

DEMOKRAATIAPAKETT

avatud aruteludokument

Heaks kiidetud ja saadetud avalikule arutelule
Eesti Vabaerakonna esinduskogu 18. märtsi 2017 otsusega

Esita meile oma kirjalik ettepanek järgmistel kontaktidel:
Postiaadress: Kopli 25-609, Tallinn, 10412
E-post: info@vabaerakond.ee või kaul.nurm@vabaerakond.ee
Tel. 56647800

Eesti Vabaerakond

Eessõna

Kehtiva olukorra kirjeldus

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised vabad, proportsionaalsed, üldised, ühetaolised ja otsesed. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega või rahvahääletusega.

Eestis on seadustatud esindusdemokraatia, mida teostatakse erakondade kaudu. Erakondadesse võivad kuuluda üksnes Eesti kodanikud. Riigikogu valimistel saavad valida kodanikud, kes on vähemalt 18 aastat vanad.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on hääleõiguslikud kõik selle omavalitsuse territooriumil püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt 16 aastat vanad. Kohalikel valimistel võivad kandideerida lisaks erakondadele ja üksikisikutele ka valimisliidud ja oma kandidatuuri võivad üles seada kõik valimisõiguslikud isikud.

Eestis ei ole probleeme kodanike ja elanike aktiivse valimisõigusega, ehk õigusega valida endale sobivaid isikuid ja poliitilisi eelistusi.

Probleemid

Eesti poliitilise süsteemi kriis on aga seotud passiivse valimisõigusega, ehk igäi õigusega olla valitud. Meie kodanikel ja elanikel puuduvad võrdsed võimalused saada valituks esinduskogudesse, kuna Riigikogu kartellierakonnad (Reformierakond, Keskerakond, IRL ja sotsiaaldemokraadid) on jõustanud oma võimu kinnistamiseks ja rahastamiseks arvukad seadusandlikud ja riigieelarvest saadaval toetusel põhinevad privileegid.

Rahvaesinduste rolli vähenemisega kahaneb kodanike võimalus võimulolijaid korraks kutsuda ning teostada kontrolli avalike vahendite ja võimuvolituste kasutamise läbipaistvuse ja seaduslikkuse üle. Valitseb pidev ametnike sundpolitiseerimise oht.

Taolisel poliitilise konkurentsi sulgumisel on kaugeleulatuvad tagajärjed - kodanike õiguste ja omaalgatuse mahasurumine, poliitilise debati tasalülitamine, korrupsioon, pinged ühiskonnas ja riigi majanduslik allakäik.

Riigikogu valimistel kõigub meie kodanike hääletamisest osavõtt 57-65% vahel, kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel on see veelgi passiivsem, 48-60%. Viimane on tunnistus sellestki, et omavalitsused on meil nõrgaks tehtud. Paljudel kodanikel ja elanikel pole seega esinduskogudes enam oma õiguste ja huvide esindajaid.

Poliitilised väärtused ja eesmärgid

Kui me soovime aga kaasavat ühiskonda ning arvamuste ja poliitikate mitmekesisust, nagu seda on oluliseks pidanud jõukaks saanud Vana Euroopa väikeriigid, kus valimistest osavõtt ulatub 70-85%-ni ja parlamenti jõuab keskmiselt 8-11 erakonda, peame looma ka suuremad eeldused avatuma, representatiivsema ja kaasavana poliitilise süsteemi arenguks.

Kaasavana poliitilise süsteemi loomiseks tuleb avada poliitiline konkurents, siduda rohkem poliitilist vastutust ning detsentraliseerida ja delegeerida poliitilist võimu.

Sisukord

DEMOKRAATIAPAKETT	1
Eessõna	2
I Poliitilise võimu detsentraliseerimine ja kodanike kaasamine	4
Rahvaalgatusele olulisema kaalu andmine	4
Rahvaküsitlusele olulisema kaalu andmine.....	4
Külade õigus otsustada omavalitsuslikku kuuluvust	5
Omavalitsuste tugevdamine.....	5
Vabariigi presidendi valimine valimiskogus lihthäälteenamusega.....	6
II Poliitilise konkurentsi avamine ja vastutuse sidumine	6
Peibutuspartluse lõpetamine	6
Riigieelarvelise toetuse vähendamine.....	7
Riigieelarveline toetamine kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste alusel	7
Riigieelarveline toetamine Riigikogu valimiste tulemuste alusel.....	8
Valimisliidu asutamine ja õiguslik staatus	8
Erakonna asutamise lihtsustamine.....	9
Valimiskünniste alandamine	9
Poliitilise reklaami defineerimine.....	10
Valimisringkondade moodustamine	10
Mandaatide jagamine valimisringkondades.....	11
Vastutuse sidumine valimisringkonnas	11
Erakonna liikmelisus ja liikmemaks	12
Tallinna linnaosade halduskogude moodustamine.....	13
Riigikogu töö- ja kodukorra liberaliseerimine	13
III Avaliku võimu ja usalduse kuritarvitamine	14
Avalike ametikohtade sundparteistamine	14
Poliitilised määramised riigi- ja munitsipaaltegevõtetes.....	14
Avalike vahendite kuritarvitamine erakondlikes huvides	15
Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni tugevdamine	15

I Poliitilise võimu detsentraliseerimine ja kodanike kaasamine

Kohaliku taseme otsustamine erineb oluliselt riikliku taseme otsustamisest. Kohalikus elus on oluline tagada eeskätt igapäevased avalikud teenused, nagu lastehoid, haridus, sotsiaalteenused, heakord, ühistransport jms. Riigikogu ja valitsuse tasemel otsustatakse kogu rahva jaoks olulisi poliitikaid, mis suunavad Eesti kui terviku arengut. Nad on omavahel seotud nõnda, et kui kohalik demokraatia on nõrk ja ebausaldusväärne, siis ei saa ka eeldada, et kodanikud usaldaksid keskvõimu ja riiki.

