

Tegevus nr 9: riiklik analüüs

ERAKONDADE RAHASTAMINE

sealhulgas valimiskampaaniate rahastamine

Tallinn 2014

Sisukord

Taustteave.....	3
Avalikud vahendid	3
Annetused	4
1. Institutsiooniline järevalve, seire ja audit	5
2. Sanktsioonid	7
3. Suunised	8
4. Läbipaistvus ja üldsuse osalus.....	9
Arutelu.....	10
Allikad.....	11

Taustteave

2013. aastal lõi avalik algatus Rahvakogu veebipõhise platvormi, kus inimesed said teha ettepanekuid seaduste muutmiseks. Vabatahtlikud kaitsesid kõige paremate väljavaadetega ettepanekuid ning nendest said seaduste muudatusettepanekud. Erakonnaseaduse erakondade rahastamise sätte kohta esitati 506 ettepanekut. Riigikogus arutatud ja 2014. aasta jaanuaris ratifitseeritud muudatusettepanekuid käsitletakse allpool erakondade rahastamise pärisaspektide osana.

Eestis on valimiskampaania korraldamine lubatud kolmel organil: erakonnal, üksikkandidaadil ja valimisliidul. Eestis kehtib proportsionaalne valimissüsteem. Valimise tüüp määrab ära selle, millised organid võivad sellel osaleda. Riigikogu valimistel (Riigikogu valitakse neljaks aastaks) võivad osaleda vaid erakonnad ja üksikkandidaadid. Sama kehtib Euroopa Parlamendi valimiste kohta. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel (kohaliku omavalitsuse volikogu valitakse neljaks aastaks) võivad osaleda ka valimisliidud. Valimisliidu võivad moodustada hääleõiguslikud Eesti kodanikud ja Euroopa Liidu kodanikud, kelle püsiv elukoht asub vastavas vallas või linnas. Valimisliit on moodustatud selle liikmete vahel sõlmitud seltsingulepingu alusel ja selle eesmärk on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine. Valimisliit pole juriidiline isik. Presidendivalimised toimuvad iga viie aasta tagant. Kuna Eesti Vabariigi Presidenti ei vali rahvas otse, siis siinses aruandes seda teemat ei käsitleta. Alljärgnev loetelu sisaldab seadusi, millega reguleeritakse erakondade rahastamist ja mida siinses aruandes käsitletakse:

- 1) erakonnaseadus;
- 2) Riigikogu valimise seadus;
- 3) kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.

Erakondade rahastamist reguleeritakse Eestis erakonnaseadusega. Selles on kehtestatud erakondadele lubatud rahastamise allikad.

Need on:

- liikmemaksud
- eraldised riigieelarvest
- annetused
- tehingud erakonna varaga
- laenud

Nendele allikatele on aga kehtestatud märkimisväärsed piirangud. Riigieelarvest võivad eraldist saada erakonnad, aga mitte üksikkandidaadid või valimisliidud. Erakonnaseaduse paragrahvis 12⁷ on ära toodud avalike vahendite kasutamise tingimused.

Riigikogu valimistel kasutatakse proportsionaalsuse põhimõtet ja kehtib 5-protsendiline valimiskünnis. Eraldise suurus on proportsionaalne Riigikogu valimistel saadud kohtade arvuga. Igakuise eraldise suurus on üks kaheteistkümnendik aastasummast.

Avalikud vahendid

Tänu Rahvakogu algatusele jõustub 1. aprillil 2014 erakonnaseaduse muudatus. Üks muudatusettepanek puudutab Riigikogus kohata jäänud erakondade (kes saavad vähem kui 5% häältest) rahastamist riigieelarvest. Ettepaneku kohaselt saab vähemalt kaks, kuid alla

kolme protsendi häälest kogunud erakond riigieelarvest eraldist 30 000 eurot aastas. Vähemalt kolm, kuid alla nelja protsendi häälest kogunud erakond saab riigieelarvest eraldist 60 000 eurot aastas. Vähemalt neli, kuid alla viie protsendi häälest kogunud erakond saab riigieelarvest eraldist 100 000 eurot aastas.

