



Õiguskantsler

Riigikogu esimees Eiki Nestor  
Riigikogu Kantselei  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 16.11.2017 nr 6-8/171463/1705173

Ettekanne Riigikogule

**Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasus ja põhiseaduspärasus**

Kõik käsud, keelud ja piirangud peavad olema kooskõlas põhiseadusega. Reeglid peavad olema seatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud, mõistlikult täidetavad ja täitmine kontrollitud. Leian, et osa valimisreklaami reegleid ei täida enam oma eesmärki ja tekitavad tarbetut lisakoormust politseile. Samuti on osaliselt interneti, sh sotsiaalmeediasse, kolinud valimiskampaania muutnud mõne keelu järelevalve sisuliselt võimatuks.

Põhiseaduse järgi peab poliitiline konkurents olema aus, st kandideerijatel peavad olema võimalikult võrdsed võimalused. Praegu see paraku alati nii ei ole.

Poliitilise elu osaliste – erakondade, valimisliitude, üksikkandidaatide – kasutatava raha allikad peavad olema avalikud. Piirangute ja keeldude rikkumist peab saama tuvastada ja avalikustada võimalikult kiiresti, et vähendada ebaseadusliku tegevuse mõju valimistulemustele.

Palun seetõttu Riigikogul kaaluda järgmisi muudatusi.

- a) Kaotada poliitilise välireklaami keeld aktiivse agitatsiooni perioodil, sest see ei täida oma eesmärki. Valimiskampaaniad ei ole muutunud sisukamaks. Samuti piirab seesugune keeld eriti kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalejate võimalusi ülemäära. Pärast Riigikohtu otsust nn Talviku asjas on poliitiline välireklaam tänavale naasnud ka vahetult enne valimispäeva.
- b) Kaotada valimispäeval aktiivse agitatsiooni keeld. Täielik valimisrahu tuleb säilitada valimisjaoskonnas ja selle lähiümbruses.
- c) Kehtestada munitsipaalmeediale reeglid nii, et oleks tagatud kõigi poliitiliste jõudude tasakaalustatud kajastamine.
- d) Kaotada juriidilise isiku annetuse keelu põhiseadusvastane kõrvalmõju, mille tõttu piiratakse vabakonna ja eraõiguslike ajakirjandusväljaannete väljendusvabadust. Erakonnaseaduse kohaselt saab kodanikuühenduse või eraõigusliku ajakirjandusväljaande toetusavaldust mõnele kandideerijale käsitada juriidilise isiku

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

annetusena, mis on seetõttu keelatud. Poliitiliste jõudude rahastamise läbipaistvuse tagamiseks tuleb panna poliitikuid toetanud kodanikuühendustele kohustus anda rahastamisallikate kohta teavet järelevalveorganitele (erakonnaseadus sätestab, et teavet peavad andma üksnes erakonnad, valimisliidud ja nende nimekirjas kandideerinud isikud ning üksikkandidaadid).

- e) Anda erakondade rahastamise järelevalve komisjonile õigus tutvuda kodanikuühenduste (sh erakondade noorteorganisatsioonide) rahastamisallikatega.
- f) Anda erakondade rahastamise järelevalve komisjonile õigus nõuda tööks vajalikku teavet (sh dokumente) ka teistelt isikutelt (nt reklaamiettevõtjalt).
- g) Muuta seadust nii, et oleks välistatud avaliku teabe seaduse senine väärtõlgendus, mille järgi erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ettekirjutusi ei avalikustata enne kohtumenetluse lõppu.
- h) Analüüsida võimalust, et riigieelarvest eraldist saavad erakonnad peaksid edaspidi avalikustama kulud, tulud ja varalised tehingud seadusega ettenähtud ulatuses reaalajas. Senine kvartaalne aruandlus on eriti problemaatiline Riigikogu valimistel, sest need toimuvad napilt enne esimese kvartali lõppu. See jätab valijad teadmatusse kõige olulisemal ajal. Aruandluse lihtsustamiseks on võimalik luua eraldi infotehnoloogiline lahendus.

## **I Demokraatlikku valitsemist tagavad üldised tingimused**

### **Võrdsed võimalused**

Põhiseadusest tulenev valimisvabaduse põhimõte tähendab muu hulgas, et valimiste eel ja ajal peavad kandidaatidel olema võimalikult võrdsed võimalused. Tuleb piirata avalike vahendite ühe poliitilise jõu kasuks kuritarvitamise võimalusi.

