



ÕIGUSKANTSLER

## TAOTLUS nr 1

Tallinn

16. veebruar 2007

### **Erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse kohta**

Lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

**tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks.**

Analüüsinud põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras erakonnaseadust, leian, et erakonnaseadus on osas, mis ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, vastuolus põhiseaduse § 1 lõikes 1 ja §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning põhiseaduse § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega alljärgnevatel põhjustel.

### **I. ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

1. Erakonnaseadus võeti vastu 11. mail 1994 ning see jõustus 16. juunil 1994. Seaduse jõustumisest kuni tänapäevani on erakondade rahastamist reguleeriv osa tekitanud ulatuslikke diskussioone ja seadusesse on tehtud märkimisväärset hulgal põhimõttelisi muudatusi. Viimati muudeti erakondade rahastamise põhimõtteid 2003. aastal.

2. 18. detsembril 2003 võeti vastu ja 1. jaanuaril 2004 jõustus erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus, millega oluliselt muudeti erakonnaseaduse peatükki 2<sup>1</sup>, mis käsitleb erakonna rahastamist. Eelnõu seletuskirjas toodi välja eesmärk "korrastada erakondade rahastamisega seonduv ning vältida poliitilist korrupsiooni erakondade tegevuses". Tähtsamad muudatused võrreldes varasema regulatsiooniga olid järgmised:

- a) erakonnal keelati vastu võtta annetusi juriidiliselt isikult (varasema regulatsiooni kohaselt oli see lubatud);
- b) erakond võib võtta laenu üksnes krediidasutustelt (varasem regulatsioon laenuvõtmist ei käsitletud);
- c) kaotati sularaha annetusi puudutavad piirangud (varasema regulatsiooni kohaselt oli erakonnal õigus võtta sularahas vastu füüsilistelt isikutelt kuni 10 000 krooni aastas ühe annetaja kohta);
- d) muudeti 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. Igapähe 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) muudeti valimikulude aruandluse reegleid: 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 korrupsioonivastase 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 korrupsiooni vältimine ning rahastamise läbipaistvus. [...] Leian, et annetuste keelamise asemel tuleks pearõhk 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."<sup>1</sup>

4. 9. märtsil 2004 pöördus minu poole Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni esimees.<sup>2</sup> 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.

5. 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 korrupsiooni ja tagada rahastamise läbipaistvus. Analüüsid 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."<sup>3</sup>

6. Analüüsinud põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras erakonnaseadust, leidsin, 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. Sellest tulenevalt esitasin 17. mail 2006 Riigikogule ettepaneku nr 2

<sup>1</sup> Riigikogu täiskogu 30.09.2003 istungi stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2003/09/t03092503-03.html#P55\\_8480](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2003/09/t03092503-03.html#P55_8480), lisa 1.

<sup>2</sup> Lisa 2.

<sup>3</sup> Riigikogu täiskogu 30.09.2004 istungi stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30\\_1368](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30_1368), lisa 3.

erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.<sup>4</sup> Ettepanekus kirjeldasin erakondade rahastamise probleemseid juhtumeid, millele ajakirjandus on tähelepanu juhtinud.

7. Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas minu ettepanekut 29. mai 2006 istungil ning otsustas ettepanekut toetada. Otsus võeti vastu hääleteenamusega: ettepaneku poolt hääletas 5 põhiseaduskomisjoni liiget, vastuhääletajaid ega erapooletuid ei olnud.<sup>5</sup>

8. Riigikogu täiskogu arutas minu ettepanekut 31. mai 2006 istungil ning otsustas ettepanekut toetada. Otsus võeti vastu hääleteenamusega: ettepaneku poolt oli 53 Riigikogu liiget, vastuolijaid ja erapooletuid ei olnud.<sup>6</sup>

9. Riigikogu täiskogu 31. mai 2006 istungil tegi Riigikogu aseesimees vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 152 põhiseaduskomisjonile ettepaneku algatada eelnõu erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega. Eelnõu väljatöötamiseks moodustas Riigikogu põhiseaduskomisjon töögrupi, mis tuli esimest korda kokku 28. augustil 2006.<sup>7</sup>

10. 6. novembril 2006 pöördusin Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palusin hea seista, et eelnõu esitataks hiljemalt 23. novembril 2006. Samuti palusin menetlemisel arvestada, et eelnõu võetaks vastu enne käesoleva Riigikogu 10. koosseisu volituste lõppemist.<sup>8</sup> Riigikogu esimees teatas, et Riigikogu põhiseaduskomisjon kavatses arutada eelnõu algatamist komisjoni 23. novembri 2006 istungil.<sup>9</sup>

11. 15. novembril 2006 pöördus minu poole Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees palvega anda arvamus minu ettepaneku täitmiseks ettevalmistatud eelnõu projekti kohta.<sup>10</sup> Esitasin arvamuse eelnõu projekti kohta põhiseaduskomisjonile 22. novembril 2006.<sup>11</sup> Samal päeval esitas Riigikogu põhiseaduskomisjonile arvamuse eelnõu projekti kohta riigikontrolör.<sup>12</sup> Justiitsminister esitas arvamuse eelnõu projekti kohta 1. detsembril 2006. Justiitsminister leidis, et demokraatlikus põhiseadusriigis on äärmiselt oluline tagada riigiorganite piisav legitimatsioon, kindlustada poliitiline vastutus ning luua eeldused ausate mängureeglite rakendumiseks poliitiliste jõudude tegevuses. Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb luua senisest tõhusam kontrollimehhanism erakondade rahastamise, samuti valimisliitude ja üksikkandidaatide valimiskulutuste üle. Justiitsminister pidas väga vajalikuks võtta erakondade rahastamise kontrolli reguleeriv eelnõu vastu veel Riigikogu 10. koosseisu volituste ajal.<sup>13</sup>

12. 4. detsembril 2006 algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon eelnõu 1060 SE „Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks“.<sup>14</sup>

<sup>4</sup> Lisa 4.

<sup>5</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni 29.05.2006 istungi protokoll, kättesaadav arvutivõrgus:

[http://web.riigikogu.ee/ems/saros-](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=062640006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11)

[bin/mgetdoc?itemid=062640006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=062640006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11), lisa 5.

<sup>6</sup> Riigikogu täiskogu 31.05.2006 istungi stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus:

[http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/05/t06053116-04.html#P294\\_51792](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/05/t06053116-04.html#P294_51792), lisa 6.

<sup>7</sup> Eelnõud ettevalmistanud töögrupis osales ka õiguskantsleri esindaja.

<sup>8</sup> Lisa 7.

<sup>9</sup> Lisa 8.

<sup>10</sup> Lisa 9.

<sup>11</sup> Lisa 10.

<sup>12</sup> Lisa 11.

<sup>13</sup> Lisa 12.

<sup>14</sup> Seaduse eelnõu 1060 SE, kättesaadav arvutivõrgus:

<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=1060&t=E>.

13. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees pöördus Vabariigi Valitsuse ja õiguskantsleri poole ning palus avaldada arvamust eelnõu 1060 SE kohta. Vabariigi Valitsus otsustas 4. jaanuari 2007 istungil põhimõtteliselt toetada Riigikogu põhiseaduskomisjoni poolt algatatud eelnõud ning esitas 8. jaanuaril 2007 Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse eelnõu kohta.<sup>15</sup> 10. jaanuaril 2007 saatsin Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse, milles avaldasin toetust eelnõule ning esitasin oma tähelepanekud. Avaldasin lootust, et Riigikogu võtab eelnõu vastu ning langeb ära vajadus vaidluse jätkamiseks Riigikohtus.<sup>16</sup>

14. 11. jaanuari 2007 istungil otsustas põhiseaduskomisjon suunata eelnõu Riigikogu täiskogu istungile esimesele lugemisele. Eelnõu esimene lugemine toimus 16. jaanuaril 2007. Riigikogu täiskogu otsustas saata eelnõu teisele lugemisele. Muudatusettepanekute esitamise tähtajaks määrati 5. veebruar 2007.

15. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 6. veebruari 2007 istungil arutati küsimust, kas saata eelnõu Riigikogu täiskogu teisele lugemisele. Komisjon otsustas jätkata eelnõu menetlemist komisjonis.<sup>17</sup>

16. Riigikogu ei ole käesoleva ajani minu 17. mai 2006 ettepanekut täitnud. Juhindudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PJKS) § 6 lõike 1 punktist 1 otsustasin esitada Riigikohtule käesoleva taotluse.

## II. ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

17. Olulised on eelkõige järgmised erakonnaseaduse 2<sup>1</sup>. peatüki "Erakonna vara ja vahendid" sätted:

### "§ 12<sup>1</sup>. 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 krediitiasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

### § 12<sup>2</sup>. 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.

### § 12<sup>3</sup>. Annetuste avalikkus

<sup>15</sup> Lisa 13.

<sup>16</sup> Lisa 14.

<sup>17</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni 6. veebruari 2007 istungi protokoll: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=070380002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>, lisa 15.

- (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 juhatus.
- (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.

#### **§ 12<sup>4</sup>. Valimiskampaania rahastamise avalikkus**

- (1) Erakond esitab aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampaania läbiviimiseks erakonna, käesoleva seaduse §-s 12<sup>6</sup> 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 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.”

### **III. ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT**

#### *A. DEMOKRAATIA PÕHIMÕTE (PS § 1 lg 1 ja § 10) JA ERAKONNAPÕHIÕIGUS (PS § 48 lg 1 teine lause)*

**18.** Põhiseaduse § 1 lg 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. 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. Nimetatud sätetes on väljendatud üks põhiseaduse aluspõhimõtetest – demokraatia põhimõte.

**19.** Demokraatiat võib määratleda kui rahva valitsust rahva üle rahva heaks.<sup>18</sup> Demokraatia põhimõtte ideeliseks aluseks on rahvasuveräänsus – kõrgeima võimu kandjaks on rahvas. Demokraatia põhimõtte on oma sisult siiski märksa laiem kui rahvasuveräänsus, rõhutades vajadust kujundada teatud tunnustele vastav poliitiline süsteem, mille oluliseks osaks on rahva võimalikult lai kaasatus. "Demokraatia [...] tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel."<sup>19</sup> Demokraatia põhimõtte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest.<sup>20</sup>

**20.** Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid. Rahval kui kõrgeimal riigivõimu kandjal on demokraatlikus riigis originaarne, legitimatsiooni mittevajav õigus otsuseid langetada – tegutseda riigiorganina. Kõigi ülejäänud riigiorganite õigused on sellest tuletatud. Tagamaks riigiorganite tegevuse legitiimsust, peavad avaliku võimu otsustused olema tagasiviidavad rahva taatele. Demokraatia põhimõtte on seega suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates nii

<sup>18</sup> "Government of the people, by the people, for the people" – Abraham Lincoln'i 1869. aasta Gettysburg'i kõnest.

<sup>19</sup> RKPJKo 21.12.1994, nr III-4/1-11/94.

<sup>20</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15.

riigiorganite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvaid küsimusi ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid.<sup>21</sup>

**21.** Siin põimuvad kaks sfääri, mis on teineteisest olemuslikult erinevad – ühiskonna sfäär ning riigi ehk avaliku võimu sfäär. Ühiskonda iseloomustab arvamuste, vaadete ja huvide paljusus ning reglementeerimatus. See on põhiõiguslikult tagatud vabaduse sfäär, kus on põhimõtteliselt lubatud kõik, mis pole keelatud. Riigi sfääris valitseb aga õigusriigi põhimõte – riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (põhiseaduse § 3 lg 1). Riigiorganid võivad tegutseda üksnes oma ülesannete täitmiseks ning kompetentsi raames, tuginedes tegevuse aluseks olevatele õigusnormidele – keelatud on seega kõik, mis pole lubatud. Ühiskond ja riik on erinevad sfäärid, kuid mitte üksteisest ära lõigatud. Demokraatlik riik on ühiskonna poliitilistest impulssidest elav mehhanism.

**22.** Rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega või rahvahääletusega (põhiseaduse § 56). Valimis- ja hääletamisakti kaudu väljendab rahvas oma tahtet – realiseerides seeläbi üheaegselt nii oma vabadust kui ka pädevust otsuseid langetada. Valimised on demokraatia kui riigi valitsemisvormi seisukohalt erilise tähendusega, sidudes rahva tahte avaliku võimuga.

**23.** Rahva kui kõrgeima võimukandja tahe pole ühtne. Ühiskond koosneb üksikisikutest, kellel on erinevad vaated ühiskonnale ning üksteisega konkureerivad huvid. Üksikisikul on oma seisukohti raske sõnastada ja maksma panna. Selleks, et rahva kui kõrgeima võimukandja tahe saaks valimiste kaudu realiseeruda, on vajalik selle kujundamine. Seda ülesannet täidavad ühiskonnas erakonnad. Erakonnad on ühiste poliitiliste vaadetega isikute ühendused, mille eesmärgiks on ühiste poliitiliste seisukohtade kujundamine, konkureerimine teiste poliitiliste huvigruppidega ning valimiste kaudu huvide realiseerimine avaliku võimu tasandil. Erakondade suunitus avalikule võimule võimaldab viia rahva tahte poliitiliselt efektiivse väljenduseni.

**24.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttes sisaldub erakonnademokraatia põhimõte.<sup>22</sup> Põhiseaduse tekst ei räägi erakondadest palju – kesksed erakondi puudutavad sätted on § 48 lõike 1 teine lause, mis sätestab erakonnapõhiõiguse, ning § 48 lõiked 3 ja 4, mis näevad ette selle piirangud.<sup>23</sup> Samas on põhiseaduses sätestatud poliitilise süsteemi (rahva kui kõrgeima võimukandja tahte üliluslikkus ning selle realiseerumine valimiste ja rahvahääletuse kaudu) toimimise eelduseks vaieldamatult erakondade olemasolu. Konkurentsil põhinevas esindusdemokraatias on erakondade olemasolu poliitilise tahte kujunemise protsessis asendamatu.<sup>24</sup>

**25.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb erakonna põhiseaduslik staatus, mis konstitueerib erakondade rolli poliitilises süsteemis ja nende ülesanded ühiskonnas. Erakondade roll ja ülesanded vajavad seaduse tasandil täpsustamist, kuid demokraatia põhimõttest tulenevad nõuded on seadusandja jaoks sealjuures normatiivse tähendusega. „Nagu teistegi põhiseaduses

<sup>21</sup> Vt nt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 10 kommentaar, punkt 3.3 lk 106.

