



# ÕIGUSKANTSLER

## TAOTLUS nr

Tallinn

21. detsember 2004

### **Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70<sup>1</sup> ja erakonnaseaduse § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 lause 1 ja § 6 lõike 2 põhiseaduspärasuse kohta**

Lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1,

**teen ettepaneku tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70<sup>1</sup> ja erakonnaseaduse § 1 lõige 1, § 5 lõige 1 lause 1 ja § 6 lõige 2 vastuolus olevaks põhiseaduse ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ning kehtetuks osas, milles ei võimalda moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalemiseks kodanike valimisliite, aga samuti mitte alla 1000 liikmega erakondi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, kuhu saaksid kuuluda ka Euroopa Liidu kodanikud.**

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust (edaspidi *KOVVS*)<sup>1</sup> ja erakonnaseadust (edaspidi *EKS*)<sup>2</sup>, leian, et *KOVVS* § 70<sup>1</sup> ja *EKS* § 1 lõige 1, § 5 lõike 1 lause 1 ja § 6 lõige 2 on osas, milles ei võimalda moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kodanike valimisliite, aga samuti mitte alla 1000 liikmega erakondi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, kuhu saaksid kuuluda ka Euroopa Liidu kodanikud, vastuolus põhiseaduse § 48 lõike 1 lausega 2, § 156 lõikega 1 ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19 alljärgnevalt esitatud põhjustel.

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kehtiva põhiseaduse alusel on Eesti Vabariigis seni valitud kohalike omavalitsuste volikogusid neljal korral ja kolme erineva kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse järgi.
2. 1993. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistel said osaleda erakonnad, üksikkandidaadid ning ühendused, seltsid ja muud organisatsioonid, kelle registreeritud põhikirjas oli fikseeritud õigus seada üles kandidaate kohaliku omavalitsuse valimistel. 1996. ja 1999. aasta

<sup>1</sup> RT I 2002, 36, 220; 57, 355; 63, 387; 68, 407; 2003, 90, 601; 2004, 6, 32; 71, 501; kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=810706>.

<sup>2</sup> RT I 1994, 40, 654; 1996, 37, 739; 42, 811; 1998, 59, 941; 1999, 27, 393; 2002, 21, 117; 29, 174; 42, 264; 57, 355; 102, 602; 2003, 4, 22; 90, 601; kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=695127>.

valimistel said osaleda erakonnad, erakondade valimisliidud, hääleõiguslikud kodanikud üksikkandidaatidena ning hääleõiguslike kodanike valimisliidud.

**3.** 27. märtsil 2002 võttis Riigikogu vastu uue KOVVS-i, millest nähtus, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks saab kandideerida ainult erakonna nimekirjas või üksikkandidaadina. Seadus jõustus 6. mail 2002.

**4.** Tegin 21. mail 2002 Riigikogule ettepaneku viia KOVVS kooskõlla põhiseaduse §-dega 11 ja 12 ning § 156 lõikega 1. Leidsin, et seadusega, mis ei andnud kodanike valimisliitudele võimalust osaleda kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, piirati ebaproportsionaalselt vabade valimiste põhimõtet ning üldise ja ühetaolise valimisõiguse teostamist.

**5.** Riigikogu arutas minu ettepanekut 23. mail 2002 ning otsustas jätta KOVVS-i muutmata ning minu ettepaneku täitmata.

**6.** Esitasin 30. mail 2002 Riigikohtule taotluse<sup>3</sup> tunnistada KOVVS põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, mis ei võimalda kandideerimisõiguslikel isikutel osaleda kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel kodanike valimisliitude nimekirjade kaudu.

**7.** Olin seisukohal, et taoline regulatsioon rikkus hääleõigusliku isiku õigust osaleda kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel, piirates varasemaga võrreldes võimalusi kandidaatide ülesseadmiseks. Leidsin, et erakonna raames tegutsevate isikutega võrreldes koheldi ebavõrdselt isikuid, kes soovisid osaleda kohaliku elu küsimuste otsustamisel ühiselt, kuid kes ei saanud või ei soovinud kandideerida erakonna nimekirjas. Neil isikutel jäi vaid võimalus osaleda valimistel üksikkandidaadina, kuid üksikkandidaadina valituks osutumise võimalus on tunduvalt väiksem kui valimistel nimekirjaga osalemise korral. Analüüsisin kandideerimisõiguse piiramise kasuks Riigikogus esitatud argumente, milleks olid vajadus tagada püsivam poliitiline vastutus kohalikul tasandil ning seeläbi usaldus poliitilise süsteemi vastu. Leidsin, et valimisprogramm on olemas ka üksikkandidaatidel ja kodanike valimisliitudel. Valimisliidu puhul toimib ühenduse kui terviku vastutus sarnaselt erakonna vastutusega. Polnud selge, kas kodanike valimisliitude osalemine kohalikel valimistel pärssinuks poliitilist vastutust kohalikul tasandil ning kas valimisliitude kõrvaldamiseks poliitiline vastutus oluliselt tugevneks.

**8.** Samuti juhtisin tähelepanu asjaolule, et EKS ei võimalda kohalike valimiste jaoks luua üksnes kohaliku elu küsimustega tegelevaid erakondi. Erakondadel on õigus keelduda liikmestaatust mitteomava isiku kandmisest oma nimekirja või seada nimekirja kandmise tingimuseks erakonna maailmavaate tunnustamise. Kuna kohaliku omavalitsuse volikogude valimised toimusid juba oktoobris 2002, siis jäeti kandideerida soovijatele oma erakondlike eelistuste väljakujundamiseks ka äärmiselt lühike aeg.

**9.** Kokkuvõttes leidsin, et kodanike valimisliitude nimekirjade välistamine kohalikel valimistel oli kandideerimisvõimaluste ebaproportsionaalne piiramine. Asusin seisukohale, et KOVVS-i asjaomased sätted on vastuolus põhiseaduse §-dega 11 ja 12 ning § 156 lõikega 1 ja tuleb tunnistada kehtetuks.

**10.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (edaspidi ka RKPJK) tunnistas oma 15. juuli 2002 otsusega asjas nr 3-4-1-7-02<sup>4</sup> KOVVS-i põhiseadusevastaseks osas, mis ei võimalda

---

<sup>3</sup> Lisa 1.

<sup>4</sup> RT III 2002, 22, 251; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/4-1-7-02.html>.

kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Riigikohus leidis, „[...] et kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ahendab ebaproportsionaalselt õigust üles seada kandidaate, õigust kandideerida ja õigust valida ning on seetõttu osas, mis ei võimalda kodanike valimisliitude osalemist kohalikel valimistel, vastuolus Põhiseaduse § 156 lõikega 1 koostoimes §-ga 11“ (p 31). Riigikohus märkis, et tegu on valimisõiguse piiramisega, millel on küll legitiimne eesmärk (poliitilise vastutuse suurendamine), kuid mis hetke „õiguslikus ja sotsiaalses olustikus“ on ebaproportsionaalne (p 15). Taoline järeldus tehti kohaliku omavalitsuse olemust ja demokraatia põhimõtet analüüsid (p 19 jj).

**11.** Riigikohtu otsuses käsitleti kohaliku omavalitsuse olemust Euroopa kohaliku omavalitsuse harta<sup>5</sup> (edaspidi ka EKOH) demokraatlike põhimõtete valguses. Hindamaks, kas demokraatia põhimõttest tulenev arusaam kohaliku omavalitsuse esindusorgani piisavast representatiivsusest, mille kohaselt ei või piirangud tõrjuda kandideerimast reaalselt toetajaskonda omavaid isikugruppe, on ohustatud, analüüsis kohus üksikkandidaatide konkurentsivõimelisust valimisnimekirjadega võrreldes, valijate seniseid eelistusi ning KOVVS-s sätestatud piirangute jõustumise aega.

**12.** Riigikogu võttis 30. juulil 2002 vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse<sup>6</sup>, millega täiendati KOVVS-i mitut paragrahvi eesmärgiga võimaldada isikutel kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideerida ka kodanike valimisliidu nimekirjas. KOVVS § 31<sup>1</sup> lõige 1 annab hääleõiguslikele Eesti kodanikele ja Euroopa Liidu kodanikele õiguse moodustada valimisliite ning esitada neid valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks. KOVVS § 31<sup>1</sup> lõike 2 järgi esitatakse valimisliit valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks kõige varem 60. päeval ja hiljemalt 45. päeval enne valimispäeva. KOVVS § 33 lõike 2 punkti 1 kohaselt väljendab isik kandideerimisavalduses oma soovi kandideerida erakonna või valimisliidu nimekirjas või üksikkandidaadina. KOVVS § 35 lõike 1 kohaselt võib valimisliit pärast enda registreerimist esitada kandidaate kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks.

**13.** Sama seadusega lisati KOVVS-i § 70<sup>1</sup>. KOVVS § 70<sup>1</sup> kohaselt lõpeb õigus esitada valimisliite valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks 1. jaanuaril 2005. KOVVS § 2 järgi valitakse volikogu kolmeks aastaks. Volikogu valimispäev on valimisaasta oktoobrikuu kolmas pühapäev.

**14.** Seega taastub pärast 1. jaanuari 2005 sisuliselt õiguslik olukord, mis kehtis Riigikogu poolt 27. märtsil 2002 vastu võetud ja 6. mail 2002 jõustunud KOVVS-i järgi, kuid tunnistati kehtetuks Riigikohtu 15. juuli 2002 otsusega asjas nr 3-4-1-7-02. Siseminister Ain Seppik põhjendas Vabariigi Valitsuse esindajana 30. juulil 2002 eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus käsitletavat piirangut järgmiselt: „Nimetatud säte väljendab Riigikogu selget tahet korrastada kohalike valimiste maastikku, määrates mõistliku etteteatamise aja ja võimaldades kolme aasta pärast, st 2005. aastal kohalike valimiste eel uuesti hinnata, kas õiguslik-sotsiaalne olustik on sedavõrd muutunud, et kodaniku põhiseaduslikud õigused pole enam ebaproportsionaalselt piiratud, nagu ütleb Riigikohus praegu. Samas aga ei ole Riigikohus oma otsuses märkinud, et kodanike valimisliitude keelustamine 2005. aastal võiks põhiseaduse sätetega vastuolus olla. [...] Meie

<sup>5</sup> RT II 1994, 26, 95; kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=24755>.

