

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu
otsus
algtekst
19.04.2005
RT III 2005, 13, 128

3-4-1-1-05 Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a kohtuotsus Õiguskantsleri taotluses kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ ning erakonnaseaduse § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 esimese lause ja § 6 lõike 2 osaliselt kehtetuks tunnistamiseks

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-1-05
Otsuse kuupäev	19. aprill 2005. a
Kohtukoosseis	Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Julia Laffranque, Jaak Luik, Jüri Põld, Harri Salmann, Tambet Tampuu, Peeter Vaher
Kohtuasi	Õiguskantsleri taotlus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ ning erakonnaseaduse § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 esimese lause ja § 6 lõike 2 osaliselt kehtetuks tunnistamiseks
Asja läbivaatamise kuupäev	1. märts 2005. a
Istungil osalenud isikud	Õiguskantsler Allar Jõks, õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits, õiguskantsleri nõunik Nele Parrest, justiitsministri esindaja Kristjan Siigur ja Riigikogu esindaja Urmas Reinsalu

Resolutsioon

1. Rahuldada õiguskantsleri taotlus osaliselt.
2. Tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹.
3. Jätta läbi vaatamata õiguskantsleri taotlus erakonnaseaduse § 5 lõike 1 esimese lause kehtetuks tunnistamiseks.

Asjaolud ja menetluse käik

1. Õiguskantsler esitas 21. detsembril 2004. a Riigikohtule taotluse tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 70¹ ning erakonnaseaduse (EKS) § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 esimene lause ja § 6 lõike 2 vastuolus olevaks põhiseaduse (PS) ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ning kehtetuks osas, milles need 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. Eelnevalt oli õiguskantsler 26. novembril 2004. a esitanud Riigikogule ettepaneku «viia EKS § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 lause 1 ja § 6 lõike 2 koostoimes KOVVS §-ga 70¹ kooskõlla põhiseaduse § 48 lõike 1 lausega 2, § 156 lõikega 1 ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19 nende koosmõjus, nähes ette kas kohaliku erakonna instituudi või lubades kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osaleda kodanike valimisliidul». Riigikogu otsustas 14. detsembril 2004. a õiguskantsleri ettepaneku tagasi lükata.

2. Õiguskantsleri vaidlustatud EKS § 6 lg 2, mis sätestab erakonna registreerimise eeldusena 1000 liikme olemasolu, kehtib alates 1994. a 16. juunist. Erandina võis kuni VIII Riigikogu valimiseni registreerida erakonna, millel oli vähemalt 200 liiget (EKS § 13 lg 2). Samast ajast kehtivad ka EKS § 1 lg 1 ja § 5 lg 1 praeguses sõnastuses.

3. Õiguskantsleri vaidlustatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus jõustus 6. mail 2002. a. Seadus võimaldas erinevalt varasemast regulatsioonist isikutel kohalike omavalitsuste volikogude valimistel kandideerida üksnes erakonna nimekirjas või üksikkandidaadina. Õiguskantsleri taotluse alusel tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 15. juuli 2002. a otsusega asjas nr 3-4-1-7-02 (RT III 2002, 22, 251) kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse põhiseadusevastaseks osas, mis ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

4. Riigikogu täiendas 30. juulil 2002. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust, võimaldades kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel lisaks erakondadele esitada nimekirju ka kodanike valimisliitudele. Vastavalt selle seadusega kehtestatud KOVVS §-le 70¹ lõpeb valimisliitude õigus kandidaatide nimekirju esitada 1. jaanuaril 2005. a.

5. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium andis 18. jaanuari 2005. a määrusega asja läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule.

Menetlusosaliste põhjendused Riigikohtus

6. Õiguskantsler leiab, et EKS § 1 lg 1 ja § 6 lg 2 riivavad PS §-s 48 sätestatud erakonnapõhiõigust.

6.1. Erakonnaseaduse § 1 lg 1 kohaselt on õiguskantsleri arvates nõutav erakonna tegevus nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil ehk selles sättes on seatud erakonnale programmvabaduse piirang. Sama seaduse § 6 lg 2 sätestab kohustusliku minimaalse liikmete arvu ehk seab erakondadele asutamisvabaduse piirangu. Nimetatud piirangud on kehtestatud eesmärgiga suurendada poliitilist vastutust. Tegemist ei ole aga sobivate, vajalike ega mõõdukate piirangutega põhiseaduses sätestatud erakonnapõhiõigusele, mille kohaselt on kaitstud isikute vabatahtlik ühinemine mittetulunduslikul poliitilisel eesmärgil, kui isikutel on huvi püsiva organisatsiooni vormis oma eesmärgi ühiselt teostada. Tegemist ei ole sobivate meetmetega, kuna puudub vajadus poliitilise vastutuse tagamiseks üleriiklike erakondade kaudu. Kohalikul tasandil on poliitiline vastutus teistsugune kui riiklikul tasandil. Vajalik on tagada kohalike valimiste keskendumine kohaliku elu küsimustele ja kohalike omavalitsuste autonoomia. Kohalikel valimistel tuleb arvestada kohalike esinduskogude representatiivsusega, arvestades välismaalaste osalemist kohalikel valimistel. Vastutus kohalikul tasandil põhineb eelkõige isikutel. Samuti tuleb arvestada, et erakondade tähtsus kohalikel valimistel suureneb pidevalt ning erakonnastumine peaks tagama poliitilise stabiilsuse ja eeldused poliitilise vastutuse tekkeks. Erakonnaseaduses sätestatud piirangud ei ole vajalikud, sest poliitilise vastutuse suurendamise eesmärki oleks võimalik saavutada erakonnapõhiõigust vähem koormavate meetmetega, nagu valimiskünnis või toetusallkirjade kogumise kohustus. Tegemist ei ole mõõdukate piirangutega, sest poliitilise vastutuse tagamisest olulisemat rolli mängivad piirangud seadmisega kahjustatud muud demokraatia põhimõtte tahud, eelkõige kohalike omavalitsuste iseseisvus kohaliku elu küsimuste lahendamisel ning esindusorganite representatiivsus, mis eeldab erinevate huvide esindatust.

6.2. Õiguskantsler leiab, et erakonnaseaduses sätestatud põhiseadusevastased piirangud erakonna asutamisel rikuvad ka PS §-s 156 kaitstud valimisõigust kohalikul tasandil. Õigust kandideerida on piiratud ebaproportsionaalselt seetõttu, et kandidaadil puudub kohalikul tasandil reaalselt võimalus saada valitud, kui ta ei kuulu üleriigilisse erakonda ega kandideeri selle erakonna valimisnimekirjas. Õigust valida on ebaproportsionaalselt piiratud seetõttu, et ainult erakondade osalemine kohalikel valimistel ei pruugi hääletajatele tagada reaalselt valikut erinevate nimekirjade vahel.

6.3. Õiguskantsleri arvates on EKS § 5 lg 1 vastuolus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19, mille kohaselt on Euroopa Liidu kodanikel elukohajärgsete kohalike omavalitsuste valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui vastava riigi kodanikel. Sellest tulenevalt on Eesti Vabariik kohustatud tagama Euroopa Liidu kodanikele Eesti kodanikega võrdsed võimalused valimisõiguse teostamiseks kohalikul tasandil. Keeld kuuluda erakondadesse ei taga võrdseid võimalusi, nagu ei taga võrdseid võimalusi ka võimalus kandideerida üksikkandidaadina. Võrdse kohtlemise põhimõtte tagamiseks on näiteks võimalik lubada Euroopa Liidu kodanikel osaleda kohalikel valimistel valimisliidu valimisnimekirjas või lubada Euroopa Liidu kodanikel kuuluda erakondadesse kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel osalemise eesmärgil. Õiguskantsler märgib: «[...] 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.»

7. Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvates ei ole KOVVS § 70¹ ning EKS § 1 lg 1 ja § 6 lg 2 põhiseadusega vastuolus. Põhiseaduskomisjoni arvates on võimalik saavutada kohalike esinduskogude representatiivsus ka valimisliitude osalemiseta kohalikel valimistel. Isegi kui väiksemates omavalitsustes tuvastatakse põhiseadusevastane olukord, ei saaks olemasolevat regulatsiooni tunnistada põhiseadusevastaseks abstraktselt kõigi omavalitsuste suhtes. Põhiseadus ei nõua kohalike erakondade lubamist. Erakondadele vähemalt 1000 liikme olemasolu nõude seadmine on õigustatud poliitilise killustatuse vältimise eesmärgi tõttu. Erakonnaseaduse § 5 lg 1 võimalik vastuolu Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ei puutu otseselt

valimisliitude temaatikasse. Põhiseaduskomisjon algatas 25. jaanuaril 2005. a erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärgiks on anda Euroopa Liidu kodanikele erakondadesse kuulumise õigus.

