



## ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE KOMISJON

Hr Rait Maruste

Riigikogu põhiseaduskomisjon

27.01.2012 nr 31-2/12-4/1

### **Komisjoni töös tõusetunud probleemid**

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (edaspidi ka ERJK või komisjon) on tänaseks tegutsenud pea kolmveerand aastat. Komisjoni töö käigus on saanud selgeks, et puudused erakonnaseaduses takistavad komisjoni tegevust. Seaduse vajakajäämistele kõrvaldamisega tuleb kiirelt ja tõhusalt tegeleda. Samuti tuleb vältida vigu komisjoni tegevust puudutavates seaduseelnõudes.

Korruptsioonivastane riikide ühendus GRECO on teinud Eestile etteheiteid erakondade rahastamise ebapiisava järelevalve kohta. Justiitsministeeriumi teatel viib GRECO Eesti suhtes järjekordse hindamisvooru läbi 2012. aasta juunikuus. Käesolevas kirjas esile toodud probleemidega tegelemine annaks nii riigisiselt, kui ka rahvusvaheliselt märku, et Eesti riik soovib erakondade rahastamise kontrolli tõhustada ja vältida varjatud rahastamisega seotud demokraatia moonutamise ohtusid. Oluline roll on siin Riigikogul. Seda on leidnud komisjonile 2.01.2012.a saadetud kirjas nr 10.1-8/14387 ka Justiitsministeerium. Justiitsministeerium on pidanud vajalikuks ühiskohtumist erakondade rahastamise järelevalve küsimuses, millesse oleksid kaasatud nii ministeeriumi esindajad, ERJK esindajad kui ka Riigikogu esindajad.

Komisjoni töös tõusetunud lahendust vajavad probleemid on kokkuvõtvalt järgmised:

- erakondade rahastamise aruandlust puudutav regulatsioon erakonnaseaduses (edaspidi ka EKS) ei võimalda erakondade rahastamise üle tõhusa järelevalve teostamist;
- erakonnaseaduses puudub komisjoni liikmete tasustamise alus ja kord;
- demokraatia arendamise sihtasutuste kontrolli puudutav regulatsioon eelnõus 144 SE I ei ole piisavalt selge.

### *Puudused erakonnaseaduses*

1. Komisjon pöördus 11. novembril 2011.a kirjaga nr 3.4-1/1797 Justiitsministeeriumi ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole ettepanekutega erakonnaseaduse muutmiseks. Komisjoni

praktika on näidanud, et 1. aprillil 2011.a jõustunud EKS ptk 2<sup>1</sup> regulatsioon, mis puudutab erakondade rahastamise kontrolli ja komisjoni tegevust, on puudulik.

2. GRECO on rõhutanud, et erakondade ja valimiskampaaniate kontrollorganil peab olema piisav mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks. Samuti on GRECO toonitanud erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise parima võimaliku läbipaistvuse tagamise kohustust. Erakondade rahastamise läbipaistvus on ka üks teemadest, millele GRECO on Eesti puhul keskendunud.

3. Komisjon leiab, et 1. aprillil 2011.a jõustunud erakondade rahastamise aruandlust ja komisjoni tööd puudutavad sätted ei loo alust selgeks kontrollimetoodikaks ning ei taga komisjonile piisavaid volitusi erakondade rahastamise kontrollimisel, samuti erakondade rahastamise täielikku läbipaistvust.

4. Riigikogu põhiseaduskomisjonil on seadusandliku initsiatiivi õigus, et vajakajäämised erakonnaseaduse regulatsioonis kõrvaldada. Kuna erakonnaseaduse puuduseid ja ettepanekuid seaduse muutmiseks on üksikasjalikult Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud ERJK 11. novembril 2011.a kirjas nr 3.4-1/1797 kirjeldatud, siis ei ole otstarbekas neid seisukohti ja ettepanekuid siinjuures üle korrata. Palume algatada ettepanekute alusel erakonnaseaduse muudatuste menetlemine Riigikogus. Teie komisjoni soovil oleme valmis seisukohti ja ettepanekuid täiendavalt selgitama.