<sup>6</sup> RT I 2002, 68, 407; kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=188720>.

arvates muutub sotsiaalne ja õiguslik olustik kolme aasta jooksul sedavõrd, et on võimalik valimisliidud keelustada.“<sup>7</sup>

**15.** Riigikogu Isamaaliidu fraktsioon algatas 21. septembril 2004 kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (443 SE I)<sup>8</sup> eesmärgiga võimaldada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideerida ka kodanike valimisliitudel ning erakondade valimisliitudel. Vabariigi Valitsus otsustas 14. oktoobril 2004 eelnõu mitte toetada. Justiitsministeerium leidis eelnõu kohta esitatud seisukohas<sup>9</sup>, et „[v]alimisliitude kadumine muudab poliitilise olukorra kohalikul tasandil selgemaks nii valijate kui ka volikogu enda jaoks. Kohalike omavalitsuste volikogude valimiste erakonnastamine seniste paljude valimisliitude säilimise asemel tihendaks ja muudaks pikemaajaliseks konkreetse isiku suhestatust oma poliitiliste eesmärkide ja seisukohtadega, lihtsustades seega elektoraadi hilisemate valikute tegemist (ehk sisuliselt suurendades poliitilist vastutust ja ka vastutustundlikkust)“. Eelnõu oli Riigikogu täiskogus esimesel lugemisel 25. novembril 2004, mille käigus hääletati eelnõu menetlusest välja.

**16.** Esitasin 30. septembril 2004 Riigikogule ülevaate õigustloovate aktide vastavusest põhiseadusele ja seadustele. Ettekandes Riigikogule juhtisin tähelepanu, et „[...] valimisliitude keelustamine kohaliku omavalitsuse tasandil piirab ebaproportsionaalselt nende aktiivsete inimeste põhiseaduslikku õigust kohaliku elu küsimuste otsustamisel kaasa rääkida, kes ei soovi mõne üleriigilise erakonnaga ühineda. Ilmselt on Riigikohtu otsusest tänaseks möödunud kaks aastat piisavalt pikk aeg, mille jooksul on igal inimesel olnud soovi korral võimalus omale sobiv erakond valida ning poliitiline stabiilsus ja eeldused poliitilise vastutuse tekkeks kohalikul tasandil peaksid ses osas olema saavutatud. Seega saab käesoleval ajal valijate valikuvõimaluste edasist kunstlikku ahendamist läbi valimisliitude keelustamise pidada vaid keeluks, mille tarvis puudub põhiseaduslik õigustus ja praktiline vajadus. [...] Mõõnan siinkohal, et valimisliitude keelustamist võiks pidada põhiseadusega koosõlas olevaks, kui seadus lubaks luua kohaliku tasandi erakondi. [...] Seega peaks järgmiste kohalike omavalitsuse valimiste põhiseaduspäraseks toimimiseks Riigikogu enne 1. jaanuari 2005 seadustama võimaluse luua kohalikke erakondi või valimisliite“.<sup>10</sup>

**17.** Riigikogu võttis 11. mail 1994 vastu erakonnaseaduse, mis jõustus 16. juunil 1994. Seaduse § 1 lõike 1 järgi on erakond (partei) Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine ning mis on registreeritud erakonnaseaduses sätestatud korras. EKS § 5 lõike 1 järgi võib erakonna liikmeks olla vähemalt 18-aastane teovõimeline Eesti kodanik. Üheaegselt võib kuuluda ainult ühte erakonda. EKS § 6 lõike 2 kohaselt registreeritakse erakond, kui tal on vähemalt 1000 liiget. Erandina lubas seaduse § 13 lõige 2 kuni VIII Riigikogu valimiseni (toimusid 5. märtsil 1995) erakonda asutada ja seda registreerida, kui sel oli vähemalt 200 liiget.

<sup>7</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/07/t02073001-04.html#P59\\_6674](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/07/t02073001-04.html#P59_6674) – lisa 2, päevakorrapunkt nr 5, lk 2.

<sup>8</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=443&t=E> – lisa 3.

<sup>9</sup> Justiitsministeeriumi 13. oktoobri 2004 kiri Riigikantseleile nr 3-2-02/11201 – lisa 4.

<sup>10</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30\\_1368](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30_1368) – lisa 5, päevakorrapunkt 3, lk 5.

**18.** Analüüsinud põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud KOVVS-i ja EKS-i, leian, et KOVVS § 70<sup>1</sup> ja EKS § 1 lõige 1, § 5 lõike 1 lause 1 ja § 6 lõige 2 on osas, milles ei võimalda moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kodanike valimisliite, aga samuti mitte alla 1000 liikmega erakondi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, kuhu saaksid kuuluda ka Euroopa Liidu kodanikud, vastuolus põhiseaduse § 48 lõike 1 lausega 2, § 156 lõikega 1 ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19. Sellest tulenevalt esitasin 26. novembril 2004 Riigikogule ettepaneku nr 10 „Riigikogu poolt vastuvõetud erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega“<sup>11</sup>.

**19.** Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas minu ettepanekut oma istungil 7. detsembril 2004 ning otsustas ettepanekut **mitte toetada**. Otsus võeti vastu häälteenamusega; õiguskantsleri ettepaneku poolt oli kaks ja vastu kaheksa komisjoni liiget, erapooletuid ei olnud.

**20.** Riigikogu arutas minu 26. novembri 2004 ettepanekut nr 10 oma 9. ja 14. detsembri 2004 täiskogu istungitel ning otsustas **ettepaneku tagasi lükata**. Otsus võeti vastu häälteenamusega; õiguskantsleri ettepaneku poolt oli 18 ja vastu 66 Riigikogu liiget, erapooletuid ei olnud.<sup>12</sup>

**21.** Juhindudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1 otsustasin esitada 21. detsembril 2004 Riigikohtule käesoleva ettepaneku.

## VAIDLUSTATAVAD SÄTTED

### **22. Erakonnaseadus**

„§ 1. Erakonna mõiste

(1) Erakond (partei) on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud käesolevas seaduses sätestatud korras.“

„§ 5. Erakonna liikmed

(1) Erakonna liikmeks võib olla vähemalt 18-aastane teovõimeline Eesti kodanik. [...]“

„§ 6. Erakonna asutamine

(2) Erakond registreeritakse, kui tal on vähemalt 1000 liiget.“

### **23. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus**

„§ 70<sup>1</sup>. Valimisliitude registreerimiseks esitamine

---

<sup>11</sup> Lisa 6.

<sup>12</sup> Riigikogu 9. ja 14. detsembri 2004. a stenogrammid; kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/12/m04120910.html>, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/12/m04121411.html> – lisad 7 ja 8.

Õigus esitada valimisliite valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks lõpeb 2005. aasta 1. jaanuaril.“

## ÕIGUSLIK ANALÜÜS

### 1. Põhiseaduse § 48

**24.** Põhiseaduse § 48 lõike 1 lauses 2 („Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud“) on sätestatud erakonnapõhiõigus. Erakonnapõhiõigus on demokraatia printsiibi osa ning seega erinorm põhiseaduse § 1 lõike 1 („Eesti on [...] demokraatlik vabariik [...]“) ja § 10 („[...] sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi [...]“) suhtes. Samuti on erakonnapõhiõigus erinormiks põhiseaduse §-st 19 tuleneva eneseteostusvabaduse suhtes.

**25.** Erakonnapõhiõigus koosneb kahest osast: vabadusest ja võrdsusest. Erakonnavabadus seisneb asutamise- ja tegevusvabaduses (programmi-, konkurentsi- ja rahastamisvabadus). Erakonnavõrdsus väljendub erakondade võimaluste võrdsuses, s.t poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid.<sup>13</sup>

**26.** Määratlemaks ja viimaks tõhusalt ellu ühiseid vaateid ja veendumusi, tuleb isikutel ühineda, et koos tegutsemise kaudu saavutada ühiseid eesmärke. Üksikisikul on ilma liitlasteta keeruline jõuda sihile. Erakondadesse kuulumine on üheks ühinemisvabaduse<sup>14</sup> kui vaba eneseteostuse vormiks. Põhiseaduse § 19 lõike 1 kohaselt on igal isikul õigus vabale eneseteostusele.

**27.** Samal ajal on erakonnad seadusandliku kogu valimistel osalemise kaudu ka esindusdemokraatia oluliseks väljenduseks, koondades poliitilisi seisukohti ning kujundades avaliku võimu poliitilist tahet. Erakondade sätestamine põhiseaduse teises, põhiõigusi, vabadusi ja kohustusi sätestavas peatükis rõhutab erakondade kui kodanike ühenduste olulisust demokraatlikus ühiskonnas.

**28.** Põhiseaduse § 48 lõike 1 lausest 2 tulenevalt on erakonnapõhiõiguse individuaalse aspekti (asutamise- ja kuulumisvabadus) kandjateks Eesti kodanikud ning Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusest<sup>15</sup> tulenevalt võivad teatud juhtudel olla ka Euroopa Liidu kodanikud. Kollektiivse aspekti (tegevusvabadus ja võrdsus) kandjateks on erakonnad juriidiliste isikutena põhiseaduse § 9 lõike 2 tähenduses.

**29.** Põhiseadus ei ava otseselt erakonna mõistet. Siiski saab põhiseaduse §-st 48 tuletada erakonnale omased tunnused: tegu on isikute vabatahtliku ühinemisega mittetulunduslikul poliitilisel eesmärgil, kui isikutel on huvi püsiva organisatsiooni vormis oma eesmärke ühiselt

<sup>13</sup> Jörn Ipsen teoses: Michael Sachs. Grundgesetz. 2. väljaanne. München 1999, änr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne.

<sup>14</sup> Ühinemisvabadus hõlmab isikute õigust koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse (põhiseaduse § 31) ning õigust kuuluda erakondadesse ning mittetulundusühingutesse ja -liitudesse (põhiseaduse § 48). Ühinemisvabaduse näeb ette ka nt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 11, mille laienemist erakondadele on Euroopa Inimõiguste Kohus mitmes kaasuses tunnustanud, nt *Vogt vs. Saksamaa* (26.09.1995, nr 17851/91, p 62 jj).

<sup>15</sup> RT I 2003, 64, 429; kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=631119>.

teostada.<sup>16</sup> Kui mingi isikute ühing vastab erakonna tunnustele põhiseaduse § 48 lõike 1 lause 2 tähenduses, siis laieneb sellele ka erakonnapõhiõiguse kaitse.

**30.** Juhul kui seaduses sätestatud erakonna mõiste erineb erakonna mõistest põhiseaduse tähenduses, võib seadus hakata piirama põhiseadusega tagatud erakonnapõhiõigust. Selline piirang võib omakorda riivata demokraatlikkuse põhimõtte muid elemente.

### ***1.1. Erakonnapõhiõiguse riive***

**31.** Erakonnaseaduse § 1 lõike 1 kohaselt on erakond ehk partei kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu **ja** kohaliku omavalitsuse teostamine ning mis on registreeritud. Erakonnaseaduse § 2 lõike 1 punkt 1 sätestab, et erakonna eesmärkide saavutamise vahendid on muu hulgas erakonna kandidaatide esitamine ning valimiskampaania läbiviimine Riigikogu, Euroopa Parlamendi **ja** kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel. Erakonnaseaduse § 6 lõike 2 kohaselt erakond registreeritakse, kui tal on **vähemalt 1000 liiget**.<sup>17</sup>

**32.** Erakonnaseaduses sisalduv erakonna definitsioon nimetab nelja olulist tunnust selleks, et mingit isikute ühendust saaks käsitleda erakonnana:

- esiteks peab tegu olema Eesti kodanike vabatahtliku ühendusega;
- teiseks peab erakonna eesmärgiks olema ühiste poliitiliste huvide väljendamine ning nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine;
- kolmandaks peab ühendus oma eesmärkide saavutamiseks esitama kandidaate ning viima läbi valimiskampaania Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel;<sup>18</sup>
- neljas tunnus tuleneb erakonna mõistes sisalduva registreerimise nõude ja registreerimise eelduste koosmõjust, mille kohaselt on erakonnana käsitletava ühenduse eelduseks muu hulgas minimaalsuurus 1000 liiget.

