

Passiivse valimisõiguse piirangud – ühitamatuse ja mittevalitavuse põhimõte¹

Tiina Runthal

Justiitsministeeriumi nõunik

Artikkel tutvustab eelkõige parlamendiliikme ametist lähtuvalt kahte passiivse valimisõiguse piirangut, milleks on ühitamatuse põhimõte ja mittevalitavuse põhimõte, ning selgitab, millal ja kuidas neid piiranguid Eestis ja teistes riikides kasutatakse.

Passiivne valimisõigus tähendab õigust kandideerida ja valituks osutumisel asuda esindusorganis täitma oma ametiülesandeid. Selleks, et parlamendiliige oma ametiülesandeid eesmärgipäraselt täita saaks, on nähtud seadusega ette tööd takistavate tegevuste või ülesannete piirangud.

Parlamendimandaadi ja muude ametite üheaegse pidamise välistamiseks kasutatakse ühte kahest lahendusest: 1) isikut kohustatakse valituks osutumisel ühest ametist loobuma (ühitamatus) või 2) teda kohustatakse loobuma teatud avaliku teenistuse ametikohast enne kandideerimist või loetakse tema kandideerimise korral tema valituks osutamine kehtetuks (mittevalitavus). Mõlemad, nii ühitamatus kui ka mittevalitavus, on sisuliselt passiivse valimisõiguse piirangud, mis rakenduvad eri aegadel, kas siis enne või pärast kandideerimist.

Ühitamatus ehk *inkompatibiliteet* tuleneb ladinakeelsest sõnast *incompatibilitas*² ja pärineb katoliiklikust kirikuõigusest.³ *Ühitamatus*⁴ (sks *Unvereinbarkeit*,⁵ *Inkompatibilität*, ingl *incompatibility*, pr *incompatibilité*) on eelkõige riigiõiguses kasutatav mõiste, ehkki huvide või kohustuste konflikti vältimisele suunatud nõudeid tuntakse ka teistes õigusharudes. Parlamendiõigusesse jõudis ühitamatuse põhimõte kõigepealt Inglismaal, et kaitsta parlamenti kuninga ülemäärase mõju eest. 1707. aastal võttis Inglismaa parlament vastu seaduse, mis kehtestas teatud kategooria ametitele ühitamatuse nõuded. Kui parlamendiliige asus oma ametiajal täitma mõnd muud kindlaksmääratud ametit, pidi ta oma parlamendimandaadist loobuma.⁶

*Mittevalitavus*⁷ ehk *inelegibiliteet* (sks *Ineligibilität*, ingl *ineligibility*, pr *inéligibilité*) on üks ametite ühitamatuse reegli realiseerimise võtetest, mille sisu on kandideerimisõiguse

¹ Artikkel on osa magistritööst „Riigikogu liikme mandaadi ühitamatus kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadiga“, mida autor kaitses Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas *magister iuris*’e kraadi saamiseks 26. augustil 2010. Autor tänab oma juhendajat *mag. iur.* Aaro Mõttust.

² **G. Sturm.** Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München 1967, lk 1.

³ **G. C. V. Unruh, Frotscher.** Die Entwicklung des Inkompatibilitätsprinzips im neueren deutschen Verfassungsrecht. – Deutsches Verwaltungsblatt, 84. Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, Heft 20, 15. oktober 1969, lk 821.

⁴ Vahel on *inkompatibiliteedi* tähistamiseks kasutatud sõna *ühildamatus*, nõnda ka PS-i kommenteeritud väljaande (2008) märksõnalises sisujuhis. Tuginedes „Eesti õigekeelsussõnaraamatule ÕS 2006“ tuleb korrektseks pidada sõna *ühitamatus*.

⁵ Creifelds Rechtswörterbuch, 19. Aufl. Verlag C. H. Beck München, 2007, lk 603–604.