#### *ERJK liikmete tasustamise seadusliku aluse puudumine erakonnaseaduses*

5. Erakonnaseadus ei sisalda seaduslikku alust komisjoni liikmele töötasu maksmiseks. Seda vaatamata asjaolule, et komisjoni liikmete töötasu maksmise tahet väljendab 2011. aasta riigieelarve seaduse eelnõu (822 SE) muudatusettepanekute selgitus<sup>1</sup>, samuti Riigikogu rahanduskomisjoni 6.12.2010 istungi protokoll.<sup>2</sup> Justiitsministeerium on märkinud 1.08.2011.a kirjas nr 10.1-8/9263<sup>3</sup> komisjonile, et Justiitsministeeriumile teadaolevalt väljendasid Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikmed ka erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu menetlemisel 2010. aastal arvamust, et komisjoni liikmetele tuleks nende töö eest maksta tasu.

6. Komisjoni liikmete tasudeks oli raha ette nähtud 2011. aasta riigieelarves, samas ulatuses on raha komisjoni personalikuludeks planeeritud 2012. aastal. Vaatamata eeltoodule on kujunenud olukord, kus komisjoni liikmetele pole olnud võimalik komisjoni moodustamisest alates tasu maksta. Komisjoni liikmete tasudeks kavandatud raha jäi 2011.

<sup>1</sup> Eelnõu 822 SE III 2011. aasta riigieelarve seaduse muudatusettepanekute tabeli ettepaneku nr 2 selgitus. 8.12.2010. Arvutivõrgus:

[http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_ooc\\_file&op=emsplain&content\\_type=text/html&u=20120112102854&file\\_id=1261559&mnsenme=822+SE&etapp=06.12.2010&fd=13.12.2010](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&u=20120112102854&file_id=1261559&mnsenme=822+SE&etapp=06.12.2010&fd=13.12.2010)

<sup>2</sup> Riigikogu rahanduskomisjoni 6.12.2010 istungi protokoll nr 219 Riigikogu kodulehel. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=pub\\_ooc\\_file&file\\_id=1318901&u=20120112101535&mnspl=06.12.2010&fd=27.03.2011&komisjon=RAK](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=pub_ooc_file&file_id=1318901&u=20120112101535&mnspl=06.12.2010&fd=27.03.2011&komisjon=RAK)

<sup>3</sup> Justiitsministeeriumi 1.08.2011.a kiri nr 10.1-8/9263 leitav arvutivõrgus aadressil: [http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=ems\\_view\\_dynobj&pid=1387688&wdtid=180403&u=20120112111710&r\\_url=%2F%3Fpage%3Dems\\_list\\_dynobj%26op%3Dems%26pid%3D%26wdtid%3D180403%26u%3D20120112111710](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=ems_view_dynobj&pid=1387688&wdtid=180403&u=20120112111710&r_url=%2F%3Fpage%3Dems_list_dynobj%26op%3Dems%26pid%3D%26wdtid%3D180403%26u%3D20120112111710)

aastal kasutamata, seda tasu maksmist võimaldava seadusliku aluse puudumise tõttu erakonnaseaduses. Tegemist on ilmselge normitehnilise veaga, mille tagajärjena on seadusandja mõte ja eesmärk jäänud täitmata.

7. Probleemile lahenduse leidmisel tuleb arvestada ka asjaolu, et ERJK ei soovi ise huvide konflikti vältimiseks komisjoni liikmete tasu määrata, ehkki sellesisulised ettepanekud on mitmel korral komisjoni päevakorda jõudnud.

8. Probleemi on Riigikogu põhiseaduskomisjon teadvustanud ning eelnõus 144 SE (edaspidi eelnõu) § 1 punktiga 2 on kavas täiendada erakonnaseaduse §-i 12<sup>10</sup> lõikega 5<sup>1</sup>, millega nähakse ette komisjoni liikme igakuine tasu Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud töötasu alammäära pooles ulatuses. Eelnõu § 3 järgi kohaldatakse sätet tagasiulatuvalt alates komisjoni esimese koosoleku toimumisest.

9. Õiglane oleks seada komisjoni liikmetele tasu maksmine liikme staatuse asemel sõltuvusse tema tööpanusest. Tööpanuse arvestamisel oleks eesmärgipärane võtta aluseks komisjoni koosolekust osavõtmise ja komisjoni muude ülesannete täitmiseks kulunud töötunnid. Näiteks tuleb arvestada, et komisjoni esimehel on administratiivsete ja komisjoni esindamisest tulenevate ülesannete tõttu suurem töökoormus kui teistel liikmetel, samuti kui komisjoni liikme asemel osaleb teatud perioodil komisjoni istungitel asendusliige, siis oleks õiglane maksta tasu asendusliikmele. Eelnõust ja selle seletuskirjast asendusliikmetele tasu maksmise kord ei selgu. Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt ei saa pidada põhjendatuks asendusliikmele komisjoni töös osalemise eest tasu maksmata jätmist. Samuti on ebaõiglane tasustada suurema töökoormusega komisjoni liikmeid võrdselt liikmetega, kelle töökoormus komisjoni ülesannete täitmisel on oluliselt väiksem. Seetõttu on vaja ette näha diferentseeritud tasu maksmise kord sõltuvalt komisjoni töös osalemisest.

10. Eelnõu seletuskirjas on leitud, et komisjon on oma volitustelt ja pädevustelt sarnane Vabariigi Valimiskomisjonile. Märgitut arvestades tuleks komisjoni liikmete ja asendusliikmete tasustamine näha ette samalaadselt Vabariigi Valimiskomisjonile. Vabariigi Valimiskomisjoni liikmed saavad töö eest valimiskomisjonis tasu 25-kordse Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tunni töötasu alammäära piires.<sup>4</sup> Eelnevat silmas pidades oleks erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liikmete töö tasustamine kohane ette näha samas ulatuses. Toetame eelnõus toodud sätet komisjoni liikmete tasustamiseks tagasiulatuvalt alates komisjoni esimese koosoleku toimumisest.

#### *Demokraatia arendamise sihtasutuste kontrolli regulatsioon eelnõus 144 SE*

11. Põhiseaduskomisjoni poolt 7. detsembril 2011. a algatatud eelnõu 144 SE sisaldab komisjoni tööd puudutavaid sätteid. Näiteks nähakse eelnõuga ette komisjoni ettekirjutuse tegemise õigus demokraatia arendamise sihtasutusele (edaspidi sihtasutus), samuti nõuded sihtasutuse poolt komisjonile esitatavale aruandele.

12. Riigikogu otsusega 23. veebruarist 2011. a heakskiidetud õiguspoliitika arengusuundades aastani 2018 on demokraatia põhimõttest lähtuvalt rõhutatud vajadust arutada

---

<sup>4</sup> Vabariigi Valimiskomisjoni 30.11.1998. a otsus nr 69

õigusaktide ettevalmistamisel eelnõu põhilahendused ja selle mõjud läbi nendega, keda see regulatsioon puudutab. Arengusuundade kohaselt tuleb selles toodud põhimõtteid ja eesmärke järgida kõigil tasanditel kavandatavate õiguslike vahendite abil elluviidavate poliitikaotsuste ettevalmistamisel. Õiguspoliitika arengusuundades toodud põhimõtetele toetudes peab komisjon vajalikuks avaldada arvamust eelnõu kohta.

13. Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse erakonnaseadust § 12<sup>11</sup> lõike 1<sup>1</sup> punktiga 5, mille kohaselt teeb komisjon sihtasutusele ettekirjutuse, kui komisjon tuvastab, et sihtasutuse tegevus oli suunatud ERK §-s 1 nimetatud erakonna eesmärkide saavutamisele või sihtasutus ei ole oma vara kasutanud eelnõus nimetatud eesmärgi saavutamiseks ning tegevuste elluviimiseks püstitatud ülesande vahetuks täitmiseks. Eelnõu seletuskirja kohaselt on näiteks valimisagitatsiooni tegevus, mis ei saa kindlasti olla sihtasutuse eesmärkide täitmise huvides, vaid on konkreetselt suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele.

14. EKS § 1 lg 1 järgi on erakonna eesmärgiks muu hulgas oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine. Erakonna liikmete ja nende toetajaskonna poliitilised huvid põhinevad maailmavaatel, mida erakond esindab (näiteks Reformierakond liberaalset maailmavaadet, Isamaa ja Res Publica Liit konservatiivset maailmavaadet). Erakonna eesmärgiks on teatud maailmavaatelistel seisukohtadel levitamine. Erakonna maailmavaate teadvustamine ja propageerimine toob erakonnale juurde toetajaid ja võimaldab seeläbi juurdepääsu riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamisele.

15. Eelnõu § 1 punktiga 5 erakonnaseadust täiendava § 12<sup>20</sup> lg 1 p 1 järgi on demokraatia arendamise sihtasutusel lubatud kodanikuhariduse edendamine maailmavaatelistel informatsiooni levitamise kaudu. Erakonna esindatavate maailmavaatelistel seisukohtadel levitamine on selgelt erakondlik eesmärk, seda ka juhul kui see toimub erakonnaliikumise ajaloo ja vastavasisuliste uuringute tutvustamise kaudu. Valimisperiodil erakonna ideoloogia tutvustamine ja levitamine kujutab endast sisuliselt erakonna valmiskampaaniat. Seetõttu võib pidada mõttelist eraldusjoont erakondlike eesmärkide taotlemise ja erakonna maailmavaatelistel informatsiooni levitamise vahel vee peale tõmmatud joone taoliseks. Komisjonile langeb siin sisuliselt poliitilise tsensuri roll, kes peab eraldama üldise ideoloogilise tegevuse konkreetsest valimistulemuse saavutamiseks suunatud poliitilisest tegevusest. Selline järelevalve ei ole sobiv komisjonile, mis sai kokkukutsutud erakondade rahastamise üle kontrolli teostamise eesmärgil, samuti ei ole sellelaadne eristamine kohane demokraatlikus ühiskonnas.

16. Kirjeldatud olukorras komisjonile järelevalvekohustuse seadmine on probleemne. Kuna vahetegu lubamatu ja lubatu vahel on sisuliselt olematu, on komisjoni poolt ettekirjutuse tegemine äärmiselt vaieldav, kui mitte võimatu. Säärane ebamäärasus on vastuolus põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega, mille kohaselt peavad õigusnormid olema piisavalt selged, et isikutel oleks võimalik õiguslike tagajärgi ette näha.<sup>5</sup>

17. Eelnõu § 1 punktiga 5 erakonnaseadust täiendavas § 12<sup>23</sup> lõikes 1 tuleks ette näha sihtasutuse poolt komisjonile aruande esitamine komisjoni nõutud vormis. Seadusliku aluse põhimõttest tulenevalt tuleks komisjonile anda seadusega õigus nõuda sihtasutustelt aruande

---

<sup>5</sup> RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 31

esitamist komisjoni nõutud vormis. Ühtse vormi kohaselt esitatud aruanded võimaldaksid sihtasutuste kulude ja tulude parema võrreldavuse ning läbipaistvuse. Aruannete esitamise sagedus peaks olema suurem, kui vaid kord aastas. Kui kontrollimiseks eelduste loomine tekib alles 9 kuud peale aastase aruandlusperioodi lõppu, siis võimaliku rikkumise ajaline distants muutub sedavõrd pikaks, et kaob aktuaalsus ja avalik huvi asja menetlemiseks. Sihtasutuste raamatupidamine ei saa olla sedavõrd keeruline, et 9-kuuline aruandluse ettevalmistus on põhjendatud. Erakonnad esitavad oma aruanded märksa lühema tähtaja jooksul, samuti on sihtasutus kohustatud esitama raamatupidamise aastaaruande lühema perioodi jooksul. Mõistlik oleks sihtasutustel esitada komisjonile aruandlus pooleaastaste aruandlusperioodide kaupa 3 kuu jooksul aruandlusperioodi lõppemisest arvates.