### **Rahastamise läbipaistvus ja poliitilise korrupsiooni ärahoidmine**

Poliitilise korrupsiooni vältimiseks peab poliitiliste jõudude rahastamine olema läbipaistev ning järelevalveorganid peavad saama raha päritolu kontrollida. Demokraatiat kahjustab isegi mulje, et meelepäraseid otsuseid saab raha eest osta või mõjutada. Kui poliitilisi jõude saavad varjatult rahastada kurjategijad, välisriigid või nende huvides tegutsevad isikud, ohustab see riigi ja selle kodanike julgeolekut. Rahastamise läbipaistvus kannatab selle all, et puudub toimiv õiguslikult reguleeritud kontroll selliste erakonna toetuseks tegutsevate ühenduste üle, mida erakond enda sidusorganisatsioonina ei tunnusta.

### **Selged reeglid ja tõhus järelevalve**

Erakondade rahastamise ja valimiskampaaniate korraldamise reeglid peavad olema võimalikult selged. Piirangutel pole mõtet, kui nende täitmist pole võimalik tõhusalt tagada. Ebaselge regulatsioon ajendab piire kompama, seab ausad kandidaadid ebavõrdsesse olukorda ning naeruväärustab õiguskuulekat käitumist.

## II Aus poliitiline konkurents ehk võrdsed võimalused kandideerimisel

### Poliitilise välireklaami keeld

1. Poliitilise välireklaami keeld aktiivse agitatsiooni ajal ei ole täitnud oma algseid eesmärke muuta kampaaniad sisulisemaks ja vähendada kampaaniale tehtavaid kulutusi.
2. Riigikohtu [lahend](#), mis võimaldab esitada valimisreklaami kandidaadi isiklikul sõidukil ka aktiivse valimisagitatsiooni ajal, on toonud kaasa selle, et tänavale saab parkida auto või ka treileri erakonna värvides, kandidaadi nime ja pildiga. Seevastu näiteks üksikkandidaat ei tohi kleepida oma valimislubadustega A4 formaadis teavitust kaupluse juures asuvale infostendile.
3. Politsei- ja Piirivalveamet sai 2017. aasta kohalike valimiste eel rekordarvu (204) teateid valimiskampaania reeglite võimaliku rikkumise kohta. Tänavail liikusid poliitikute nimede ja piltidega sõidukid. Poliitilises tegevuses kasutatavaid hooneid ja ruume tähistati senisest enam erakonna või valimisliidu tunnuste või kandidaatide piltidega. Politsei peab seesuguseid teateid kontrollima ja välireklaami keelu võimalikke rikkumisi menetlema. Seda tehakse politsei teiste ülesannete arvel.
4. Poliitilise välireklaami keelu ja ka valimispäeval aktiivse agitatsiooni piiramise mõttekust kahandab asjaolu, et märkimisväärne osa valimisreklaamist on siirdunud internetti, sealhulgas sotsiaalmeediasse, mille tulemuslik kontrollimine jääb väljapoole Eesti õigusruumi või on tehniliselt äärmiselt ressursimahukas ja aeganõudev. Näiteks sotsiaalvõrgustikus Facebook ei pruugi kandidaat ise valimispäeval poliitilist reklaami teha, ent tema varasemad postitused võivad tema tahtest olenemata siiski levida ka valimiste päeval. Samuti kahandab valimispäeval agiteerimise keelu kaalu asjaolu, et üha rohkem inimesi hääletab eelhääletamise ajal, mil aktiivne agitatsioon on lubatud. 2017. aasta kohalikel valimistel anti eel- ja e-valimistel rohkem kui pool kõigist häälest.
5. Poliitiline välireklaam on üks odavamaid viise oma vaateid tutvustada. Seetõttu piirab poliitilise välireklaami keeld eelkõige just napimate rahaliste vahenditega kandidaatide võimalusi. See kehtib eriti kohalikel valimistel, sest erinevalt erakondadest pole valimisliitudel ja üksikkandidaatidel mõistlik ja sageli ka võimalik investeerida kulukamatesse reklaamikanalitesse (eriti televisioon).
6. Valimiskampaania mahu ja maksumuse vähendamiseks on mõjusamaid vahendeid kui poliitilise välireklaami keelamine aktiivse agitatsiooni ajal. Riigikogul tuleks kaaluda selle keelu kaotamist ja vajadusel asendamist mõne teise meetmega.
7. Reguleerida tuleb seda, millises ulatuses reklaamiseadus (RekS) poliitilisele reklaamile laieneb. Riigikohtu üldkogu oli varem seisukohal,<sup>1</sup> et valimiseadused ei defineeri ammendavalt välireklaami ega poliitilise välireklaami mõisteid ning neid mõisteid ei ole selgitatud ka teistes seadustes. Hiljuti aga asus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium seisukohale,<sup>2</sup> et poliitilise välireklaami mõiste tõlgendamisel tuleb juhinduda reklaamiseaduses sätestatud reklaami mõistest.
8. Samas on jätkuvalt vaieldav, kas poliitilise reklaami tegemisele laienevad ka reklaamiseaduse tingimused. See oleks ühelt poolt soovitatav ja teisalt mitte, sest mõned seal

<sup>1</sup> RKÜKo 01.07.2010 [3-4-1-33-09](#) p 48.