⁶ **H. Freund.** Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Frankfurt am Main: Haag und Herchen Verlag, 1986, lk 8.

⁷ PS-i kommenteeritud väljaandes tähistatakse *ineligibiliteeti* eestikeelse vastega *valitamatus*, sobivad terminid on ka *mittevalitavus* või *kandideerimiskeeld*, mis antakse *inéligibilité* vastena prantsuse-eesti õigussõnaraamatus. Vt **J. Laffranque, R. Laffranque.** Prantsuse-eesti, eesti-prantsuse õigussõnaraamat. Dictionnaire juridique

piiramine selliselt, et valik ühitamatute ametite vahel tuleb teha juba enne kandideerima asumist.

Ühitamatuse põhimõte

Iga ühitamatuse vorm kujutab endast kaudset piirangut passiivsele valimisõigusele ning vaba mandaadi kasutamisele.⁸ Passiivne valimisõigus sisaldab ühelt poolt luba ennast mandaadi saamiseks üles seada ning valituks osutada, teiselt poolt on aga seotud vaba mandaadi põhimõttega, mis võimaldab mandaati legislatuuri perioodil teostada.⁹

Prantsuse traditsioonist mõjutatud riikides, aga ka mujal peetakse oluliseks parlamendiliikme ametile pühendumise tagamist. Selleks kehtestatakse reeglid, mille abil kindlustatakse, et parlamendiliikmel oleks piisavalt aega pühenduda ja täita oma mandaadist tulenevaid õigusi ja kohustusi.

Esimese põhjalikuma parlamendimandaadi ja muude ametite ühitamatuse põhimõtet käsitleva analüüsi tegi W. Weber, kes 1930. aastal tõi välja majandusliku ühitamatuse põhimõtte.¹⁰ Sellest laiema ühitamatuse käsitlemise töötas välja G. Sturm, eristades ühitamatuid suhteid järgmiselt: 1) mandaat-mandaat, 2) mandaat-amet ja 3) amet-amet.¹¹ Ühitamatud mandaadid on näiteks eri parlamendikodade mandaadid (näiteks Šveitsi Konföderatsioonis ei tohi Nationalrati ega Bundesrati liikmed kuuluda samal ajal Ständerati, mis on kantonite esindusorgan¹²). Mandaadiga ühitamatud ametid on täidesaatva ja kohtuvõimu ametid. Samuti võib olla põhjendatud teatud avalike funktsioonidega riigiametite üheaegse pidamise keeld, näiteks eesmärgiga välistada järelevalve teostaja ja järelevalvatava kokkulangevus.

Üldiselt hõlmatakse ühitamatuse põhimõttega avalikud teenistujad, kuid peale selle reguleeritakse ka muid funktsioone ning erategevusi. Traditsiooniliselt kindlustatakse ühitamatuse reeglite abil võimude lahusus. Nii on enamikus demokraatlikes riikides lubamatu seadusandliku kogu liikme ja valitsusliikme¹³ või kohtuniku ameti ühitamine.

Mõnes riigis on ühitamatuse reeglite sätestamisel silmas peetud, et ühitamatuse normid ei kahjustaks parlamenti valitud avalike teenistujate karjääri. Selle kaitseks „säilitatakse“ avalike teenistujate senine staatus ja nende teenistussuhe peatatakse parlamendiliikme volituste ajaks.¹⁴ Selline süsteem on kasutusel nt Saksamaal¹⁵ ja Austrias.¹⁶

francais-estonien, estonien-francais. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002, lk 113–114; Eesti keele sõnaraamat OS 1999, lk 877.

⁸H. P. Schneider, W. Zeh. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Walter de Gruyter, 1989, lk 707.

⁹H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar/von Hans D. Jarass und Bodo Pieroth.- 5. Aufl.- München: Beck, 2000, lk 1153.

¹⁰H. Freund. Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Frankfurt am Main: Haag und Herchen Verlag, 1986, lk 4.

