

ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE KOMISJON

KOMISJONI 2015. AASTA TÖÖARUANNE

TALLINN 2016

Sisukord

Komisjonist	3
Erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide aruandlus	4
Kirjad ja ettekirjutused	6
Ülevaated	6
Erakonnaseaduse rakendamine ja seaduse muutmise ettepanekud	7
Komisjoni veebilahendus	7
Avalikud suhted	8
Kokkuvõte	9

Komisjonist

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon on erakonnaseaduse alusel moodustatud haldusorgan, mis moodustati 27. märtsil 2011. Tööd alustas komisjon mais 2011.

Komisjoni ülesandeks on kontrollida erakonna, valimisliidu ja üksikkandidaadi tegevuse vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele.

Oma tegevuses lähtub komisjon erakonnaseadusest, haldusmenetluse seadusest, asendustäitmise ja sunniraha seadusest, muudest riigiasutuse tööd reguleerivatest õigusaktidest ja komisjoni töökorrast.

Komisjoni tööks on põhiliselt erakondade, aga ka valimisliitude ja üksikkandidaatide rahastamise aruannete kogumine, kontrollimine ja avalikustamine, aga ka erakondade rahastamise seaduslikkuse jälgimine.

Komisjoni kuulub õiguskantsleri, riigikontrolöri ja vabariigi valimiskomisjoni nimetatud liige ja asendusliige, kes on vastavalt Kaarel Tarand (asendusliige Kari Käsper), komisjonist lahkunud Toomas Mattsoni järel Ines Metsalu (asendusliige Urmet Lee) ja Vello Pettai (asendusliige Krista Paal). Ülejäänud liikmed ja nende asendusliikmed nimetab iga Riigikogusse pääsenud erakond. Kuni 2015. a märtsis toimunud Riigikogu valimiseni oli neid neli: Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaa ja Res Publica Liit ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond ning nende esindajad vastavalt Madis Timpson (asendusliige Ants Leemets), komisjonist lahkunud Jaanus Karilaidi asemel Tõnis Mölder (asendusliige Kalle Klandorf), komisjonist lahkunud Kert Karuse asemel Helen Hääl (asendusliige Veiko Lukmann) ja Ardo Ojasalu (asendusliige Vootele Hansen). Märtsivalimiste tulemusel pääsesid Riigikogusse veel kaks erakonda: Eesti Konservatiivne Rahvaerakond ja Vabaerakond, kes nimetasid komisjoni liikmeteks vastavalt Paul Puustusmaa (asendusliige Merry Aart) ja Märt Meesaki (asendusliige Anne Hansberg).

Komisjoni esimeheks on valitud Ardo Ojasalu ja aseesimeheks Kaarel Tarand, kes mõlemad ainsatena on kuulunud komisjoni koosseisu alates selle tegevuse algusest.

Komisjoni antud koosseisu liikmete ja asendusliikmete volitused kestavad kuni 27. aprillini 2016.

Komisjoni töövorm on koosolek, mille kutsub kokku komisjoni esimees ja mis toimub keskmiselt kord kuus. 2015. aastal toimus 13 komisjoni koosolekut. Koosolekud protokollitakse ja avalikustatakse komisjoni veebilehel.

Kogu komisjoni ja selle tegevust puudutav info, sh kogutud aruannete ja tehtud töö kohta, on avalikustatud komisjoni veebilehel.¹

