



Õiguskantsler

Teie 11.01.2019 nr

Meie 11.02.2019 nr 6-1/190193/1900747

Riigikogu valimise seaduse ja erakonnaseaduse põhiseaduspärasus

Austatud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole, sest Teie hinnangul on mitmed erakonna asutamist ja rahastamist ning Riigikogu valimistel osalemist reguleerivad erakonnaseaduse ja Riigikogu valimise seaduse sätted põhiseadusvastased.

Leian, et Teie avalduses toodud asjaolud ei anna alust pidada neid sätteid põhiseadusvastasteks.

Erakonna asutamine

1. Avaldasite arvamust, et [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) on vastuolus [erakonnaseaduse](#) (EKS) § 6 lg 2 ning [mittetulundusühingute seaduse](#) (MTÜS) § 5 ja § 12 lg 1, mis kehtestavad erakondade ja mittetulundusühingute minimaalse asutajate arvu.

2. Erakonna asutamiseks nõutava liikmete arvu üle on avalikkuses varemgi arutletud. Nõutav alampiir on seatud erakondade killustumise vältimiseks, et tagada seeläbi paremini poliitilise süsteemi stabiilsus. Selline eesmärk on põhiseaduspärane. Partei asutamiseks vajaliku minimaalse liikmete arvu kehtestamine on tuntud ka teistes riikides (vt nt ülevaadet „[Erakonna minimaalne liikmete arv Euroopa riikides](#)“). Välistatud ei ole ka teistsuguste reeglite kehtestamine, näiteks erakonna asutamiseks kindla arvu toetusallkirjade kogumine (nagu näiteks Soomes).

3. Erakonna asutamiseks nõutavat liikmete arvu on arutelude tulemusel ka muudetud. Kui varem oli erakonna registreerimiseks vaja tuhat liiget, siis alates 1. aprillist 2014 vähendati seda arvu viiesajale. Riigikogu põhjendas muudatust sooviga suurendada poliitilist mitmekesisust ning luua paremad võimalused uute erakondade tekkeks (vt erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (439 SE) II lugemise [seletuskiri](#)). Riigikogul on võimalik muuta erakonna moodustamise tingimusi (sh erakonna loomiseks nõutavat liikmete arvu) ka edaspidi.

4. Te ei ole rahul ka sellega, et mittetulundusühingul peab olema vähemalt kaks liiget. Põhiseaduse § 48 eesmärk on anda isikutele võimalus oma õigusi ühiselt teostada. Ühinemisvabadus põhiseaduse mõttes ei tähenda seda, et igäühel oleks õigus kujundada endale sobivaid juriidiliste isikute vorme. Sobivad mittetulundusühingute vormid ning nende kohta

Õiguskantsleri Kantselei

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

kehtivad nõuded tuleb sätestada seadusega. MTÜS §-s 5 ja § 12 lg-s 1 sätestatu ei ole muu hulgas vastuolus ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee [soovitusega](#) valitsusväliste organisatsioonide õigusliku staatuse kohta. Komitee soovitusel peaks liikmesusel põhineva ühenduse saama moodustada kaks isikut, kuid nõuda võib ka suuremat arvu asutajaid (art 17).

Erakonna registreerimise tähtaeg

5. Teil on õigus, et poliitilise tahte kujundamisel peavad erakondadel olema valimisvõitluses võrdsed võimalused. Just sellel eesmärgil ongi [Riigikogu valimise seaduse](#) (RKVS) §-s 26 sätestatud nõue, et Riigikogu valimistel võib osaleda erakond, kes on registreeritud hiljemalt 90 päeva enne valimispäeva. See tagab, et kõikide valimistel kandideerivate erakondade kohta kehtivad ühesugused rahastamise ja aruandluse reeglid. Vastasel juhul saaksid viimasel hetkel registreeritavad erakonnad kasutada eeliseid, mida neile annaks võimalus jätta EKS nõuded järgimata.