<sup>22</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30.

<sup>23</sup> Lisaks sellele annab põhiseaduse § 30 lg 2 võimaluse piirata riigiteenistujate õigust kuuluda erakondadesse, § 84 kohustab ametisse astuvat presidenti peatama oma erakondliku tegevuse ning § 125 keelab tegevteenistuses oleval isikul osaleda erakonna tegevuses.

<sup>24</sup> Erakondade „suurt tähendust poliitilises elus“ on rõhutanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium – RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 39. Konkurentsile ning erakondade vajalikkusele poliitilise tahte kujunemise protsessis viitavad ka põhiseaduse valimisõiguse põhimõtted (§ 60 lg 1): valimisvabadus ning valimiste salajasus, üldisus ja ühetaolisus loovad tingimused konkurentsiks erinevate huvigruppide vahel ühiskonnas – vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne, lk 9



mainitud õigusinstituutide kujundamisel, ei tohi seadusandja aga erakonda meelevaldselt defineerida.<sup>25</sup> Erakondade õiguslik regulatsioon peab tagama erakonna põhiseadusest tulenevate ülesannete täitmise – erakondadel peavad olema vajalikud õigused, aga ka kohustused ja piirangud.

**26.** Põhiseaduse § 48 lg 1 teises lauses „erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud“ on väljendatud erakonnapõhiõigus. Erakonnapõhiõigus koosneb kahest aspektist – erakonnavabadusest ning erakonnavõrdsusest. Erakonnavabadus sisaldab nii asutamis- kui tegevusvabadust. Tegevusvabaduse sisuks on erakonna vabadus määratleda oma poliitilised eesmärgid (programmivabadus), vabadus levitada oma vaateid (konkureerimisvabadus) ning koguda selleks tegevuseks rahalisi vahendeid (rahastamisvabadus). Erakonnavõrdsuse sisuks on erakondade võimaluste võrdsus. Erakonnavõrdsuses väljendub idee, et poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid.<sup>26</sup>

**27.** Erakondade ülesandeks on kaasa töötada rahva poliitilise tahte kujundamisel, et võimaldada selle realiseerumist demokraatlikus poliitilises protsessis. Erakonnad 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."<sup>27</sup> Erakondade rolli kajastab ka erakonnaseaduse § 1 lg 1: „Erakond on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine“.

**28.** Erakonnad sõnastavad poliitilisi eesmärgi ja seisukohti, pakkudes välja konkureerivad nägemused ühiskonna kohta üldiselt, samuti lahendused konkreetsetele ühiskonna probleemidele. Nad koondavad ja polariseerivad poliitilisi seisukohti ühiskonnas, võimaldamaks argumenteeritud poliitilist mõttevahetust ning aitamaks valijail valimisotsust langetada.

**29.** Erakonnad seavad valimistel üles kandidaadid poliitiliste ametikohtade täitmiseks. Sel moel vahendavad erakonnad rahva tahet avaliku võimu tasandile – valimisedu saavutanud erakonna kandidaadid asuvad poliitilistele võimupositsioonidele. Valimisakt on see, mis legitimeerib poliitiliste ametikohtade täitmist erakondade esindajatega.

**30.** Poliitilised ametikohad on seotud konkreetsete õiguslike pädevustega, mitte kandidaadi ülesseadnud erakonna või teda valinud isikute soovidega. Nii on Riigikogu liige kogu rahva esindaja ning annab ametisse asumisel ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale (põhiseaduse § 61 lg 2). Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kannu õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites (põhiseaduse § 62).

**31.** Erakonna ülesandeks on seega rahva tahte kujundamine ja valimistel kandidaatide ülesseadmine avaliku võimu teostamiseks, kuid erakond ise vahetult avalikku võimu ei teosta. Hoolimata oma põhiseaduslikust staatusest ning lähedusest avaliku võimu teostamisele, kuulub erakond ühiskonna, mitte aga avaliku võimu sfääri. „Erakonnad on vabalt moodustatud,

<sup>25</sup> RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 39.

<sup>26</sup> Jörn Ipsen teoses: Michael Sachs. Grundgesetz. 3. väljaanne. München 2003, änr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne.

<sup>27</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31.

ühiskondlik-poliitilises sfääris võrsunud grupid, mis on mõjutavad avaliku võimu sfääri, kuid ise sellesse sfääri ei kuulu“.<sup>28</sup>

**32.** Erakondade ülesannete täitmiseks peavad erakondadel olema majanduslikud vahendid. Erakonna põhiseaduslikust staatusest tuleneva nõuded mõjutavad aga ka erakonna rahastamist. Erakondade ülesannete täitmiseks peab erakondade rahastamine olema läbipaistev.

**33.** Demokraatlik poliitilise tahte kujunemise protsess peab olema vaba ja avatud. Kindlustamiseks selle ülesande täitmist erakondade poolt, peab läbipaistev olema ka erakonna rahaliste vahendite päritolu. Üksnes sel juhul on võimalik hinnata, kes on erakonna toetajad, kelle huve erakond esindab, ning millist mõju võivad erakonna rahastajad avaldada erakonna otsustele. Eesmärgiks on välistada, et poliitilisi protsesse juhivad anonüümsed huvigrupid üksnes oma kapitali jõul, avaldades avalikule võimule varjatud mõju. Oluline on vältida korruptsiooni ning organiseeritud kuritegevuse võimalusi mõjutada poliitikat. "[K]orruptsiooni vastu võitlemine erakondade rahastamisel on demokraatlike institutsioonide toimimise aluseks."<sup>29</sup> Varjatud mõjurid poliitilise tahte kujunemise protsessis on vastuolus demokraatia põhimõtte ning erakondade eesmärgiga ja muudavad demokraatia farsiks.

**34.** Erakonna rahastamise läbipaistvus on oluline poliitilise vastutuse toimimiseks. Valimistega annavad valijad hinnangu kandidaatide varasemale poliitilisele tegevusele. Riigikogu liikmed pole vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt õiguslikult seotud valijate soovidega, seega saavad valijad oma hinnangut kandidaadi tegevusele väljendada üksnes uutel valimistel. Selleks peab valija saama hinnata valituks osutunud kandidaadi tegevust ja valimislubaduste täitmist ning teha valimistel sellest tulenev teadlik valik. "[P]oliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus. Poliitilise vastutuse põhimõte tuleneb PS §-s 1 väljendatud demokraatia põhimõttest."<sup>30</sup> Valija peab teadma mitte üksnes poliitilise tahte alusel elluviidud otsuseid, vaid ka nende otsuste tegelikku motivatsiooni.

**35.** Erakondade rahastamise läbipaistvuse eelduseks on rahastamise tõhus kontroll. "Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib."<sup>31</sup> Tõhusa kontrolli tagamiseks ei piisa üksnes formaalsest kontrollivõimalusest – tähenduses, et sissetulekud ja väljaminekud on avalikud ning avalikkusel on igal ajal võimalus andmetele juurde pääseda. Olemas peab olema ka kontrolliorgan, kellel on ametiülesannetest tulenev õigus ja kohustus kontrollida erakondade rahastamise vastavust seaduse nõuetele. Seejuures tuleb kontrolliorgani tõhususust kontrolli teostamisel hinnata eeskätt järgmistest parameetritest lähtuvalt: kontrolliva subjekti staatus, kontrolliase, mõõdupuud, kontrollivahendid, ajaline dimensioon, kontrolli intensiivsus, väljundid.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Nii on erakondi määratlenud nt Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduskohus oma esimestest otsusest, mis puudutas erakondade rahastamist – Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduskohtu otsus 16. juulist 1966; põhiseaduskohtu otsuste kogu 20. köide, lk 56 jj.

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

<sup>31</sup> RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98.

<sup>32</sup> Vt nt teiste riikide näidete kohta: Financing of political parties (Doc 9077, 04.05.2001), Report, Political Affairs Committee; arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm> (seisuga: 17.02.2007).



**36.** Erakondade rahastamist kontrolliv kontrolliorgan peab olema sõltumatu. Antud asjaolu on äärmiselt oluliseks peetud ka rahvusvahelisel tasandil<sup>33</sup>. See tähendab, et kontrolliorgan ei tohi olla ühe erakonna mõju all, veelgi parem on välistada erakondlik mõju kontrollorganile üldse. Sõltumatus tähendab seda, et kontrollorgan tegutseb üksnes temale õigusaktidega pandud eesmärgi huvides ja kohustusi järgides. Tema tegevus ei tohi sõltuda erakondade võimalikest omavahelisest kokkuleppest või konkreetse hetke poliitilisest situatsioonist. Sõltumatuse hindamisel on oluline, et sõltumatus ei pea eksisteerima mitte üksnes praktikas, vaid kontrolliorgan peab ka näima 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 on oluline ka institutsionaalne sõltumatus.

**37.** 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 eriliigiliste kulude (nt ainult valimiskulud või ainult reklaamikulud) ja/või eri organite vahel lubab tekkida hallidel tsoonidel ja hajutab vastutust. See loob soodsa pinnase potentsiaalsetele kuritarvitustele.

**38.** Kontrolliorgan peab olema aktiivne – tegelema kontrolliga ka omal algatusel, mitte ootama igakordset sisendit (nt kaebust, signaali ajakirjanduselt vms) väljastpoolt. Kontroll peab olema järjepidev ning igal aastal peaks olema võimalik kontrollida kõiki erakondi.

**39.** Kontroll saab olla sisuline ja tõhus üksnes siis, kui kontrolliorgan on suuteline kontrolli läbi viima. See tähendab, et kontrolliorganil peab olema olemas olemas vastav kompetents – nii õiguslikud kui materiaalsed võimalused-vahendid kontrolli teostamiseks ning rikkumistele reageerimiseks. Kontrolliorganil peavad olema õigusaktidega antud selged volitused pääseda ligi kontrollimiseks vajalikule informatsioonile, sealhulgas nõuda dokumente, kasutada eksperte, kutsuda tunnistajaid jne, et anda igal konkreetsel juhul pädev ja põhjendatud hinnang. Pädevat kontrolliorganit ei asenda nt see, et erakondade majandusaasata aruanded ning valimiskulude aruanded on avalikud – igal üksikisikul on põhimõtteliselt võimalus neile ligi pääseda, arvutada kokku tulud-kulud ja sel moel erakondade rahastamist kontrollida.

**40.** Erakondade rahastamist reguleerivad detailsed ja ranged reegleid kaotavad mõtte, kui nende täitmist ei ole võimalik tagada läbi tõhusa kontrolli. Kontrolli esmane eesmärk on tagada rahastamise vastavus seadusele, mitte tagantjärele karistamine nõuete rikkumise eest. Oluline on kontrolli ennetuslik mõju, vältimaks kuritarvituste tekkimise võimalust üldse. Vähem oluline pole aga ka kontrolliorgani võimalus reageerida tuvastatud rikkumistele.

**41.** Erakondade rahastamise tõhus kontroll on oluline ka erakondade võrdsuse tagamiseks. Piirangud erakondade rahastamisvabadusele on reeglina kantud eesmärgist tagada erakondade võimaluste võrdsus, tegemist on nõ ausa mängu reeglitega. Võimalus õigusaktides sätestatud rahastamisreeglitest kergekäeliselt ja karistamatult kõrvale kalduda, seab kahtluse alla nimetatud eesmärgi saavutatavuse. Rahastamispiirangute (faktilist) kehtivust ei saa sõltuvusse seada üksnes erakonna vabatahtlikust soovist neid järgida (tõhusa kontrolli ja sunni või sanktsiooni ähvarduseta). Kontrollisüsteem peab olema niivõrd tõhus, et kõik erakonnad oleks „motiveeritud” rahastamisele kehtestatud reeglitest kinni pidama. Üksnes sel moel on tagatud erakondadele aus konkurents ning võimaluste võrdsus.

---

<sup>33</sup> Vt nt 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) artikkel 14.

**42.** Põhiseaduse demokraatia põhimõte nõuab, et seadusandja kehtestaks erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli. Seni kuni seda tehtud pole, on tegemist põhiseadusevastase seaduslüngaga.

**43.** Põhiseaduse demokraatia on konkurentsil põhinev esindusdemokraatia, milles erakonnad mängivad olulist rolli. Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb erakondade ülesanne osaleda rahva kui kõrgeima võimukandja poliitilise tahte kujunemisel.

**44.** Erakonna ülesannete täitmiseks peab erakonna rahastamine olema läbipaistev. Selle saavutamiseks peab rahastamise regulatsioon nägema ette tõhusa kontrolli erakondade rahastamise üle. Kontroll erakondade rahastamise üle peab olema laiaulatuslik, sisuline, järjepidev, aktiivne, intensiivne ja asjatundlik. Järelevalveorgan peab olema poliitilistest huvidest sõltumatu ja varustatud asjakohase õigusliku ning faktilise pädevusega.

**45.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb seadusandja kohustus tagada erakondade rahastamise läbipaistvus ning allutada rahastamine tõhusale kontrollile.

#### *B. HINNANG ERAKONNASEADUSE REGULATSIOONILE*

**46.** Järgnevalt analüüsin erakonnaseaduse regulatsiooni hindamaks, kas erakonnaseadus sätestab erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli.

**47.** Tagamaks erakondade rahastamise vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele, sätestab erakonnaseadus kaks kontrollivormi – audiitorkontroll ja Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni järelevalve. 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 valimiskampania kulude aruanne – avalikustamise kohustuse.

**48.** Erakonnaseaduse § 12<sup>2</sup> 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. Majandusaastaruande koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse ka Riigi Teataja Lisas.

**49.** Majandusaasta aruandes tuleb kajastada erakonna majandusaasta kogu finantstegevus, kõik erakonna tulud ja kulud. Nõuded majandusaasta aruande sisule ja vormile tulenevad raamatupidamise seadusest: majandusaasta aruanne koosneb raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest ning sellele lisatakse audiitori järeldusotsus (raamatupidamise seaduse § 14 lg 1). Raamatupidamise aastaaruande eesmärk on õigesti ja õiglaselt kajastada raamatupidamiskohuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid (raamatupidamise seaduse § 15 lg 1). Tegevusaruandes antakse ülevaade raamatupidamiskohustuslase tegevusest ja asjaoludest, millel on määrav tähtsus raamatupidamiskohustuslase finantsseisundi ja majandustegevuse hindamisel, olulistest sündmustest majandusaastal ning eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal (raamatupidamise seaduse § 24 lg 1).

