

GRECO Sekretariaat
Euroopa Nõukogu
www.coe.int/greco

GRECO Sekretariaat
Euroopa Nõukogu
F-67075 Strasbourg Cedex _ +33 3 88 41 20 00 Fax +33 3 88 41 39 55

INIMÕIGUSTE JA ÕIGUSKÜSIMUSTE PEADIREKTORAAT
JÄRELEVALVE DIREKTORAAT

Strasbourg, 4. aprill 2008
Greco Eval III Rep (2007) 5E
Teema II

Kolmas hindamisvoor
Hindamisettekanne Eesti kohta
Erakondade rahastamise läbipaistvus
(Teema II)

Vastu võtnud GRECO oma 37. täiskogu istungil (Strasbourg, 31. märts – 4. aprill 2008)

I. SISSEJUHATUS

1. Eesti ühines GRECOga 1999. aastal. GRECO võttis esimese voo hindamisettekanne (Greco Eval I Rep (2001) 7E) Eesti kohta vastu oma 6. täiskogu istungil (10.–14. september 2001) teise voo hindamisettekanne (Greco Eval II Rep (2003) 4E) oma 19. täiskogu istungil (28. juuni – 2. juuli 2004). Üldmainitud hindamisettekanded koos vastavusaruannetega on kättesaadavad GRECO kodulehel (<http://www.coe.int/greco>).

2. GRECO praegune, kolmas hindamisvoor (alustatud 1. jaanuaril 2007) käsitleb järgmisi teemasid:

I teema – Kriminaalõiguse küsimused: Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni (ETS 173) artiklid 1a ja 1b, 2–12, 15–17, 19 lg. 1, selle lisaprotokolli artiklid 1–6 (ETS 191) ja juhtpõhimõte 2 (korruptsiooni tunnistamine kuriteoks).

II teema – Erakondade rahastamise läbipaistvus Soovituse Rec(2003)4 erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise ühiste korruptsioonivastaste eeskirjade kohta artiklid 8, 11, 12, 13b, 14 ja 16 ja üldisemalt – juhtpõhimõte 15 (erakondade ja valimiskampaaniate rahastamine).

3. GRECO II teema hindamisrühma (kelle kohta edaspidi kasutatakse lühendit GET), mis külastas Eestit ajavahemikus 21.–23. november 2007, kuulusid järgmised isikud: hr. Jesper HJORTENBERG, asedirektori asetäitja, Riigiprokuratuur (Taani), hr. Csaba GÁLI, peaministri kantselei nõunik, riiklik õigusküsimuste ja kooskõlastuse sekretariaat (Ungari) ja pr. Patricia PENA, demokraatliku juhtimise ameti juht, Kanada Rahvusvaheline Arenguagentuur (Kanada). GETi abistasid GRECO peasekretäri asetäitja hr. Björn JANSON ja hr. Michael JANSSEN GRECO's sekretariaadist. Enne külastust said GETi eksperdid põhjaliku vastuse hindamisalasele küsimustikule (Greco Eval III (2007) 5E Theme II) ja koopiad asjaomastest seadustest.

4. GET kohtus järgmiste riigiasutuste ametnikega: Vabariigi Valimiskomisjon, parlamendi kantselei, parlamendi põhiseaduskomisjon, parlamendi korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon, õiguskantsler ja justiitsministeerium. Lisaks sellele kohtus GET järgmiste erakondade esindajatega: Eesti Keskerakond, Eestimaa Rahvaliid, Eesti Reformierakond, Isamaa ja Res Publica Liit ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Veel kohtus

GET Kaubandus- ja Tööstuskoja, Transparency International Eesti, meedia ja teadlaste esindajatega.