¹¹G. Sturm. Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München, 1967, lk 3, ääremärkus 5.

¹²U. Häfelin, W. Haller. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 4. Auflage, Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich 1998, lk 230–233.

¹³Vt. T. Runthal. Mandaatide ühitamisest. – Riigikogu Toimetised/16, Riigikogu Kantselei, 2007, lk 106–114.

¹⁴M. Ameller. Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966, lk 68.

¹⁵Abgeordnetengesetz - Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages § 5 kohaselt peatub ametniku ja avaliku teenistuja teenistussuhe päevast, mil ta osutus valituks. Pärast mandaadi lõppemist on tal õigus naasta oma varasemale ametikohale avalikus teenistuses. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html> (31.05.2010).

Ka eraettevõtlusega tegelemine võib takistada parlamenditööle pühendumist ja põhjustada huvide konflikte. Samas oleks majandusliku sisuga tegevuse täielik keelamine ebaproportsionaalne meede. Nõnda on enamikus riikides ettevõtlus vähemalt osaliselt parlamendiliikme mandaadiga ühitatav. Ühtlasi loodetakse sellega ära hoida parlamendiliikme ameti muutmist elukutseks, samuti toetada muude erialade ja elukutsete esindajate pääsemist parlamenti.¹⁷

Parlamendiliikme ametiga ühitamatute kõrvaltegevuste määramisel ei ole niivõrd oluline, kas konkureeriv tegevus võtab liigselt parlamenditööks vajalikku aega ära (seda ongi raske määrata), pigem on oluline, kas kõrvaltegevus võib tähelepanu ja pühendumuse seisukohalt muutuda põhitegevuseks ning töö parlamendis seetõttu kõrvaltegevuseks.¹⁸ Olulisemad on sellised ametid, mis on samuti riiklikud ning kus teostatakse avalikku võimu tulenevalt võimude lahususe põhimõttest.

Ühitamatuse kontrollimiseks on võimalik kehtestada konkreetsed normid seadusega või anda kontrollipädevus teatud organile. Paljud riigid on moodustanud parlamendis komisjoni, kes kontrollib parlamendi või selle koja liikmete kõrvaltegevuste vastavust ühitamatuse põhimõttele. Säärasel komisjonil on õigus alгатada ühitamatuse põhimõtet rikkuva parlamendiliikme volituste lõpetamine. Niisugune komisjon on moodustatud näiteks Austrias¹⁹ ja Hispaanias.²⁰

Kuigi Austria õigusaktides ei ole piiranguid kohaliku esinduskogu ning parlamendimandaadi ühitamisele, võivad Austria Nationalrati ja Bundesrati liikmed olla kohaliku tasandi esindusorganites, kui nad on saanud loa oma koja ühitamatusekomisjonilt. Juhul kui parlamendiliige eirab ühitamatusekomisjoni otsust, võib see parlamendikoda, mille liige ta on, esitada põhiseaduskohtusse avalduse, et lõpetataks kas tema mandaat või ühitamatus ametis olemine.²¹

Belgia parlament ei kontrolli ametite ühitamatust süstemaatiliselt. Parlamendiliikmetel endil lasub kohustus jälgida, et nad ei oleks ametites, mis parlamendimandaadiga kokku ei sobi. Mõlemad kojad on kehtestanud protseduurireeglid, mille alusel nad kontrollivad oma liikmete mandaadi vastavust ühitamatuse reeglitele.²²

¹⁶ **T. Öhlinger.** Verfassungsrecht, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wien 2005, lk 186-187.

¹⁷ **M. Van der Hulst.** The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, lk 44–45.

¹⁸ **A. Käbner.** Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, lk 19.