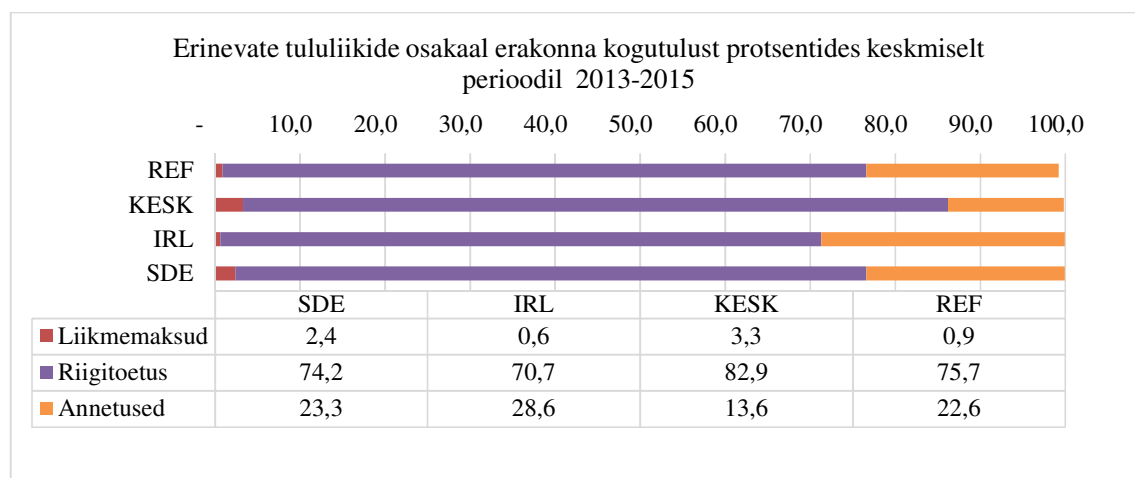
¹ ERJK veebileht: <http://www.erjk.ee>

Erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide aruandlus

Komisjoni põhiline töö seisneb erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide aruannete kogumises, kontrollimises ja avalikustamises. Kehtiva erakonnaseaduse kohaselt esitavad erakonnad tulude, laekumiste ja kulude perioodilised e kvartali aruanded ning valimiskampaania rahastamise aruanded. Valimiskampaania rahastamise aruande esitavad valimistel osalenud valimisliidud, üksikkandidaadid ja ka erakonnad, kuid viimased vaid sel puhul, kui erakonna nimekirjas kandideerinud isikud on kulutusi teinud erakonnast eraldi e omavahendite arvelt.