5. Käesolev ettekanne GRECO III hindamisvooru II teema kohta – Erakondade rahastamise läbipaistvus – koostati küsimustikule antud vastuste ja kohapeal saadud teabe alusel. Ettekande peäülesandeks on hinnata meetmeid, mis Eesti võimud on võtnud, et täita lõikes 2 viidatud sätetest tulenevaid nõudeid. Ettekandes tuuakse olukorra kirjeldus, millele järgneb kriitiline analüüs. Järelduste osas on rida soovitusi, mis GRECO on heaks kiitnud ja saadab Eestile, et Eesti suudaks paremini täita vaadeldavaid sätteid.

6. Ettekanne I teema (Kriminaalõiguse küsimused) kohta on toodud Greco Eval III Rep (2007) 5E.

II. ERAKONDADE RAHASTAMISE LÄBIPAISTVUS – ÜLDOSA

Õiguslik raamistik

7. Eestis reguleerib erakondade tegevust 1994 jõustunud erakonnaseadus ja üldisemad seadused, nagu 1996. aasta mittetulundusühingute seadus – mis kehtib erakondade kohta siis, kui erakonnaseadus ei sätesta teisiti –, 2002. aasta raamatupidamise seadus ja 2002. aasta valimisseadused, s.t. Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ja Euroopa Parlamendi valimise seadus. Erakonnaseadus sisaldab sätteid erakondade varade ja rahastamise ning registreerimise ja aruandluse kohustuse kohta, samal ajal kui valimisseadused sisaldavad muu hulgas sätteid erakonna ja üksikkandidaadi valimiskampaania rahastamise ja vastavate aruandluskohustuste kohta.

Erakonna mõiste

8. Vastavalt erakonnaseaduse § 1 lg-le 1 on erakond Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mis on registreeritud selles seaduses sätestatud korras ning mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. EL kodanikud, kes on Eesti alalised elanikud, võivad samamoodi erakonda kuuluda.¹

9. Vastavalt selle seaduse § 1 lg-le 2 on erakond mittetulundusühing ja sellisena vastavalt mittetulundusühingute seaduse § 2 lg-le 1 eraõiguslik juriidiline isik. Erakonna õigusvõime tekib tema registreerimisega mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris ning teovõime isegi enne registreerimist.

Erakonna asutamine ja registreerimine

10. Vastavalt põhiseaduse § 48 lg-le 1 on õigus kuuluda erakonda ja moodustada erakondi põhiseaduslik õigus, mida võivad kasutada ainult Eesti kodanikud ja EL kodanikud.

11. Erakond asutatakse lihtkirjaliku asutamislepinguga erakonda asutavate füüsiliste isikute vahel, millele lisatakse heakskiidetud põhikirja (siseeeskiri).

Mittetulundusühingu kandmiseks selle asukoha mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse peab ühingu juhatus esitama registrile avalduse, milles on ära toodud erakonna nimi, erakonna asukoht ja aadress, põhikirja kinnitamise kuupäev, erakonna juhatuse liikmete nimed ja isikukoodid, juhatuse esindusõiguse erisused ja vajaduse korral erakonna tähtaeg.²

12. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrit peavad maakonnakohtute (s.t Eesti kohtusüsteemi esimese astme kohtute, mis tegelevad tsiviil- ja kriminaalajadega) registriosakonnad. Kui avaldus ja sellele lisatud dokumendid vastavad seaduse nõuetele ning kui erakonnal on vähemalt 1000 liiget, kantakse see registrisse.³ Liige peab olema vähemalt 18-aastane ja täieliku õigus- ja teovõimega. Erakonda ei tohi registreerida juba registrisse kantud või sellest kustutatud erakonna nime all.

13. Mais 2007 oli Eestis 15 registreeritud erakonda. Andmed mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud erakondade kohta ning erakondade liikmete nimekirjad on kättesaadavad elektrooniliselt.⁴

Valimistel osalemine

14. Vastavalt Riigikogu valimise seaduse § 4 on igal Eesti kodanikul, kes on saanud 18-aastaseks, õigus hääletada parlamendivalimistel, kui ta ei ole kohtu poolt teovõimetuks tunnistatud või kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. Samadel tingimustel on Eesti kodanikul, kes kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks on saanud 21-aastaseks, õigus kandideerida parlamenti.