**50.** Erakonnale lubatud tuluallikad on ammendavalt loetletud erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõikes 1: erakonna põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, erakonnaseaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt. Vastavalt erakonnaseaduse §

12<sup>1</sup> lõikele 4 on erakonnal lubatud sõlmida laenu- või krediidilepinguid, kui laenuandjaks või krediidiandjaks on krediidiasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

**51.** Raamatupidamise aastaaruandes tuleb kajastada ka kõik erakonnale tehtud annetused. Erakonnaseadus ei anna selgelt annetuse mõistet. Selle sisustamisel on oluline erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> 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". Erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 1 toodud loetelust järeldeb, et erakonnaseadus ei käsitle annetusena ei eraldi riigieelarvest ega erakonna liikmete liikmemakse. Eeltoodust lähtudes võib annetuse erakonnaseaduse tähenduses defineerida järgmiselt: annetus on mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamine erakonnale, v.a liikmemaks ja eraldi riigieelarvest.

**52.** Erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõige 2 keelab erakonnal vastu võtta anonüümset annetust, sama keeld sisaldub erakonnaseaduse § 12<sup>3</sup> lõikes 4. Erakonnaseaduse § 12<sup>3</sup> lg 4 keelab erakonnal vastu võtta annetust juriidiliselt isikult. Anonüümset annetused ja annetused juriidilistelt isikutelt tuleb vastavalt erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lõike 4 teisele ja kolmandale lausele annetajale tagastada või kanda kümne päeva jooksul riigieelarvesse. Erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 1 keelab erakonnal vastu võtta varjatud annetust.

**53.** Vastavalt erakonnaseaduse § 12<sup>2</sup> lõikele 1 peab erakond, mis saab eraldi riigieelarvest, läbi viima majandusaasta aruande audiitorkontrolli. Audiitor annab majandusaasta aruande kohta hinnangu – audiitori järeldusotsuses, mis lisatakse aruandele. Vastavalt auditeerimiseeskirja<sup>34</sup> § 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 olulistes aspektides õigesti ja õiglaselt. Auditeerimiseeskirja § 11 lg 5 kohaselt säilib auditeerimise testiiseloost ja sisekontrollisüsteemi võimaluste suhtelisest piiratud tulenevalt risk, et auditeerimise käigus ei avastata olulisi vigu.

**54.** Seega kontrollib audiitor, kas erakonna majandusaasta aruanne kajastab erakonna finantsmajanduslikku seisundit kõigis olulistes aspektides õiglaselt ja õigesti. Audiitor kontrollib sealjuures ka seda, kas erakonna majandusaasta aruanne on kooskõlas erakonnaseaduse 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 tulu, mis formaalselt pärineb erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> 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. 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.

**55.** Samuti saab audiitor kontrollida, kas erakonna laenu- või krediidilepingud vastavad formaalselt erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 4 sätestatud nõuetele, seega kas laenu-/krediidiandjaks on krediidiasutus ning kas leping on nõuetekohaselt tagatud. Audiitor ei tohi aga asuda hindama

<sup>34</sup> Kinnitatud rahandusministri 15.06.2000 määrusega nr 50, avaldatud RTL 2000, 69, 1050.

näiteks seda, kas laenutingimused vastavad turutingimustele või on antud erakonnale laenu põhjendamatuult soodsalt.

**56.** 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 erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 3 tähenduses.

**57.** Lisaks audiitorkontrolli eseme piiratusele on probleemiks ka audiitori staatus. Tegemist on eraõigusliku isikuga, kelle valib audiitorkontrolli teostama ja kellele tasu maksab erakond ise. Seetõttu ei pruugi audiitori kui kontrollorgani tegevus näida sõltumatu.

**58.** Audiitor teostab kontrolli ainuisikuliselt. Järelevalvet audiitori tegevuse üle teostab audiitorite kutseühenduse – audiitorkogu – juhatus, kellel on õigus võtta audiitor distsiplinaarvastutusele (audiitortegevuse seaduse § 45 lg 1). Kriminaalkorras vastutab audiitor vastavalt karistusseadustiku (KarS) §-le 379 audiitorkontrolli läbiviimisel teatavaks saanud asjaolude aruandes esitamata jätmise või ebaõige esitamise eest. Mõlemal juhul rakendub audiitori vastutus seega sellekohase teate või rikkumisele viitava muu teabe laekumisel. Kuigi välistatud pole audiitorkogu juhatuse kontroll ka omal initsiatiivil, ei ole audiitori tegevuse üle pidevat järelevalvet ning audiitortegevuse olemust arvestades ei saagi olla.

**59.** Audiitori järelevalve erakonna rahastamise vastavuse üle erakonnaseaduse nõuetele piirdub seega 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.

**60.** Erakonnaseaduse § 12<sup>3</sup> lõigete 1 ja 2 kohaselt on erakond kohustatud pidama annetuste registrit, kus on märgitud annetaja nimi, kontaktandmed<sup>35</sup> 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.

**61.** Erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lg 1 kohaselt on erakond kohustatud esitama aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampaania läbiviimiseks erakonna, erakonnaseaduse § 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute ja erakonna nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.

**62.** Samasuguse kohustuse sätestavad valimisseadused – kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (KOVVS), Riigikogu valimise seadus ja Euroopa Parlamendi valimise seadus. Nt KOVVS § 59 lg 1 kohaselt esitab erakond Riigikogu KVS kohaldamise komisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimispäevast, aruande valimiskampaania kulude ning kasutatud vahendite päritolu kohta. Aruandes tuleb märkida vahendite laekumise kuupäev, vahendite liik, väärtus 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

---

<sup>35</sup> Seda nõuet tõlgendavad erakonnad väga formaalselt, märkides enamasti annetaja kontaktandmeteks erakonna peakontori aadressi.

erakonna varalt ja laen või krediit erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõikes 4 sätestatud tingimustel. Samasisulised sätted sisalduvad ka teistes valimisseadustes.<sup>36</sup>

**63.** 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.

**64.** 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. Erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lg 2 annab Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjonile õiguse nõuda erakondade, erakonnaseaduse § 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta täiendavaid dokumente.

**65.** Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni kontrolli ese on äärmiselt piiratud – komisjon saab kontrollida üksnes valimiskampaaniaks tehtud kulutusi ning nende päritolu. Komisjonil puudub ülevaade erakonna varast ning erakonna sissetulekutest ja väljaminekutest väljaspool valimiskampaaniat. Lisaks sellele ei näe kehtiv õigus ette valimiskampaania ajalisi piire, põhimõtteliselt on need erakonna enda määratleda. Seega on erakonna enda määrata ka see, milliseid kulutusi valimiskulude aruandes kajastada. Seetõttu puudub komisjonil 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.

**66.** 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 tõttu teostada järjepidevat ja intensiivset järelevalvet.

**67.** Komisjon moodustatakse Riigikogus esindatud erakondade esindajatest. Järelevalveorgani moodustamine üksnes poliitiliste erakondade esindajatest tekitab paratamatult küsimuse, kas organ on sõltumatu poliitilistest huvidest. Nagu eelpool rõhutasin, ei pea kontrollorgan mitte üksnes olema, vaid ka näima sõltumatu.

**68.** Vastutus erakonna rahastamisega seotud nõuete ning piirangute rikkumise eest on sätestatud erakonnaseaduse peatükis 2<sup>2</sup> "Vastutus" ning KarS 21. peatüki "Majandusalased süüteod" 8. jaos "Erakonnaalased süüteod".

**69.** Erakonnaseaduses on sätestatud kaks väärtekoosseisu. Erakonnaseaduse § 12<sup>14</sup> kohaselt karistatakse erakonnale tehtava annetuse registreerimise või avalikustamise korra rikkumise eest

---

<sup>36</sup> Siinkohal tuleb tähele panna vastuolu EKS § 12<sup>4</sup> lõike 1 ja valimisseaduste regulatsioonide vahel. EKS § 12<sup>4</sup> lg 1, mis kohustab esitama valimiskampaania läbiviimiseks tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta aruande ka EKS § 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute osas. KOVVS § 60 lõikes 2 loetletud vahendite liikide hulgas aga seda ei ole. Arvestades asjaolu, et valimisseadused on konstitutsionaalsed seadused ning õigusaktide hierarhias erakonnaseadusest kõrgemal, tuleb vastuolu korral eelistada valimisseaduste regulatsioone.

rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (lg 1). Juriidilist isikut karistatakse sama teo eest rahatrahviga kuni 50 000 krooni (lg 2). Erakonnaseaduse § 12<sup>15</sup> 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 erakonnaseaduse § 12<sup>16</sup> lõikele 2 on erakonnaseaduse §-des 12<sup>14</sup>-12<sup>15</sup> sätestatud väärtegade kohtuväliseks menetlejaks politseiprefektuur.

**70.** KarS-s on sätestatud kaks kuriteokoosseisu. KarS § 402<sup>1</sup> näeb ette karistuse erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumise eest. KarS § 402<sup>2</sup> 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 (KrMS) § 212 lõikele 1 toimetavad kohtueelset menetlust kriminaalasjades üldjuhul Politseiamet ja tema hallatavad asutused, teatud juhtudel ka Kaitsepolitseiamet.<sup>37</sup>

**71.** 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 erakonnaseaduse §-des 12<sup>14</sup> või 12<sup>15</sup> sätestatud väärteo toimepanemise tunnused või KarS § 402<sup>1</sup> või § 402<sup>2</sup> sätestatud kuriteo toimepanemise tunnused. Sel moel kontrollib politsei süüteo menetluse raames erakonna rahastamise vastavust seaduse nõuetele.

**72.** 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.

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

**74.** Nii näiteks kontrollis Eesti Keskerakonna võlakirja emissiooni puhul Finantsinspeksioon emissiooni vastavust üksnes väärtpaberituru seaduse nõuetele. Vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele ei hinnatud, kuna vastav pädevus inspeksioonil puudub.

**75.** 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."<sup>38</sup>

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

<sup>37</sup> KrMS § 212 lg 5 lause 2 kohaselt võib prokuratuur oma määrusega muuta konkreetses kriminaalasjas otstarbekusest lähtudes üldist uurimisalluvust.

<sup>38</sup> *Postimees Online* 30.04.2003 "Aivar Sõerd: maksuamet ei uuri poliitikute rahastamist", arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=3&id=99024&number=794> (seisuga: 17.02.2007).



### C. JÄRELDUSED

**77.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb erakondade ülesanne ühiskonnas – aidata kaasa rahva poliitilise tahte kujunemisele ning seeläbi demokraatia toimimisele ühiskonnas. See on eesmärk erakondade asutamiseks, nende tegutsemiseks ning rahastamiseks, selle valguses tuleb hinnata ka kogu erakondade õiguslikku regulatsiooni. Põhiseadus ei luba erakonnal järgida eesmärke, mis on vastuolus erakonna põhiseadusest tuleneva ülesandega.

**78.** Erakondade demokraatia põhimõttest tuleneva ülesande täitmiseks peab erakonna rahastamine olema läbipaistev. Erakonna rahastamine ei tohi toimuda varjatult, avalikkusel peab olema ülevaade selle kohta, kes ja millises ulatuses erakonda materiaalselt toetab. Varjatud rahastajate poliitiliste huvide esindamine oleks vastuolus erakonna ülesandega ühiskonnas. Demokraatia põhimõte nõuab seega varjatud rahastamise välistamist.

**79.** Läbipaistvuse tagamiseks peavad erakondade rahastamisele kehtima selged reeglid, kuid reeglitest üksi ei piisa – tagatud peab olema tõhus kontroll nende täitmise üle. Tõhus kontroll tähendab, et see on laiaulatuslik, sisuline, järjepidev, proaktiivne, intensiivne ja asjatundlik. Kontrolliorgan peab olema poliitilistest huvidest sõltumatu ja varustatud asjakohase õigusliku ning faktilise pädevusega.

**80.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tulenevad nõuded on normatiivse tähendusega. Seadusandjal on põhiseadusest tulenev kohustus tagada erakondade rahastamise läbipaistvus ning allutada erakondade rahastamine tõhusale kontrollile.

**81.** Kehtivas erakonnaseaduses on sätestatud nõuded ja piirangud erakondade rahastamisele, samuti kontrollisüsteem. Järelevalvet erakonnaseaduses sätestatud nõuete täitmise üle teostavad audiitor ja Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon. Rahastamisega seotud nõuete rikkumise korral sekkub politsei süüteo menetluse raames. Leian, et ei eraldi võetuna ega koostoimes ei saa nimetatud organid teostada tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, mis vastaks demokraatia nõuetele ja tagaks erakondade võrdse kohtlemise.

**82.** 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 kontrolliorganile esitatavatele nõuetele.

**83.** 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.

**84.** Mõõnan, et erakondade rahastamist puudutavad andmed kuuluvad avalikustamisele. Andmete avalikkus võimaldab asjast huvitatutel, s.h ajakirjanikel, nendega tutvuda ning vajadusel pöörduda kontrolliorgani 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 suuda tagada tõhusat järelevalvet.

**85.** Seega puudub Eesti õigussüsteemis organ, mis teostaks erakondade rahastamise üle laiaulatuslikku, sisulist, järjepidevat ja asjatundlikku sõltumatut kontrolli. Kontrollikompetentsi killustatus eri organite vahel hajutab vastutust ja vähendab oluliselt kontrolli tõhusust. **Eeltoodust lähtudes olen seisukohal, et erakondade rahastamise kontroll erakonnaseaduses ei ole tõhus ning ei vasta põhiseaduse demokraatia põhimõttest tulenevatele nõuetele. Erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli puudumine toob kaasa erakondade ebavõrdse kohtlemise ning rikub seega erakonnapõhiõigust.**

**86.** Lisaks sellele pean vajalikuks märkida, et ebatõhus erakondade rahastamise kontrollisüsteem tekitab kahtlusi erakondade riigieelarvest rahastamise põhiseaduslikkuse suhtes.