Nimetatud seadusemuudatus toob poliitika mängumaale rohkem võrdsust, kuid ebavõrdsus ise ei kao kuskile. Kui üks erakond saab 2,9% ja teine 3% häälest, siis mängib 0,1% häälest äärmiselt tähtsat rolli selle määramisel, kas erakond saab 30 000 eurot või 60 000 eurot aastas. 2013. aastal said Riigikogus esindatud erakonnad (neli tükki) riigieelarvest eraldist 5 393 500 eurot (vähemalt üle 1 000 000 euro erakonna kohta), samal ajal kui Riigikogus mitte esindatud erakonnad (kaks tükki) said riigieelarvest eraldist 19 174 eurot (9587 eurot erakonna kohta). Rahajagamise süsteem tuleks seega muuta proportsionaalsemaks, kuna nimetatud seadusemuudatusega kaasneb ebaproportsionaalne rahastamine.

Annetused

Lubatud annetusi reguleeritakse erakonnaseaduse paragrahvi 12³, mille kohaselt on selgelt keelatud anonüümne annetus ja juriidilise isiku annetus. Keelatud annetuseks peetakse ka kaupade, teenuste või varaliste õiguste kasutusse andmist erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule. Nimetatud sätte eesmärk on ära hoida poliitilise mõju vahetamist „tasuta“ kaupade või teenuste vastu. Sinna alla kuulub ka hinnaalandusega kaupade ja teenuste pakkumine ainult asjaomasele erakonnale ja ei kellelegi teisele. Erakondade heaks tehtav vabatahtlik töö on lubatud ning seda ei peeta annetuseks.

Lisaks eelnimetatud piirangutele on seadusega keelatud erakondadele esitatud seaduslike rahaliste nõuete tühistamine. Kui erakond on näiteks mingile ettevõttele võlgu selle pakutud teenuste ja kaupade eest ning see ettevõtte läheb pankrotti, siis seda võlga ei ole võimalik tühistada ja see tuleb kanda hoopis riigieelarvesse. Nõuete tühistamist peetakse keelatud annetuseks.

Lisaks tuleb mainida, et Eestis pole annetustele kehtestatud piiranguid ning isik võib teha annetusi nii palju ja nii tihti, kui ta soovib. Piiranguid pole kehtestatud ka selle kohta, kui suure rahasumma võivad erakonnad annetuste näol üleüldse või valimiste ajal saada. Alates 1. aprillist 2014 võivad aga annetusi teha vaid isikud, kellel on Eesti Vabariigi kodakondsus ning kelle elukoht asub Eestis. Seega ei tohi välismaalased enam erakondadele annetusi teha.

Alates 1. aprillist 2014 on erakonnal lubatud annetajalt vastu võtta sularahaannetusi kuni 1200 eurot aastas. Varem polnud sularahaannetustel piiranguid. Nimetatud sätte loodi anonüümsete vahendite vastuvõtmise ärahoidmiseks (vaata allpool Silver Meikari juhtumiuuringut). Elektrooniliselt ülekantud annetustele pole aga piiranguid kehtestatud, mis tähendab vaid seda, et sularaha on võimalik toimetada isikule, kes on nõus selle oma arvelduskontole panema ja seejärel enda annetusena erakonna arvelduskontole üle kandma.

Erakonnaseaduse paragrahvi 12³ kohaselt tuleb sularahas saadud annetus viivitamata arvele võtta ja keelatud annetus (nii rahaline kui ka mitterahaline) tuleb tagastada selle teinud isikule. Kui annetust pole võimalik tagastada, siis tuleb rahaline annetus kanda hoopis riigieelarvesse. Kui tegemist on mitterahalise annetusega, siis tuleb see müüa turuhinnaga (hiljem kontrollib audiitorettevõtja erakonna majandusaasta aruandes esitatava müügihinna tõele vastavust, et välja selgitada, kas mitterahalise annetuse väärtuse hind määrati õigesti) ja annetuse müügist saadav tulu kantakse ka riigieelarvesse. Kui keelatud annetust pole võimalik müüa, siis tuleb selle omandist loobuda ja seda ei tohi võõrandada erakonna ega erakonna

sidusorganisatsiooni liikmele. Kui keelatud annetuse väärtus on alla 64 euro, siis ei kohaldata kohustust üritada keelatud annetust turuhinnaga müüa, aga ülejäänud sätted jäävad edasi kehtima.