**33.** Põhiseadus mõistab erakonda laiemana kui seda teeb kehtiv erakonnaseadus, pidades erakonna all silmas kodanike vabatahtlikku püsivat ühendust, mille eesmärk on ühiste poliitiliste huvide väljendamine. Erinevused seisnevad selles, et esiteks peab erakonnaseaduse kohaselt erakonna eesmärgiks olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine ning välistatud on isikute poliitilise ühenduse tunnustamine erakonnana, kui selle eesmärgiks on kohaliku

<sup>16</sup> Vabatahtlikkus tuleneb ühinemisvabaduse olemusest, mittetulunduslik eesmärk põhiseaduse § 48 lõike 1 esimesest lausest ja poliitiline eesmärk erakondade olemusest ja demokraatia põhimõttest. Püsiv organisatsiooniline vorm tuleneb asjaolust, et põhiseadus eristab ühinemisvabadusest (§ 48) kogunemisvabadust kui mittepüsivat ühise tegutsemise spontaanset vormi (§ 47).

<sup>17</sup> Viidatud sätted on püsinud muutumatuna alates erakonnaseaduse jõustumisest 6. juunil 1994. Lisandunud on üksnes viide Euroopa Parlamendi valimistele. 1000 liikme nõue omandas reaalse toime alles 1998. aastal, sest erakonnaseaduse § 13 lõike 2 kohaselt võis kuni VIII Riigikogu valimisteni erakondi asutada ja nende põhikirjad registreeriti, kui neil oli vähemalt 200 liiget.

<sup>18</sup> Muude eesmärkide saavutamiseks ette nähtud vahendite kohta vt: EKS § 2 p 2 ja M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne, lk 14.

omavalitsuse teostamine üksnes ühe valla või linna tasandil (programmivabaduse piirang). Teiseks on kehtestatud kohustuslik minimaalne liikmete arv (asutamisevabaduse piirang).

**34.** Taoliste nõuete kehtestamise kaudu riivab erakonnaseadus põhiseaduse § 48 lõike 1 lausest 2 tulenevat erakonnapõhiõigust. Nii näiteks raskendab liikmete arvu minimaalnõuet uute poliitiliste jõudude teket ning võib konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu arvestades teha erakonna moodustamise võimatuks. Samuti on kohalike valimisliitude, kohaliku omavalitsuse teostamiseks loodud erakondade või muude taoliste poliitiliste ühenduste, mille eesmärgiks ei ole riigivõimu teostamine, käsitlemine erakonnana erakonnaseaduse mõttes välistatud. See välistab neile automaatselt ka erakonnapõhiõigusest tulenevate õiguste laienemise, seda vaatamata asjaolule, et põhimõtteliselt oleksid nii valimisliidud kui ka üksnes kohaliku elu küsimustega tegelemiseks moodustatud erakonnad käsitatavad erakonnana põhiseaduse mõttes.

**35.** Seoses valimisliitude käsitlemisega erakonnana põhiseaduse mõttes pean vajalikuks viidata, et analüüsisin mõiste „poliitiline“ sisustamise ebaselgust ja valimisliitude võimet kanda poliitilist vastutust („poliitiline“ kui erakondlik või maailmavaateline või „poliitiline“ üldkasutatavas tähenduses, s.t ühiskonda puudutavate otsuste langetamises osalemine) pikemalt oma 30. mai 2002 taotluses Riigikohtule „Riigikogu poolt 27. märtsil 2002 vastu võetud KOVVS § 31 lõike 1, § 32 lõike 1 ja § 33 lõike 2 punkti 1 osalise kehtetuks tunnistamise kohta“ (lk 8–9). Seetõttu ei pea ma vajalikuks seda siinkohal pikemalt üle korrata. Märgin vaid, et allpool lähtun sarnaselt eelmisel korral Riigikohtule esitatud taotlusega eeldusest, et seadusandja kasutab mõistet „poliitiline“ laias tähenduses ning et ka valimisliitude puhul saab rääkida osalemisest poliitiliste otsuste tegemisel.

**36.** Lisan ka, et erakonnaseaduse eelnõu teise lugemise alguses 16. veebruaril 1994 rõhutas justiitsminister Kaido Kama mitmes vastuses parlamendiliikmete küsimustele, et poliitikaga peaksid tegelema üksnes erakonnad ning teised mittetulundusühingud ei saa olla poliitilised.<sup>19</sup> Mart Nutt siiski täpsustas, et küsimus sellest, kes saab esitada kandidaate, on valimisseaduse ja mitte erakonnaseaduse temaatika. Kui Riigikogu leiab, et üksnes erakonnad peaksid olema need, kes tegelevad poliitikaga ja esitavad kandidaate, eeldab see valimisseaduse muutmist.<sup>20</sup>

## ***1.2. Erakonnapõhiõiguse riive põhiseaduslik õigustus***

**37.** Seadusega täiendavate nõuete kehtestamine isikute ühendusele, selleks et seda saaks käsitada erakonnana, on võimalik, kuid seda saab teha üksnes kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 48 lõike 1 teine lause seaduse reservatsiooni, s.t seadusega erakonnapõhiõiguse piiramise võimalust ei sisalda. Erakonnapõhiõigust piirata võimaldavad sätted sisalduvad põhiseaduse § 48 lõigetes 2–4, § 30 lõikes 2, § 124 lõikes 3 ja §-s 130. Lisaks võib põhiõiguseid (sh erakonnapõhiõigust) piirata juhul, kui seda tingivad muud põhiseaduslikud väärtused või mõni muu põhiõigus.

**38.** Abstraktse normikontrolli raames eeldab riive formaalse õiguspärasuse kontroll analüüsi, kas piirang on kehtestatud seadusega, mille vastuvõtmisel on järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid; kas seadus vastab põhiseaduse § 13 lõikest 2 tulenevale määratuse põhimõttele ning kas on järgitud põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevat parlamendireservatsiooni

<sup>19</sup> VII Riigikogu stenogrammide 1994. I köide, lk 451 ja 453 – lisa 9.

<sup>20</sup> Samas, lk 455.



põhimõtet. Riive materiaalse õiguspärasuse eelduste kohaselt peab piiraval seadusel olema legitiimne eesmärk. Põhiõiguse riive peab olema kooskõlas põhiseaduse § 11 teisest lausest tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Järgnevalt keskendun üksnes riive materiaalse õiguspärasuse analüüsile.

### 1.2.1. Riive eesmärk

**39.** Erakonnaseaduses sätestatud piirangud, mille kohaselt peab erakonna eesmärgiks olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine (programmivabaduse piirang) ja erakonna liikmete arv peab olema vähemalt 1000 kodanikku (asutamisvabaduse piirang), ei ole kehtestatud põhiseaduse § 48 lõikes 2 sätestatud materiaalseid ja formaalseid nõudeid, lõikes 3 ette nähtud eesmärgid (materiaalsed alused) ega lõikes 4 toodud formaalseid nõudeid (kohtu luba) silmas pidades.<sup>21</sup> Samuti ei ole piirangute sätestamisel silmas peetud muid põhiseadusest otseselt tulenevaid piiranguvõimalusi. Taoliste piirangute eesmärk tuleneb väljaspool põhiseaduse §-s 48 nimetatud piirangute kataloogi olevast demokraatia põhimõttest, mida saab pidada põhiseaduse §-dest 1 ja 10 tulenevalt oluliseks põhiseaduslikuks väärtuseks (põhiseaduse materiaalne printsiip). Erakondade programmile ja liikmelisusele esitatud nõuete puhul võib näha sama eesmärki: soovi suurendada nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil **poliitilist vastutust**.

**40.** Erakonna liikmete minimaalse arvu kehtestamise eesmärgile – tugevate ja stabiilsete erakondadega Eesti poliitilise süsteemi tagamisele – viitas Mart Nutt erakonnaseaduse esimesel lugemisel 14. detsembril 1993, avaldades arvamust, et liikmete arv 200 jääb selleks liiga väikeseks.<sup>22</sup> Poliitilise vastutuse küsimusega seostas 1000 liikme nõude ka Keskfraktsiooni esimees Olav Anton eelnõu kolmandal lugemisel 11. mail 1994.<sup>23</sup> Ka ERSP esindaja Viktor Niitsoo rõhutas, et erakond peab olema suur, et suuta hõlmata kõiki ühiskonnaelu probleeme ning et vaid 200- või 300-liikmeline erakond sellega toime ei tule, mistõttu 1000 liikme nõue on põhjendatud.<sup>24</sup> Illar Hallaste märkis, et „„Isamaaliit“ pooldab suuri, tugevaid erakondi, kes suudavad kanda vastutust ja suudavad ka riigivõimu teostada, ning seetõttu toetame erakonna liikmete arvu 1000“.<sup>25</sup> Andra Veidemann pidas näiteks situatsiooni, kus 100-liikmeline erakond võidab 80 kohta Riigikogus, täiesti mõeldamatuks, esitades justiitsministrile küsimuse, „[k]as te tõesti arvate, et nii tillukese ajupotentsiaaliga erakonna võimulepääs oleks eesti rahva seisukohalt eetiline ja korrektne?“<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Põhiseaduse § 48 lg 2 sätestab, et relvi valdavate, samuti sõjaväelisel korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Lisaks nimetab § 48 lg 3 erakonna keelamise materiaalsed eeldused, milleks on olukord, kus erakonna eesmärk või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega; § 48 lg 4 lisab formaalse eelduse, milleks on kohtu kaasamine. Pikemalt vt: M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – *Juridica* 2003, eriväljaanne, lk 12–13.

<sup>22</sup> VII Riigikogu stenogramm 1993. V köide, lk 1078 – lisa 10.

<sup>23</sup> VII Riigikogu stenogramm 1994. III köide, lk 1498 – lisa 11.

<sup>24</sup> Samas, lk 1499.

<sup>25</sup> Samas, lk 1500.

<sup>26</sup> Samas, lk 1407 – lisa 12.

