



ÕIGUSKANTSLER



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 2

Tallinn

17. mai 2006

Erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse¹ § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud erakonnaseadust (edaspidi *EKS*)², leian, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta piisavalt tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, vastuolus põhiseaduse § 1 lõikes 1 ja §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning põhiseaduse § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega.

Seetõttu teen Riigikogule ettepaneku

viia erakonnaseadus kooskõlla põhiseaduse § 1 lõikes 1 ja §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõtte ning põhiseaduse § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõiguse nõuetega.

I. ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Erakonnaseadus võeti vastu 11. mail 1994 ning see jõustus 16. juunil 1994. Selle aja jooksul on erakonnaseaduses tehtud märkimisväärset hulgal ning põhimõttelisi muudatusi. Ulatuslikke diskussioone on tekitanud ja muutusi läbi teinud seaduse erakondade rahastamist reguleeriv osa. Olulised muudatused, mis puudutasid erakondade rahastamist, tehti erakonnaseaduses 2003. aastal.

2. 18. detsembril 2003 võeti vastu ja 1. jaanuaril 2004 jõustus erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus³. Nimetatud seadusega muudeti oluliselt erakonnaseaduse peatükki 2¹, mis käsitleb erakonna varalisi vahendeid ning nende kasutamist. Eelnõu eesmärgina toodi eelnõu seletuskirjas välja just eesmärk "korrastada erakondade rahastamisega seonduv ning vältida poliitilist korruptsiooni erakondade tegevuses". Olulisemad muudatused erakondade rahastamises olid järgmised:

- a) võrreldes varasema regulatsiooniga oli oluline muudatus juriidiliste isikute annetuste keelamine erakonnale;

¹ RT I 1999, 29, 406; 2006, 7, 42.

² RT I 1994, 40, 654; 2005, 57, 450.

³ RT I 2003, 90, 601.

- b) teine muudatus seisnes selles, et erakond võib võtta laenu üksnes krediidasutustelt. Varasem regulatsioon sellist laenuga seonduvat regulatsiooni ette ei näinud;
- c) kolmandaks muudeti sularaha annetusi puudutavat. Varasema regulatsiooni kohaselt oli erakonnal õigus sularahas vastu võtta füüsilistelt isikutelt kuni 10 000 krooni aastas ühe annetaja kohta. Kehtiv regulatsioon sularaha annetustele piiranguid ei sea;
- d) muudeti ka rahastamise kontrolli reegleid. Varem pidi erakond esitama iga kvartali kohta mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile täieliku aruande kõigi kvartali jooksul erakonnale laekunud vahendite kohta (näidates ära laekumise kuupäeva, liigi, rahalise väärtuse ja allika) ning avalikustama selle erakonna koduleheküljel internetis. Igaühel oli õigus tasuta tutvuda nimetatud aruandega mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris. Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab erakond pidama registrit annetuste kohta ning avalikustama annetuste registri oma veebilehel;
- e) varasema regulatsiooni kohaselt pidi erakond esitama valimiskampaania läbiviimiseks erakonna ja tema nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste kohta aruande Vabariigi Valimiskomisjonile. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb vastav aruanne esitada Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile (edaspidi *Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon*).

3. 30. septembril 2003 esitatud ülevaates õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest juhtisin Riigikogu tähelepanu probleemidele seoses erakondade rahastamisega: "Põhiseaduse kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Kuidas tagada samaaegselt nii rahvast esindama seatud erakondade piisav rahastamine kui ka sõltumatus? Võtmesõnadeks peaksid siin olema poliitilise korruptsiooni vältimine ning rahastamise läbipaistvus. [...] Leian, et annetuste keelamise asemel tuleks peaarõhk panna rahastamise läbipaistvusele ja kontrollile. Vastasel korral tuleb äriühingute annetuste piiramisest saadav efekt valusa bumerangihoobina tagasi – üksikud majandushuvivid mõjutavad poliitilist tahet tulevikus endise jõuga, aga tunduvalt varjatumalt."⁴

4. 30. septembril 2004 Riigikogule esitatud ülevaates õigustloovate aktide vastavusest põhiseadusele ja seadusele leidsin, et endiselt on mitmeid probleeme seoses erakondade rahastamisega, hoolimata erakonnaseaduse muudatuste jõustumisest 2004. aasta alguses. Sedastasin: "Erakonnaseaduse muutmist eelmisel aastal põhjendati vajadusega vältida poliitilist korruptsiooni ja tagada rahastamise läbipaistvus. Analüüsides ja võrreldes erakonnaseadusega võimaldatavaid rahastamiskeeme ja kontrollimeetodeid, olen jõudnud järeldusele, et olulist läbimurret soovitud eesmärkide suunas pole kahjuks saavutatud. [...] Põhiseaduse seisukohast on oluline, et erakonnaseaduse kehtiv regulatsioon, mis piirab nii äriühingute õigust oma vara endale sobival viisil käsutada kui ka erakonna põhiõigust endale rahastamisallikaid otsida, ei täida nõrkade kontrollimehhanismide ning auklike regulatsioonide tõttu eelnõus seatud eesmärgi. Põhiõiguste piirangud, mille täitmise kontrollimiseks puuduvad tõhusad abinõud, ei ole põhiseadusega kooskõlas."⁵

⁴ Kättesaadav arvutivõrgus: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2003/09/t03092503-03.html#P55_8480.

⁵ Kättesaadav arvutivõrgus: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30_1368.

5. 9. märtsil 2004 pöördus minu poole Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon. Komisjon palus abi erakonnaseaduse sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel. Kirjas avaldati kahetsust, et seadusandja on jätnud täitmata avalikkuse ees antud lubaduse seada sisse erakondade rahastamise kontroll ja järelevalve.

6. Erakondade tegeliku rahastamise vastavust seaduse nõuetele ning rahastamise järelevalve efektiivsust on korduvalt kahtluse alla seatud. Nii on ajakirjanduses käsitlemist leidnud erinevad erakondade rahastamist puudutavad juhtumid, mõnedes asjades on ametkonnad algatanud ka uurimismenetlusi asjaolude selgitamiseks. Alljärgnevalt toon näitena välja mõned enam tähelepanu pälvinud juhtumid ja juhin tähelepanu ilmselgetele kõrvalekaldumistele seaduses sätestatust.

1. Annetaja varjamine

1.1. Võlakirjaemissioon

7. Ajakirjanduse andmeil emiteeris Eesti Keskerakond 2003. aasta aprillis-märtsis 10 miljoni krooni mahus võlakirju. Võlakirjaemissiooni korraldas investeerimispank AS Lõhmus, Haavel & Viisemann (LHV). LHV ise Eesti Keskerakonna võlakirju ei ostnud ega andnud emissioonile ka garantiid.⁶ Avalikkusele ei ole teada, kes olid emissiooni investorid ja seega Eesti Keskerakonna rahastajad. LHV ei ole avalikustanud investorite arvu ega nimesid.⁷ Keskerakonna seisukoha kohaselt oli erakonna laenuandjaks antud tehingus LHV ning kellele täpselt 100 000-krooniseid võlakirju müüdi, erakond ei tea (vähemalt aprillis 2003).⁸ Eesti Keskerakonna 2003. aasta I kvartali aruandes oli emissioonist laekunud vahendite liigina märgitud "laen (võlakirja emissioon)" ning laekumise allikana LHV.