<sup>2</sup> RKPJKo 18.05.2017 [3-4-1-3-17](#) p 22.

reklaamile esitatud üldnõuded peaksid laienema, mõned teised ilmselt mitte. Näiteks kindlasti peaks poliitilisele reklaamile laienema keeld kutsuda üles käituma õigusvastaselt või rikkuma üldisi moraalinorme, õigustada õigusrikkumist, alavääristada õiguskuulekat käitumist ja kutsuda üles vägivaldsele käitumisele ega õhutada vägivalda kasutamist (vt RekS § 3 lg 4 punktid 2 ja 3). Samas on küsitav, kas poliitilisele reklaamile peaks kohaldama mõnd eksitava reklaami keelu sätet (vt RekS § 4) või keeldu väita või jätta muljet, et kaubal või teenusel on eriomadused, kui sellised omadused on iseloomulikud kõigile sarnastele kaupadele või sama liiki teenustele (RekS § 3 lg 4 p 16). Seoses volikogu valimistel valimisea langetamisega 16. eluaastani muutus aktuaalseks küsimus alaealistele suunatud reklaami piirangute (vt RekS § 8) kohaldamisest poliitilisele reklaamile.

9. Ühtlasi on selgusetu, kes saab teha järelevalvet selle üle, kas poliitilise reklaami tegemisel on järgitud reklaamiseaduse ja keeleseaduse (KeeleS) nõudeid. PS § 48 lg 4 järgi saab erakonda trahvida ehk karistada vaid kohus. Reklaamiseadus annab aga karistamise pädevuse Tarbijakaitseametile ja valla- või linnavalitsusele (RekS § 36 lg 2) ning keeleseadus Keeleinspektsioonile (KeeleS § 38 lg 2).

### **Avalike vahendite ja mõju kuritarvitamine**

10. Riigikohus on [seisukohal](#), et avalik-õiguslik juriidiline isik ei tohi katta poliitikute tutvustamiseks ja reklaamimiseks tehtud kulutusi. Kui seda ikkagi tehakse, on see keelatud annetus (EKS § 12<sup>3</sup> lg 1 ja § 12<sup>3</sup> lg 2 p 2) ning selle väärtus tuleb poliitilisel jõul või poliitikul tagastada.

11. Sama põhimõtte peaks kehtima ka kohaliku omavalitsuse välja antava, rahastatava ja kontrollitava meedia (munitsipaalmee dia) kohta. Meedia all on siin mõeldud nii trükiseid (sh kohalikud lehed, kalendrid, postkaardid) kui ka teisi infokanaleid (raadio, televisioon ja kohaliku omavalitsuse kontrolli all olevad veebilehed).<sup>3</sup>

12. Munitsipaalmee dia peab üldjuhul teavitama kohalikke elanikke omavalitsuse otsustest ja sündmustest. Samas kasutatakse mõnel pool infokanaleid võimul olevale poliitilisele jõule esinduskogu valimistel eelise loomiseks ehk erahuvides. Kui teavet avaldatakse poliitilise jõu tegevuse toetuseks, on erakonnaseaduse tähenduses selgelt tegemist keelatud annetusega. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon (ERJK) on tellinud kohaliku omavalitsuse infokanalite monitooringu. Selle tulemus peaks näitama, kas kohaliku omavalitsuse raha kuritarvitatakse.

13. Kui jätta kõrvale seesuguse tegevuse lubatavus, siis iseenesest ei saa valimistel osalevate kandidaatide tutvustamist munitsipaalmee dias ju tingimata negatiivseks pidada. Selline info on valija huvides. Probleem on pigem selles, et kajastus on tasakaalustamata, mille tulemusel saavad tähelepanu pigem ühed ja samad kandidaadid, teised aga väga harva või üldse mitte. Eriti probleemne on munitsipaalmee dia poliitiline tasakaalustamatus valimiste eel.

14. Munitsipaalmee dias tuleb anda leheruumi ja eetriaega ka opositsioonipoliitikutele. Seda nõuab võrdse kohtlemise printsiip. Ühtlasi on opositsioonil demokraatlikus õigusriigis ülesanne viidata võimalolijate võimalikele puudustele. Kui omavalitsus avab munitsipaalmee dia poliitiliste sõnumite edastamiseks, siis tuleb seal sõna anda ka nende sõnumite arvustamiseks.