**87.** Erakonnaseaduse § 12<sup>5</sup> lg 1 annab Riigikogus esindatud erakonnale õiguse saada eraldi riigieelarvest, eraldise suurus on proportsionaalne Riigikogu valimisel saadud kohtade arvuga. Eraldise riigieelarvest saavad ka erakonnad, kes Riigikogu valimistel valimiskünnist ei ületanud. Vastavalt erakonnaseaduse § 12<sup>5</sup> lg 2 punktile 1 saab erakond, kes kogus vähemalt ühe protsendi häältest, riigieelarvest eraldist 150 000 krooni aastas. Vastavalt punktile 2 saab erakond, kes kogus vähemalt neli protsenti häältest, 250 000 krooni aastas. Erakonnaseaduse § 12<sup>5</sup> lg 4 kohaselt kantakse erakonnale eraldatavad summad erakonna arvele Vabariigi Valitsuse poolt määratud valitsusasutuse kaudu, lähtudes Vabariigi Valimiskomisjoni poolt esitatud teatisest, mis sisaldab erakondade poolt Riigikogu valimistel saadud kohtade arvu.<sup>39</sup>

**88.** Seega toetab riik erakondi avalike vahendite (maksumaksjate panuse põhjal moodustunud) arvelt riigieelarvest. Erakonnad on ühiskonnas vabalt moodustunud huvigrupid, mis aitavad kaasa rahva poliitilise tahte kujunemisele ning avaldavad seeläbi mõju riigi institutsionaalsel, avaliku võimu tasandil. Erakonnad ise institutsionaalselt aga avaliku võimu organite hulka ei kuulu. Seega pole riik otseselt kohustatud erakondi riigieelarvest rahastama, samas pole erakondade riigipoolne rahastamine välistatud. Oluline on siinkohal, et riik ei hakkaks rahastamist kasutama erakondade poliitiliseks mõjutamiseks (erakonnavabadus) ning järgiks erakondade võrdsuse nõuet (erakonnavõrdsus).

**89.** Riigipoolne erakondade rahastamine on rangelt seotud erakondade ülesandega ühiskonnas – riik rahastab erakondi põhjusel, et erakonnad mängivad olulist rolli rahva poliitilise tahte kujunemisel ja demokraatia toimimisel. Riikliku rahastamise eesmärgiks on aidata erakondadel seda rolli – olla sild ühiskonna ja avaliku võimu vahel – täita. See on põhiseaduslikult aktsepteeritav põhjus erakondadele kui eraõiguslikult organiseeritud organisatsioonidele riigi raha eraldamiseks.

**90.** Seega on riikliku rahastamise eelduseks, et erakonnad täidavad (nii tegelikkuses kui ka näiliselt) oma põhiseadusest tulenevat ülesannet. See on aga tagatud üksnes juhul, kui erakondade tegevus on läbipaistev, mis hõlmab ka rahastamise läbipaistvust ja kontrolli. Juhul, kui pole kontrolli erakondade rahastamise üle, pole õigustatud ka erakondade rahastamine riigieelarvest. Riigi raha kasutamine eesmärkidel, mida pole võimalik kontrollida, ei ole demokraatlikus õigusriigis aktsepteeritav.

<sup>39</sup> Riigieelarvest erakondadele makstavate eraldiste suuruse kohta vt siseministri käskkiri 7. jaanuarist 2007, lisa 15.

#### IV. MENETLUSLIKUD EELDUSED

**91.** Alljärgnevalt käsitlen menetluslikke eeldusi, mis on vajalikud õiguskantsleri taotluse läbivaatamiseks.

**92.** Põhiseaduse § 139 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Põhiseaduse § 142 lg 1 kohaselt, kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla.

**93.** Õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Õiguskantsleri seaduse § 17 kohaselt, kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele või seadusele, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viia.

**94.** Analüüsisin erakondade rahastamise kontrolli regulatsiooni vastavust põhiseadusele ja leidsin, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta piisavalt tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus. Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb seadusandja kohustus reguleerida erakondade tegevust võimaldamaks erakondadel täita nende ülesandeid ühiskonnas. Seadusandjal on regulatsiooni väljakujundamisel ulatuslik otsustuspädevus, kuid regulatsioon peab vastama põhiseadusest tulenevatele miinimumnõuetele. Demokraatia põhimõtte nõuab, et erakondade rahastamine oleks läbipaistev, selle eelduseks on tõhus kontroll erakondade rahastamise üle. Kuna erakonnaseaduse regulatsioon tõhusat kontrolli rahastamise üle ei sätesta, on tegemist põhiseadusevastase olukorraga.

**95.** Esitasin 17. mail 2006 Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu arutas minu ettepanekut 31. mail 2006 ning hääletas minu ettepaneku poolt, kuid pole minu ettepanekut täitnud. Erakonna rahastamise kontrolli paremaks reguleerimiseks algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon eelnõu 1060 SE, mis läbis esimese lugemise. Riigikogu põhiseaduskomisjon otsustas 6. veebruaril 2007 mitte saata eelnõud Riigikogu täiskogu teisele lugemisele, vaid jätkata eelnõu arutamist põhiseaduskomisjonis.

**96.** Riigikogule ettepaneku esitamisest on praeguseks möödunud rohkem kui kaheksa kuud. On mõistetav, et erakonna rahastamise kontrolli reguleerimine ei ole lihtne ülesanne. Lisaks sellele, et tegemist on juba olemuslikult väga kompleksse küsimusega, võivad seda protsessi mõjutada erinevad poliitilised huvid. Seetõttu ei pidanud ma põhjendatuks teha Riigikogule ettepanek viia seadus põhiseadusega kooskõlla põhiseaduse § 142 lõikes 1 ning õiguskantsleri seaduse § 17 sätestatud tähtaja – 20 päeva – jooksul. Lähtusin arusaamast, et seadusandjale peab ettepaneku täitmiseks ning seadusmuudatuse ettevalmistamiseks jääma mõistlik aeg.

**97.** Leian, et kaheksa kuud on piisav aeg selleks, et ette valmistada ja vastu võtta ka väga keerulist materiat reguleeriv seadus. Hääletades 31. mail 2006 minu ettepaneku poolt, nõustus Riigikogu selles toodud seisukohtade ja järeldustega. Ettepaneku täitmiseks algatatud eelnõud 1060 SE on toetanud ka täitevvõimu esindajad, nii Vabariigi Valitsus tervikuna kui justiitsminister. Seega on nii seadusandlik kui täitevvõim ühel meelel selles, et erakondade rahastamise kontroll ei vasta põhiseaduse nõuetele ning tuleb viia nendega kooskõlla.

**98.** Oluline on arvestada seda, et 4. märtsil 2007 on Riigikogu valimised<sup>40</sup>, mille järel lõppevad Riigikogu 10. koosseisu volitused. Riigikogu kodukorra seaduse § 96 kohaselt langevad Riigikogu volituste lõppemisega menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. Tõenäoliselt langeb menetlusest välja ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni poolt algatatud eelnõu 1060 SE.

**99.** Põhiseaduse § 142 lg 2 näeb ette, et kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 18 lõikele 1, kui õigustloova akti vastuvõtnud organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Järelevalve teostamine õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse üle on õiguskantsleri põhiseadusest tulenev ülesanne.

**100.** PJKS § 6 lg 1 kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks. PJKS § 15 lg 1 p 5 kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada, et vaidlustatud õigustloov akt, õigustloova akti andmata jätmine või välisleping oli taotluse esitamise ajal vastuolus põhiseadusega.

**101.** Jättes kehtestamata tõhusa kontrolli erakondade rahastamise üle, on seadusandja jätnud täitmata põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneva kohustuse. „Seadusandja tegevusetus või ebapiisav tegevus võib olla Põhiseadusega vastuolus ning Riigikohtul on võimalik seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastasus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ka tuvastada.“<sup>41</sup>

**102.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on aktsepteerinud õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetus, viidates õiguskantsleri taotlusele, mille alusel kolleegium tunnistas põhiseadusevastaseks sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>1</sup> lõike 4 osas, milles "puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kes kasutasid Sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>1</sup> lõikes 4 nimetatuta eluruumi, toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse ega hüvitatud eluasemekulusid".<sup>42</sup> Kolleegium leidis, et õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi õigus vaidlustada seadusandja tegevusetus ei ole piiramatu, vaid Vabariigi President saab „vaidlustada seadusandja tegematajätmise siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud“.<sup>43</sup> Seega on õiguskantsleri puhul seadusandja tegevusetuse vaidlustamise eelduseks, et „normid, millele taotluses viidatakse, peaksid kuuluma just vaidlustatud seaduse koosseisu või on sellega olemuslikult seotud“.<sup>44</sup>

**103.** Erakondade õiguslik regulatsioon sisaldub suures osas erakonnaseaduses: erakonna mõiste, eesmärkide saavutamise vahendid, tegevuspiirangud; erakonna asutamine ja tegevuse korraldamine (2. peatükk); erakonna vara ja vahendid (2<sup>1</sup>. peatükk); vastutus erakonnaseaduse nõuete rikkumise eest (2<sup>2</sup>. peatükk).<sup>45</sup> Erakonnaseaduses on reguleeritud nõuded erakondade

<sup>40</sup> Vastavalt Riigikogu valimise seaduse § 2 lõikele 1 toimuvad Riigikogu korralised valimised märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale.

<sup>41</sup> RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04.

<sup>42</sup> RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03; RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04

<sup>43</sup> RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04; vrd ka 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06.

<sup>44</sup> RKPJKo 31.01.2007 nr 3-4-1-14-06.

<sup>45</sup> Teatud ulatuses rakendatakse erakondadele ka mittetulundusühingute seadust ning raamatupidamise seadust. Vastavalt erakonnaseaduse § 1 lõikele 2 on erakond mittetulundusühing. Erakonnale laieneb mittetulundusühingute seadus niivõrd, kui võrd erakonnaseadus ei sätestata teisiti. Erakonnaseaduse § 5 lõige 2, § 6 lõige 1, § 7 lõige 2, § 8

rahastamisele, rahastamise kontrolli elemendid (aruandlusvormid ja kontrolli teostavate organite pädevus), samuti vastutus rahastamise nõuete rikkumise eest. Seega on erakondade rahastamise kontroll erakonnaseaduses osaliselt reguleeritud. Olemuslikult kuuluksid siia ka normid, mis tagaksid erakondade rahastamise tõhusa kontrolli.

**104.** Eeltoodust lähtudes palun kohtul tuvastada, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, vastuolus põhiseaduse § 1 lõikes 1 ning § 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning põhiseaduse § 48 lg 1 teises lauses sätestatud erakonnapõhiõigusega ning tunnistada erakonnaseadus selles osas põhiseadusevastaseks.

**105.** Tõsiasi, et hoolimata Riigikogu toetusest ning piisavast ajast pole minu ettepanekut senini täidetud, võib välja lugeda seadusandja soovimatust sätestada erakondade rahastamise tõhus kontroll. Riigikohtu varasem praktika on näidanud, et seadusandja tegevusetusega põhjustatud põhiseadusevastases olukorras ei pruugi seadusandja asuda kohtu otsust täitma.<sup>46</sup> Sellest lähtudes teen Riigikohtule ettepaneku anda Riigikogule tähtaeg erakonnaseaduse regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

## V. ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

Leian, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, vastuolus põhiseaduse § 1 lõikes 1 ning §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega. Riigikogu ei ole täitnud minu ettepanekut viia erakonnaseadus põhiseadusega kooskõlla. Sellest lähtudes palun Riigikohtul

tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätestata tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks.

Allar Jõks

---

ning § 12 lõiked 1 ja 3 sisaldavad viiteid mittetulundusühingute seadusele. Erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lõige 2 ütleb, et erakondade raamatupidamisele kohaldatakse raamatupidamise seadust.

Erakondi puudutavad regulatsioonid sisalduvad ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses, Riigikogu kodukorra seaduses, Riigikogu valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja Euroopa Parlamendi valimise seaduses.

<sup>46</sup> RKÜK 28. oktoobri 2002 otsuses nr [3-4-1-14-06](#) tunnistas Riigikohtu üldkogu omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 põhiseadusega vastuolus olevaks, kuid ei tunnistanud normi kehtetuks, vaid kohustas seadusandjat viima selle põhiseadusega kooskõlla. Üldkogu leidis, et normi põhiseadusevastase konstateering tähendab ebamäärase olukorra jätkumist, mille seadusandja peab ületama asjakohase õigusliku regulatsiooni andmisega.

Riigikogu asjakohast õiguslikku regulatsiooni vastu ei võtnud. 12. aprillil 2006 otsustas Riigikohtu üldkogu tunnistada omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks, liikates otsuse jõustumise edasi 12. oktoobrini 2006. Üldkogu arvestas „Riigikogu menetluses oleva probleemi keerukust ja aega, mis võib kuluda parlamentaarse otsustusprotsessi tulemusena valitud lahendusvariandi elluviimiseks vajaliku õigusliku regulatsiooni väljatöötamiseks. Üldkogu kasutab PSJKS § 58 lg-s 3 sätestatud õigust ja tunnistab ORAS § 7 lg 3 kehtetuks 2006. a 12. oktoobrist, kui selleks ajaks ei ole jõustunud ORAS § 7 lg-t 3 muutev või kehtetuks tunnistav seadus.” – RKÜKo 12. aprillist 2006 nr [3-3-1-63-05](#).

Lisad:

1. Riigikogu täiskogu 30.09.2003 istungi protokoll. Ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kohta.
2. Riigikogu korruptsioonivastase seaduse erikomisjoni esimehe 09.03.2004 kiri õiguskantslerile.
3. Riigikogu täiskogu 30.09.2004 istungi protokoll. Ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kohta.
4. Õiguskantsleri 17.05.2006 ettepanek nr 2 erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.
5. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 29.05.2006 istungi protokoll nr 216/235.
6. Riigikogu täiskogu 31.05.2006 istungi stenogramm. Õiguskantsleri ettepanek nr 2 erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.
7. Õiguskantsleri 06.11.2006 kiri Riigikogu esimehele. Õiguskantsleri ettepaneku nr 2 täitmine.
8. Riigikogu esimehe 20.11.2006 kiri õiguskantslerile. Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu algatamisest.
9. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe 15.11.2006 kiri õiguskantslerile.
10. Õiguskantsleri 22.11.2006 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Arvamus erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks eelnõu kohta.
11. Riigikontrolöri 22.11.2006 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu projektist, mis käsitleb erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmist.
12. Justiitsministri 01.12.2006 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Arvamus erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu projekti kohta.
13. Justiitsministri 08.01.2007 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Vabariigi Valitsuse arvamus edastamine.
14. Õiguskantsleri 10.01.2007 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Arvamus erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.
15. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 06.02.2007 istungi protokoll nr 273.
16. Siseministri käskkiri 12.01.2007 nr 13L "2007. aasta eraldised erakondadele".