8. Justiitsminister ei nõustu õiguskantsleri taotlusega. Justiitsminister leiab, et võrreldes sarnases asjas tehtud Riigikohtu 15. juuli 2002. a otsusega asjas nr 3-4-1-7-02 on sotsiaalne ja õiguslik olukord muutunud. Kohalikel valimistel erakondadele antud häälte arv on pidevalt kasvanud. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ jõustus enam kui kolm aastat enne järgmisi kohalike omavalitsuste volikogude valimisi, mis on piisav muutunud oludega kohanemiseks. Kohalikud valimisliidud ei suuda ebapüsiva iseloomu tõttu kanda poliitilist vastutust. Neil puuduvad ka organid ning püsiv liikmeskond. Justiitsminister ei nõustu õiguskantsleri tõlgendusega, mille kohaselt PS § 48 tagab õiguse tegutseda erakonnana kohalikul tasandil. Justiitsministri arvates saab põhiseaduse tähenduses erakonnana mõista neid ühendusi, mis tagavad riiklike ja kohalike huvide tasakaalustatud arendamise mõlemal võimutasandil, suudavad luua järjepidevuse ja stabiilsuse ning tunnevad vajadust tagada riigi kui terviku areng. Ühendused, mis tegutsevad ainult kohalikul tasandil, nendele tunnustele ei vasta. Riigis saab olla ainult üks tegelik võimukese, üksnes kohalikul tasandil tegutseval erakonnal puudub vajalik seostatus riigivõimuga. Proportsionaalne on ka 1000 liikme nõue, mis aitab vältida poliitilist killustatust. Justiitsminister ei nõustu õiguskantsleri väidetega, mis puudutavad poliitilise tasandi eristamist kohalikul ja riiklikul tasandil. Samuti leiab justiitsminister, et väiksemates omavalitsustes on konkurentsivõimelised ka üksikkandidaadid. Justiitsministri arvates tuleb EKS § 1 lg-t 1 ning § 5 lg-t 1 muuta osas, mis välistab Euroopa Liidu kodanike kuulumise erakondadesse.

9. Kohtuistungil jäid menetlusosalised oma kirjalikult esitatud arvamuste juurde.

Asjassepuutuvad sätted

10. Erakonnaseaduse (RT I 1994, 40, 654; ... 2003, 90, 601) vaidlustatud sätted on järgmised:

«§ 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.»

11. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (RT I 2002, 36, 220; ... 2004, 71, 501) § 70¹ sätestab:

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

Üldkogu seisukoht

12. Üldkogu käsitleb esmalt kandideerimispiiranguid kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel (I) ning seejärel taotluse seda osa, mis puudutab PS § 48 (II). Seejärel võtab üldkogu seisukoha õiguskantsleri taotluse rahuldamise osas (III). Lõpuks analüüsib üldkogu õiguskantsleri pädevust kontrollida EKS § 5 lg 1 vastavust Euroopa Liidu õigusele (IV).

13. Õiguskantsler vaidlustas erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse sätteid üksnes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise kontekstis (vt otsuse p 1), juhtides tähelepanu asjaolule, et kehtiv õiguslik regulatsioon ei võimalda efektiivselt ühineda ja kohalikel valimistel valitud saada sellisel poliitilisel ühendusel, mille ainus eesmärk on võimu teostamine kohalikul tasandil. Seega puudub Riigikohtul põhjus analüüsida kandideerimispiiranguid üldisel tasemel, sealhulgas Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis.

I.

14. Õiguskantsler leiab, et KOVVS § 70¹, EKS § 1 lg 1 ning § 6 lg 2 rikuvad PS §-st 48 tulenevat erakonnapõhiõigust. Lisaks viib erakonnapõhiõiguse rikkumine õiguskantsleri arvates PS §-s 156 kaitstud aktiivse ja passiivse valimisõiguse rikkumiseni kohalikul tasemel. Õiguskantsleri taotlus keskendub eelkõige isikute kohalikel valimistel osalemisele ning kandideerimisõiguse piiramisele. Kuigi õiguskantsleri taotluse motiivid seavad formaalselt esikohale PS § 48 riive, on taotlus eelkõige suunatud sellele, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusevastaseks kohalikel valimistel nimekirja ülesseadmiseks esitatud nõuded ja piirangud (vt otsuse p 13). Seetõttu analüüsib üldkogu esmalt EKS § 1 lg 1 ja § 6 lg 2 ning KOVVS § 70¹ vastavust PS §-le

156, arvestades PS §-st 154 tulenevat kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet, ning alles seejärel PS §-le 48.

15. Põhiseaduse § 156 lg-s 1 on sätestatud: «Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel kolmeks aastaks. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed.» Üldiste valimiste põhimõte tähendab eelkõige seda, et valimistel ei kohaldataks ei aktiivse ega passiivse valimisõiguse piiramiseks õigustamatuid tsensusi. Analüüsivad erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse sätted selliseid piiranguid ei sisalda, sest kandideerimisõigus on igapähele, sõltumata sellest, kas ta kuulub mõnda erakonda või mitte. Kandideerida on võimalik nii üksikkandidaadina kui erakonna nimekirjas, ilma et isik oleks erakonna liige.

16. Valimiste ühetaolise põhimõte koosmõjus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, tähendab passiivse valimisõiguse puhul kõigile kandidaatidele võrdsete võimaluste tagamist nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks. Kuna Eesti kohalikel valimistel kasutatakse proportsionaalset valimissüsteemi, on üksikkandidaadid ja nimekirjades kandideerivad isikud erinevas olukorras. Üksikkandidaadi võimalused osutada valitaks võrreldes nimekirjas kandideeriva kandidaadiga on põhimõtteliselt erinevad, sest nimekirjas kandideerinud kandidaat võib osutada valitaks kogu nimekirjale antud hääletega tulenevalt hääle ülekanndmise võimalusest, üksikkandidaat aga ainult tema poolt hääletanud valijate hääle alusel. Üksikkandidaadi ja erakonna nimekirjas oleva kandidaadi võrdlemine selles kontekstis ei ole mõistlik ega võimalik. Ühetaolise valimise põhimõttest tuleneb proportsionaalse valimissüsteemi puhul nõue, et võrdsed kandideerimisvõimalused peavad olema erinevatel isikute gruppidel, kes soovivad esitada kandidaatide nimekirja.

17. Kohalikel valimistel kandideerimispiirangute seadmisega võib olla riivatud ka kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet. Põhiseaduse § 154 sätestab, et kohalikud omavalitsused otsustavad ja korraldavad kõiki omavalitsuse küsimusi iseseisvalt. Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat, mis on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (Riigikogu ratifitseeris harta 16. detsembril 1994. a – RT II 1994, 26, 95) aluspõhimõte. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. Selle põhiseadusliku väärtuse kaitsele peab olema suunatud ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste süsteem. Kohalikel valimistel võidakse kandideerida programmiga, mis lähtub eelkõige kohalikust huvist ja on suunatud kohaliku elu küsimuste iseseisvale lahendamisele. Iseseisva otsustamise põhimõte tähendab seda, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid.

18. Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu. Kui kogukondlike huvide esindamisvõimalused seatakse sõltuvusse üleriigiliselt tegutsevate erakondade otsustustest, võib kohalike huvide esindatus ohtu sattuda. See võib omakorda olla vastuolus omavalitsuse autonoomia põhimõttega. Riigi ja kohaliku huvi konflikti korral peab säilima volikogu liikme võimalus otsustada kohalikke küsimusi sõltumatult oma kogukonna huvides. Seetõttu peab kohalike valimiste süsteem tagama kohalikust kogukonnast võrsunud isikute gruppidele, kellel on ühine huvi kohaliku elu küsimuste lahendamiseks, võrdse kandideerimise võimaluse nende gruppidega, kes on üheaegselt huvitatud ka võimu teostamisest üle kogu riigi, nagu seda on erakonnad.

19. Eeltoodust tulenevalt analüüsib üldkogu, kas kandidaatide ühisnimekirja esitamiseks seatud nõuded on mõistlikud ning kas need nõuded võimaldavad ühe valla või linna elanike grupil esitada kandideerimisnimekirja iseseisvalt. Tulenevalt KOVVS §-s 70¹ sätestatud piirangust on kohalikel valimistel kandidaatide nimekirja ülesseadmise õigus kehtiva seaduse järgi üksnes erakondadel. Seega tuleb analüüsida, kas erakondade moodustamiseks ja nende tegutsemiseks esitatud nõuded võimaldavad esitada nimekirja ühe kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvate isikute grupil, keda seovad ühised huvid kohaliku elu küsimuste lahendamisel.