Paragrahvis 12² on ära kehtestatud laenamise tingimused: erakonnad võivad võtta laenu vaid ametlikult krediitiasutuselt ja turutingimustel. Laenu võib tagada ainult erakonna varaga või tema liikme käendusega. Rangeid laenamise tingimusi ei kohaldata igapäevasele turutingimustel toimuvale majandustegevusele (näiteks kontoritarvikute ostmisele).

Veel üks erakondade seadusliku tulu allikas on nende vara. Erakonnad võivad tulu teenida oma varaga tehtavate tehingute pealt (näiteks omatava kinnisvara müümine).

1. Institutsiooniline järelevalve, seire ja audit

Erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise üle teostab Eestis järelevalvet Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (edaspidi „komisjon“), mille tegevust rahastatakse riigieelarvest ja mille liikmete volitused kestavad viis aastat.¹ Komisjon tegutseb Eesti Vabariigi pealinnas Tallinnas asuvas Riigikogu hoones. Komisjoni kuulub seitse liiget, kellest kolm nimetavad Õiguskantsler, Riigikontrolör ja Vabariigi Valimiskomisjon (samaaegselt komisjoni liikmega nimetab ametisse nimetaja komisjoni liikmele asendusliikme) ja kellest neli nimetavad ametisse Riigikogus esindatud erakonnad (üks liige Riigikogus esindatud erakonna kohta). Erakonna poolt nimetatud liige ei tohi olla Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse liige.

Komisjoni tegevusel on oluline roll läbipaistvuse ning erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise aususe tagamisel. Komisjonil on mitu puudust. Esiteks ei pruugi see olla erapooletu. Komisjonis on seitse liiget, kellest neli kuuluvad Riigikogus esindatud erakondadesse. Otsuste vastuvõtmisel kehtib komisjonis häälteenamuse põhimõte, mistõttu on küsitav, kas peetakse alati lugu põhjaliku järelevalve teostamise kohustusest.

Komisjoni puudus on veel selle võrdlemisi madal haldussuutlikkus. Komisjonil on piiratud arv personaliliikmeid (üks nõunik ja üks konsultant), mistõttu pole alati võimalik aruandeid üksikasjalikult uurida või komisjonile esitatud teabe tõlevastavuse kohta taustauuringuid teha. Sellega seoses on olnud avalikku arutelu. Süüdistav erakond tundis muret, et ühe erakonna esitatud meediakulud paistsid olevat madalamad, kui võiks valimiskampaania ajal tehtud reklaami alusel arvata. Arutelu jõudis meediasse ning süüdistatav erakond ka kaitses end avalike kanalite kaudu. Seega võib öelda, et selliste leebete meetmete nagu valimiskampaania finantsaruannete avalikustamisega saab kolmas pool järelevalvet teostada². Sama lugu on annetuste kohta käivate aruannetega. Kuidagi ei saa kontrollida, kust annetatud raha pärineb või kas annetatud rahasumma on kooskõlas annetaja sissetulekuga. Tüüpiline vastus annetuse päritolus kahtlevale meediale oleks midagi sellist, et vanaema müüs oma järglase erakonna toetamiseks veidi vara. Selline vastus on muidugi väga kahtlustäratav.

Erakonnad peavad regulaarselt esitama komisjonile aruandeid vastuvõetud annetuste kohta ja võivad omada ja kasutada vaid selliseid arvelduskontosid, millest on komisjoni teavitatud

¹ Komisjoni eelarve on saadaval Riigikogu ametlikul veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=87902>

² Kuigi meediaagentuuridel ja -kanalitel on fikseeritud hinnakiri, tehakse tavaliselt spetsiaalseid pakkumisi ja allahindlusi, mistõttu on keskmise meediakulu ennustamine võimatu.

(valimiskampaaniate rahastamise puhul kehtib see nõue ka valimisliidule ja üksikkandidaadile). Kvartaliaruanded tuleb teha avalikkusele kättesaadavaks erakondade veebilehtedel. Aruanded on kättesaadavad ka komisjoni veebilehel.

