



ÕIGUSKANTSLER

Teie 15.02.2007 nr 4-10/306

Aseesimees Maret Maripuu  
Riigikogu juhatus  
Lossi plats 1a  
15165 TALLINN

Õiguskantsler 27.02.2007 nr 10-2/070286/00701280

## Vastus kirjalikule küsimusele

Austatud Riigikogu aseesimees

Täna mulle edastatud Riigikogu liikmete Sven Mikseri, Jarno Lauri, Peeter Kreitzbergi ja Liina Tõnissoni kirjalike küsimuste eest. Käesolevaga esitan oma kirjaliku vastuse neile.

Sissejuhatuseks märgivad kirjaliku küsimuse esitajad, et Keskerakond on valimiste eel postitanud kampaaniatrükise "Dirigent" ja "Režissöör", mille väljaandjaks on kaanel märgitud Keskerakond. Trükise tagaanel on reklaam tekstiga "K. Kasulik kõigile! Tuntud kohuke. Tootja AS Kohuke".

### **1. Kas äriühingu toote reklaam erakonna trükisel on käsitletav juriidilise isiku annetusena erakonnale?**

Erakonnaseadus (EKS) ei sätesta annetuse mõistet. EKS § 12<sup>1</sup> lg 1 näeb ette erakonna vara lubatud allikad: liikmemaksud, eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ja tulu erakonna varalt. Lõige 3 defineerib varjatud annetuse mõiste. Selleks on mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamine erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele.

Nagu märkisin ka oma taotluses Riigikohtule tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks, võib annetuse erakonnaseaduse tähenduses defineerida järgmiselt: annetus on mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamine erakonnale, v.a liikmemaks ja eraldis riigieelarvest.

EKS § 12<sup>1</sup> lg 1 lubab erakonnal saada tulu oma varalt. Erakond on mittetulundusühing (EKS § 1 lg 2). Seega ei saa erakonna tegevuse olemuslik põhieesmärk olla tulu teenimine.<sup>1</sup> Kogu erakonna tegevus, sh oma vara kasutamise ja käsutamise läbi tulu saamine peab olema suunatud erakonna põhieesmärgi saavutamisele – oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamisele ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamisele. Saadav tulu tuleks n.ö investeerida

<sup>1</sup> Mittetulundusühingute seaduse § 1 lg 1: "Mittetulundusühing on isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine."

põhitegevusse. Seega erakonna poolt oma põhiülesande või -eesmärgi täitmiseks rahaliste vahendite hankimine seaduslikke meetodeid kasutades on põhimõtteliselt lubatud ja võimalik.

Leian, et trükiste väljaandmine on ühildatav erakonna põhiseadusest ja seadusest tuleneva eesmärgiga. Nii sätestas ka näiteks kuni 01.01.2004 kehtinud EKS § 12<sup>2</sup> lg 1, et kuigi erakond ei või tegelda majandustegevusega, on lubatud erakonna tegevusega seotud materjalide kirjastamine ja müük, erakonna sümboolikaga pisiesemete müük ning registreeritud loteriide korraldamine.

Samuti ei saa trükistel esitatavat reklaami, sh seeläbi tulu saamist pidada kehtivat õigust vaadates *a priori* lubamatuks. Ühe juriidilise isiku poolt teise juriidilise isiku käest reklaami tellimisel ei ole eelduslikult tegemist annetusega. Seda aga vaid siis, kui tellija tasub reklaami eest hinnaga, mis vastab tavapärasele majandustegevusele. Õiguslikult kasutatakse sageli mõistet "kohalik keskmine müügihind" või "kohalik tavaline tasu".<sup>2</sup> Sellisel juhul on tegemist n.ö tavapärase majanduskäibega. Seega võib olla tegu annetusega näiteks juhul, kui erakond ei tasu oma reklaami eest või peab tasuma alla tavapärase hinna, samuti kui erakond võimaldab oma varal, sh trükisel teise juriidilise isiku reklaami tasu eest, mis on kõrgem kui tavapärase hind (kohalik tavaline tasu). Viimasel juhul võib olla tegemist varjatud annetusega EKS § 12<sup>1</sup> lg 3 mõttes (erakonnale tasumine "[...] tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele").

Pea oluliseks siiski lisada, et poliitilise reklaami ja kommertsreklaami n.ö segunemine on väga probleemne, mistõttu seadusandja peaks regulatsiooni täpsustama. Näiteks populaarse toote reklaam seotuna mingi erakonnaga võib kaasa tuua (valija jaoks teadvustamata) toote populaarsuse ülekandumise erakonnale. Tuleb küsida, kas selle tulemusel on enam tegemist valija teadliku valikuga oma hääle andmisel, mis peaks olema valimiskampaania tegelik eesmärk. Ka võib kommertsreklaami seostamine erakonnaga tekitada ebaõige ettekujutuse – "ostad/valid ühte, saad teise pealekauba kaasa". Ära ei saa unustada ka keerukust hindamisel, kas tegemist on tavapärase tasuga reklaami eest, näiteks kas erakonna toodetel kommertsreklaami eksponeerimise turg oleks samastatav üldise reklaamituruga (olemuslikult on tegu n.ö reklaamiga reklaamil) jne.

Mul on kahju, et Eesti poliitiline kultuur ei ole suutnud areneda sinnamaani, et valimistel kehtiksid vabatahtlikult ausa mängu reeglid. Siis jääksid eelkirjeldatud probleemid olemata.

