



ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE KOMISJON

Kristen Michal
Justiitsminister

Justiitsministeerium

info@just.ee

11.11.2011 3.4-1/ 1797

Ettepanekud erakonnaseaduse muutmiseks

Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni 2. novembri 2011.a istungil arutas komisjon omapoolseid ettepanekuid erakonnaseaduse (EKS) muutmiseks. Arutuse all olnud ettepanekud puudutavad eeskätt erakondade rahastamise aruandluse sätteid erakonnaseaduses, aga ka muid komisjoni praktikas seaduse kohaldamisel probleeme tekitanud sätteid. Arutelu tulemusena otsustas komisjon esitada ettepanekud vastavasisulise seaduseelnõu algatamiseks Justiitsministeeriumile.

Ettepanekute mahtu arvestades soovitame kaaluda erakonna tegevuse rahastamist ja selle kontrolli puudutavale erakonnaseaduse peatükile tervikuna uue redaktsiooni andmist.

Alljärgnevalt on esitatud ettepanekud ja nende põhjendused komisjoni arutelul ettepanekute käsitlemise järjekorras:

1. EKS § 12⁸ lõikeid 1 ja 3 tuleks muuta selliselt, et neist välja jätta erakonna kohustus valimiskampaaniaks kasutatud vahendite, samuti lõikest 3 kohustus kolmandate isikute vastu suunatud nõuete kohta andmete esitamiseks. Lõige 4 jäetaks paragrahvist välja.

Samaaegselt § 12⁸ lõigete muutmisega tuleks täiendada seaduse § 12¹ lõikega 3, mille kohaselt erakond on kohustatud koostama kvartaliaruande saadud laenude ja §12¹ lõikes 2 nimetatud laekunud tulude kohta allikate lõikes. Aruanded koostatakse kvartali lõpu seisuga ja esitatakse hiljemalt kvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks erakondade rahastamise järelevalve komisjonile. Tulu aruanded avalikustatakse erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehel.

Muudatusettepanekute eesmärgiks on muuta erakondade tulude, ehk pigem erakondadele laekunud raha aruandlus perioodiliseks, s.o mitte üksnes valimiste põhiseks. Praeguse regulatsiooni kohaselt erakonna valimiskampaania kulude ja selleks kasutatud raha sidumine on olnud meelevaldne, sest erakondadele liikmemaksudest ja riigieelarvelisest eraldisest laekuv raha ei ole sihtotstarbeline. Kõigi erakonna tuluallikate (mitte üksnes valimiskampaaniaks kasutatavate) perioodiline avaldamine annab ühtlasi tervikliku ülevaate erakonna tuludest, suurendades erakondade

rahastamise läbipaistvust. Ka õiguskantsler on leidnud, et kogu erakonna käsutuses olev raha tuleks avalikustada. Ühtne, lihtne ja selge aruandlus on läbipaistvuse ja tõhusa kontrolli aluseks.¹

Valimiskampaania aruannetes kajastatavad kolmandate isikute vastu suunatud nõuded ei saa kuidagi seonduda valimiskampaania rahastamisega, sest tegemist on laekumata rahaga, mille arvelt pole võimalik valimiskulutusi teha. Seetõttu on kehtivas seaduses kolmandate isikute vastu suunatud nõuete ära näitamine valimiskampaania aruannetes ebaloogiline.

Eeltoodust lähtuvalt teeme ettepaneku sõnastada EKS § 12⁸ lõiked 1 ja 3 järgmiselt:

„(1) Erakond esitab erakondade rahastamise järelevalve komisjonile komisjoni nõutud vormis aruande Riigikogu, Euroopa Parlamendi või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiskampaania läbiviimiseks erakonna ja tema sidusorganisatsioonide ning erakonna nimekirjas kandideerinud isikute valimiskampaania kulude kohta ühe kuu jooksul arvates valimispäevast. Valimiskampaania kulude aruanne avalikustatakse erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehel.

(3) Valimiskampaania kulude aruanne sisaldab andmeid erakonna ja tema nimekirjas kandideerinud isikute valimiskampaania kulude kohta. Valimiskampaania kulude aruanne koostatakse tasutud ja tasumata kulude lõikes. Tasumata kohustuste kohta esitatakse erakondade rahastamise järelevalve komisjonile kvartaliaruanne kvartali lõpuseisuga hiljemalt kvartalile järgneva kuu 20. kuupäevaks komisjoni nõutud vormis täiendavad aruanded seni, kuni võlasuhe on lõppenud.