15. Erakonnad – kui nad on registreeritud justiitsministeeriumi peetavas mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris hiljemalt kandidaatide registreerimiseks esitamise viimasel päeval – oma valimisnimekirjaga ja üksikkandidaadid võivad osaleda parlamendivalimistel pärast registreerimist Vabariigi Valimiskomisjonis.⁵ Enne kandidaatide esitamist peavad erakonnad või üksikkandidaadid kandma Vabariigi Valimiskomisjoni arvele kautsjonina summa, mille suurus iga ülesseatud kandidaadi kohta on kaks valitsuse kehtestatud alampalga määra valimiste aastaks. Viimastel valimistel oli kautsjon, mis sõltuvalt valimiste tulemusest võidakse erakonnale või kandidaadile tagastada, 6 000 krooni (umbes 385 eurot) kandidaadi kohta. Kandidaatide ülesseadmise aeg algab mandaatide jaotamisele järgneval esimesel tööpäeval ja lõpeb 45. päeval enne valimiste päeva. Siis registreerib Vabariigi Valimiskomisjon ülesseatud kandidaadid 45. päevaks enne valimisi. Sellel päeval algab valimiskampaania, mis kestab kuni valimistele eelneva päevani, valimispäeval on valimisagitatsioon keelatud.

16. Vastavalt Riigikogu valimise seaduse §15 lg-le 1 on Vabariigi Valimiskomisjoni peamised ülesanded kindlaks teha üleriigilised hääletamis- ja valimistulemused, tagada Riigikogu valimiste ühetaolisus, juhendada teisi valimiskomisjone ja valvata nende tegevuse järele. Vabariigi Valimiskomisjon koosneb kahest kohtunikust, õiguskantsleri nõunikust, Riigikontrolli töötajast, prokurörist, Riigikogu kantsleivi töötajast ja Riigikantsleivi töötajast.

17. Mandaadid jaotatakse erakondade vahel, kes on üleriigiliselt saanud vähemalt 5% häältest ja üksikkandidaatide vahel, kelle poolt antud häälte arv võrdub vastava valimisringkonna kohta arvatava lihtkvoodiga või ületab seda.⁶

18. Euroopa Parlamendi valimistel on õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Liidu kodanikel, kes on saanud vastavalt 18- või 21-aastaseks, kelle alaline elukoht on Eesti ja kes oma päritolumaaks olevas liikmesriigis pole valimisõigusest ilma jätud.⁷

19. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel laiendavad kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §5 lg-d 1 ja 5 valimisõiguse ja kandideerimisõiguse EL kodanikele ja mitte-EL kodanikele, kes on saanud 18-aastaseks ja kelle alaline elukoht asub vastavas vallas või linnas; §37 järgi tuleb kandidaadid registreerida valla või linna valimiskomisjonis. Lisaks sellele tumistab §31 valimisliite, mille võivad moodustada valimisõiguslikud Eesti kodanikud ja Euroopa Liidu kodanikud. Valimisliit ei ole juriidiline isik, vaid ühendus, s.t. seltsing, mis on moodustatud valimistel osalemise ja valimiste järel võimu teostamise eesmärgiga ja mille tegutsemise aluseks on selle liikmete vahel sõlmitud seltsinguleping. Valimisliit esitatakse valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks kõige varem 60. päeval ja hiljemalt 45. päeval enne valimiste päeva. Viimastel kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, mis toimusid 2005. aasta oktoobris, osales Eestis kokku 186 valimisliitu.⁸

Erakondade esindatus parlamendis

20. Märtsis 2007 toimunud parlamendivalimistel osalenud 11 erakonnast on rahvusparlamendis esindatud kuus: Eesti Reformierakond (31 kohta); Eesti Keskerakond (29 kohta); Erakond Isamaa ja Res Publica liit (19 kohta); Sotsiaaldemokraatlik Erakond (10

kohta); Erakond Eestimaa Rohelised (6 kohta); ja Eestimaa Rahvaliit (6 kohta). Teised valimistel osalenud erakonnad olid Eesti Iseseisvuspartei, Eesti Vasakpartei, Erakond Eesti Kristlikud Demokraadid, Konstitutsioonierakond ja Vene Erakond Eestis.