20. Erakonnaseadus sätestab rea nõudeid erakonna registreerimisele ja tegevusele. Et poliitiliste eesmärkide saavutamiseks loodud organisatsioon saaks tegutseda erakonnana, on ta vaja erakonnana registreerida. Erakonna registreerimiseks on vajalik vähemalt tuhande liikme olemasolu (EKS § 6 lg 2). Kuna erakond tegutseb mittetulundusühinguna, laienevad talle kõik mittetulundusühingute seadusest tulenevad nõuded, muu hulgas nõue omada organeid (mittetulundusühingute seaduse (MTÜS) 4. peatükk) ja koostada majandusaasta aruandeid (MTÜS § 36). Kuna erakond on juriidiline isik, laienevad erakondadele ka maksuseadustest tulenevad nõuded, näiteks regulaarsete aruannete esitamise kohustus (nt tulumaksuseaduse § 54). Erakonnal peab olema põhikiri ja programm (EKS § 7). Erakonna liikmete nimekiri tuleb esitada kohtu registriosakonnale (EKS § 8¹). Erakonna liikmeteks võivad olla vaid Eesti kodanikud (EKS § 5 lg 1). Erakonnale laienevad mitmed rahastamise piirangud ning rahastamise avalikustamise kohustused (EKS peatükk 2¹).

21. Õiguskantsler leiab, et tulenevalt EKS § 1 lg-st 1 peab erakonna eesmärgiks olema nii riigivõimu kui kohaliku omavalitsuse võimu teostamine ning välistatud on isikute poliitilise ühenduse tunnustamine erakonnana, kui selle eesmärgiks on omavalitsuse teostamine üksnes ühe valla või linna tasandil. Üldkogu seda seisukohta ei jaga. Erakonnaseaduse § 1 lg 1 sõnastus ei sea ranget piirangut erakonna registreerimisele või tegutsemisele, kui erakond võtab eesmärgiks võimu teostamise ainult riigi või kohaliku omavalitsuse tasemel. Ka puuduvad erakonnaseaduses normid, mis võimaldaksid erakonna tegutsemist lõpetada või teda karistada, kui erakond ei esita kandidaate valimisteks kõikidel võimutasanditel. Erakonna võimalus oma kandidaate üles seada ning osaleda võimu teostamises nii riigi kui kohalikul tasemel on erakonna õigus, mitte aga kohustus.

22. Kuigi erakonnaseadus ei keela ühe valla või linna elanikel kohaliku võimu teostamiseks erakonda moodustada, tuleneb eespool loetletud piirangutest, et erakonna moodustamine kandidaatide ülesseadmiseks ning kohaliku võimu teostamiseks ühe kohaliku omavalitsuse üksuse piires on praktiliselt võimatu. Tulenevalt omavalitsuste valijate arvust muutub ületamatuks takistuseks tuhande liikme nõue erakondade registreerimiseks (EKS § 6 lg 2). See nõue välistab isegi ühe erakonna moodustamise paljudes Eesti omavalitsustes. Praktiliselt on aga erakonna moodustamine võimatu kohaliku võimu teostamiseks enamikus omavalitsustes, rääkimata erinevate erakondade tekkest ühe omavalitsuse piires. Sisuliselt on välistatud nimekirja ülesseadmine ühe valla või linna elanikel, kes soovivad kohalikel valimistel esindada kogukonna autonoomseid huve. Seega piiravad erakonnaseaduses sätestatud reeglid koostoimes KOVVS §-ga 70¹ ühetaolist valimisõigust (kandideerimisõiguse näol) kohalikul tasemel. Samuti on piiratud kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsust asjas nr 3-4-I-7-02).

23. Kohalikust kogukonnast võrsunud gruppide edukaks kandideerimiseks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seab takistusi ka erakondade rahastamise kord. Erakonnaseaduse § 12⁵lg-d 1 ja 2 arvestavad erakondade rahastamisel riigieelarvest eelkõige nende erakondadega, kes osalevad valimistel üle kogu riigi. Kuna erakonnad, sh kohalikul tasemel tegutsevad erakonnad, ei tohi vastu võtta annetusi juriidiliselt isikutelt (EKS § 12¹) ning puudub rahastamine kohalike omavalitsuste vahenditest, oleks kohalikel ühendustel valimiskampania läbiviimine võrreldes üleriigiliselt tegutsevate erakondadega oluliselt raskendatud.

24. Nii kohaliku autonoomia põhimõtte kui võrdse kandideerimisõiguse põhimõtte ei ole absoluutsed reeglid, mille riivamine tooks automaatselt kaasa põhiseadusevastase olukorra. Üldiste ja ühetaoliste valimiste põhimõtte on põhiseaduses sõnastatud seaduse reservatsioonita. Nendest põhimõtetest tulenevate õiguste riivamine on lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Ka kohaliku autonoomia põhimõtte kui põhiseaduse üldpõhimõtte riivamine on lubatud, kui see on õigustatud mõne olulise põhiseadusliku väärtuse saavutamiseks. Põhiõiguste piiramise korral analüüsib Riigikohus nende piirangute sobivust, vajalikkust ja mõõdukust, lähtudes piirangute eesmärgist. Üldkogu leiab, et kandideerimisõiguse ja kohaliku autonoomia põhimõtte piiramise hindamisel on võimalik kasutada samu põhimõtteid.

25. Justiitsminister ning Riigikogu põhiseaduskomisjon leiavad, et kandideerimisõiguse piiramine erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel selliselt, et nimekirjade esitamise õigus on ainult erakondadel, on õigustatud poliitilise vastutuse tagamise vajadusega.

26. Üldkogu nõustub, et poliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus. Poliitilise vastutuse põhimõtte tuleneb PS §-s 1 väljendatud demokraatia põhimõttest. Demokraatia põhimõtte eeldab, et valijal on võimalus teha valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka kohalikul tasandil poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud. Samaaegselt eeldab demokraatia põhimõtte ka seda, et valijal on võimalus anda hinnang valituks osunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele. Selles avaldub volikogu liikmete poliitiline vastutus oma valijate ees. Mida püsivam on valimistel kandideerivate poliitiliste jõudude kooslus, seda selgepiirilisem peaks olema ka poliitiline vastutus, sest valija saab alles järgmistel valimistel anda hinnangu eelmiste valimiste ajal esitatud valimislubaduste täitmisele.

27. Erakonnaseaduses kehtestatud nõuete tõttu on erakondade organisatsioon püsiv ja nende tegutsemine suunatud pikema aja peale, mistõttu on valijatel lihtsam hinnata erinevate ühenduste tegutsemist erinevate valimiste lõikes. Isegi kui nõustuda õiguskantsleri väitega, et poliitiline vastutus kohalikul tasandil on teistsuguse iseloomuga kui riigi tasandil, ei tähendaks see seda, et kandideerimisõiguse piiramine vastavalt erakonnaseadusele ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele ei oleks üldse sobiv vahend poliitilise vastutuse tagamiseks.

28. Nimekirjade esitamise õiguse andmine vaid erakondadele vastavalt erakonnaseadusele ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele on põhimõtteliselt ka vajalik vahend poliitilise vastutuse tagamiseks. Kandideerimisõigust ja kohalikku autonoomiat vähem piiravat vahendit, mis tagaks poliitilise vastutuse sama efektiivselt kui nimekirjaga kandideerimisõiguse andmine erakondadele, ei ole üheselt võimalik välja tuua. Õiguskantsleri taotluses väljatoodud võimalused poliitilise vastutuse tagamiseks kohalikul tasemel (valimiskünnis ja toetusallkirjad) võivad küll poliitilist vastutust suurendada, kuid ei ole võimalik väita, et tegemist on sama efektiivsete meetmetega kui nimekirja esitamise õiguse andmine üksnes erakondadele.

29. Järgnevalt kaalub üldkogu, kas kandideerimisõiguse ja kohaliku autonoomia põhimõtte piiramine on piisavalt mõõdukad vahendid poliitilise vastutuse suurendamiseks. Kaalumisel tuleb arvestada kandideerimisõiguse ja kohaliku autonoomia piirangu intensiivsusega ning nende väärtuste kaalukusega, võrreldes poliitilise vastutuse tagamise vajadusega.

30. Kandideerimisõiguse piiramine takistab isikute osalemist valimistel. Õigus valitud saada on demokraatia aluspõhimõtte. Ka kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte on Eesti põhiseaduse kohaselt üheks

demokraatia aluspõhimõtteks. Seetõttu peab piirangute kehtestamine valimisõiguse teostamisel kohalikel valimistel olema eriti kaalukas.

31. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja erakonnaseaduses sätestatud piiranguid ei tee väheintensiivseks asjaolu, et igaljuhul säilib põhimõtteliselt võimalus kandideerida üksikkandidaadina. Proportsionaalse valimissüsteemi korral ei ole üksikkandidaadi võrdlemine nimekirjaga mõistlik. Ka valimistulemused näitavad, et üksikkandidaadi valimiseks nõutava lihtkvoodi saavutab väga väike arv kandidaate. Piisab vaid ühest erakonna esitatud nimekirjast, milles kandideerinud isikud koguvad vähemalt 5% häältest, et see nimekiri saaks kõik kompensatsioonimandaadid, samas kui kõik lihtkvooti mittesaavutanud üksikkandidaatidele antud hääled läheksid kaotsi. Üldkogu ei nõustu justiitsministri väitega, et üksikkandidaadid võiksid tõenäoliselt koguda tulevikus omavalitsusüksustes olulise arvu mandaate.