¹⁹ Austria parlamendi- ja valitsusliikmete kõigi valitavate ametikohtade loetelu avaldatakse ametlikes väljaannetes. Ühitamatusekomisjon luuakse Austria põhiseaduse § 59b alusel. Komisjon tegutseb Unvereinbarkeitsgesetz'i (UnvG) § 6 alusel. Komisjoni kohta vt **R. Walter, H. Mayer.** Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Aufl. Wien, 2007, ääremärkus nr 349, lk 173. Kuigi on tegevusi, mis on parlamendiliikmetele keelatud, võidakse talle erandina ka luba anda, kui parlamendiliige selgitab ühitamatusekomisjonile, et tema osalemine on selles ettevõttes siiski vajalik. Sellisel juhul ei tohi see isik saada sellise osalemise eest tasu, vaid ta on seal nn auametis (vt **R. Walter, H. Mayer,** ääremärkus nr 376, lk 183–184).

²⁰ Hispaania PS § 70 alusel luuakse Kongressis (*Congreso de los Diputados*) ja Senatis ühitamatusekomisjonid, mille pädevuses on hinnata ametite ühitamist. Senati ühitamatusekomisjoni pädevust reguleerib Standing Orders of the Senate, §-d 15–17. Arvutivõrgus: http://www.senado.es/reglaman_i/articuls/arts.html#a16. (31.05.2010). Kongressi ühitamatusekomisjoni pädevust reguleerivad Standing Orders of the Congress of Deputies §-d 13, 14 19, 64 p 3. Arvutivõrgus: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Normas/standing_orders_02.pdf (31.05.2010).

²¹ Austria ühitamatuse seaduse § 6. Arvutivõrgus: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/I_00135/pmh.shtml (31.05.2010).

²² **L. Prakke jt.** Constitutional law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer, 2004, lk 106.

Ühitamatuse põhimõtet on mõne teise riigi õigusaktides käsitletud järgmiselt. Leedu põhiseaduse § 60 sätestab, et parlamendiliikme ametiga on ühitamatud kõik muud riigiinstitutsioonide ning -organisatsioonide ametid ja tegevused peale peaministri või ministri ameti. Leedu parlamendi kodukorra²³ § 8 punkti 7 kohaselt lõpevad Seimi liikme volitused, kui ta osutub valituks omavalitsuse volikogusse. Soomes²⁴ ja Luksemburgis²⁵ on samaaegne kuulumine parlamenti ja kohaliku omavalitsuse esinduskogusse lubatud, kuid see on keelatud Lätis²⁶ ja Leedus.

Prantsusmaal, Belgias ja Itaalias²⁷ kehtib reegel, mille kohaselt peab osa kõrgeid riigiametnikke valima ameti ja mandaadi vahel ning saab otsustada kahe, harvem enama ameti üheaegse pidamise kasuks.²⁸

Belgia 1999. aasta seaduse kohaselt ei tohi esindajatekoja või senati liikme mandaati ühitada rohkem kui ühe palgalise täidesaatva võimu ametikohaga (1999. aasta seaduse artikkel 3). Belgias ei tohi liidumaa parlamendi liikmed olla samal ajal regionaalses (*Regional*) või kogukonna (*Community*) assamblees, v.a 21 kogukonna senaatorit (*Community Senator*), kes nimetatakse kogukonna parlamendist ja liikmete hulgast.²⁹ 71 senaatorist on 21-l³⁰ mandaat nii senatis kui ka kommuuni volikogus (10 liiget flaami ja prantsuse (vallooni) volikogust ning üks saksakeelsest volikogust).³¹ 1999. aasta seadus puudutab peamiselt parlamendimandaadi ühitamist kohaliku tasandi ametikohtadega, eriti linnapea ja -nõuniku ametikohaga.³²

Eelnevast nähtub, et ühitamatuse põhimõtet kasutatakse omavahel kokkusobimatute ametite reguleerimiseks. Mõned riigid on näinud ette hulga kõrgeid ühitatavaid ametikohti, kuid tingimuseks on seatud ühitatavate ametikohtade piirarv. Ühitamatuse kontrollimiseks on võimalik luua reeglid seadusega või moodustada organ, kes kontrollib, kas parlamendiliikme muud tegevused on kooskõlas ühitamatuse reeglitega, mille asjakohane organ ise on kehtestanud. Ühitamatuse põhimõte lubab ühitamatutel ametikohtadel olevatel isikutel kandideerida, kuid valituks osutumisel tuleb otsustada ühe või teise ametikoha kasuks.