18. Eelnõu § 1 punktiga 5 erakonnaseadust täiendatavas § 12<sup>23</sup> lõikes 3 oleks vaja terminoloogiat täpsustada ja ühtlustada see finantsarvestuses tavapäraselt kasutatavaga. Terminoloogia ühtlustamise tulemusena muutub aruannete esitamine aruandekohustuslaste jaoks arusaadavamaks.

Oleks soovitatav sõnastada EKS § 12<sup>23</sup> lõige 3 järgmiselt:

„(3) Kulude kohta märgitakse aruandes:

- 1) kuludokumendi kuupäev;
- 2) kuludokumendi number;
- 3) makse saaja nimi;
- 4) makse saaja isiku- või registrikood;
- 5) kululiik;
- 6) kulu maksumus;
- 7) tasutud kulusumma;
- 8) tasumata kulusumma;
- 9) tasumise kuupäev.“

19. Eelnõu § 1 punktiga 5 erakonnaseadust täiendava § 12<sup>23</sup> lõikega 4 seoses oleks soovitatav anda seletuskirjas selgitused kulude liigitamise kohta. Näiteks tekib küsimus tööjõukulude liigitamisest, sest tööjõukulud kaasnevad ka kodanikuhariduse projektide, poliitika alaste uuringute, samuti erakonnaliikumise ajaloo uuringutega. Otstarbekas oleks kulud liigitada selliselt, et selgelt oleksid eristatavad sihtasutuse ülalpidamise kulud (halduskulud) ning sihtasutuse põhitegevusega seotud projektide kulud (kodanikuhariduse edendamise projektide, demokraatia arendamise ja poliitika alaste uuringute, erakonnaliikumise ajaloo uuringute ning selliste uuringute edendamiseks ja toetamiseks tehtud kulud). Selleks tuleks sihtasutuse igapäevase tegevusega seotud töötajate (näiteks sekretär, raamatupidaja) tööjõukulud käsitada põhitegevusega seotud projekte teostavate isikute tööjõukuludest eraldi (näiteks erakonnaliikumise ajalugu uuriva teadlase tööjõukulu).

20. Eelnõu näeb komisjonile ette võimaluse teha sihtasutusele ettekirjutus seaduse nõuete, sh näiteks keelatud annetuse tagastamata või vastuvõetud annetuse kajastamata jätmise eest. Ettekirjutuse tegemiseks on komisjonil vaja ajendit, s.o teavet võimaliku keelatud annetuse või

kajastamata annetuse kohta. Selleks, et võimalike seaduserikkumiste kohta teavet saada peaks komisjonil olema üldine teabe saamise õigus, sh õigus saada teavet kõigilt füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt, kel on seos sihtasutuse kulude ja tuludega. Näiteks õigus küsida aruande õigsuse kontrollimiseks dokumente sihtasutusele teenuseid osutanud ettevõtjalt jne. Samuti tuleks komisjoni poolt nõutud teabe esitamata jätmise korral näha komisjonile ette võimalus teha teabe esitamata jätnud isikule ettekirjutus ja sunniraha rakendamise hoiatus. Soovitame eelnõu vastavasisuliste sätetega täiendada.

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon on avatud Teie komisjoniga koostööks eelkirjeldatud probleemide lahendamisel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ardo Ojasalu  
Komisjoni esimees

Zoja Masso  
Nõunik  
631 6671