32. Ainult erakondade kandideerimine kohalikel valimistel seab ohtu ka kohalike omavalitsusorganite representatiivsuse (vrd ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-7-02, p 21). Õiguskantsleri esitatud vaidlustamata andmetel oli 2002. a kohaliku omavalitsuse üksuseid, kus ei kandideerinud ühtegi erakonna nimekirja, kokku 14. Vaid üks erakond oli esindatud 46 omavalitsuses. Eestimaa Rahvaliid oli 2002. a kohalikel valimistel esindatud oma nimekirjaga 159, Eesti Keskerakond 157, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica 117 kohalikus omavalitsuses. Teiste erakondade valimisnimekirjad olid esindatud vähem kui 60 kohaliku omavalitsuse üksuses. Seega ei ole tagatud, et omavalitsustes on valijal võimalik teha valik erinevate nimekirjade vahel.

33. Võimalus kandideerida mõne erakonna nimekirjas, isegi kui isik ei kuulu erakonda, ei vähenda oluliselt kandideerimisõiguse piirangu intensiivsust. Ei ole tagatud, et erakond võtab soovija oma nimekirja. Sealjuures puudub sellel isikul võimalus erakonna otsust erakonnasiseste protseduuride abil mõjutada.

34. Eeltoodust tuleneb, et piirang kandideerimisõigusele ning kohalikele autonoomiale on intensiivne. Kuigi poliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus (vt otsuse p 26), ei ole see siiski demokraatia põhimõttest tulenev primaarne väärtus. Eesti poliitilises süsteemis on demokraatia toimimiseks poliitilise vastutuse kõrval olulisel kohal nõue, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid poliitiliste otsuste tegemisel võimalikult ulatuslikult esindatud. Samuti tuleb arvestada võimude lahususe põhimõttega, mis ei anna ühele poliitilisele jõule või institutsioonile võimutäiust, mille kasutamist saaks rahvas järgnevatel valimistel lihtsalt hinnata.

35. Justiitsministri arvates on üksnes erakondadele nimekirjade esitamise õiguse andmine vajalik ka selleks, et tagada piisava sideme olemasolu kohaliku omavalitsuse ja riigivõimu vahel ning vältida kohalike ja riigivõimu huvide vastandlikkust. Justiitsministri arvates saab riigil olla ainult üks tegelik võimukese. Üldkogu ei nõustu justiitsministri arvamusega, sest kohalike huvide realiseerimine kohalikul tasemel, vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega, on omavalitsuse autonoomia põhimõtte olemuslik sisu (vt otsuse p 17).

36. Eeltoodud argumentide kaalumise tulemusena jõuab üldkogu järeldusele, et poliitilise vastutuse tagamise eesmärk ei õigusta tänases Eesti õiguslikus ja sotsiaalses olustikus kohaliku autonoomia põhimõtte ja võrdse kandideerimise õiguse piiramist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Seetõttu on EKS § 6 lg 2 ning KOVVS § 70¹, mis takistavad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikel nimekirjade sõltumatut esitamist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, nende koosmõjus põhiseadusevastased.

II.

37. Õiguskantsler vaidlustab KOVVS § 70¹ ning EKS § 1 lg 1 ja § 6 lg 2 ka lähtuvalt PS §-st 48 («Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.»), millest õiguskantsleri väitel tuleneb erakonnapõhiõigus. See põhiõigus on õiguskantsleri arvates ühenduses demokraatia põhimõttega, vaba eneseteostuse õigusega ning ühinemisvabadusega. Õiguskantsleri taotluse kohaselt tuleb erakonnana põhiseaduse tähenduses mõista igasugust poliitilistel eesmärkidel tegutsevat ühingut ning sellistele ühingutele seatavate piirangute näol on tegemist erakonnapõhiõiguse riivega.

38. Seadusandjale on, lähtudes PS § 48 lõikest 1, antud õigus defineerida, mida mõista erakonnana. Põhiseadusest ei tulene, et kõik ühingud, mis on poliitiliste eesmärkide nimel moodustatud, peaksid oma õigust kanda erakonna nime. Põhiseaduse § 48 tõstab erakonna teistest ühingutest eraldi esile, rõhutades selle spetsiifilist iseloomu, pidades seda samas üheks mittetulunduslike ühenduste liigiks. Seadusandjal on õigus kehtestada ühingu erakonnana registreerimiseks esitatavad täpsemad nõuded, kujundades erakonna kui õigusinstituudi.

39. Nagu teistegi põhiseaduses mainitud õigusinstituutide kujundamisel, ei tohi seadusandja aga erakonda meelevaldselt defineerida. Arvestades erakondade suurt tähendust poliitilises elus, peavad seadusandja kehtestatud reeglid poliitilisele ühinemisvabadusele erakondade vormis olema mõistlikud. Sealjuures tuleb arvestada erakondadele antud eriõiguste iseloomuga – mida ulatuslikumad eriõigused erakondadele on antud, seda tugevamini peavad olema õigustatud erakonna asutamiseks esitatavad nõuded. Kui potentsiaalsed poliitilised eesmärkidel ühinejad ei suuda täita erakondadele esitatavaid nõudeid, ei ole neil ühinemisvabadust sellega ära võetud. Nad saavad enda eesmärkide täitmiseks luua tavalise mittetulundusühingu või tegutseda seltsinguna (vt MTÜS § 2 lg 2).

40. Ebamõistlikud piirangud erakonna registreerimisele ja tegevusele oleksid eelkõige sellised, mis kahjustaksid märkimisväärselt erakondade loomist, arvestades, et erakondadele on antud olulised õigused poliitilises süsteemis. Erakondade üks olulisemaid eriõigusi on osalemine Riigikogu valimistel ja kohalikel valimistel oma

nimekirjaga. Teistel isikutel ja organisatsioonidel puudub võimalus kandidaatide nimekirju esitada. Seetõttu oleks ebamõistlik see, kui näiteks erakonna asutamine seataks sõltuvusse täidesaatva võimu suvast või kui erakonna asutamisele seataks niivõrd ranged piirangud, mis teeks erakonna asutamise praktiliselt võimatuks.

41. Õiguskantsler vaidlustab PS §-le 48 tuginedes esmalt EKS § 1 lg 1, mille kohaselt on erakonna eesmärk riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Õiguskantsleri arvates on tegu programmivabaduse piiranguga. Üldkogu ei nõustu selle seisukohaga. Otsuse punktist 21 tuleneb, et EKS § 1 lg 1 ei takista iseenesest erakondade tegutsemist üksnes kohalikul tasemel.

42. Õiguskantsler vaidlustab PS §-le 48 tuginedes ka EKS § 6 lg 2. Üldkogu leidis eespool (otsuse p 36), et erakonna registreerimiseks vähemalt tuhande liikme olemasolu piirab põhiseadusevastaselt kandideerimisõigust ja kohaliku omavalitsuse autonoomiat, arvestades, et erakonnad on ainsad ühendused, kes võivad kohalikel valimistel oma valimisnimekirja esitada. Kui seadusandja tagab võimaluse kohalikel valimistel osalemiseks ka muudele ühendustele või tagab kõigis omavalitsustes kohalikul tasandil tegutsevate erakondade registreerimise võimalikkuse, võib 1000 liikme nõue olla üleriigiliselt tegutseva erakonna registreerimiseks õigustatud.

III.

43. Õiguskantsler taotleb, et üldkogu tunnistaks osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks EKS § 1 lõike 1 ja § 6 lõike 2 ning KOVVS § 70¹. Kuna EKS § 1 lg 1 ei sea erakondadele tegutsemise kohustust üle kogu riigi (vt otsuse p 21), jääb õiguskantsleri taotlus selle normi kehtetuks tunnistamise osas rahuldamata.

44. Õiguskantsler taotleb KOVVS § 70¹ ja EKS § 6 lg 2 kehtetuks tunnistamist kahel alusel. Esiteks leiab õiguskantsler, et need normid tuleks kehtetuks tunnistada osas, milles need ei võimalda moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalemiseks kodanike valimisliite. Teiseks leiab õiguskantsler, et need normid tuleks kehtetuks tunnistada osas, milles need ei võimalda moodustada alla 1000 liikmega erakondi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks. Õiguskantsleri taotlus Riigikohtule on sõnastatud kumulatiivselt («aga samuti»). Õiguskantsler tegi 26. novembril 2004. a Riigikogule ettepaneku nimetatud normide põhiseadusega kooskõlla viimiseks, «nähes ette kas kohaliku erakonna instituudi või lubades kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osaleda kodanike valimisliidul». Seega esitas õiguskantsler Riigikogule selgelt alternatiivse ettepaneku. Ka Riigikohtule esitatud õiguskantsleri taotluse motiividest selgub, et ta ei tee ettepanekut üheaegselt nii KOVVS § 70¹ kui ka EKS § 6 lg 2 kehtetuks tunnistamiseks vaatamata sellele, et põhiseadusevastane olukord on loodud nende normide koosmõjus. Seega on õiguskantsler üldkogu arvates esitanud Riigikohtule alternatiivse taotluse.