Annetuse tegija kohta käiva teabe osas on aruanded üsna põhjalikud. Erakonnaseaduse paragrahvi 12¹ kohaselt peab vastuvõetud annetuse kohta käiv aruanne sisaldama annetaja nime ja isikukoodi ning annetuse väärtuse ja laekumise kuupäeva ning vastuvõetud rahasumma kohta tuleb selgelt märkida, et tegemist on annetusega.³ Lisaks annetuste kohta käivale aruandele tuleb erakonnal esitada ka majandusaasta aruanne. See esitatakse kohtu registriosakonnale ning hiljem avalikustatakse see määratud registri veebilehel ja erakonna veebilehel.

Alates 1. aprillist 2014 peavad erakonnad lisaks tuluaruandele esitama ka kuluaruande. Kuluaruanne tuleb esitada üksikasjalikus vormis. Kulud esitatakse kolmes jaotuses: poliitilise tegevuse kulud, tööjõukulud ja majandamiskulud ning neil kõigil on veel allkategoriad. Kõik kulud tuleb aruandes esitada neile vastavas jaotuses.

Poliitilise tegevuse kulud esitatakse reklaamikulude (tele-, raadio-, interneti-, väli- ja ajakirjanduslik reklaam, reklaamtrükised), suhtekorralduskulude, publikatsioonide kulude, avalike ürituste kulude ja muude poliitilise tegevuse kulude jaotustes.

Majandamiskulud on rendi- ja kommunaalkulud, transpordi- ja kütusekulud, sidekulud, põhivara kulumikulud ja kindlustuskulud.

Kui erakond on saanud eraldise riigieelarvest, siis tuleb majandusaasta aruannet lasta kontrollida vandeaudiitoril enne selle esitamist registriosakonnale. Majandusaasta aruandes kajastatakse ka teavet erakonna sidusorganisatsiooni ja selle poolt erakonna eesmärkide saavutamiseks tehtud kulutuste kohta.⁴

Erakonnad peavad esitama ka valimiskampaania kuluaruande. Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiskampaania aruannete esitamise protsess on samasugune. **Nimetatud aruanne tuleb esitada ka üksikkandidaadil ja valimisliidul (välja arvatud Euroopa Parlamendi valimistel, milles valimisliidud ei osale).** Valimiskampaania aruanne esitatakse komisjonile (ühe kuu jooksul valimispäevast arvates) ning see peab sisaldama kõiki valimiskampaaniaga seotud kulusid. Kõikidele kandideerivatele organitele kehtivad samad tehnilised nõuded ning need on esitatud erakonnaseaduse paragrahvis 12⁸.

Lisaks eelnimetatud teabele peab **üksikkandidaadi ja valimisliidu** valimiskampaania aruanne sisaldama üksikasjalikku teavet nende valimiskampaania jaoks saadud annetuste kohta. Aruandesse tuleb märkida oluline teave annetaja ja annetuse (kehtivad samad nõuded nagu komisjonile esitatavate erakondade annetuse kohta käivatele aruannetelegi) kohta.

³ Kvartaliaruanded sisaldavad ka laekunud liikmemakse, kuid need tuleb seal annetustest selgelt eristada.

⁴ Erakonnaseaduse (RT I 1994, 40, 654) § 12⁹.

2. Sanktsioonid

Sanktsioonid on kehtestatud erakonnaseaduses ja neid kohaldatakse nii erakondadele, üksikkandidaatidele kui ka valimisliitudele ühtemoodi. Nende rikkumiste kohtuväline menetleja on Politsei- ja Piirivalveamet ning neid arutab esimese astme kohus.

Komisjon võib teha ettekirjutuse, kui erakond, valimisliit või üksikkandidaat pole järginud seadust.

Ettekirjutuse võib teha isikule, kui ta:

- 1) on jätnud aruande esitamise kohustuse täitmata või selles esineb puudusi;
- 2) on jätnud keelatud annetuse tagastamata;
- 3) on jätnud vastuvõetud annetuse kajastamata;
- 4) on jätnud tagastatava keelatud annetuse riigieelarvesse kandmata;
- 5) on jätnud nõutud dokumendid esitamata.

Need ettekirjutused kohustavad asjaosalist erakonda puudusi likvideerima. Komisjon võib teha ettekirjutuse ka kolmandale isikule, et kohustada teda selgitusi andma või asjakohaseid dokumente esitama. Komisjon võib ettekirjutuse täitmata jätmise korral määrata sunniraha ja viivise. Komisjon võib punktides 1–3 väljatoodud ettekirjutuste täitmata jätmise korral määrata sunniraha kuni 15 000 eurot. Komisjon võib punktis 5 väljatoodud ettekirjutuse täitmata jätmise korral määrata viivise 0,85% iga maksmisega viivitatud kalendripäeva eest.

Teiste erakonnaseaduses toodud rikkumiste kohtuväline menetleja on Politsei- ja Piirivalveamet ning neid arutab esimese astme kohus. Juriidilistele ja füüsilistele isikutele kohaldatakse erinevaid haldussanktsioone. Erakonnaseaduses on sätestatud järgmiselt:

§ 12¹⁴: erakonna arvelduskontost komisjoni teavitamata jätmise eest karistatakse füüsilist isikut rahatrahviga kuni 300 trahviühikut⁵ ning juriidilist isikut rahatrahviga kuni 6400 eurot.

§ 12¹⁵: valimisliidu või üksikkandidaadi arvelduskontost komisjoni teavitamata jätmise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (on võrdne 1200 euroga).

§ 12¹⁶: erakonna sidusorganisatsioonist [1.1.1]komisjoni teavitamata jätmise eest karistatakse füüsilist isikut rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ning juriidilist isikut rahatrahviga kuni 6400 eurot.

§ 12¹⁷: komisjonile erakonna, üksikkandidaadi või valimisliidu valimiskampaania kuluaruande esitamata jätmise eest karistatakse füüsilist isikut rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ning juriidilist isikut rahatrahviga kuni 20 000 eurot.

Alates 1. aprillist 2014 ei kohaldata keelatud annetuse tegija või vastuvõtja suhtes erakonnaseaduse paragrahvis 12¹⁸ sellisele tegevusele sätestatud sanktsioone (rahatrahv kuni 15 000 eurot) juhul, kui ta on 30 päeva jooksul sellest komisjoni teavitanud. Kuna sellised meetmed on osutunud edukaks teistes valdkondades (peamiselt konkurentsiseaduses) rikkumiste tuvastamisel, siis sellise sätte lisamist erakonnaseadusesse erakondade rahastamise valdkonna alla pidada võimaliku ennetava mõjuga positiivseks arengutendentsiks.

⁵ Üks trahviühik on võrdne nelja euroga. Vaata karistusseadustiku (RT I 2001, 61, 364) §-i 47.

Lisaks erakondade ja valimiskampaaniate rahastamist puudutavatele sanktsioonidele käsitletakse karistusseadustiku paragrahvides 161–168 ka olulisi valimisvabaduse rikkumist puudutavaid sanktsioone.⁶

Hääle ostmine on kuritegu ja karistusseadustiku paragrahvi 164 kohaselt on see karistatav rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Hääle müümisele sanktsioone ei rakendata.

Piisava teabe esitamata jätnud erakonnale võib määrata sunniraha. Sunniraha pole karistus, vaid pigem meetod, millega pannakse õiguserikkuja tehtud viga heastama.

Veel üks oluline aspekt puudutab keelatud annetuste vastuvõtmise seadustamist. 1. aprillil 2011 jõustus erakonnaseaduse muudatus, millega seadustati keelatud annetuste vastuvõtmine. Enne nimetatud seadusemuudatuse jõustumist uuris selliseid juhtumeid Politseiamet. Nüüd aga teostab nende juhtumite üle järelevalvet eelnimetatud seadusemuudatuse alusel loodud komisjon.⁷

Alates 19. maist 2011 on komisjon seoses sunnirahaga väljastanud 54 ettekirjutust ja hoiatust.⁸ Komisjoni protokollil kohaselt võtavad ettekirjutusi ja hoiatusi arvesse erakonnad, üksikkandidaadid ja valimisliidud. Nõutud teave väljastatakse kas täiendavalt või esitatakse vaie komisjonile, mis peab oma otsuse üle vaatama.