**41.** Justiitsminister Kaido Kama käsitles erakonnaseaduse eelnõu arutelul erakonna liikmete arvu küsimust kui poliitilist otsustust, mis on täies ulatuses parlamendi määrata.<sup>27</sup> Eelnõu teise lugemise alguses 16. veebruaril 1994 selgitas Kaido Kama, et valitsuse esitatud eelnõus oli pakutud erakonna liikmete arvuks 200 ning pakutud arv ei põhinenud mitte mingil meetodikal.<sup>28</sup> Eriti ilmekalt näitab seda Kaido Kama poolt eelnõu teise lugemise lõpus 4. mail 1994 väljendatud seisukoht: „Osa küsimusi nõuab ainult otsustamist, see tähendab, et neil ei ole mingit juriidilist sisu. Võtame näiteks § 6, mis peab sätestama erakonnaliikmete arvu. [...] Aga ma ütlen veel kord, et siin ei ole tegemist puhtalt juriidilise probleemiga, see on puhtalt parlamendi otsustamise küsimus.“<sup>29</sup> Sama seisukohta väljendas Kaido Kama ka 11. mail 1994 kolmandal lugemisel.<sup>30</sup>

**42.** Sellele, et 1000 liikme nõue võib olla vastuolus demokraatia põhimõttega, viitasid erakonnaseaduse teise lugemise lõpus 4. mail 1994 Jaak Roosaare, Eiki Nestor ja Jüri Adams.<sup>31</sup> Kolmandal lugemisel 11. mail 1994 soovitas Tõnu-Reid Kukk kui Koonderakonna Ühenduse esimees jääda 200 liikme juurde.<sup>32</sup> 1000 liikme nõude probleemsele viitas ka Mihkel Pärnoja 17. juunil 1998 äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse ning nendega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (744 SE) teise lugemise jätkamisel.<sup>33</sup>

**43.** Erakonnaseaduse esimese lugemise käigus rõhutasid nii Kaido Kama kui ka Mart Nutt, et liikmete minimaalse arvu määramisele on alternatiive, näiteks mingi arvu erakonda toetavate isikute allkirja kogumise nõue (viidati eelkõige Põhjamaadele). Sellest lähtuvalt vaagiti teise lugemise alguses 1000 toetaja allkirja kogumise nõuet lisaks minimaalsele liikmete arvule.<sup>34</sup>

**44.** Seda, et üksnes kohalikes huvides tegutsevate erakondade loomise võimaluse väljajätmine oli erakonnaseaduse eelnõus taotluslik, näitab justiitsministri Kaido Kama poolt erakonnaseaduse teise lugemise alguses öeldu: „[...] kuna nii me programmeerime seadusesse sisse maakondlikud erakonnad. Meil tuleb siis näiteks Pärnumaal või Saaremaal erakond, kes alati saab vastavas volikogus mingi arvu hääli, kuid kunagi ei suuda välja arendada üle-eestilisi struktuure. Tõenäoliselt see ei ole meie eesmärk“.<sup>35</sup> Kolmandal lugemisel 11. mail 1994 märkis ka Viktor Niitsoo, et erakonnad peavad olema suutelised „[...] osalema nii riigiasjade juhtimises kui ka minema välja täisnimekirjadega kohalikele valimistele. [...] Lõppude lõpuks ei ole meile vaja selliseid erakondi, kes tegeleksid näiteks üksnes mingi lokaalse probleemiga, kes ei osaleks Riigikogu valimistel või osaleks seal, aga krooniliselt edutult“.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1993. V köide, lk 1076 – lisa 10.

<sup>28</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. I köide, lk 454 – lisa 9.

<sup>29</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. III köide, lk 1406 – lisa 12.

<sup>30</sup> Samas, lk 1495 – lisa 11.

<sup>31</sup> Samas, lk 1410–1411 – lisa 12.

<sup>32</sup> Samas, lk 1497 – lisa 11.

<sup>33</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1998/06/t98061718-13.html#P1579\\_319662](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1998/06/t98061718-13.html#P1579_319662) – lisa 13, lk 102 ja 112.

<sup>34</sup> Viited sellele 16. veebruari 1994 stenogrammis; VII Riigikogu stenogrammid 1994. I köide, lk 451, 452, 454 ja 455.

<sup>35</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. II köide, lk 1102 – lisa 14.

<sup>36</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. III köide, lk 1499 – lisa 11.

45. Kuigi üksnes kohalikes huvides tegutsevate erakondade loomise välistamist ei seotud Riigikogus toimunud diskussioonides sõnaselgelt poliitilise vastutusega, saab taolise eesmärgi eeltoodud seisukohtadest järeldada. Kaudselt kinnitab seda ka üksnes kohaliku elu küsimustega tegelevate poliitiliste ühenduste – valimisliitude – keelustamise eesmärk.

46. Demokraatia põhimõttest tuleneva poliitilise vastutuse suurendamine on erakonnapõhiõiguse piiramise **eesmärgina legitiimne**.<sup>37</sup>

47. Järgnevalt tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastatud proportsionaalsuse kontrollimise testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.<sup>38</sup>

### 1.2.2. Sobivus

48. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.

49. Kui erakondadele kehtestada suurema liikmete arvu nõue, siis on nad püsivama struktuuriga. See hoiab ära liigset poliitilist killustumist ja seeläbi suureneb poliitiline stabiilsus. Suurema minimaalse liikmete arvu kaudu saavutatav poliitiline stabiilsus suurendab samal ajal poliitilist vastutust. **Seega saab suurema minimaalse liikmete arvu nõuet pidada sobivaks vahendiks eesmärgi saavutamisel.**

50. Keerulisem on küsimus, kas nõue, mille kohaselt peab erakonna eesmärgiks olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine, on sobiv meede eesmärgi saavutamiseks. Ühest küljest võib väita, et poliitiline ühendus (erakond, valimisliit vms), mis osaleb nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamisel, tunnetab paremini vastutust riigi kui terviku arengu eest eri võimutasanditel. Taolised ühendused suudavad poliitika teostamisel tõhusamalt seostada riiklikke ja kohalikke vajadusi ja huve ning seeläbi tagada ühiskonna terviklik tasakaalustatud areng. Seeläbi lähendatakse kohalikku ja riigi tasandit.

51. Samas ei saa nõustuda väitega, et poliitiline ühendus, mille eesmärk on üksnes kohaliku omavalitsuse teostamine mingis vallas või linnas, kannaks mingis mõttes vähem poliitilist vastutust. Tuleb silmas pidada, et **kohalikul tasandil on nii demokraatia põhimõte kui ka sellest tulenev poliitiline vastutus olulises osas teistsuguse sisuga ning toimivad teistmoodi kui riigi tasandil.** Demokraatia toimimine ja sellest tuleneva poliitilise vastutuse mehhanismid ei ole kohalikul ja riigi tasandil kohaliku omavalitsuse erisuste tõttu üks-üheselt võrreldavad.

52. Poliitiliste ühenduste tegevuse ühe peamise eesmärgiga seotud valimisõiguse teostamine (kõik selle kolm komponenti: õigus seada üles kandidaate, kandideerida ning valida) seondub nii Riigikogu kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega. Siiski peab silmas pidama, et Riigikogu valimisi tuleb käsitada rahva poolt kõrgema riigivõimu teostamisena põhiseaduse § 1 lõike 1 ja § 56 punkti 1 mõttes. Volikogu valimine seda ei ole – tegu on omavalitsusliku haldusega. See tähendab, et põhiseadus lähtub dualistlikust põhimõttest, s.t **eristab riigivõimu ja**

<sup>37</sup> Sama seisukoht ka RKPJK 15. juuli 2002 otsuses asjas nr 3-4-1-7-02, p 15.

<sup>38</sup> RKPJK 6. märtsi 2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15.

**kohaliku omavalitsuse teostamist ning riigi ja kohaliku elu küsimusi.** Seega ei eelda põhiseadus, et poliitiline ühendus, mille kaudu rahvas teostab riigi tasandil oma võimu, peaks samal ajal osalema ka kohaliku omavalitsuse teostamisel ning vastupidi.

**53.** Ilmekalt kajastab omavalitsuse autonoomiat ja olemust EKOH preambula, kus on sätestatud üldpõhimõtted, mis sisustavad demokraatia mõistet kohaliku omavalitsuse tasandil ning mida on tunnustanud kõik EKOH-ga ühinenud Euroopa Nõukogu liikmesriigid, sh Eesti Vabariik:

- kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid;
- kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlikke põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid;
- just kohalikul tasandil saab kodanik oma õigust osaleda ühiskonnaelus kõige otsesemalt kasutada;
- tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedal seisva juhtimisega;
- kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine Euroopa eri riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisse.

**54.** Demokraatia ja sellest tuleneva poliitilise vastutuse riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil toimimise erisuste väljatoomiseks analüüsin järgnevalt võimu detsentraliseerimise ja kohalike esindusorganite representatiivsuse põhimõtteid ning poliitilise vastutuse anonüümsuse probleemi põhiseaduse ja EKOH põhimõtetest lähtudes. Eraldi toon välja ka valimisliitude poliitilise vastutusega seonduva.

*(a) Võimu detsentraliseerimine*

**55.** EKOH preambula rõhutab võimu detsentraliseerimise ja subsidiaarsuse põhimõtte olulisust. Olen seisukohal, et kohalik demokraatia on tagatud üksnes juhul, kui kohalike volikogude valimiskampaania ees on kohaliku elu küsimuste lahendamine (v.a erakondade maailmavaate tutvustamine), mitte aga neile üleriigilistele probleemidele keskendumine, mis ei kuulu kohaliku omavalitsuse kompetentsi. Selles mõttes on kohalikel poliitilistel ühendustel (nt valimisliitudel vms) kohaliku demokraatia tagamisel oluline roll, sest ainuüksi nende ühenduste moodustamise võimalus sunnib üleriigilisi erakondi kohaliku elu küsimuste lahendamisele keskendatud valimisprogrammi välja töötama. Evelin Sepp märkis 25. novembril 2004 KOVVS muutmise seaduse eelnõu (443 SE) arutelul muu hulgas, et Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil osalenud Tartu Ülikooli õppejõud Vello Pettai olevat välja toonud ohu, et „[p]arteistumisega kaasas käiv nähtus [...] on, et kohalikud valimised kujunevad vahereferendumiks üleriigilise poliitika suhtes ning seetõttu võivad kohalikud probleemid tagaplaanile jääda“.<sup>39</sup> Kohalikel valimistel tõstatavad üleriigilised erakonnad sageli ka Vabariigi Presidendi valimiste temaatika, sest presidendivalimistel võib otsustava tähendusega olla valimiskogusse kuuluvate kohaliku omavalitsuse volikogude esindajate erakondlik kuuluvus. Presidendivalimised on aga küsimus,

<sup>39</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/11/m04112509.html> – lisa 15, lk 11.

mis takistab kohalikel valimistel keskendumast tegelikele kohalikele probleemidele ning raskendab seeläbi valijal õige valiku tegemist.