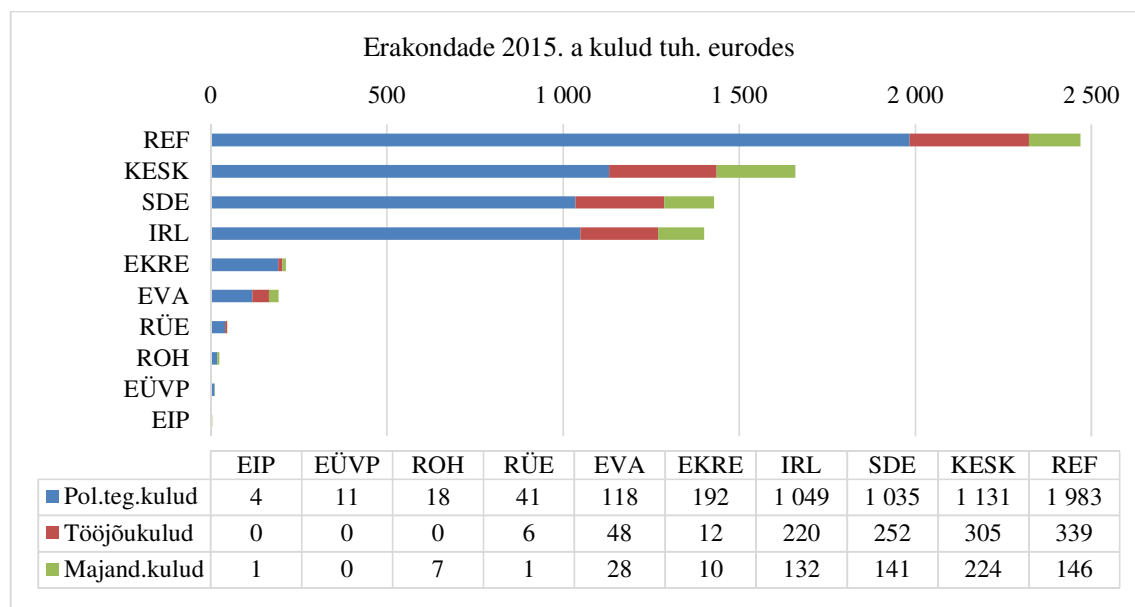
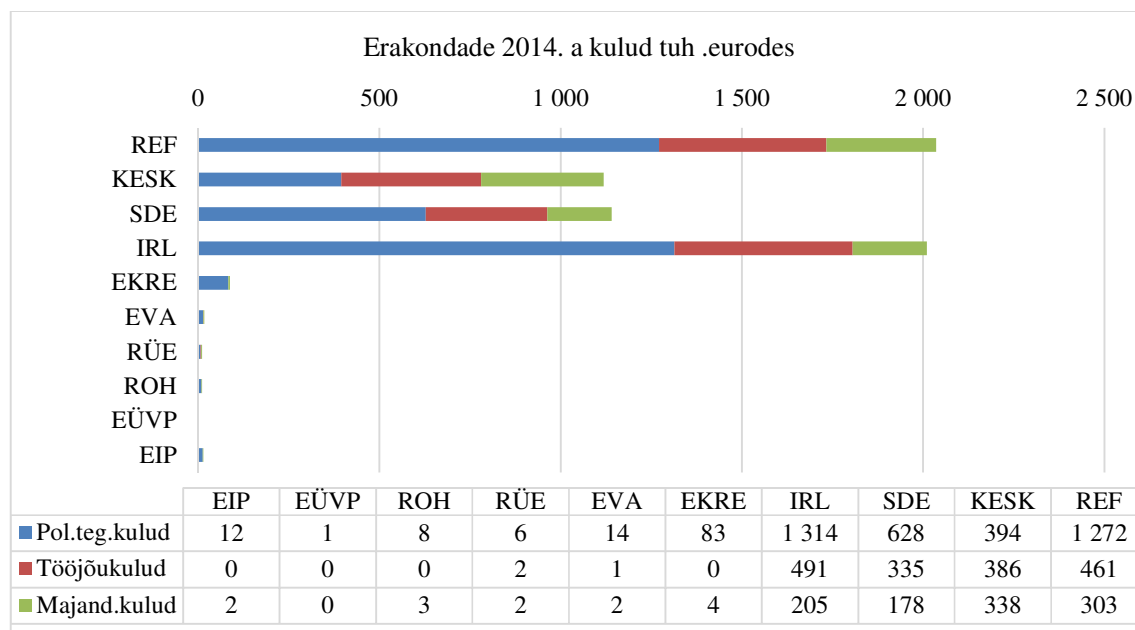
Kui 2013. aasta suureks arenguks võis pidada paberaruannete asemel rakendunud elektroonilist aruandekeskonda ja 2014. aastal muutus erakondade jaoks komisjonile esitatud kulude deklareerimise põhimõtteline käsitus ning nende esitamise vorm (valimiskampaania kulude asemel käsitletakse poliitilise tegevuse-, tööjõu- ja majandamiskulusid), siis 2015. aastal kinnistus nii aruandluskeskkonna kasutamine aruandeisikute poolt kui ka veebilehel avaldatud info kasutamine avalikkuse poolt. Tänapäevaks on erakondade jaoks elektroonilise aruande esitamine muutunud heaks tavaks ning avalikud kasutajad on omandanud teadmise ja oskuse komisjoni veebilehelt rahastamise aruannete lugemiseks ning mitmesuguse võrdleva statistika saamiseks.

Veebilehel esitatud päringute abil on võimalik näha ülevaadet erakondade tuludest alates 2013. aastast. Kuna täna veel puudub võimalus veebis avaldatud info esitamiseks protsendiliste võrdlustena, siis allpool on lisatud võrdlevad andmed aastatel 2013, 2014 ja 2015 riigitoetust saanud erakondade erinevate tululiikide osakaalu kohta kogutulust:



Alates 2014. aasta algusest on kõik erakonnad kohustatud deklareerima perioodiliste aruannetega kõik oma kulud komisjoni infosüsteemis. Kulud esitatakse kolmes lõikes – poliitilise tegevuse-, tööjõu- ja majandamiskulud, kusjuures poliitilise tegevuse kulud esitatakse valimiskampaania aruannetega analoogse liigenduse ja detailsusega (reklaamid liigiti, suhtekorraldus, publikatsioonid, avalikud üritused jms). Selline kulude vaade võimaldab hinnata erakondade kulukäitumist e kui suur osa kuludest kulub erakonna põhitegevusele ja kui palju majandamiseks. Ka annab kogu perioodi kulude liigiti avalikustamine aluse hindamiseks, kas avalikkusele teadaolev erakonna vastavasisuline tegevus on vastavuses deklareeritud kulude suurusega.