Komisjoni ettekirjutuse peale on võimalik esitada kaebus. Erakonnaseaduse paragrahvi 12¹³ sätestatakse, et kui erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik või üksikkandidaat leiab, et komisjoni ettekirjutusega rikutakse tema õigusi, võib ta pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras kohtusse.

3. Suunised

Erakondade rahastamise reguleerimiseks pole koostatud ühtegi üksikasjalikku juhendit. Komisjoni veebilehelt võib leida neli tehnilist juhendit seoses hiljuti avatud aruande esitamise süsteemi kasutamisega. Seal on olemas valimiskampaania aruande koostamise ja esitamise juhendid.⁹ Kuna veebipõhine platvorm loodi alles hiljuti (2013. aasta juulis) ja sellest ajast saati on toimunud vaid kohaliku omavalitsuse volikogu valimised, siis on koostatud juhendid vaid valimiskampaania aruande esitamiseks. Usutavasti koostatakse lähitulevikus veel juhendeid, kui toimub teisi valimisi.

Alates 1. aprillist 2014 vastutab komisjon kolm aastat tõsisest rahalistes raskustes olnud erakondadele nõu andmise eest. Erakonnaseaduse paragrahvi 12¹⁰ kohaselt kohustub komisjon esitama erakonna vastava taotluse alusel erakonnale ettepanekuid majanduslike raskuste ületamiseks, erakonna likviidsuse taastamiseks, maksujõulisuse parandamiseks ja jätkusuutliku majandamise tagamiseks. Kuigi see on hea, et erakonnad peaksid saama nõu

⁶ Vaata karistusseadustiku (RT I 2001, 61, 364) §-e161–168.

⁷ Õigusekspertide grupp andis seadusemuudatusele halvima seaduse tiitli. Artikli leiab siit:

<http://arvamus.postimees.ee/659050/parim-ja-halvim-seadus-miks-selline-valik/>

⁸ Komisjoni ametlik veebileht: <http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused>

⁹ http://www.erjk.ee/sites/default/files/valimiskampaania_aruande_esitamise_meelespea.pdf

jätkusuutliku majandamise osas, on kaheldav, et komisjon peaks olema määratud seda ülesannet täitma. Üsna tõenäoliselt suudavad audiitorid anda adekvaatsemat nõu likviidsuse jms osas. Komisjon on teinud ettepaneku, et sellised ülesanded tuleks pigem audiitorite täita jätta. Lisaks sellele on komisjon väitnud, et see võib sattuda rollide konflikti, kuna järelevalveorganina tuleb sel ka enda kui rahandusnõustaja üle järelevalvet teostada.¹⁰

Komisjoni eesmärk on organiseerida ennetus- ja teavitustööd. Veebilehelt leiab komisjoni kirjavahetust (sealhulgas märgukirju) ja komisjoni otsuseid erinevate erakondade rahastamise juhtumite osas ning need omavad olulist informatiivset väärtust.

4. Läbipaistvus ja üldsuse osalus

Erakond koostab tulude, kulude ja saadud laenude kohta kvartaliaruande kvartali lõpu seisuga ja esitab selle komisjonile nõutud vormis kvartali järgneva kuu kümnendaks kuupäevaks. Aruanne avalikustatakse komisjoni veebilehel.

Erakond on kohustatud pidama teabe avalikustamiseks veebilehte, mille aadressist ta teavitab kohtu registriosakonda.

Juba avalikustatud andmetes tehtava muudatuse korral näidatakse ära muudatus ja selle tegemise kuupäev. Erakond teavitab muudatuse tegemisest komisjoni.

Komisjonil on veebipõhine platvorm, kuhu erakonnad oma aruanded üles laadivad ja kus need avalikustatakse. Seda veebipõhist platvormi ei saa aga võtta kui raamatupidamisprogrammi, kuna see küll kuvab andmed, aga ei töötle neid. Platvormi saab kasutada aruannete esitamiseks ja nende võrdlemiseks. Erakonnad kohustuvad esitama oma valimiskampaania kulud ja sisestama andmed tulevase võimaliku analüüsi eesmärgil komisjoni veebilehele.

