



Õiguskantsler

Teie 05.03.2018 nr

Meie 20.03.2018 nr 6-4/180364/1801338

## **Fraktsiooni moodustamiseks vajalik volikogu liikmete arv**

Lugupeetud avaldaja

Pöördusite [ ] nimel õiguskantsleri poole küsimusega, kas on põhiseaduspärane, et **kohaliku omavalitsuse korralduse seadus** (KOKS) ei reguleeri volikogu fraktsiooniga seonduvat (**I**). Leidsite, et KOKS peaks tagama volikogu liikmete võrdse kohtlemise. Samuti palusite kontrollida, kas **Tartu linna põhimääruse** säte, mis annab volikogu fraktsiooni moodustamise õiguse vähemalt viiele volikogu liikmele, on õiguspärane (**II**).

**I.** KOKS ei reguleeri volikogu fraktsioone, vaid võimaldab seda teha volikogul (§ 8 lõige 2). Volikogu fraktsioonidega seotud küsimused on volikogusisesed küsimused, mis kuuluvad tema enesekorraldusõigusesse (PS § 156 lõike 1 esimene lause). Leian, et PS-ga ei ole vastuolus, kui KOKS jätab volikogu fraktsiooni moodustamise tingimused (sh fraktsiooni moodustamiseks nõutava volikogu liikmete arvu) volikogude reguleerida. See ei ole küsimus, mida Riigikogu peaks seadusega sätestama (PS § 3 lõige 1). Ka ei ole selline lahendus vastuolus õigusselguse põhimõttega (PS §-d 10 ja 13 lõige 2), ei riku kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise (PS 14. ptk) ega erakondade, valimisliitude, üksikkandidaatide või valla- või linnaelanike põhiõigusi ega -vabadusi. Kuna KOKS volikogu fraktsioone ei reguleeri, ei teki seaduse tasandil volikogu liikmete ebavõrdse kohtlemise küsimust. Õigusloome võrdsuse põhimõtte sätestab PS § 12 lõike 1 esimene lause.

**II.** Tartu linna põhimääruse § 20 lõige 1 sätestab, et volikogu fraktsiooni võivad moodustada vähemalt viis volikogu liiget. Kehtiva põhimääruse eelnõu **teisel lugemisel** Tartu Linnavolikogus (2012. aastal) kaaluti, kas fraktsiooni võib moodustada viie või kolme volikogu liikmega, ning korraldati selleks alternatiivne hääletamine. Esimese võimaluse poolt oli 29 ja teise poolt seitse volikogu liiget. Ka eelmise, 2001. aastal vastu võetud **Tartu linna põhimääruse** kohaselt võisid volikogu fraktsiooni moodustada vähemalt viis volikogu liiget (§ 21 lõige 1).

Tartu Linnavolikogus on alates 1989. aastast 49 liiget. Seega on fraktsiooni moodustamiseks vajalik, et sellesse kuuluks vähemalt 10,2% volikogu liikmetest. Fraktsiooni saavad moodustada ühes nimekirjas volikogusse valitud volikogu liikmed (Tartu linna põhimääruse § 20 lõike 3 kolmas lause). Praegu on Tartu Linnavolikogus neli fraktsiooni (Reformierakonna fraktsioon – 20 liiget; Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon – 8 liiget; Keskerakonna fraktsioon – 7 liiget; Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioon – 6 liiget). Fraktsiooni ei saa niisiis luua

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Isamaa ja Res Publica Liit (3 liiget), valimisliit Tartu Heaks (3 liiget) ega valimisliit Tartu Eest (2 liiget). Volikogu eelmises, VIII koosseisus (2013–2017) oli samuti neli fraktsiooni (Reformierakonna fraktsioon – 15 liiget; Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon – 8 liiget; Isamaa ja Res Publica fraktsioon – 11 liiget; Keskerakonna fraktsioon – 9 liiget). Valimisliidud Vabakund (3 liiget) ja Isamaaline Tartu Kodanik (3 liiget) fraktsioone moodustada ei saanud. Niisiis, kui praeguses, volikogu koosseisus on fraktsioonidesse mittekuuluvaid volikogu liikmeid 8 (16,3%), siis eelmises koosseisus olid neid 6 (12,2%).