<sup>3</sup> Välimeedia, raadio ja televisiooni osas vt Riigikontrolli 13.01.2015 kontrolliaruanne "[Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades](#)".

Pealegi rahastavad munitsipaalmeediat ka opositsioonijõudude poolt hääletanud kohalikud elanikud.

**15.** EKS § 12<sup>1</sup> lg 3 käsitleb keelatud annetusena ka avalike vahendite (v.a erakonnaseaduse alusel makstavate riigieelarveliste eraldiste) kasutamist erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku *valimiskampaania* korraldamiseks sõltumata sellest, kas sellega loodi kandidaadile teiste kandidaatidega võrreldes eelis. Erakonnaseadus ega ka ükski valimisseadus ei määratle samas otsesõnu valimiskampaania mõistet. Praeguse regulatsiooni kohaselt ei takista miski pidamast valimiskampaania osaks ükskõik millist ja ükskõik millal poliitiku kohta meedias avaldatud teavet, mis tema tuntust suurendab. Seda võib käsitleda rahaliselt hinnatava hüvena poliitikule, sest sama tuntuse saavutamiseks peaks ta muidu kulutama raha reklaami tellimisele. Erinevalt Eesti Rahvusringhäälingu seadusest ei sätesta kohaliku omavalitsuse korralduse seadus eriregulatsiooni poliitika kajastamise kohta. Sellest võib järeldada, et kohaliku võimu rahastatavas infokanalisis ei või üldse kajastada teavet, mis on vähegi käsitletav valimiskampaania osana. Keelatud annetusena võib tegemist olla isegi siis, kui munitsipaalmeedia esitab tasakaalustatult kõigi (võimalike) kandidaatide seisukohti.

**16.** Ilmselt tuleb mõistlikuks lahenduseks pidada korruptsioonivastase seaduse § 5, mis keelab avalike vahendite *korruptiivse* kasutamise, s.t avaliku ülesande täitmiseks mõeldud materiaalse või muu ressursi kasutamise juhul, kui see toob kaasa *avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise* ametiisikule või kolmandale isikule. Kui poliitiliste jõudude seisukohti edastatakse tasakaalustatult ehk kedagi põhjendamatult eelistamata, siis sobib munitsipaalmeedia selleks välireklaamiga võrreldes paremini, sest võimaldab seisukohti põhjalikumalt tutvustada. Kohalike valimiste kontekstis on oluline välja tuua ka asjaolu, et erinevalt erakondadest ei saa valimisliidud enda seisukohtade tutvustamiseks kasutada riigieelarve raha. Ühtlasi annab praegune piirang eelise just võimulolijatele, sest kohaliku võimu tegevusest teada andes kirjeldatakse just nende tegevust (kuigi esitus on neutraalne, saavad võimulolijad rohkem tähelepanu).

**17.** Järelilikult võiks praegusele avalikest vahenditest valimiskampaania kajastamise lauskeelule eelistada lahendust, mis lubab kohalikul omavalitsusel poliitikute ja kandidaatide seisukohti kajastada tingimusel, et seda tehakse poliitiliselt tasakaalustatult. Sel juhul tuleb kehtestada ka tõhusa järelevalve reeglid.

**18.** Valimisea langetamine lisas päevakorda küsimusi valimiskampaania reeglites koolides. Probleeme tekitab nii võimu kuritarvitamine õpilaste mõjutamiseks<sup>4</sup> kui ka kooli kasutamine kampaania asukohana, kui ruume saavad eelistingimustel kasutada võimulolijad. Enne valimiskampaania algust koostasid Haridus- ja Teadusministeerium, Õiguskantsleri Kantselei ja Eesti Noorteühenduste Liit koostöös juhised kooli poliitilise neutraalsuse tagamiseks valimiskampaania ajal,<sup>5</sup> kuid soovituslikud käitumiseeskirjad ei hoidnud ära pahatahtlikke rikkumisi.

**19.** Iseenesest ei ole midagi taunimisväärset selles, et noortele valijatele tutvustatakse kandidaatide seisukohti ja kooli ruume kasutatakse kampaania korraldamiseks, aga ka siin tuleks tagada poliitiline tasakaalustatus ning mõelda läbi koolirahu tagamiseks vajalikud reeglid. Kool peaks võimaldama hääleõiguslikel õpilastel tutvuda valimisteabega poliitiliselt tasakaalustatult, kuid seda tuleks teha üldjuhul õppetööst lahus, v.a ühiskonnaõpetuse tundides. Kui Riigikogu

<sup>4</sup> Markantseim näide Narvast päädis õiguskantsleri 05.10.2017 märgukirjaga. Kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Valimiskampaania%20Narva%20koolides.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valimiskampaania%20Narva%20koolides.pdf).