Poliitilise rahastamissüsteemi ülevaade

Rahastamise allikad

21. Vastavalt erakonnaseaduse § 12¹ lg-tele 1 ja 4 võib erakonna rahastamine koosneda liikmemaksudest, riigieelarve eraldistest, füüsiliste isikute annetustest (anonüümsed või varjatud annetused on keelatud), erakonna vahenditest ja laenudest või krediidist. Üleriigilisel või kohalikul tasandil vahet ei tehta, kuid otsene avalik rahastamine piirdub erakondadega, kes osalevad parlamendivalimistel ja saavad vähemalt ühe protsendi häälest.

22. Valimiskampaaniate rahastamise osas lubavad eri valimisseadused samasuguseid rahastamisviise, kui ülalpool kirjeldatud, seadmata mingeid edasisi piiranguid.⁹ Parlamendi, kohalike omavalistuste volikogude või Euroopa Parlamendi valimistel osalevad üksikkandidaadid, samuti kohalike omavalitsuste volikogude valimistel osalevad valimisliidud võivad oma valimiskampaaniat rahastada eraisikutelt ja – ainult üksikkandidaatide puhul – juriidilistelt isikutelt saadud annetustest (anonüümsed või varjatud annetused on keelatud), laenudest, pärandist või isiklikest vahenditest.¹⁰ Valimiskampaaniatele pole otsest avalikku rahastamist ette nähtud.

Avalikest vahenditest rahastamine

23. Otsest avalikku rahastamist võimaldatakse ainult erakondadele, vastavalt erakonnaseaduse §12⁵ lg-tele 1 ja 2:

- erakond, mis osaleb Riigikogu valimistel ja ei ületa valimiskünnist, kuid saab vähemalt ühe protsendi häälest, saab praegu riigieelarvest aastas 150 000 krooni (9 615 eurot);
- erakond, mis saab vähemalt neli protsenti häälest, saab praegu riigieelarvest 250 000 krooni (16 026 eurot) aastas;
- parlamendis esindatud erakonnad saavad eraldisi vastavalt nende kohtade arvule; eraldiste summa määratakse iga aasta riigieelarves (seadus ei sätesta summa määramiseks täpsemaid reegleid).

24. 2007. aastal oli 7 erakonnal õigus saada eraldisi riigieelarvest,¹¹ s.t. kuus parlamendis esindatud erakonda ja Erakond Eesti Kristlikud Demokraadid. 2007. aastal oli nende eraldiste kogusummaks 60 000 000 krooni (umbes 3 800 000 eurot), millest suurim eraldis oli määratud Eesti Reformierakonnale (EEK 26 504 703 / umbes EUR 1 700 000); ajavahemikus 2004–2006 oli aasta kogusumma sama, mis 2007. aastal, aga 2003 oli see 20 000 000 krooni (umbes 1 300 000 eurot).¹²

25. Võimud teatasid GET-ile, et hoolimata erakonnaseaduse ja valimisseadustega määratletud rahastamisallikate piiratud arvust tunnistatakse mõningaid kaudse avaliku rahastamise viise:

26. Erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide valimiskampaaniaga seotud kuulutused ja reklaam on vabastatud reklaamimaksust,¹³ mille kehtestamise õigus on kohaliku omavalitsuse volikogul ja mida makstakse kohalikku eelarvesse. Kuid ametivõimude teatel on tegelikult ainult üksikud omavalitsused reklaamimaksu kehtestanud.

27. Avalikus ringhäälingus võib erakondadele ja valimisliitudele eraldada tasuta eetriaega. Vastavalt Eesti ringhäälinguseadusele kehtestab Ringhäälingunõukogu valimiskampaania korra presidendi, Euroopa Parlamendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhuks.

