

Erakondade rahastamise jõustamismehhanismi parimad praktikad

1. Sissejuhatus (õiguskaitseorgan)
2. Auditeerimine (järelevalve, uurimine, sanktsioneerimine)
3. Nõustamis- ja koolitustegevused
4. Läbipaistvus ja informatsiooni avaldamine
5. Kaudne rahastamine (eetriaeg, maksueelised, erakonnamaksud)
6. Poliitiline kultuur

1. Sissejuhatus

GRECO (korrupsioonivastane riikide ühendus, ingl *Group of States Against Corruption*) aruannetest selgub, et enamiku Euroopa riikide seadusandluses reguleeritakse (kontrollitakse ja sanktsioneeritakse) erakondade (nii riikliku kui eraviisilist) rahastamist piisavalt. Samas ei ole jõustamismehhanismid enamasti efektiivsed: õiguskaitseasutuste tegevus kannatab sõltumatus, ressursside ja õigusliku mõjuvõimu vähesuse tõttu. See dokument kirjeldab, milliseid erakondade rahastamisreeglite jõustamise praktikaid peetakse üldjuhul parimateks.

Jõustamise põhiprintsiip on see, et kõige tõhusam lähenemisviis on võtta vastu ühtne poliitika rahastamist reguleeriv seadus. See seadus peab sätestama avalikustamise ja aruandluse reeglid ning volitama ühtainust ametkonda seadust jõustama. (van Biezen, 2003: 54) Kui erakondade rahastamist reguleerib üks seadus, peab erakondade rahastamisreeglite jõustamiseks olema ka üksainus vastutav organ.

Õiguskaitseorgan

Kõigis GRECO aruannete järgi kõrge hinde saanud riikides (Saksamaa, Iirimaa ja Ühendkuningriik) on üks organ erakondade registreerimise, rahastamise ja valimiskampaaniate rahastamise reguleerimiseks. Lisaks on õiguskaitseorgani puhul oluline, et selle liikmed on poliitiliselt sõltumatud. Nii on see kõigis kolmes mainitud riigis (Saksamaa, Ühendkuningriik ja Iirimaa), kus erakondade esindajad ei kuulu õiguskaitseorganisse. Seeläbi tagatakse õiguskaitseorgani sõltumatus ja usaldusväarsus. (GRECO UK Report, 2008: 19)

Erapoolikuse vältimiseks tuleb määratleda tingimused. Abinõud erakondade, eriti võimuerakondade mõjustamise vastu on:

- avalikkuse ootused või sarnaste organite sõltumatuse pikk traditsioon
- riigikohtu kohtunik, audiitor või ombudsman
- kahe või mitme erakonna liikmelisus komisjonis, kus peavad olema esindatud ka vähemus või opositsioon (kui ametiasutus on poliitiline)
- volinikke ei nimetata teistkordselt ametisse (ainult eluaegne või ühekordne ametissenimetamine)
- eelarveliste kitsenduste puudumine (ametkonna puhul, mis on muutunud valitsuse jaoks ebameeldivaks) ja
- poliitilise surve puudumine ja valitsuse- või erakonnapoolne mittesekkumine personali ametissenimetamisel

(Austin & Tjernström 2003: 145)

Täielik avalikustamine, korrapärane aruandlus, sõltumatu järelevalve ja efektiivne jõustamine on läbipaistva poliitilise rahastamise süsteemi alus. Avalikustamise jaoks on vaja süstemaatilist aruandlust, auditeerimist, avalikku juurdepääsu dokumentatsioonile ning avalikkuse tähelepanu.

Järelevalve jaoks on vaja õiguskaitseasutust, mida toetavad õiguslikud sanktsioonid, ning jõustamine nõuab tugevat ametivõimu, millel on piisavalt õiguslikku jõudu järelevalveks, kontrollimiseks, uurimiseks ja vajadusel kohtumenetluste algatamiseks. (ibid.) Erakondade rahastamise korrektseks toimimiseks on vaja kõiki neid elemente.

Mis tahes süsteemi efektiivsus oleneb ka erinevate huvigruppide vahelisest koostööst ning tugineb erakondade finantsnõustajate, audiitorite, pankade, valitusorganite, korrupsioonivastaste valveorganisatsioonide ja meedia tagatud järelevalvemehhanismidel (Walecki 2007: 84) Seetõttu peab nende organisatsioonide vahelist koostööd toetama.

Üldiselt **suhtutakse soosivalt erakondade riiklikku rahastamisse** ning sellesse, et eraldised vastavad erakonna suurusele, esindatusele parlamendis ja/või häälte osakaalule. Et tagada võrdsus ja ühiskonna erinevate huvide esindatus, peab süsteem toetama ka väiksemaid parlamendis esindamata erakondi. Samas on erarahastamine osa demokraatlikust kultuurist, kuid peavad olema reeglid, et ükski erakond ei saaks valimisi ära osta või poliitilisi tegevussuundi mõjutada. Niisiis **peab aruandlus hõlmama nii riiklikku kui erarahastamist ning deklaratsioonid peavad järgima kindlaid reegleid.**

Seega on parimad praktikad üldiselt:

- erakondade riiklik rahastamine
- reguleeritud erarahastamine
- üks seadus, mis reguleerib erakondade rahastamist ja kulupiiranguid
- üks järelevalve-, analüüsi-, uurimis- ja sanktsioneerimisõigusega õiguskaitseorgan
- õiguskaitseorgani liikmed peavad olema sõltumatud (apoliitilised)
- õiguskaitseorganil peavad olema selged kohustused ning seadusjärgne õigus korraldada järelevalvet ja uurimisi ning anda juhtumeid üle politseile või kohtutele
- koostöö erinevate huvigruppide vahel

2. Auditeerimine

Enne erakondade rahastamise kontrollimiseks mõeldud efektiivsete jõustamismehhanismide kirjeldamist loetleme mõned rahastamise aruandluse põhimõtted. Avalikustamise reeglid olenevad suuresti sellest, mida peaks avalikustama, kes seda teeb ning kes teavet saab. Üldiselt arvatakse, et õiguskaitseorganid on olnud riiklike vahenditega tehtud tehingute kontrollimisel üsna efektiivsed (Smilov, 2007: 7). Seega on tähelepanu sellel, kuidas reguleerida ja jõustada senisest efektiivsemalt erapäritolu vahendite auditeerimist. Soovitavalt peaks riiklik seadusandlus võtma avalikustamise osas vastu järgmised suunised:

- avalikustamise sätetes peavad olema eristatud sissetulekud ja väljaminekud
- kindlat künnist ületavad annetused peab avalikustama
- annetused peab jagama standardsetesse kategooriatesse
- avalikustamise sätetes peavad olema eristatud erakondade ja kandidaatide rahastamine

- avalikustamise sätetes peavad olema eristatud erakonna igapäevased finantsid ja valimisaegsed finantsid
- avalikustamise reeglid peavad kohalduma nii erakonna riiklikele kui kohalikele finantsidele (ja poliitilistele sihtasutustele)
- avalikustamine peab olema nii annetajate kui ka annetusi saavate erakondade (ja kandidaatide) kohustus
- erakondade aruanded peab avalikustama ametlikule auditeerimisorganile ja avalikkusele

Poliitiliste annetuste avalikustamine lihtsustab poliitilise korrupsiooni avastamist (ja seega ka võimaliku ennetamist). (van Biezen, 2003: 56)

Alates 1984. aastast on Saksamaa olnud hea näide, kuidas kujundada erakondade finantsaruandeid. Need peavad sisaldama kogu erakondliku organisatsiooni kõikide tasemete (kaasa arvatud kohalike harude ning riiklike ja juhtivpeakontorite) sissetulekuid ja väljaminekuid, võlgnevusi ja varasid. Raha liigutamist läbi poliitiliste sihtasutuste või sidusühenduste peetakse ohtlikuks, kui puuduvad läbipaistvust puudutavad reeglid, näiteks Ungaris, Itaalias ja Sloveenias. Seetõttu on oluline, et aruanded hõlmaks nii riiklike ja kohalike harude kui erakondade sihtasutuste arvepidamist (TI, 2012: 2). Saksamaal koostatakse aruanded vastavalt standardsele seadusega määratud vormile. Nii kõikehõlmav aruandlus kui ka finantsaruannete standardiseeritud vorm on lisavahendid, mis toetavad aja jooksul efektiivset järelevalvet erakondade lõikes. (van Biezen, 2003: 57) Seetõttu soovitatakse, et aruandluse reeglid oleksid selged ning et aruanded järgiks sama ülesehitust iga erakonna aruande puhul. See teeb õiguskaitseorgani jaoks auditite kontrollimise lihtsamaks, kuna erakonnad teavad, mida neilt oodatakse ning mida peetakse aruandluses rikkumiseks.

Samuti peab määrama ka mõistlikud künnised, millest alates avalikustatakse annetatavad summad koos annetaja isikuandmetega. Kui künnis on liiga madal, kaasneb sellega õiguskaitseorgani jaoks palju andmetöötlust, ning kui künnis on liiga kõrge, annab see rohkem võimalusi saada raha ebasobivatest allikatest. Samuti on võimalik, et jõukad annetajad teevad mitu väiksemat annetust, mida ei pea registreerima, seega **peavad künnised olema mõistlikud**. Lisaks on õiguskaitseorganil lihtne kontrollida pangatehinguid, niisiis **peavad sularahamaksed olema piiratud, kuna neid ei saa väga efektiivselt kontrollida**. Samas peaksid need mingi piirini olema lubatud, sest vastasel juhul võivad erarahastajad hoiduda toetuste maksimisest ning erakondade toetamise demokraatlik põhimõte satub ohtu. Õiguskaitseorgani jaoks on samuti oluline kontrollida eraannetajate isikut ning seda, kas toetajad pärinevad kindlatest ettevõtetest, mis tähendaks kaudset ettevõtlusrahade kasutamist mõjutamise eesmärgil (van Biezen, 2003: 58-59). Ainult 10¹ riiki on otsustanud teha annetajate isikud ja annetatavad summad avalikuks, kuid põhimõtet peaks anonüümsete annetuste vältimiseks rakendama kõigis riikides. (TI, 2012: 2)

Veel üks käsitlemist vajav küsimus on liikmetasud. Üldjuhul on raske teada saada, kui palju on konkreetne liige oma erakonnale isiklikult raha eraldanud, sest 1 eurost sadade eurodeni tehtud maksed võib arvele võtta liikmetasuna ning tavaliselt ei ole neile piiranguid (näiteks Eestis). Niisiis on siin paranemisruumi. Eristama peab liikmetasu ja annetust ning liikmetasu peab süsteemi

¹ Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Prantsusmaa, Leedu, Läti, Poola, Portugal, Slovakkia ja Hispaania (TI, 2012: 4)

lihtsustamiseks piirama. Liikmetasude piiranguid ning informatsiooni iga erakonnaliikme eraldiste kohta peab täpsustama igas riigis.²

Walecki lisab, et on ülioluline paika panna **erakonna sisemised kontrollmehhanismid** (siseauditeerimine ja tulemuste esitamine erakonna kongressidel). (Walecki 2007: 79-80) See praktika on kasutusel Saksamaal, kus siseauditid esitatakse ülevaatamiseks erakonna liikmetele.

GRECO andmetel on auditeerimise jõustamismehhanism üldjoontes efektiivne Ühendkuningriigis ja Saksamaal. Samas on Saksamaa süsteemi puudujääk see, et kampaaniakulusid ei jälgita. Ühendkuningriigis jälgitakse eriti valimiskampaaniate rahastamist. Saksamaa erakondade seadus sisaldab üksikasjalikke sätteid kasumiaruandes ning varade ja kohustuste aruandes esitatava informatsiooni kohta. (GRECO report on Germany, 2009: 12) Ühendkuningriigi 2000. aasta erakondade, valimiste ja referendumite seaduses (PPERA) kehtestati reeglid selle kohta, kust erakonnad ja teised grupid või inividid võivad rahalist toetust vastu võtta, kui palju võivad nad kulutada konkreetsetele valimiskampaaniatele ning kuidas tagatakse poliitilise süsteemi läbipaistvus. Mõlema riigi organid **analüüsivad ja avalikustavad infot annetuste kohta**, avalikustamist käsitletakse hiljem. Mõlemal juhul kontrollivad sõltumatud järelevalveorganid reeglite järgimist ning tegelevad reeglite võimalike rikkumistega (Saksamaal ja Ühendkuningriigis antakse juhtumid üle kohtutele). **Reeglite rikkumisel võivad organid kehtestada sanktsioone** (sanktsioonidest räägitakse hiljem).

Auditeerimisel peavad erakonnad ja kandidaadid **aru andma annetuste, laenude ja arvepidamise kohta**, et komisjon saaks vastavat informatsiooni avalikustada. Seejärel teeb komisjon kindlaks, et annetused on tulnud lubatud allikatest, näiteks valimisregistris olevatelt isikutelt, ning kontrollib ka seda, et erakonnad ja kandidaadid jääksid valimis- ja referendumikampaaniates kulupiirangute raamesse. (Electoral Commission 2010: 1)

Iirimaal on üks lisanõue. Iga erakond nimetab ühe **riikliku agendi, kes peab aru andma kogu erakonna valimiskuludest ja neid kontrollima**. Ka igal kandidaadil peab olema selline agent (või peab ta ise seda kohustust täitma). Agendid vastutavad valimiskampaania korrektse haldamise eest ning tagavad, et valimiskulude deklaratsioonid ja aruanded on korrektselt vormistatud ning edastatud vastavale ametiasutusele (standardikomisjonile). (GRECO Report on Ireland, 2009: 6) See teeb aruannete kontrollimise õiguskaitseorgani jaoks lihtsamaks ning samas teatakse, kes on vastutav ja kellega probleemide korral ühendust võtta. Kui ühel konkreetsel isikul on kogu vastutus arvepidamise eest, võib see samuti takistada kahtlaseid annetusi.

Usaldusväarsuse ja läbipaistvuse tagamiseks peavad **arvepidamist auditeerima sõltumatud organid** (auditeerimisasutused). Samuti soovitatakse, et õiguskaitseorgan kehtestaks auditeerimisasutustele nõuded. Seda nõuet on raskem rakendada kandidaatide puhul, sest auditid võivad olla kulukad (GRECO UK Report, 2008: 18). Veel üks variant on see, et õiguskaitseorgan eraldab rahalisi vahendeid sõltumatute selliste audiitorite nimetamiseks, kes kontrollivad erakondi, valimiskampaaniaid ja kandidaate.

Kindlustamiseks õiguskaitseorgani töö efektiivsust peavad olema määratletud selged reeglid või juhised selle kohta, millist arvepidamist ja kuidas deklareerida. Õiguskaitseorganis peavad olema auditeerimise, järelevalve ja aruannete avaldamise protseduurireeglid (**sise-eeskirjad**). Need on

² <http://www.erik.ee/et/aruanded/erakondade-tulud-ja-laekumised>

olemas Ühendkuningriigis, kus valimiskomisjon on avaldanud veebis **reeglid järelevalve, uurimise ja sanktsioneerimise kohta**. Õiguskaitseorgan juhindub neist reeglitest võimalike rikkumiste kohta otsuste tegemisel ning seega on menetlus läbipaistvam.

Järelevalveroll

Ühendkuningriigi valimiskomisjonil on õigus

- nõuda oma reguleerimisalas olevatelt isikutelt informatsiooni (dokumente) ja külastada nende kasutatavaid valdusi
- kui komisjonile ei tagata valdustel olevatele dokumentidele pärast nõude esitamist ligipääsu, võib komisjon paluda rahukohtunikul või (Šotimaal) šerifil väljastada inspekteerimismäärus, millega lubatakse siseneda konkreetsetele valdustele, kus dokumente hoitakse (ainult põhjendatud juhtudel)
- väljastada avalikustamise nõude, millega kohustatakse jälgitavat organisatsiooni või isikut esitama kindlat dokumentatsiooni või informatsiooni (et kindlustada nõudele reageerimine probleemide korral, mille puhul aeg on kriitilise tähtsusega või teiste avaliku huvi all olevate küsimuste puhul või kui organisatsioon ei ole reegleid järginud või vabatahtlikult koostööd teinud).
- nõuete mittejärgimise korral väljastada tsiviilsanktsioon või anda juhtum üle süüdistuse esitamiseks

Samuti on komisjon koostanud avalikustamiseeskirja, et panna paika reeglid varade deklareerimise kohta.³

Uurimisroll

Uurimistegevuse võib alata mitmel põhjusel, näiteks siis, kui ei ole esitatud seadusjärgset aruannet või kui esitatud aruanne viitab võimalikule seaduserikkumisele. Uurimiseni võivad viia ka juhud, kui komisjonile esitatakse väide seaduse rikkumise kohta või kui komisjon saab võimalikust probleemist teada teiste kanalite, näiteks pressiaruannete kaudu. (EC 2010: 7)

Sel juhul on komisjonil õigus:

- taotleda isikult või organisatsioonilt kindla aja jooksul vabatahtlikku dokumentatsiooni, informatsiooni või selgituse esitamist
- kasutada seadusjärgseid õigusi ning väljastada uurimiskohtu, millega kohustatakse esitada inspekteerimiseks dokumentatsioon ja/või tulla vestlusele
- mõnel juhul (informatsiooni hävitamise või kõrvaldamise ohu korral) võib komisjon nõuda koostööd eelneva teatiseta (reeglid vestluse korraldamiseks)
- uurimiskohtu mittetäitmine mõjuva põhjuseta on kriminaalkuritegu, seega taotleb komisjon üldjuhul nõude jõustamist kohtu korraldusega
- taotleda süüdistuse esitamist (kui informatsiooni ei avaldata), kuid tõenäolisemalt taotleb komisjon avalikustamiskohtu jõustamist kohtu vastu üles näidatud lugupidamatuseavalduse alusel. (EC 2010: 9)

³ http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf

GRECO Ühendkuningriigi aruande kohaselt **peaks valimiskomisjon olema juhtumite uurimisel ja politseisse andmisel proaktiivsem** (GRECO UK Report, 2008: 10). Samuti peaks füüsilistel isikutel olema võimalus juhtida komisjoni tähelepanu võimalikele seaduserikkumistele.

Sanktsioneeriv roll

Sanktsioone saab kohaldada juriidilistele või füüsilistele isikutele. Ühendkuningriigis võib 2000. aasta erakondade, valimiste ja referendumite seaduse (PPERA) vastu eksinud või üht kirjeldatud seaduse sätet rikkunud isikule rakendada järgmisi sanktsioone:

- tühiste rikkumiste korral sanktsioone ei kohaldata, vaid antakse nõu heade praktikate kohta
- esmase rikkumise korral (nt aruanne esitatakse hilinenult) fikseeritud rahatrahv (200£)
- tõsisemate rikkumiste eest varieeruv rahatrahv (250£ kuni 20 000£), lisaks menetletakse neid juhtumeid kohtus
- täitmisenõue tegevuse määramiseks, et rikkumised ei korduks (personali koolitamine või aruandlussüsteemi muutmise)
- taastamisenõue tegevuse määramiseks, et taastada rikkumiseelne olukord (loobumine rikkumise teel saadud hüvedest)
- peatamisenõue, mis keelab isikul või organisatsioonil jätkata või alustada määratletud tegevust enne nõude täitmist
- jõustamist kohustavad tegevused, et viia individ või organisatsioon nii palju kui võimalik vastavusse rikkumiseelse olukorraga
- (kohtu korraldusega) raha konfiskeerimine (annetuse suurus), kui see on vastu võetud lubamatust allikast või on seda varjatud
- sanktsioonid lihtmenetluse ja kriminaalkorras karistatavate rikkumiste eest on trahvid suuruses kuni £5000, piiramatud trahvid või vangistus (maksimaalselt 12 kuud). Karistuse üle otsustavad kohtud ning komisjon peab asja üle andma tavaliselt siis, kui seotud on suured summad.

(EC 2010: 10-14)

Ühendkuningriigis on valimiskomisjonil õigus uurida väiteid reeglite võimalike rikkumiste kohta ning ennetavalt tuvastatud rikkumisi. Komisjonil ei ole sanktsioneerimisvõimu kandidaatide kulude ja annetustega seonduvate reeglite rikkumise suhtes, kuid see võib anda arvatava rikkumise üle kriminaaljuurdluseks või taotleda süüdistuse esitamist nagu iga teine huvitatud organisatsioon või isik. (EC 2010: 2) Juhtumite tulemustest avaldatakse kokkuvõtteid.⁴

Komisjon otsustab, kas on toimunud rikkumine. Komisjon vastutab oma otsuste eest ise. Kui rikkumine leiab kinnitust, järgnevad komisjoni sanktsioonid. Komisjon võtab sanktsioonide määramisel arvesse rikkumist raskendavaid ja kergendavaid asjaolusid. (EC 2010: 15-16)

Sanktsioonide jõustamiseks on olemas ka head praktikad ja meetmed – trahvide arvutamise alused, ajapiirangud, trahvide suurus, vastutav personal, kirjeldused trahvide tasumiseks, trahvide põhjendused – mida peab järgima nii komisjon kui ka sanktsioneeritav isik või organisatsioon. Seetõttu on oluline, et erinevat tüüpi rikkumiste vastu oleksid sanktsioonid ega esineks seaduselünki. **Sanktsioonid peavad olema proportsionaalsed ning erakondi peab informeerima sellest, mis**

⁴ <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities/our-role-as-regulator-of-political-party-finances>

liigitub rikkumise alla. Seega peab erakondi ja kandidaate headest praktikatest informeerima. Ühendkuningriigis on rikkumise olemuse ja vastavate sanktsioonide seletamiseks koolitused, infoliinid ja informatsioon veebis. Tulemuste saavutamiseks **peavad sanktsioonid olema ka õigeaegsed.**

Mitmete riikide kogemus on näidanud, et **efektiivne jõustamine sõltub rohkem rahatrahvidest** (kaasa arvatud riiklikust rahastamisest ilmajätmine) **kui karmidest kriminaalsanktsioonidest.** (IFES TIDE Manual or the International IDEA Handbook on Funding of Political Parties, Walecki 2007: 87)

Auditeerimisega seonduvalt on seega õiguskaitseorgani tööd lihtsustavad parimad praktikad:

- õigus auditeerida nii erakonna tavapäraselt kui ka valimiskampaaniate rahastamist
- annetuste, laenude ja arvepidamise nii sisene kui väline sõltumatu auditeerimine
- ettevõtlusraha, sularahamaksete ja anonüümsete maksetega seonduvad keelud seadusandluses ning maksesummade piiramine
- välismaiste annetuste piiramine või keelustamine
- erakonnas või kandidaadi nimel vastutab deklareerimise ja rahastamise aruandluse eest üks isik
- selged reeglid, millega eristatakse liikmetasusid ja annetusi (piirangud ja selge aruandlus)
- lubatavate mitterahaliste panuste ja nendega seonduva aruandluse ulatuse reguleerimine
- auditite avalikustamine
- annetajate isiku ja annetussummade avalikustamine (määrama peab mõistlikud künnised, alates millest annetussummad avalikustatakse koos panustajate isikuandmetega)
- õiguskaitseorgani koostatud uuritud juhtumite kokkuvõtted (et analüüsida rahastamiskeeme, mitte ainult kontrollida arvude vastavust)
- aruanded peavad sisaldama kogu erakondliku organisatsiooni sissetulekuid ja väljaminekuid, võlgnevusi ja varasid igal tasemel (riiklikud ja kohalikud peakontorid)
- proportsionaalsed ja paindlikud sanktsioonid
- õiguskaitseorgani sõltumatuse, ressursside ja õiguste tagamine, et teha järelevalvet, uurida ning sanktsioneerida.

3. Nõustamine ja koolitamine

Erakondi ja kandidaate toetavad seadusjärgsete nõuete järgimisel spetsiaalsed vahendid (haridus, koolitused, tugiteenused nagu telefoninõustamine ja põhisuunised, moraalsed ja materiaalsed stiimulid). Väidetavalt on lähenemist edendatud Ameerika Ühendriikides, kuid GRECO aruannete põhjal on antud vahendid enamikes Euroopa riikides puudulikud. (Austin & Tjernström 2003: 147) OSCE erakondade rahastamise juhise (*ingl Guidelines on Political Party Financing, 2011*) eesmärk on pakkuda erakondadele nõu rahastamisega seonduvate probleemide lahendamisel. Samuti koostab ja avaldab GRECO aruandeid riikide erakondade rahastamise olukorrast ja arengutest EL-i riikides ning annab edaspidiseks soovitusi. Sellised juhised ja koolitustegevused on olemas Ühendkuningriigis ja Iirimaa. Järgnevalt antakse neist ülevaade.

Ühendkuningriigis on valimiskomisjon **erakondade, kandidaatide, agentide ja kampaaniates osalejate jaoks koostanud suunised ja infolehed** eraannetuste ning nendega seonduva aruandluse kohta. Lisaks pakub komisjon **infoliini, veebilehte ja veebipõhiseid seminare, et õpetada kandidaate**

oma finantse, annetusi, kulusid ja laene paremini deklareerima. Valimiskomisjoni jaoks on olemas ka **jõustamise tegevussuundade dokument, mida järgida**. Sellega pannakse aruandluse kontrollimiseks paika reguleerija järelevalve, uurimise ja sanktsioneerimise aspektid (eelnevalt kirjeldatud). (Electoral Commission 2010: 2) Dokumendis on lühike sissejuhatus registreeritud erakondade ja raamatupidamisüksuste varahoidjate rollist ning suunised, kuidas hallata annetusi ja laene. Samuti on komisjon avaldanud selgitusi oma reguleeriva rolli konkreetsete aspektide kohta, näiteks kuidas tegeletakse väidetega ning kuidas avalikustatakse informatsiooni oma töö kohta. (EC 2010: 2) Eesmärk on **tegutseda ainult vajadusel ning proportsionaalsel viisil. Järelevalve on tavapärase praktika** nõuete täitmise tagamiseks. Komisjon võib kasutada uurimisvõimu (dokumentide, informatsiooni või vestlusel osalemise nõudmiseks) iga isiku või organisatsiooni puhul, kui on alust arvata, et erakondade ja valimiste rahastamise osas on toime pandud seadusrikkumine. (EC 2010: 4)

lirimaal on õiguskaitseorganil (standardikomisjonil) erakondade, kandidaatide, ametnike, valimiskampaaniate, riikliku rahastamise ja annetuste jaoks rida suuniseid.⁵ Erinevate ametnike jaoks on avaldatud mitmeid dokumente, et aidata neil finantsaruandeid esitada ning informeerida neid sellest, millised on ebaseaduslikud annetused. Neid praktikaid võiks järgida teisteski riikides, et vältida vigu aruandluses ning seega lihtsustada õiguskaitseorgani tööd. Õiguskaitseorganid peavad samuti kindlaid reegleid (suuniseid) järgima ning läbipaistvuse suurendamiseks peaksid need veebis avaldatud olema.

Nõustamise ja koolitamisega seonduvad parimad praktikad on:

- suunised ja infolehed erakondade, kandidaatide, agentide ja kampaaniates osalejate jaoks, et aidata neil korrektselt sissetulekuid ja väljaminekuid deklareerida
- õiguskaitseorgani korraldatud koolitused, et selgitada sissetulekute ja väljaminekute deklareerimist
- abistavate materjalide veebis avaldamine, tugiteenuste pakkumine
- parimate praktikate võrdlevate analüüside (näiteks GRECO aruannete) levitamine ametnike hulgas

4. Läbipaistvus ja informatsiooni avaldamine

Erakondade sissetulekute ja väljaminekute aruandluse põhiline filosoofia on muuta erakondade rahastamine avalikuks aruteluküsimuseks. Avaliku arutelu eeldatavad mõjud on annetajate hoolikam valimine ja rahaliste vahendite vastutustundlikum kasutamine. Efektiivne reklaamimine nõuab, et aruanded oleksid avalikkusele ja meediale kergelt kättesaadavad. Õiguskaitseasutuse jaoks pakub see võimaluse kontrollida finantstegevusi ja vaidlustada aruannete mis tahes osi. (Austin & Tjernström 2003: 148)

Enamik Euroopa riike ei paku avalikuks aruteluks piisavalt informatsiooni, samuti jälgita informatsiooni riiklikult, et seda oleks võimalik kriitikat silmas pidades kasutada. Siiski on Saksamaa, Ühendkuningriik, Leedu ja Eesti loonud veebipõhised süsteemid, kus avaldatakse erakondade finantstegevusi (Ühendkuningriigis ja Eestis kord kvartalis, Saksamaal ja Leedus kord aastas, lisaks valimiskampaaniate lõikes; välja arvatud Saksamaal). Veebisüsteem on kõige algelisem Saksamaal, kus finantse avalikustatakse iga aasta kohta pdf failina ning dokument sisaldab kõiki erakondi, nende erinevaid sissetulekute ja kulutuste tüüpe. Konkreetset informatsiooni on keeruline otsida, kuigi

⁵ <http://www.sipo.gov.ie/en/>

dokumendid ise on loogiliselt koostatud ning sissetulekute ja kulutuste eristamiseks piisavalt üksikasjalikud.⁶ Leedu veebipõhine andmebaas sarnaneb Saksamaa omaga, sest avalikustatakse pdf failid, millest ei saa konkreetseid kirjeid üles otsida. Ühendkuningriigi süsteem võimaldab informatsiooni veebis otsida, kuid ei ole kasutajasõbralik: konkreetse erakonna finantside ülesleidmine kindla ajavahemiku või valimiste lõikes võtab palju aega.⁷

Eesti veebipõhises andmebaasis on välja toodud nii valimiskampaaniate kulud kui tavapärased kvartali kontoväljavõtted. Konkreetse erakonna finantsandmete ning annetajate nimede otsimine on üsna lihtne. Samas on kuludest tihti raske aru saada, kuna kategooriates on lubatud kajastada „teisi väiksemaid kulusid“ ning keeruline on eristada liikmetasude ja annetuste summasid.

Samuti lihtsustab Ühendkuningriigi puhul informatsiooni otsimist see, et ka laenud avaldatakse eraldi. Laenajate nimed ja aadressid ning tingimuste üksikasjad avaldatakse samuti.

Eesti valimiskomisjonil ei ole veebis üleval menetlusreeglid ja suuniseid kontode kontrollimiseks. Ühendkuningriigi lehel on aga **menetlusreeglid avalikud** ning need on komisjoniliikmete õiguste määratlemisel väga selged. See võiks olla eeskujuks menetlusreeglite ning komisjoniliikmete õiguste ja kohustuste avalikustamisel. Iirimaa puhul on õiguskaitseorgani vastutused ja õigused samuti loetletud, kuid komisjoni veebilehe ülesehitust on keeruline jälgida. Nii on lugu ka Saksamaa Bundestagi presidendi kantselei puhul, mis aruandeid kontrollib – veebilehte on keeruline jälgida. Seega on Ühendkuningriigi veebileht üldise ülesehituse poolest hea näide, kuna seal on avaldatud erakondade reeglid, protseduureeglid, informatsioon komisjoni ja selle õiguste kohta ning finantsaruanded. Eesti süsteemis on lihtne vaadata aruandeid kategooriate lõikes, samas kui Ühendkuningriigi puhul on see veidi liiga keeruline, kuigi süsteem võimaldab teha otsinguid kindlate märksõnade järgi. Iirimaa avaldatakse veebis aruandeid ja iga-aastaseid analüüse, kuid tekstifailidena, mistõttu on konkreetsete andmete otsimine raskendatud. Samas annab veebileht üsna üksikasjaliku ülevaate erakondade, kandidaatide ja valimiskampaaniatega seonduvatest rahalistest vahenditest.

Iirimaa avaldab õiguskaitseorgan (standardikomisjon) iga-aastase aruande erakondade rahastamise määruste täiustamise, oma tegevuste ja aasta jooksul uuritud kaebuste kohta. See on väga hea praktika, kuna võtab kokku kõige olulisemad juhtumid ning annab ülevaate erakondade rahastamisest ühe aasta jooksul. Sarnast analüüsi tehakse Leedus.

Peale veebiaruannete avaldatakse finantsaruandeid ka parlamendi dokumentides. Mõned näited on Saksamaa, Austria, Prantsusmaa, Itaalia ja Portugal. (Austin & Tjernström 2003: 148)

Läbipaistvuse ja avalikustamisega seonduvad parimad praktikad on:

- aruannete avaldamine veebis ja parlamendi dokumentides
- veebipõhised andmebaasid peavad olema loogilised ja kergesti jälgitavad, pakkudes ka märksõnade järgi otsimise võimalust
- õiguskaitseasutus peab avaldama oma menetlusreeglid
- nii tavapäraste erakonna (kvartali või aasta) finantside kui valimiskampaania finantside avaldamine

⁶ <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html>

⁷ <https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>

- õiguskaitseorgan peab koostama ja avaldama võrdlevaid analüüse erakondade rahastamise kohta (kajastatakse esinenud probleeme või soovitud arenguid)
- koostöö erinevate huvigruppide (vabaühendused, meedia) vahel avaliku arutelu tekitamiseks erakonna rahastamise küsimustes

5. Kaudne rahastamine

Lisaks otsestele toetusrahadele tavategevuse, valimiskampaaniate ja parlamentaarse rühmatöö toetuseks võivad erakonnad saada ka erinevaid mitterahalisi subsideidume ja kaudset rahastust, näiteks tasuta eetriaega raadios või televisioonis, alandatud postitasu või erinevaid maksusoodustusi ning mõnikord avalike koosolekuruumide tasuta kasutamist. Kuigi selline avalik toetus ei ole otsene, aitab see erakondadel üldtegevust korraldada ning toetab nende põhifunktsioone demokraatlikus riigis. (van Biezen, 2003: 39)

Tasuta eetriaeg ja ligipääs meediale

Tasuta eetriaeg ja ligipääs meediale on tänapäevaste valimiskampaaniate üks levinumaid jooni. See tähendab aja eraldamist erakondadele, et võimaldada neil edastada oma sõnumit tasuta televisioonis või raadios. Võttes arvesse televisiooni tohutut tähtsust poliitilise suhtluse kanalina, on see „tasuta aeg“ ülioluline mitterahaline hüve, kuigi selle turuväärtust on keeruline hinnata. Tasuta eetriaega eraldamise meetod ja põhimõtted on üldjuhul sarnased otsese rahastamise omadega: erakondadele antakse kas võrdselt aega või eraldatakse erakonnapoliitilistele ülekannetele aega proportsionaalselt erakonna sooritusega eelmistel üldvalimistel. Sellisele riiklikule toetusele kvalifitseerumiseks peab erakond saama minimaalse arvu hääli ja/või võistlema kindlas arvus ringkondades. (van Biezen, 2003: 40)

Maksusoodustused

Erakondadele eraannetuste tegemise julgustamiseks on levinud vahend muuta annetused maksuvabaks või võimaldada summa maksust maha arvata. Annetuste ja liikmemaksudega seonduvad maksusoodustused on rahastamise segatüüp, kuna julgustavad avalike meetmete kaudu erarahastamist. Seda tüüpi rahastamise avaliku elemendi moodustab kingituste täielik või osaline subsideerimine riigikassast, kuna saamata jääb maksusumma, mida oleks muidu vastava rahasumma pealt saadud. **Kindlustamaks, et selline süsteem ei soosi rikkaid annetajaid, tuleb maksusoodustusi rakendada ainult väikestele ja keskmise suurusega annetustele.** (van Biezen, 2003: 41)

Maksusoodustuste süsteem, kus annetuste võrra vähendatakse maksusummat, vähendab maksukohustust sõltuvalt annetaja piirmaksumäärast. Suhteline maksusoodustus on seega suurem kõrgema sissetulekuga annetajate jaoks. See võib kahjustada erakondade võrdseid võimalusi. Selles valguses oli Saksamaa *Bundesverfassungsgericht*'i (põhiseaduskohtu) 1958. aastal kõigile erakondadele ja annetajatele võrdselt kohaldatud maksueelis põhiseadusega vastuolus, kuna soosis ebaproportsionaalselt kõrgema sissetulekuga annetajaid. (van Biezen, 2003: 41)

Erakonnamaksud

Vastuolulisem kaudse rahastamise vorm on maksed parlamendiliikmetelt, mida mõnikord nimetatakse erakonnamaksudeks. See on rahastamisvorm, mille kohaselt maksavad parlamendiliikmed kindla summa saadavast parlamendiliikme tasust esindatavale erakonnale. Erakonnamaksud ning eriti maksed valituks osutunud esindajatelt on Euroopa riikides levinud praktika. Need maksed võivad küündida märkimisväärsete rahasummadeni ning olla mõne erakonna oluline sissetulekuallikas (näiteks Rumeenias ja Poolas). (van Biezen, 2003: 42) Kuigi seda tüüpi

rahastusallikat käsitletakse mõnikord eraannetusena, on seda siiski parem käsitleda kaudse – või mõne väitel varjatud avaliku rahastamise vormina. Seda eriti siis, kui maksed parlamendisaadikutelt erakonnale on kohustuslikud. (van Biezen, 2003: 43)

Siinkohal võib küsida, kas see rikub mõnes riigis seadust, näiteks Saksamaa põhiseadust, milles sätestatakse parlamendisaadikute sõltumatuse tagamine piisava tasustamise abil. Kui parlamendiliikmed maksavad erakonnale märkimisväärseid rahasummasid, võib see viidata, et nende sõltumatus on ohus. Teise võimalusena võib see osutada, et tasud on vajalikust märkimisväärselt kõrgemad. (van Biezen, 2003: 43) Seetõttu **oleks poliitikute mõjutamise vältimise seisukohast efektiivne seada liikmemaksudele ja sissemaksetele piirangud.**

Lühidalt on erakondade kaudse rahastamise parimad praktikad:

- võimaldada tasuta, kuid piiratud aega meedias (televisioonis, raadios) ning pinda reklaamtahvliel (kõigile erakondadele) (näide: Tšehhi)
- maksusoodustusi peab rakendama ainult väikestele ja keskmise suurusega annetustele, tagamaks, et süsteem ei soosi rikkaid annetajaid
- poliitikute mõjutamise vältimiseks peavad kehtima liikmetasude ja sissemaksete piirangud

6. Poliitiline kultuur

Huvitaval kombel on Põhjamaades erakondade rahastamisreeglid väga vähe reguleeritud ja jõustatud. Näiteks on Rootsis avalik rahastamine mingil määral reguleeritud: rahalisi vahendeid võib eraldada, kui erakond on avaldanud iga-aastase finantsaruande. Erarahastamine (annetused, liikmetasud, laenud, väljaanded, loteriid, sissetulekud varadest või muust äritegevusest) pole reguleeritud, samuti pole valimiskampaaniate kulutused piiratud. Erakondadelt ei nõuta mitte mingi informatsiooni avaldamist arvepidamise kohta. (OSCE report on Sweden, 2010: 8) Tihti arvatakse, et Põhjamaades on viimase paarikümne aasta jooksul esinenud vähem erakondadega seotud korruptsiooni kui Itaalias, Prantsusmaal või Portugalis. (Sousa, 2005: 6) See on seletatav tugeva liberaalse traditsiooniga, milles erakonnad peavad seadma oma liikmetele moraalistandardid ning nende käitumist poliitilises ühiskonnas piiravad üldtunnustatud mängureglid. (OSCE report on Sweden, 2010: 8-9)

Rootsis on erakondade rahastamine mitteametlikult reguleeritud: kõik seitse parlamendierakonda järgivad ühist vabatahtlikku kokkulepet, et muuta erakondade sissetulekute arvepidamine võimalikult avatuks. Iseäranis on erakonnad kokku leppinud, et (i) sissemaksed juriidilistelt isikutelt peavad olema arvepidamises täpsustatud koos annetaja nime ja summaga, (ii) eraannetuste arvu ja kogusumma peab avalikustama, (iii) erakondade finantsaruanded peavad olema avalikult kättesaadavad, ning (iv) erakondade varahoidjad peavad välja arendama ühised arvepidamisvormid. Ühine kokkulepe ei näe määruste rikkumisel ette ühtki sanktsiooni. (OSCE report on Sweden, 2010: 8) Seetõttu **on Rootsi hea näide selle kohta, kuidas erakonnad iseennast reguleerivad ning püüdleavad läbipaistvuse ja suurema avaliku usalduse poole.** Taolise poliitilise kultuuri juurutamine võtab aega ning seda on keeruline saavutada vaid seaduste rakendamisega, kuna see tuleneb pigem pikaajalistest väärtusharidusest ning riigi üldisest kultuurist. Isegi Soomet, mida peetakse üldiselt korruptsioonivabaks, tabas 2007. aastal erakonna rahastamiskandaal. 2007. parlamendivalimiste ajal kasutati ettevõtlusrahastamist ning aruandluses ei kajastatud seda täies ulatuses. (Helsingin Sanomat, 18.05.08) Seega võib finantside läbipaistvusega olla probleeme ka näiliselt hea mainega

erakonnasüsteemides. Eneseregulatsioon toimib ainult siis, kui kõik erakonnad peavad kinni samadest eetikanormidest. See tähendab, et üldiselt on vaja rohkem reguleerimist ja jõustamist ning enesereguleerimine ei ole alati parim valik.

Viited

1. Austin, R. & Tjernström, M. (toim) (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA Handbook Series, Stockholm
2. Electoral Commission (2010). *Enforcement Policy*, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf
3. GRECO (European Commission) (2007-...) Third Evaluation Round EU Countries Evaluation Reports on Transparency of Party Funding, Strasbourg
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp
4. GRECO (European Commission)(2008). *Evaluation Report on UK on Transparency of Party Funding* ,Third Evaluation Round, Strasbourg
5. GRECO (European Commission)(2009). *Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Saksamaa erakondade rahastamise läbipaistvuse hindamisaruanne, II teema)*, Third Evaluation Round, Strasbourg
6. GRECO (European Commission)(2009). *Evaluation Report on Ireland on Transparency of Party Funding (Iirimaa erakondade rahastamise läbipaistvuse hindamisaruanne, II teema)*, Third Evaluation Round, Strasbourg
7. Helsingin Sanomat (2008). *Election financiers: Did the ministers and others know whose money they were getting?* 18.05.2008 väljaanne:
<http://www.hs.fi/english/article/Election+financiers+/1135236506359>
8. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)(2010). *Guidelines on Political Party Regulation*, Varssavi-Strasbourg
9. OSCE report on Sweden (2010). *Sweden: General Elections 19 September 2010*. Varssavi
10. Smilov, D. (2007). *Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe* in Smilov, D. & Toplak, J. (toim) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: the Transition Period*, Ashgate Publishing
11. Sousa, Luis de (2005). *Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring/Enforcement and Sensible Internal Party Accountability*, ette valmistatud rahvusvaheliseks konverentsiks *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America*, ISCTE, Lissabon, 19.-20. mai
12. Transparency International (TI) (2012). *Regional Policy Paper #2, Political Party Integrity: More Accountable, More Democratic*
13. Walecki, M. (2007). *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*. Kogumikus: IFES, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration* (lk 75-93).
14. van Biezen, I. (2003). *Financing political parties and election campaigns –guidelines*, Council of Europe Publishing