Järgnevalt on esitatud kõigi hetkel tegutsevate erakondade 2014. ja 2015. a kulude andmed kolme kululiigi lõikes:



Aruandeaastal toimus Riigikogu uue koosseisu valimine. Enamus valimistel osalenud kümnest erakonnast esitas valimiskampaania e-aruande tähtaegselt, mõnel määral hilinesid kaks uut erakonda – Vabaerakond ja Rahva Ühtsuse Erakond. Üheteistkümnest üksikkandidaadist oli aruande esitamine probleemiks vaid mõnele üksikule, ja seda neile, kellel oli aruande esitamine probleemiks ka varasemalt.

Aruannete esitamine on probleemiks mõnedele väga väikestele erakondadele, kellel ilmselt puuduvad nii tegevus kui tulud. Tulude puudumisel puudub finantsarvestusel märkimisväärne maht ja võimalus selle arvestuse pidamise eest tasumiseks. Seega eksisteerivad tegevate erakondade kõrval paar nn teovõimetut, kes ei täida või täidavad lünklikult erakonnaseadusest tulenevaid kohustusi. Üheks selliseks on Vabaduspartei-Põllumeeste Kogu, kellel on muuhulgas äriregistrile esitamata viimase kahe majandusaasta aruanded ja kellel ilmselt seisab ees likvideerimine.

Aruanded on avalikustatud komisjoni veebilehel.²

Kirjad ja ettekirjutused

Komisjon tegi märgukirju ja järelepärimisi mitmel seadusest tulenevatel põhjustel ligi 100 korral, samas sai komisjon pöördumisi umbes 10 korral, lisaks mitmeid teabenõudeid. Enamuse järelepärimistele ja märgukirjadele sai komisjon vastused või neis nimetatud puudused kõrvaldati. Komisjonile laekunud pöördumiste põhjal algatas komisjon pea kõigil juhtudel haldusmenetlused.

Komisjoni kirjavahetus on avalikustatud komisjoni veebilehel.³

Ettekirjutusi koos sunniraha hoiatusega tehti 2015. aastal kokku kuuel korral. Kolm neist tehti 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiskampania rahastamisega seondult Arvo Sarapuule, Edgar Savisaarele ja Valimisliidule Jõhvi Heaks juriidilise isiku annetuse tagastamiseks. Kolm ettekirjutust tehti Keskerakonnale: üks 2014. a Riigikogu valimiste eel erakonna Noortekogult reklaami näol saadud keelatud annetuse tagastamiseks, teine dokumentide esitamiseks ja kolmas kriminaalmenetluse käigus tõendatud anonüümse annetuse tagastamiseks. Kohtus vaidlustati kõik ettekirjutused, va dokumentide esitamiseks tehtud ettekirjutus. Aasta lõpus loobus Keskerakond siiski anonüümse annetuse kohta tehtud ettekirjutuse kaebusest.

Jätkusid 2014. aastal alanud kolm kohtumenetlust, mis kõik olid seotud 2013. a kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel Tallinna linnavalitsuse tehtud valimisreklaamidega keskera-
kondlastele Priit Kutserile, Karin Tammemägile ja Jaanus Mutlile.

Lisaks eelnevale algatas Keskerakond kohtumenetluse komisjoni tehtud nende ettekirjutuste tühistamiseks, mis puudutasid Tallinna linnavalitsuse poolt oma ametnikele tehtud valimiskampaniat.

Komisjoni tehtud ettekirjutused ja otsused sunniraha sissenõudmiseks on avalikustatud komisjoni veebilehel.⁴

Ülevaated

Nagu kõigil varasematel aastatel, koostati ka sel aastal ülevaate erakondade finantsmajanduslikust seisukorrast e-äriregistris avalikustatud majandusaasta aruannete põhjal. Ülevaade on