**56.** Leian veel, et kohalike omavalitsuste iseseisvus kohaliku elu küsimuste otsustamisel võib märgatavalt väheneda, kui kohalike küsimuste otsustamisel esinduskogus osalevad valdavalt üksnes üleriigilistesse erakondadesse kuuluvad volikogude liikmed ning teiste poliitiliste ühenduste esindajate osalemine otsustusprotsessis on välistatud. Ei saa eitada erakondade juhtorganite tähtsust poliitika kujundamisel, mistõttu võib paratamatult tekkida olukord, kus üleriigilisse erakonda kuuluvad volikoguliikmed on sunnitud lähtuma kohaliku küsimuse otsustamisel pigem erakonna juhtorganite poolt üksnes riigi huvides antud juhtnööridest, aga mitte kohalikest oludest. Seeläbi võib kohalike omavalitsuste iseseisvus kohaliku elu küsimuste otsustamisel märgatavalt väheneda. Kui eesmärk on poliitilise vastutuse suurendamine, siis ei ole siinkohal lahenduseks ka üleriigiliste erakondade detsentraliseerimine, sest see pigem nõrgendab, kui tugevdab selget ja tugevat poliitilist vastutust.

**57.** EKOH-s sätestatud võimu detsentraliseerituse ja sellest tuleneva kohaliku demokraatia olulisuse põhimõttest lähtuvalt on enamikus Euroopa riikides kohalikel valimistel õigus seada üles kandidaate peale erakondade ka valimisliitudel ja muudel ühendustel. Erinevate poliitiliste ühenduste osalemine tagab laiapõhjalisele demokraatiale tuginevate esinduskogude moodustamise ning toimimise. Teadaolevalt ei ole üheski Eestiga võrreldavas demokraatlikus Euroopa riigis (võrreldav rahvaarvu, valimissüsteemi, omavalitsusüksuste suuruse ja arvu ning omavalitsustasandite arvu poolest) Eestiga sarnast regulatsiooni kehtestatud. Kandidaatide ülesseadmise õigus on reserveeritud poliitilistest ühendustest üksnes erakondadele vaid vähestes Euroopa riikides.<sup>40</sup>

**58.** Olen seisukohal, et põhiseaduse § 154 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse garantiid ning EKOH-st tulenevat detsentraliseerimise põhimõtet silmas pidades ei või seadusandja kohalikku demokraatiat ignoreerida ning allutada kohalikku omavalitsust riigi keskvoimule. Praegusel ajal seavad eri seadusandlikud mehhanismid koostoimes ohtu põhimõtte, et kohalikul tasandil tehtavad otsused peavad lähtuma eelkõige just kohaliku kogukonna vajadustest ning et kohaliku elu puudutavate otsuste tegemisel tuleb kohalikele omavalitsustele tagada autonoomia.

*(b) Kohalike esindusorganite representatiivsus*

**59.** Riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamist eristab asjaolu, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on valijaskond teine kui Riigikogu valimistel: hääle- ja kandideerimisõigus on lisaks Eesti kodanikele ka Euroopa Liidu kodanikel ning hääleõigus on välismaalastel, kes vastavad KOVVS § 5 lõikes 2 sätestatud tingimustele. Taoline elektoraadi laienemine eristab

---

<sup>40</sup> Euroopa Nõukogu avaldas 2000. aastal uuringu, milles on analüüsitud Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse volikogu valimise süsteeme. Vt: uurimuse lisa II. Uurimus on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.local.coe.int/publications/PDF/authorities%202000/72.pdf>. Märgin lisaks, et Luksemburgis, kus kohalikud omavalitsused on elanike arvu poolest võrreldavad Eestiga, võeti 2003. aastal vastu uus valimisseadus, mille kohaselt kohalikel valimistel saavad proportsionaalse valimissüsteemiga kohalikes omavalitsustes (elanikke 3000 ja enam) kandidaate esitada kandidaatide grupid, kui lisavad oma taotlusele 50 toetusallkirja (art 227 jj); majoritaarse valimissüsteemiga kohalikes omavalitsustes (elanikke alla 3000) on üksikkandidaadid (art 200 jj). Väljavõte Euroopa Nõukogu uurimuse lisast II ning Luksemburgi valimisseadus – lisa 16.

selgelt riigivõimu teostamise omavalitsuslikust haldusest.<sup>41</sup> Ka eelviidatud EKOH preambula sätestab, et demokraatia põhimõttest tulenevalt on oluline, et võimalikult palju kogukonna inimesi saaks kohalike otsuste tegemisel kaasa rääkida. Kohalikul tasandil on osalusdemokraatia eriti tähtis ning eesmärgiks on saavutada valitavate organite võimalikult suur representatiivsus, s.t võimalikult suurel hulgal kohalikel elanikel peab olema võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist ja seeläbi kaasa rääkida kohaliku elu küsimuste otsustamisel.<sup>42</sup>

*(c) Poliitilise vastutuse anonüümsus*

**60.** Riigi ja kohaliku tasandi erisusena on oluline rõhutada ka asjaolu, et volikogu liikmete võimu legitiimne alus ei tulene erinevalt Riigikogust mitte rahvalt tervikuna, vaid üksnes konkreetse omavalitsusüksuse elanikelt. See vähendab esindaja vastutuse anonüümsust. Ehk teiste sõnadega: mida väiksem on omavalitsusüksus, seda vahetum ja otsesem on volikogu liikme isiklik vastutus oma valijaskonna ees. Riigikogule omane poliitilise vastutuse anonüümsuse probleem sõltuvalt omavalitsusüksuse suurusest ja elanike arvust kohalikul tasandil kas puudub või on tunduvalt vähemtähtis. Kui Riigikogu valimistel võib maailmavaatelisi tõekspidamisi pidada oluliseks asjaoluks, millest lähtuvalt valik tehakse<sup>43</sup>, siis kohalikke küsimusi otsustava esindaja valimisel lähtutakse enamasti kandidaadi kohalikest tundeist, usaldusväärsest ja isikuomadustest.<sup>44</sup> Kuna esindaja ja valija vahel on sageli otsene ja vahetu kontakt, siis põhineb vastutus kohalikul tasandil eelkõige isikutel.

*(d) Valimisliitude poliitiline vastutus*

**61.** 1996. aasta kohalikel valimistel kandideeris 122 erakonnanimikirja (kogusid 25% kehtivates häältest), 30 erakondade valimisliitude nimekirja (kogusid 13% kehtivatest häältest) ja 621 kodanike valimisliitude nimekirja (kogusid 59% kehtivatest häältest). 1999. aasta valimistel kandideeris 180 erakonnanimikirja (kogusid 43% kehtivatest häältest), 18 erakondade

<sup>41</sup> Sama seisukoht Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Justiitsministeerium. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 651.

<sup>42</sup> RKPJK 15. juuli 2002 otsus asjas nr 3-4-1-7-02, p 20: „Kohaliku omavalitsuse esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõtte on suunatud selle saavutamisele, et organ oleks piisavalt representatiivne. Kõigile valijatele ja valijate gruppidele peab olema tagatud võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist.“ RKPJK 4. novembri 1998 otsus asjas nr 3-4-1-7-98, p 4: „[...] rikkuda kohaliku omavalitsuse esinduskogu moodustamise representatiivsuse printsiipi“ (kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/4-1-7-98.html>). RKPJK 21. detsembri 1994 otsus asjas nr III-4/1-11/94: „Demokraatia [...] tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel“ (kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/4/1-11/94.html>).

<sup>43</sup> Ka Riigikogu valimistel ei ole maailmavaateline erakondlik kuuluvus peamine argument. Faktumi poolt enne 2003. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimisi saadud „[k]üsitlustulemustest selgub, et oma eelistuse teevad eelkõige kandidaadi isikust lähtuvalt enam kui pooled valijaist – 54 protsenti. Erakonna asetab valiku tegemisel esiplaanile 37 protsenti“. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.faktum.ee/19022003.html>. Avaldatud ka Postimehes 19. veebruaril 2003 – lisa 17.

<sup>44</sup> Seda möönis ka Riigikogu 27. märtsi 2002 istungil justiitsminister. Riigikogu 27. märtsi 2002 stenogramm. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02032709-07.html#P385\\_68538](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02032709-07.html#P385_68538) – lisa 18, päevakorrapunkt 8, lk 12.

valimisliitude nimekirja (kogusid 6% kehtivatest häältest) ja 570 kodanike valimisliitude nimekirja (kogusid 50% kehtivatest häältest). 2002. aasta valimistel kandideeris 632 erakonnanimikirja ja 242 valimisliitude nimekirja ning erakonnad kogusid 81% ja valimisliidud 19% kehtivatest häältest. Valimisliidud saavutasid valimisvõidu siiski 107-s omavalitsuses.<sup>45</sup>

**62.** Eeltoodud statistika põhjal võib väita, et areng toimub erakonnastumise suunas ning ka valija kaldub üha enam eelistama erakonna nimekirjas kandideerivaid isikuid (tõsi küll, 2002. aasta valimistel oli areng forsseeritud). Seega peaks olema tagatud ka poliitiline stabiilsus ja eeldused poliitilise vastutuse tekkeks kohalikul tasandil. Kuna valimisliitude lubamine ei ohusta üldist poliitilist vastutust valimisliitude tähtsuse jätkuva vähenemise tõttu, siis tekib küsimus, kas on vajalik ja põhiseaduslikult õigustatud valijate valikuvõimaluste kunstlik ahendamine poliitilise vastutuse suurendamise motiivil ning üksnes kohaliku elu küsimustega tegelevate valimisliitude keelustamine.

**63.** Valimisliitudele kui üksnes kohaliku elu küsimustega tegelemiseks loodud poliitilistele ühendustele heidetakse ette nende ebapüsivust ning sellest tulenevat poliitilise vastutuse hajutatust. Kuna käsitlesin valimisliitude poliitilise vastutuse küsimust programmilise poliitilise vastutuse toimimist silmas pidades pikemalt oma 30. mai 2002. a taotluses Riigikohtule „Riigikogu poolt 27. märtsil 2002 vastu võetud KOVVS § 31 lõike 1, § 32 lõike 1 ja § 33 lõike 2 punkti 1 osalise kehtetuks tunnistamise kohta“ (lk 9–11), siis siinkohal ei korda ma seda pikemalt üle. Rõhutan vaid, et 1996. aasta ja 1999. aasta statistika näitas, et rohkem kui iga neljas kodanike valimisliit säilis.

*(e) Vahekokkuvõte*

**64.** Eeltoodust tulenevalt leian, et piirang, mille kohaselt saab erakonnana käsitleda üksnes taolisi isikute poliitilisi ühendusi, mille eesmärgiks on nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil võimu teostamine, **ei ole sobiv vahend eesmärgi saavutamiseks – poliitilise vastutuse suurendamiseks.** Pigem võivad seeläbi kahjustada saada **kohalike omavalitsuste määrav roll kohaliku elu küsimuste otsustamisel ning kohalike esindusorganite võimalikult suur representatiivsus.** Kohalike omavalitsuste väiksuse tõttu on valitud esindaja poliitiline vastutus sageli personaalne ning Riigikogule omane **poliitilise vastutuse anonüümsuse ja hajutatuse probleem omavalitsusüksuse väiksuse ja elanike väikese arvu tõttu puudub või on vähem tähtis.**

**65.** Kuigi olen seisukohal, et kohalikul tasandil poliitilise vastutuse saavutamiseks ei ole üksnes kohalikul tasandil võimu teostava poliitilise ühenduse keelustamine abinõuna sobiv, pean analüüsi terviklikkuse huvides vajalikuks järgnevalt näidata, et selline piirang ei ole ka vajalik ega mõõdukas seatud eesmärgi suhtes.