1.2. R-Hooldus

8. 1997. aasta oktoobris asutas Eesti Reformierakond OÜ R-Hooldus, mille tegevusena toodi ära kinnisvara haldamine, seminaride korraldamine jm. Juhatusse kuulusid Eesti Reformierakonna tollased juhtivpoliitikud. OÜ R-Hooldus rahastas Eesti Reformierakonna valimiskampaniat 1999. aasta Riigikogu valimistel 2 145 141 krooniga. Tegemist oli ajaga, mil juriidiliste isikute annetused olid lubatud. Samas puudus R-Hooldusel sissetulek.

1.3. Erasiku annetused

⁶ BNS 04.04.2003 "LHV: Keskerakonna emissioon vastas turutingimustele", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/archiveNewsBody.jsp> (20.03.2006).

⁷ LHV juht Rain Tamm on nentunud, et võlakirjade ostjateks olid Eesti ettevõtted – *Postimees Online* 08.04.2003 "Inspeksioon tunnustab Keskerakonna emissiooni"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luгу&rubriik=3&id=96247&number=776> (20.03.2006); ETV 12.03.2006 saade "Aeg luubis".

⁸ *Postimees* 04.04.2003 "Keskerakond tõrjub süüdistus"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luгу&rubriik=5&id=95834&number=773> (20.03.2006). *Postimees* 05.04.2003 "Keskerakonna võlakirjade ostjad ja intressimäär on salastatud"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luгу&rubriik=3&id=95920&number=774> (20.03.2006).

9. Augustis 2005. pälvis ajakirjanduse tähelepanu kahe Käärikul elava Eesti Keskerakonnale suured annetused (kumbki 100 000 krooni) teinud annetaja isikud. Seda põhjusel, et ajakirjandusele teada olevalt on tegemist lihtsate töölistega, kes on seejuures ka parteitud.⁹ Seejuures on eri aegadel Maksu- ja Tolliamet andnud vastukäivaid signaale, kas amet tegeleb sarnaste erakondade rahastamist puudutavate juhtudega.¹⁰

2. Annetuse varjamine

2.1. K-kohuke

10. 2005. aasta kohalike omavalitsuste valimiste eel muutis Riigikogu mh kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust (edaspidi KOVVS)¹¹, keelates §-s 6¹ poliitilise välireklaami aktiivse valimisagitatsiooni perioodil. Keeld kehtis 11. septembrist kuni 16. oktoobril 2005 toimunud valimiseni. 1. ja 2. oktoobril ilmusid tänavatele reklaamplakatid suure K-tähga rohelisel taustal K-kohukese reklaamid, mille all oli kiri "Igäühele!" või "Hoolib!". Plakatil kujutatud roheline K-täht meenutas avalikkuse hinnangul Eesti Keskerakonna logo, milleks on K-täht neljahölmalise ristikeha lehega, ning Eesti Keskerakonna loosungit "Igäühe eest!". Reklaami tellijaks oli OÜ Kohuke, teostajaks reklaamibüroo AS Idea AD ning meediaettevõtte Media Planning Group Eesti OÜ. Plakatid tekitasid ühiskonnas ulatusliku diskussiooni, kas tegemist polnud mitte varjatud annetusega Eesti Keskerakonnale ning Eesti Keskerakonna varjatud reklaamiga ajal, mil valimisreklaam oli keelatud. Eesti Keskerakond eitas erakonna seotust K-kohukese reklaamiga.

11. Riigikohtu 14. novembri 2005 otsusele¹² tuginedes leidis Vabariigi Valimiskomisjon 18. novembri 2005 otsuses, et poliitilise välireklaami keelu ajal reklaamiti K-kohukesi nii, et see oli ühemötteliselt seostatav valimistel kandideerinud Eesti Keskerakonnaga: "Objektiivselt olid ajal, mil KOVVS § 6¹ kohaselt on poliitiline välireklaam keelatud, eksponeeritud plakatid, millel kujutatud tähemärkide, sõnade ja värvide kombinatsioon sarnandes Eesti Keskerakonna eraldusmärgiga. Neid plakateid seostati erakonnaga ka meedias. [...] Eeltoodu põhjal leiab Vabariigi Valimiskomisjon, et vaidlusaluse reklaami näol on tegu keelatud muud poliitilise välireklaamiga KOVVS § 6¹ mõttes."¹³ Hoolimata sellest, et Vabariigi Valimiskomisjon leidis, et tegemist oli poliitilise välireklaamiga, ei tunnistanud hääletustulemusi kehtetuks, kuna puudusid tõendid selle kohta, et reklaam oleks oluliselt mõjutanud või võinud mõjutada hääletamistulemust.¹⁴

12. Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon nõudis Eesti Keskerakonnalt kohukesereklaamiga seotud kulude kajastamist valimiskulude aruandes, kuid erakond keeldus seda

⁹ *Postimees* 25.08.2005 "Lihttöölised annetasid parteile 200 000 krooni"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/250805/esileht/175063.php> (17.05.2006).

¹⁰ Nt vrd: *Postimees Online* 30.04.2003 "Aivar Söerd: maksuamet ei uuri poliitikute rahastamist"; *Postimees* 26.08.2005 "Rahastajate tausta saab maksuamet kontrollida".

¹¹ RT I 2002, 36, 220; 2005, 47, 387.

¹² RKPJKo 14.11.2005, nr 3-4-1-27-05.

¹³ Vabariigi Valimiskomisjoni 18.11.2005 otsus nr 39, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vvk.ee/vvk-otsus-05_39.rtf.

¹⁴ Riigikohus nõustus taolise järeldusega: RKPJKo 30.11.2005, nr 3-4-1-34-05.

tegemast. Komisjon küsis K-Kohukese välireklaamide tootja AS Idea AD käest kirjalikult, kui palju kampaania maksis ja kes selle eest tasus.¹⁵ AS Idea AD vastas, et kampaania tellis AS Kohuke, kuid hinna tasumise kohta keelduti vastamast, kuna lepingu järgi oli see konfidentsiaalne.

13. Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon pöördus Riigiprokuratuuri poole ning palus kontrollida, kas K-kohukese reklaami puhul oli tegemist varjatud annetuse vastuvõtmisega Eesti Keskerakonna poolt. Riigiprokuratuur alustas 27. detsembril 2005 kriminaalmenetluse, uurimist toimetab Kaitsepolitseiamet. Menetlust alustati karistusseadustiku (edaspidi *KarS*)¹⁶ § 402² "Erakonnale tehtava annetuse vastuvõtmise keelu rikkumine" alusel.