Volikogul on fraktsiooniõiguse kujundamisel avar kaalutlusruum. Ta võib piirata oma liikmete õigust koonduda fraktsioonidesse eesmärkidel, mis ei ole seadusega ega PS-ga vastuolus. Volikogul on muu hulgas õigus (võttes arvesse volikogu tõhusa toimimise eesmärki) sätestada valla või linna põhimääruses ka fraktsiooni moodustamise tingimused. Nii on Tartu Linnavolikogu peale fraktsiooni miinimumsuuruse sätestanud ka nõude, et ühes nimekirjas volikogusse valitud volikogu liikmed saavad moodustada ühe fraktsiooni. Kui fraktsiooni liige lahkub fraktsioonist, ei ole tal õigust astuda mõnda teise fraktsiooni (Tartu linna põhimääruse § 20 lõike 3 kolmas ja neljas lause). Seejuures ei tohi volikogu kahjustada selliseid väärtusi nagu vaba mandaadi põhimõte ([Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) artikkel 7 lõige 1 ja KOKS § 17 lõige 2) ja õigusloome võrdsuse põhimõte (PS § 12 lõike 1 esimene lause).

Vaba mandaadi järgi juhindub volikogu liige seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest (KOKS § 17 lõige 2). Vaba mandaadi põhimõte tähendab ka seda, et volikogu liiget ei saa tagasi kutsuda ei teda valinud hääleõiguslikud valla- või linnaelanikud ega erakond või valimisliit, kelle nimekirjas ta on volikogusse valitud. Ta ei esinda volikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid teostab avalikku võimu valla või linna hääleõiguslike elanike esindajana. Samuti tuleneb vaba mandaadi põhimõttest volikogu liikme vabadus muuta oma maailmavaatelisi seisukohti ja/või erakondlikke või valimisliiduga seonduvaid eelistusi, ilma et teda saaks sundida sellepärast volikogust lahkuma. Vaba mandaat hoiab volikogu liikme vaba valijate, erakonna ja valimisliidu õiguslikult siduvatest juhistest (vrd Riigikogu liikme vaba mandaat – RKPJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#), punkt 15). Vaba mandaadi põhimõtet piirab ka see, kui volikogu fraktsiooni moodustamise reeglitest tulenevad negatiivsed tagajärjed volikogu liikme õiguste ulatusele.

Volikogu põhiseaduslikku ja seadusjärgset pädevust ei ole võimalik jõustada tema liikmetest sõltumatult. Seega võib iga volikogu liige osaleda kõigis volikogu tegevustes. Ehkki volikogul on avar kaalutlusõigus oma organisatsiooni ja menetlusi sätestavaid reegleid kujundada, piirab seda volikogu funktsioonide teostamises võrdse osalemise põhiseaduslik printsiip. Seega muutub vaba mandaadi põhimõtte kõrval oluliseks mandaadi teostamise võimaluste võrdsuse nõue.

PS § 12 lõike 1 esimene lause sätestab õigusloome võrdsuse põhimõtte. Volikogu liikmed on oma mandaadi poolest võrdsed. Samas näeb Tartu linna põhimäärus ette õigusi, mida pole neil volikogu liikmetel, kes fraktsiooni ei kuulu. Niisugused õigused on: koos volikogu esimehe ja aseesimeestega eestseisusesse kuulumise õigus (§ 21 lõige 3); lõppsõna õigus volikogu õigusakti eelnõu arutelul (§ 28 lõike 4 esimene lause); õigus taotleda vaheaega enne hääletamist (§ 28 lõike 5 punkt 15); õigus algatada volikogus linnale olulise tähtsusega küsimuse arutelu (§ 33 lõige 1).