---

<sup>45</sup> Andmed põhinevad kandideerimise ja valimistulemuste osas Vabariigi Valimiskomisjoni materjalidel 1996, 1999 ja 2002. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kohta. Kättesaadavad ka arvutivõrgus Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: <http://www.vvk.ee/kovindex.html>.

### 1.2.3. Vajalikkus

**66.** Vajalikkuse kriteerium proportsionaalsuse hindamisel tähendab, et eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.

**67.** Et kohalikel valimistel saavad kandideerida ja valida vaid kohaliku omavalitsuse üksuse maa-alal elavad kandideerimis- ja hääleõiguslikud isikud, on 1000 liikme nõue üksnes kohaliku omavalitsuse teostamiseks moodustatavate erakondade suhtes väga probleemne.<sup>46</sup> Isegi kui erakonnaseadus võimaldaks erakonda moodustada vaid kohaliku omavalitsuse teostamiseks, jääks taoline võimalus sisutihjaks, sest tegelikkuses ei ole seda võimalik objektiivsetel põhjustel teha.

**68.** 1. oktoobri 2004 seisuga oli 32-s kohaliku omavalitsuse üksuses elanike arv alla tuhande; 94-s kohaliku omavalitsuse üksuses oli elanike arv vahemikus 1000–2000.<sup>47</sup> Arvestades asjaolu, et hääletamis- ja kandideerimisõigust omavaid isikuid (KOVVS § 5) on veelgi vähem ning et Eestis seni toimunud kohaliku omavalitsuse valimiste keskmine osalusprotsent on jäänud 49,8–52,6 vahele, on selge, et poliitiliselt aktiivsete inimeste hulk, kes oleksid huvitatud üksnes kohaliku omavalitsuse teostamiseks loodava erakonnaga liitumisest, teeks rohkem kui pooltes kohaliku omavalitsuse üksustes taoliste erakondade moodustamise võimatuks. Seega takistaks 1000 liikme nõue mitmetes omavalitsusüksustes üksnes konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse huvides tegutseva erakonna moodustamist.

**69.** Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et 1000 liikme minimaalnõue kui erakonna asutamisevabaduse piirang on äärmiselt kõrge lävi ning seega tõsine erakonnapõhiõiguse (asutamisevabaduse) riive.

**70.** Eelnevalt analüüsisin piirangu, mille kohaselt peab poliitilise ühenduse eesmärgiks olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine, sobivust poliitilise vastutuse tagamise kui eesmärgi saavutamise vahendina. Ülaltoodust ilmneb, et põhiseadus lähtub riigi ja kohaliku elu küsimuste eristamise põhimõttest, mida kajastavad ka detsentraliseerimise nõue, laiendatud elektoraat ja ulatuslikum kohalike elanike kaasamine otsustusprotsessi, samuti erisused poliitilise vastutuse mehhanismide toimimisel võrreldes riigi tasandiga. Üksnes poliitilise vastutuse põhimõtte maksimeerimine nõude kehtestamise kaudu, et erakonna eesmärgiks peab olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine, võib minna vastuollu eelnimetatud põhimõtetega ning ei arvesta seega demokraatia printsiibi kohalikul tasandil toimimise erisustega.

---

<sup>46</sup> RKPJK 15. juuli 2002 otsus asjas nr 3-4-1-7-02, p 29: “Vabariigi Valimiskomisjoni andmetel on saja ühes kohaliku omavalitsuse üksuses kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel hääleõiguslikke isikuid 1001–2000. Seejuures on hääletamisõigus KOVVS § 5 lõigete 1 ja 2 järgi ka isikutel, kellel pole Eesti kodakondsust. Erakonda saavad aga Põhiseaduse § 48 lg 1 teise lause järgi kuuluda ainult Eesti kodanikud. Kolleegiumi arvates on sellistes kohaliku omavalitsuse üksustes võistlevate kohalike erakondade moodustamine ebareaalne. Viiekümne kaheksas kohaliku omavalitsuse üksuses on kohalike erakondade moodustamine üldse võimatu, sest nendes linnades ja valdades on hääletamisõigust omavaid isikuid alla ühe tuhande. Ülejäänud kohaliku omavalitsuse üksustes tuleb kohaliku erakonna moodustamise tõenäosust hinnates arvesse võtta võimalikku valimisaktiivsust. Nii oli 1999. a kohalikel valimistel hääletamisest osavõtt alla 50%. Arvestades valijate poliitilist aktiivsust, on kohalike erakondade asutamise tõenäosus väike ka sellistes kohaliku omavalitsuse üksustes, kus kandideerimisõiguslikke isikuid on tunduvalt üle kahe tuhande.”

<sup>47</sup> Rahvastikuregistri andmed – lisa 19.



71. Leian, et ei 1000 liikme nõue ega ka nõue, et erakonna eesmärgiks peab olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine, **ei ole vajalikud** abinõud kohalikul tasandil poliitilise stabiilsuse saavutamiseks, poliitilise killustatuse vältimiseks ja sellest tuleneva poliitilise vastutuse suurendamiseks. Sama eesmärki (poliitilise vastutuse suurendamine) oleks põhimõtteliselt võimalik saavutada ka vähem koormavate meetmetega, näiteks valimiskünnise<sup>48</sup> kehtestamise või erakonnaseaduse eelnõu arutelul esitatud nõudega koguda ja esitada teatud hulk toetajate allkirju.<sup>49</sup> Nii KOVVS eelnõu kui ka KOVVS muutmise seaduse eelnõu (1135 SE) menetluse käigus arutati ka üksnes kohaliku elu küsimustega tegelemiseks moodustatavate ja ilma minimaalse 1000 liikme nõudeta poliitiliste ühenduste – valimisliitude – keelamist diferentseerituna omavalitsusüksuse elanike arvust lähtudes.

72. Kuigi olen seisukohal, et kohalikul tasandil poliitilise stabiilsuse saavutamiseks ei ole 1000 liikme minimaalnõue erakonna asutamiseks vajalik, pean analüüsi terviklikkuse huvides vajalikuks järgnevalt näidata, et antud piirang ei ole ka mõõdukas seatud eesmärgi suhtes.

#### 1.2.4. Mõõdukus

73. Mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

74. Poliitilise vastutuse tagamise eesmärgil kehtestatud erakonnapõhiõiguse piirang, mille kohaselt on erakonna minimaalseks liikmete arvuks 1000 teovõimelist 18-aastast Eesti kodanikku, ning nõue, et erakonna eesmärgiks peab olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine, on intensiivsed erakonnapõhiõiguse riived, mis **ei ole mõõdukad**.

75. Erinevalt Riigikogu valimistest (põhiseaduse § 60 lõike 1 lause 2) ei esita põhiseadus selget nõuet, milline valimissüsteem – proportsionaalne või majoritaarne – peaks volikogude valimistel kehtima. Siiski olen seisukohal, et proportsionaalse valimissüsteemi nõue on tuletatav põhiseaduse § 156 lõike 1 lauses 2 (alates 10. oktoobrist 2005 kehtiva § 156 lõike 1 lauses 3<sup>50</sup>) sätestatud ühetaolisuse printsiibist. Valimiste ühetaolisuse põhimõtte kohaselt peab igal valija hääl olema võimalikult võrdne kaal. Ühetaolised valimised tähendavad lisaks sellele, et igal valijal on üks hääl (formaalne ühetaolisus) ning iga valija hääle väärtus peab olema pärast valimistulemuste kindlakstegemist võimalikult ühesugune ja tuleb vältida häältele nulliga võrduva kaalu omistamist (materiaalne ühetaolisus). Kui üksikkandidaadile või valimisnimekirjale antud häälte osakaal ei

<sup>48</sup> Et erakonna liikmete arv ei peaks olema tähtsaim kriteerium, vaid olulisem peaks olema valimiskünnis, viitas ka justiitsminister K. Kama erakonnaseaduse teise lugemise lõpus 4. mail 1994. Vt VII Riigikogu stenogrammid 1994. III köide, lk 1406 – lisa 12.

<sup>49</sup> Ka RKPJK 15. juuli 2002 otsuses asjas nr 3-4-1-7-02 märgitakse, et „[i]seenesest ei takista demokraatia põhimõtted subjektiivsete valimisõiguste mõistlikku piiramist. Näiteks on lubatud kehtestada kautsjon, et heidutada mittetõsiseid ühendusi ja üksikkandidaate, nõuda kandidaadi ülesseadmiseks teatavat arvu toetusallkirju“ (p 21). Märgin lisaks, et enne Teist maailmasõda sätestas linnaseaduse (RT 1938, 43, 404; antud Riigihoidja poolt dekreedina) § 6, et linnad on pealinn ning esimese, teise ja kolmanda astme linnad; esimese astme linnadeks loetakse linnad elanike arvuga üle 50000, teise astme linnadeks linnad elanike arvuga 10000 kuni 50000 ja kolmanda astme linnadeks linnad elanike arvuga alla 10000. Esimese astme linnas pidi kandidaadi esitamiskirjal olema vähemalt 15, teise astme linnas vähemalt 10 ja kolmanda astme linnas vähemalt 5 allkirja (linnavolikogu valimise seaduse § 33; RT 1939, 41, 329); valdades kategoriseerimata vähemalt 5 allkirja (vallavolikogu valimise seaduse § 33; RT 1939, 41, 330).

<sup>50</sup> RT I 2003, 29, 174; kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=550572>.

võrdu talle antud mandaatide arvuga, on tegu häälte ebavõrdse kaaluga pärast valimistulemusi ning seega ebaproportsionaalsete valimistulemustega. Riigikohus on lisaks märkinud, et „[m]ida vähem läheb hääli kaotsi, seda representatiivsem eeldatavalt esinduskogu on“.<sup>51</sup> Seega moodustavad ühetaolisuse põhimõtte, proportsionaalsete valimiste nõue ning esinduskogu representatiivsuse tingimus omavahel seotud põhimõtete kogumi.

**76.** Leian, et demokraatia põhimõttest tuleneva poliitilise vastutuse tagamine on küll ka proportsionaalse valimissüsteemiga kohalikul tasandil oluline, kuid olulisemat rolli mängivad siinjuures teised demokraatia printsiibi väljendused: eespool pikemalt analüüsitud kohalike omavalitsuste määrav roll kohaliku elu küsimuste otsustamisel ning valitavate organite võimalikult suur representatiivsus. Demokraatia seisukohalt on proportsionaalse valimissüsteemi puhul lisaks poliitilisele vastutusele vähemalt sama oluline väärtus ühiskonnas kandepinda omavate eri huvide ja hoiakute esindatusel. Olen seisukohal, et poliitilise vastutuse tagamine ei kaalu üles nimetatud väärtusi, mistõttu ei ole üksnes kohalikul tasandil võimu teostava poliitilise ühenduse keelustamine ja 1000 liikme künnis erakonna asutamiseks abinõudena proportsionaalsed seatud eesmärgi suhtes.

