



Hr Väino Linde
Põhiseaduskomisjoni esimees
Riigikogu

Teie 14.01.2010 nr 2.6-3/61
Õiguskantsler 4.02.2010 nr 18-1/100192/1000710

Arvamus erakonnaseaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) kohta

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees

Pöördusite 15.01.2010 minu poole arvamuse/hinnangu saamiseks erakonnaseaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) kohta, mille kohaselt nähakse erakondade rahastamise järelevalve organina ette Vabariigi Valimiskomisjon, kuhu kuulub seaduse kohaselt ka Õiguskantsleri Kantselei esindaja. Tänan Teid võimaluse eest avaldada oma arvamust.

Justiitsministeeriumis valminud eelnõu on poliitika rahastamise korrastamiseks kindlasti samm õiges suunas. Poliitika rahastamise korrastamist on Riigikogu peale viimast suuremat reformi 2003. aasta lõpus¹ ka varem korduvalt üritanud.² Loodan, et seekordseid jõupingutusi saadab edu eelnõu vastuvõtmise näol ning et Riigikokku kuuluvad erakonnad on valmis leidma põhiseaduspärasest konsensust kõnealuses demokraatia seisukohalt äärmiselt olulises küsimuses. Poliitika rahastamise regulatsiooni täiustamine ja selle üle kontrolli tõhustamine on ühtlasi samm kvaliteetsema demokraatia suunas. Kahtlemata aitab tõhusam poliitika rahastamise kontrollimehhanism täita paremini põhiseadust ja GRECO soovitusi ning edendada poliitilist kultuuri. Käesolev eelnõu sisaldab elemente, mille läbimõeldud väljaarendamise korral võib jõuda realselt suurema läbipaistvuse ning ausamate mängureegliteni poliitilise tahte kujundamise protsessis.

Minult küsis sama eelnõu varasema redaktsiooni kohta 03.11.2009 kirjaga arvamust ka justiitsminister. Esitasin talle oma seisukohad 16.12.2009. Kui mõni üksik erand välja arvata, ei ole minu oluliste põhiseisukohtadega arvestatud. Sellest hoolimata loodan jätkuvalt, et eelnõu on võimalik koostöös eri osapoolte vahel täiustada ning jõuda toimiva, mõistliku ning põhiseaduse ja GRECO soovitustega kooskõlas oleva järelevalvemehhanismini. Järgnevalt esitan mõningad kõige olulisemad ettepanekud sellele eesmärgile lähemale jõudmiseks.

¹ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE), vastu võetud 18.12.2003, jõustunud 01.01.2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

² Vrd Riigikogu 10. koosseisus Põhiseaduskomisjoni 04.12.2006 algatatud Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks eelnõu (1060 SE); Riigikogu 11. koosseisus Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni 13.09.2007 algatatud Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu (111 SE). Kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

I Põhimõte

1. Kehtiva erakonnaseaduse (EKS) § 12¹ lg 1 sätestab põhimõtte, et erakonna vara ja vahendite allikaks on üksnes tema poolt põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, käesoleva seaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt. Kavandatavas EKS redaktsioonis sellist põhimõtet enam ette ei nähta. Kavandatav § 12¹ lg 2 loetleb küll lubatud tuluallikad, kuid nt laenuvõtmise võimalusi laiendatakse võrreldes kehtiva redaktsiooniga oluliselt.³

2. Vabas ühiskonnas ei ole raha iseenesest keelatud nähtus, mistõttu ei ole ka poliitika rahastamises iseenesest midagi taunimisväärset. Pean vara ja vahendite allikate piirangute lõdvendamist küll mõeldavaks lahendusteks, kuid seda juhul, kui seadusemuudatusega kaasneb ka ulatuslik ja toimiv avalikustamiskohustus. Kui kõik rahavood on reaalselt avalikud, siis puudub vajadus enamiku piirangute järele. Mida vähem piiranguid, seda tõhusam on kontrollisüsteem, sest kontrollida tuleb vähem ja kontrollimine ise on lihtsam. Kuid selle paratamatuks eelduseks on läbimõeldud ja reaalselt toimiv järjepidev rahavoogude avalikustamine. Lähtun sellest, et rahavoogude reaalse avalikkuse korral teavad kõik (või peaaegu kõik), mida tohib ja mida ei tohi.

3. Sellest lähtuvalt keskendun järgnevalt eelnõus ettenähtud poliitika rahastamise põhimudeli analüüsile.

II Annetused

4. Esmalt on küsitav annetuse mõiste määratlus ja annetuste kajastamise regulatsioon kui selline. Erakonnaseaduse praeguses redaktsioonis annetuse definitsiooni ei ole. Selles osas tuleb tunnustada eelnõu autorite püüet lahendada reaalne probleem. Kavandatava EKS § 12³ lg 1 järgi on annetus füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sealhulgas teenus, kuid välja arvatud vabatahtlik töö. Osutasin juba oma kirjas justiitsministrile sellele, et annetuse mõiste sidumine füüsilisest isikust annetajaga ei pruugi tagada selle normi adekvaatset rakendumist praktikas, sest juriidilise isiku poolt tehtav eraldis ei oleks nagu üldse annetus, olles aga samas keelatud annetus (kavandatav EKS § 12³ lg 2 ls 3 p 2).⁴ Lisaks näeb kavandatav EKS § 12³ lg 7 ette, et erakond avalikustab temale tehtud annetused ja tasutud liikmemaksud kvartali esimese kuu kümnendal kuupäeval käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud veebilehel peetavas annetuste registris. Lg 8 järgi on erakond kohustatud märkima annetuse kohta, et tegemist on annetusega ning samuti annetaja nime, isikukoodi ning annetuse väärtuse ja laekumise kuupäeva. Neid sätteid lugedes jääb ebaselgeks, kas juriidilise isiku tehtud eraldist tuleb kajastada registris või mitte. Samuti jääb lahtiseks, kas ülejäänud keelatud annetused tuleb registrist läbi kanda või mitte. Neid probleeme on võimalik vältida, kui annetuse alla kuuluksid kõik rahaliselt hinnatavad hüved, ükskõik, kelle poolt eraldis on tehtud. Ühtlasi tuleks sõnaselgelt täpsustada, et ka keelatud annetus (ja selle tagastamine) tuleb registris kajastada.