²³ Leedu parlamendi kodukord inglise keeles. Arvutivõrgus: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=284135 (31.05.2010).

²⁴ Soome PS §-d 27 ja 28 kehtestavad ühitamatuse ja mittevalitavuse põhimõtted Eduskunta liikmele. Sätetega ei ole kehtestatud piiranguid kohaliku esinduskogu ning Eduskunta mandaadi samaaegsele täitmisele.

²⁵ L. Prakke jt. Constitutional law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer, 2004, lk 558.

²⁶ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, lk 50. The Election Law On City and Town Councils, District Councils and Pagasts Councils § 10 lg 1 kohaselt võivad Saeima liikmed kandideerida kohalikel valimistel, kuid valituks osutumisel kaotavad nad oma mandaadi parlamendis. Arvutivõrgus: <http://web.cvk.lv/pub/public/28124.html> (31.05.2010). The Saeima Election Law § 6 lg 3 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu liige kandideerida Saeima liikmeks, kuid valituks osutumisel kaotab ta oma volikogu mandaadi. Arvutivõrgus: <http://web.cvk.lv/pub/public/28126.html> (31.05.2010).

²⁷ Itaalia parlamendil on kaks koda: esindajatekoda (*Camera dei deputati*) ja senat (*Senato della Repubblica*). Itaalias on võimalik valida, millist kahte mandaati või ametit kõrged ametikandjad soovivad samaaegselt omada, mistõttu on võimalik ühitada kohaliku tasandi volikogu liikme mandaati parlamendiliikme mandaadiga.

²⁸ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, lk 44–45.

²⁹ A. Alen jt. Treatise on Belgian Constitutional Law. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1992, lk 73.

³⁰ 21 senati liiget nimetatakse kogukonna senaatoriteks, nad valitakse senatisse nende kogude poolt ja nad peavad esindama kogukondade huve föderaalset tasandil.

³¹ The relationship between the federal Parliament and the community and regional councils. Arvutivõrgus: <http://www.senate.be/> (31.05.2010).

³² 1999. aasta 4. mai seaduse artikkel 2 föderaal- või Euroopa Parlamendi liikme mandaadi ühitamise kohta teiste ametikohtadega nimetab mitmeid avaliku sektori ametikohti – avalikud teenistujad, kohtuametnikud, relvajõudude liikmed – ühitamatuteks parlamendiliikme mandaadiga.

Mittevalitavuse põhimõte

Ühitamatuse põhimõtte kõrval rakendatakse parlamendimandaadiga kokkusobimatutes ametites olemise vältimiseks ka mittevalitavuse põhimõtet.

Mittevalitavuse mõistet Eesti õigusaktides ei kasutata, kuigi sisuliselt väljendub see kandideerimispiirangutes. Eestis on mittevalitavad üksnes kaadrikaitseväelased. Kaadrikaitseväelane ei tohi kandideerida Riigikogusse (RKVS § 4 lg 6), kohaliku omavalitsuse volikogusse (KOVVS § 5 lg 6) ega Euroopa Parlamenti (EPVS § 4 lg 6 p 3), samuti ei saa teda üles seada Vabariigi Presidendi kandidaadiks (VPVS § 2 lg 3). Esinduskogusse või Vabariigi Presidendiks kandideerida sooviv kaadrikaitseväelane peab esmalt lõpetama tegevteenistuse lepingu ning alles vabanenuna lepingulisest teenistusest saab teda esitada kandidaadiks.³³ Kuni 2007. aastani³⁴ sisaldasid piirangud kaadrikaitseväelase kandideerimisõigusele kaitseväeteenistuse seaduses (KVTS), mille § 108 lõike 1 punkti 9 ja § 117 kohaselt vabastati kaadrikaitseväelane lepingulisest teenistusest Riigikogu, Euroopa Parlamendi või kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideerimiseks nõusoleku andmisest arvates 10 tööpäeva jooksul. KVTS § 181 lõige 3 keelas kohaliku omavalitsuse volikogu, Riigikogu, Euroopa Parlamendi või Vabariigi Presidendi valimistel kandideerida kaitseväelasena.