Meie põhilised kodanike kaasamise probleemid on seotud kodanike jaoks oluliste küsimuste üle otsustamise andmisega rohkem kohaliku omavalitsuse või lausa kodanike endi pädevusse.

Rahvaalgatusele olulisema kaalu andmine

Kohaliku omavalitsuse tasandil on ühele protsendile hääleõiguslikele valla- või linnaelanikele antud õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või –valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks ettepanekuid, mida tuleb arutada kolme kuu jooksul.

Parlamendipetitsiooni süsteemi sisseseadmine ka Riigikogu tasandil mõni aasta tagasi oli samm õiges suunas. Kollektiivsete pöördumiste võimalust on mitmel korral kasutatud, paraku ei ole ükski rahvaalgatus jõudnud seaduseelnõuks. Tavaliselt lõpeb arutelu vastavas komisjonis. Sellise praktika jätkumine nivelleerib rahvaalgatuse olemuse.

Tuleb seadustada olukord, millistel tingimustel rahvaalgatuse korras Riigikogule esitatud ettepanek peab kindlasti jõudma Riigikogu menetlusse võrdväärset alusel teiste seaduseelnõudega. Selleks tuleb seadustada, et vähemalt 1% Eesti kodanike allkirjadega toetatud ja seaduseelnõude korra kohaselt ettevalmistatud eelnõusid on Riigikogul kohustus menetleda tavapärase menetluse korras. Eelnõu autoritel peab olema võimalus eelnõud esitleda vastavas komisjonis ja Riigikogu istungil. Rahvaalgatuse ettepanekuid, mis on vastuolus põhiseadusega, menetlusse ei võeta.

Anname Riigikogu tasandil õigusaktide algatamise õiguse ühele protsendile hääleõiguslikele Eesti Vabariigi kodanikele õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, mida tuleb Riigikogul arutada vastavalt eelnõude menetlemise korrale.

Rahvaküsitlusele olulisema kaalu andmine

Eestis on iseseisvuse taastamisest alates 25 aastaga läbi viidud üksnes neli referendumit, kuigi kõigi nende referendumite tulemused on olnud Riigikogule siduva iseloomuga.

Kohaliku omavalitsuse tasandil on saanud aga halvaks tavaks mittesiduvate rahvaküsitluste korraldamine. Selle tõestuseks on hiljuti haldusreformi käigus korraldatud arvukad

Kehtiva
olukorra
kirjeldus ja
probleemid

Poliitilised
eesmärgid

Praktilised
lahendused

Kehtiva
olukorra
kirjeldus ja
probleemid

rahvaküsitlused, mille järel langetatud kohaliku omavalitsuse volikogude otsused sageli erinesid rahvaküsitluse tulemusest.

Näeme rahvahääletustes olulist esindusdemokraatia kontrollimehhanismi ning toetame nii kodanike kui Riigikogu vähemuse poolt algatatud õiguslikult siduvate rahvahääletuste taasvõimaldamist Eestis. Soovitame võimaldada siduvad rahvahääletused ka kohalike omavalitsuste põhimäärustes.

Seadustame siduvad rahvahääletused nii Riigikogu, kui kohaliku omavalitsuse tasandil.

Külade õigus otsustada omavalitsuslikku kuuluvust

Haldusreformi seaduse rakendamine on toonud kaasa palju probleeme, mis vajavad lahendamist. Üks neist on üksikute külade või isegi külade gruppide rahulolematuse nende liitmisega neile ebasobiva kohaliku omavalitsusega. Pole raske prognoosida võimalike pingete kasvu järgnevate aastate jooksul, sest „vabatahtlik“ liitumine on toimunud piitsa ja prääniku meetodil.

Küladel ja nende rühmadel, samuti endistel valdadel või osavaldadel, alevitel, alevikel ja vallasisestel linnadel (asustusüksustel) peab olema nüüd ja tulevikus enesemääramisõigus, et ise otsustada, millise olemasoleva omavalitsuse koosseisus oma elukorraldust jätkata. Peame õigeks, et kohalikud asustusüksused võivad algatada liitumise naaberomavalitsusega, kellega neil on ühine maismaapiir. Ette tuleb näha ka võimalus uue omavalitsuse loomiseks, kui see vastab omavalitsusele sätestatud kriteeriumitele.

Seadustame kohaliku omavalitsuse asustusüksuse õiguse algatada omavalitsusliku staatuse muutmine¹.

Omavalitsuste tugevdamine

Täna on haldusreformi üks keskne teema, millistes olemasolevates ja uutes ülesannetes ja kohustustes Eesti omavalitsused jätkavad. Ühelt poolt on omavalitsusi nõrgendatud harukondlike haldusreformidega, kus nt haiglavõrk või gümnaasiumiharidus on võetud suures osas omavalitsustelt tagasi riigi kätte. Teiselt poolt on kavandamisel maavalitsuste kaotamine, millega enam haldusülesandeid (nt valdadeülene ühistransport, jäätmekäitluse korraldus, planeeringute koostamine jne) kavatakse üle anda omavalitsuse tasandile.

Meie keskne poliitiline eesmärk on lähimuspõhimõtte rakendamine, ehk poliitilised otsused tuleb teha madalaimal võimalikul haldus- ja otsustamistasandil, mis on võimalikult lähedal kodanikele.

Toetame kohaliku omavalitsuse iseseisva tulubaasi suurendamist ja maavalitsuse kaotamist koos ülesannete üleandmisega omavalitsustele.