Tartu linna põhimääruse kohaselt on igal fraktsioonil õigus olla proportsionaalselt esindatud kõikides komisjonides ja igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte alatisse komisjoni (§ 13 lõike 3 teine ja kolmas lause). Seega nimetatakse linna põhimääruses volikogu

komisjonides proportsionaalse esindatusega seoses vaid fraktsioone, seaduse järgi tuleb aga volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestada erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus (KOKS § 47 lõige 1<sup>3</sup>). Viimane ei eelda aga tingimata fraktsiooni moodustamist. Siiski on Tartu linna põhimääruse § 13 lõike 3 teist lauset võimalik tõlgendada seadusega kooskõlas olevana, sest fraktsioonide proportsionaalse esindatuse arvessevõtmine ei välista iseenesest ka fraktsiooni mittemoodustavate erakondade ja valimisliitude esindajate proportsionaalse esindatuse tagamist volikogu komisjonides. Riigikohus on sedastanud, et „[e]rinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole” (RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, punkt 36; RKPJKm 19.05.2009, 3-4-1-1-09, punkt 19; RKHKm 10.02.2010, 3-3-1-89-09, punkt 9).

Kuna Tartu linna põhimäärus seab mandaadi teostamise ulatuse sõltuvusse fraktsiooni kuulumisest, piiravad need sätted volikogu liikme mandaadi võrdset teostamist. Fraktsiooni mittekuuluvad volikogu liikmed ei saa teostada kõiki neid õigusi, mis on fraktsiooni liikmetel.

Kokkuvõttes piirab Tartu linna põhimääruse § 20 lõige 1 vaba mandaadi põhimõtet koosmõjus volikogu liikmete võrdse kohtlemise põhimõttega mandaadi teostamisel.

Õigusloome võrdsuse põhimõtet on rikutud, kui ebavõrdset kohtlemist ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on erinev kohtlemine õigusloomes õigustatud (RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, punkt 17).

Ka vaba mandaadi põhimõtte ei ole piiramatut. Sarnaselt võrdse kohtlemise põhimõttega ei tähenda vaba mandaadi põhimõtte piiramine veel seda, et rikutakse seadust või põhiseadust. Põhiseadusvastane on piirang, millel puudub legitiimne eesmärk või mis ei ole sobiv, vajalik või mõõdupärane taotletava eesmärgiga. Kuna mandaadi vaba teostamine on demokraatia seisukohalt üks olulisemaid poliitilisi õigusi, ei piisa selle põhimõtte piiramise õigustamiseks pelgast mõistlikkuse kontrollist (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, punkt 21).

Volikogu fraktsiooni moodustamiseks vajaliku volikogu liikmete miinimumarvu kehtestamisel on legitiimne eesmärk – tagada volikogu tõhus toimimine. Riigikohus on märkinud, et fraktsioonid annavad võimaluse valmistada ette ühiseid algatusi, vahetada informatsiooni ning muul moel koondada maailmavaatelisi seisukohti (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, punkt 25). Niisiis teenivad fraktsioonid ja nende moodustamise piirangud volikogu töö hõlbustamise eesmärki. Volikogu tõhus toimimine on volikogu liikmete õiguste piiramise eesmärgina legitiimne.

Piiramatut fraktsioonivabadust võib viia näiteks olukorrani, kus volikogus esindatud poliitiline jõud saab menetluslike eeliste saavutamiseks moodustada igal ajal oma liikmetest mitu suvalise arvu liikmetega väikefraktsiooni. See takistaks volikogu tõhusat töökorraldust. Fraktsiooni moodustamise piirangute teine legitiimne eesmärk on kindlustada valimiste proportsionaalsus ja erakondadel ning valimisliitudel rajanev poliitiline vastutus. Riigikohus on rõhutanud, et ainult erakondade kandideerimine kohalikel valimistel seab ohtu kohaliku omavalitsuse organite representatiivsuse (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, punkt 21; RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, punkt 32).

Fraktsiooni moodustamise piirangud peavad olema nende eesmärkide saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdupärased.

Fraktsioonid annavad võimaluse valmistada ette ühiseid algatusi, vahetada informatsiooni ning koondada seisukohti. See muudab volikogu töö tõhusamaks. Volikogu tõhus toimimine on niisiis volikogu liikmete õiguste piiramise eesmärgina legitiimne.