Kaadrikaitseväelase mittevalitavus on ilmselt tuletatud PS §-st 125, mis keelab tegevteenistuses oleval isikul olla muus valitavas või nimetatavas ametis ning võtta osa erakondade tegevusest.³⁵

Jüri Adams selgitas Põhiseaduse Assamblee 5. istungil oma eelnõu tutvustavas sõnavõtus, et Eesti peaks minema seda teed, et kaitseväe tegevteenistuses olev inimene ei tohi olla poliitiliselt aktiivne. Kui tegevsojaväelane tahaks tegelda poliitikaga, siis peaks ta minema erru.³⁶ Erakonna funktsiooniks on koondada, kontsentreerida poliitilisi seisukohti ning

³³Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (54 SE) seletuskiri, lk 12-13. Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=95278&u=20100509104010 (31.05.2010).

³⁴Käesoleval hetkel on vastavad regulatsioonid valimisseadustes.

³⁵Erakonna liikmeksoleku piirangud kehtestati EKS-i algtekstiga (RT I 1994, 40, 654), 2003. a võeti enamik piiranguid peale kaitseväeteenistuse EKS-ist välja (eelnõu 184 SE, RT I 2003, 90, 601) ning 2006. a tunnistati kehtetuks 2003. a vastuvõetud, kuid veel jõustumata EKS-i sätted ning taastati EKS-i § 5 lg 3 algkujul. 2003. a EKS-i eelnõu seletuskiri selgitas teiste riikide erakonna liikmeksoleku praktikat järgmiselt: "Laiemalt on levinud sellised piirangud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Leedus ei või erakonna liikmeks olla kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, kohtunikud, prokurörid ja uurijad. Ungaris ei või olla kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud ega politseiametnikud erakonna juhtorganismis selles piirkonnas, kus on nende teenistuspiirkond. Ukrainas ei või tervikuna avalikud teenistujad kuuluda erakonda. Bulgaarias ei või erakonda kuuluda kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, prokurörid, kohtunikud, välisministeeriumi teatud ametnikud, siseministeeriumi mõned ametnikud ega presidendi kantselei töötajad. Moldovas ei või erakonda kuuluda kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, tolliametnikud, politseiametnikud, kohtunikud, prokurörid, uurijad, avalik-õigusliku ringhäälingu töötajad. Kaitseväelased ei või erakonda kuuluda ka Sloveenias, Rumeenias ja Tšehhis. Euroopa Nõukogu on mitmes soovitusel pidanud vajalikuks osutada, et riigi relvajõudude töötajad on kaasajal võrreldavad üha enam teiste töötajatega või ametnikega ning seega kodanikud vormirõivastuses. Seetõttu tuleb neile võrdselt ülejäänutega tagada nende poliitilised õigused, sh õigus kuuluda erakonda. Sama soovitus on teinud ka OSCE." Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (184 SE), Riigikogu X koosseis. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=184&t=E> (31.05.2010).