14. 29. detsembril 2005 koostas Põhja politseiprefektuur väärteoprotokollid AS-le Idea AD ja Media Planning Group Eesti OÜ-le ning mõlema firma juhile kui eraisikule KOVVS § 6¹ rikkumise eest. Otsuse väärteoasjas peaks mai lõpus langetama Harju Maakohus.

15. Tarbijakaitseamet määras reklaamiseaduse alusel AS-le Idea AD eksitava reklaami eest trahvi 25 000 krooni ulatuses. 6. märtsil 2006 Harju Maakohus tühistas trahvi. Tarbijakaitseamet peab maksma AS-le Idea AD 55 000 krooni kohtukulude katteks.

16. Tallinna Ettevõtlusameti reklaamimaksu osakond tegi ettekirjutuse Clear Channel Estonia OÜ-le ning OÜ-le Asterix, kes võimaldasid kasutada reklaampindu K-Kohukese kampaaniaks. Ettekirjutuse sisuks oli peatada reklaamiseadusega vastuolus oleva reklaami avalikustamine. Tallinna Linnavalitsus jättis Ettevõtlusameti ettekirjutuse peale esitatud vaide rahuldamata.

17. K-kohukese reklaamiga seotud olukorda üritasid seega lahendada mitmed erineva pädevusega asutused, mis viis tõhusa lahenduse asemel pigem vastuolulisse olukorda. Nii on ühe asjaosalise, Media Planning Group Eesti OÜ esindaja kirjeldanud olukorda järgmiselt: "Meid süüdistatakse kahes täiesti vasturääkivas teos – et on reklaam, millest keegi aru ei saa ja see on eksitav, samas ütleb politsei, et meil on poliitiline reklaam ja sellest saab väga hästi aru."¹⁷

2.2. Sihtasutus Res Publica

18. Ajakirjanduses leidis kajastamist juhtum, kus üks Erakond Res Publica suurannetaja (Boriss Dantšenko) oli erakonnale üle andnud 300 000 krooni, kuid tema annetus ei kajastunud erakonna annetuste registris. Erakonna Res Publica esimees peaminister Juhan Parts selgitas Riigikogu 8. märtsi 2004 istungil sellekohasele arupärimisele vastates, et Boriss Dantšenko "on 300 000 krooniga toetanud erakonna sidusorganisatsioone. [...] Annetuste registris, mis tuleneb erakonnaseadusest, seal kajastuvad ainult erakonna pangaarvetele laekunud toetussummad. Samas on Res Publica oma asutamisest saadik järginud praktikat avalikustada ka erakonna sidusorganisatsioonide kaudu erakonna tegevust toetanute andmed. Kõigi isikute nimed, kes on toetanud erakonda ja selle sidusorganisatsioone neljandas kvartalis, on koos summadega avaldatud

¹⁵ 24.11.2005 BNS "Komisjon nõuab keskerakonnalt reklaamikulude kajastamist", kättesaadav arvutivõrgus: http://www.postimees.ee/141205/online_uudised/186050.php (17.05.2006).

¹⁶ RT I 2001, 61, 364; 2006, 7, 42.

¹⁷ SL Õhtuleht <http://www.sloleht.ee/2005/12/29/uudised/188622/>.

9. jaanuari 2004. aasta pressiteates ja ka erakonna koduleheküljel.¹⁸ Selgitades "sidusorganisatsiooni" mõistet, ütles peaminister: "Enamik euroopalikke erakondi kasutab erinevate tegevuste lahus hoidmiseks sidusorganisatsioone, tegemist ei pruugi olla täpse õigusliku terminiga, aga neid organisatsioone kasutatakse selleks, et eristada erakonda kui poliitilist organisatsiooni ja muid tegevusi, mis on vajalikud poliitiliseks tegevuseks. Ma võin tuua Res Publica näite varal, näiteks on sihtasutus Res Publica, mille põhitegevusteks on erakonna liikmete koolitamine, erakonna maailmavaate propageerimine, poliitikat ja ühiskonna analüüsimine ehk arendada välja sellist analüütilist tegevust. Need on kõik tegevused, mis euroopalikus erakonna praktikas tavaliselt lahutatakse ja põhimõtteliselt on alati võimalik inimesel valida, kes tahab erakonda toetada või seda maailmavaadet toetada, kas ta toetab otseselt erakonda või toetab seda maailmavaadet nende sidusorganisatsioonide kaudu, väga levinud praktika." Vastates küsimusele, kui palju erinevaid sidusorganisatsioone Erakond Res Publical on, selgitas peaminister: "Põhiliseks sidusorganisatsiooniks on praegu sihtasutus Res Publica [...]. On olnud ka osühing Res Publica majandustegevus. See osühing on praegu likvideerimisel."

3. Majandusaasta aruanne ja selle avalikustamine

19. Kohustus avalikustada erakonna majandusaasta aruanne Riigi Teataja Lisas lisati erakonnaseadusse 1. juulist 1999. Mitmed erakonnad on korduvalt jätnud majandusaasta aruande Riigi Teataja Lisas avaldamata. Näiteks elektroonilises Riigi Teataja Lisas on aruanded 2004. aasta kohta avaldanud Sotsiaaldemokraatlik Erakond¹⁹ ja Erakond Res Publica²⁰. 2003. aasta kohta on aruande avaldanud Eestimaa Rahvaliid²¹ ja Erakond Res Publica²².

20. Kohustus avalikustada majandusaasta aruanne erakonna veebilehel hakkas kehtima alates 1. jaanuarist 2004. Seega peaks praeguseks olema avalikustatud aruanded 2003. ja 2004. aasta kohta. Selle kohustuse on täitnud Eesti Reformierakond, Eestimaa Rahvaliid ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Eesti Keskerakonna veebilehel on kättesaadav üksnes aruanne 2004. aasta kohta, Erakond Isamaaliit kodulehel on üleval 2005. aasta majandusaasta aruanne, Erakond Res Publica veebilehelt majandusaasta aruandeid ei leia.

21. Võrreldes erakondade majandusaasta aruandeid, on märgatav, et need on koostatud küllalt erineva üksikasjalikkusega.²³ Samuti on neid kohati väga keeruline leida.²⁴

II OLULISEMAD ASJAKOHASED SÄTTED

22. Olulised on eelkõige järgmised EKS 2¹. peatüki "Erakonna vara ja vahendid" sätted:

¹⁸ Riigikogu täiskogu 08.03.2004 istungi stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/03/t04030807-05.html#P61_6415.

¹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=920972>.

²⁰ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=919192>.

²¹ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=788186>.

²² <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=788179>.

²³ Näiteks Eesti Keskerakonna veebilehel avaldatud 2004. aasta majandusaasta aruandes pole märgitud audiitori nime, samuti puudub lisa, mis kirjutatakse vastavalt raamatupidamise nõuetele lahti bilansi kirje "Maa ja ehitised".