Eraviisiline rahastamine

28. Vastavalt erakonnaseadusele kehtestatakse liikmemaksud, kui neid üldse kasutatakse, erakonna põhikirjaga. Ametivõimud osutasid GET-ile, et põhikirjaga sätestatakse tavaliselt põhimõtted ja pädev organ kindla summa määramiseks. Maksud võivad olla diferentseeritud või ühesugused erakonna kõigi liikmete jaoks. GET sai erakondade esindajaid küsitledes teada, et mõnede erakondade põhikirjad annavad liikmetele võimaluse maksta suuremaid summasid kui kohustuslik maks; sellistel juhtudel arvestatakse kogu summa liikmemaksuks, mida ei loeta annetuseks.

29. Tunnistatakse nii rahalisi kui mitterahalisi annetusi erakondadele. Eesti ametivõimud osutasid, et erakondadele või nende sidusorganisatsioonidele tehtavatel annetustel pole suuruse, hulga või perioodilisuse piiranguid ja lubatud on ka erakonnale pärandamine. Samal ajal kui annetusi parlamendiliikmetele piirab korrupsioonivastase seaduse §26 lg 2³ sest nende vastuvõtmine võib otseselt või kaudselt mõjutada parlamendiliikme töö- või teenistuskohustuste erapooletut täitmist, pole kehtestatud mingeid piiranguid parlamendiliikmete annetustele erakondadele või nendega seotud üksustele/organisatsioonidele.

30. Erakonnad ei tohi vastu võtta varjatud või anonüümseid annetusi ega annetusi juriidilistelt isikutelt,¹⁴ mis ametivõimude sõnade järgi välistab ka annetused mittetulundusühingutest juriidilistelt isikutelt või seltsingutelt, mille pole juriidilise isiku staatust. Kaupade, teenuste, varanduslike või mittevanduslike õiguste andmist erakonnale tingimustel, mis pole teistele isikutele kättesaadavad, loetakse varjatud annetuseks. Kui võimalik, peavad erakonnad tagastama anonüümseid annetused või annetused juriidilistelt isikutelt annetajale; muul juhul peavad nad annetused kümne päeva jooksul kandma üle riigieelarvesse, kus need lisatakse vahenditesse, millest järgmisel majandusaastal tehakse eraldi erakondadele.

31. Vastavalt erakonnaseaduse §12⁶ kehtivad sätted erakonnale tehtavate annetuste kohta, eriti sätted piirangute ja avalikustamise kohta, ka mittetulundusühingutele, mille liige erakond on. Lisaks sellele on erakondadel lubatud sellistele mittetulundusühingutele annetusi teha.

32. Vastavalt tulumaksuseaduse §27 lg-le 1 on residendist füüsilise isiku annetused erakonnale (aga mitte valitud esindajatele, üksikkandidaatidele ja valimiskampaaniatele) maksuvabad kuni 5% ulatuses maksumaksja sissetulekust lisaks teistele sissetulekust tehtavatele mahaarvamistele. Mitterahalise annetuse väärtuseks on vara turuhind. Tasuta või turuhinnast madalama hinnaga osutatud teenuseid ei loeta annetuseks ja nende maksumust sissetulekust maha ei arvata; erakonnaseaduse §12¹ lg 3 järgi on sellises teenused keelatud kui varjatud annetused. Vastavalt tulumaksuseaduse §28² on mahaarvamised maksustatavast tulust piiratud 50 000 kroonini (3205 euron) maksumaksja kohta makseperioodi jooksul ja kuni 50% maksumaksja tulust sama makseperioodi jooksul pärast ettevõtlusega seotud mahaarvamiste tegemist.