³⁶Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 5. istung, lk 142; 1996. aastal Vabariigi Valitsuse moodustatud ning 1998. aastal oma tegevuse lõpetanud ja põhjaliku aruande esitanud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (31.05.2010).

valimisvõidu korral formuleerida avaliku võimu poliitiline tahe.³⁷ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruandes jõuti PS § 125 analüüsis järeldusele, et säte on vajalik „kaitsevæe politiseerumise vältimiseks, mis võib ohustada tsiviilvõimu positsioone. Sellega on tagatud kaitsevæelaste selge seisund tsiviilvõimu ja poliitilise juhtimise alluvuses.”³⁸

Mittevalitavuse võib kehtestada absoluutselt, mis tähendab, et teatud ameti pidaja ei tohi kandideerida, olenemata sellest, millises piirkonnas ta oma ametit peab. Ent mittevalitavus võib olla seotud ka mingis ametis olemisega üksnes teatud piirkonnas. Mittevalitavuse reeglite kehtestamisel lähtutakse mõistagi eelkõige eesmärgist vältida parlamendiliikmete subordinatsioonisuhet valitsusega, sest see võib kahjustada võimude lahusust ning parlamentaarse järelevalve mõjusust. Olenevalt riigist võivad ametiteks, mille parlamendiliikme ametiga ühitamata kindlustamiseks on kehtestatud kandideerimiskeeld, olla riigiametnik vm avalik teenistuja, kaadrikaitsevæelane, riiklikult rahastatud kirikuamet, kõrgkooli õppejõud, advokaat, notar ja isegi näiteks ehitusettevõtja, kes saab tulu riigiga sõlmitud lepingutest.

Põhiseaduslikult tagatud passiivse valimisõiguse piiramine on lubatud ainult erandjuhtudel. Parlamendimandaadi ja muu ameti ühitamatuse puhul eeldatakse, et kui muu ameti kandja soovib kandideerida parlamendiliikmeks, loobub ta oma eelnevast ametist.³⁹ Kui isik peab tegema valiku enne valimisi, peab ta oma senisest ametist loobuma ilma garantiita sinna tagasi saada, kui ta valituks ei osutu. Kui ta aga peab tegema valiku alles pärast valimisi, siis ta säärast riski ei kannata.⁴⁰ Seega piirab mittevalitavuse põhimõtte parlamendiliikme ameti teiste ametitega ühitamata kindlustamise meetmena isiku õigusi oluliselt enam. Keeld kandideerida, juhul kui senisest ametist või tööst ei loobuta, seab olulise tõkke kandidaadiks esitamisele ja seejärel poliitilisest elust osavõtule. See saab aga olla õigustatud väga kaalukal eesmärgil.

Kreeka põhiseaduse § 56 sätestab mittevalitavuse põhimõtte. Sätte kohaselt on keelatud kandideerida parlamenti nt avalikel teenistujatel ja ametnikel, kes saavad töö eest tasu, relvajõudude ning kaitsejõudude ohvitseridel, kohaliku omavalitsuse asutuse töötajatel, linnapeal, vabade kutsete pidajatel jne. Militaarteenistusest lahkunud ohvitserid ei tohi enam naasta tegevteenistusse ning avalikud teenistujad ja ametnikud tohivad ametikohale naasta pärast ühe aasta möödumist ametist lahkumisest.⁴¹

Mittevalitavuse põhimõtte keelab Itaalias kohtunikel kandideerida parlamenti (kohtunik peab peatama oma ameti enne valimispäeva), kui nad täidavad kuus kuud enne valimispäeva ikkagi oma kohtuniku ülesandeid. Samuti ei tohi endised kohtunikud, kui nad on tingimused täitnud ja valimistel osalenud, kuid ei ole osutunud valituks, pöörduda tagasi kohtunikuametisse selles piirkonnas, kus nad kandideerisid. Samuti peavad vähemalt kuus kuud enne valimisi oma ametisoleku peatama (vastasel juhul ei tohi nad parlamenti kandideerida) järgmised

³⁷ **M. Ernits.** Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. Erakonnaõigus. – Juridica eriväljaanne, 2003, lk 10.

³⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. PS § 125 kommentaar. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (31.05.2010).