ÕIGUSKANTSLER

## TAOTLUS nr 1

Tallinn

16. veebruar 2007

### **Erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse kohta**

Lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

**tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks.**

Analüüsinud põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras erakonnaseadust, leian, et erakonnaseadus on osas, mis ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, vastuolus põhiseaduse § 1 lõikes 1 ja §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning põhiseaduse § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega alljärgnevatel põhjustel.

### **I. ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

1. Erakonnaseadus võeti vastu 11. mail 1994 ning see jõustus 16. juunil 1994. Seaduse jõustumisest kuni tänapäevani on erakondade rahastamist reguleeriv osa tekitanud ulatuslikke diskussioone ja seadusesse on tehtud märkimisväärset hulgal põhimõttelisi muudatusi. Viimati muudeti erakondade rahastamise põhimõtteid 2003. aastal.

2. 18. detsembril 2003 võeti vastu ja 1. jaanuaril 2004 jõustus erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus, millega oluliselt muudeti erakonnaseaduse peatükki 2<sup>1</sup>, mis käsitleb erakonna rahastamist. Eelnõu seletuskirjas toodi välja eesmärk "korrastada erakondade rahastamisega seonduv ning vältida poliitilist korrupsiooni erakondade tegevuses". Tähtsamad muudatused võrreldes varasema regulatsiooniga olid järgmised:

- a) erakonnal keelati vastu võtta annetusi juriidiliselt isikult (varasema regulatsiooni kohaselt oli see lubatud);
- b) erakond võib võtta laenu üksnes krediidasutustelt (varasem regulatsioon laenuvõtmist ei käsitletud);
- c) kaotati sularaha annetusi puudutavad piirangud (varasema regulatsiooni kohaselt oli erakonnal õigus võtta sularahas vastu füüsilistelt isikutelt kuni 10 000 krooni aastas ühe annetaja kohta);
- d) muudeti 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. Igapähe 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) muudeti valimikulude aruandluse reegleid: 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 korrupsioonivastase 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 korrupsiooni vältimine ning rahastamise läbipaistvus. [...] Leian, et annetuste keelamise asemel tuleks pearõhk 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."<sup>1</sup>

4. 9. märtsil 2004 pöördus minu poole Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni esimees.<sup>2</sup> 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.

5. 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 korrupsiooni ja tagada rahastamise läbipaistvus. Analüüsid 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."<sup>3</sup>

6. Analüüsinud põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras erakonnaseadust, leidsin, 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. Sellest tulenevalt esitasin 17. mail 2006 Riigikogule ettepaneku nr 2

<sup>1</sup> Riigikogu täiskogu 30.09.2003 istungi stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2003/09/t03092503-03.html#P55\\_8480](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2003/09/t03092503-03.html#P55_8480), lisa 1.

<sup>2</sup> Lisa 2.

<sup>3</sup> Riigikogu täiskogu 30.09.2004 istungi stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30\\_1368](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30_1368), lisa 3.

erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.<sup>4</sup> Ettepanekus kirjeldasin erakondade rahastamise probleemseid juhtumeid, millele ajakirjandus on tähelepanu juhtinud.

7. Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas minu ettepanekut 29. mai 2006 istungil ning otsustas ettepanekut toetada. Otsus võeti vastu hääleteenamusega: ettepaneku poolt hääletas 5 põhiseaduskomisjoni liiget, vastuhääletajaid ega erapooletuid ei olnud.<sup>5</sup>

8. Riigikogu täiskogu arutas minu ettepanekut 31. mai 2006 istungil ning otsustas ettepanekut toetada. Otsus võeti vastu hääleteenamusega: ettepaneku poolt oli 53 Riigikogu liiget, vastuolijaid ja erapooletuid ei olnud.<sup>6</sup>

9. Riigikogu täiskogu 31. mai 2006 istungil tegi Riigikogu aseesimees vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 152 põhiseaduskomisjonile ettepaneku algatada eelnõu erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega. Eelnõu väljatöötamiseks moodustas Riigikogu põhiseaduskomisjon töögrupi, mis tuli esimest korda kokku 28. augustil 2006.<sup>7</sup>

10. 6. novembril 2006 pöördusin Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palusin hea seista, et eelnõu esitataks hiljemalt 23. novembril 2006. Samuti palusin menetlemisel arvestada, et eelnõu võetaks vastu enne käesoleva Riigikogu 10. koosseisu volituste lõppemist.<sup>8</sup> Riigikogu esimees teatas, et Riigikogu põhiseaduskomisjon kavatses arutada eelnõu algatamist komisjoni 23. novembri 2006 istungil.<sup>9</sup>

11. 15. novembril 2006 pöördus minu poole Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees palvega anda arvamuse minu ettepaneku täitmiseks ettevalmistatud eelnõu projekti kohta.<sup>10</sup> Esitasin arvamuse eelnõu projekti kohta põhiseaduskomisjonile 22. novembril 2006.<sup>11</sup> Samal päeval esitas Riigikogu põhiseaduskomisjonile arvamuse eelnõu projekti kohta riigikontrolör.<sup>12</sup> Justiitsminister esitas arvamuse eelnõu projekti kohta 1. detsembril 2006. Justiitsminister leidis, et demokraatlikus põhiseadusriigis on äärmiselt oluline tagada riigiorganite piisav legitimatsioon, kindlustada poliitiline vastutus ning luua eeldused ausate mängureeglite rakendumiseks poliitiliste jõudude tegevuses. Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb luua senisest tõhusam kontrollimehhanism erakondade rahastamise, samuti valimisliitude ja üksikkandidaatide valimiskulutuste üle. Justiitsminister pidas väga vajalikuks võtta erakondade rahastamise kontrolli reguleeriv eelnõu vastu veel Riigikogu 10. koosseisu volituste ajal.<sup>13</sup>

12. 4. detsembril 2006 algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon eelnõu 1060 SE „Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks“.<sup>14</sup>

<sup>4</sup> Lisa 4.

<sup>5</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni 29.05.2006 istungi protokoll, kättesaadav arvutivõrgus:

[http://web.riigikogu.ee/ems/saros-](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=062640006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11)

[bin/mgetdoc?itemid=062640006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=062640006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11), lisa 5.

<sup>6</sup> Riigikogu täiskogu 31.05.2006 istungi stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus:

[http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/05/t06053116-04.html#P294\\_51792](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/05/t06053116-04.html#P294_51792), lisa 6.

<sup>7</sup> Eelnõud ettevalmistanud töögrupis osales ka õiguskantsleri esindaja.

<sup>8</sup> Lisa 7.

<sup>9</sup> Lisa 8.

<sup>10</sup> Lisa 9.

<sup>11</sup> Lisa 10.

<sup>12</sup> Lisa 11.

<sup>13</sup> Lisa 12.

<sup>14</sup> Seaduse eelnõu 1060 SE, kättesaadav arvutivõrgus:

<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=1060&t=E>.

13. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees pöördus Vabariigi Valitsuse ja õiguskantsleri poole ning palus avaldada arvamust eelnõu 1060 SE kohta. Vabariigi Valitsus otsustas 4. jaanuari 2007 istungil põhimõtteliselt toetada Riigikogu põhiseaduskomisjoni poolt algatatud eelnõud ning esitas 8. jaanuaril 2007 Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse eelnõu kohta.<sup>15</sup> 10. jaanuaril 2007 saatsin Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse, milles avaldasin toetust eelnõule ning esitasin oma tähelepanekud. Avaldasin lootust, et Riigikogu võtab eelnõu vastu ning langeb ära vajadus vaidluse jätkamiseks Riigikohtus.<sup>16</sup>

14. 11. jaanuari 2007 istungil otsustas põhiseaduskomisjon suunata eelnõu Riigikogu täiskogu istungile esimesele lugemisele. Eelnõu esimene lugemine toimus 16. jaanuaril 2007. Riigikogu täiskogu otsustas saata eelnõu teisele lugemisele. Muudatusettepanekute esitamise tähtajaks määrati 5. veebruar 2007.

15. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 6. veebruari 2007 istungil arutati küsimust, kas saata eelnõu Riigikogu täiskogu teisele lugemisele. Komisjon otsustas jätkata eelnõu menetlemist komisjonis.<sup>17</sup>

16. Riigikogu ei ole käesoleva ajani minu 17. mai 2006 ettepanekut täitnud. Juhindudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PJKS) § 6 lõike 1 punktist 1 otsustasin esitada Riigikohtule käesoleva taotluse.

## II. ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

17. Olulised on eelkõige järgmised erakonnaseaduse 2<sup>1</sup>. peatüki "Erakonna vara ja vahendid" sätted:

### "§ 12<sup>1</sup>. 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.

### § 12<sup>2</sup>. 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.

### § 12<sup>3</sup>. Annetuste avalikkus

<sup>15</sup> Lisa 13.

<sup>16</sup> Lisa 14.

<sup>17</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni 6. veebruari 2007 istungi protokoll: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=070380002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>, lisa 15.

- (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 juhatus.
- (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.

#### **§ 12<sup>4</sup>. Valimiskampaania rahastamise avalikkus**

- (1) Erakond esitab aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampaania läbiviimiseks erakonna, käesoleva seaduse §-s 12<sup>6</sup> 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 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.”

### **III. ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT**

#### *A. DEMOKRAATIA PÕHIMÕTE (PS § 1 lg 1 ja § 10) JA ERAKONNAPÕHIÕIGUS (PS § 48 lg 1 teine lause)*

**18.** Põhiseaduse § 1 lg 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. 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 inimväärkuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Nimetatud sätetes on väljendatud üks põhiseaduse aluspõhimõtetest – demokraatia põhimõte.

**19.** Demokraatiat võib määratleda kui rahva valitsust rahva üle rahva heaks.<sup>18</sup> Demokraatia põhimõtte ideeliseks aluseks on rahvasuveräänsus – kõrgeima võimu kandjaks on rahvas. Demokraatia põhimõtte on oma sisult siiski märksa laiem kui rahvasuveräänsus, rõhutades vajadust kujundada teatud tunnustele vastav poliitiline süsteem, mille oluliseks osaks on rahva võimalikult lai kaasatus. "Demokraatia [...] tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel."<sup>19</sup> Demokraatia põhimõtte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest.<sup>20</sup>

**20.** Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid. Rahval kui kõrgeimal riigivõimu kandjal on demokraatlikus riigis originaarne, legitimatsiooni mittevajav õigus otsuseid langetada – tegutseda riigiorganina. Kõigi ülejäänud riigiorganite õigused on sellest tuletatud. Tagamaks riigiorganite tegevuse legitiimsust, peavad avaliku võimu otsustused olema tagasiviidavad rahva taatele. Demokraatia põhimõtte on seega suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates nii

<sup>18</sup> "Government of the people, by the people, for the people" – Abraham Lincoln'i 1869. aasta Gettysburg'i kõnest.

<sup>19</sup> RKPJKo 21.12.1994, nr III-4/1-11/94.

<sup>20</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15.

riigiorganite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvaid küsimusi ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid.<sup>21</sup>

**21.** Siin põimuvad kaks sfääri, mis on teineteisest olemuslikult erinevad – ühiskonna sfäär ning riigi ehk avaliku võimu sfäär. Ühiskonda iseloomustab arvamuste, vaadete ja huvide paljusus ning reglementeerimatus. See on põhiõiguslikult tagatud vabaduse sfäär, kus on põhimõtteliselt lubatud kõik, mis pole keelatud. Riigi sfääris valitseb aga õigusriigi põhimõte – riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (põhiseaduse § 3 lg 1). Riigiorganid võivad tegutseda üksnes oma ülesannete täitmiseks ning kompetentsi raames, tuginedes tegevuse aluseks olevatele õigusnormidele – keelatud on seega kõik, mis pole lubatud. Ühiskond ja riik on erinevad sfäärid, kuid mitte üksteisest ära lõigatud. Demokraatlik riik on ühiskonna poliitilistest impulssidest elav mehhanism.

**22.** Rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega või rahvahääletusega (põhiseaduse § 56). Valimis- ja hääletamisakti kaudu väljendab rahvas oma tahet – realiseerides seeläbi üheaegselt nii oma vabadust kui ka pädevust otsuseid langetada. Valimised on demokraatia kui riigi valitsemisvormi seisukohalt erilise tähendusega, sidudes rahva tahte avaliku võimuga.

**23.** Rahva kui kõrgeima võimukandja tahe pole ühtne. Ühiskond koosneb üksikisikutest, kellel on erinevad vaated ühiskonnale ning üksteisega konkureerivad huvid. Üksikisikul on oma seisukohti raske sõnastada ja maksma panna. Selleks, et rahva kui kõrgeima võimukandja tahe saaks valimiste kaudu realiseeruda, on vajalik selle kujundamine. Seda ülesannet täidavad ühiskonnas erakonnad. Erakonnad on ühiste poliitiliste vaadetega isikute ühendused, mille eesmärgiks on ühiste poliitiliste seisukohtade kujundamine, konkureerimine teiste poliitiliste huvigruppidega ning valimiste kaudu huvide realiseerimine avaliku võimu tasandil. Erakondade suunitus avalikule võimule võimaldab viia rahva tahte poliitiliselt efektiivse väljenduseni.

**24.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttes sisaldub erakonnademokraatia põhimõte.<sup>22</sup> Põhiseaduse tekst ei räägi erakondadest palju – kesksed erakondi puudutavad sätted on § 48 lõike 1 teine lause, mis sätestab erakonnapõhiõiguse, ning § 48 lõiked 3 ja 4, mis näevad ette selle piirangud.<sup>23</sup> Samas on põhiseaduses sätestatud poliitilise süsteemi (rahva kui kõrgeima võimukandja tahte üliluslikkus ning selle realiseerumine valimiste ja rahvahääletuse kaudu) toimimise eelduseks vaieldamatult erakondade olemasolu. Konkurentsil põhinevas esindusdemokraatias on erakondade olemasolu poliitilise tahte kujunemise protsessis asendamatu.<sup>24</sup>

**25.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb erakonna põhiseaduslik staatus, mis konstitueerib erakondade rolli poliitilises süsteemis ja nende ülesanded ühiskonnas. Erakondade roll ja ülesanded vajavad seaduse tasandil täpsustamist, kuid demokraatia põhimõttest tulenevad nõuded on seadusandja jaoks sealjuures normatiivse tähendusega. „Nagu teistegi põhiseaduses

<sup>21</sup> Vt nt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 10 kommentaar, punkt 3.3 lk 106.

<sup>22</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30.