45. Üldkogu leiab, et seadusandjal on põhimõtteliselt mitmeid võimalusi põhiseadusevastase olukorra kõrvaldamiseks. Seadusandja saab õiguskantsleri vaidlustatud sätete koosmõjus tekkinud põhiseadusevastase olukorra kõrvaldada ka muul viisil peale KOVVS § 70¹ kehtetuks tunnistamise ning kodanike valimisliitudel valimistel osalemise lubamise, järgides kandideerimisõiguse, kohaliku omavalitsuse autonoomia ja ühinemisvabaduse põhimõtteid. Oluline on, et säiliks kohalike küsimuste iseseisva otsustamise vabadus kohustusliku tingimusega osaleda üleriigilise poliitika kujundamises. Üldkogu on aga seisukohal, et elanike arvult väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes ei oleks üksnes erakondade nimekirjades kandidaatide ülesseadmise võimaldamine põhiseaduspärane isegi siis, kui erakonnale esitatavat 1000 liikme nõuet vähendada näiteks kümme korda. Ka 100 liikme nõude puhul ei oleks paljudes omavalitsusüksustes võimalik moodustada mitut kohalikku erakonda.

46. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et valimisliitude keelustamist ei saa põhiseadusevastaseks tunnistada abstraktselt kõikides omavalitsustes, sest suuremates omavalitsustes võib nimekirjade esitamise õiguse piiramine erakondadega olla õigustatud. Riigikohtul puudub aga võimalus otsustada, millistes omavalitsustes võiks valimistel osaleda üksnes erakondade nimekirjad ja millistes mitte. Isegi kui üldkogu tuvastaks, et teatud suuremates omavalitsustes on piirang kohalikele autonoomiale ning kandideerimisõigusele õigustatud poliitilise vastutuse tagamise eesmärgiga, saab ainult seadusandja kehtestada konkreetse elanike arvu, millal on tegemist piisavalt suure omavalitsusega.

47. Üldkogu leiab, et lähtudes õiguskindluse põhimõttest, ei saa käesolevas vaidluses piirduda KOVVS § 70¹ ja EKS § 6 lg 2 põhiseadusevastaseks tunnistamisega nende koosmõjus ning tunnistab KOVVS § 70¹ kehtetuks. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ saab kehtetuks tunnistada vaatamata asjaolule, et Riigikogul on õigus valimisliitude osalemist kohalikel valimistel põhimõtteliselt keelata, kehtestades piisavad tagatised kandideerimisõiguse teostamiseks muude vahenditega. Eelkõige arvestab üldkogu kohalike valimisteni jäänud ajaga. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ kehtetuks tunnistamisel oleks üheselt selge, kes saavad eelseisvatel kohalikel valimistel osaleda, kui seadusandja ei kehtesta teistsuguseid reegleid. Seadusandjale jääb põhimõtteliselt võimalus kogu kohalike omavalitsuste volikogu valimise seaduse ja erakonnaseaduse regulatsioon põhiseaduspäraselt ümber kujundada. Üldkogu arvates ei ole aga mõeldav, et kandideerimisõigust ja kohaliku autonoomia põhimõtte oleks eelseisvatel valimistel tagatud EKS § 6 lg 2 kehtetuks tunnistamisega ning väiksema liikmete arvu nõude kehtestamisega erakonna registreerimiseks (vt ka otsuse p 45). Erakonnaseadusest tuleneb rida täiendavaid nõudeid erakonna asutamisele, mille korrektne

ja tähtaegne täitmine enne eelseisvaid valimisi ei ole paljudes omavalitsustes kohaliku elu küsimuste lahendamiseks huvitatud isikute poolt mõeldav. Samuti ei ole mõeldav, et seadusandja kujundaks ümber kogu kohalike omavalitsuste volikogude valimissüsteemi või valimisteni jäänud aja jooksul ühineksid omavalitsusüksused suuruseni, mis võimaldaks nende elanikel raskusteta täita erakonna asutamiseks kehtestatud nõudeid.

IV.

48. Õiguskantsler peab EKS § 5 lg-t 1 vastuolus olevaks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19 ning selle rakendamiseks antud Euroopa Liidu Nõukogu 19. detsembri 1994. a direktiiviga 94/80/EÜ. Õiguskantsler viitab põhiseaduse normidest Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse §-le 2 ning PS §-le 48, samuti võrdse kohtlemise põhimõttele.

Üldkogu leiab, et vaatamata viidetele põhiseaduse normidele vaidlustab õiguskantsler EKS § 5 lg 1, tuginedes sisuliselt siiski Euroopa Liidu õigusele.

49. Õiguskantsler saab tegutseda üksnes seaduse alusel. Ei õiguskantsleri seadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus anna õiguskantslerile pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist põhjusel, et seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Siseriikliku õiguse ning Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimiseks on erinevaid võimalusi ning ei põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei pea selleks eksisteerima põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. Euroopa Liidu õigus on küll ülimuslik Eesti õiguse suhtes, kuid see tähendab Euroopa Liidu Kohtu praktikat arvestades kohaldamise ülimuslikkust. Kohaldamise ülimuslikkust tähendab, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetsetes vaidlustes kohaldamata jätta (vt ka ühendatud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, *Ministero delle Finanze vs. IN.CO.GE. '90*, [1998] ECR I-6307). Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 226 kohaselt on Euroopa Liidu Komisjonil õigus algatada liikmesriigi vastu menetlust juhul, kui liikmesriik jätab täitmata asutamislepingust tuleneva kohustuse, sealhulgas ei vii siseriiklikku õigust kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. See ei tähenda, et sarnane abstraktne kontrollimenetlus liikmesriigi õiguse üle peaks eksisteerima siseriiklikult. Seega ei saa Riigikohus läbi vaadata õiguskantsleri taotlust osas, milles õiguskantsler taotleb EKS § 5 lg 1 kehtetuks tunnistamist, toetudes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 19 ning direktiivile 94/80/EÜ.

50. Seadusandja pädevuses on otsustada, kas ta soovib reguleerida Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamise menetlust, nii nagu seadusandjal on võimalik valida, kas ta annab õiguskantslerile õiguse kontrollida siseriiklike normide kooskõla Euroopa Liidu õigusega või mitte.

51. Kuna üldkogul puudub võimalus tunnistada õiguskantsleri taotluse alusel siseriiklikke õigusakte kehtetuks vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega, tuleb õiguskantsleri taotlus EKS § 5 lg 1 osas jätta läbi vaatamata.

Märt RASK	Tõnu ANTON	Jüri ILVEST	Peeter JEROFEJEV
Ott JÄRVESAAR	Eerik KERGANDBERG	Hannes KIRIS	Lea KIVI
Indrek KOOLMEISTER	Ants KULL	Villu KÕVE	Lea LAARMAA
Julia LAFFRANQUE	Jaak LUIK	Jüri PÕLD	Harri SALMANN
Tambet TAMPUU	Peeter VAHER		

Kohtunik Jüri Põllu eriarvamus

1. Ma ei nõustu üldkogu otsuse resolutsiooniga, ehkki möönan, et ka käesolevas asjas häälteenamise saavutanud kohtuotsuse resolutsioon on mõeldav. Häälteenamise saavutanud resolutsioon on põhjendatav sellega, et õiguskantsleri poolt Riigikohtule esitatud taotlust võib vaadelda alternatiivsena (vt otsuse punkt 44) ja üldkogu lahendas kohtuotsuse resolutsioonist taotluse ühe alternatiivi. Resolutsiooni kasuks räägib ka see, et eelseisvateks, s.o 2005. a sügisel toimuvateks kohalike omavalitsuste volikogude valimisteks pole nähtavasti võimalik, arvestades seaduseelnõude välja töötamiseks ja menetlemiseks kuluvat aega, kaaluda ja kehtestada regulatsiooni, mis võimaldaks nendel valimistel alternatiivina valimisliitudele või koos valimisliitudega osaleda kohalikel erakondadel. Ajategurit arvestades oleks ilmselgelt võimatu ka elujõuliste kohalike erakondade moodustamine, isegi kui seaduses jõutaks vastav muudatus teha (vt otsuse punkt 47). Isegi kui Riigikogul õnnestuks vastav regulatsioon kehtestada, ei saaks kiirkorras moodustatud kohalik erakond eelseisvatel valimistel minu arvates oma sisult kuigivõrd erineda valimisliidust.