³⁹ **J. Isensee, P. Kirchhof** (Herausgegeben). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II Demokratische Willensbildung-Die Staatsorgane des Bundes. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1987, lk 380.

⁴⁰ **M. Ameller.** Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966, lk 43.

⁴¹ The Constitution of Greece. Arvutivõrgus: <http://www.hri.org/docs/syntaxma/artcl50.html#A26> (31.05.2010).

ametikandjad: politsei juht ja asejuht, ministri kabinetiülem, prefekt ja aseprefekt, politseiametnik, sõjaväe ülemjuhataja, diplomaat ja üle 20 000 elanikuga linna linnapea.⁴²

Sarnaselt Eestiga on mitmes riigis kasutusel segasüsteem, st mõne ameti pidajal on keelatud kandideerida, teise ameti pidaja aga tohib kandideerida, ent peab tegema ühitamatute ametite vahel valiku pärast valituks osutumist. Soome põhiseaduse § 27 sätestab nii mittevalitavuse kui ka ühitamatuse põhimõtte, keelates sõjaväelase ametis oleval isikul kandideerida parlamendi liikmeks. Kandideerida ei tohi kaadrikaitseväelane,⁴³ kuid ajateenistuses oleva isiku kohta sellist keeldu ei ole.⁴⁴

Nagu eelnevalt selgitatud, on mittevalitavus oluliselt piiravam ja seda kasutatakse üldiselt harvem.⁴⁵ Ühelt poolt tekitab demokraatliku õigusriigi ja vabade valimiste seisukohalt kahtlusi, kas on õige teatud elualade inimestel kandideerimine üldse keelata. Teiselt poolt saab mittevalitavuse põhimõtte rakendamist õigustada sellega, et valijale ja võimalikule kandideerijale on algusest peale selge, et parlamendimandaat on teatavate ametitega ühitamatu, ning selle kaudu välistatakse nn peibutuskandidaadid, s.o kandidaadid, kes valituks osutumisel mandaadist loobuvad. Mittevalitavuse põhimõtet kasutatakse enamasti sõjaväeliste, kaitse- või relvajõududega seonduvate ametikohtade puhul. Ühitamatuse ja mittevalitavuse põhimõtte valimine on seadusandja pädevuses, kes ametikohtade olulisust ja suhet parlamendiga hinnates otsustab, kas eelnevast ametikohast tuleb enne kandideerimist loobuda ning kas sellele on üldse võimalik tagasi saada (mittevalitavus), või otsustab seadusandja, et ametikohad on küll ühitamatud, kuid lubab ametikandjatel kandideerida (ühitamatus).

Kokkuvõte

Selleks et teatud ametite üheaegset pidamist vältida, kasutavad riigid nii ametite ühitamatuse põhimõtet, mittevalitavuse põhimõtet kui ka nende segasüsteemi. Selliste passiivse valimisõiguse piirangute eesmärgiks on eelkõige tagada, et ametiisik saaks tegelda sõltumatult ja segamatult oma tööga ning et ametikohustuste täitmisel ei tekiks huvide konflikti tegevuste või eri võimuharude vahel. Eestis on kasutusel segasüsteem, kuid selges enamuses on ametite ühitamatuse põhimõtte järgimine.

⁴² Seaduse art 6–10. Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R. 30 marzo 1957, n 361 e successive modifiche. Arvutivõrgus: <http://www.riforme.net/leggi/testo-unico-leggi-elettorali.htm> (31.05.2010).

⁴³ Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. – 731/1999. Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki> (31.05.2010).

⁴⁴ Soome põhiseaduse eelnõu seletuskirjas § 27 kommentaar. Yksityiskohtaiset perustelut. Arvutivõrgus: <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+1/1998+Yksityiskohtaiset+perustelut+1/3&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP> (31.05.2010).

⁴⁵ **M. Ameller.** Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966, lk 43–44.