²⁴ Näiteks Erakond Isamaaliit aruande leiab liigenduse "Partnerid" alt.

"§ 12¹. Erakonna vara ja vahendid

- (1) Erakonna vara ja vahendite allikaks on üksnes tema poolt põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, käesoleva seaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt.
- (2) Erakond ei tohi vastu võtta anonüümset ega varjatud annetust.
- (3) Varjatud annetuseks loetakse mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamist erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele.
- (4) Erakond võib sõlmida laenu- või krediitdilepingu, kui laenuandja või krediidiandja on krediidiasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

§ 12². Majandusaasta aruanne

- (1) Majandusaasta aruande koostamiseks viib erakond, mis saab eraldist riigieelarvest, läbi audiitorkontrolli.
- (2) Erakonna üldkoosolek või põhikirja järgi seda asendav organ kinnitab igal aastal erakonna majandustegevuse aruande ja avalikustab selle erakonna veebilehel. Aastaruanne koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse Riigi Teataja Lisas.

§ 12³. Annetuste avalikkus

- (1) Erakonna poolt saadud annetuste kohta peab erakond registrit. Erakond avalikustab annetuste registri oma veebilehel.
- (2) Annetuste registris märgitakse annetaja nimi, tema kontaktandmed ning annetuse väärtus. Mitterahalise annetuse korral määrab annetuse väärtuse annetaja.
- (3) Annetuste registris toodud andmete õigsuse tagab erakonna juhatuse.
- (4) Erakond ei tohi vastu võtta anonüümset annetust ega juriidilise isiku annetust. Sellise annetuse tagastab erakond võimaluse korral annetajale. Võimaluse puudumisel kannab erakond kümne päeva jooksul annetuse riigieelarvesse, kus see lisatakse järgmisel eelarveaastal riigieelarvest erakondadele eraldatava toetuse hulka.

§ 12⁴. Valimiskampaania rahastamise avalikkus

- (1) Erakond esitab aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampaania läbiviimiseks erakonna, käesoleva seaduse §-s 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja erakonna nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta korruptsioonivastase seaduse § 14 lõikes 2 nimetatud komisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimispäevast.
- (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud komisjonil on õigus nõuda täiendavaid dokumente erakondade, käesoleva seaduse §-s 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta."

III ÕIGUSLIK PÕHJENDUS

1. Demokraatia printsiip (põhiseaduse § 1 lg 1 ja § 10) ja erakonnapõhiõigus (põhiseaduse § 48 lg 1 ls 2)

23. Põhiseaduse § 1 lg 1 ütleb, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Nimetatud sättes ning põhiseaduse §-s 10 on väljendatud demokraatia põhimõte, kui üks põhiseaduse aluspõhimõtetest. Põhiseaduse § 10 ütleb, et

põhiseaduse teises peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

24. Demokraatia põhimõte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest.²⁵ "Demokraatia [...] tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel."²⁶ Demokraatia põhimõte ütleb, et kõrgeima võimu kandjaks on rahvas. Demokraatia on rahva valitsus rahva üle rahva heaks.²⁷

25. Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia. Esindusdemokraatias kuulub riigivõim küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad tema nimel erinevad riigiorganid. Demokraatia põhimõte on suunatud riigivõimu legitiimsusele – tagamaks legitiimsust, peavad kõik riigivõimu otsustused ja tegevus olema tagasiviidav rahva tahtele, rahvas peab saama efektiivselt mõjutada riigivõimu teostamist. "Demokraatia printsiip hõlmab organite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvad küsimused ning mõjutab kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid."²⁸

26. Tagamaks seadusandja sisuliste otsuste legitiimsust, tulenevad demokraatia põhimõttest nõuded riigivõimu teostamise menetlusele ja organisatoorsele küljele. Seadusandliku võimu legitiimsuse eelduseks on eelkõige valimiste ja rahva vaba tahtekujundamise protsessi vastavus demokraatia nõuetele.

27. Demokraatia printsiibis sisaldub erakonnademokraatia põhimõte,²⁹ mis on seotud esindusdemokraatia põhimõttega. Erakonnal on esindusdemokraatlikus riigis täita eriline roll. Erakond on "demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia."³⁰ Erakonna ülesandeks on koondada, kontsentreerida ja polariseerida poliitilisi seisukohti ning valimisvõidu korral formuleerida riiklik poliitiline tahe. Arvestades eeltoodut ning vajadust vältida raha olulisust poliitilise võimu saavutamisel, korruptsiooni ning organiseeritud kuritegevuse võimalusi mõjutada poliitikat, peab olema teada, kust pärinevad erakonna vahendid, kes on erakonna toetajad ja kelle huve erakond esindab. "[K]orruptsiooni vastu võitlemine erakondade rahastamisel on demokraatlike institutsioonide toimimise aluseks."³¹ **Demokraatia põhimõttest tuleneb seega, et erakonna rahastamine peab olema selge ja peab olema tagatud selle efektiivne kontroll.** "Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib."³²

²⁵ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15.

²⁶ RKPJKo 21.12.1994, nr III-4/1-11/94.

²⁷ Abraham Lincoln Gettysburg'i kõnest: "Government of the people, by the people, for the people".

²⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 10 kommentaar, punkt 3.3 lk 106.

²⁹ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30.

³⁰ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31 (*fraktsiooni loomisest*).

³¹ EN Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele Rec(2003)4 Ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel (vastu võetud Ministrite Komitee poolt 8. aprillil 2003 ministrite asetäitjate 835. kohtumisel).

³² RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98.

28. Tõhus järelevalve on oluline ka **poliitilise vastutuse toimimiseks** – selleks, et valija saaks anda argumenteeritud hinnangu valituks osutunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele ning valimistel teha sellest tuleneva teadliku valiku. "[P]oliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus. Poliitilise vastutuse põhimõte tuleneb PS §-s 1 väljendatud demokraatia põhimõttest."³³

29. Ära ei saa unustada erakondade rahastamise tõhusa järelevalve olulisust ka **erakondade võrdsuse** tagamisel, mis on osaks erakonnapõhiõigusest (põhiseaduse § 48 lg 1 ls 2). Erakonnavõrdsuses väljendub erakondade võimaluste võrdsuse idee, st poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid.³⁴ Loodud järelevalvesüsteem peab olema niivõrd tõhus, et kõik erakonnad nendest ausa mängu reeglitest ka kinni peaks. Kui piirangud erakondade rahastamisvabadusele on reeglina kantud eesmärgist tagada erakondade võimaluste võrdsus võimu saavutamisel, siis võimalus kergekäeliselt kalduda kõrvale ja karistamatult eirata õigusaktides sätestatud rahastamisreegleid, loob ohu nimetatud eesmärgi saavutatavusele. Rahastamispiirangute (faktiline) kehtivus ei saa sõltuvusse seada üksnes erakonna vabatahtlikust soovist neid järgida (tõhusa kontrolli ja sunni või sanktsiooni ähvarduseta). Lisaks, näiteks keelab kehtiv seadus juriidilistel isikutel teha erakondadele annetusi, piirates seega nende põhiseaduslikku õigust enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada (põhiseaduse § 32 lg 2 ls 1). Kuid olukord, kus tõhusa kontrollimehhanismi puudumisel säilib juriidilistel isikutel võimalus neid annetusi siiski teha, moonutab põhiseaduses sätestatud võrdsuse põhimõtet ning muudab seeläbi küsitavaks põhiseaduse § 32 lõikes 2 sätestatud õiguse piiramise eesmärgipärasuse.