## **2. Kas juhul, kui juriidilise isiku annetuse keeld ei laiene erakondade poolt väljaantavatele trükistele, on tegemist lüngaga erakonnaseaduses?**

Juriidilise isiku annetuse keeld laieneb ka erakonna trükiste väljaandmisele.

## **3. Kas Riigikogus esindatud erakonnad peaksid, leides seaduses augu, püüdma seda parandada või sealt läbi pugeda?**

Erakonna eesmärgiks on riigivõimu teostamine (EKS § 1 lg 1). PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Erakonnad on ühendussillad ühiskonna ja avaliku võimu vahel, kellele usaldab rahvas läbi valimistel valituks osutumise ühiskonnaelu juhtimise pädevuse. Peamiselt erakondade esindajatest koosneva Riigikogu kui seadusandja põhiinstrumendiks on selle ülesande täitmiseks seaduste vastuvõtmine. Erakonnadesse kuuluvad Riigikogu liikmed kannavad poliitilist vastutust oma ülesande parimal

<sup>2</sup> Vt tsiviilseadustiku üldosa seadus ja võlaõigusseadus.

viisil täitmise ehk seaduste kvaliteedi eest. See eeldab mõistagi nende kohustust oma vigu ja eksimusi õigusloome kujundamisel neist teada saamisel parandada. Erakondade poolt õiguslike lünkade või mitmetimõistetavuste oma huvides kuritarvitamine ei ole kooskõlas hea valitsemistavaga.<sup>3</sup> Silmas pidades ka iga Eesti kodaniku kohustust järgida seadusi (PS § 19 lg 2) ning olla ustav põhiseaduslikule korrale (PS § 54 lg 1), tuleb taolist käitumist taunida.

**4. Kas mulle teadaolevalt on AS Kohuke tasunud selle reklaami avaldamise eest Keskerakonnale või tasunud kolmandatele isikutele Keskerakonna kampaaniaga seotud kulutuste eest?**

Erakonnaseaduse peatükk 2<sup>1</sup> reguleerib erakonna vara ja vahendeid ning näeb ette piirangute järgimise kontrolli, peatükk 2<sup>2</sup> sätestab vastutuse. Viidatud peatükkide normidest nähtuvalt ei ole õiguskantslerile tehtud ülesandeks ega antud selleks vajalikke volitusi kontrollida erakondi nende tegevuse rahastamisel. Sellest tulenevalt ei ole mulle teada küsimuses nimetatud asjaolud. Vt ka vastust kuuendale küsimusele.

**5. Kas juhul, kui AS Kohuke reklaami avaldamise eest Keskerakonnale tasunud ei ole, võib tegemist olla vastuteenega erakonna reklaamimise eest 2005. aasta kohalike valimiste eel?**

Nagu vastuseks neljandale küsimusele märkisin, ei ole õiguskantslerile tehtud ülesandeks ega antud selleks vajalikke volitusi kontrollida erakondi nende tegevuse rahastamisel. Sellest tulenevalt ei ole mul võimalik kõnealusele küsimusele vastata ega esitada palutud oletusi.

**6. Kas arvestades asjaoluga, et Eesti erakonnad kasutavad valimiskampanias laialdaselt masstiraažis otsepostitatavaid trükiseid, mida on võimalik rahastada avaldades neis kommertsreklaami, on juriidiliste isikute annetuste keeld toimiv?**

Õigusnormi, sh selles sätestatud keelu faktiline kehtivus sõltub sellest, kuivõrd õigusnormi praktikas tegelikult järgitakse. Viimast on võimalik kindlaks teha, kui selleks on vastavat kompetentsi omav organ, kes saab faktilist olukorda ja õigusakte koostoimes analüüsides teha asjakohaseid järeldusi. Õigusnormi faktiline kehtivus sõltub sageli ka sanktsiooninormidest (mitte üksnes karistusõiguslikest, vaid ka haldusmeetmetest), mis "motiveeriks" kehtestatud keeldusid ja kohustustusi järgima.

Olen seisukohal, et kehtiv erakonnaseadus ei näe ette põhiseadusega nõutavat tõhusat erakondade rahastamise kontrollisüsteemi – puudub laiaulatuslik, sisuline, järjepidev, proaktiivne, intensiivne, asjatundlik, poliitilistest huvidest sõltumatu ja asjakohase õigusliku ning faktilise pädevusega varustatud kontrolliorgan. Sellest tulenevalt esitasin Riigikohtule taotluse tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks.

---

<sup>3</sup> Euroopa Nõukogu töödokumentides on näiteks sedastatud: "[The concept of good governance] applies to the legislature, to the executive as well as the judiciary, all together and at the same time. [...] Good governance seeks to consolidate democratic culture, compliance with law and performance of state institutions as a means to social and economic development nationally." Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/CJ-DA\(2005\)4%20E%20preliminary%20draft%20report.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA(2005)4%20E%20preliminary%20draft%20report.pdf) (21.02.2007).

Tänases olustikus ei ole kahjuks võimalik kinnitada ega ka ümber lükata väidet, et juriidiliste isikute annetuste keeld on mittetoimiv. Ka kirjalikus küsimuses püstitatud kahtlusi ei ole mul kahjuks võimalik ei kinnitada ega ka ümber lükata. Kirjeldatud juhtum on järjekordne näide erakondade rahastamise kontrollisüsteemi tõhustamise vajalikkusest.

Austusega

Allar Jõks