5. Edasi on probleemne kavandatav annetuste keeldude regulatsioon. Kavandatava EKS § 12³ lg 2 kaks esimest lauset kõlavad: „Erakonnale on lubatud teha annetusi üksnes erakonna poliitilises programmis nimetatud eesmärkide toetamiseks. Annetus, mille eesmärk on mõjutada erakonda

³ Vrd kehtiva EKS § 12¹ lg 4 ühelt ja kavandatava EKS § 12² teiselt poolt.

⁴ Osutan veelkord sellele, et pean juriidilise isiku annetuse keeldu küsitavaks, kui on tagatud aruandluse vastavus läbipaistvuse, selguse ja lihtsuse nõuetele.

demokraatliku õigusriigi põhimõtte vastaselt või mis ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele, on keelatud.“ Selles kontekstis tekib kolm peamist küsimust. Esiteks on ebaselge nende lausete vahekord. Näib, et sõnastuse järgi on kavandatava EKS § 12³ lg 2 lauses 1 sisalduv keeld adresseeritud annetaajale, lauses 2 sisalduv keeld aga kõigile, sh ka erakonnale endale. Kui pidada lauses 1 sisalduva keelu adressaadiks ka erakonda, tekiks pentsik olukord, kus erakond saaks annetuse legitimeerida, muutes vastavalt oma programmilisi eesmärke ja viies need kooskõlla annetuse eesmärgiga. Sellisel juhul muutuks poliitika rahastamine selvekaupluseks. Paraku ei ava ka seletuskiri nende lausete mõtet.

6. Teiseks, eeldades, et kavandatav EKS § 12³ lg 2 ls 1 sisaldab vaid annetaajatele adresseeritud keeldu teha erakonnale eraldi mõnel muul kui programmilisel eesmärgil, jäävad õhku mitmed küsimused. Kas näiteks erakonna liikmele või sidusorganisatsioonile⁵ võib teha annetuse ka mõnel muul eesmärgil? Formaalselt võttes jäävad need keelu alt välja. Mis saab siis, kui seda keeldu rikutakse? Selle tagamiseks ei ole ette nähtud ühtegi annetaja suhtes kohaldatavat sanktsiooni. Kuid põhiküsimus paistab olevat, kuidas saab üldse hinnata, kas eraldi tehakse „erakonna poliitilises programmis nimetatud eesmärkide toetamiseks“? Jõudmata siinkohal läbi viia süvaanalüüsi, märgin, et iseenesest lubatud tegevuse keelamine seetõttu, et seda tehakse mõnel muul eesmärgil kui riigi poolt lubatud, ei pruugi olla kooskõlas PS §-dega 40 ja 41, mis tagavad muuhulgas mõttevabaduse ning õiguse jääda truuks oma arvamustele ja veendumistele. PS § 48 lg 3 järgi tuleb keelata erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Poliitiline programm peab aga olema arenev. Poliitika tegemise materiaalne toetamine ei ole demokraatlikus ühiskonnas iseenesest midagi taunimisväärtset. Kirjeldatud küsitavustele tuginedes teen ettepaneku loobuda sootuks kavandatava EKS § 12³ lg 2 esimesest lausest.

7. Kolmandaks sisaldab kavandatav EKS § 12³ lg 2 ls 2 kaht süstemaatiliselt täiesti erineval tasandil olevat keeldu. Ühelt poolt on keelatud eraldi, mis ei vasta annetuse definitsioonile. Sellega seonduvale põhilisele – õigusselguse – probleemile viitasin ülal. Peale selle sisaldab see aga keeldu võtta vastu „annetus, mille eesmärk on mõjutada erakonda demokraatliku õigusriigi põhimõtte vastaselt“. Kas erakond on kohustatud ise hindama, kas talle tehtud eraldise eesmärk on mõjutada teda demokraatliku õigusriigi põhimõtte vastaselt? Kas see eesmärk peab olema objektiivselt äratuntav või loeb ka subjektiivne kavatsus? Kas sellise annetuse vastuvõtmisel kohaldub haldussanktsioon (kavandatav EKS § 12⁴ lõiked 5-7)? Kas see keeld laieneb ka sidusorganisatsioonile võtta vastu seal nimetatud annetus? On ilmne, et selline regulatsioon ei pruugi vastata õigusselguse nõuetele. „[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest.“⁶ „Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.“⁷ „Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.“⁸ Seejuures tuleb arvestada sellega, et keeld on adresseeritud isikutele, mitte üksnes riigivõimu organitele kohaldamiseks.⁹ Sellest lähtuvalt teen ettepaneku loobuda ka kavandatava EKS § 12³ lg 2 lausest 2 ning piirduda üksnes lauses 3

⁵ Sidusorganisatsioonidega seonduva kohta vt allpool jaotis IV.

⁶ RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94.

⁷ RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

⁸ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 19.