<sup>5</sup> Kättesaadav: [https://www.hm.ee/sites/default/files/kool\\_ja\\_valimised\\_pohimotted.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/kool_ja_valimised_pohimotted.pdf).

leiab, et see võiks aidata avalike vahendite ja võimu kuritarvitamist vähendada, siis võib kaaluda nende üldiste põhimõtete kehtestamist seaduses.

### III Eraõiguslike isikute poliitiliste vaadete tutvustamise vabadus

20. Erakonnaseaduse järgi on juriidilise isiku annetused erakondadele, valimisliitudele ja üksikkandidaatidele keelatud. Järelikult ei tohi juriidilised isikud teha ega rahastada poliitilist reklaami eesmärgiga mõjutada valijaid ja valimistulemusi.

21. Väljendusvabadus kaitseb kõikide kodanike õigust poliitikas kaasa rääkida ning oma seisukohti kaitsta. Ühiskondlik arutelu on demokraatia lahutamatu osa. Väljendusvabaduse piiramine poliitilises debatis peab olema väga põhjalikult läbi kaalutud. Väljendusvabadus kaitseb muu hulgas õigust levitada oma seisukohti reklaami vormis.

22. Põhiseaduse § 9 järgi laienevad põhiõigused juriidiliste isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas nende üldiste eesmärkide, õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Äriühingutele kehtiv poliitilise reklaami keeld on mõistetav, kui võrdnad ei ole poliitilise debati olemuslik osapool, kuigi kindlasti on äriühingutel poliitilises protsessis oma huvi. Kodanikuühiskonnas on aga loomulik, et poliitilistes küsimustes räägivad peale erakondade kaasa ka huvikaitseorganisatsioonid ning muud kodanikuühendused, mis on vormilt sageli mittetulundusühingud ja sihtasutused ehk juriidilised isikud. Nagu väljendusvabadus on iga kodaniku õigus, on see õigus ka kodanikke ühendavatel organisatsioonidel, sest üksinda võib olla raske oma seisukohta kuuldavaks teha. Keeld teha poliitilist reklaami laieneb peale äriühingute ka kodanikuühendustele. Samas võib kodanikuühendustel olla vaja poliitikas kaasa rääkida ja vajadusel reklaami teha oma põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks. Järelikult riivab juriidilise annetuse keeld kodanikuühenduste õigust väljendusvabadusele.

23. Mitte iga väljendusvabaduse riive pole keelatud, kuid piirangud ei tohi olla ülemäärased. Kodanikuühendustele laienev poliitilise iseloomuga reklaami lauskeeld võib olla ülemäärane, pealegi on sellest keelust kinnipidamist keeruline tõhusalt tagada.

24. Enne 2015. aasta Riigikogu valimisi jagas SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks lendlehti, millel kutsus üles hääletama mõne erakonna ja kandidaadi poolt ning teiste vastu. ERJK leidis, et tegemist on keelatud annetusega, sest reklaam on erakonnale loovutatud rahaline hüve ning SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks juriidiline isik. Euroopa Inimõiguste Kohus on aga niisugust poliitikute vaateid kajastavate lendlehtede jagamise keeldu pidanud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga vastuolus olevaks.<sup>6</sup>

25. Igal huvigrupil on võimalik liituda mõne erakonnaga või luua oma poliitilise platvormi kaitsmiseks erakond. Siiski ei saa poliitilises debatis osalemine muutuda üksnes erakondade ainuõiguseks. Samuti tuleb arvestada, et erakonna loomise künnis on suhteliselt kõrge – mitte igal huvigrupil pole 500 toetajat. Demokraatlikus ühiskonnas ei või huvigruppide esindajatele keelata avalikke üleskutseid hääletada nende erakondade poolt, kes nende vaateid kõige rohkem jagavad või kaitsevad, isegi juhul, kui üleskutse esitatakse reklaami vormis. Sellist üleskutset peab võimaldama vähemalt siis, kui see on sisuliselt seotud vastava juriidilise isiku põhikirjalise eesmärgiga. Karistusühvardusega seotud juriidilise isiku annetuse täielik keeld on põhiseaduse §-ga 45 vastuolus.

<sup>6</sup> Vt 19.02.1998 *Bowman v United Kingdom* 141/1996/760/961.

**26.** Absurdimaiguline on aga keelatud annetuse mõiste laienemine mittetulundusühingu vormis tegutsevatele erakondadele endile. See nähtub ERJK esimehe osutusest<sup>7</sup>, et kui Vabaerakond – mis otsustas, et erakonna liikmed ei kandideeri 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel mitte erakonna enda, vaid valimisliitude nimekirjas – kutsuks riigieelarvest saadud raha eest valimistel hääletama valimisliitude poolt, peaks ERJK asuma analüüsima, kas tegu on keelatud annetusega.