² Aruanded: <http://www.erjk.ee/et/aruanded/erakondade-tulud-ja-laekumised>

³ Kirjad: <http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/kirjad>

⁴ Otsused ja ettekirjutused: <http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused>

koostatud kuue suurema riigitoetust saava erakonna kohta, ning seda võrdluses eelnevate aastatega 2011 kuni 2014.⁵ Sellise ülevaate eesmärk on hinnata erakondade pikaajalist finantskäitumist, majandamise kultuuri ja neist tulenevaid rahastamisriske. Üheks olulisemaks hindamiskriteeriumiks on erakonna bilansiline netovara seis vaadelduna pikema perioodi jooksul, kuna see näitab hindamise seisule eelneva perioodi jooksul kogunenud tulude ja kulude vahet. 2014. aasta lõpus on netovara seis negatiivne kahel erakonnal – Isamaa ja Res Publica Liidul ja erakonnal Eestimaa Rohelised. Viimasel on see märkimisväärne nii kestvuselt (alates 2009. aastast) kui ka summa suuruselt (arvesse võttes erakonna tulusid), mistõttu mõjutab oluliselt erakonna majanduslikku jätkusuutlikkust. Teiseks oluliseks asjaoluks rahastamisriskide hindamisel on erakonna madal maksevõime ja sellest tingitud pikaajaline võlgnevus, millega võib kaasneda võlausaldajate mõjusfääri sattumine.

Ülevaated on avalikustatud komisjoni veebilehel.⁶

Erakonnaseaduse rakendamine ja seaduse muutmise ettepanekud

Juba komisjoni esimesel tööaastal 2011 selgusid nii erakondade rahastamise kui ka muude erakonnaseadusest tulenevate nõuete täitmise kontrollimise käigus erakonnaseaduse ebakõlad ja puudused, mis vajasisid kõrvaldamist. Komisjoni tööperioodil 2011-2015 on erakonnaseadust muudetud seitsmel korral, viimati 24.03.2015. Esimeste muudatustega muudeti põhiliselt rahastamise finantsmõistetega ja aruandlusega seotud sätteid, viimase muudatusega aga riigitoetuse aastasummade proportsioone Riigikogu valimistel valimiskünnist mitteületanud, samas siiski vähemalt 2-5% häältest kogunud erakondade jaoks.

Mitmete haldusmenetluste käigus, eriti kohtumenetluste etapis, ilmnes erakonnaseaduse mõnede sätete tõlgendamisel probleeme. Mõnedes sätetes esinevad küll vaid normitehnilised või keelelised puudused, mis aga seaduse tõlgendamisel mängivad rolli. Et saavutada kohtuvaidlustes pretsedenti loov ja õiguslikult pädev tulemus, oli komisjon sunnitud enda esindamiseks kasutama kahe advokaadibüroo õigusabiteenust.

Komisjon koondas kokku viie tööaasta jooksul erakonnaseaduse rakendamisel üles kerkinud ja lahendamata jäänud probleemid - täpsustamist või muutmist vajavad, õigusselgusetud või praktiliselt mitterakendatavad sätted - ning esitas need aasta lõpus ettepanekuna erakonnaseaduse muutmiseks Riigikogu põhiseaduskomisjonile.

Komisjoni veebilahendus

Erakonnaseadus kohustab komisjoni omama veebilehte, kus avalikustada talle esitatud aruanded, koostatud dokumendid ja tehtud töö. Komisjoni esialgne praktika valimiskampania aruannetega mõjutas oluliselt arusaama ka veebipõhise aruandluse vajalikkusest. Seetõttu tegi komisjon juba 2011. aastal muu hulgas ettepaneku erakonnaseaduse muutmiseks aruandlust puudutavate sätete osas, mis tagaksid nii valimis-, tulu- ja kuluaruannete esitamise komisjoni

⁵ Ülevaade erakondade finantsseisust 2011-2014 majandusaasta aruannete põhjal:

http://www.erjk.ee/sites/default/files/ulevaade_riigitoetusega_erakondade_2011-2014_finantsseisundist.pdf

⁶ Ülevaated: <http://www.erjk.ee/et/ulevaated>

loodud vormides veebikeskkonnas. Sellekohane ettepanek jõustus 01.04.2013 muudetud erakonnaseadusega. Samaks ajaks valmis komisjonil veebilahendusel baseeruva infosüsteemi arendus ja komisjon kolis kogu oma info üle veebilehele aadressil www.erjk.ee. Veebipõhine infosüsteem rakendus tööle edukalt - kõik aruandekohuslased on suutnud oma aruanded esitada ilma suurema vaevata. Edaspidi on igal aastal süsteemile tehtud väiksemaid või suuremaid täiendusi nii erakonnaseaduse kui infotehnoloogiliste muudatuste tõttu.