¹ Tutvu ka vastava eelnõuga, vt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1959b896-d36c-45d4-8c61-05023f3c2fa6/Haldusreformi%20seaduse%20muutmise%20seadus>

Vabariigi presidendi valimine valimiskogus lihthäälteenamusega

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Neljal korral on Eesti Vabariigi president valitud valimiskogus ja kahel korral Riigikogus. 2016. aasta valimistega ei saanud aga hakkama ei Riigikogu ega valimiskogu, mistõttu presidendi valimine saadeti uuele ringile Riigikogusse. See naeruvääristab kehtivat presidendi valimiste korda ning Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogude saadikute usaldusväärust ja võimaldab väikesel valijameeste rühmal blokeerida enamuse tahet.

Poliitilised eesmärgid

Eesmärk on valida president mõistlikul viisil üksnes valimiskogus. Valijameeste kogu on laia mandaadiga institutsioon, mis annab presidendile piisava demokraatliku volituse.

Praktilised lahendused

Seadustame presidendi valimise valimiskogus. Kuni põhiseaduse muudatusteni muudame presidendi valimisseadust selliselt, et valimistest osavõtivate valijameeste arv on võrdne hääletusest osavõtnud valijameeste arvuga. Säilitame omavalitsuste valijameeste osakaalu ka pärast haldusreformi tänasel tasemel².

II Poliitilise konkurentsi avamine ja vastutuse sidumine

Alates 1992. aastast on seitsme järgneva Riigikogu koosseisu valimistel pääsenud parlamenti keskmiselt 6,4 erakonna ja valimisliidu nimekirja (aastal 1992 üheksa, 1995 seitse, 1999 seitse, 2003 kuus, 2007 kuus, 2011 neli ja 2015 kuus nimekirja).

Meie tänane poliitiline süsteem on sarnane aastatel 1919 - 1932 kehtinud valimissüsteemile, kus Riigikogu valimisringkonna mõistlikuks suuruseks hinnati 10 mandaati ja keskmiselt jõudis Riigikogusse 6,6 erakonda. See on Eesti poliitiline traditsioon, mis on taganud riigi ja rahva kestmise.

Kartellierakonnad hakkasid 2000. aastate alguses Eesti poliitilist konkurentsi piirama. Seadustesse kirjutati tsensused ja iseendile määratud hiiglaslikud riigieelarvelised toetused. 2011. aastal jõudis parlamenti üksnes neli erakonda.

2012. aastal ACTA vastastest meeleavaldustest, Harta 12-st ja Rahvakogust alguse saanud ühiskondlik protest viis selleni, et 2015. aastal valiti Riigikogusse kuus erakonda. See protest muutis küll ajutiselt valijate käitumist, kuid ei muutnud olulisel määral avatumaks kogu Eesti poliitilist süsteemi. Demokraatiapakett just selle eest seisabki.

Peibutuspartluse lõpetamine

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

2013. aasta kohalikel valimistel tulid valimisliidud Eestis välja 292 nimekirjaga ja kuigi neisse kuulus 5290 inimest, kes moodustasid kõikidest kandidaatidest 36%, osutus neist valituks 1321 inimest, kes moodustasid lausa 45% volinike koguarvust.

² Tutvu ka vastava eelnõuga, vt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/864ccef4-f597-4807-84a1-df8a3e3d3559/Vabariigi%20Presidendi%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus>

Valimisliitude edu vasturohuna taasseadustati 2016. aastal nn kahe tooli seadus, millega anti Riigikogu liikmetele õigus olla samaaegselt kohaliku omavalitsuse volikogu liige. Seda nähtust nimetatakse Eestis peibutuspartluseks. Nii näiteks sai Tallinna volikogu valimistel 2013. aastal mandaadi 34 „parti“, kes ei ole päevagi osalenud Tallinna volikogu töös. Ligi pool pealinna volikogust koosneb asendusliikmetest ja asendusliikmete asendusliikmetest, kes on saanud vaid naeruväärse hulga isiklike häälid (kõige vähem neist 13 häält). See on valijate petmine ja poliitilisest vastutusest kõrvalehiilimine.

Poliitilised eesmärgid

Me peame jõudma olukorrani, kus kandideerijatele ei jää peale valimisi võimalust hiilida kõrvale poliitilisest vastutusest. Need, kes said valijatelt mandaadi, peavad seda ka kandma. Jättes igapäevase õiguse olla valitud, tuleb samas teadvustada, et Eestis ei peeta õigeaks kahes erinevas valitud esinduskogus samaaegselt töötamist.

Praktilised lahendused

Seadustame kohaliku omavalitsuse volikogu, Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste seadustes ühtse reegli, et iga järgmine mandaat tühistab eelmise³.

Riigieelarvelise toetuse vähendamine

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Parlamendierakonnad on eraldanud riigieelarvest endile poliitreklaami ja tegevuskulude katteks 5,4 miljonit eurot aastas. Sellega on nad viidud mugavuspositsiooni, millel on kaugemale ulatuvad poliitilised tagajärjed. Kuna laustoetus võimaldab erakondadele laheda äraelamise ilma liikmemaksude ja toetajate annetusteta, langeb sellega ka erakonna vastutus nii oma liikmete kui valijate ees.

Poliitilised eesmärgid

Eesmärk on erakonnad mugavustsoonist välja tuua ja panna nad rohkem vastutama oma liikmete ja valijate ees.

Praktilised lahendused

Vähendame riigieelarvelist toetust erakondadele vähemalt poole võrra, ehk 2,7 mln euroni aastas⁴.

Riigieelarveline toetamine kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste alusel

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Riigieelarvest eraldatud 5,4 mln euroga aastas finantseerivad parlamendierakonnad ka oma kohalike organisatsioone ja nende valimiskampaaniaid kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel. Valimisliidud, üksikkandidaadid ja parlamendivälised erakonnad peavad oma sõnumid ja ideed valijatele kohale toimetama isiklike vahenditega. Tegemist on kõlvatu konkurentsi ja kodanike initsiatiivi diskrimineerimisega.

Poliitilised eesmärgid

Eesmärk on avada poliitiline konkurents ja luua võrdväärsed tingimused valimisliitudele, et võimaldada neil sarnaselt parlamendierakondadele oma poliitiline sõnum valijateni viia osaliselt riigieelarve rahastuse abil. See annab kohaliku taseme poliitikale rohkem iseseisvust. Kohaliku ja riikliku poliitika ülesanded on erinevad ning liigset tsentraliseerimist lubada ei tohi.

³ Tutvu ka vastava eelnõuga, vt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d7f438e-cf1a-4cef-a66c-4e87951ad241/Kohaliku%20demokraatia%20toetamise%20seadus>

⁴ Tutvu ka vastava eelnõuga, vt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2d89dcd0-5170-40de-9958-9fe7d1096e78/Erakonnaseaduse%20täiendamise%20seadus>

Toetame kohalikku demokraatiat viisil, mis annab volikogudesse valitud nimekirjadele ja üksikkandidaatidele aastas nii mitu eurot sihtotstarbelist toetust, kui palju on nende poolt kogutud häälte arv korrutatuna kahega. Selle summa võrra (umbes miljon eurot sõltuvalt hääletanute arvust) peab vähenema ka riigieelarvest erakondadele eraldatavate vahendite hulk. Toetuse saajateks saavad olla edukad üksikkandidaadid, valimisliitude ja erakondade nimekirjad, kuid üksnes eeldusel, et vahendid kantakse üle otse kohapealsetele nimekirjadele, mitte erakondade keskkontoritele.

Praktilised lahendused

Seadustame kohaliku omavalitsuse volikogudesse valitud üksikkandidaatide, valimisliitude ja erakondade nimekirjade riigieelarvest rahastamise valimistulemuse alusel. Selle võrra väheneb riigieelarvest erakondade keskkontoritele antav raha⁵.

Riigieelarveline toetamine Riigikogu valimiste tulemuste alusel

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Riigikogus esindatud erakonnad, sõltumata saadikute arvust, peavad läbi töötama kõik menetluse esitatud seaduseelnõud võrdväärse professionaalsusega. Ei ole mõeldav, et väiksemaarvulised fraktsioonid peavad tegema ära samaväärse töö oluliselt väiksema ressursiga kui suurearvulised fraktsioonid. See on ebavõrdne konkurentsiolukord erakondade vahel, mis on tekitatud maksumaksja vahenditega. Samuti ei ole kuigi loogiline, et väiksema Riigikogu esindatusega erakonnal kulub igapäevaseks erakonnatöökäigeks vahendeid vähem kui suure esindatusega erakonnal.

Poliitilised eesmärgid

Eesmärk on võimaldada erakondadele nende töö tegemiseks vajalikud vahendid nii, et erakonnad koos oma fraktsiooniga saaksid teha oma tööd võrdväärse kvaliteediga ning et poliitiline konkurents ei oleks moonutatud.

Praktilised lahendused

Seadustame Riigikogusse kandideerinud erakondade nimekirjadele kaheosalise riigieelarvest rahastatava sihtotstarbelise toetuse valimistulemuste alusel. Pool toetusest jaotatakse kõikide Riigikogus esindatud erakondade vahel võrdselt, ja pool toetusest jaotatakse proportsionaalselt kõikide Riigikogusse kandideerinud erakondade vahel vastavalt saadud häälte arvule.

Valimisliidu asutamine ja õiguslik staatus

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Eestis keelustasid kartelliparteid 2002. ja 2005. aastal valimisliitude asutamise ja nende osalemise kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Riigikohus kuulutas need piirangud mõlemal korral põhiseadusega vastuolus olevaks. Igaüks võib tänases Eestis valimisliite asutada ja iga valimisliit võib osaleda kohalikel valimistel. Riigikogu valimistel on valimisliitude osalemine endiselt keelatud.

Kui aga erakonnad on võtnud endale juriidilise isiku (MTÜ) staatuse, mis võimaldab neil vastu võtta riigieelarvelist toetust, eraannetusi ja teha paljusid muid õigustoiminguid, siis valimisliitudele on võimaldatud juriidiliselt üksnes väga õhuke platvorm – seltsinguleping. Paraku on sellega valimisliidud paljudest õigustoimingutest ära lõigatud.

⁵ Tutvu ka vastava eelnõuga, vt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d7f438e-cf1a-4cef-a66c-4e87951ad241/Kohaliku%20demokraatia%20toetamise%20seadus>

Poliitilised eesmärgid

Kuna valimisliidud võivad täna osaleda kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, tuleb neile tagada ka selline juriidiline staatus, mis võimaldab neil teha erakondadega sarnaseid õigustoiminguid – avada pangas arveldusarve, koguda annetusi, finantseerida valimiskampaaniaid jms.

Praktilised lahendused

Seadustame erakondadele kehtivad õigused ja kohustused ka valimisliitudele. Võimaldame Riigikogu valimistel kandideerida ka kodanike valimisliitudele, mille on moodustanud kaks või enam erakonda.

Erakonna asutamise lihtsustamine

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Uue erakonna asutamist takistab Eestis kõige enam vajaliku liikmete arvu nõue, mis 1995. aastast tõsteti 1000 liikmeni. 2012. aastal vähendati seda nõuet Rahvakogu survele küll 500 liikmeni, kuid seegi pole põhjendatud ja mõistlik. Sedavõrd kõrge liikmete arvu nõue pärsib demokraatlikke protsesse ja koondab poliitikalooime liiga väikese arvu erakondade ja inimeste kätte.

Poliitilised eesmärgid

Otstarbekas on alandada minimaalse vajaliku liikmete arvu nõuet uue erakonna moodustamiseks, et võimaldada suuremal arvul erinevatel huvigruppidel oma poliitilisi seisukohti organiseeritult ühiskonnas väljendada.

Praktilised lahendused

Seadustame erakonna loomisele ja tegevusele 200 liikme nõude. Alternatiivina võib kaaluda näiteks 3 000 toetaja allkirja kogumise nõude seadustamist.

Valimiskünniste alandamine

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Riigikogu valimistel lähevad praegu valimisringkondades lihtkvoodi alusel jaotamata jäänud mandaadid jagamisele kompensatsioonimandaatidena nende erakondade vahel, kelle kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt 5 protsenti häältest.

Ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel lähevad lihtkvoodi alusel jaotamata jäänud mandaadid jagamisele nimekirjamandaatidena nende erakondade ja valimisliitude vahel, kelle kandidaadid kogusid vastavas vallas või linnas kokku vähemalt 5 protsenti häältest. Mitme valimisringkonnaga omavalitsustes võib lisaks tekkida olukordi, kus mõni nimekiri võtab küll ühes valimisringkonnas rohkem kui ühe mandaadi jagu häáli, kuid kuna kõikide valimisringkondade peale kokku ei suudeta ületada valimiskünnist, jäädakse ka sellest ühest mandaadist ilma.

Poliitilised eesmärgid

Valimiskünnis määrab otseselt, kui mitu erakonda (ja valimisliitu) pääseb Riigikogu (ja kohaliku omavalitsuse volikogu) valimistel esinduskogusse. 2011. aasta valimised, kui Riigikogusse pääses vaid neli erakonda, tõestasid, et tänane valimiskünnis (5%) on siiski liiga kõrge selleks, et tagada ühiskonnas poliitiliste seisukohtade mitmekesisus ja erinevate huvigruppide laiem esindatus.

Seoses haldusreformiga väheneb kohalike omavalitsuste arv Eestis ligi kolm korda. Kui varem oli keskmise maaomavalitsuse volikogu suurus 11-13 mandaati, siis nüüd on volikogude suurused keskmiselt 21-25 mandaati. Ehk tekkimas on olukord, kus valimiskünnis on oluliselt

suurem kui ühe täismandaadi saamiseks vajalik häälte lihtkvoot. Peame sellist valimissüsteemi valija tahte põhjendamatuks moonutamiseks.

Seadustame nii Riigikogu, kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel mandaatide saamise eelduseks 3%-lise valimiskünnise ületamise.

Poliitilise reklaami defineerimine

Senini on defineerimata poliitilise reklaami mõiste. Seda olukorda on ajaloos kuritarvitatud mitmeid kordi, alates K-kohukestest ja lõpetades nn omavalitsuste mainekujunduse kampaaniatega enne valimisi. Avalik vastuseis ülisuurtele välireklaamidele viis selleni, et välireklaam keelustati kuu jooksul enne valimisi. Tulemuseks oli kogu poliitilise reklaami kolimine teistesse meediakanalitesse. See aga teenib eelkõige rahakate erakondade huve ja loob ebavõrdse konkurentsieelise väiksemate ja esinduskogudes esindamata erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide ees.

Tuleb avada poliitiline konkurents poliitilise reklaami turul nii, et kõikidel kandideerijatel tekiks võrdne võimalus viia oma sõnum valijateni.

Defineerime poliitilise valimisreklaami mõiste. Seadustame poliitilise välireklaami kogu valimiskampaania ulatuses, seame piirangud välireklaami mahule, piirame poliitilise valimisreklaami kulutusi ning keelustame kohalikel omavalitsustel mainekujunduse kampaaniate tegemise kolme kuu jooksul enne valimisi.

Valimisringkondade moodustamine

Riigikogu valimistel on valimisringkonnad täna väga erineva suurusega, mistõttu ka häälte osakaal ja mandaatide jaotus on erinevates valimisringkondades oluliselt erinev. Näiteks Harju- ja Raplamaal on loodud 14-mandaadiline valimisringkond, samal ajal kui Lääne-Virumaal on 5- ja Ida-Virumaal 7-mandaadiline valimisringkond, mida on varasemalt kord kokku, kord lahku viidud üksnes selleks, et vähendada vene emakeelega valijate või mõne tugeva kandidaadi mõju valimistulemustele.

Haldusreformi järgselt tekivad Eestis oluliselt suuremad omavalitsused, kus voliniku senine personaalne side oma valijatega väheneb. Piirkondlikud esindatused volikogudes satuvad suuremasse ohtu ja valimisringkondadega mängimisel on võimalik mõjutada järjest rohkem ka mandaatide omandamise viise. Neid ohtusid on vaja teadvustada.

Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised peavad olema võimalikult ühetaolised, ajas muutumatud ja omavahel loogilises kooskõlas, et kodanikud saaksid neid tundma õppida, usaldada ja nendega harjuda.

Ühelt poolt proportsionaalse esindatuse tagamiseks ja häälte kaalu erinevuste vähendamiseks, teiselt poolt aga piirkondliku esindatuse printsiibi säilitamiseks tuleb Eesti valimisringkonnad ümber jagada nii, et suuremate ja väiksemate valimisringkondade suurus ei erineks teineteisest olulisel määral. Kohalikes omavalitsustes tuleb aga vältida suuri valimisringkondi.

Säilitame Riigikogu valimistel haldusreformi järgselt 9-11 võrdse suurusega valimisringkonda, mis tagab erinevatest Eesti piirkondadest pärit volinike jõudmise parlamenti proportsionaalselt piirkondade elanike arvule. Üheski valimisringkonnas pole mõistlik välja jagada vähem kui 8 ega rohkem kui 12 mandaati.

Taastame kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses normi, mis sätestab ühe valimisringkonna mandaatide kõrgeimaks lubatavaks ülempiiriks 15 ja alampiiriks 8 mandaati. Suuremates omavalitsustes tuleb moodustada seega kaks või rohkem valimisringkonda.

Mandaatide jagamine valimisringkondades

Riigikogu valimistel jaotatakse praegu kompensatsioonimandaate valimisringkondade vahel. Selle aluseks on kinnised üleriigilised valimisnimekirjad. Selline kord toob ikka ja jälle Riigikogusse inimesi, kes saavad valijatelt väga madala toetuse, kuid kõrge asetus üleriigilises nimekirjas tagab neile saadikukoha parlamendis. Peame seda valija tahte eiramiseks.

Eesmärk on jõuda olukorrani, kus üleriigilised valimisnimekirjad on avatud. Avatud nimekiri tähendab, et üleriigilises kandidaatide nimekirjas reastuvad kandidaadid hiljem ümber lähtuvalt valijatelt saadud häälte osakaalule valimisringkondades. Selline süsteem tagab proportsionaalsema esindatuse, kuid välistab samal ajal valijate meelest ebasobivate inimeste jõudmise Riigikogusse.

Muudame Riigikogu valimistel üleriigilised valimisnimekirjad avatuks nii, et kompensatsioonimandaate saaksid valimisringkondades vastava nimekirja kõige suurema häälte osakaaluga kandidaadid⁶.

Vastutuse sidumine valimisringkonnas

Riigikogu valimistel seatakse valimisringkondades üles kandidaate, kel pole vastava ringkonnaga püsivat sidet. Need on olukorrad, kui kandidaat ei ela ega tema juured pole seal, vaid ta on lähetatud kui poliititehnoloogiline peibutuspart. Tulemuseks on see, et kohalikud liidrid surutakse kõrvale ja Riigikogu saadikute poliitiline vastutus hajub valijate ees.

Kohaliku omavalitsuse tasandil on see probleem lahendatud nii, et volikogusse saab üksnes kandideerida isik, kelle püsiv elukoht Eesti rahvastikuregistri andmetel asub vastavas omavalitsuses. Kui isiku püsiv elukoht muutub, lõpevad ka volikogu liikme volitused ennetähtaegselt.

Riigikogu valimistel nii lihtsalt seda probleemi lahendada ei saa, sest näiteks tuleb tagada välismaal elavate Eesti kodanike põhiseaduslik õigus kandideerida. Kaasaegses ühiskonnas on tavaline, et inimestel on sageli kaks erinevat elukohta. Elukoha registreerimise praktika peab seega selle tõigaga kohanduma.

⁶ Tutvu ka vastava eelnõuga, vt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f3752d2f-e217-42ee-aa77-2d9be800e710/Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus>

Eesmärgiks on suurendada Riigikogu saadiku poliitilist vastutust oma valimisringkonna valijate ees, seetõttu otsime võimalusi mõistlike piirangute seadmiseks, mis seoksid Riigikogu liikme vastutuse eluliselt selle ringkonnaga, kus ta kandideerib.

Seadustame võimalusel Riigikogu valimisteks olukorra, kus igas valimisringkonnas saab kandideerida üksnes kodanik, kelle püsiv elukoht asub mistahes ühes selle valimisringkonna omavalitsuses, ja kui kodaniku püsiv elukoht selles valimisringkonnas lõppeb, lõpevad ka tema volitused Riigikogu liikmena ennetähtaegselt.

Samm lahenduse suunas võiks olla ka eraldi välis-Eesti valimisringkonna moodustamine, mis ühtlasi aitaks kaasa väliseestlaste esindamisele ja nende paremale sidumisele kodumaaga. Aktsepteerime, et inimesel on sellisel juhul kaks reaalselt valikut, millises piirkonnas end Riigikogu valimistel kandidaadiks üles seada.

Erakonna liikmelisus ja liikmemaks

Eesti erakondades valitseb täna nn „surnud hingede“ sündroom. Selle ühes äärmuses on 9143 liikmega IRL, kellest liikmemaksu tasub üksnes 532 inimest, ehk 6%. See nähtus on olnud ajas üksnes süvenev, näiteks 2013. aastal tasus liikmemaksu 693, 2014.a 676 ja 2015.a 575 IRL-i liiget. Kõige paremini tasuvad liikmemaksu Vabaerakonna liikmed, kus see osakaal on 45%.

ERJK 2016.a andmed	Liikmete arv	Liikmemaksu tasujaid	Osakaal
IRL	9 143	532	5.82%
Rohelised	1 064	67	6.30%
Reformierakond	12 422	1 068	8.60%
EKRE	8 141	748	9.19%
SDE	5 975	893	14.95%
Keskerakond	14 672	4 139	28.21%
Vabaerakond	667	298	44.68%

2017. aasta jaanuaris toimunud Reformierakonna üldkogul osales 1066 inimest ehk sama palju, kui palju oli erakonnal 2016. aastal liikmemaksu tasujaid. See ütleb selgelt, et keskmiselt 90% erakondade liikmeid ei osale erakondade töös. Erakonnad üksnes manipuleerivad kunstlikult suure liikmete arvuga avalikku arvamust, et tõsta erakonna osakaalu meedias ja ühiskonnas.

Samuti teostatakse sellega kodanike hõivamist või lausa meelsuskontrolli – sellised liikmed ei osale küll erakonna töös, kuid sageli on erakonna liikmelisus võimaldanud neil saada mõni avalik ametikoht või on takistanud liitumast mõne teise erakonnaga.

Liikmemaksu tasumise kohustus ja tasumise tähtaeg tuleb sätestada erakonnaseaduses, samuti sanktsioonid selle kohustuse mittetäitmise eest. Liikmemaksude tasumine (ja ka erakonnale annetuste tegemine) on mõislik üle viia riigi poolt loodavasse ja hallatavasse veebipõhisesse elektroonilisse maksekeskkonda, mis peaks olema ühendatud äriregistri ja ERJK andmebaasidega.

Erakondadel puudub õigus esindada liikmeid, kes ei täida erakonna ees põhilist liikmekohustust liikmemaksu tasumisega. Samuti on ebaloomulik, et erakondades tehakse üldkoosoleku otsuseid vaid 10% liikmete osavõtul, sellised erakonnad on sisuliselt teovõimetud.

Seadustame riikliku sunni liikme väljaarvamiseks erakonnast liikmemaksu tähtaegsel mittetasumisel.

Tallinna linnaosade halduskogude moodustamine

Tallinna linn on Eestis ainus omavalitsus, kus lisaks linnavolikogule on moodustatud ka linnaosade halduskogud, millel on samuti eelnõude algatamise õigus. Iga halduskogu suurus on ühe võrra suurem, kui kahekordne linnavolikogu mandaatide arv selles linnaosas. Halduskogude koosseis moodustatakse vastavalt linnavolikogus mandaate saanud valimisnimekirjade alusel proportsionaalselt saadud häälte arvule.

Selline regulatsioon diskrimineerib ennekõike neid erakondade ja valimisliitude kandidaate, kes said piisavalt hääli selleks, et saada halduskogus koht lihtkvoodi alusel, kuna aga nimekiri tervikuna ei ületanud valimiskünnist, jäädakse halduskogu kohtadest ilma.

Näiteks kogus Valimisliit „Vaba Tallinna Kodanik“ 2013. aasta Tallinna volikogu valimistel Kesklinna linnaosas 7,05% häältest, halduskogusse saamise lihtkvoot oli 4,76%. Pirital olid need näitajad vastavalt 7,74% ja 7,69%, Haaberstis 5,87% ja 5,26% ning Nõmmel 5,29% ja 5,26%. Kuna aga kogu omavalitsuse peale koguti 4,01% häältest, valimiskünnis oli 5%, jäädigi ilma ka kõikidest halduskogu kohtadest. Nende asemel said halduskogu liikmeteks keskerakondlased, kes omastasid need mandaadid 0,3-0,7%-ga lihtkvoodist. Selline olukord on Tallinna valijate tahte oluline eiramine, nende üle isegi irvitamine.

Kuna Tallinna linnaosade halduskogude koosseis on kaks korda suurem, kui on linnaosadele volikogus mandaate, ei ole üldise valimiskünnisega linna halduskogude moodustamise piiramine õigustatud. Omavalitsuse huvi peab olema just vastupidine, et võimalikult paljude elanikkonna gruppide huvide esindajad jõuaks arutelulaudade taha.

Seadustame Tallinna halduskogude moodustamise alused selliselt, et halduskogu koosseisu kohad jagatakse ringkonna valimistulemuste ja lihtkvoodi alusel.

Riigikogu töö- ja kodukorra liberaliseerimine

Riigikogu töö – ja kodukorra muutmisega on jõutud olukorrani, mis takistab poliitilise arutelu avatust ja läbipaistvust. Nii näiteks on piiratud eelnõu esimese lugemise ajal sõnavõtjate arv fraktsioonide arvuga. Riigikogu fraktsioonidel ei ole lubatud jaguneda.

Et muuta poliitilise arutelu kvaliteeti, mis on eeldus eelnõude kvaliteetseks menetlemiseks, tuleb taastada Riigikogu liikmete õigus ja julgus kaasa rääkida eelnõu menetlemisel igas etapis. Riigikogu töö peab olema rohkem paindlik, loomingulisem ja vähem raamidesse surutud.

Seadustame Riigikogu fraktsiooni jagunemise, kui selleks avaldab soovi vähemalt viis Riigikogu liiget. Tagame kõikidele Riigikogu liikmetele õiguse võtta sõna eelnõude mistahes menetlemise faasis.

III Avaliku võimu ja usalduse kuritarvitamine

Eesti tõsine probleem on avaliku võimu ja usalduse kuritarvitamine ehk korrupsioon. Poliitilise korrupsiooni sisu on rakendada omavalitsuse ja riigiasutuste vahendid domineerivate erakondade tagasivalimise teenistusse. Demokraatlik riigikord tugineb riigi institutsioonide ja kodanike vahelisele usaldusele. Ilma usalduseta kaotab demokraatia oma vundamendi, mis avab tee rahutusteks, poliitilise võimu allutamiseks era- ja välis huvidele ning seaduste autoriteedi vähenemiseks. Selleks, et Eesti poliitiline kultuur areneks ja läheneks arenenud demokraatiatele, on tarvis takistada mistahes katseid muuta võim müüdavaks või kitsa huvigrupi poolt mõjutatavaks.

Avalike ametikohtade sundparteistamine

Sellise korrupsiooni üks erivorme on sundparteistamine, mis seab üskõik millisel avaliku sektori tegevusalal eduka karjääri tegemise eeltingimuseks pädevuse asemel kuulumise võimuerakonda. Eesti omavalitsustes ja nende allasutustes (sh nende poolt kontrollitud ettevõtetes ja sihtasutustes) puudutab see oht suurusjärgus 3000 ametnikku. Lisaks puudutab see oht riigi tasandil ca 1000 ministeeriumite ja riigiametite juhtivametnikku.

Alati ei olegi selliste juhtumite puhul küsimus konkreetse võimuerakonna liikmeks astumises või selleks survestamises. Sageli on probleemiks ainuüksi sellest survest tingitud ametialane suhe, kus ametis püsida tahtev või ka karjääri teha tahtev ametnik rakendab kõik oma võimed selliselt, et kindlustada domineeriva erakonna tagasivalimine. Domineeriv erakond aga tagab sellise tema huve hästi teeniva ametniku ametis edasipüsimise.

Tuleb luua selgem eraldusjoon avaliku teenistuja ja avalikus teenistuses poliitiliselt määratletud ametikohtade vahel. Saavutada tuleb olukord, kus avalikku teenistusse saab astuda üksnes avaliku konkursi ja erialase pädevuse eelistamise alusel. Igal avalikku ametisse pürgijal peab olema õigus vaidlustada vastav avalikku ametisse määramine kohtus, kui on ilmne kahtlus, et avalikul konkursil on seatud poliitilised eelistused ettepoole erialasest pädevusest. Sellega saame teha igast kodanikust liitlase poliitilise korrupsiooniga võitlemisel. Õigus poliitiliste ametikohtade loomiseks ja määramiseks tuleb reguleerida üksnes seadusega. Poliitilised ametikohad saavad kesta üksnes kuni poliitiliste volituste lõppemiseni.

Määratleme karistuseseadustikus sundparteistamise/poliitilise ahistamise uue ametialase kuriteo liigina. Sisustame täpsemalt mõjuvõimuga kauplemine kui avaliku usalduse kuritarvitamise vormi.

Poliitilised määramised riigi- ja munitsipaaltegevõtetes

Lisaks poliitilistele määramistele avalikku teenistusse on sama nähtus ja probleem laialt levinud ka riigile või kohalikele omavalitsustele kuuluvates eraõiguslikes ettevõtetes ja sihtasutustes. Segadused põhiseaduse tõlgendamise ümber selle kohta, kas poliitikud võiksid kuuluda riigiettevõtete nõukogudesse, on kestnud aastaid. Ka viimane Riigikohtu lahend ei ole lõplikku selgust loonud.

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Poliitilised eesmärgid

Praktilised lahendused

Kehtiva olukorra kirjeldus ja probleemid

Kuna ettevõtete (ja sihtasutuste) juhtimine ei ole poliitiline tegevus, vaid majandustegevus, siis tuleb saavutada olukord, kus majandustegevuse eest vastutavad selleks erialase ettevalmistuse saanud juhid ja eksperdid, mitte poliitikud.

Seadustame olukorra, kus munitsipaaltegevõtete nõukogude liikmete ametikohtade täitmiseks tuleb korraldada avalikud konkursid. Anname igale avalikust konkursist osavõtnud kandidaadile õiguse vaidlustada konkursi tulemus kohtus, kui on alust eeldada, et kandidaatide poliitilist lojaalsust on eelistatud erialasele professionaalsusele.

Kõikide riigiettevõtete ja sihtasutuste nõukogude liikmete ametisse nimetamine tuleb üle anda sõltumatule riigifirmade nõukogude nimetamiskomiteele. Nõukogu kohtade täitmiseks tuleb korraldada avalikud konkursid. Riigi huvisid peavad kaitsma nõukogudes sõltumatud ja professionaalsed riigiametnikud, mitte poliitikud.

Avalike vahendite kuritarvitamine erakondlikes huvides

Kolmas laialdaselt levinud korruptsiooni vorm on selline, kus poliitilistel ametikohtadel olevad isikud kasutavad nende käsutuses olevat avalikku ressursi (eelarvevahendid, ametiruumid, ametiautod, kontori- ja sidevahendid, tööaeg jms) erakondlikes huvides.

Näiteks on selliseks nähtuseks omavalitsuse finantseeritava meediategevuse allutamine domineeriva erakonna poliitkampania eesmärkidele ja huvidele. Jõledaimad näited on Tallinna linnavalitsuse teavituskampaniad vahetult enne valimisi, samuti Tallinna Televisiooni propaganda- ja uudistesaadet. Aga ka kõikvõimalikud trükised, linnalehed, portaalid jms. Siia alla kuuluvad ka mitmesugused populistlikud programmid, spordi- ja meelelahutusüritused, mida korraldatakse üksnes valimiste eel valija tähelepanu võitmiseks.

Üldine omavalitsuse raha või muude vahendite valimistes osalejate kasutusse andmise reegel demokraatlikes riikides peab olema selline, et kui mingi abistava või toetava võimaluse saab üks valimistel (poliitilises konkurents) osaleja, siis peab täpselt samasuguse abi või võimaluse saama ka iga teine konkurent, kes seda vaid soovib. Selliselt võib reguleerida iga omavalitsus ise näiteks omavalitsuse ajalehtedes kõikide valimisel osalevate nimekirjade kajastamise, koosolekuteks avalike ruumide kasutamise jms.

Üldisemalt tuleb saavutada olukord, kus poliitikud kasutavad avalikke ressursse üksnes avalikes ja mitte erakondlikes huvides.

Anname avaliku ressursi mistahes kuritarvitamisel era- või erakondlikes huvides väär- või süüteo alase kaebeõiguse uurimisorgani poole pöördumiseks igale kodanikule, kes satub avalike vahendite väärkasutust pealt tunnistama. Kvalifitseerime ametniku ja avaliku teenistuja poolt poliitkampania tegemise ametniku tööajal ametialaseks väärteoks.

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni tugevdamine

Alates 2011. aastast tegutseb erakonnaseaduse alusel Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon, mille ülesandeks on kontrollida erakondade, aga ka valimistel osalevate valimisliitude ja üksikkandidaatide raha hankimise ja kulutamise seaduslikkust ning muude erakonnaseadusest tulenevate reeglite täitmist. ERJK on oluline institutsioon poliitika avaliku usalduse loomisel.

Erilist tunnustamist väärrib ERJK viimase aja tegevuse tulemusena loodud kohtupraktika avalike vahendite väärkasutamisel erakondade huvides.

Poliitilised
eesmärgid

ERJK on oma menetluspraktikas kogenud, et tänane erakonnaseaduse järelevalvemenetluse regulatsioon on jätkuvalt ebapiisav erakondade rahastamise järelevalve teostamiseks. Komisjonil puudub õigus nõuda kolmandatelt isikutelt tõendite ja muude andmete esitamist, et tuvastada iseseisvalt juhtumite asjaolusid. Puudulik on komisjonile antud pädevus nõuda sanktsioone ja erimenetlusi erakondade suhtes, kelle juriidiline või majanduslik tegevus on õigusvastane. Samuti on puudulik tänane pädevus pöörduda erakonna lõpetamiseks kohtusse juhtudel, kui erakond jätab järjepidevalt täitmata aruandekohtustused või on pikaajaliselt maksejõuetu.

Praktilised
lahendused

Toetame ERJK ettepanekuid erakondade rahastamise järelevalve tõhustamiseks.