Ka volikogu fraktsiooni suhtes on *mutatis mutandis* asjakohane Riigikohtu poolt fraktsioonivabaduse kohta öeldu: „Piiramatu fraktsioonivabadus võib selle legitiimse eesmärgi [parlamendi tõhus toimimine] kontekstis viia olukorrani, kus parlamendis esindatud poliitiline jõud saab menetluslike eeliste saavutamiseks moodustada oma liikmetest mitu väikefraktsiooni suvalisel ajahetkel ning suvalise arvu liikmetega, samuti kontrollimatute fraktsioonivahetusteni näiteks erakondlike konfliktide lahendamise eesmärgil. Fraktsioonide moodustamise aluste ja tingimuste reguleerimata jätmine oleks eelnimetatud ohte silmas pidades parlamendi tõhusat töökorraldust takistav.“ (RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, punkt 25).

Tartu linna põhimääruse § 20 lõike 3 kolmandas ja neljas laus sätestavad piirangud, et ühes nimekirjas volikogusse valitud volikogu liikmed saavad moodustada ühe fraktsiooni ja et fraktsiooni liikme lahkumisel ei ole tal õigust astuda mõne teise fraktsiooni. Nende piirangute eesmärk on tagada volikogu tõhus töö ning säilitada side valimistulemuste ja volikogu fraktsioonide vahel. Tegu on vaba mandaadi ning selle võrdse teostamise põhimõttest kõrvalekaldumise legitiimse eesmärgiga. See eesmärk on kooskõlas valimiste proportsionaalsuse põhimõttega ([kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 1 lõige 3](#)) ning erakondade ja valimisliitude poliitilise vastutuse põhimõttega (PS § 1 lõige 1; § 11 teine lause; § 156). Mida püsivam on valimistel ja ka pärast valimisi volikogus esindatud poliitiliste jõudude kooslus, seda selgepiirilisem on poliitiline vastutus.

Fraktsiooni moodustamise piirangutega antakse teatud eelis pärast volikogude valimisi ühe erakonna või valimisliidu poolt moodustatud fraktsioonidele, mis soodustab proportsionaalse valimissüsteemi ja poliitilise vastutuse eesmärkide realiseerumist. Seega on tegu sobiva piiranguga. Piirang on ka vajalik, sest ei ole võimalik välja tuua volikogu liikmete õigusi vähem piiravaid vahendeid, mis tagaksid proportsionaalse valimissüsteemi eesmärkide saavutamist sama tõhusalt.

Tartu linna põhimääruse järgi ei erine fraktsiooni kuuluvate ja mittekuuluvate volikogu liikmete õigused märkimisväärselt. Proportsionaalset esindatust volikogu komisjonides on eespool juba käsitletud. Samuti võivad kõik volikogu liikmed sõnaõigusega osaleda eestseisuse koosolekutel (Tartu linna põhimääruse § 21 lõige 5). Volikogu enesekorraldusõiguse põhimõtte (PS § 156 lõige 1) järgi on volikogul õigus ise kindlaks määrata oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord (RKPJKo 14.04.1998, [3-4-1-3-98](#), IV). Seega on vaba mandaadi ja selle võrdse teostamise põhimõtte riive mõõdupärane.

Volikogu fraktsiooni moodustamise tingimuste hulka kuulub ka fraktsiooni moodustamiseks nõutav volikogu liikmete arv (Tartu linna põhimääruse § 20 lõige 1). See arv ei tohi olla ebamõistlikult suur, mis moonutaks fraktsiooni moodustamise õiguse olemust.

Eespool on viidatud, et praegu on volikogu koosseisus 8 liiget, kel pole võimalust fraktsiooni moodustada. Arvestades Tartu Linnavolikogu liikmete arvu (49), ei saa selliste volikogu liikmete

osakaalu volikogu koosseisus (16,3%) hinnata ebamõistlikult suureks. Tartu Linnavolikogu stenogrammidest ei nähtu, et fraktsiooni moodustamiseks nõutav volikogu liikmete arv oleks spetsiaalselt kehtestatud volikogus esindatud teatud poliitilis(t)e jõu(dude) diskrimineerimiseks.

Loodan, et neist selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445  
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee