



Pr Ene Ergma  
Riigikogu esimees  
ap.kk@riigikogu.ee

Teie 5.11.2009 nr 1-9/207  
Õiguskantsler 16.11.2009 nr 10-2/091847/0907032

## **Vastus kirjalikule küsimusele**

Austatud Riigikogu esimees

Tänan Teid Riigikogu liikme Karel Rüütli esitatud kirjaliku küsimuse edastamise eest. Käesoleva kirjaga edastan oma vastuse pöördumisele.

### **I Esitatud küsimused**

Oma pöördumises palus Riigikogu liige vastust järgmistele küsimustele:

1. Kas õiguskantsler jagab prokuratuuri seisukohta, mille kohaselt on lubatud erakonna nimekirjas valimistel kandideerijate valimiskulutusi kinni maksta ka juriidiliste isikute poolt?
2. Kas õiguskantsler näeb sellises olukorras vastuolu põhiseadusega ja erakonnaseaduse mõttega?
3. Mida kavatseb õiguskantsler ette võtta senisest suurema selguse ja korra loomiseks erakondadele ja erakonna liikmetele annetuste tegemisel ning erakonna liikmete valimiskampaania rahastamisel?
4. Kas õiguskantsler peab sanktsioone erakondade rahastamiskorra rikkumise eest piisavateks?
5. Kes peaks õiguskantsleri hinnangul teostama kontrolli erakondadele ja erakonna liikmetele tehtavate annetuste ja nende valimiskampaania kulutuste seaduslikkuse üle?

### **II Õiguskantsleri vastused**

Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse esitamisega seonduvat reguleerivad Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) §-d 147-148. RKKTS § 147 lõike 1 järgi võib kirjaliku küsimuse esitada õiguskantslerile tema võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks. RKKTS § 147 lg 2 lause 1 järgi peab küsimus olema lühike ning võimaldama lühikest vastust. RKKTS § 148 kohaselt vastab küsimuse adressaat küsimusele kirjalikult 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates.

Eeltoodust tulenevalt on oluline tuvastada, et kirjalik küsimus puudutab kirjaliku küsimuse adressaadi võimkonda ja tegemist on lühikese vastuse andmist võimaldava üksikküsimusega.

Kirjaliku küsimuse esitaja pöördumine on ajendatud ilmselt ajakirjanduses kajastatud juhtumitest erakonna liikmete valimiskampaania rahastamisel (kirjaliku küsimuse lk 1), mille seadusele vastavuse (täpsemalt süüteotunnuste puudumise) osas on prokuratuur kujundanud oma seisukoha, andes seejuures tõlgenduse ka asjakohastele õigusnormidele.<sup>1</sup> Õiguskantsleri pädevusse ei kuulu süüteotunnuste esinemise või puudumise üle otsuse tegemine, süüteomenetluse läbiviimine ega süüteomenetluse pinnalt tekkinud vaidluste (sh süüteomenetluse raames asjakohaste õigusnormide tõlgendamise üle) lahendamine. Seetõttu ei ole mul võimalik kujundada seisukohta pöördumises toodud küsimuse 1 osas.

Ka ei saa ma anda küsimuses 2 palutud hinnangut, kuna kogu riigivõimu (sh prokuratuuri) seob põhiseaduse § 3 lõikest 1 tulenev kohustus teostada riigivõimu põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Ka prokuratuur peab oma tegevuses seaduseid tõlgendama eesmärgipäraselt, järgides põhiseadust.

Vastuseks küsimusele 3 selgitan, et nagu Riigikogu liige oma pöördumises õigesti märgib, on eelmise õiguskantsleri taotluse alusel Riigikohus kujundanud oma seisukoha erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse küsimuses erakondade rahastamise kontrolli tõhusust puudutavas osas. Pean erakondade ja teiste poliitikas osalejate rahastamise mudeli läbipaistvust, selgust ja lihtsust väga oluliseks. Samas nõustun eelmise õiguskantsleri seisukohaga, et ka rahastamise kontrolli tõhusus on vajalik, tagamaks erakondade rahastamise vastavus põhiseaduslike põhimõtetele – detailsetel ja rangetel piirangutel võib puududa mõte, kui nende järgimist ei ole võimalik tõhusalt kontrollida. Teisisõnu moodustavad rahastatismudeli läbipaistvus, lihtsus ja selgus ning rahastamise kontrolli tõhusus ühtse süsteemi. Kuna Riigikohus jättis õiguskantsleri taotluse rahuldamata, on erakondade rahastamise kontrolli tõhusust puudutavas osas ammendunud põhiseaduses ja õiguskantsleri seaduses õiguskantslerile ette nähtud meetmed erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse tagamiseks.

Teadaolevalt on Justiitsministeerium, ajendatuna mh GRECO raportis esitatud soovitude täitmise vajalikkusest<sup>2</sup> ja Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud korruptsioonivastases strateegias 2008-2012<sup>3</sup> märgitust välja töötanud erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis püüab erakondade rahastamisega seotud kitsaskohti lahendada.<sup>4</sup> Kavatsen kindlasti kõnealuse eelnõu menetlust jälgida.

Erakondadele ja nende liikmetele annetuste tegemisel ja valimiskampaaniate rahastamisel suurema selguse ja korra loomise eesmärgi nimel töötavad loodetavasti nii erakonnad ise kui ka teised asjakohased riiklikud ja mitteriiklikud (sh nt ajakirjandus) institutsioonid.

Küsimuses 4 palutakse minu hinnangut kehtivates seadustes sisalduvate sanktsioonide piisavusele erakondade rahastamise korra rikkumisel ning küsimuses 5 soovitakse teada minu seisukohta, kes peaks teostama kontrolli erakondadele ja erakonna liikmetele tehtavate annetuste ja nende valimiskampaania kulutuste seaduslikkuse üle.

<sup>1</sup> Nt PM 30.10.2009 "Prokuratuur Antropovi ja Rahumäe rahastamises kuritegu ei leidnud": "Samuti ei ole võimalik alustada kriminaalmenetlust karistusseadustiku paragrahvi 402-2 alusel, mis käsitleb erakonnale tehtava anonüümse, varjatud või juriidilise isiku annetuse vastuvõtmist, sest viiteid erakonna poolt keelatud annetuse vastuvõtmisele ei tuvastatud." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=181819>.

<sup>2</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/21375>.

<sup>3</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/34935>.

<sup>4</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=271179](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=271179).

Nii pädevus teha otsustus konkreetsete sanktsiooniliikide (haldusmeetmed või väärteo- või kriminaalkaristus) ja -määrade sätestamisel kui ka erakondade rahastamise kontrollorgani valimisel alternatiivsete võimaluste lasub seadusandjal. Seejuures on talle jäetud ulatuslik otsustusruum.

Nii on Riigikohus näiteks rõhutanud, et "[...] süüteokoosseisule vastava karistuse kindlaksmääramisel on seadusandjal suur otsustamisvabadus. Karistumäärad põhinevad ühiskonnas omaks võetud väärtushinnangutel, mille väljendamiseks on pädev just seadusandlik võim. Samuti on parlamendil sel viisil võimalik kujundada riigi karistuspoliitikat ja mõjutada kuritegelikku käitumist."<sup>5</sup> Seetõttu ei ole mul võimalik kujundada seisukohta tänaste süüteomenetluse raames (erakonnaseaduse 2<sup>2</sup>. ptk "Vastutus", karistusseadustiku §-d 402<sup>1</sup>-402<sup>2</sup>) rakendatavate karistuste määrade piisavuse osas.

GRECO on oma soovitusel Eestile toonud välja vajaduse kehtestada lisaks olemasolevatele kriminaalkaristustele tõhusaid, hoiatavaid ja proportsionaalseid haldussanktsioone (vt soovitusel viii ja ix).<sup>6</sup> Nõustun taolise seisukohaga. Leian, et sanktsioonide piisavust ei tuleks käsitleda kitsalt üksnes karistusõigusliku tagajärje vähendamise või suurendamise mõttes, vaid probleemile tuleks läheneda süsteemsemalt. Tänapäevaste erakondade rahastamist puudutav regulatsioon on minu hinnangul liialt süüteomenetluse keskne. Teisisõnu tuleks kaardistada kõik võimalikud rikkumised ning seejärel analüüsida, kas vastavalt rikkumise raskusele ja olulisusele on riigipoolne reaktsioon neile piisavalt tõhus, s.t kas see "motiveerib" erakondi rikkumisi vältima. Seejuures pean reaktsioonina silmas kolme võimalikku lahendust: (1) kontrolliorgani ettekirjutus koos sunniraha kohaldamise võimalusega; (2) kontrolliorgani otsus, millega kohustatakse erakonda maksma seadusevastaselt saadud summa kahe- või kolmekordses määras tagasi riigieelarvesse või mille alusel peetakse kinni nimetatud suuruses summa erakonnale riigieelarvest tehtavast eraldisest; (3) karistusõiguslik sanktsioon.

Avalikus-õiguses (eriti karistusõiguses) kehtib koormavate normide analoogia alusel kohaldamise<sup>7</sup> ja isiku kahjuks laiendava tõlgendamise keeld.<sup>8</sup> Tagamaks seda, et kõigile ühiskondlikult taunitavatele rikkumistele järgneks oodatav riiklik reaktsioon ning et teisalt järgitaks õigusriiklikku analoogia kohaldamise ja isiku kahjuks tõlgendamise keelu põhimõtet, ongi vajalik eespool rõhutatud süsteemne rikkumisi kaardistav analüüs ja selle pinnalt võimalikult selgete ja konkreetsete sunnimeetmete kohaldamise koosseisude sätestamine.

<sup>5</sup> RKKKo nr 3-1-1-67-09, p 13.6 (viidates varasemale lahendile põhiseaduslikkuse järelevalve asjas).

<sup>6</sup> Vt ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel (2003)4 üldised reeglid korruptsiooni vastu poliitiliste parteide ja valimiskampaaniade rahastamisel art 16: "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."

<sup>7</sup> Vt nt karistusseadustiku § 2 lg 4: "Tegu ei või tunnista süüteoks seaduse analoogia põhjal."

<sup>8</sup> RKHKm 28.03.2006, nr 3-3-1-27-06, p 13; RKTKm 28.03.2007, nr 3-2-1-26-07, p 10; 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07, p 9: Õigusriigi põhimõtte kohaselt tuleb koormavaid norme tõlgendada isiku kasuks.

Nagu öeldud, on kontrollorgani valiku pädevus seadusandjal. Valiku tegemisel tuleb silmas pidada, et kontrollorganil oleks "[...] ametiülesannetest tulenev õigus ja kohustus kontrollida erakondade rahastamise vastavust seadusele. Kontrollorgani tõhusust tuleb hinnata eeskätt lähtudes selle staatusest, kontrolliesemest, kasutatavatest mõõdupuudest, kontrollivahenditest, ajalisest dimensioonist, kontrolli intensiivsusest ja väljunditest. Erakondade rahastamist kontrolliv organ peab olema poliitiliselt sõltumatu, sisuline ja kõikehõlmav, aktiivne, asjatundlik, ennetav ning suunatud erakondade võimaluste võrdsuse tagamisele."<sup>9</sup>

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>9</sup> RKÜKo 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07, p 13.