2. Kõigest sellest hoolimata pole ma nõus otsuse resolutsiooni ja otsuse motivatsiooni punktis 47 esitatud üldkogu enamuse seisukohaga, mille järgi, lähtudes õiguskindluse põhimõttest, ei saa käesolevas vaidluses kohtuotsuse resolutsioonis tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 70¹ ja erakonnaseaduse (EKS) § 6 lg 2 põhiseadusevastaseks nende koosmõjus ning seepärast tuleb kehtetuks tunnistada üksnes KOVVS § 70¹. Samas konstateeris üldkogu otsuse motivatsiooni punktis 36 EKS § 6 lg 2 ja KOVVS § 70¹ põhiseadusevastasust nende sätete koosmõjus.

Lähtun kõigepealt sellest, et käesolev kohtuotsus ei tohiks silmas pidada üksnes 2005. a sügisel toimuvaid kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi. Erinevalt 2002. aastal Riigikohtu menetluses olnud asjast, mille põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahendas 15. juuli 2002. a otsusega (asi nr 3-4-1-7-02), pole käesolev põhiseaduslikkuse järelevalve asi seotud üksnes eelseisvate valimistega, vaid omab üldisemat kaalu. Käesoleva asja üldisema kaalu tajumine kumab läbi ka üldkogu otsuse motivatsioonist.

Õiguskantsleri poolt Riigikohtu istungil alternatiivsena sõnastatud taotlus ei tee minu arvates võimatuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja erakonnaseaduse asjassepuutuva regulatsiooni kui terviku põhiseaduspärasuse hindamist kohtuotsuse resolutsioonis. Kohtuotsuse motivatsioonis õigusliku regulatsiooni põhiseaduspärasusele antud hinnangud pole akti vastu võtnud organile rangelt võttes siduvad. Kohtuotsuse resolutsioonis seaduste regulatsioonile kui tervikule hinnangu andmine stimuleeriks seadusandjat probleemiga kiiresti uuesti tegelema ja kaaluma kõiki võimalikke regulatsiooni variante ning hoopis süvendaks õiguskindlust sel viisil, et vähendaks tõenäosust, et Riigikohus peab veelkord menetlema kohtuasja, mis on tekkinud kohalike valimiste ja sellega seonduvalt erakonnapõhiõiguse pinnalt. See lahendus stimuleerinuks Riigikogu aegsasti analüüsima ka Euroopa Parlamendi valimise seadust, mille 6. peatükk koostoimes erakonnaseadusega võib tekitada probleeme seoses Euroopa Liidu kodanike kandideerimisega järgmistel Euroopa Parlamendi valimistel.

Arvan, et kui vähegi võimalik, tuleb, eriti nii sensitiivses küsimuses kui seda on erakonnapõhiõigus ja valimisõigused, anda õigusliku regulatsiooni valiku võimalus parlamendile, mitte aga lahendada kohtuotsusega parlamendi eest küsimust ära. Praegu kohalike valimisteni jääv aeg võimaldab anda asja otsustamiseks Riigikogu kätte. Üldkogul on aga küsimuse parlamendi eest ära otsustanud, võimaldamata parlamendile täiendavaid samme.

Seda kõike arvestades polnud minu arvates üldkogul mõistlik siduda end õiguskantsleri poolt Riigikohtu istungil esitatud alternatiivse taotlusega.

3. Arvan, et võimalikke kohtuotsuse resolutsioone selles asjas oli veel vähemalt kolm.

Puudusteta resolutsioonivariante minu arvates polegi, arvestades õiguskantsleri taotluse esitamise aega (19. detsember 2004), asja keerukust, üldkogul asja läbivaatamiseks paratamatult kuluvat aega (mis käesoleval juhul on jäänud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 13 lg-ga 1 ette nähtud nelja kuu piiresse) ja kohalike omavalitsuste 2005. a sügiseste valimisteni jäänud aega. Allpool käsitletavatest kohtuotsuse resolutsioonivariantidest pean halvima esimest (vt punkt 4) ja parimaks teist (vt punkt 5).

4. Üheks võimaluseks oluks kasutada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (*PSJKS*) § 15 lg 1 p-s 2 ja § 58 lg-s 3 Riigikohtule selgesõnaliselt antud pädevust ning tunnistada kohtuotsuse resolutsioonis KOVVS § 70¹ ja erakonnaseaduse asjakohane regulatsioon nende koostoimes kehtetuks ja anda seadusandjale mõistlik aeg regulatsiooni kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

Mõistlik aeg võib PSJKS § 58 lg 3 järgi olla kuni kuus kuud pikk. Kuid arvestades 2005. a kohalike valimisteni jäänud aega, pole kuuekuulise tähtaja andmine mõeldav. Arvan, et probleemi keerukust ja valimisteni jäänud aja pikkust arvestades polegi seadusandjale võimalik ette kirjutada aega, mis oleks mõistlik ja tagaks eelseisvate valimiste tähtaegse läbiviimise.

Kui seadusandja ei jõuaks kehtetuks tunnistatud regulatsiooni asemel kohtuotsusega määratud ajaks uut, põhiseaduspärasust regulatsiooni kehtestada, siis toimuksid sellise resolutsioonivariandi korral kohalike valimised valimisliitude osavõtul. Kuid erakonnaseadusega erakonna moodustamiseks sätestatud 1000 liikme nõude osas regulatsiooni kehtetuks tunnistamine tooks kohtuotsuse jõustumisel negatiivse tagajärjena kaasa selle, et kohtuotsusega kaoks ära erakonna registreerimiseks vajalik liikmete miinimumarv. See poleks aga minu arvates kooskõlas põhiseaduse § 48 lg 1 teise lause mõttega, mille järgi erakond on liikmelisusel põhinev ühing ja sellise ühingu liikmete arvu kehtestamine on seadusandja pädevuses. Arvan, et Riigikohus ei tohi luua olukorda, kus erakonda saab moodustada suvalise liikmete arvuga.

5. Seda negatiivset tagajärge ja võimalikku etteheidet, et Riigikohus on kaalukate põhjendusteta sekkunud poliitikasse ja parlamendi pädevusse, oleks suutnud vältida kohtuotsuse resolutsioon, mille järgi KOVVS § 70¹ ja erakonnaseaduse asjakohane regulatsioon nende koosmõjus tunnistataks põhiseadusevastaseks, mitte aga kehtetuks.

Selline resolutsioon andnuks nii sensitiivses küsimuses kui seda on valimisõigus ja erakonnapõhiõigus otsustuse tegemise parlamendi kätte.

Praegu on aga üldkogul kohtuotsusega ilma tungiva vajaduseta taastanud valimisliidud ajal, mil parlamendil oluks veel aega, et ise küsimusega tegelda. Riigikogu saanuks ajapuudusel valida kasvõi näiteks lahenduse, mis lubab valimisliite. Märgin siinkohal, et Riigikogu suutis pärast 15. juuli 2002. a valimisliite puudutava otsuse tegemist teha seaduses asjakohased, valimisliite lubavad muudatused ja 2002. a sügisese valimised toimusid tähtaegselt. Tõsi, 2002. a juulikuus taandus küsimus vaid valimisliite taastamiseks tehnilise regulatsiooni kehtestamisele ja sügisesteks valimisteks vajaliku poliitilise otsustuse tegemisele. Praegune olukord on keerulisem.

Pea siiski tunnistama, et kohtuotsuse resolutsioonis seaduste regulatsiooni põhiseadusevastasuse tuvastamisega piirdumisel on teoreetiline võimalus, et Riigikogu ei vii kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja erakonnaseaduse asjakohast regulatsiooni mõistliku aja jooksul kooskõlla põhiseadusega. Nii on juhtunud omandireformi aluste seaduse § 7 lg-t 3 puudutava üldkogul otsusega, mis pärineb 28. oktoobrist 2002 (asi

nr 3-4-1-5-02). Kuid arvan, et käesolevas asjas on Riigikogu koosseisu enamuse poolt toetatava lahenduse leidmine reaalne. Pealegi on parlamendi «korrale kutsumiseks» viimase tegevusetuse puhuks seadusandja nüüd ise kehtestanud minu arvates tõhusad õiguslikud vahendid, mida seni pole küll veel kasutatud. Nimelt näeb PSJKS § 9 lg 1 ja § 15 lg 1 p 2¹ette võimaluse tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks. Seadusandja tegematajätmist käesolevas asjas saaks isik, olenevalt vaidluse iseloomust, vaidlustada kas kohaliku omavalitsuse valimiseaduse alusel valimiskomisjoni peale kaebuse esitamisel või kaevates kohalike küsimustega tegeleva erakonna registreerimata jätmise peale. Riigivastutuse seadus kehtestab sellisteks juhtudeks minu arvates tõsiseltvõetavate sanktsioonide rakendamise võimaluse. Halvimal juhul tähendaks eespool nimetatud teoreetiline võimalus seda, et hääletamistulemused tunnistatakse PSJKS § 46 lg 2 ja KOVVS § 67 alusel kehtetuks.