**27.** Samas tuleb analüüsida riski, et poliitiliste jõudude rahastamise läbipaistvus võib väheneda, kui lubada annetusi teha ka juriidilistel isikutel. Selline probleem on tekkinud näiteks Ameerika Ühendriikides, kus valimis- ja teisi poliitkampaniaid rahastavad kandidaatidest ja parteidest pealtnäha sõltumatud huvirühmad ehk nn SuperPac-id (*Super Political Action Committee*), mille tegevus ei allu üldistele järelevalvereeglitele. Samuti kahandab mittetulundusühingute ja sihtasutuste reklaamipiirangute leevendamine äriühingute suhtes kehtiva lauskeelu mõttekust. Äriühingud saaksid asuda poliitkampaniaid rahastama mittetulundusühingule või sihtasutusele tehtavate annetuste kaudu.

**28.** Siiski saab poliitiliste jõudude rahastamise regulatsiooni kujundada nii, et väljendusvabadust austatakse läbipaistvust kaotamata. Näiteks võib lubada huvigruppidel teha poliitilist reklaami, kui nad järgivad mõningaid erakondade rahastamise kohta kehtestatud reegleid (eelkõige kohustust teavitada järelevalveorganeid). Selline regulatsioon kehtib näiteks Kanadas, Slovakkias ning Iirimaa. Riigikogul tuleks tagada väljendusvabadus ja kaaluda, kas laiendada erakondade rahastamise läbipaistvust tagavaid reegleid ja järelevalvet ka ühingutele.

**29.** Erakonna eesmärkide toetamiseks moodustatud ühingud on enamasti mittetulundusühingud või sihtasutused. Erakonna sidusorganisatsiooni mõiste (EKS § 12<sup>6</sup> lõikes 1) pole ilmselt õnnestunud, sest erakonna eesmärkide toetamiseks moodustatud ühingute rahastamise läbipaistvust pole see taganud. Nii näiteks selgus ühest kohtumenetlusest, et Keskerakonna Noortekogu keeldus ERJK-le teabe edastamisest, väites, et komisjonil pole õigust Noortekogult andmeid ja dokumente küsida. Erakonnaseaduse nõuded laienevad erakonna sidusorganisatsioonile, kuid erakonnad ei pea oma noorte ühinguid enda sidusorganisatsioonideks. Erakonnale annetuse teinud ühingutele enda rahastamisallikate kohta teabe andmise kohustuse panemine võib aidata kaasa, et poliitiliste jõudude rahastamine muutuks tervikuna avalikuks.

**30.** Samas kontekstis vajab tähelepanu ka ajakirjandusvabadus. Eraõiguslikud meediakanalid on valdavalt juriidilised isikud. Kehtiv väga lai keelatud annetuse mõiste võib viia lubamatu tulemuseni, et keelatud on ka poliitika mingil moel ajakirjanduslik kajastamine. Näiteks Äripäeva toimetuse konkreetset valimissoovitust võib käsitleda soovitatud erakonnale antava rahalise hüvena ehk annetusena, sest sellise soovituseta peaks erakond sama mõju saavutamiseks tellima tasulist reklaami.

**31.** Erakondadele tehtavate annetusreeglite kohendamisel väärub kaalumist ka küsimus, kas lubada füüsiliste isikute annetusi, mida isik lubab hiljem anda, kui tehakse konkreetne poliitiline otsus (nagu hiljutine kaheksa ärimehe suurannetus<sup>8</sup>), isegi kui see otsus on avalikes huvides. Esiteks võimaldab seesugune annetamine luua kattevarju, et tegelikult lubati annetust hoopis

<sup>7</sup> ERJK esimehe 14.02.2017 esinemine telesaates “Aktuaalne kaamera”.

<sup>8</sup> Vt nt U. Jaagant. Ärimeeste suurannetus lastetoetuse tõusu eest oli parteidel ammu teada. 11.01.2017 EPL. Kättesaadav: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/arimeeste-suurannetus-lastetoetuse-tõusu-eest-oli-parteidel-ammu-teada?id=76867258> (19.02.2017).

konkreetses annetaja erahuvides oleva vastusoorituse eest. Teiseks kahjustab demokraatiat isegi pelk mulje, et jõukad saavad osta meelepäraseid poliitilisi otsuseid.

#### IV Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni õigused ja ettekirjutuste avalikustamine

32. Erakonnale või poliitikule tehtud ebaseaduslikku annetust soovivad varjata nii annetuse saaja kui ka selle andja. Seetõttu peab erakonnaseadus andma ERJK-le piisavalt õigusi uurida saadud annetuste ja kasutatud raha päritolu. Arvestades rikkumise üldjuhul pöördumatut mõju valimistulemusele,<sup>9</sup> peavad ERJK ja avalikkus võimalikest rikkumistest viivitamatult teada saama.