⁹ Vrd RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27: „Vaidlustatud sätete õigusselguse hindamisel lähtub kolleegium asjaolust, et nende adressaadid ja rakendajad on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamisraskused, mis on seotud majandustegevuse eristamisega muust tegevusest ning tulemuslikkuse kontrollimisega valdkondades, mida rahastavad üheaegselt riik ja kohaliku omavalitsuse üksused.“ Kui adressaat ja rakendaja on ilma asjakohase kutsealase ettevalmistuseta, siis peab norm olema vastavalt selgem ja arusaadavam.

sisalduva selgelt piiritletud keeldude kataloogiga, kusjuures soovitan ka loetelu üksikute punktide mõttekust ja õigusselgust täiendavalt analüüsida.¹⁰

III Muu võõrraha kajastamine registris

8. Avaldasin oma kirjas justiitsministrile kahtlust, kas läbipaistvuse huvides on piisav, kui avalikus registris kajastatakse ainult annetusi ja liikmemakse, sest poliitikat on võimalik rahastada ka nt laenude abil. Olen seisukohal, et valimisakti sooritamisel võimalikult adekvaatse valiku teostamiseks oleks eesmärgipärasem avalikustada ühtses registris lisaks annetustele ka erakonna (ja erakonna sidusorganisatsiooni) käsutuses olev kogu ülejäänud võõrpäritoluga raha. Eesmärgipäraseks võib osutuda annetuste registri täiendamine registriga, mis kajastaks ka kõiki erakonnale ja erakonna sidusorganisatsioonile antud laene koos laenuandja, tähtaja ja summaga, samuti üle teatud perioodi (nt üle kahe nädala või üle ühe kuu) ajatatud või maksmata arveid ning ka erakonnale muust majandustegevusest (nt müügist) laekuvat tulu. Ühtne, lihtne ja selge aruandlus on läbipaistvuse ja seega ka tõhusa kontrolli aluseks. Eelnõu kohta esitatud ettepanekute ja märkuste tabelis on selle ettepaneku vastuseks vaid Justiitsministeeriumi seisukoht, et GRECO soovitusetele vastab eelnõus sätestatud regulatsioon.¹¹ GRECO soovitusete mõte ja eesmärk on siiski saavutada olukord, kus oleks tagatud poliitika rahastamise täielik läbipaistvus, vältida potentsiaalseid kuritarvituste allikaid ning võimaldada tulemuslikult avastada ja esile tuua ebaseaduslikke mõjutamisjuhtumeid.¹² Majandustegevus on ka laenude võtmine ja tulu teenimine (nt esemete müügist). Kui annetuste regulatsioonist on võimalik mööda minna, vormistades annetus laenuks,¹³ oleks tegemist lahendusega, mis ei vasta GRECO soovitusetele ega saavuta ka

¹⁰ Nt keelab kavandatava EKS § 12³ lg 2 ls 3 p 4 tavapäraselt siduvatest kohustustest vabastamise. Seletuskirja järgi on tegemist „nagu igakuiste kommunaalmaksete, kommunikatsioonimaksete jmt tasumisest“ vabastamise keeluga. Küsitav on, miks on selline regulatsioon kehtestatud ainult nõ tavapäraselt siduvatele kohustustele, kas järelikult eripäraselt siduvatest kohustustest tohib vabastada ning kuidas neil kahel vahet teha. Samuti on ebaselge selle punkti tähendus ja seos järgneva punkti suhtes.

Kavandatava EKS § 12³ lg 2 ls 3 p 5 kohaselt ei tohi loobuda erakonna vastu suunatud nõudest. Seletuskirja järgi tähendab see, et kui erakond on võtnud laenu või vormistanud liisingu, ei tohi laenu- või liisinguandja loobuda selle sissenõudmisest. Selgusetu on siiski, kuidas on võimalik kedagi sundida antud laenu sisse nõudma, kui isik ise seda ei soovi. Laenu on võimalik lihtsalt mitte sisse nõuda. See kriipsutab aga alla vajadust kõik laenuandjad ja laenutingimused avalikustada. Peale selle jääb selgusetuks, kas silmas on sõnastusest märksa kitsamalt tõepoolest silmas peetud üksnes laene ja liisinguid. Kuidas on lood nt müügilepingust või mis tahes muust võlasuhtest tuleneva nõudega?

Kavandatava EKS § 12³ lg 2 ls 3 p 6 järgi on keelatud „kolmandate juriidiliste isikute korraldatud üritused ja tegevus, mille ilmselge eesmärk on erakonna propageerimine ja millest erakond teadis või pidi teadma ning mille arvelt erakond sai rahaliselt hinnatavat hüve“. Seletuskirja järgi peaks olema keelatud ürituste korraldamine, „kus reklaamitakse erakonda otseselt või kaudselt ning erakond oleks pidanud sellise ürituse toimumisest teadma (reklaam ajalehes, internetis) või teadis (näiteks olid üritusel kohal erakonna liikmed). Vastavast üritusest sai erakond varalist hüve, näiteks andis see erakonnale võimaluse jätta endal kulutused kampaaniaürituse korraldamiseks tegemata.“ Täiesti selgusetu on seejuures, kes on selle keelu adressaat. Kas erakond vastutab selle eest, kui keegi talle vastu tema tahtmist reklaami teeb? Või kas saab erakond väita, et ma ei tahtnud, et mind reklaamitakse? See punkt avab minu hinnangul mõlemat pidi olulise kuritarvituste ohu.

¹¹ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 11.01.2010, lk 28. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹² Vrd GRECO soovitused eesti keeles. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35326/GRECO+2008+aasta+soovitused+eesti+keeles.pdf>.

¹³ Juhin tähelepanu, et kavandatava EKS § 12² lg 1 järgi võib erakond tulevikus laenu võtta ka füüsiliselt isikult. See võib tuua endaga kaasa olukorra, kus nõ ennast üle laenates võib erakond sattuda majanduslikku sõltuvusse füüsilistest isikutest võlausaldajatest, kellel on endal poliitilised huvid. Sellega kaasnevad omakorda jätkuprobleemid, nt kas erakond saab minna pankrotti, kuidas sellisel juhul pankrotimenetlus välja näeks, või kas erakonnale raha laenates saab ennast erakonna juhtorganitesse nõ sisse osta jms. Neid probleeme võimendab lõppastmes see, kui laenamine jääb avalikkuse eest varju.

eelnõuga püstitatud eesmärgi muuta poliitika rahastamise süsteem ja valimiskampaania aruandlus läbipaistvamaks.¹⁴ Samuti oleks lahendus poolik, kui osa sissetulevast rahast jääks registrist välja.

IV Sidusorganisatsioonid

9. Leian, et ideed tuua sisse sidusorganisatsiooni instituut tuleb pidada positiivseks. Kavandatava EKS § 12⁶ lg 1 ls 2 järgi on erakonna sidusorganisatsioon sihtasutus ja mittetulundusühing, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele ning mis on erakonna valitseva mõju all. See definitsioon sisaldab määratlemata õigusmõisteid, kuid võib olla hea tahte korral praktikas rakendatav.¹⁵ Valitseva mõju mõiste on õiguskorras olemas.¹⁶ Leian siiski, et ette pandud süsteem ei ole ülejäänud osas lõpuni läbi mõeldud.

10. Eelnõu üheks peamiseks kitsaskohaks on, et erakonna ja sidusorganisatsiooni rahastamisele kehtiksid vastuvõtmise korral erinevad reeglid nii lubatavate rahaallikate, aruandluse kui ka kontrolli osas. Näiteks hõlmab annetuse definitsioon ainult erakonnale või erakonna liikmele tehtud eraldise, jättes kõrvale erakonna sidusorganisatsioonile tehtud eraldise. Eelnõu kohta esitatud ettepanekute ja märkuste tabelis on vastuväide, et sidusorganisatsioonil on samasugused annetuste reeglid kui erakonnal.¹⁷ See ei pea paika. Kavandatav EKS § 12⁶ lg 1 ls 1 laiendab sidusorganisatsioonidele vaid keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgi puudutava regulatsiooni (kavandatav EKS § 12⁴), laiendamata samas sidusorganisatsioonidele nt tulu saamise piiranguid (kavandatav EKS § 12¹ lg 2), laenamise piiranguid (kavandatav EKS § 12²), annetuste registris kajastamise kohustust (kavandatav EKS § 12³ lõiked 6-10) või keelatud annetuste loetelu (kavandatav EKS § 12³ lg 2 ls 3). Selline mehhanism on probleemne. Kõigepealt on selgusetu, kas sellise regulatsiooni korral keeld teatud eraldisi vastu võtta sidusorganisatsioonidele üldse laieneks. Sellele küsimusele tuleb tõenäoliselt anda eitav vastus, sest „sunnivahendi kohaldamise tingimused ei kuulu laiendavale tõlgendamisele.“¹⁸ Praeguse sõnastuse järgi ei saaks kavandatava EKS § 12⁴ lõigetes 5-7 ette nähtud sanktsioone rakendada sidusorganisatsiooni poolt vastu võetud keelatud annetuse korral. Et see olukord lahendada, teen ettepaneku sätestada, et keelatud annetuse vastuvõtmise eest ettenähtud haldussanktsioon tabab erakonda ka siis, kui selle võtab vastu

¹⁴ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 11.01.2010, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁵ Ka Vabariigi Valitsuse 05.11.2003 algatatud Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE) nägi ette sidusorganisatsiooni instituudi. Põhiseaduskomisjoni istungil leiti aga, et see on liialt õigusselgusetu ning asendati see komisjoni esimehe Urmas Reinsalu ettepanekul väljendiga „annetused tulenevalt erakonna liikmelisusest“, pidades silmas ühingu, mille liige erakond on. Ka opositsiooni esindaja Andres Herkel tõdes: „Sidusorganisatsioonide teema vajab põhjalikumat arutelu.“ (Riigikogu põhiseaduskomisjoni erakorralise istungi protokoll nr 7/46, 11.12.2003. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.)

¹⁶ Valitseva mõju keskne definitsioon sisaldub konkurentsiseaduse § 2 lõikes 4: „Valitsev mõju on võimalus ühe või mitme ettevõtja poolt ühiselt või ühe või mitme füüsilise isiku poolt ühiselt teise ettevõtja aktsiate või osade omamise kaudu, tehingu või põhikirja alusel või muul viisil otseselt või kaudselt mõjutada teist ettevõtjat, mis võib seisneda õiguses:

- 1) oluliselt mõjutada teise ettevõtja juhtorganite koosseisu, hääletamist või otsuseid või
- 2) kasutada või käsutada teise ettevõtja kogu vara või olulist osa sellest.“

Sama mõistet kasutab ka elektrituruseadus (viitenorm: § 3 p 27). Lisaks on valitsevat mõju valdkonnaspetsiifiliselt defineeritud raamatupidamise seaduse § 27 lõikes 1, riigihangete seaduse § 12 lõikes 7 ja § 74 lõikes 3 ning väärtipaberituru seaduse § 167 lõikes 1 (vrd RKTko 01.11.2004, 3-2-1-89-04, p 33). Kuivõrd tuleb valitseva mõju mõistet sisustada erakonnaseaduses teisiti, seda näitab aeg.

¹⁷ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 11.01.2010, lk 29. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁸ RKHKm 28.03.2006, 3-3-1-27-06, p 13.

sidusorganisatsioon.¹⁹ Praeguse redaktsiooni jõustamise korral oleks küsitav, kuidas on sellises õigusselgusetus olukorras võimalik sidusorganisatsioonide õiguskuulekat käitumist üldse kontrollida.

11. Eelnõu käesoleval kujul kehtestamise tagajärjeks oleks, et sidusorganisatsioonide kaudu on sisuliselt võimalik kõigist erakondadele kehtestatud piirangutest täiesti legaalselt mööda hiilida, võttes erakonnale keelatud annetuse vastu sidusorganisatsiooni kaudu või lastes erakonnale keelatud laenu võtta sidusorganisatsioonil, jättes samas sidusorganisatsioonide kaudu sissetuleva raha allikad avalikkuse eest varju. Oluline oleks, et erakond ja sidusorganisatsioon tohiks saada raha ühtsete reeglite järgi määratletud allikatest. Osutasin selles kontekstis justiitsministrile antud arvamuses ka, et ei pea rahastamisallikate piiramist kuigi mõttekaks. Soovitan kõigi ühistes huvides parema tulemuse saavutamise nimel keskenduda pigem reguleerimisaukude vältimisele. Süsteem saab toimima hakata ainult siis, kui reeglid on lihtsad ja kõigile arusaadavad ega võimalda jõuda jokk-lahendusteni, mis on ilmses vastuolus terviksüsteemi põhieesmärgiga.²⁰ Selleks teen ettepaneku allutada sidusorganisatsioonid sõnaselgelt ka kõigile erakondi puudutavatele piirangutele ja kohustustele.²¹ Kui erakonnal on sidusorganisatsiooni üle juba definitsiooni järgi valitsev mõju ning sidusorganisatsiooni tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele (kavandata EKS § 12⁶ lg 1 ls 2), siis oleks sidusorganisatsioonile teistsuguste reeglite kehtestamisega loodud teadlikult kattevari erakondi puudutavatest rangetest reeglitest möödahiilimiseks.

V Majandusaasta aruanne

12. Osundasin, et seoses majandusaasta aruande esitamise nõudega kerkib üles küsimus, kas majandusaasta aruanne sisaldab kogu erakonna rahastamise kontrolli seisukohalt olulist informatsiooni ning kajastab kõiki andmeid, mis on vajalik poliitika rahastamise läbipaistvuse tagamiseks. Eelnõu kohta esitatud ettepanekute ja märkuste tabelis on vastuväide, et eelnõus on ette nähtud erinevate kululiikide kaupa kulude kajastamine.²² See peab paika ainult osaliselt. Erinevate kululiikide kaupa kulude kajastamine on ette nähtud ainult valimiskampaania aruande esitamisel (kavandata EKS § 12⁸ lg 5). Osundasin sellele, et raamatupidamise seaduses ja selle

¹⁹ Eristada tuleks nõ välissuhet ja sisesuhet. Välissuhe hõlmab suhte erakonna (ja tema sidusorganisatsioonide) suhted kõigi ülejäänud isikutega. Sisesuhted oleks grupi organisatsioonide omavahelised suhted. Välissuhtes on erakond see, kes edukale kampaaniale järgneva valimisvõidu korral lõikab edu vilju. Siin tekib küsimus, kas on mõistlik ja otstarbekas kui erakonna mõjussfääris aset leidvate rikkumiste korral ei taba vastutus haldussanktsiooni näol erakonda. Sisesuhtes peaks sellisel juhul olema võimalik võtta kahju tekitajalt regressi.

²⁰ Osutan ka sellele, et Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2003)4 art 6 (*Donations to entities connected with a political party*) ütleb: *Rules concerning donations to political parties, with the exception of those concerning tax deductibility referred to in Article 4, should also apply, as appropriate, to all entities which are related, directly or indirectly, to a political party or are otherwise under the control of a political party.* (Viidatud art 4 räägib maksuvabastusest: *Fiscal legislation may allow tax deductibility of donations to political parties. Such tax deductibility should be limited.*) Kättesaadav arvutivõrgus Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kodulehel: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp.

²¹ Vabariigi Valitsus on ise varasemalt algatanud eelnõu, milles säärane põhimõte sõnaselgelt sisaldus. Vabariigi Valitsuse 05.11.2003 algatatud Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE) § 1 p 20 nägi ette lisada erakonnaseadusse § 12^{12a} (Annetused erakonna sidusorganisatsioonile): „Käesoleva seaduse §-des 12⁷ -12¹² sätestatud nõuded erakonnale laienevad ka mittetulundusühingule ja sihtasutusele, mille liige erakond on, või muule juriidilisele isikule, mille tegevus on otseselt või kaudselt suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele (erakonna sidusorganisatsioon).“ Viidatud paragrahvid reguleerisid EKS toonases redaktsioonis annetusi. Eelnõu § 1 p 20 muudeti parlamentaarsete arutelude käigus ära ja asendati tänase EKS §-ga 12⁶. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²² Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 11.01.2010, lk 29. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

rakendusaktides ette nähtud andmete esitamisest majandusaasta aruandes ei pruugi piisata avalikkuse seisukohalt täieliku pildi saamiseks poliitika rahaallikatest. Eelnõu kohta esitatud ettepanekute ja märkuste tabelis on antud selgitus, et vajadusel ja kahtluse korral saab kontrollorgan erakonnalt ja isikutelt täiendavaid andmeid küsida.²³ Seda ei saa aga pidada piisavaks. Nagu juba osundatud, on GRECO soovitude mõte ja eesmärk saavutada olukord, kus oleks tagatud poliitika rahastamise täielik läbipaistvus, vältida potentsiaalseid kuritarvituste allikaid ning võimaldada tulemuslikult avastada ja esile tuua ebaseaduslikke mõjutamisjuhtumeid.²⁴ Sellest lähtuvalt tegin konstruktiivse ettepaneku täiendada RPS 7. peatükki detailsemate erinõuetega erakonna majandusaasta aruandele.²⁵ Näiteks tõdeb RTJ 14 p 2 ls 1: „Rahvusvahelised finantsaruandluse standardid on koostatud eelkõige äriühinguid silmas pidades ega reguleeri spetsiifiliselt mittetulundusühingute ja sihtasutuste arvestust ega aruandlust.“ Üldised mittetulundusühinguid silmas pidades kehtestatud reeglid ei pruugi omakorda olla piisavad erakondade ja nende sidusorganisatsioonide andmete kajastamiseks. Küsimus tekib näiteks annetuste (ja muud võõrraha kajastava) registri ja valimiskampaania aruande seosest majandusaasta aruandega.²⁶

VI Kontrolliorgan

13. Osutasin oma kirjas justiitsministrile, et ei pea poliitika rahastamise kontrolliorgani funktsiooni panemist Vabariigi Valimiskomisjonile (kavandatud EKS § 12¹⁰) tõhusaks lahenduseks. Valimiste korraldamine eeldab valimisõiguse põhjalikku tundmist. Tegemist on demokraatia toimimise seisukohalt olulise ja tundliku funktsiooniga, mis on Eesti Vabariigi

²³ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 11.01.2010, lk 31. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁴ Vrd GRECO soovitused eesti keeles. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35326/GRECO+2008+aasta+soovitused+eesti+keele_s.pdf.

²⁵ Näiteks kehtestab RPS 7. peatükis sisalduv § 45 täpsemad nõuded avaliku ettevõtja, eri- või ainuõigust omava ettevõtja ja üldist huvi pakkuvat teenust osutava ettevõtja aruandlusele. RPS § 45 lg 1 sätestab eraldi raamatupidamise läbipaistvuse ning riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt talle eraldatud vahendite ja nende kasutamise läbipaistvuse tagamise kohustuse. Sarnane sõnaselge läbipaistvuskohustus võiks olla kehtestatud ka erakonna majandusaasta aruandele. RPS § 45 lõikes 1 sätestatud kohustuse täpsustamiseks annab sama norm volituse rahandusministrile kehtestada vastava kohustuse ulatus ja selle täitmise kord. Selle alusel on rahandusminister kehtestanud 29.08.2003 määruse nr 86 „Erinõuded avaliku ettevõtja, eri- või ainuõigust omava ettevõtja ja üldist huvi pakkuvat teenust osutava ettevõtja raamatupidamise läbipaistvusele ning avaliku tootmisettevõtja aruandele“. Selle määruse § 1 lg 2 punktide 2 ja 3 kohaselt peab avalik ettevõtja oma majandusaasta aruandes lisaks raamatupidamise seaduses sätestatule andma näiteks teavet alljärgneva kohta:

2) riigilt või kohaliku omavalitsuse üksuselt tagastamatute toetuste või soodustingimustel laenude saamine;

3) riigilt või kohaliku omavalitsuse üksuselt finantssoodustuste saamine kasumist, dividendist või nõudest loobumise näol või õiguse andmine vahendite kasutamiseks alla turuhinna.

Sama määruse § 4 lg 3 p 5 järgi on avalik tootmisettevõtja kohustatud esitama rahandusministrile koos oma majandusaasta aruandega ka teabe mis tahes laenude (sh arvelduskrediidid ja osa- või aktsiakapitali sissemaksete ettemaksud) kohta koos intressimäära ja muude laenu oluliste tingimustega (sh tagatised, mida ettevõtja on laenuandjale andnud).

Ka erakondade puhul oleks avalikkusel oluline teada nt tagastamatute toetuste, finantssoodustuste, nõudest loobumiste ja alla turuhinna vahendite saamise fakti ja allikate kohta. Samuti oleks avalikkusel oluline teada erakonnale antud laene koos intressimäärade ja muude laenu oluliste tingimustega. Kui sellist kohustust mitte sätestada, siis palja küsimisega ei pruugi neid andmeid kätte saada. Määruse tasandile erakonna majandusaasta aruande esitamise täiendavaid nõudeid lähtuvalt nende olulisusest demokraatia põhimõtte jaoks siiski jätta ei tohiks, vaid need peaksid olema sätestatud seaduses.

²⁶ Märgin, et majandustegevuse ammendava kajastamise korral perioodiliselt arvutivõrgus avaldatavas registris võib täiendavate nõuete kehtestamine majandusaasta aruandele osutada dubleerivaks ja seega liigseks. Eelistada tuleks sagedamini ilmutavat ja seega aktuaalsemat arvutivõrgus avaldatavat registrit.

iseseisvuse taastamisest saati hästi toiminud ja pannud aluse stabiilsele demokraatiale. Poliitika rahastamise kontrolli tõhus teostamine eeldab seevastu auditeerimisalast ekspertteadmist. Praegu sellist teadmist Vabariigi Valimiskomisjoni liikmetelt ei eeldata. Ka Õiguskantsleri Kantselei sisunõunike töölevõtmisel ei ole see kunagi olnud kriteeriumiks. Uue ja mahuka ning teise valdkonna asjatundmist eeldava funktsiooni panemine Vabariigi Valimiskomisjonile eeldab inimeste vastavat täiend- ja ümberõpet ning tõenäoliselt ka täiendava personali töölevõtmist, seega täiendavat ressursi. Selgusetuks jääb, kes on kohustatud neid kulusid kandma. Eelnõu kohta esitatud ettepanekute ja märkuste tabelis on Justiitsministeeriumi vastuseks vaid selgitus, et Vabariigi Valimiskomisjoni peetakse parimaks kontrolliorganiks.²⁷ See ei kõla kuigi veenvalt. Osutasin sellele, et GRECO poolt sõnastatud põhitingimustele – sõltumatus, mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks – vastab Eesti Vabariigis täna ainult Riigikontroll. Olen jätkuvalt seisukohal, et tegemist on parima ja Eesti jaoks ka kõige säästlikuma lahendusega. Teen ettepaneku kaaluda selles osas eelnõu muutmist.²⁸

14. Peale selle viitasin oma kirjas justiitsministrile sellele, et aruandluse tõhusaks ja mõistusepäraseks kontrollimiseks on kõige tõhusam anda kontrolliorganile volitus hinnata avalikkuse ette jõudnud valimiskampaania osa ja terviku kulude suurust ning võrrelda seda deklareeritud kuludega. Kokku peavad jooksma deklareeritud ja tegelikud kulud ning kulud ja tulud. Muu hulgas tähendab see kontrolli, kui suured olid tegelikud kampaaniakulud (s.t eetria ja mõõtmist, ajakirjanduste reklaami mõõtmist) jne. Analüüsi vajaks seejuures, kas ja millises ulatuses oleks kampaania mahu hindamiseks vajalik luua täiendavad alused teabe saamiseks Maksu- ja Tolliametilt, finantsinstitutsioonidelt ja lepingupartneritelt, et takistuseks ei saaks võimalik lepingute konfidentsiaalsus.

VII Haldussanktsioonid

15. Rõhutasin oma kirjas, et toetan haldussanktsioonide juurutamist erakondade rahastamise reeglitest kinnipidamise tagamise mehhanismina (kavandatud EKS § 12⁴ lõiked 5-7). Nende sätete

²⁷ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 11.01.2010, lk 32. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁸ Erakonnaseaduse algredaktsioonis sisaldunud § 10 lg 5 kõlas: „Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks tehtud kulutustest esitab erakond Vabariigi Valimiskomisjonile hiljemalt ühe kuu jooksul pärast valimiste toimumist aruande, milles märgitakse annetused ja annetajad. Vabariigi Valimiskomisjonis aruannete alusel tehtud kokkuvõtte on avalik.“ 1994. a Riigikogu valimise seaduses (RTI, 01.07.1994, 47, 784) sisaldunud § 8 lg 3 kõlas: „Erakonnad, valimisliidud ja üksikkandidaadid esitavad Vabariigi Valimiskomisjonile ühe kuu jooksul pärast valimistulemuste avaldamist aruande valimiskampaaniaks tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta. Aruandluse kontrolli teostatakse vastavalt seadusele.“ 2002. a Riigikogu valimise seaduse algredaktsioonis sisaldunud § 65 (Erakonna ja üksikkandidaadi valimiskampaania rahastamise aruanne) oli neljalõikeline ja kõlas: „(1) Erakond ja üksikkandidaat esitavad Vabariigi Valimiskomisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimispäevast, aruande valimiskampaania kulude ning kasutatud vahendite päritolu kohta (edaspidi aruanne). Vabariigi Valimiskomisjon avalikustab aruanded. (2) Kui erakonna nimekirjas kandideerinud isik tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna kampaania kuludest eraldi, peab aruanne sisaldama andmeid ka nende kulude kohta. Nimetatud kuludele kohaldatakse erakonna aruande kohta ettenähtut. (3) Aruanne koostatakse Vabariigi Valimiskomisjoni määrusega kehtestatud vormi kohaselt. (4) Aruanne koosneb vahendite päritolu osast ja kulude osast.“ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse algredaktsioon sisaldas samuti valimiskampaania aruannete valimiskomisjonidele esitamise kohustust (§ 7 lg 3): „Erakond esitab aruande valimisteks tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta Vabariigi Valimiskomisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimiste toimumisest. Hääleõiguslike Eesti kodanike poolt moodustatud valimisliidud ja üksikkandidaadid esitavad aruande vastavale valla või linna valimiskomisjonile. Aruannet kontrollitakse vastavalt seadusele.“ Nähtuvalt neist regulatsioonidest täitis Vabariigi Valimiskomisjon sisuliselt üksnes deklaratsioonihoidja ja -avalikustaja, mitte kontrolliorgani funktsiooni. 18.12.2003 Riigikogus vastu võetud erakonnaseaduse reformiga loodud kontrolliorgani funktsioon pandi Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile.

järgi kaotaks erakond annetuse kolmekordses määras nõude eraldisele riigieelarvest, kui ta jätab endale keelatud annetuse või ei kajasta annetust tähtaegselt registris. Riigieelarvest eraldist mittedaavalt erakonnalt nõutakse vastav summa sisse. Kuid osutasin selles kontekstis ka, et kuna haldussanktsiooni iseloomustab seaduses sätestatud ühesugune määr kõigil ettenähtud kohaldamisjuhtudel, siis peab ettenähtud määr olema mõõdukas igal üksikul kohaldamisjuhul. See eeldab omakorda hoolikat kaalumist seadusandja poolt enne seaduse vastuvõtmist ning sanktsioneeritavate rikkumiste tüpiseerimist lähtuvalt rikkumise raskusest ja proportsionaalsuse põhimõttest. Leian, et rikkumise kolmekordne määr võib kergematel juhtudel osutada ebaproportsionaalseks. Teatud eksimuste korral võib põhjendatud olla kergema sanktsiooni kohaldamine kui kolmekordse summa kinnipidamine riigi eraldisest: eristada võiks näiteks mittetäielikke andmeid aruandes ja valeandmeid. Esimesel juhul võiks piisata ka nt kahekordse summa kinnipidamisest.

16. Rõhutasin, et pakutud süsteem jääb poolikuks, kui haldussanktsioone ei rakendata juhtudel, kui erakond esitab ebaõigeid või mittetäielikke andmeid majandusaasta aruandes või valimiskampaania aruandes. Põhjendatuks ei saa pidada haldussanktsioonide sidumist üksnes annetuse mõistega, välistades sellega kõik muud võimalikud nõuetele mittevastavad rahavood. Olen seisukohal, et läbipaistvuse, lihtsuse ja selguse huvides ei ole vahet, mis liiki tehinguga on erakonna puhul tegu. Sanktsioon peaks olema kohaldatav kõigil juhtudel, kui esineb oluline rikkumine. Poliitilise vastutuse tagamiseks ja tervikpildi saamiseks tuleks kohaldada haldussanktsioone ka majandustegevuse aastaaruandes ja kampaaniakulude aruandes esinevate rikkumiste korral.²⁹

17. Täiendavalt osundan küsimusele, kellel peaks põhiseaduse järgi olema õigus haldussanktsiooni kohaldada. Märkisin oma kirjas justiitsministrile, et täiendavat ja põhjalikku analüüsi ning kõiki osapooli kaasavat arutelu vajaks aga, kas kontrolliaruande allkirjastamise otsuse, millega kaasneb erandliku iseloomuga haldussanktsiooni kohaldumine, võiks langetada ka sõltumatu järelevalveorgan. Osundan selles kontekstis PS § 48 lõikele 4, mis kõlab sõna-sõnalt: „Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.“ Haldussanktsioon ei ole formaalselt trahv, kuid nagu ka kirjas justiitsministrile märgitud, on haldussanktsioon materiaalses mõttes karistus.³⁰ Riigikohus on tõlgendamise kohta öelnud: „Ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna ei saa põhiseaduses kasutatud mõiste sisu sõltuda alamal seisvas õigusaktis kasutatavast määratlusest.“³¹ PS § 48 on põhiõigus. „Põhiseaduse tõlgendamine on midagi enam kui sõnade tähenduse kindlakstegemine.“³² „Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.“³³ Nendest põhimõtetest lähtuvalt tundub PS § 48 lg 4 mõttele kõige paremini vastavat tõlgendus, et ka haldussanktsiooni tuleb käsitleda trahvina selle sätte mõttes. Sellest lähtuvalt saab erakonna suhtes haldussanktsiooni kohaldada vaid kohus. Kas selleks on esimese astme halduskohus või põhiseaduslikkuse järelevalve kohus, on seejuures seadusandja otsustada. Kontrolliorganile võiks kohtumenetluses jääda taotluse esitaja roll, sanktsiooniorganiks jääks aga kohus.

²⁹ Osutan ka sellele, et Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2003)4 art 16 (*Sanctions*) ütleb: *States should require the infringement of rules concerning the funding of political parties and electoral campaigns to be subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions.* Kättesaadav arvutivõrgus Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kodulehel: http://www.coe.int/t/cm/home_en.asp.

³⁰ RKHKo 23.02.2004, 3-3-1-1-04, p 12 ja 17 nimetavad toona liiklusseaduses reguleeritud juhtimisõiguse peatamist õigusega haldussanktsiooniks. RKÜKo 25.10.2004, 2-4-1-10-04, p 23 leiab õigusega, et juhtimisõiguse peatamine liiklusseaduse alusel on materiaalses mõttes karistus.

³¹ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 32.

³² RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 13.

³³ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36; RKPJKm 19.05.2009, 3-4-1-1-09, p 19.

VIII Karistusõiguslikud ja väärteosanktsioonid

18. Lõpetuseks osutan veelkord sellele, et põhjalikumat analüüsi vajaks ka ülejäänud sanktsioonide osa. Selgemalt tuleks kaardistada kõik võimalikud rikkumised ning seejärel näha ette vastavalt rikkumise raskusele ja olulisusele riigipoolne reaktsioon neile, silmas pidades tõhususe argumenti, st et see „motiveeriks” erakondi rikkumisi vältima.³⁴

IX Kokkuvõte

19. Nagu eelnevalt märkisin, ei ole raha vabas ühiskonnas keelatud nähtus. Avalikku poliitilist võimu mõjutav raha peab olema lihtsalt avalik. Selleks et see raha oleks avalik, peab erakondade rahastamine olema läbipaistev, lihtne ja selge ning rahastamise kontroll olema tõhus. Poliitika rahastamise kontrolliorgani puhul joonistub eelneva põhjal põhiseadusest välja skeem, et eraldada tuleks kontrolli reaalne teostaja ning sanktsiooni kohaldaja. Viimane saab PS § 48 lõikele 4 tuginedes olla ainult kohus. Esimene peaks aga olema organ, kellel on selleks olemas sõltumatus, mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks. Ülevaatlikkuse huvides võtan eelneva kokku järgmiste ettepanekutena:

- muuta annetuse definitsiooni nii, et selle alla kuuluksid kõik rahaliselt hinnatavad hüved, ükskõik, kelle poolt eraldis on tehtud;
- täpsustada sõnaselgelt, et ka keelatud annetus tuleb registris kajastada;
- jätta eelnõust välja kavandatava EKS § 12³ lg 2 laused 1 ja 2 ning analüüsida täiendavalt lauses 3 sisalduva keeldude kataloogi üksikuid punkte;
- täiendada annetuste registrit registriga, mis kajastaks kõiki erakonnale ja erakonna sidusorganisatsioonile antud laene koos laenuandja, tähtaja ja summaga, samuti üle teatud perioodi (nt üle kahe nädala või üle ühe kuu) ajatatud või maksmata arveid ning ka erakonna muust majandustegevusest (nt müügist) laekuvat tulu;
- allutada sidusorganisatsioonid sõnaselgelt kõigile erakondi puudutavatele piirangutele ja kohustustele;
- sätestada, et haldussanktsioon tabab erakonda ka siis, kui rikkumise paneb toime sidusorganisatsioon (nähes ühtlasi ette ka regressi võtmise võimaluse);
- täiendada RPS 7. peatükki detailsemate erinõuetega erakonna majandusaasta aruandele;
- anda kontrolliorgani pädevus Riigikontrollile;
- anda kontrolliorganile volitus hinnata avalikkuse ette jõudnud valimiskampaania osa ja terviku kulude suurust ning võrrelda seda deklareeritud kuludega;
- tüpiseerida haldussanktsiooniga sanktsioneeritavad rikkumised lähtuvalt rikkumise raskusest ja proportsionaalsuse põhimõttest;
- näha ette regulatsioon, mis laiendab haldussanktsiooni kõigile ebaseaduslikele rahavoogudele, sealhulgas ka majandustegevuse aastaaruandes ja kampaaniakulude aruandes esinevale rikkumisele;
- lähtuvalt PS § 48 lõikest 4 kujundada haldussanktsiooni rakendamise menetlus selliselt, et sanktsiooni rakendaja oleks kohus ning kontrolliorgan oleks taotluse esitaja;
- analüüsida ja süstematiseerida ka karistusõiguslike ja väärteosanktsioonide osa.

20. Lisaks neile ettepanekutele ei saa välistada, et eelnõus sisaldub veelgi küsitavusi. Eelnevas on keskendutud vaid poliitika rahastamise põhimudeli toimivusele, mida on võimalik tagada üksnes

³⁴ Nt näevad kavandatava EKS § 12¹ lõiked 1 ja 3 ette olulised erakonna kohustused, mis sanktsioonide poole peal aga millegagi tagatud ei ole.

siis, kui reeglid on lihtsad ja kõigile arusaadavad ega võimalda jõuda jukk-lahendusteni, mis on ilmses vastuolus terviksüsteemi põhieesmärgiga. Loodan, et minu ettepanekutest on abi eelnõu paremaks muutmisel. Kindlasti jääb poliitika rahastamise regulatsiooni areng ka edaspidi minu teravdatud tähelepanu alla.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: Koopia õiguskantsleri 16.12.2009 kirjast nr 18-2/091783/0907680 justiitsministrile 9 lehel
1 eks.