## **2. Muude põhiõiguste piiramine erakonnapõhiõiguse piiramise kaudu**

**77.** Järgnevalt pean vajalikuks analüüsida küsimust, kas ja milline on § 48 lõike 1 lauses 2 sätestatud erakonnapõhiõiguse piirangu seos teiste põhiõigustega.

### **2.1. Valimisõigus**

**78.** Erakonna asutamise ja tegevusvabadus on seotud otseselt valimisõigusega (riigi tasandil põhiseaduse §-d 57 ja 60, kohaliku omavalitsuse tasandil põhiseaduse § 156), sest valimisõiguse realiseerimist võib vaadelda erakonnapõhiõiguse peamise eesmärgina üldise eneseteostusvabaduse kõrval. Seega tuleb leida vastus küsimusele, kas erakonnapõhiõiguse piiramine võib kujuneda ka valimisõiguse piiramiseks kohalikel valimistel. Kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel ei piirata ebaproportsionaalselt valimisõigust, kui valimisõiguse teostamiseks on erakondlikule lähenemisele olemas mõistlik ja efektiivne alternatiiv nii kandideerimisõigust, kandidaatide ülesseadmise õigust kui ka hääletamisõigust silmas pidades. Järgnevalt analüüsin kõigepealt mõju aktiivsele ning seejärel passiivsele valimisõigusele.

#### *(a) Aktiivne valimisõigus*

**79.** Riigikohus märkis oma 15. juuli 2002 otsuses asjas nr 3-4-1-7-02 muu hulgas ka valimisstatistikal tuginedes, et üksikkandidaadid ei ole valimistel valimisnimekirjadega võrreldes konkurentsivõimelised (p 24). Tõenäosus saada valituks üksikkandidaadina on väike.

**80.** Näiteks 1999. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistel osales kokku kõigis omavalitsusüksustes 159 üksikkandidaati, mis on kandidaatide üldarvust (12 801) ligikaudu 1,24%. Valituks osutus kokku 23 üksikkandidaati, mis on mandaatide üldarvust (3355) ligikaudu 0,69%. 2002. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistel osales kokku kõigis

<sup>51</sup> RKPJK 27. jaanuari 2003 otsus asjas nr 3-4-1-3-03, p 11; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/4-1-3-03.html>.

omavalitsusüksustes 121 üksikkandidaati, mis on kandidaatide üldarvust (15 203) ligikaudu 0,79%. Valituks osutus kokku 12 üksikkandidaati, mis on mandaatide üldarvust (3273) ligikaudu 0,37%.<sup>52</sup>

**81.** Tõsi, erakonnanimikirjas saab kandideerida ka kandidaat, kes ei soovi mingil põhjusel erakonnaga liituda. Kandideerimisõigus ei ole sellisel juhul aga vaba, sest kandideerimise ja seega valimisõiguse teostamise üle otsustab erakond. Seega ei saa seda võimalust pidada mõistlikuks ja efektiivseks alternatiiviks erakonda kuulumise kaudu kandideerimisele üleriigiliste erakondade kohalikes valimisnimekirjades.

**82.** Alates järgmistest kohaliku omavalitsuse volikogude valimistest, mis toimuvad 2005. aasta oktoobris, ei ole võimalik valimisõiguse ühiseks teostamiseks moodustada valimisliite. Poliitiliste huvide väljendamiseks ja esindamiseks kohaliku tasandi valimistel muu organisatoorse vormi kaudu kui erakond ei ole seadusega võimalusi loodud. Seega on alates 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistest **reaalselt võimalik kohalikul tasandil valituks saada üksnes juhul, kui kandidaat kuulub üleriigilisse erakonda ja kandideerib erakonna kohalikus valimisnimekirjas.**

*(b) Passiivne valimisõigus*

**83.** Subjektivne õigus valida (hääletamisõigus) eeldab reaalselt võimalust valida eri kandidaatide ning nende poolt esindatud maailmavaadete ja ühiskondlike seisukohtade vahel. Seega ei saa õiguspäraseks pidada olukorda, kus teatud kohalikes omavalitsustes ei ole erakondi kohalikel valimistel üldse esindatud või on esindatud vaid üks poliitiline jõud.

**84.** 1999. aasta kohalikel valimistel oli kohaliku omavalitsuse üksuseid, kus kandideerisid ainult kodanike valimisliitude nimekirjad, kokku 120; kohaliku omavalitsuse üksuseid, kus oli esindatud vaid üks erakonna, kodanike valimisliidu või erakondade valimisliidu nimekiri, oli 21.<sup>53</sup>

**85.** 2002. aastal oli kohaliku omavalitsuse üksuseid, kus ei kandideerinud ühtegi erakonna nimekirja, kokku 14; kohaliku omavalitsuse üksuseid, kus oli esindatud vaid üks erakond, oli 46. Omavalitsusüksuseid, kus osales vaid üks erakonna või valimisliidu nimekiri, oli kokku 6. Eestimaa Rahvaliid oli 2002. aasta kohalikel valimistel esindatud oma nimekirjaga 159-s, Eesti Keskerakond 157-s, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica 117-s kohalikus omavalitsuses; teiste erakondade valimisnimekirjad olid esindatud vähem kui 60-s kohaliku omavalitsuse üksuses.<sup>54</sup>

**86.** Kuigi seadusandja peab praegusel ajal Eestis kohalikul tasandil sobivaks üksnes erakondlikku maailmavaatelist demokraatiat, seab eeltoodud statistika suure küsimuse alla, kas

<sup>52</sup> Andmed põhinevad kandideerimise ja valimistulemuste osas Vabariigi Valimiskomisjoni materjalidel 1999. ja 2002. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kohta. Kättesaadavad ka arvutivõrgus Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: <http://www.vvk.ee/kovindex.html>.

<sup>53</sup> Andmed põhinevad Vabariigi Valimiskomisjoni materjalidel 1999. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kohta. Kättesaadav ka arvutivõrgus Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: [http://www.vvk.ee/k99/st\\_nimekirjad.stm](http://www.vvk.ee/k99/st_nimekirjad.stm).

<sup>54</sup> Andmed põhinevad Vabariigi Valimiskomisjoni materjalidel 2002. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kohta. Kättesaadav ka arvutivõrgus Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: [http://www.vvk.ee/k02/st\\_nimekirjad.stm](http://www.vvk.ee/k02/st_nimekirjad.stm), [http://www.vvk.ee/k02/st\\_erakonnad.stm](http://www.vvk.ee/k02/st_erakonnad.stm).

erakonnad on valmis ja võimelised tagama kõigile kohalikel valimistel osaleda soovivatele hääletajatele **reaalse valiku hääletamisõiguse teostamiseks**. Ühe ja sama maailmavaatega kandidaatide vahel valimisele peab kindlasti lisanduma võimalus valida eri maailmavaadete vahel. Vastasel juhul domineerib üks maailmavaade ebaproportsionaalselt ning tekib erakondlik monopolism. Seeläbi ei ole tagatud esindusorganite piisav representatiivsus. Tõsi, erakondade kõrval saavad kandideerida ka üksikkandidaadid, keda valija saab valida. Samas üksikkandidaat esindab vaid enese subjektiivseid vaateid. Võimalus valida eri poliitiliste ühenduste vahel, olgu selleks kas erakonnad ja/või valimisliidud, kujutab endast kvalitatiivselt hoopis teistsugust valikut, sest tegu on isikute gruppidega, kes esindavad maailmavaatelisi või mis tahes muid sotsiaalse või ühiskondliku grupi ühiseid huve ja arusaamu.

**87.** Väga piiratud valikuvõimaluse tulemusel võib lisaks esindusorgani ebapiisavale representatiivsusele tagajärjeks olla ka **kohalike elanike hääletamisaktiivsuse langus**. Reaalse valiku puudumisel lihtsalt ei minda valida. Tuleb silmas pidada, et inimeste arv, kes ei toeta ühtegi erakonda, üha suureneb. Näiteks novembris 2004 avaldatud uuringute kohaselt kasvas inimeste arv, kes ei taha või ei oska oma eelistust ühelegi erakonnale anda, võrreldes 2003. a aprilliga 15%-lt 35%-ni.<sup>55</sup> Väärrib ka märkimist, et 2003. aasta lõpul läbiviidud uuringute käigus hindasid küsitletud tol hetkel oma võimalusi mõjutada kohaliku võimu tegevust suuremaks (sellise võimaluse olemasolu tunnistas ligikaudu neljandik), kui võimalust mõjutada erakondade, Riigikogu, maavalitsuse, ministrite ja presidendi tegevust (mõjutamise võimalust eitas 81-92% küsitletutest).<sup>56</sup>

(c) *Kokkuvõte*

**88.** Eeltoodust tuleneb, et **kuna erakonna asutamisele ja tegutsemisele on seatud piirangud, mis ei ole proportsionaalsed seatud eesmärgiga – poliitilise vastutuse tugevdamine –, siis piirab see vahetult ja ebaproportsionaalselt valimisõiguse teostamist kohalikul tasandil.**

## 2.2. Võrdne kohtlemine

**89.** Põhiseaduse kohaselt saavad erakonda kuuluda üksnes Eesti kodanikud. Taolist põhimõtet kajastab ka erakonnaseaduse § 5 lõige 1, mis sätestab, et erakonna liikmeks võib olla vähemalt 18-aastane teovõimeline Eesti kodanik.

**90.** KOVVS § 5 lõiked 1 ja 5 sätestavad, et hääletamise ja kandideerimise õigus on ka Euroopa Liidu kodanikul.

**91.** Nimetatud nõue tuleneb Euroopa Ühenduse asutamislepingu (edaspidi EÜ asutamisleping) artiklist 19, mis sätestab: „Igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, on

<sup>55</sup> AS Emori andmed. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arihiv.html?id=1252>; avaldatud ka Eesti Päevalehes 1. novembril 2004 – lisa 20. Ka Turu-uuringute AS poolt detsembris 2004 avaldatud uuringu kohaselt kasvas võrreldes kuu aega tagasi läbiviidud küsitlusega nende inimeste hulk, kes ei oska öelda, millisele erakonnale nad oma hääle annaksid, 9%-lt 14%-ni ning ligi veerand valimisõiguslikest inimestest ei toetanud ühtegi erakonda. Turu-uuringute AS andmed. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/141204/esileht/siseuudised/152596.php>, avaldatud Postimehes 14. detsembril 2004 – lisa 21.

<sup>56</sup> Uuringukeskus Faktum. Tallinn, detsember 2003, lk 10-11. Kättesaadav arvutivõrgus Riigikogu koduleheküljel: <http://www.riigikogu.ee/?id=9263> – lisa 22.

selles liikmesriigis kohalikel valimistel **õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel**. Selle õiguse kasutamise üksikasjaliku korra on vastu võtnud nõukogu ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga; nimetatud korras võib ette näha erandeid, kui neid õigustavad liikmesriigi eriomased probleemid“ [rõhutus lisatud].