33. Vastavalt erakonnaseaduse §12¹ lg-le 4 võivad erakonnad saada laenu ja krediiti, kui lepingu tagatiseks on erakonna vara või tema liikme käendus ning kui laenaja või võlausaldaja on krediidiasutus krediidiasutuste seaduse §3 lg 1 mõistes, s.t. ettevõtte, mille peamiseks ja alaliseks majandustegevuseks on avalikkuselt rahaliste hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite saamine ning oma arvelt laenude andmine ja finantseerimine (enamasti pank).

34. Erakonnad ja teised erakondadega seotud mittetulundusühingud ei tohi tegeleda kasumi teenimisele suunatud tegevusega. Keeld ei puuduta erakondade varalt ja korjanduste kaudu saadud tulu osas, mis puudutab füüsilisi isikuid.

Kulud

35. Ametiasutused märkisid GET-ile, et kulude osas ei ole erakondadele, nendega seotud organisatsioonidele, valimisliitudele ja kandidaatidele kehtestatud otseseid kvantitatiivseid või kvalitatiivseid piiranguid. Kuid piiranguks võib lugeda välireklaami keeldu valimiskampaania läbiviimise ajal (logo, sümboli, üksikkandidaadi või erakonda kuuluva isiku näopildi

kasutamise), mis viidi 2005. aastal sisse erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide suhtes Riigikogu, kohalike omavalitsuste volikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste osas.¹⁵

III. ERAKONDADE RAHASTAMISE LÄBIPAISTVUS – ERIOSA

(i) Läbipaistvus (soovituse Rec(2003)4 artiklid 11, 12 ja 13b)

Raamatupidamine

36. Mittetulundusühingu - seega ka erakonna – juhatus peab korraldama raamatupidamise vastavalt raamatupidamise seadusele¹⁶, mis kohustab raamatupidamiskohustuslasi kõiki oma majandustehinguid dokumenteerima ning kirjendama kahekordse kirjendamise põhimõttel raamatupidamisregistrites¹⁷ majandustehingut tõendavate algdokumentide või koondokumentide alusel, koostama kontoplaani majandustehingute ja reguleerimiskannete kirjendamiseks¹⁸ ning koostama iga majandusaasta lõpus majandusaruande, mis koosneb raamatupidamise aruandest ja tegevusaruandest.¹⁹ Majandustehinguks loetakse iga tehingut, mille tagajärjel muutub raamatupidamiskohuslase vara, kohustuste või omakapitali koosseis, mis tähendab, et kõik erakonnale tehtud rahaliselt mõõdetavad annetused (esemed, teenused jne.), kaasa arvatud tasuta saadud teenused ja laenud, tuleb dokumenteerida. Raamatupidamiskohustuslane peab säilitama tehingut tõendavaid dokumente, raamatupidamisregistreid, lepinguid, aastaaruandeid, raamatupidamise aruandeid ja muid äridokumente, mis on vajalikud majandustehingute arusaadavaks kirjeldamiseks revideerimise käigus, seitse aastat.²⁰ Raamatupidamise seaduse §2 lg 2 tähenduses on raamatupidamiskohustuslane Eestis registreeritud era- või avalik-õiguslik juriidiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja või Eestis registrisse kantud välismaa äriühingu filiaal. Seega peavad annetajad, kes vastavad ühele neist tingimustest, dokumenteerima oma tehingud ülalkirjeldatud protseduurile vastavalt.

37. Vastavalt erakonnaseaduse § 12² lg-le 1 on erakonnad, mis saavad toetust riigieelarvest, kohustatud majandusaasta aruande koostamiseks läbi viima audiitorkontrolli. Auditeerimisaruanne peab andma selge hinnangu sellele, kas raamatupidamisaruanded kajastavad erakonna finantsmajanduslikku seisundit õigesti ja õiglaselt ning vastavad raamatupidamise seadustele. Kuid need nõuded ei kehti erakondade puhul, mis ei saa toetust riigieelarvest, ega erakondade mittetulundusühingu vormis tegutsevate sidusorganisatsioonide puhul, samuti ei ole erinõuetega reguleeritud erakondade, valimiste, rahvahääletuste ja valimiskandidaatide valimiskampaaniate auditeerimine.