Seoses § 12⁸ lõigete 1 ja 3 muutmisega soovime täiendada § 12¹ lõikega 3 järgmises sõnastuses:

„(3) Erakond koostab § 12¹ lõikes 2 loetletud allikate lõikes tulude ja saadud laenude kohta kvartaliaruande kvartali lõpu seisuga ja esitab selle erakondade rahastamise järelevalve komisjonile komisjoni nõutud vormis hiljemalt kvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks. Aruandes märgitakse käesoleva paragrahvi lõigetes 6 ja 7 nimetatud andmed. Aruanne avalikustatakse erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehel.“

2. Seaduse §12¹ lõike 3 muutmisega seoses tuleks §12³ lõigete 6-10 sõnastust korrigeerida ja muuta sätete asukohta, s.o tuua sätted seaduse §12¹ lõigeteks. Praegu asuvad erakonna rahastamisega seotud teabe, sh liikmemaksude avalikustamist puudutavad sätted annetusi reguleerivas paragrahvis 12³. Liikmemaksude puhul ei ole tegemist annetustega ja süstemaatiliselt on sätete asukoht seaduses ebaloogiline. Erakonna tulusid üldiselt, samuti tulude ja kulude läbipaistvust puudutab §12¹. Seda arvestades tuleks tulude avalikustamist puudutavad sätted tuua seaduse §12¹.

Eeltoodust lähtuvalt teeme ettepaneku täiendada EKS §12¹ lõigetega 4-8 järgmises sõnastuses:

„(4) Erakond on kohustatud pidama teabe avalikustamiseks veebilehte, mille aadressist ta teavitab kohtu registriosakonda.

¹ Õiguskantsleri kiri 4.02.2010 nr 18-1/100192/1000710, lk 4

(5) Erakond avalikustab temale tehtud annetused ja tasutud liikmemaksud hiljemalt kvartali esimese kuu kümnendal kuupäeval käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud veebilehel peetavas annetuste registris. Erakond avalikustab ka annetused, mis on tagastatud selle teinud isikule või kantud riigieelarvesse käesoleva seaduse §12⁴ lõigete 1-3 kohaselt.

(6) Annetuste kohta märgib erakond, et tegemist on annetustega ning märgib annetaja nime, isikukoodi ning annetuste väärtuse ja laekumise kuupäeva.

(7) Liikmemaksu kohta märgib erakond, et tegemist on liikmemaksuga ning märgib liikmemaksu tasuja nime, isikukoodi, liikmemaksu suuruse ja laekumise kuupäeva.

(8) Juba avalikustatud andmetes tehtava muudatuse korral näidatakse ära muudatus ja selle tegemise kuupäev. Erakond teavitab muudatuse tegemisest erakondade rahastamise järelevalve komisjoni. „

Seoses seaduse § 12¹ täiendamisega tuleks paragrahvi pealkiri ümber sõnastada:

„§ 12¹. Erakonna rahastamise põhimõtted ja teabe avalikustamine“.

3. Leiame, et EKS §12⁸ lg 5 sõnastust tuleks muuta selliselt, et üksikkandidaadile seatakse kohustus märkida valimiskampaania aruandes andmed valimiskampaaniaks kasutatud isikliku vara väärtuse kohta. Sama paragrahvi lõikega 6 tuleks samuti kohustada valimisliitu märkima valimiskampaania aruandes kõik valimiseks kasutatud tuluallika liigid.

Kuna valimisliitudel ja üksikkandidaatidel erinevalt erakondadest ei ole pidevat poliitilist tegevust ning nad ei ole raamatupidamiskohustuslased, siis valimisliitude ja üksikkandidaatide puhul on põhjendatud valimiskampaania aruandes kampaaniaks kasutatud raha kohta andmete esitamine. Muudatuste eesmärgiks on avalikustada üksikkandidaatide ja valimisliitude puhul kõik valimiskampaaniaks kasutatud tuluallikad, valimisliidu puhul ka laenu. See loob ülevaatliku pildi valimiskampaaniaks kasutatud rahast.

Eelnevat arvestades soovitame EKS § 12⁸ lg 5 ja 6 sõnastada alljärgnevalt:

„(5) Üksikkandidaat märgib aruandes valimiskampaaniaks kasutatud § 5² lõikes 3 nimetatud rahastamise allika liigi. Annetuste kohta märgitakse annetaja nimi, isikukood, annetuse väärtus ja laekumise kuupäev, isikliku vara kohta märgitakse valimiskampaaniaks kasutatud rahasumma. Aruanne esitatakse ja avalikustatakse käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud korras.

(6) Valimisliit märgib aruandes valimiskampaaniaks kasutatud § 12¹ lõikes 2 nimetatud tuluallika liigi ja saadud laenu, vahendi andja nime, isiku- või registrikoodi, vahendi väärtuse ja laekumise kuupäeva.“

4. Seaduse § 12⁸ lõige 7 loetelu tuleks täpsustada ja ühtlustada terminoloogia finantsarvestuses tavapäraselt kasutatavaga. Terminoloogia ühtlustamise tulemusena muutub aruannete esitamine aruandekohustuslaste jaoks arusaadavamaks.