Aruandeaastal täienes loodud infosüsteemis nn administraatori töölaud, mis tõhustas komisjoni ametnike poolt tehtavat kontrollitööd. Samuti tehti süsteemis mitmeid tarkvaralistest uuendustest tulenevaid kaasajastamisi ja täiendusi. Järgmiseks on kavas muuta veebileht atraktiivsemaks kuvatava info osas e tuua olulisim ja huvipakkuvaim info esile avalehel ilma selleks päringuid esitamata.

Avalikud suhted

Komisjoni ametlikke seisukohti esindasid avalikkuses komisjoni esimees ja aseesimees. Vas-tavalt juriidilistele ekspertarvamustele otsustas komisjon oma 6. mai koosolekul piirata edaspidi avalikkuse juurdepääsu menetluses olevale dokumentatsioonile ja ettekirjutustele kuni nende jõustumiseni või kohtulahendite tekkeni. Aasta lõpuks on komisjoni käsutusse avalikustamise küsimuses jõudnud uusi seisukohti, mille alusel 2016. aastal senine otsus infolevi piiramise kohta üle vaadatakse.

Aasta jooksul külastati komisjoni veebilehte 12 549 korral (2013 - 4 671, 2014 - 7 002), sellest moodustas unikaalne külastuste arv 8 652 korda (2013 - 2241, 2014 – 3 521) ja keskmine lehel peatumise aeg oli 3 minutit ja 45 sekundit.

Avalike suhete hulka tuleb aastal 2015 lugeda ka komisjoni ametnike suuremahuline töö vali-mistel kandideerinud isikute abistamisel, millega saadi ka keerulisematel juhtudel hakkama nii, et komisjoni tegevuse kohta ei laekunud ühtegi kaebust.

Komisjoni tegevuse meediakajastus on olnud pidev ning üldjuhul objektiivne, kuigi piirangud dokumentide kättesaadavusele on põhjustanud ka mõningast ebatäpsust avalikus kajastuses.

Komisjoni loodud rahastamise aruandluse infosüsteemi tutvustati detsembrikuus Stockholmis IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) poolt korraldatud erinevate riikide ekspertide kohtumisel.

Ajakirjandus on kasvaval määral õppinud kasutama komisjoni infosüsteemi võimalusi ning sel-lega seoses on kasvanud ka ajakirjanike konsulteerimise vajadus. Eriti aasta alguskuudel muu-tusid ajakirjanike pöördumised seoses riigikogu valimistega igapäevaseks, suurenes ka ajakir-jandusliku kajastuse sagedus ja sellega komisjoni tegevuse nähtavus.

Meedia huvi tekitamisel erakondade rahastamise ja selle järelevalve teemal on komisjoni kõrval nii mõnelgi juhul aktiivsed erakonnad ise. Tõsiasi, et erakonnad on komisjonis neid puuduta-vate menetluste üksikasjadega oma nimetatud esindaja kaudu kursis ja saavad seda oma poliitilises kommunikatsioonis ära kasutada, on seadusega kehtestatud komisjoni koosseisu ja üle-sehituse tõttu paratamatu ning sellega on komisjon õppinud oma tegevuses ja avalikes suhetes arvestama.

Kokkuvõte

Oma viiendal tööaastal keskendus komisjon Riigikogu valimistega seotud toimingute kõrval suuresti kohtumenetlustele, mis olid seotud kas kohtus vaidlustatud ettekirjutustega või siis kohtukaebustega komisjoni toimingute suhtes. Kohtumenetlused andsid praktilise kogemuse erakonnaseaduse rakendamisel ja tõlgendamisel, mille tulemusel koondas komisjon ettepanekud ja arvamused erakonnaseaduse õigusselgemaks muutmiseks, seda muidugi komisjoni tööd puudutavas osas.

Tavapäraselt kontrollis komisjon meedias ja avalikkuses üles kerkinud kahtlusi erakondade rahastamise ja valimiskampaaniate seaduslikkuse asjus.

Aruanne kinnitati komisjoni 18. veebruari 2016 koosolekul ja avalikustatakse komisjoni veebilehel.