30. Tõhusa järelevalve tagamiseks ei piisa üksnes formaalsest kontrollivõimalusest – tähenduses, et sissetulekud ja väljaminekud on avalikud ning avalikkusel on igal ajal võimalus andmete juurde pääseda. Olemas peab olema ka **kontrolliorgan**, kellel on ametiülesannetest tulenev õigus ja kohustus kontrollida. Seejuures tuleb kontrolliorgani tõhususust kontrolli teostamisel hinnata eeskätt järgmistest parameetritest lähtuvalt: kontrolliva subjekti staatus, kontrolliese, mõõdupuud, kontrollivahendid, ajaline dimensioon, intensiivsus.³⁵

31. Erakondade rahastamist kontrolliv kontrolliorgan peab olema sõltumatu. Antud asjaolu on äärmiselt oluliseks peetud ka rahvusvahelisel tasandil³⁶. See tähendab, et kontrolliorgan ei tohi olla ühe erakonna mõju all, veelgi parem on välistada erakondlik mõju kontrolliorganile üldse. Sõltumatus tähendab seda, et kontrolliorgan tegutseb üksnes temale õigusaktidega pandud eesmärgi huvides ja kohustusi järgides. Tema tegevus ei tohi sõltuda erakondade võimalikest omavahelistest kokkuleppetest või konkreetse hetke poliitilisest situatsioonist. Sõltumatuse hindamisel on oluline, et sõltumatus ei pea eksisteerima mitte üksnes praktikas, vaid kontrolliorgan peab ka näima

³³ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

³⁴ Jörn Ipsen teoses: Michael Sachs. Grundgesetz. 2. väljaanne. München 1999, änr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne.

³⁵ Teiste riikide näiteid: Financing of political parties (Doc 9077, 04.05.2001), Report, Political Affairs Committee.

Kättesaadav:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm> (17.05.2006).

³⁶ EN Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele Rec(2003)4 Ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel (vastu võetud Ministrite Komitee poolt 8. aprillil 2003 ministrite asetäitjate 835. kohtumisel) artikkel 14..

sõltumatu. Sõltumatuse hindamise kriteeriumiteks on eeskätt organi isikuline koosseis, liikmete nimetamise ja tagasikutsumise alused ja kord, liikmete volituste tähtaeg ning võimalikud tagatised mõjutuste vastu. Kui eelnimetatud asjaolud rõhutasid kontrolliorgani personaalset sõltumatust, siis kindlasti ei saa ära unustada ka institutsionaalse sõltumatuse olulisust (nt organi rahastamisel).

32. Erakondade rahastamise kontroll saab olla tõhus üksnes siis, kui see on sisuline ja kõikehõlmav – teisisõnu, kui on võimalik võrrelda kõiki erakonna sissetulekuid ja väljaminekuid. Kontrolli killustumine n.ö eri lõikude vahel (nt vaid valimiskulud, vaid reklaamikulud vms) ja/või eri organite vahel võimaldab nn halle tsoone ja vastutuse hajumist, mis loob ohu kuritarvitusteks.

33. Kontrolliorgan peab olema aktiivne ja tegelema kontrolliga ka omal algatusel, mitte ootama igakordset sisendit (nt kaebust, signaali ajakirjanduselt) väljastpoolt. Kontroll peab olema ka järjepidev ning igal aastal tuleb kontrollida kõiki erakondi. Kontroll saab olla sisuline ja tõhus üksnes siis, kui kontrolliorgan on suuteline kontrolli läbi viima. See tähendab, et kontrollorganil peab olemas olema vastav kompetents – nii õiguslikud kui materiaalsed võimalused-vahendid kontrolli teostamiseks. Pädevat kontrolliorganit ei asenda nt võimalus, et igal üksikisikul on võimalus pääseda ligi erakondade rahastamise aruannetele, arvutada tulud-kulud n.ö põlve otsas kokku ja sel moel teostada kontrolli. Organil peavad olema ka õigusaktidega antud selged järelevalveks vajalikud volitused nõuda dokumente, kasutada eksperte, kutsuda tunnistajaid jne, et anda pädev ja põhjendatud hinnang konkreetsel juhul.

34. Puudub mõte näha ette detailseid ja rangeid reegleid erakondade rahastamiseks, kui nende täitmist ei ole võimalik tagada läbi tõhusa kontrolli. Järelevalve eesmärk on tagada rahastamise vastavus seadusele, mitte tagantjärele karistamine nõuete rikkumise eest. Samuti tuleb oluliseks pidada tõhusa kontrolli ennetuslikku mõju, vältimaks üldse kuritarvituste tekkimise võimalust.

2. Erakonnaseaduse regulatsioon

34. Alljärgnevalt analüüsin erakonnaseaduse regulatsiooni selgitamiseks, kas erakonnaseadus sätestab erakondade rahastamise üle tõhusa järelevalve.

35. Tagamaks erakondade rahastamise vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele, sätestab erakonnaseadus kaks kontrollivormi – audiitorkontroll ja Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni kontroll. Erakonnaseaduse nõuete rikkumise korral võib sekkuda süüteo menetluse vormis politsei. Lisaks sellele lähtub erakonnaseadus põhimõttest, et kõik erakonna tegevuse rahalist külge puudutavad andmed peavad olema avalikud. Avalikkuse tagamiseks näeb erakonnaseadus ette kolme aruandlusvormi – majandusaasta aruanne, annetuste register ja valimiskampaania kulude aruanne – avalikustamise kohustuse.

2.1. Majandusaasta aruanne ja audiitorkontroll

36. EKS § 12² lõike 2 kohaselt kinnitab erakonna üldkoosolek või põhikirja järgi seda asendav organ igal aastal erakonna majandustegevuse aruande. Erakond on kohustatud avalikustama majandustegevuse aruande oma veebilehel. Aastaruanne koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse ka Riigi Teataja Lisas.