Teeme ettepaneku sõnastada EKS § 12⁸ lg 7 järgmiselt:

„(7) 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.“

5. Üksikkandidaadi poolt valimiskampaania aruande esitamist puudutavas regulatsioonis esineb EKS § 5² lõikes 4 ja § 12⁸ lõikes 5 kordus. Sellega seoses tuleks EKS § 5² lõige 4 seadusest välja jätta. Üldsätete juures ei peaks esitama erisätetes reguleerimisele kuuluvaid detailseid küsimusi. Kogu valimiskampaania aruande esitamist puudutav regulatsioon peaks olema esitatud ühes paragrahvis.
6. EKS § 5² lõikes 5 toodud viited vajavad korrigeerimist. Üksikkandidaadi puhul on ilmselgelt mitteasjakohased viited EKS § 12³ lõigetele 3 ja 5 ja § 12⁴ lõikele 5. Üksikkandidaat ei ole raamatupidamiskohustuslane ning seetõttu nimetatud sätted üksikkandidaadile laieneda ei saa.

EKS § 5² lõike 5 võiks sõnastada järgmiselt:

„(5) Üksikkandidaadile kohaldatakse käesoleva seaduse § 12³ lõigetes 1,2 ja 4, § 12⁴ lõigetes 1-4 ning § 12⁸ lõigetes 3 ja 7-9 erakondade kohta sätestatud.“

7. Üksikkandidaatidega samalaadsed kohustused peaksid olema ka erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikul, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kuludest eraldi, sest sel juhul on tema kampaania rahastamise korraldus üksikkandidaadiga sarnane.

Eelnevat arvestades soovitame EKS §5² lõikele 1 lisada teise lause järgmises sõnastuses:

„Üksikkandidaadi kohta sätestatud kohaldatakse erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kuludest eraldi.“

8. EKS § 12⁵ sõnastus vajab üksikkandidaadi erisusi silmas pidades täpsustamist. Kuna erakondade rahastamise järelevalve komisjoni poolt on õigustatud üksikkandidaadi tegevuse kontrollimine vaid valimisperioodil ja valimistega seotult, siis on põhjendatud ka üksikkandidaadi poolt komisjonile vaid nendest arvelduskontodest teada andmine, mida üksikkandidaat kasutab valimiskampaaniaks.

EKS § 12⁵ senine sõnastus tuleks lugeda paragrahvi esimeseks lõikeks ja lisada sellele lõige 2 järgmises sõnastuses:

„(2) Üksikkandidaat võib valimiskampaania tulude laekumiseks ja kulude tegemiseks kasutada vaid selliseid arvelduskontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni.“

9. Mõned erakonnad on oma majandusaasta aruannetes kajastanud valimiskulusid (kampaniakulusid) ülejäänud kuludest eraldi. See praktika võimaldab võrrelda valimisaruandeid ja valimistega seotud kohustusi raamatupidamise andmetega ja lõpuks majandusaasta aruandega, mis muudab valimisaruannete kontrolli sisuliseks. Valimiskulude muudest kuludest eristamine tuleks nimetatud põhjusel muuta kohustuslikuks kõikidele erakondadele.

Teeme ettepaneku täiendada EKS § 12⁹ lõigetega 4¹-4³ järgmises sõnastuses:

„(4¹) Erakond peab oma raamatupidamises jooksvat kulude ja kohustuste arvestust valimiskampaniaga seotud ja ülejäänud kulude ning kohustuste kohta eraldi.

(4²) Erakonna majandusaasta aruande lisas avatakse tulud käesoleva seaduse § 12¹ lõikes 2 nimetatud tuluallikate lõikes.

(4³) Erakonna majandusaasta aruande lisades kajastatakse aastakulud valimiskampania ja ülejäänud kulude lõikes ning kohustused seoses valimiskampaniaga ja muud kohustused.“

10. Seoses valimiskampaniaga seotud kulude ning kohustuste eristamisega on vaja määratleda valimiskampania kulude mõiste. Mõiste on oluline ka valimiskampania aruannete jaoks valimiskulude määratlemiseks. Valimiskampania kulude legaaldefiniitsiooni sisustamisel on võetud eeskujuks Ühendkuningriigi poliitiliste parteide, valimiste ja referendumite seaduse regulatsioon.² Valimiskampania kulude mõiste soovitame sõnastada seaduse paragrahvina 5³ järgmises sõnastuses:

„ § 5³. Valimiskampania kulud

Valimiskampania kuludeks on igasugused erakonnal seoses valimistega tekkinud kulud, mille kandmise eesmärgiks on erakonna positsiooni parandamine eesseisvatel valimistel. Valimiskampania kuludeks on eelkõige kulud:

- 1) valimisreklaamile;
- 2) valimistega seotud publikatsioonidele (sh trükistele) ja meenetele;
- 3) valimistega seotud lisatööjõu palkamisele;
- 4) valijaskonna uuringutele;
- 5) valimiskampaniale meedias (erakonnapoliitiliste saadete tellimisele);
- 6) valimistega seotud suhtekorraldusele;
- 7) valimisüritustele ja valijatega kohtumistele;
- 8) valimistega seoses lisanduvatele üldteenustele, sh side-, transpordi-, üüri teenustele.