<sup>23</sup> Lisaks sellele annab põhiseaduse § 30 lg 2 võimaluse piirata riigiteenistujate õigust kuuluda erakondadesse, § 84 kohustab ametisse astuvat presidenti peatama oma erakondliku tegevuse ning § 125 keelab tegevteenistuses oleval isikul osaleda erakonna tegevuses.

<sup>24</sup> Erakondade „suurt tähendust poliitilises elus“ on rõhutanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium – RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 39. Konkurentsile ning erakondade vajalikkusele poliitilise tahte kujunemise protsessis viitavad ka põhiseaduse valimisõiguse põhimõtted (§ 60 lg 1): valimisvabadus ning valimiste salajasus, üldisus ja ühetaolisus loovad tingimused konkurentsiks erinevate huvigruppide vahel ühiskonnas – vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne, lk 9



mainitud õigusinstituutide kujundamisel, ei tohi seadusandja aga erakonda meelevaldselt defineerida.<sup>25</sup> Erakondade õiguslik regulatsioon peab tagama erakonna põhiseadusest tulenevate ülesannete täitmise – erakondadel peavad olema vajalikud õigused, aga ka kohustused ja piirangud.

**26.** Põhiseaduse § 48 lg 1 teises lauses „erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud“ on väljendatud erakonnapõhiõigus. Erakonnapõhiõigus koosneb kahest aspektist – erakonnavabadusest ning erakonnavõrdsusest. Erakonnavabadus sisaldab nii asutamis- kui tegevusvabadust. Tegevusvabaduse sisuks on erakonna vabadus määratleda oma poliitilised eesmärgid (programmivabadus), vabadus levitada oma vaateid (konkureerimisvabadus) ning koguda selleks tegevuseks rahalisi vahendeid (rahastamisvabadus). Erakonnavõrdsuse sisuks on erakondade võimaluste võrdsus. Erakonnavõrdsuses väljendub idee, et poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid.<sup>26</sup>

**27.** Erakondade ülesandeks on kaasa töötada rahva poliitilise tahte kujundamisel, et võimaldada selle realiseerumist demokraatlikus poliitilises protsessis. Erakonnad 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."<sup>27</sup> Erakondade rolli kajastab ka erakonnaseaduse § 1 lg 1: „Erakond on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine“.

**28.** Erakonnad sõnastavad poliitilisi eesmärgi ja seisukohti, pakkudes välja konkureerivad nägemused ühiskonna kohta üldiselt, samuti lahendused konkreetsetele ühiskonna probleemidele. Nad koondavad ja polariseerivad poliitilisi seisukohti ühiskonnas, võimaldamaks argumenteeritud poliitilist mõttevahetust ning aitamaks valijail valimisotsust langetada.

**29.** Erakonnad seavad valimistel üles kandidaadid poliitiliste ametikohtade täitmiseks. Sel moel vahendavad erakonnad rahva tahet avaliku võimu tasandile – valimisedu saavutanud erakonna kandidaadid asuvad poliitilistele võimupositsioonidele. Valimisakt on see, mis legitimeerib poliitiliste ametikohtade täitmist erakondade esindajatega.

**30.** Poliitilised ametikohad on seotud konkreetsete õiguslike pädevustega, mitte kandidaadi ülesseadnud erakonna või teda valinud isikute soovidega. Nii on Riigikogu liige kogu rahva esindaja ning annab ametisse asumisel ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale (põhiseaduse § 61 lg 2). Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kannu õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites (põhiseaduse § 62).

**31.** Erakonna ülesandeks on seega rahva tahte kujundamine ja valimistel kandidaatide ülesseadmine avaliku võimu teostamiseks, kuid erakond ise vahetult avalikku võimu ei teosta. Hoolimata oma põhiseaduslikust staatusest ning lähedusest avaliku võimu teostamisele, kuulub erakond ühiskonna, mitte aga avaliku võimu sfääri. „Erakonnad on vabalt moodustatud,

<sup>25</sup> RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 39.

<sup>26</sup> Jörn Ipsen teoses: Michael Sachs. Grundgesetz. 3. väljaanne. München 2003, änr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne.

<sup>27</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31.

ühiskondlik-poliitilises sfääris võrsunud grupid, mis on mõjutavad avaliku võimu sfääri, kuid ise sellesse sfääri ei kuulu“.<sup>28</sup>

**32.** Erakondade ülesannete täitmiseks peavad erakondadel olema majanduslikud vahendid. Erakonna põhiseaduslikust staatusest tuleneva nõuded mõjutavad aga ka erakonna rahastamist. Erakondade ülesannete täitmiseks peab erakondade rahastamine olema läbipaistev.

**33.** Demokraatlik poliitilise tahte kujunemise protsess peab olema vaba ja avatud. Kindlustamiseks selle ülesande täitmist erakondade poolt, peab läbipaistev olema ka erakonna rahaliste vahendite päritolu. Üksnes sel juhul on võimalik hinnata, kes on erakonna toetajad, kelle huve erakond esindab, ning millist mõju võivad erakonna rahastajad avaldada erakonna otsustele. Eesmärgiks on välistada, et poliitilisi protsesse juhivad anonüümsed huvigrupid üksnes oma kapitali jõul, avaldades avalikule võimule varjatud mõju. Oluline on vältida korruptsiooni ning organiseeritud kuritegevuse võimalusi mõjutada poliitikat. "[K]orruptsiooni vastu võitlemine erakondade rahastamisel on demokraatlike institutsioonide toimimise aluseks."<sup>29</sup> Varjatud mõjurid poliitilise tahte kujunemise protsessis on vastuolus demokraatia põhimõtte ning erakondade eesmärgiga ja muudavad demokraatia farsiks.

**34.** Erakonna rahastamise läbipaistvus on oluline poliitilise vastutuse toimimiseks. Valimistega annavad valijad hinnangu kandidaatide varasemale poliitilisele tegevusele. Riigikogu liikmed pole vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt õiguslikult seotud valijate soovidega, seega saavad valijad oma hinnangut kandidaadi tegevusele väljendada üksnes uutel valimistel. Selleks peab valija saama hinnata valituks osutunud kandidaadi tegevust ja valimislubaduste täitmist ning teha valimistel sellest tulenev teadlik valik. "[P]oliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus. Poliitilise vastutuse põhimõte tuleneb PS §-s 1 väljendatud demokraatia põhimõttest."<sup>30</sup> Valija peab teadma mitte üksnes poliitilise tahte alusel elluviidud otsuseid, vaid ka nende otsuste tegelikku motivatsiooni.

**35.** Erakondade rahastamise läbipaistvuse eelduseks on rahastamise tõhus kontroll. "Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib."<sup>31</sup> Tõhusa kontrolli tagamiseks ei piisa üksnes formaalsest kontrollivõimalusest – tähenduses, et sissetulekud ja väljaminekud on avalikud ning avalikkusel on igal ajal võimalus andmetele juurde pääseda. Olemas peab olema ka kontrolliorgan, kellel on ametiülesannetest tulenev õigus ja kohustus kontrollida erakondade rahastamise vastavust seaduse nõuetele. Seejuures tuleb kontrolliorgani tõhususust kontrolli teostamisel hinnata eeskätt järgmistest parameetritest lähtuvalt: kontrolliva subjekti staatus, kontrolliase, mõõdupuud, kontrollivahendid, ajaline dimensioon, kontrolli intensiivsus, väljundid.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Nii on erakondi määratlenud nt Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduskohus oma esimestest otsusest, mis puudutas erakondade rahastamist – Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduskohtu otsus 16. juulist 1966; põhiseaduskohtu otsuste kogu 20. köide, lk 56 jj.

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

<sup>31</sup> RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98.

<sup>32</sup> Vt nt teiste riikide näidete kohta: Financing of political parties (Doc 9077, 04.05.2001), Report, Political Affairs Committee; arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm> (seisuga: 17.02.2007).

**36.** Erakondade rahastamist kontrolliv kontrolliorgan peab olema sõltumatu. Antud asjaolu on äärmiselt oluliseks peetud ka rahvusvahelisel tasandil<sup>33</sup>. See tähendab, et kontrolliorgan ei tohi olla ühe erakonna mõju all, veelgi parem on välistada erakondlik mõju kontrollorganile üldse. Sõltumatus tähendab seda, et kontrollorgan tegutseb üksnes temale õigusaktidega pandud eesmärgi huvides ja kohustusi järgides. Tema tegevus ei tohi sõltuda erakondade võimalikest omavahelisest kokkuleppest või konkreetse hetke poliitilisest situatsioonist. Sõltumatuse hindamisel on oluline, et sõltumatus ei pea eksisteerima mitte üksnes praktikas, vaid kontrolliorgan peab ka näima 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 on oluline ka institutsionaalne sõltumatus.

**37.** 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 eriliigiliste kulude (nt ainult valimiskulud või ainult reklaamikulud) ja/või eri organite vahel lubab tekkida hallidel tsoonidel ja hajutab vastutust. See loob soodsa pinnase potentsiaalsetele kuritarvitustele.

**38.** Kontrolliorgan peab olema aktiivne – tegelema kontrolliga ka omal algatusel, mitte ootama igakordset sisendit (nt kaebust, signaali ajakirjanduselt vms) väljastpoolt. Kontroll peab olema järjepidev ning igal aastal peaks olema võimalik kontrollida kõiki erakondi.

**39.** Kontroll saab olla sisuline ja tõhus üksnes siis, kui kontrolliorgan on suuteline kontrolli läbi viima. See tähendab, et kontrolliorganil peab olema olemas olemas vastav kompetents – nii õiguslikud kui materiaalsed võimalused-vahendid kontrolli teostamiseks ning rikkumistele reageerimiseks. Kontrolliorganil peavad olema õigusaktidega antud selged volitused pääseda ligi kontrollimiseks vajalikule informatsioonile, sealhulgas nõuda dokumente, kasutada eksperte, kutsuda tunnistajaid jne, et anda igal konkreetsel juhul pädev ja põhjendatud hinnang. Pädevat kontrolliorganit ei asenda nt see, et erakondade majandusaasata aruanded ning valimiskulude aruanded on avalikud – igal üksikisikul on põhimõtteliselt võimalus neile ligi pääseda, arvutada kokku tulud-kulud ja sel moel erakondade rahastamist kontrollida.

**40.** Erakondade rahastamist reguleerivad detailsed ja ranged reegleid kaotavad mõtte, kui nende täitmist ei ole võimalik tagada läbi tõhusa kontrolli. Kontrolli esmane eesmärk on tagada rahastamise vastavus seadusele, mitte tagantjärele karistamine nõuete rikkumise eest. Oluline on kontrolli ennetuslik mõju, vältimaks kuritarvituste tekkimise võimalust üldse. Vähem oluline pole aga ka kontrolliorgani võimalus reageerida tuvastatud rikkumistele.

**41.** Erakondade rahastamise tõhus kontroll on oluline ka erakondade võrdsuse tagamiseks. Piirangud erakondade rahastamisvabadusele on reeglina kantud eesmärgist tagada erakondade võimaluste võrdsus, tegemist on nõ ausa mängu reeglitega. Võimalus õigusaktides sätestatud rahastamisreeglitest kergekäeliselt ja karistamatult kõrvale kalduda, seab kahtluse alla nimetatud eesmärgi saavutatavuse. Rahastamispiirangute (faktilist) kehtivust ei saa sõltuvusse seada üksnes erakonna vabatahtlikust soovist neid järgida (tõhusa kontrolli ja sunni või sanktsiooni ähvarduseta). Kontrollisüsteem peab olema niivõrd tõhus, et kõik erakonnad oleks „motiveeritud” rahastamisele kehtestatud reeglitest kinni pidama. Üksnes sel moel on tagatud erakondadele aus konkurents ning võimaluste võrdsus.

<sup>33</sup> Vt nt 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) artikkel 14.

**42.** Põhiseaduse demokraatia põhimõtte nõuab, et seadusandja kehtestaks erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli. Seni kuni seda tehtud pole, on tegemist põhiseadusevastase seaduslüngaga.

**43.** Põhiseaduse demokraatia on konkurentsil põhinev esindusdemokraatia, milles erakonnad mängivad olulist rolli. Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb erakondade ülesanne osaleda rahva kui kõrgeima võimukandja poliitilise tahte kujunemisel.

**44.** Erakonna ülesannete täitmiseks peab erakonna rahastamine olema läbipaistev. Selle saavutamiseks peab rahastamise regulatsioon nägema ette tõhusa kontrolli erakondade rahastamise üle. Kontroll erakondade rahastamise üle peab olema laiaulatuslik, sisuline, järjepidev, aktiivne, intensiivne ja asjatundlik. Järelevalveorgan peab olema poliitilistest huvidest sõltumatu ja varustatud asjakohase õigusliku ning faktilise pädevusega.

**45.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb seadusandja kohustus tagada erakondade rahastamise läbipaistvus ning allutada rahastamine tõhusale kontrollile.

#### *B. HINNANG ERAKONNASEADUSE REGULATSIOONILE*

**46.** Järgnevalt analüüsin erakonnaseaduse regulatsiooni hindamaks, kas erakonnaseadus sätestab erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli.

**47.** Tagamaks erakondade rahastamise vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele, sätestab erakonnaseadus kaks kontrollivormi – audiitorkontroll ja Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni järelevalve. 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 valimiskampania kulude aruanne – avalikustamise kohustuse.

**48.** Erakonnaseaduse § 12<sup>2</sup> 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. Majandusaastaruande koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse ka Riigi Teataja Lisas.

**49.** Majandusaasta aruandes tuleb kajastada erakonna majandusaasta kogu finantstegevus, kõik erakonna tulud ja kulud. Nõuded majandusaasta aruande sisule ja vormile tulenevad raamatupidamise seadusest: majandusaasta aruanne koosneb raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest ning sellele lisatakse audiitori järeldusotsus (raamatupidamise seaduse § 14 lg 1). Raamatupidamise aastaaruande eesmärk on õigesti ja õiglaselt kajastada raamatupidamiskohuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid (raamatupidamise seaduse § 15 lg 1). Tegevusaruandes antakse ülevaade raamatupidamiskohustuslase tegevusest ja asjaoludest, millel on määrav tähtsus raamatupidamiskohustuslase finantsseisundi ja majandustegevuse hindamisel, olulistest sündmustest majandusaastal ning eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal (raamatupidamise seaduse § 24 lg 1).