Aruanded avalikustatakse komisjoni veebilehel.¹¹ Nende spetsiifilist sisu selgitati eespool (institutsioonilise järelevalve, seire ja auditi teema all). Aruannete vaatamiseks pole vaja salasõna ega eriluba ning seda saab teha igaüks, kellel on ligipääs internetiühendusele.

Komisjon teostab avalikku järelevalvet ettekirjutuste esitamise, sunniraha määramise ja hoiatuste tegemisega. Komisjonil on kahtluse korral õigus nõuda erakonnalt, üksikkandidaadilt ja valimisliidult lisadokumente. Alates 1. aprillist 2014 on komisjonil erakonnaseaduse paragrahvi 12¹⁰ lõikest 1 tulenevate ülesannete täitmiseks õigus erakonnalt, valimisliidult või üksikkandidaadilt nõuda erakorralist audiitorkontrolli. See on seotud erakondade rahastamist ja vastava teabe avalikustamist puudutavate üldiste eeskirjadega.

Rikkumistest on võimalik teavitada keskkriminaalpolitseid, kaitsepolitseid, meediakanaleid ja järelevalveorganit.

¹⁰ Vaata komisjoni arvamust erakonnaseaduse muutmise kohta:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7&>

¹¹ Aruanded leiab komisjoni veebilehelt: <http://www.erjk.ee/et/aruanded/erakondade-tulud-ja-laekumised>

Arutelu

Kõigist 20 aasta jooksul tehtud erakonnaseaduse muudatustest on eelnimetatud muudatus 27-s. See tõestab, et erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise üle on Eestis pidevalt arutletud. Erakonnaseadust on muudetud ebaharilikult tihti ning arenguruumi veel on.

Enne viimast muudatust tehti ettepanek, et valimiskampaania kuludele tuleks kehtestada piirangud. Praegu kulutatakse valimiskampaaniate peale tohtu suuri rahasummasid ning Riigikogus esindatud erakonnad on tänu riigieelarvest saadud eraldistele loomulikult eelisolukorras. Vaatamata kodanikuühiskonna liikmete ja ühe Riigikogus esindatud erakonna tehtud ettepanekutele, ei kaasatud valimiskampaania kulude piiranguid kahjuks muudatuse lõppversiooni. Võib julgelt öelda, et enamik praegu võimulolevaid erakondi kindlustasid oma positsiooni ning tagasid eproportsionaalselt jagatavate avalike vahendite ja annetuste juhenditega selle, et uustulnukatel oleks valimistel võimalikult raske edukas olla.

Valimiskampaania kuludele piirangute kehtestamata jätmise põhjus oli see, et valimiskampaania ja reklaami määratlemine on võimatu ülesanne.¹² Mitmed teised riigid on aga selle ülesandega toime tulnud (näiteks Leedu).

Eestis pole korraldatud põhjalikku valimiskampaaniate seiret, mistõttu on raske öelda, kas erakonnad, üksikkandidaadid ja valimisliidud esitavad täpsed valimiskampaania kuluaruanded. Sellele vaatamata võib üsna kindlalt öelda, et erakondade rahastamist puudutavate õigusaktide ja valimiskampaaniate aruannete esitamise rakendamises leidub mitmeid probleeme. Need on oma eesmärgist möödahiilimist lubavate puudulike seaduste ja Eesti erakondade aeg-ajalt esineva ebaetilise käitumise kombinatsiooni tulemus.

Teine oluline valimiskampaaniate kuluaruandeid puudutav probleem on nende ähmane sisu. Erakonnaseaduse kohaselt tuleb esitada vaid tervikmaksumused, aga mitte ühikute maksumused. Seetõttu on keeruline (kui mitte võimatu) hinnata aruandes esitatud kulude vastavust turuhindadele. Tänu seadusemuudatusele olukord veidi paraneb, kuna selle kohaselt tuleb kvartaliaruandes kulude andmed üksikasjalikumalt välja tuua.

Väiksemate erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide toetamise osas on saavutatud mõningast edu. Eesti Rahvusringhääling (kuulub riigile) annab igale valimiskandidaadile võimaluse oma valimisplatvormi tutvustus salvestada ja eetrisse lasta. Eesti Rahvusringhääling laseb nii televisioonis kui ka raadios eetrisse ka avalikke debatte (eesti ja vene keeles). Lisaks haldab Eesti Rahvusringhääling valimiste ajal veebilehte, kuhu erakonnad, valimisliidud ja üksikkandidaadid saavad oma pöördumisi ja muud valimistega seotud materjale üles laadida.

Lisaks eelnimetatule kujutavad endast tõsist probleemi lubatud sularahaannetused, mis suurendavad ebaseaduslike annetuste tegemise ja rahapesu ohtu. Hiljuti puhkes suur skandaal, kui endine Riigikogu ja Reformierakonna (peamise koalitsioonierakonna) liige Silver Meikar andis meedia vahendusel teada, et ta oli annetanud erakonnale anonüümsete toetajate raha. Tema sõnul oli endine Reformierakonna peasekretär Kristen Michal (toona justiitsminister) teinud talle ettepaneku erakonna toetamiseks ja küsinud, kas ta oleks nõus oma nime all

¹² Vaata põhiseaduskomisjoni esimehega tehtud intervjuud: <http://www.postimees.ee/2634244/maruste-parlament-ei-saa-olla-rahvakogu-taitevorgan>

erakonnale raha annetama. 22. mail 2012 avaldatud Silver Meikari ajaleheartikli¹³ tõttu alustati selles asjus kriminaalmenetlust (karistusseadustiku paragrahvi 402¹ tunnustel, mis näeb ette vastutuse erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumise eest). Pärast nimetatud artikli ilmumist ja kriminaalmenetluse algatamist tunnistasid ka teised poliitikud, et neil paluti sama teha. Probleem oli seega palju laiemalt levinud ning sellega oli seotud rohkem erakondi. Seda probleemi käsitletakse seadusemuudatuses ja nüüd on lubatud annetajalt vastu võtta sularahaannetusi kuni 1200 eurot aastas. Rahapesu probleemi see aga ei lahenda, kuna elektrooniliselt tehtud annetustele ei ole piiranguid kehtestatud.

Kohalike omavalitsuste vahendite väärkasutamine valimiskampaaniate ajal tuli päevavalgele viimaste kohalike omavalitsuste ja Riigikogu valimiste ajal. Näiteks kasutasid ühe Tallinna linnaosa kandidaadid linnaosa raha selliste plakatite paigaldamiseks, mis edastasid poliitilisi lubadusi ning mille kõige domineerivamateks elementideks olid kandidaatide portreed. Komisjon otsustas, et plakatite puhul oli tegemist poliitilise reklaamiga. Kuna Eesti õigusaktides pole poliitiline reklaam määratletud, siis on selliste juhtumite puhul sanktsioonide rakendamine keeruline.

Positiivne on see, et vaatamata kõigile eelnimetatud probleemidele on seaduslik avalik ligipääs valimiskampaania ja annetuste kohta käivatele aruannetele võimas vahend meediale ja valitsusvälistele organisatsioonidele. Teabele ligipääsu võib kasutada põhjalikeks uurimisteks ja avaliku surve avaldamiseks ning see peaks lõpuks viima parema poliitilise kultuurini.

Allikad

1. Maruste: Parlament ei saa olla Rahvakogu täitevorgan
<http://www.postimees.ee/2634244/maruste-parlament-ei-saa-olla-rahvakogu-taitevorgan>
2. Parim ja halvim seadus: miks selline valik. <http://arvamus.postimees.ee/659050/parim-ja-halvim-seadus-miks-selline-valik/>
3. Karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364)
4. Erakonnaseadus (RT I 1994, 40, 654)
5. Silver Meikar: erakondade rahastamisest ausalt
<http://arvamus.postimees.ee/849254/silver-meikar-erakondade-rahastamisest-ausalt/>
6. Riigikogu ametlik veebileht. <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=87902>
7. Riigikogu ametlik veebileht: erakonnaseadus
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7&>
8. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni ametlik veebileht
<http://www.erjk.ee/et/>
9. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni arvamus 06.11.2013

¹³ Artikli leiab siit: <http://arvamus.postimees.ee/849254/silver-meikar-erakondade-rahastamisest-ausalt/>