33. EKS § 12<sup>11</sup> lõiked 1 ja 6 nende omavahelises koostoimes annavad ERJK-le üksnes pädevuse küsida teavet erakondade, valimisliitude, nende nimekirjas kandideerinud isikute või üksikkandidaatide käest. Nii ei ole ERJK saanud nõuda dokumente poliitilise iseloomuga reklaamikampaaniaid korraldanud mittetulundusühingutelt, kohalike avalitsustelt ega parteide sidusorganisatsioonidelt. Kohtupraktikast ilmneb, et seda puudust saab vähemalt osaliselt kõrvaldada lisatõendite kogumisega kohtumenetluse raames<sup>10</sup>, kuid järelevalve mõttes pole see lahendus tõhus. Kui ERJK peaks asja halduskohtusse viima pelgalt dokumentide saamiseks, koormaks see tarbetult kohtusüsteemi. Seda eriti juhul, kui dokumentidest hiljem ilmneb, et seaduserikkumist polnudki. ERJK-le tuleks anda pädevus saada dokumente ka kolmandatelt isikutelt.<sup>11</sup> Kaaluda tuleks ka ERJK (ja selle poolt volitatud ametniku) õiguste laiendamist, et komisjon saaks küsida seletust, teostada vaatlust ja küsida ametiabi näiteks sarnaselt Riigikontrolliga.<sup>12</sup> Ühtlasi tuleb tagada ERJK-le tema pädevuste teostamiseks piisav tugiressurss.

34. Otsese mõju tõttu valimistulemustele peaks info võimalike rikkumiste kohta avalikuks saama viivitamatult. ERJK on seni oma ettekirjutusi avalikustanud alles pärast seda, kui kohtukaebetähtaeg on möödunud või kohtulahend jõustunud, mis võib mõnikord juhtuda aastaid pärast rikkumisest mõjutatud valimisi. Selle põhjuseks on avaliku teabe seaduse (AvTS) sätted, mis seovad ettekirjutuse avalikustamise nõude ettekirjutuse või otsuse lõpliku jõustumisega.

35. AvTS ei selgita ettekirjutuse jõustumise mõistet ega peagi seda tegema. Need sätted peaksid sisalduma eriseadustes. Haldusmenetluse seadus (HMS) haldusakti puhul jõustumise mõistet ei kasuta ja seetõttu ka ei reguleeri, millal haldusakt jõustub. Haldusaktide puhul on kohasem rääkida selle *kehtima hakkamisest*. HMS § 61 lg 1 kohaselt *kehtib* haldusakt adressaadile teatavakstegemisest või kättetoimetamisest alates. Seetõttu tuleks õiguselguse huvides asendada AvTS sõnastuses jõustumine kehtima hakkamisega või regulatsiooni muul viisil täpsustada.

<sup>9</sup> Vt RKPJKo 30.11.2005, [3-4-1-34-05](#), p 12.

<sup>10</sup> 22.07.2016 jõustunud Tallinna Ringkonnakohtu 21.06.2016 otsusest haldusajlas nr 3-15-1553 (MTÜ Eesti Keskerakonna Noortekogu bussireklaam) nähtub, et tuginetud on halduskohtu poolt täiendavalt kogutud tõenditele, vt p 5.4.

<sup>11</sup> Vt ka 14.03.2016 Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODIHR ühisjuhendi p 2.4. Kättesaadav: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506?download=true>. Tegemist pole küll Eestile siduva õigusaktiga, kuid Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODIHR seisukohti arvestatakse ka siduvate rahvusvaheliste õigusaktide (sh Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni) tõlgendamisel.

<sup>12</sup> Vt Riigikontrolli seaduse §-d 41-48. Õigustehniliselt on võimalik seda teha ka erakonnaseaduses korrakaitse seaduse vastavate erimeetmete (vt alates § 30) kohaldumisele viidates.



**36.** Tavaliselt saadab erakonnaseaduse ja valimistega seotud rikkumisi avalik tähelepanu. Seega on ERJK-l kohustus kaaluda ettekirjutuse avalikustamist erandlikult juba isegi enne selle kehtima hakkamist (AvTS § 38 lg 1). Kui ettekirjutuse avalikustamist saaks edasi lükata kohtuvaidluse lõpuni, siis – arvestades rikkumise otsest mõju valimistulemusele – rikkuja kohtusse pöördumise võimalust tõenäoliselt ka kasutab. Rikkumisest tulenev võimalik kasu ehk parem valimistulemus saadakse kohe, tõestatud rikkumisega kaasnevad negatiivsed tagajärjed saabuvad aga alles peale valimisi. Järelikult saab väita, et avalikustamise edasilükkamine võib rikkumisi soodustada.

**37.** Valija realiseerib oma poliitilist tahet valima minnes. Valik on adekvaatne juhul, kui valijal on olemas võimalikult täielik informatsioon kandidaatide, poliitiliste lubaduste ja nende täitmise kohta, aga ka selle kohta, kes ja kuidas poliitilist jõudu rahastab. Kui erakonna esitatud dokumendid ei ole piisavad ega suuda esitatud kahtlusi rahastamise õiguspärasuse osas kõrvaldada, siis on see valijale otsuse tegemiseks oluline informatsioon. Võib ka eeldada, et valimistevahelisel ajal avalikustatud rikkumine ei mõjuta oluliselt järgmiste valimiste tulemust ega kujuta endast seetõttu n-ö poliitilist karistust, sest selleks ajaks on enamik inimesi kunagise rikkumise juba unustanud. Seetõttu on ERJK ettekirjutuste viivitamatu avalikustamine avalikes huvides.

**38.** Teisalt tuleb mõista kandidaatide muret, et ettekirjutuses tehtud etteheitega häbimärgistatakse neid juba enne, kui nad etteheitele vastata jõuavad. Seda asjaolu ei muuda eetilise ajakirjanduse kohustus kuulata enne artikli avaldamist ära teise poole seisukoht. Kandidaat ei pruugi jõuda lühikese ajaga ettekirjutuse juriidilisi nüansse läbi mõelda. Seetõttu võiks kaaluda ettekirjutuste viivitamatu avalikustamisega kaasnevate lisareeglite kehtestamist. Näiteks viisil, et enne avalikustamist tehakse ettekirjutus adressaadile teatavaks ja antakse mõistlik aeg (valimiste kontekstis on selleks mõned tööpäevad) vastulauset koostada. Kui adressaat määratud ajaks vastulause esitab, siis avalikustatakse korraga nii ettekirjutus kui ka vastulause. Kui adressaat esitab vastulause hiljem, lisatakse see adressaadi taotlusel otsekohe ettekirjutuse juurde. Võimalik oleks anda ERJK-le enne ettekirjutuse tegemist ja avalikustamist ka õigus seada adressaadile tähtaeg võimaliku rikkumise lõpetamiseks ja tagajärgede heastamiseks. Kui ERJK seejärel nõustuks, et võimalik rikkumine on tähtajaks lõpetatud ja heastatud (kui mitte, siis järgneks ettekirjutus), siis tuleks avalikustada teade võimaliku rikkumise vabatahtliku parandamise kohta. Nii saaks parimal võimalikul viisil korraga kaitsta kahtlustatava kandidaadi või erakonna mainet ning ka poliitilise jõu rahastamise läbipaistvust.

**39.** Kui siiski jääda tõlgenduse juurde, mis toetab ettekirjutuse avalikustamisega viivitamist kohtulahendi jõustumiseni, siis lähevad kehtivad normid vastuollu demokraatia läbipaistvuse ja kandidaatide võrdsete võimaluste nõudega. Sellisel juhul tuleks seadust muuta ja nõuda ettekirjutuse varasemat avalikustamist avalikes huvides.<sup>13</sup>

**40.** EKS § 12<sup>1</sup> lg 4 näeb praegu ette erakonna tulude ja saadud laenude aruande esitamist kvartali lõpu seisuga ERJK-le, kes selle aruande oma veebilehel avaldab. Kvartaalne aruandlus on eriti problemaatiline Riigikogu valimistel, sest need toimuvad napilt enne esimese kvartali lõppu. See jätab valijad teadmatusse kõige olulisemal ajal. Et valija saaks – eriti valimiseelsel ajal – erakondade rahalisest seisust, kohustustest, laekumistest, kulutustest, laenudest, võlgnevustest ja annetajatest teada viivitamatult, tuleks see teave ERJK veebilehel esitada võimalikult ülevaatlikul ja võrdlemist võimaldaval viisil reaalajas. Aruandluse lihtsustamiseks on võimalik luua eraldi infotehnoloogiline lahendus.

<sup>13</sup> Vt ka 14.03.2016 Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODIHR ühisjuhendi p B.2.2. ja C.1.6. (viide allmärkuses nr 12).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Liina Lust-Vedder 693 8429  
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee  
Olari Koppel 693 8400  
Olari.Koppel@oiguskantsler.ee  
Vladimir Svet (teenistussuhe lõppenud)  
Sten Andreas Ehrlich (teenistussuhe lõppenud)