37. Nõuded majandusaasta aruande vormile ja sisule tulenevad raamatupidamise seadusest, mille § 15 lg 1 kohaselt on raamatupidamise aastaaruande eesmärk õigesti ja õiglaselt kajastada raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid. Majandusaasta aruandes tuleb kajastada erakonna majandusaasta kogu finantstegevus, kõik erakonna tulud ja kulud. Erakonna vara ja vahendite lubatud allikad on ammendavalt loetletud EKS § 12¹ lõikes 1: erakonna põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, erakonnaseaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt. Vastavalt EKS § 12¹ lõikele 4 on erakonnal lubatud sõlmida laenu- või krediitdilepinguid, kui laenuandjaks või krediidiandjaks on krediidiasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

38. Majandusaasta aruandes tuleb kajastada ka kõik erakonnale tehtud annetused. EKS ei anna selgelt **annetuse mõistet**. Selle sisustamisel on oluline EKS § 12¹ lõikes 3 toodud varjatud annetuse mõiste, mille kohaselt on varjatud annetus "[...] mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamist erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele". EKS § 12¹ lg 1 toodud loetelust järeldeb, et EKS ei käsitle annetusena ei eraldisi riigieelarvest ega erakonna liikmete liikmemakse. Eeltoodust lähtudes võib annetuse EKS tähenduses defineerida järgmiselt: **annetus on mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamine erakonnale, v.a liikmemaks ja eraldis riigieelarvest.**

39. EKS § 12¹ lõige 2 keelab erakonnal vastu võtta **anonüümset annetust**, sama keeld sisaldub EKS § 12³ lõikes 4. EKS § 12³ lg 4 keelab erakonnal vastu võtta **annetust juriidiliselt isikult**. Anonüümset annetus ja annetused juriidilistelt isikutelt tuleb vastavalt EKS § 12⁴ lõike 4 teisele ja kolmandale lausele annetajale tagastada või kanda kümne päeva jooksul riigieelarvesse. EKS § 12¹ lg 1 keelab erakonnal vastu võtta **varjatud annetust**.

40. Vastavalt EKS § 12² lõikele 1 peab erakond, mis saab eraldisi riigieelarvest, läbi viima majandusaasta aruande **audiitorkontrolli**. Audiitor annab raamatupidamisaruannete kohta hinnangu. Vastavalt auditeerimiseeskirja³⁷ § 11 lõikele 2 peab audiitor veenduma, kas raamatupidamise algandmed ja muu lähteinformatsioon on usaldusväärsed ja piisavad aruannete koostamiseks. Audiitor peab sooritama vajalikud kontrolliprotseduurid, saavutamaks piisava kindluse, et raamatupidamisaruanded kajastavad kliendi finantsmajanduslikku seisundit **seaduste, raamatupidamise hea tava ja sise-eeskirjade kontekstis kõigis olulistest aspektides õigesti ja õiglaselt**. Auditeerimiseeskirja § 11 lg 5 kohaselt säilib auditeerimise testiiseloost ja sisekontrollisüsteemi võimaluste suhtelisest piiratusest tulenevalt risk, et auditeerimise käigus ei avastata olulisi vigu.

41. Seega kontrollib audiitor seda, kas erakonna majandusaasta aruanne kajastab erakonna finantsmajanduslikku seisundit kõigis olulistest aspektides õiglaselt ja õigesti. Audiitor kontrollib sealjuures ka seda, kas erakonna majandusaasta aruanne on kooskõlas **EKS nõuetega**. Audiitori võimalus kontrollida majandusaasta aruande vastavust erakonnaseaduse nõuetele on aga üksnes **formaalne**, mitte sisuline. Audiitor saab jälgida seda, et erakonna aruandes oleks kajastatud üksnes vara ja vahendid, mis formaalselt pärinevad EKS § 12¹ lg 1 loetletud lubatud allikatest. Nii saab audiitor audiitorkontrolli raames jälgida, et erakond ei kajastaks tuludena nt annetusi juriidilistelt isikutelt või anonüümseid annetusi, mis erakonnaseaduse kohaselt on keelatud.

³⁷ Kinnitatud rahandusministri 15.06.2000 määrusega nr 50 (RTL 2000, 69, 1050).

Audiitor ei saa aga hakata hindama seda, kas formaalselt erakonnaseaduse nõuetele vastav füüsilise isiku annetus ka tegelikkuses pärineb aruandes näidatud füüsiliselt isikult või on tegemist annetaja isiku varjamisega.

42. Samuti saab audiitor kontrollida, kas erakonna laenu- või krediitilepingud vastavad formaalselt EKS § 12¹ lg 4 sätestatud nõuetele, s.o kas laenu-/krediidiandjaks on krediidasutus ning kas leping on nõuetekohaselt tagatud. Audiitor ei tohi aga asuda hindama seda, kas laenutingimused vastavad turutingimustele või on antud erakonnale laenu põhjendamatult soodsalt.

43. Audiitorkontrolli raames on põhimõtteliselt võimalik tuvastada, kas erakonnale on laekunud tulu, mida majandusaasta aruandes pole kajastatud. Auditeerimise seisukohalt on sellisel juhul tegemist raamatupidamislike nõuete rikkumisega. Auditeerimisel kasutatavad raamatupidamislikud meetodid ei võimalda aga audiitoril hinnata, kas tegemist võib olla varjatud annetusega EKS § 12¹ lg 3 tähenduses.

44. Lisaks audiitorkontrolli eseme piiratusele on probleemiks ka audiitori staatus. Tegemist on eraõigusliku isikuga, kelle valib audiitorkontrolli teostama ja tasu maksab erakond ise. Audiitor teostab kontrolli ainuisikuliselt. Järelevalvet audiitori tegevuse üle teostab audiitorite kutseühenduse – audiitorkogu – juhatus, kellel on õigus võtta audiitor distsiplinaarvastutusele (AuTS § 45 lg 1). Kriminaalkorras vastutab audiitor vastavalt KarS §-le 379 audiitorkontrolli läbiviimisel teatavaks saanud asjaolude aruandes esitamata jätmise või ebaõige esitamise eest. Mõlemal juhul rakendub audiitori vastutus seega sellekohase kaebuse laekumisel, pidevat järelevalvet audiitori tegevuse üle ei ole (ning audiitortegevuse olemust arvestades ei saagi olla).

45. Audiitori järelevalve erakonna rahastamise vastavuse üle erakonnaseaduse nõuetele piirdub eeskätt formaalse kontrolliga. Audiitor ei saa kontrollida erakonna varjatud rahastamist, samuti uurida annetuste tegelikku päritolu. Audiitor ei vasta ka oma staatuse poolest rahastamise järelevalve organile esitatavatele nõuetele.

2.2. Annetuste register

46. EKS § 12³ lõigete 1 ja 2 kohaselt on erakond kohustatud pidama annetuste registrit, kus on märgitud annetaja nimi, kontaktandmed ja annetuse väärtus ning avalikustama selle oma veebilehel. Annetuste kohta esitatud andmete õigsust kontrollib audiitor audiitorkontrolli raames formaalselt, täiendavat kontrolli annetuste üle sätestatud ei ole. Seetõttu **ei tõsta annetuste register ning selle avalikustamine erakonna veebilehel iseenesest järelevalve tõhusust.**

2.3. Valimiskampania kulude aruanne ja Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon

47. EKS § 12⁴ lg 1 kohaselt on erakond kohustatud esitama aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampania läbiviimiseks erakonna, EKS § 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja erakonna nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.

48. Samasuguse kohustuse sätestavad valimisseadused – kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Riigikogu valimise seadus ja Euroopa Parlamendi valimise seadus. Nt KOVVS § 59 lg 1 kohaselt esitab erakond Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimispäevast, aruande **valimiskampaania kulude ning kasutatud vahendite päritolu** kohta. Aruandes tuleb märkida vahendite laekumise kuupäev, vahendite liik, väärtuse kroonides ning nende eraldaja nimi ja isiku- või registrikood (KOVVS § 60 lg 1). KOVVS § 60 lõikes 2 on loetletud vahendite liigid, mis võivad olla erakonnale laekunud. Nendeks on erakonna põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, füüsiliste isikute annetused, eraldised riigieelarvest, tulu erakonna varalt ja laen või krediit EKS § 12¹ lõikes 4 sätestatud tingimustel. Samasisulised sätted sisalduvad ka teistes valimisseadustes.³⁸

49. Valimiskulude aruanne tuleb esitada korruptsioonivastase seaduse § 14 lõikes 2 nimetatud komisjonile, mille Riigikogu on määranud tegelema kõrgete riigiametnike majanduslike huvide deklaratsioonidega. Riigikogu 27. aprilli 1999 otsusega moodustati Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon.

50. Riigikogu kodukorra seaduse § 22 lõikes 1 on sätestatud õigused, mis on Riigikogu komisjonidel üldiselt. Riigikogu komisjonil on õigus nõuda Vabariigi Valitsuselt ja täidesaatva riigivõimu asutustelt oma tööks vajalikke andmeid; nõuda Vabariigi Valitsuse liikme osalemist komisjoni istungil valitsusliikme võimkonda kuuluvate küsimuste kohta teabe saamiseks; kutsuda komisjoni teavitamiseks ja nõustamiseks komisjoni istungil osalema valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid. EKS § 12⁴ lg 2 annab Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjonile õiguse nõuda erakondade, EKS § 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta täiendavaid dokumente.

51. Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni kontrolli ese on äärmiselt piiratud – komisjon saab kontrollida **üksnes valimiskampaaniaks tehtud kulutusi ning nende päritolu**. Komisjonil puudub järelevalve erakonna muu vara ja vahendite ning erakonna sissetulekute ja väljaminekute üle väljaspool valimiskampaaniat. Seetõttu puudub komisjonil igasugune võimalus hinnata, kas erakond on saanud varjatud annetusi. Komisjoni pädevus on liiga piiratud ka selleks, et võimaldada kontrollida aruandes kajastatud annetuste tegelikku päritolu. Komisjon saab seega kontrollida üksnes valimiskampaania aruandes kajastatud vahendite formaalset vastavust erakonnaseaduse ja valimisseaduste nõuetele.

52. Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon erakondade rahastamise järelevalvajana ei vasta ka oma organisatsioonilise ülesehituse poolest järelevalve organile esitatavatele nõuetele. Komisjon koosneb Riigikogu liikmetest, komisjonil on kaks alalist ametnikku. Arvestades asjaolu, et komisjon tegeleb ka kõrgemate riigiametnike majanduslike huvide deklaratsioonidega, ei suudaks komisjon juba töökoormuse, võimalik, et ka finantsalase jms teadmise puudumise tõttu teostada järjepidevat ja intensiivset järelevalvet.

³⁸ Juhin siinkohal tähelepanu vastuolule EKS § 12⁴ lõike 1 ja valimisseaduste regulatsioonide vahel. EKS § 12⁴ lg 1, mis kohustab esitama valimiskampaania läbiviimiseks tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta aruande ka **EKS § 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute osas**. KOVVS § 60 lõikes 2 loetletud vahendite liikide hulgas aga seda ei ole. Arvestades asjaolu, et valimisseadused on konstitutsioonilised seadused ning õigusaktide hierarhias erakonnaseadusest kõrgemal, tuleb vastuolu korral eelistada valimisseaduste regulatsioone.

53. Komisjon moodustatakse Riigikogus esindatud erakondade esindajatest. Järelevalveorgani moodustamine üksnes poliitiliste erakondade esindajatest tekitab paratamatult küsimuse organi sõltumatuses poliitilistest huvidest ning loob ohu võimalikeks omavahelisteks nn kokkumängudeks. Nagu eelpool rõhutasin, ei pea kontrollorgan mitte üksnes olema, vaid ka näima sõltumatu.

54. Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon saab erakondade rahastamise järelevalvajana kontrollida üksnes väga piiratud osa erakondade finantstegevusest. Komisjoni pädevus ei võimalda kontrollida varjatud rahastamist ega uurida annetuste tegelikku päritolu. Komisjoni pädevus võimaldab kontrollida üksnes valimiskampaania aruandes esitatud andmete formaalset vastavust erakonnaseaduse ja valimisseaduste nõuetele. Samuti pole komisjoni puhul tagatud sõltumatus, mis on tõhusa järelevalve eelduseks.

2.4. Vastutus erakonnaseaduse nõuete rikkumise eest

55. Vastutus erakonna rahastamisega seotud nõuete ning piirangute rikkumise eest on sätestatud erakonnaseaduse peatükis 2² "Vastutus" ning KarS 21. peatüki "Majandusalased süüteod" 8. jaos "Erakonnaalased süüteod".

56. Erakonnaseaduses on sätestatud kaks väärteokoosseisu. EKS § 12¹⁴ kohaselt karistatakse erakonnale tehtava annetuse registreerimise või avalikustamise korra rikkumise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (lg 1). Juriidilist isikut karistatakse sama teo eest rahatrahviga kuni 50 000 krooni (lg 2). EKS § 12¹⁵ kohaselt karistatakse erakonna majandustegevuse aastaaruande või erakonnale laekunud vahendite kvartaliaruande või erakonna valimiskampaania rahastamise avalikustamise korra rikkumise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (lg 1). Juriidilist isikut karistatakse sama teo eest rahatrahviga kuni 50 000 tuhat krooni (lg 2). Vastavalt EKS § 12¹⁶ lõikele 2 on EKS §-des 12¹⁴-12¹⁵ sätestatud väärteode kohtuväliseks menetlejaks politseiprefektuur.