6. Üks selline nõue on erakonna kulude ja tulude avaldamise kohustus. Valimiskuludest annab ülevaate ka valimiskampaania aruanne (EKS § 12⁸), aga kuna see esitatakse pärast valimisi, ei oleks see avalikkuse jaoks piisav. Inimestel peaks juba enne Riigikogu valimisi olema võimalik teada saada, kust üks või teine erakond valimiskampaaniaks raha on saanud. Seega on oluline, et kõik valimistel kandideerivad erakonnad oleksid juba enne valimiskampaania aruande üleandmist esitanud erakonna tulude ja kulude kohta kvartaliaruande (EKS § 12¹ lg-d 4 ja 8).

Riigieelarvelised eraldised

7. Leiate, et erakondi diskrimineeritakse, sest erakonnale riigieelarvest makstava eraldise suurus sõltub Riigikogu valimistel kogutud häälte või parlamendis saadud kohtade arvust (EKS § 12⁷ lg-d 1 ja 2).

8. Tõepoolest, erakondade riigieelarvest rahastamisel peab paratamatult valima, kas kõik erakonnad peaksid saama sama palju raha või tuleks arvesse võtta erakonna toetajate hulka ühiskonnas. Kui toetust võrdselt jagada, jätab see ebasoodsamasse olukorda suuremad erakonnad, kelle valijaskond on tegelikult laiem. Toetuse jagamine kogutud häälte ja Riigikogus saadud kohtade arvust lähtudes tagab paremini stabiilsuse, kuid kindlustab ka olemasolevat võimujao ja takistab uute poliitiliste jõudude teket.

9. Riigieelarvest makstava toetuse suurus sõltub lõppkokkuvõttes ikkagi valimistel edukaks osutunud erakondade tahtest. Selleks et uusi poliitilisi jõude toetada, on Riigikogu eraldisi siiski mõnevõrra ka suurendanud. Viimati muutus Riigikogu valimistel valimiskünnist mitteületanud erakondadele makstavate eraldiste suurus pärast 2015. aasta Riigikogu valimisi. Kui varem sai vähemalt 1% häáli kogunud erakond riigieelarvest 9587 eurot aastas ja vähemalt 4% häáli kogunud erakond 15978 eurot aastas, siis nüüd on eraldatav summa sõltuvalt kogutud häältest (2–4%) 30 000–100 000 eurot aastas (EKS § 12⁷ lg 2). Selleks et tagada võrdsed võimalused olemasolevatele erakondadele, ent samas toetada ka uusi poliitilisi jõude, võib Riigikogu erakondade rahastamise süsteemi paindlikumaks muuta. See ei tähenda aga, et kehtiv kord on põhiseadusega vastuolus.

Kautsjoni tasumise nõue Riigikogu valimisel

10. Õiguskantsler on varem [analüüsinud](#) kautsjoni tasumise nõuet Riigikogu valimistel ning leidnud, et see on põhiseaduspärane. Ka Riigikohus on korduvalt analüüsinud Riigikogu

valimistel nõutava kaitsjoni põhiseaduspärasust ning öelnud, et mõõduka suurusega valimiskaitsjoni kehtestamine ei ole põhiseadusega vastuolus. See väldib kandidaatide kergekäelist ülesseadmist ja ebatõsist kandideerimist, et vähendada valimistel paratamatult kaotsi minevate häälte hulka. Mida vähem häáli läheb kaotsi, seda paremini eeldatavalt Riigikogu valijaid esindab (RKPJK 27.01.2003, [3-4-1-3-03](#), p 11). Riigikohtu arvates tuleb kaitsjoni mõõdukust hinnata seoses ühiskonnaliikmete keskmise sissetulekuga.

11. Mõistan, et varaliselt väiksemate võimalustega inimestele ja poliitilistele jõududele võib valimiskaitsjon olla parlamenti kandideerimisel suurem takistus kui suurema sissetulekuga isikutele. Riigikogul on õigus kaaluda ka võimalust asendada kaitsjoni nõue näiteks kindla arvu toetusallkirjade kogumise nõudega, kuid see on poliitiline valik, mis ei muuda kaitsjoni nõuet põhiseadusvastaseks.

Loodan, et neist selgitustest on abi. Teie mittevaralise kahju hüvitamise nõuet ei saa õiguskantsler lahendada, sest see ei ole tema pädevuses.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise