



Õiguskantsler

Esimees Rait Maruste
Riigikogu põhiseaduskomisjon
riigikogu@riigikogu.ee

Teie

11.06.2012 nr 1-6/12-120/1

Õiguskantsler 3.09.2012 nr 16-4/121165/1204106

Arvamus poliitilise konkurentsi keskkonnast

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees

Pöördusite minu poole palvega esitada kuni 5 konkreetset ettepanekut erakondade rahastamise süsteemi võimalike muudatuste ja täienduste kohta. Tänan Teid võimaluse eest avaldada oma arvamust. Poliitika rahastamise korrastamise järjekordne kavandamine on kahtlemata positiivne, kuid ei tohiks kõrvale jätta üldisemat teemat – poliitilist konkurentsi ja selle toimimist. Rahastamise teema eraldivõetud käsitus võib viia ummikteele – ükskõik kui n-ö tihe on regulatsioon ja kontroll, ei välista see siiski rikkumisi. Pean vajalikuks rõhutada, et käesolev arvamus sisaldab pelgalt esialgseid mõtteid käsitletaval teemal.

Otsustasin seetõttu esitada enda tähelepanekud laiemalt pinnalt, pidades silmas asjaolu, et erakondade rahastamise kehtiv regulatsioon moodustab vaid ühe osa poliitilise konkurentsi keskkonna tingimuste parandamise võimalustest. Valimiste ühetaolisuse põhimõttest (PS § 60 lg 1 ja § 156 lg 1, passiivse valimis põhiõigusega seoses) ja erakonnavõrdsuse põhimõttest (PS § 48 lg 1) tuleneb, et kõigile kandidaatidele ja erakondadele tuleb tagada võrdsed võimalused. Selle pinnalt tuleb eesmärgiks seada poliitilise konkurentsi keskkonna kujundamine selliseks, et tagatud oleks ühelt poolt võrdsed võimalused olemasolevatele erakondadele ning teiselt poolt ka võimalus uute erakondade tekkeks ja nende võrdsed võimalused konkureerimaks juba esinduskogusse pääsenud erakondadega (kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kehtib sama loomulikult valimisliitude osas). Uutele tulijatele reaalse võimulepääsemise võimaluse loomisega täidab riik ka enda ülesannet stimuleerida kodanike poliitilist aktiivsust. Käesolevas arvamuses on ainult mõningad seisukohad, mis võivad poliitilist konkurentsi soodustada.

Esmalt võiks poliitikas osalejate rahastamise osas kaaluda, kas üldse jääda senise rahastamisallikate range piiramise süsteemi juurde, mida siis pidevalt täiendada. Samas pean vajalikuks rõhutada, et järjekordne kontrolli ja järelvalve tihendamine ei pruugi anda pikemas perspektiivis poliitilise konkurentsi suurendamiseks ning ka demokraatia toimimiseks piisavat tulemust. Kuigi selline kontrolli ja järelvalve ületähtsustamine on tavaline, on see tee tõenäoliselt ka kaugenemine vabadusühiskonnast. Sellest tulenevalt jätan käsitlemata kontrolli ja järelvalve tihendamise ning sellega seoses paratamatult tõusetuvad probleemid. Vaatlen hoopis lähemalt poliitikas osalejate riigieelarvest rahastamisega seonduvat.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Erakondade riigieelarvest toetamisel on kahtlemata oluline mõju poliitilise konkurentsi keskkonnale. Seetõttu tasub analüüsida rahastamise praegust korraldust. Erakondade riigieelarvest toetamine täies ulatuses proportsioonis Riigikogus saadud mandaatide arvuga (EKS § 12⁷ lg 1) omab praegust jõudude tasakaalu põlistavat mõju – eriti kui teiselt poolt arvestada, et senised Riigikogu valimiste tulemused näitavad peaaegu üks-ühest suhet kampaaniaks kulutatud raha ja saadud mandaatide arvu vahel.¹ Kaaluda võiks nt poole eraldise jagamist Riigikogusse pääsenud erakondade vahel võrdselt (ja ainult ülejäänud poole jagamist proportsionaalselt).² Erakondadele valimistel võrdsete võimaluste loomise vajadusest lähtuvalt võib ka küsida, millega üldse on õigustatud Riigikogusse pääsenud erakonna toetuse suuruse sidumine saadud mandaatide arvuga.³

Eraldi tähelepanu vajab minu hinnangul küsimus, kas tagatud on uue erakonna võrdsed võimalused kandideerida olukorras, kus osad olemasolevad erakonnad on eelmiste valimiste tulemuste pinnalt saanud (märkimisväärse) riigieelarvelise eraldise, mis annab neile (mh eelpooltoodud kampaaniakulude ja mandaatide suhet arvestades) väga suure edumaa. Leian, et kaaluda tuleks Riigikogu valimise eel riigieelarvelise eraldise andmist ka uuele erakonnale, mis nt on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse hiljemalt 90 päeva enne valimispäeva⁴ – esitada võiks ka täiendavaid tingimusi (nt eraldise kasutamise otstarbele).

Samuti väärrib kaalumist mõte siduda riigieelarvelise finantseerimise ulatus (osalt) erakonna liikmemaksude laekumisega. See võimaldab vähendada riigieelarvelise toetamise negatiivset mõju erakonna ja tema toetajate (eriti liikmete) vahelisele kontaktile.⁵ Suurema sidususe saavutamisele aitaks kaasa ka riigieelarvelise eraldise kogusumma vähendamine.

Kahtlemata mõjutavad poliitilist konkurentsi otseselt ka teised valimismenetlust ning lisaks kaudselt ka esinduskogu tegevust (nt fraktsiooni loomise tingimused ja fraktsiooni eriõigusi) puudutavad reeglid, kuid seda vaid väga kaudselt poliitika rahastamisega seotud teemaderingi ei pea ma õigeaks antud teemapüstituse all käsitleda. Küll aga osundan, et kiirelt vajab lahendamist Riigikogu valimise seaduse § 77 täpsustamise küsimus.⁶ Leian, et kohane oleks lahendada olukord erakonna kasuks, sest oleks ilmselt ebavõrdne kohtlemine seada erakonna nimekirjas kandideerinule kautsjoni tagastamine sõltuvusse erakonna edust, samas kui üksikkandidaadile kautsjoni tagastamine sõltub ainult tema enda edust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

¹ R. Kangur. Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest. Tabel 2. RiTo 19, 2009, kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=13773>. Autor järeldeb selle kohta: „Kui vaadata erakondade endi avaldatud kampaaniakulutuste aruandeid ja seostada neid valimistulemustega, torkab silma kaks asjaolu: kulutused on hüppeliselt kasvanud ning makstud kroonide ja hääletasaagi vahel kujunenud korrelatsioon on ohtlikult suur.“

² Selliseid kombineeritud süsteeme kasutavad mitmed riigid, vt <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=271®ion=50>.

³ Nn positsioonil olija eelis on rohkem mandaate saanud erakonnal juba niigi (I. Pastine, T. Pastine. Incumbency advantage and political campaign spending limits. Lk 1. Kättesaadav: <http://www.tpastine.com/resume/papers/Spending%20Limits.pdf>). Miks seda edumaad siis veel rahalise üleolekuga kinnistada?

⁴ Vt Riigikogu valimise seaduse § 26 lg 1.

⁵ Vt otsekontakti kohta R. Kangur. Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest. RiTo 19, 2009, kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=13773>.

⁶ Selle sätte kohaselt makstakse üksikkandidaadile või erakonnale kautsjon tagasi, kui kandidaat osutub valituks või saab valimisringkonnas hääli vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses või kui erakonna kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt 5 protsenti häälest. Vt tõlgendusprobleemi kohta RKPJKo 19.01.2012, 3-4-1-2-12, punktid 4, 5 ja 11.