**92.** Viidatud sätte alusel on vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu 19. detsembri 1994 direktiiv 94/80/EÜ, millega kehtestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta Euroopa Liidu kodanikud saavad kasutada õigust valida ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel.<sup>57</sup> Direktiiv lähtub Euroopa Liidu kodanike võrdse kohtlemise põhimõttest. Väärrib märkimist, et 1996. aastal algatas Euroopa Komisjon EÜ asutamislepingu artikli 226 alusel rikkumismenetluse 11 liikmesriigi suhtes, kes ei olnud direktiivis nõutud meetmeid võtnud. Pärast menetluse algatamist viisid 10 riiki oma õiguskorra EÜ asutamislepingu ja direktiivi nõuetega kooskõlla enne menetluse algatamist Euroopa Kohtus. Ainsal kohtusse jõudnud juhul otsustas Euroopa Kohus, et Belgia ei ole direktiivist tulenevaid nõudeid täitnud.<sup>58</sup>

**93.** Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 alusel kohaldatakse põhiseadust Eesti kuulumisel Euroopa Liitu liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi arvestades. Liitumislepingu<sup>59</sup> artikli 1 punkti 2 järgi moodustab liitumislepingu lahutamatu osa liitumisakt. Liitumisakti<sup>60</sup> artikli 2 järgi on alates ühinemiskuupäevast asutamislepingute sätted uutele liikmesriikidele siduvad. Eeltoodust järeldub, et Euroopa Liidu õigus on Eesti siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik ning siseriiklik õigus peab olema Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

**94.** EÜ asutamislepingu artikkel 10 sätestab nn lojaalsuspõhimõtte, mis kohustab liikmesriike võtma kõik vajalikud meetmed, „[...] et tagada nende kohustuste täitmi[n]e, mis tulenevad käesolevast lepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest. Liikmesriigid peavad hoiduma kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada käesoleva lepingu eesmärkide saavutamist“.

**95.** Seega on Eesti Vabariik kohustatud kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel **tagama Euroopa Liidu kodanikele** Eesti kodanikega **võrdsed võimalused valimisõiguse teostamiseks**. Taoline kohustus laieneb nii üksikkandidaadina kandideerimisele kui ka kandideerimisele valimisnimekirjas, olgu selleks siis kas erakonna või muu poliitilise ühenduse või liidu nimekirja. Võimaluse jätmine üksnes üksikkandidaadina kandideerida ei taga võrdset kohtlemist, sest üksikkandidaat ei ole valimisnimekirjaga võrreldes konkurentsivõimeline. Direktiivi ülevõtmist analüüsinud Euroopa Komisjoni raport läheb siin veelgi kaugemale, märkides, et diskrimineerimiskeelu põhimõtte järgi peab teiste liikmesriikide kodanikel olema täielik ligipääs kohalikule poliitilisele elule, neil peab olema võimalik astuda olemasolevate erakondade liikmeks ja asutada koguni uusi erakondi.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> EÜT L 368, 30. detsember 1994, lk 38; muudetud nõukogu 13. mai 1996 direktiiviga 96/30/EÜ (EÜT L 122, 22.05.1996, lk 14) ning seoses Euroopa Liidu mais 2004 toimunud laienemisega (EÜT L 236, 23.09.2003, lk 334) – lisa 23.

<sup>58</sup> Euroopa Kohus, kohtuasi 323/97 *Euroopa Komisjon vs. Belgia*.

<sup>59</sup> RT II 2004, 3, 8; kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=718882>.

<sup>60</sup> Samas.

<sup>61</sup> Euroopa Komisjoni raport direktiivi 94/80/EÜ ülevõtmise kohta, Brüssel, 30. mai 2002. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2002/com2002\\_0260en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2002/com2002_0260en01.pdf) – lisa 24.

96. Võrdse kohtlemise põhimõtte tagamine Eesti õiguses on võimalik mitmel viisil. Esiteks on võimalik, et Euroopa Liidu kodanikud saaksid osaleda kohalikel valimistel näiteks valimisliidu valimisnimekirjas. Teiseks tuleb silmas pidada, et Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 järgi kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi arvestades. Tagamaks Eesti kohustuste täitmine, pean võimalikuks põhiseaduse § 48 lõike 1 teise lause tõlgendamist viisil, mille kohaselt võivad kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel osalemise eesmärgil kuuluda erakonda ka Euroopa Liidu kodanikud. Taoline tõlgendus eeldab EKS § 5 lõike 1 esimese lause muutmist.

### ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

97. Leian, et tegu on riigiõiguslikult äärmiselt olulise ja põhimõttelise kaasusega. Lähtudes eeltoodust olen seisukohal, et kehtiv õigus ei ole põhiseadusest ja EÜ asutamislepingust tulenevate nõuetega kooskõlas.

98. Erakonnapõhiõigusel ja valimisõigusel on ühelt poolt tõrjeõiguslik ehk negatiivne külg, mille kohaselt **peab seadusandja hoiduma põhjendamatust sekkumisest põhiõigustesse** ja laskma isikul oma vaba tahte kohaselt otsustada käitumisalternatiivide vahel. Kuid neil põhiõigustel on ka sooritusõiguslik ehk positiivne külg, mis väljendub korralduses ja menetluses ehk seadusandja kohustuses **kujundada poliitilise tahte protsesse välja selliselt, et isikute põhiõigused oleksid ka realselt teostatavad.**

99. Viidatud põhiõiguste piiramine tõrjeõiguslikust küljest võib olla õiguspärane, kui sooritusõigusliku külje kaudu suudab seadusandja riiveid kompenseerida. Antud juhul on erakondliku demokraatia kehtestamise kaudu kohalikul tasandil jätnud seadusandja muutmata erakondade loomist ja tegutsemist puudutava regulatsiooni, mistõttu on KOVVS § 70<sup>1</sup> ja EKS § 1 lõige 1, § 5 lõige 1 lause 1 ja § 6 lõige 2 toonud kaasa **põhiseadusevastase olukorra.**

100. Tagatud ei ole **kohaliku omavalitsuse esindusorganite piisav representatiivsus**, sest valimistel on kandideerida võimalik üksnes erakondadel ja üksikkandidaatidel, kusjuures erakondade loomist ja tegutsemist reguleeriv EKS ei võimalda üksnes kohalikes huvides tegutsevate erakondade moodustamist ning kehtestatud liikmelisuse lävi 1000 kodanikku on kohalike omavalitsuste suurust arvestades ületamatult kõrge. Kohaliku omavalitsuse teostamiseks erakondade või muude poliitiliste ühenduste (nt valimisliit) loomise võimaluse välistamine seab omakorda tõsise küsimuse alla **kohaliku demokraatia toimimise ja kohalike omavalitsuste määrava rolli kohaliku elu küsimuste otsustamisel.** EKS ja KOVVS rikuvad ka **Euroopa Liidu kodanike võrdse kohtlemise põhimõtet.**

## LISAD

1. Õiguskantsleri 30. mai 2002 taotlus nr 1 Riigikohtule „Riigikogu poolt 27. märtsil 2002 vastu võetud „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse“ § 31 lg 1, § 32 lg 1 ja § 33 lg 2 p 1 osalise kehtetuks tunnistamise kohta“.
2. 30. juuli 2002 Riigikogu stenogramm. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1135 SE) esimene lugemine.
3. 21. septembri 2004 kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (443 SE I).
4. Justiitsministeeriumi 13. oktoobri 2004 kiri Isamaaliidu algatatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (443 SE) kohta.
5. 30. septembri 2004 Riigikogu stenogramm. Ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest.
6. Õiguskantsleri 26. novembri 2004 ettepanek nr 10 „Riigikogu poolt vastu võetud erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega“.
7. 9. detsembri 2004 Riigikogu stenogramm. Õiguskantsleri ettepaneku nr 10 „Riigikogu poolt vastuvõetud erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega“ käsitlemine.
8. 14. detsembri 2004 Riigikogu stenogramm. Õiguskantsleri ettepaneku nr 10 „Riigikogu poolt vastuvõetud erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega“ käsitlemine.
9. 16. veebruari 1994 Riigikogu stenogramm. Erakonnaseaduse eelnõu teine lugemine.
10. 14. detsembri 1993 Riigikogu stenogramm. Erakonnaseaduse eelnõu esimene lugemine.
11. 11. mai 1994 Riigikogu stenogramm. Erakonnaseaduse eelnõu kolmas lugemine.
12. 4. mai 1994 Riigikogu stenogramm. Erakonnaseaduse eelnõu teine lugemine.
13. 17. juuni 1998 Riigikogu stenogramm. Vabariigi Valitsuse algatatud äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse, sihtasutuste seaduse ning nendega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu.
14. 13. aprilli 1994 Riigikogu stenogramm. Erakonnaseaduse eelnõu teise lugemise jätkamine.
15. 4. novembri 2004 Riigikogu stenogramm. Isamaaliidu fraktsiooni algatatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (443 SE) esimene lugemine.
16. Väljavõte Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse volikogu valimise süsteemide analüüsi lisast (Euroopa Nõukogu uuring, avaldatud 2000. aastal). Luksemburgi valimisseadus.
17. Uuringukeskuse Faktumi läbiviidud küsitlustulemused. 19. veebruar 2003 „Kommentaar: Kui hääled oleksid juba antud“.

18. 2. märtsi 2002 Riigikogu stenogramm. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (747 SE) teise lugemise jätkamine
19. Rahvastikuregistri andmed Eesti elanike arvu kohta omavalitsuste lõikes 1. oktoobri 2004 seisuga.
20. Emori uuringutulemused. 17. detsember 2004 „Oktoobrikuu erakondade populaarsusedetabelit juhivad Reformierakond ja Keskerakond“.
21. Turu-uuringute AS küsitlustulemused. 14. detsembri 2004 Postimehe artikkel „Usaldamatus poliitikute vastu kasvas veelgi“.
22. Uuringukeskuse Faktum ülevaade üle-eestilise arvamusküsitluse tulemustest. Detsember 2003 „Avalik arvamus novembris“.
23. Euroopa Liidu Nõukogu 19. detsembri 1994 direktiiv 94/80/EÜ ja 13. mai 1996 direktiiv 96/30/EÜ.
24. 30. mai 2002 Euroopa Komisjoni raport direktiivi 94/80/EÜ ülevõtmise kohta.



## KOOSKÕLASTUSLEHT

Koostaja

NIMI

ALLKIRI

KUUPÄEV

NIMI

ALLKIRI

KUUPÄEV

Vanem nõunik

Osak. juhataja-nõunik

Peraamatupidaja

Kantselei direktor

Asetäitja-nõunik

Asetäitja-nõunik

Keeleline korrektuur

Koopia saata (anda)

1.

2.

3.

4.

5.

Ettepanek avaldada materjal õiguskantsleri kodulehel