57. Karistusseadustikus on sätestatud kaks kuriteokoosseisu. KarS § 402¹ näeb ette karistuse erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumise eest. KarS § 402² sätestab karistuse anonüümse, varjatud või juriidilise isiku annetuse vastuvõtmise eest. Mõlema teo eest on nii füüsilisele kui juriidilisele isikule ette nähtud rahaline karistus. Vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi *KrMS*) § 212 lõikele 1 toimetavad kohtueelset menetlust kriminaalasjades üldjuhul Politseiamet ja tema hallatavad asutused, teatud juhtudel ka Kaitsepolitseiamet.³⁹

58. Tulenevalt kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest (*KrMS* § 6) on uurimisasutus ja prokuratuur kuriteo asjaolude ilmnemisel kohustatud kriminaalmenetlust toimetama. Kriminaalmenetlus alustatakse, kui selleks on ajend ja alus – kuriteoteade või kuriteole viitav muu teave, milles sedastatakse kuriteo tunnuste olemasolu. Politsei on kohustatud alustama menetlust, kui politseile saabub teave, milles politsei sedastab EKS §-des 12¹⁴ või 12¹⁵ sätestatud väärteo toimepanemise tunnused või KarS § 402¹ või § 402² sätestatud kuriteo toimepanemise tunnused.

³⁹ Kriminaalmenetluse seadustiku § 212 lg 5 lause 2 kohaselt võib prokuratuur oma määrusega muuta konkreetses kriminaalasjas otstarbekusest lähtudes üldist uurimisalluvust.

Sel moel kontrollib politsei süüteo menetluse raames erakonna rahastamise vastavust seaduse nõuetele.

59. Politsei on organ, mis peab aktiivsust üles näitama üksnes rikkumise piisavalt tõenäolise olemasolu puhul. Kuigi süüteo menetlustel on kindlasti ka tulevasi rikkumisi ära hoidev mõju, ei teosta politsei järjepidevat kontrolli, mis oleks suunatud kuritarvituste tekkimise võimaluse vältimisele üldse. Teiseks pole politseiasutused institutsionaalselt sõltumatud, vaid on osa täitevvõimust.

2.5. Muud kontrolliorganid

60. Lisaks eeltoodud organitele võivad erakondade rahastamise probleemidega erinevatest aspektidest kokku puutuda ka mitmed teised riigiasutused. **Ükski neist ei kontrolli aga rahastamise vastavust erakonnaseaduse nõuetele.**

61. Nii näiteks kontrollis Eesti Keskerakonna võlakirja emissiooni puhul Finantsinspeksioon emissiooni vastavust üksnes väärtpaberituruseaduse nõuetega. Vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele ei hinnatud, kuna vastav pädevus inspeksioonil puudub.

62. Annetuste tegeliku päritolu tuvastamine võiks sisuliselt kuuluda Maksu- ja Tolliameti pädevusse. Samas on ameti peadirektor leidnud: "Ülesannet valvata erakondade rahastamise õiguslike ja eetiliste aspektide üle pole Maksuametile pandud. Õigusriigis ei saa Maksuamet sellist funktsiooni endale ka ise võtta."⁴⁰

63. K-kohukese juhtumi puhul teostasid erinevatest aspektidest järelevalvet Vabariigi Valimiskomisjon, politseiasutused, Tarbijakaitseamet, kohus, Tallinna Ettevõtlusamet ja Linnavalitsus.

3. Hinnang erakonnaseaduse regulatsioonile

64. Demokraatia nõuab erakondade rahastamise läbipaistvust. Avalikkusel peab olema ülevaade selle kohta, kes ja millises ulatuses on andnud erakonnale raha ja vahendeid. Erakond ei tohi saada materiaalselt toetust varjatud kujul või varjatud isikutelt. Selleks peavad olema sätestatud rahastamise kohta selged reeglid. Kuid üksnes reeglitest ei piisa ja tagatud peab olema ka tõhus järelevalve nende täitmise üle. **Rahastamise järelevalve peab olema laiaulatuslik** (hõlmama erakonna kogu finantstegevust, ülevaadet erakonna kõigi sissetulekute ja väljaminekute kohta), **sisuline, järjepidev, intensiivne ja asjatundlik. Järelevalveorgan peab olema poliitilistest huvidest sõltumatu ja varustatud asjakohase õigusliku ning faktilise pädevusega.**

65. Erakonnaseaduses on sätestatud nõuded ja piirangud erakondade rahastamisele. Järelevalvet erakonnaseaduses sätestatud nõuete täitmise üle teostavad audiitor ja Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon. Rahastamisega seotud nõuete rikkumise korral sekkub politsei süüteo menetluse raames. **Ei eraldi võetuna ega koostoimes teosta nimetatud organid tõhusat**

⁴⁰ *Postimees Online* 30.04.2003 "Aivar Sõerd: maksuamet ei uuri poliitikute rahastamist", kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luugu&rubriik=3&id=99024&number=794> (17.05.2006).

järelevalvet erakondade rahastamise üle, mis vastaks demokraatia nõuetele ja tagaks erakondade võrdse kohtlemise.

66. Audiitori järelevalve on laiaulatuslik raamatupidamislik järelevalve erakonna finantstegevuse üle. Erakonnaseaduse nõuetele vastavuse osas piirdub audiitori järelevalve aga eeskätt formaalse kontrolliga. Audiitor ei saa kontrollida erakonna varjatud rahastamist ega uurida annetuste päritolu. Audiitor ei vasta ka oma staatuse poolest rahastamise järelevalveorganile esitatavatele nõuetele.

67. Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni järelevalve hõlmab väga piiratud osa erakondade rahastamisest – üksnes valimiskampaania kulutusi ning nende päritolu. Järelevalve varjatud annetamise üle on komisjoni puhul seetõttu praktiliselt välistatud, kuna see eeldaks laiaulatuslikku ülevaadet erakonna sissetulekutest ja väljaminekutest. Komisjon saab seega kontrollida eelkõige seda, kas valimiskampaania kulutused vastasid formaalselt erakonnaseaduse nõuetele. Annetuste päritolu komisjoni pädevus uurida ei võimalda. Samuti pole komisjoni puhul tagatud sõltumatus, mis on tõhusa järelevalve eelduseks.

68. Seega puudub Eesti õigussüsteemis organ, mis teostaks erakondade rahastamise üle laiaulatuslikku, sisulist, järjepidevat, intensiivset ja asjatundlikku sõltumatut järelevalvet. Järelevalve killustatus eri organite vahel hajutab vastutust ja vähendab järelevalve tõhusust.

69. Mõõnan, et erakondade rahastamist puudutavad andmed kuuluvad avalikustamisele. Andmete avalikkus võimaldab asjast huvitatutel, s.h ajakirjanikel, nendega tutvuda ning vajadusel pöörduda järelevalveorgani poole järelevalvemenetluse alustamiseks. Pean seda demokraatia seisukohalt äärmiselt oluliseks. Siiski olen seisukohal, et riik ei saa tõhusat järelevalvet seada sõltuvusse üksnes sellest, kas avalikkus tahab ja suudab valvata erakondade rahastamise üle. Avalikkus ilma pädeva kontrolliorganita ei taga tõhusat järelevalvet.

IV ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

Lähtudes eeltoodust olen seisukohal, et kehtiv erakonnaseadus ei ole kooskõlas põhiseaduse § 1 lõikes 1 ning §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega, kuna ei näe ette tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle.

Teen Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus põhiseadusega kooskõlla.