**50.** Erakonnale lubatud tuluallikad on ammendavalt loetletud erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõikes 1: erakonna põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, erakonnaseaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt. Vastavalt erakonnaseaduse §

12<sup>1</sup> lõikele 4 on erakonnal lubatud sõlmida laenu- või krediidilepinguid, kui laenuandjaks või krediidiandjaks on krediidiasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

**51.** Raamatupidamise aastaaruandes tuleb kajastada ka kõik erakonnale tehtud annetused. Erakonnaseadus ei anna selgelt annetuse mõistet. Selle sisustamisel on oluline erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> 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". Erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 1 toodud loetelust järeldeb, et erakonnaseadus ei käsitle annetusena ei eraldi riigieelarvest ega erakonna liikmete liikmemakse. Eeltoodust lähtudes võib annetuse erakonnaseaduse tähenduses defineerida järgmiselt: annetus on mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamine erakonnale, v.a liikmemaks ja eraldi riigieelarvest.

**52.** Erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõige 2 keelab erakonnal vastu võtta anonüümset annetust, sama keeld sisaldub erakonnaseaduse § 12<sup>3</sup> lõikes 4. Erakonnaseaduse § 12<sup>3</sup> lg 4 keelab erakonnal vastu võtta annetust juriidiliselt isikult. Anonüümset annetused ja annetused juriidilistelt isikutelt tuleb vastavalt erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lõike 4 teisele ja kolmandale lausele annetajale tagastada või kanda kümne päeva jooksul riigieelarvesse. Erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 1 keelab erakonnal vastu võtta varjatud annetust.

**53.** Vastavalt erakonnaseaduse § 12<sup>2</sup> lõikele 1 peab erakond, mis saab eraldi riigieelarvest, läbi viima majandusaasta aruande audiitorkontrolli. Audiitor annab majandusaasta aruande kohta hinnangu – audiitori järeldusotsuses, mis lisatakse aruandele. Vastavalt auditeerimiseeskirja<sup>34</sup> § 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 olulistes aspektides õigesti ja õiglaselt. Auditeerimiseeskirja § 11 lg 5 kohaselt säilib auditeerimise testiiseloost ja sisekontrollisüsteemi võimaluste suhtelisest piiratud tulenevalt risk, et auditeerimise käigus ei avastata olulisi vigu.

**54.** Seega kontrollib audiitor, kas erakonna majandusaasta aruanne kajastab erakonna finantsmajanduslikku seisundit kõigis olulistes aspektides õiglaselt ja õigesti. Audiitor kontrollib sealjuures ka seda, kas erakonna majandusaasta aruanne on kooskõlas erakonnaseaduse 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 tulu, mis formaalselt pärineb erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> 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. 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.

**55.** Samuti saab audiitor kontrollida, kas erakonna laenu- või krediidilepingud vastavad formaalselt erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 4 sätestatud nõuetele, seega kas laenu-/krediidiandjaks on krediidiasutus ning kas leping on nõuetekohaselt tagatud. Audiitor ei tohi aga asuda hindama

<sup>34</sup> Kinnitatud rahandusministri 15.06.2000 määrusega nr 50, avaldatud RTL 2000, 69, 1050.

näiteks seda, kas laenutingimused vastavad turutingimustele või on antud erakonnale laenu põhjendamatuult soodsalt.

**56.** 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 erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lg 3 tähenduses.

**57.** Lisaks audiitorkontrolli eseme piiratusele on probleemiks ka audiitori staatus. Tegemist on eraõigusliku isikuga, kelle valib audiitorkontrolli teostama ja kellele tasu maksab erakond ise. Seetõttu ei pruugi audiitori kui kontrollorgani tegevus näida sõltumatu.

**58.** Audiitor teostab kontrolli ainuisikuliselt. Järelevalvet audiitori tegevuse üle teostab audiitorite kutseühenduse – audiitorkogu – juhatus, kellel on õigus võtta audiitor distsiplinaarvastutusele (audiitortegevuse seaduse § 45 lg 1). Kriminaalkorras vastutab audiitor vastavalt karistusseadustiku (KarS) §-le 379 audiitorkontrolli läbiviimisel teatavaks saanud asjaolude aruandes esitamata jätmise või ebaõige esitamise eest. Mõlemal juhul rakendub audiitori vastutus seega sellekohase teate või rikkumisele viitava muu teabe laekumisel. Kuigi välistatud pole audiitorkogu juhatuse kontroll ka omal initsiatiivil, ei ole audiitori tegevuse üle pidevat järelevalvet ning audiitortegevuse olemust arvestades ei saagi olla.

**59.** Audiitori järelevalve erakonna rahastamise vastavuse üle erakonnaseaduse nõuetele piirdub seega 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.

**60.** Erakonnaseaduse § 12<sup>3</sup> lõigete 1 ja 2 kohaselt on erakond kohustatud pidama annetuste registrit, kus on märgitud annetaja nimi, kontaktandmed<sup>35</sup> 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.

**61.** Erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lg 1 kohaselt on erakond kohustatud esitama aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampaania läbiviimiseks erakonna, erakonnaseaduse § 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute ja erakonna nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.

**62.** Samasuguse kohustuse sätestavad valimisseadused – kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (KOVVS), Riigikogu valimise seadus ja Euroopa Parlamendi valimise seadus. Nt KOVVS § 59 lg 1 kohaselt esitab erakond Riigikogu KVS kohaldamise komisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimispäevast, aruande valimiskampaania kulude ning kasutatud vahendite päritolu kohta. Aruandes tuleb märkida vahendite laekumise kuupäev, vahendite liik, väärtus 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

---

<sup>35</sup> Seda nõuet tõlgendavad erakonnad väga formaalselt, märkides enamasti annetaja kontaktandmeteks erakonna peakontori aadressi.



erakonna varalt ja laen või krediit erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõikes 4 sätestatud tingimustel. Samasisulised sätted sisalduvad ka teistes valimisseadustes.<sup>36</sup>

**63.** 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.

**64.** 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. Erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lg 2 annab Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjonile õiguse nõuda erakondade, erakonnaseaduse § 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta täiendavaid dokumente.

**65.** Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjoni kontrolli ese on äärmiselt piiratud – komisjon saab kontrollida üksnes valimiskampaaniaks tehtud kulutusi ning nende päritolu. Komisjonil puudub ülevaade erakonna varast ning erakonna sissetulekutest ja väljaminekutest väljaspool valimiskampaaniat. Lisaks sellele ei näe kehtiv õigus ette valimiskampaania ajalisi piire, põhimõtteliselt on need erakonna enda määratleda. Seega on erakonna enda määrata ka see, milliseid kulutusi valimiskulude aruandes kajastada. Seetõttu puudub komisjonil 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.

**66.** 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 tõttu teostada järjepidevat ja intensiivset järelevalvet.

**67.** Komisjon moodustatakse Riigikogus esindatud erakondade esindajatest. Järelevalveorgani moodustamine üksnes poliitiliste erakondade esindajatest tekitab paratamatult küsimuse, kas organ on sõltumatu poliitilistest huvidest. Nagu eelpool rõhutasin, ei pea kontrollorgan mitte üksnes olema, vaid ka näima sõltumatu.

**68.** Vastutus erakonna rahastamisega seotud nõuete ning piirangute rikkumise eest on sätestatud erakonnaseaduse peatükis 2<sup>2</sup> "Vastutus" ning KarS 21. peatüki "Majandusalased süüteod" 8. jaos "Erakonnaalased süüteod".

**69.** Erakonnaseaduses on sätestatud kaks vääртеokoosseisu. Erakonnaseaduse § 12<sup>14</sup> kohaselt karistatakse erakonnale tehtava annetuse registreerimise või avalikustamise korra rikkumise eest

---

<sup>36</sup> Siinkohal tuleb tähele panna vastuolu EKS § 12<sup>4</sup> lõike 1 ja valimisseaduste regulatsioonide vahel. EKS § 12<sup>4</sup> lg 1, mis kohustab esitama valimiskampaania läbiviimiseks tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta aruande ka EKS § 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute osas. KOVVS § 60 lõikes 2 loetletud vahendite liikide hulgas aga seda ei ole. Arvestades asjaolu, et valimisseadused on konstitutsionaalsed seadused ning õigusaktide hierarhias erakonnaseadusest kõrgemal, tuleb vastuolu korral eelistada valimisseaduste regulatsioone.

rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (lg 1). Juriidilist isikut karistatakse sama teo eest rahatrahviga kuni 50 000 krooni (lg 2). Erakonnaseaduse § 12<sup>15</sup> 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 erakonnaseaduse § 12<sup>16</sup> lõikele 2 on erakonnaseaduse §-des 12<sup>14</sup>-12<sup>15</sup> sätestatud väärtegade kohtuväliseks menetlejaks politseiprefektuur.

**70.** KarS-s on sätestatud kaks kuriteokoosseisu. KarS § 402<sup>1</sup> näeb ette karistuse erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumise eest. KarS § 402<sup>2</sup> 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 (KrMS) § 212 lõikele 1 toimetavad kohtueelset menetlust kriminaalasjades üldjuhul Politseiamet ja tema hallatavad asutused, teatud juhtudel ka Kaitsepolitseiamet.<sup>37</sup>

**71.** 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 erakonnaseaduse §-des 12<sup>14</sup> või 12<sup>15</sup> sätestatud väärteo toimepanemise tunnused või KarS § 402<sup>1</sup> või § 402<sup>2</sup> sätestatud kuriteo toimepanemise tunnused. Sel moel kontrollib politsei süüteo menetluse raames erakonna rahastamise vastavust seaduse nõuetele.

**72.** 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.

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

**74.** Nii näiteks kontrollis Eesti Keskerakonna võlakirja emissiooni puhul Finantsinspeksioon emissiooni vastavust üksnes väärtpaberituru seaduse nõuetele. Vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele ei hinnatud, kuna vastav pädevus inspeksioonil puudub.

**75.** 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."<sup>38</sup>

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

<sup>37</sup> KrMS § 212 lg 5 lause 2 kohaselt võib prokuratuur oma määrusega muuta konkreetses kriminaalasjas otstarbekusest lähtudes üldist uurimisalluvust.

<sup>38</sup> *Postimees Online* 30.04.2003 "Aivar Sõerd: maksuamet ei uuri poliitikute rahastamist", arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=3&id=99024&number=794> (seisuga: 17.02.2007).

### C. JÄRELDUSED

**77.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb erakondade ülesanne ühiskonnas – aidata kaasa rahva poliitilise tahte kujunemisele ning seeläbi demokraatia toimimisele ühiskonnas. See on eesmärk erakondade asutamiseks, nende tegutsemiseks ning rahastamiseks, selle valguses tuleb hinnata ka kogu erakondade õiguslikku regulatsiooni. Põhiseadus ei luba erakonnal järgida eesmärke, mis on vastuolus erakonna põhiseadusest tuleneva ülesandega.

**78.** Erakondade demokraatia põhimõttest tuleneva ülesande täitmiseks peab erakonna rahastamine olema läbipaistev. Erakonna rahastamine ei tohi toimuda varjatult, avalikkusel peab olema ülevaade selle kohta, kes ja millises ulatuses erakonda materiaalselt toetab. Varjatud rahastajate poliitiliste huvide esindamine oleks vastuolus erakonna ülesandega ühiskonnas. Demokraatia põhimõte nõuab seega varjatud rahastamise välistamist.

**79.** Läbipaistvuse tagamiseks peavad erakondade rahastamisele kehtima selged reeglid, kuid reeglitest üksi ei piisa – tagatud peab olema tõhus kontroll nende täitmise üle. Tõhus kontroll tähendab, et see on laiaulatuslik, sisuline, järjepidev, proaktiivne, intensiivne ja asjatundlik. Kontrolliorgan peab olema poliitilistest huvidest sõltumatu ja varustatud asjakohase õigusliku ning faktilise pädevusega.

**80.** Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tulenevad nõuded on normatiivse tähendusega. Seadusandjal on põhiseadusest tulenev kohustus tagada erakondade rahastamise läbipaistvus ning allutada erakondade rahastamine tõhusale kontrollile.

**81.** Kehtivas erakonnaseaduses on sätestatud nõuded ja piirangud erakondade rahastamisele, samuti kontrollisüsteem. Järelevalvet erakonnaseaduses sätestatud nõuete täitmise üle teostavad audiitor ja Riigikogu KVS kohaldamise erikomisjon. Rahastamisega seotud nõuete rikkumise korral sekkub politsei süüteo menetluse raames. Leian, et ei eraldi võetuna ega koostoimes ei saa nimetatud organid teostada tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, mis vastaks demokraatia nõuetele ja tagaks erakondade võrdse kohtlemise.

**82.** 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 kontrolliorganile esitatavatele nõuetele.

**83.** 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.

**84.** Mõõnan, et erakondade rahastamist puudutavad andmed kuuluvad avalikustamisele. Andmete avalikkus võimaldab asjast huvitatutel, s.h ajakirjanikel, nendega tutvuda ning vajadusel pöörduda kontrolliorgani 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 suuda tagada tõhusat järelevalvet.

**85.** Seega puudub Eesti õigussüsteemis organ, mis teostaks erakondade rahastamise üle laiaulatuslikku, sisulist, järjepidevat ja asjatundlikku sõltumatut kontrolli. Kontrollikompetentsi killustatus eri organite vahel hajutab vastutust ja vähendab oluliselt kontrolli tõhusust. **Eeltoodust lähtudes olen seisukohal, et erakondade rahastamise kontroll erakonnaseaduses ei ole tõhus ning ei vasta põhiseaduse demokraatia põhimõttest tulenevatele nõuetele. Erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli puudumine toob kaasa erakondade ebavõrdse kohtlemise ning rikub seega erakonnapõhiõigust.**

**86.** Lisaks sellele pean vajalikuks märkida, et ebatõhus erakondade rahastamise kontrollisüsteem tekitab kahtlusi erakondade riigieelarvest rahastamise põhiseaduslikkuse suhtes.