”

Valimiskampania kulude mõiste defineerimisega on ühtlasi vaja muuta EKS §12⁸ lõiget 8. Teeme ettepaneku sõnastada §12⁸ lõige 8 alljärgnevalt:

² Valimiskampania kulude mõistest seaduses vt arvutivõrgus:
<http://www.electoralcommission.org.uk/elections/election-spending/party-campaign-expenditure>

„Kulud kajastatakse käesoleva seaduse §-s 5³ loetletud kululiikide lõikes, §-s 5³ nimetatata valimiskampaania kululiik märgitakse valimistega seotud muuks kuluks. „

11. Kehtiv seadus näeb erakondade rahastamise järelevalve komisjonile ette ettekirjutuse tegemise õiguse 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 seoses erakondade kulude ja tuludega. Näiteks õigus küsida valimiskampaania aruande õigsuse kontrollimiseks dokumente erakonnale valimiskampaaniaks teenuseid osutanud ettevõtjalt, saada krediidasutustelt erakonna arvelduskonto väljavõtteid.

Soovitame täiendada seadust §12¹¹ lõikega 6 järgmises sõnastuses:

„ Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on õigus saada käesoleva seaduse täitmise kontrollimiseks teavet kõikidelt käesoleva seaduse lõikes 1 nimetatud isikutelt. Teavet nõutakse kirjalikus taotluses, milles tuuakse ära teabenõude eesmärk ja õiguslik alus ning viidatakse ettekirjutuse tegemise võimalusele teabe esitamata jätmise ning mittetäieliku, ebaõige või eksitava teabe esitamise korral. Teabe esitamise tähtjaks määratakse mitte vähem kui 10 kalendripäeva.“

Lisatava sättega seoses tuleks ühtlasi muuta EKS §12¹¹ lõiget 1. Soovitame lõike 1 sõnastada järgmiselt:

„(1) Erakondade rahastamise järelevalve komisjon teeb erakonnale, erakonna nimekirjas kandideerinud isikule, valimisliidule, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule, üksikkandidaadile, muule füüsilisele või juriidilisele isikule või nende esindajale ettekirjutuse, kui ta:“

Lõike 1 punkti 6 soovitame sõnastada alljärgnevalt:

„ 6) on jätnud komisjoni nõutud teabe tähtjaks esitamata või on esitanud komisjonile mittetäieliku, ebaõige või eksitava teabe.“

Seoses eeltoodud muudatustega tuleks ka § 12¹¹ pealkiri ümber sõnastada:

„§ 12¹¹. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ettekirjutus ja õigus nõuda teavet.“

EKS § 12¹³ oleks soovitatav seadusest välja jätta, sest halduskohtusse pöördumise kord on halduskohtumenetluse seadustikus ammendavalt reguleeritud.

12. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liikmetele tasu maksmist ei ole seaduses reguleeritud. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoniga sarnane staatus on Vabariigi Valimiskomisjonil. Vabariigi Valimiskomisjoni liikmed saavad töö eest komisjonis tasu 25-kordse Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tunni töötasu alammäära piires.³ Analoogselt tuleks ka erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liikmete tasustamine ette näha. Ka justiitsminister on 1.08.2011. a kirjas nr 10.1-8/9263 leidnud, et komisjoni liikmete tasustamine tuleks reguleerida erakonnaseaduses.

Soovitame erakonnaseaduse §12¹⁰ täiendada lõikega 8¹ järgmises sõnastuses:

³ Vabariigi Valimiskomisjoni 30.11.1998. a otsus nr 69

„(8¹) Komisjoni liige saab tasu komisjoni koosolekust osavõtmise ja komisjoni muude ülesannete täitmise eest. Komisjoni liikme tunnitasu suurus on 25-kordne Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tunni töötasu alammäär.“

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ardo Ojasalu
Komisjoni esimees

Zoja Masso
631 6671
Zoja.Masso@riigikogu.ee

Tiina Ojasalu
631 6368
Tiina.Ojasalu@riigikogu.ee

Koopia: Riigikogu põhiseaduskomisjon