Piirdumine kohtuotsuse resolutsioonis seadusega kehtestatud regulatsiooni kehtetuks tunnistamise asemel selle põhiseadusevastasuse tuvastamisega pole minu arvates käsitatav Riigikohtu pädevuse ületamisena või menetlusseaduse muu, väiksema rikkumisena, vaid Riigikohtu asjakohase enesepiiramisena. Pädevuse ületamisega oleks tegu siis, kui Riigikohus teeks rohkem, kui talle on lubatud. Vaid pädevuse ületamisel sekkuks kohus teise võimuharu tegevusvaldkonda.

6. Seadusandjasse umbusklikuma suhtumise korral olnuks eriarvamuse punktis 5 esitatud variandi asemel võimalik kohtuotsuse resolutsioon, millega oleks tunnistatud erakonnaseaduse asjakohane regulatsioon ja KOVVS § 70¹ nende koostoimes põhiseadusevastaseks ning lisaks sellele KOVVS § 70¹ kehtetuks. Sellise lahenduse korral tulnuks PSJKS § 58 lg 3 alusel anda seadusandjale aega põhiseadusevastaseks tunnistatud regulatsiooni kooskõlla viimiseks põhiseadusega. Kohtuotsuse määratud ajaks täitmata jätmise korral oleks KOVVS § 70¹ kaotanud kehtivuse ja 2005. aasta valimisi saaks korraldada valimisliitude osavõtul. Kuid ka selline resolutsioon ei välistaks erakonna registreerimisel tekkida võivaid vaidlusi erakonnapõhiõiguse pinnalt.

Jüri PÕLD

Riigikohtunik Lea Kivi eriarvamus

Õiguskantsler esitas Riigikohtule taotluse tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 70¹ ja erakonnaseaduse (EKS) § 1 lg 1, § 5 lg 1 esimene lause ja § 6 lg 2 vastuolus olevaks põhiseaduse ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ning vaidlustatud sätted kehtetuks osas, milles need 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.

Riigikohtu üldkogu otsustas õiguskantsleri taotluse rahuldada osaliselt, jättes läbi vaatamata taotluse EKS § 5 lg 1 esimese lause kehtetuks tunnistamises ja tunnistas kehtetuks KOVVS § 70¹.

Üldkogu jõudis järeldusele, et EKS § 6 lg 2 ja KOVVS § 70¹, mis takistavad kohaliku omavalitsuse elanikel nimekirjade sõltumatut esitamist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, on nende koosmõjus põhiseadusevastased (p 36). Ütle mata küll sõnaselgelt välja, võib otsuse p-dest 15 ja 17 järeldada, et üldkogu arvates on need vaidlustatud sätted vastuolus põhiseaduse §-dega 154 ja 156.

Minu eriarvamuse põhjustab esiteks üldkogu otsuses väljendatud seisukoht, et õiguskantsleri taotlus Riigikohtule oli alternatiivne (otsuse p 44). Nii taotluses kui ka taotluse põhjendustes väidab õiguskantsler motiveeritult, et põhiseadusevastane olukord on tekkinud KOVVS § 70¹ ja EKS § 6 lg 2 koosmõjus ja ta taotles mõlema vaidlustatud sätte nii põhiseadusevastaseks kui ka kehtetuks tunnistamist. Seetõttu on eksitav üldkogu otsuses sisalduv väide, et «käesolevas vaidluses ei saa piirduda KOVVS § 70¹ ja EKS § 6 lg 2 põhiseadusevastaseks tunnistamisega nende koosmõjus» (otsuse p 47). Sellist taotlust – üksnes põhiseadusevastaseks tunnistamist – pole õiguskantsler Riigikohtule esitanud. Enamgi veel, üldkogu on motiveerinud KOVVS § 70¹ põhiseadusevastasust, lähtudes erakonnaseaduses sisalduvate piirangute ebaproportsionaalsusest, mis takistavad kohaliku omavalitsuse autonoomiat, ning ka seetõttu tunnistanud KOVVS'i vastava sätte kehtetuks.

Teiseks ei nõustunud üldkogu õiguskantsleri seisukohaga, et EKS § 1 lg 1 on põhiseadusevastane, sest takistab iseenesest erakondade tegutsemise üksnes kohalikul tasemel (otsuse p 41). Seega üldkogu pidas seaduslikuks erakondade moodustamist, kes tegutsevad kohaliku omavalitsuse territooriumi(de)l kohaliku võimu teostamiseks. Edasiselt sedastas üldkogu, et «kui seadusandja tagab võimaluse kohalikel valimistel osalemiseks ka muudele ühendustele või tagab kõigis omavalitsustes kohalikul tasandil erakondade registreerimise võimalikkuse, võib 1000 liikme nõue olla üleriigiliselt (allakirjutanu sõrendus) tegutseva erakonna registreerimiseks õigustatud» (otsuse p 42).

Toetan õiguskantsleri väidet, et EKS § 6 lg-s 2 sätestatu – 1000 liikme nõue erakonna registreerimiseks – välistab aga üldreeglina erakondade registreerimise võimalikkuse omavalitsustes. Arvestades väikest elanikearvu enamuses kohaliku omavalitsuse üksustes, on selline EKS § 6 lg-s 2 sätestatud piirang ilmselgelt ebaproportsionaalne, sest pole mõõdukas. Otsuse p-s 45 nenditakse, et elanike arvult väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes ei oleks erakondade nimekirjades kandidaatide ülesseadmise võimaldamine põhiseaduspärane isegi siis, kui erakonnale esitatavat 1000 liikme nõuet vähendada näiteks kümme korda.

Seega küll tuvastades põhiseadusevastase olukorra, jättis Riigikohus, arvestades eelkõige kohalike valimisteni jäänud ajaga (otsuse p 47), kahetsusväärsetl põhiseadusevastase olukorra kestma ning EKS § 6 lg 2 kehtetuks tunnistamata.

Lea KIVI

Riigikohtunik Julia Laffranque'i eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele kohtuasjas nr 3-4-1-1-05, millega on ühinenud riigikohtunikud Tõnu Anton, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister ja Harri Salmann

Ma ei nõustu otsuse resolutsiooni kolmanda punktiga, millega jäeti läbi vaatamata õiguskantsleri taotlus tunnistada erakonnaseaduse § 5 lõike 1 esimene lause põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles ei võimaldata erakonda kuuluda Euroopa Liidu (EL) teiste liikmesriikide kodanikel.

Nõustun üldkogu enamusega, et puudub formaaljuriidiline alus, mis volitaks õiguskantslerit vaidlustama Eesti õiguse vastavust Euroopa Liidu õigusele. Küll aga oleks üldkogu pidanud läbi vaatama õiguskantsleri taotluse erakonnaseaduse § 5 lg 1 põhiseadusega vastavuse seisukohalt ja erakonnaseaduse § 5 lg 1 esimese lause põhiseadusega vastuolu tõttu kehtetuks tunnistama või siis küsima Euroopa Kohtult eelotsust EÜ asutamislepingu artikli 19 tõlgendamiseks, et selle abil sisustada põhiseaduse § 48 lg 1 koosmõjus põhiseaduse täiendamise seaduse §-ga 2 ja otsustada lõplikult erakonnaseaduse § 5 lg 1 esimese lause vastavuse üle eelnevatega.

Järgnevalt selgitan, miks minu arvates oleks tulnud õiguskantsleri taotlus läbi vaadata (I) ja kuidas see sisuliselt oleks võinud välja näha (II).

I.

1. Alates 1. maist 2004. a on kõik Eesti kohtud ja kohtunikud Euroopa Liidu kohtud ja kohtunikud, mistõttu on meie kohustuseks kohaldada lisaks Eesti õigusele ka Euroopa Liidu õigust. Samuti on Riigikohtul põhiseaduse § 152 lg-st 2 tulenevalt jätkuvalt kohustus tõlgendada Eesti Vabariigi põhiseadust.

2. Mis puutub õiguskantsleri pädevusse vaidlustada Eesti õiguse vastavust EL õigusele, siis kehtiva õiguse alusel (õiguskantsleri seadus, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus) õiguskantslerile nimetatud pädevust omistatud pole.

3. Kehtiv Eesti õigus ei anna vastust ka küsimusele, kas Eesti õigus tuleb näiteks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tunnistada kehtetuks, kui tuvastatakse, et Eesti õigus on vastuolus EL õigusega.

Nõustun üldkogu seisukohaga, et iseenesest ei kirjuta EL õigus, sh Euroopa Kohtu praktika liikmesriikidele ette siseriikliku õiguse kehtetuks tunnistamist selle vastuolu korral EL õigusega, piisab EL õiguse kohaldamise ülimuslikkusest. Eesti seadusandjal on seega võimalus valida, kas ta soovib õiguskindluse ja õiguselguse tagamiseks ning võimalike Eesti riigi vastu Euroopa Kohtusse esitatud kaebuste vältimiseks näha ette ja reguleerida EL õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamise menetlust või mitte.