**87.** Erakonnaseaduse § 12<sup>5</sup> lg 1 annab Riigikogus esindatud erakonnale õiguse saada eraldisi riigieelarvest, eraldise suurus on proportsionaalne Riigikogu valimisel saadud kohtade arvuga. Eraldisi riigieelarvest saavad ka erakonnad, kes Riigikogu valimistel valimiskünnist ei ületanud. Vastavalt erakonnaseaduse § 12<sup>5</sup> lg 2 punktile 1 saab erakond, kes kogus vähemalt ühe protsendi häältest, riigieelarvest eraldist 150 000 krooni aastas. Vastavalt punktile 2 saab erakond, kes kogus vähemalt neli protsenti häältest, 250 000 krooni aastas. Erakonnaseaduse § 12<sup>5</sup> lg 4 kohaselt kantakse erakonnale eraldatavad summad erakonna arvele Vabariigi Valitsuse poolt määratud valitsusasutuse kaudu, lähtudes Vabariigi Valimiskomisjoni poolt esitatud teatisest, mis sisaldab erakondade poolt Riigikogu valimistel saadud kohtade arvu.<sup>39</sup>

**88.** Seega toetab riik erakondi avalike vahendite (maksumaksjate panuse põhjal moodustunud) arvelt riigieelarvest. Erakonnad on ühiskonnas vabalt moodustunud huvigrupid, mis aitavad kaasa rahva poliitilise tahte kujunemisele ning avaldavad seeläbi mõju riigi institutsionaalsel, avaliku võimu tasandil. Erakonnad ise institutsionaalselt aga avaliku võimu organite hulka ei kuulu. Seega pole riik otseselt kohustatud erakondi riigieelarvest rahastama, samas pole erakondade riigipoolne rahastamine välistatud. Oluline on siinkohal, et riik ei hakkaks rahastamist kasutama erakondade poliitiliseks mõjutamiseks (erakonnavabadus) ning järgiks erakondade võrdsuse nõuet (erakonnavõrdsus).

**89.** Riigipoolne erakondade rahastamine on rangelt seotud erakondade ülesandega ühiskonnas – riik rahastab erakondi põhjusel, et erakonnad mängivad olulist rolli rahva poliitilise tahte kujunemisel ja demokraatia toimimisel. Riikliku rahastamise eesmärgiks on aidata erakondadel seda rolli – olla sild ühiskonna ja avaliku võimu vahel – täita. See on põhiseaduslikult aktsepteeritav põhjus erakondadele kui eraõiguslikult organiseeritud organisatsioonidele riigi raha eraldamiseks.

**90.** Seega on riikliku rahastamise eelduseks, et erakonnad täidavad (nii tegelikkuses kui ka näiliselt) oma põhiseadusest tulenevat ülesannet. See on aga tagatud üksnes juhul, kui erakondade tegevus on läbipaistev, mis hõlmab ka rahastamise läbipaistvust ja kontrolli. Juhul, kui pole kontrolli erakondade rahastamise üle, pole õigustatud ka erakondade rahastamine riigieelarvest. Riigi raha kasutamine eesmärkidel, mida pole võimalik kontrollida, ei ole demokraatlikus õigusriigis aktsepteeritav.

<sup>39</sup> Riigieelarvest erakondadele makstavate eraldiste suuruse kohta vt siseministri käskkiri 7. jaanuarist 2007, lisa 15.

#### IV. MENETLUSLIKUD EELDUSED

**91.** Alljärgnevalt käsitlen menetluslikke eeldusi, mis on vajalikud õiguskantsleri taotluse läbivaatamiseks.

**92.** Põhiseaduse § 139 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Põhiseaduse § 142 lg 1 kohaselt, kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla.

**93.** Õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Õiguskantsleri seaduse § 17 kohaselt, kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele või seadusele, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viia.

**94.** Analüüsisin erakondade rahastamise kontrolli regulatsiooni vastavust põhiseadusele ja leidsin, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta piisavalt tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus. Põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneb seadusandja kohustus reguleerida erakondade tegevust võimaldamaks erakondadel täita nende ülesandeid ühiskonnas. Seadusandjal on regulatsiooni väljakujundamisel ulatuslik otsustuspädevus, kuid regulatsioon peab vastama põhiseadusest tulenevatele miinimumnõuetele. Demokraatia põhimõtte nõuab, et erakondade rahastamine oleks läbipaistev, selle eelduseks on tõhus kontroll erakondade rahastamise üle. Kuna erakonnaseaduse regulatsioon tõhusat kontrolli rahastamise üle ei sätesta, on tegemist põhiseadusevastase olukorraga.

**95.** Esitasin 17. mail 2006 Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu arutas minu ettepanekut 31. mail 2006 ning hääletas minu ettepaneku poolt, kuid pole minu ettepanekut täitnud. Erakonna rahastamise kontrolli paremaks reguleerimiseks algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon eelnõu 1060 SE, mis läbis esimese lugemise. Riigikogu põhiseaduskomisjon otsustas 6. veebruaril 2007 mitte saata eelnõud Riigikogu täiskogu teisele lugemisele, vaid jätkata eelnõu arutamist põhiseaduskomisjonis.

**96.** Riigikogule ettepaneku esitamisest on praeguseks möödunud rohkem kui kaheksa kuud. On mõistetav, et erakonna rahastamise kontrolli reguleerimine ei ole lihtne ülesanne. Lisaks sellele, et tegemist on juba olemuslikult väga kompleksse küsimusega, võivad seda protsessi mõjutada erinevad poliitilised huvid. Seetõttu ei pidanud ma põhjendatuks teha Riigikogule ettepanek viia seadus põhiseadusega kooskõlla põhiseaduse § 142 lõikes 1 ning õiguskantsleri seaduse § 17 sätestatud tähtaja – 20 päeva – jooksul. Lähtusin arusaamast, et seadusandjale peab ettepaneku täitmiseks ning seadusmuudatuse ettevalmistamiseks jääma mõistlik aeg.

**97.** Leian, et kaheksa kuud on piisav aeg selleks, et ette valmistada ja vastu võtta ka väga keerulist materiat reguleeriv seadus. Hääletades 31. mail 2006 minu ettepaneku poolt, nõustus Riigikogu selles toodud seisukohtade ja järeldustega. Ettepaneku täitmiseks algatatud eelnõud 1060 SE on toetanud ka täitevvõimu esindajad, nii Vabariigi Valitsus tervikuna kui justiitsminister. Seega on nii seadusandlik kui täitevvõim ühel meelel selles, et erakondade rahastamise kontroll ei vasta põhiseaduse nõuetele ning tuleb viia nendega kooskõlla.

**98.** Oluline on arvestada seda, et 4. märtsil 2007 on Riigikogu valimised<sup>40</sup>, mille järel lõppevad Riigikogu 10. koosseisu volitused. Riigikogu kodukorra seaduse § 96 kohaselt langevad Riigikogu volituste lõppemisega menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. Tõenäoliselt langeb menetlusest välja ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni poolt algatatud eelnõu 1060 SE.

**99.** Põhiseaduse § 142 lg 2 näeb ette, et kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 18 lõikele 1, kui õigustloova akti vastuvõtnud organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Järelevalve teostamine õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse üle on õiguskantsleri põhiseadusest tulenev ülesanne.

**100.** PJKS § 6 lg 1 kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks. PJKS § 15 lg 1 p 5 kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada, et vaidlustatud õigustloov akt, õigustloova akti andmata jätmine või välisleping oli taotluse esitamise ajal vastuolus põhiseadusega.

**101.** Jättes kehtestamata tõhusa kontrolli erakondade rahastamise üle, on seadusandja jätnud täitmata põhiseaduse demokraatia põhimõttest tuleneva kohustuse. „Seadusandja tegevusetus või ebapiisav tegevus võib olla Põhiseadusega vastuolus ning Riigikohtul on võimalik seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastasus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ka tuvastada.“<sup>41</sup>

**102.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on aktsepteerinud õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetus, viidates õiguskantsleri taotlusele, mille alusel kolleegium tunnistas põhiseadusevastaseks sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>1</sup> lõike 4 osas, milles "puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kes kasutasid Sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>1</sup> lõikes 4 nimetatuta eluruumi, toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse ega hüvitatud eluasemekulusid".<sup>42</sup> Kolleegium leidis, et õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi õigus vaidlustada seadusandja tegevusetus ei ole piiramatu, vaid Vabariigi President saab „vaidlustada seadusandja tegematajätmise siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud“.<sup>43</sup> Seega on õiguskantsleri puhul seadusandja tegevusetuse vaidlustamise eelduseks, et „normid, millele taotluses viidatakse, peaksid kuuluma just vaidlustatud seaduse koosseisu või on sellega olemuslikult seotud“.<sup>44</sup>

**103.** Erakondade õiguslik regulatsioon sisaldub suures osas erakonnaseaduses: erakonna mõiste, eesmärkide saavutamise vahendid, tegevuspiirangud; erakonna asutamine ja tegevuse korraldamine (2. peatükk); erakonna vara ja vahendid (2<sup>1</sup>. peatükk); vastutus erakonnaseaduse nõuete rikkumise eest (2<sup>2</sup>. peatükk).<sup>45</sup> Erakonnaseaduses on reguleeritud nõuded erakondade

<sup>40</sup> Vastavalt Riigikogu valimise seaduse § 2 lõikele 1 toimuvad Riigikogu korralised valimised märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale.

<sup>41</sup> RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04.

<sup>42</sup> RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03; RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04

<sup>43</sup> RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04; vrd ka 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06.

<sup>44</sup> RKPJKo 31.01.2007 nr 3-4-1-14-06.

<sup>45</sup> Teatud ulatuses rakendatakse erakondadele ka mittetulundusühingute seadust ning raamatupidamise seadust. Vastavalt erakonnaseaduse § 1 lõikele 2 on erakond mittetulundusühing. Erakonnale laieneb mittetulundusühingute seadus niivõrd, kui võrd erakonnaseadus ei sätestata teisiti. Erakonnaseaduse § 5 lõige 2, § 6 lõige 1, § 7 lõige 2, § 8

rahastamisele, rahastamise kontrolli elemendid (aruandlusvormid ja kontrolli teostavate organite pädevus), samuti vastutus rahastamise nõuete rikkumise eest. Seega on erakondade rahastamise kontroll erakonnaseaduses osaliselt reguleeritud. Olemuslikult kuuluksid siia ka normid, mis tagaksid erakondade rahastamise tõhusa kontrolli.

**104.** Eeltoodust lähtudes palun kohtul tuvastada, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, vastuolus põhiseaduse § 1 lõikes 1 ning § 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning põhiseaduse § 48 lg 1 teises lauses sätestatud erakonnapõhiõigusega ning tunnistada erakonnaseadus selles osas põhiseadusevastaseks.

**105.** Tõsiasjast, et hoolimata Riigikogu toetusest ning piisavast ajast pole minu ettepanekut senini täidetud, võib välja lugeda seadusandja soovimatust sätestada erakondade rahastamise tõhus kontroll. Riigikohtu varasem praktika on näidanud, et seadusandja tegevusetusega põhjustatud põhiseadusevastases olukorras ei pruugi seadusandja asuda kohtu otsust täitma.<sup>46</sup> Sellest lähtudes teen Riigikohtule ettepaneku anda Riigikogule tähtaeg erakonnaseaduse regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

## V. ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

Leian, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, vastuolus põhiseaduse § 1 lõikes 1 ning §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega. Riigikogu ei ole täitnud minu ettepanekut viia erakonnaseadus põhiseadusega kooskõlla. Sellest lähtudes palun Riigikohtul

tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätestata tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks.

Allar Jõks

---

ning § 12 lõiked 1 ja 3 sisaldavad viiteid mittetulundusühingute seadusele. Erakonnaseaduse § 12<sup>4</sup> lõige 2 ütleb, et erakondade raamatupidamisele kohaldatakse raamatupidamise seadust.

Erakondi puudutavad regulatsioonid sisalduvad ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses, Riigikogu kodukorra seaduses, Riigikogu valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja Euroopa Parlamendi valimise seaduses.

<sup>46</sup> RKÜK 28. oktoobri 2002 otsuses nr [3-4-1-14-06](#) tunnistas Riigikohtu üldkogu omandireformi aluste seaduse § 7 lg 3 põhiseadusega vastuolus olevaks, kuid ei tunnistanud normi kehtetuks, vaid kohustas seadusandjat viima selle põhiseadusega kooskõlla. Üldkogu leidis, et normi põhiseadusevastasuse konstateering tähendab ebamäärase olukorra jätkumist, mille seadusandja peab ületama asjakohase õigusliku regulatsiooni andmisega.

Riigikogu asjakohast õiguslikku regulatsiooni vastu ei võtnud. 12. aprillil 2006 otsustas Riigikohtu üldkogu tunnistada omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks, liikates otsuse jõustumise edasi 12. oktoobrini 2006. Üldkogu arvestas „Riigikogu menetluses oleva probleemi keerukust ja aega, mis võib kuluda parlamentaarse otsustusprotsessi tulemusena valitud lahendusvariandi elluviimiseks vajaliku õigusliku regulatsiooni väljatöötamiseks. Üldkogu kasutab PSJKS § 58 lg-s 3 sätestatud õigust ja tunnistab ORAS § 7 lg 3 kehtetuks 2006. a 12. oktoobrist, kui selleks ajaks ei ole jõustunud ORAS § 7 lg-t 3 muutev või kehtetuks tunnistav seadus.” – RKÜKo 12. aprillist 2006 nr [3-3-1-63-05](#).

Lisad:

1. Riigikogu täiskogu 30.09.2003 istungi protokoll. Ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kohta.
2. Riigikogu korruptsioonivastase seaduse erikomisjoni esimehe 09.03.2004 kiri õiguskantslerile.
3. Riigikogu täiskogu 30.09.2004 istungi protokoll. Ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kohta.
4. Õiguskantsleri 17.05.2006 ettepanek nr 2 erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.
5. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 29.05.2006 istungi protokoll nr 216/235.
6. Riigikogu täiskogu 31.05.2006 istungi stenogramm. Õiguskantsleri ettepanek nr 2 erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.
7. Õiguskantsleri 06.11.2006 kiri Riigikogu esimehele. Õiguskantsleri ettepaneku nr 2 täitmine.
8. Riigikogu esimehe 20.11.2006 kiri õiguskantslerile. Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu algatamisest.
9. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe 15.11.2006 kiri õiguskantslerile.
10. Õiguskantsleri 22.11.2006 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Arvamus erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks eelnõu kohta.
11. Riigikontrolöri 22.11.2006 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu projektist, mis käsitleb erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmist.
12. Justiitsministri 01.12.2006 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Arvamus erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu projekti kohta.
13. Justiitsministri 08.01.2007 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Vabariigi Valitsuse arvamus edastamine.
14. Õiguskantsleri 10.01.2007 kiri Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele. Arvamus erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.
15. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 06.02.2007 istungi protokoll nr 273.
16. Siseministri käskkiri 12.01.2007 nr 13L "2007. aasta eraldised erakondadele".