Seadusandja saaks näiteks täpsustada õiguskantsleri volitusi, andes viimasele otsesõnu õiguse pöörduda Riigikohtusse, kui Eesti õigus on Euroopa Liidu õigusega vastuolus.

EL õiguse kohaldamise ülimuslikkusega peab aga õiguskantsler õiguse kohaldajana arvestama, hoolimata sellest, kas Eesti õigus annab talle vastava pädevuse või mitte. Olukorras, kus suur osa Eesti õigusloomest saab alguse Euroopa Liidu institutsioonides, tuleb õiguskantsleril oma tegevuses paratamatult kontrollida Eesti õiguse vastavust EL õigusele.

4. Isegi kui õiguskantsleril puudub pädevus pöörduda Riigikohtusse, kontrollimaks, kas siseriiklikud normid on EL õigusega kooskõlas, saab õiguskantsler taotleda põhiseadusega vastuolus olevate õigustloovate aktide kehtetuks tunnistamist. Selle kontrolli raames on Riigikohtul aga õigus ja põhiseaduse täiendamise seaduse alusel kohustus põhiseaduse tõlgendamisel arvestada Euroopa Liidu õiguses üldtunnustatud printsiipidega, kui need ei lähe vastuollu Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega.

Seega tulnuks üldkogul igal juhul läbi vaadata õiguskantsleri taotlus ulatuses, milles õiguskantsler vaidlustas erakonnaseaduse § 5 lg 1 esimese lause vastavust põhiseadusele, mida tuleb tõlgendada kooskõlastatult EL õigusega.

5. Õiguskantsler viitab oma taotluse punktis 96 võrdse kohtlemise põhimõttele ja põhiseaduse täiendamise seaduse §-le 2 ning peab võimalikuks põhiseaduse § 48 lõike 1 teise lause tõlgendamist viisil, mille kohaselt võivad kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel osalemise eesmärgil kuuluda erakonda ka teised Euroopa Liidu kodanikud.

Sarnaselt tõlgendab põhiseaduse § 48 lg 1 teist lauset kooskõlas põhiseaduse täiendamise seaduse §-ga 2 ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ka justiitsminister. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab samuti, et EL kodanikel on õigus Eesti erakondadesse kuuluda vastavalt EL õigusele ning põhiseaduse täiendamise seadusele, ja on algatanud erakonnaseaduse muutmise seaduse vastava eelnõu (menetlusosaliste seisukohtade osas vt ka otsuse punktide 6.3, 7 ja 8 viimaseid lauseid).

6. Üldkogu enamus aga jättis menetlusosaliste antud põhiseaduse tõlgenduse, mille tõi kaasa põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmine rahvahääletusel ja Eesti ühinemine Euroopa Liiduga, täielikult tähelepanuta ega täitnud selles küsimuses oma ülesandeid põhiseaduse mõtte selgitajana.

On kahetsusväärne, et riigi kõrgem kohus, kelle kohustus on põhiseadust tõlgendada, ei selgitanud põhiseaduse täiendamise seaduse tähendust ja mõju ega andnud aluseid selle seaduse abil põhiseaduse tõlgendamiseks. Sellega soodustab Riigikohus õiguslikku ebaselgust. Põhiseaduse täiendamise seadus ei ole lihtsalt luba Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga. Sama oluline on see, et põhiseadust tuleb ELi kuulumise kontekstis tõlgendada täiendamise seadusest lähtuvalt. Erinevalt paljude teiste EL liikmesriikide põhiseadustest on Eesti põhiseaduse täiendamise seaduses Eesti ja EL õiguse suhted reguleeritud väga napisõnaliselt, mistõttu on põhiseaduse täiendav tõlgendamine Riigikohtu poolt hädavajalik.

Põhiseaduse ja selle täiendamise seaduse tõlgendamine on tähtis ka seetõttu, et Eesti valmistub lõplikult otsustama Euroopa põhiseaduse lepingu heakskiitmise üle.

II.

7. Riigikohtu üldkogu oleks pidanud analüüsima, kas teiste EL liikmesriikide kodanikele erakondadesse kuulumise võimaldamata jätmine on kooskõlas põhiseaduse § 48 lg 1 teise lausega, tõlgendades seda vastavalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-le 2, ja põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.

8. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 alusel kohaldatakse põhiseadust selliselt, et arvestatakse Euroopa Liiduga liitumise lepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Liitumislepingu artikli 1 punkti 2 järgi moodustab liitumislepingu lahutamatu osa liitumisakt. Viimase artikli 2 kohaselt on alates Eesti EL-ga ühinemise kuupäevast Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätted Eestile siduvad. Tulenevalt EÜ asutamislepingust on Eestile siduvad ka teised EL kehtivad õigusaktid. Vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 19, aga ka Eesti kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg-le 5 ja Euroopa Liidu Nõukogu 19. detsembri 1994. a direktiivile 94/80/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta EL kodanikud saavad kasutada õigust valida ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel, on Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanikel õigus kandideerida Eesti kohalikel valimistel.

9. Kuigi Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 19 ja direktiiv 94/80/EÜ ei kohusta otsesõnu liikmesriiki tagama ka teistele Euroopa Liidu kodanikele erakondadesse kuulumise võimalust, on EL õiguse tõlgenduste kohaselt EL kodanike valimisõiguse eesmärgiks EL kodanike poliitiline ja sotsiaalne integratsioon ning võrdsete võimaluste tagamine osalemiseks kohaliku võimu teostamisel. Kohalike omavalitsuste valimistel EL teiste liikmesriikide kodakondsusega kandidaatidele esitatavad kriteeriumid peavad olema samad, mida esitatakse oma riigi kodanikele. See põhimõte laieneb ka valimiskampaaniale ja selles osalemise võimalustele. Sama kehtib EL teiste liikmesriikide kodanike kandideerimisele Eestis Euroopa Parlamenti. Erakonda kuulumise ja erakondade moodustamise õigust kõikidel tasanditel toetab ka EL põhiõiguste harta artikkel 12 lg 1 (Euroopa põhiseaduse lepingu art II-72 lg 1).

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tõlgendatakse EL õiguse üldpõhimõtete piiranguid ja erandeid alati kitsendavalt, siseriiklikku õigust tõlgendatakse alati võimalikult vastavuses EL õiguse eesmärkidega.

Kandideerimisel võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise tagamiseks ei piisa sellest, kui EL teiste liikmesriikide kodanikud saavad end üles seada üksikkandidaadidena või erakonna nimekirjas ilma erakonda kuulumata, ega isegi sellest, kui lubada EL kodanikel moodustada valimisliite.

10. Eelnevalt tulenevalt kuulub põhiseaduse § 48 lg 1 teine lause vastavalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-le 2, põhiseaduse §-s 12 sisalduvale võrdse kohtlemise põhimõttele ja EL õigusele tõlgendamisele selliselt, et EL kodanikele tuleb tagada erakondadesse kuulumise võimalus kohalike omavalitsuse volikogude valimistel kandideerimise eesmärgil. Saksamaal tõlgendatakse näiteks põhiseaduse vastavat artiklit 9, kus ühinemisvabadus laieneb vaid kodanikele (sakslastele, «*alle Deutschen*») selliselt, et EL teiste liikmesriikide kodanikud võrdsustatakse saksa kodanikega EL õiguse rakendusalas.

Eesti erakonnaseaduse § 5 lg 1 esimeses lauses sisalduv EL teiste riikide kodanike absoluutne erakondadesse kuulumise keeld on vastuolus Eesti põhiseaduse tõlgendusega, kujutades endast lubamatult intensiivset EL teiste liikmesriikide kodanike passiivse valimisõiguse riivet. Sellisel ebavõrdsel kohtlemisel puudub mõistlik ja asjakohane põhjendus.

11. Kui Riigikohtu üldkogu ei oleks aga eeltoodud järeldusele jõudnud põhjusel, et ta oleks kahelnud EL õiguse vastavate sätete sisus ja seega ka Eesti põhiseaduse tõlgenduses, oleks tal tulnud EL teiste liikmesriikide kodanike erakondadesse kuulumise õigust puudutavas osas menetlus peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 19 ja seda sisustava direktiivi 94/80/EÜ tõlgendamise küsimustes. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale on eelotsuse küsimuse asjassepuutuvus eelkõige siseriikliku

kohtu otsustada, mistõttu on Euroopa Kohus aktsepteerinud tõlgenduse küsimist ka siseriiklikus menetluses abstraktse normikontrolli esemeks oleva EL õigusakti kohta.

Julia LAFFRANQUE

Tõnu ANTON

Peeter JEROFEJEV

Hannes KIRIS

Indrek KOOLMEISTER

Harri SALMANN