38. Auditeerimist reguleerivad auditeerimiseeskiri ja audiitortegevuse seadus 1999. aastast, mille kohaselt on audiitor audiitori kutse saanud ja audiitorite nimekirja kantud füüsiline isik või audiitorite nimekirja kantud audiitoräriühing. Erakonna audiitori määrab erakonna üldkoosolek, kui erakonna põhikirjas ei ole ette nähtud teisiti. Audiitor peab olema sõltumatu ja erapoletu ning ei tohi olla erakonna juhatuse liige või raamatupidaja. Audiitori tegevuse üle teostab järelevalvet audiitorite kutseühenduse – audiitorkogu – juhatus, kellel on õigus võtta audiitor distsiplinaarvastutusele. Vastavalt karistusseadustiku §-le 379 riskib audiitor, kes jätab audiitorkontrolli läbiviimisel teatavaks saanud asjaolud aruandes esitamata või esitab ebaõiged andmed, rahalise karistuse või üheaastase vabadusekaotusega.

39. Lisaks eelnimetatud raamatupidamiskohustustele peavad erakonnad pidama annetuste registrit, kuhu on märgitud "annetajate nimed, kontaktandmed ja annetuse väärtus".²¹ Mittehahalise annetuse korral määrab annetuse väärtuse annetaja. Annetuste registris toodud andmete õigsuse tagab erakonna juhatus. Annetuste avalikustamise nõuded kehtivad ka mittetulundusühingute kohta, mille liige erakond on.²² Kuid vastav kohustus ei kehti erakonnaga otseselt või kaudselt seotud või muul viisil kontrollitavate üksuste või erakonnaga seotud organisatsioonidele, valimisliitudele või valimiskandidaatidele.

Aruandmiskohustused

40. Erakonna raamatupidamise aastaaruandele ja erakonna peetavale annetuste registrile ei kehti aruandluskohustused.

41. Seevastu erakonnad ja sõltumatud kandidaadid ja valimisliidud kohalike omavalitsuste volikogude valimistel on kohustatud esitama Riigikogu korruptsioonivastase seaduse erikomisjonile (edaspidi: erikomisjon) aruande Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste valimiskampaanias kasutatud vahendite päritolu ja tehtud kulutuste kohta, ja kohalike omavalitsuste volikogude valimistel kohalikule valimiskomisjonile, ühe kuu jooksul pärast valimiste päeva.²³ Komisjon moodustati vastavalt korruptsioonivastase seaduse §14 lg-le 2 kui riiklik kontrolliorgan poliitilise tegevuse rahastamise järelevalve teostamisel. Ametisoletava erikomisjoni koostatud juhendite kohaselt tuleb aruanded esitada elektrooniliselt ja paber kandjal, allkirjastatuna erakonna juhatuse liikme ja erakonna raamatupidamise eest vastutava isiku poolt, valimisliidu puhul valimisliidu volitatud esindaja poolt. Erikomisjon säilitab aruandeid ja teisi erakondade rahastamise üle järelevalve teostamiseks saadud dokumente tähtajatult.²⁴

42. Aruandes tuleb tuua üksikasjalik teave vahendite (vastuvõtmise kuupäev, väärtus kroonides, annetaja nimi ja isikukood või registreerimiskood) ja kulude (kuupäev, vastuvõtja nimi ja isikukood või registreerimiskood, makse aluseks oleva arve number, makse objekt ja suurus kroonides) kohta, sealhulgas maksmata arved ja lepingulised maksed. Kulude liigid on reklaamikulud, suhtekorralduskulud, kulud publikatsioonidele, transpordikulud, avalike ürituste korraldamise kulud, side-, rendi-, posti- ja muud kulud. Kui erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideeriv isik teeb valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kampaania kuludest eraldi, peab aruanne sisaldama andmeid ka selle kohta. Lisaks sellele peavad erakonna aruandes kajastuma andmed nende mittetulundusühingute kulude ja kasutatud vahendite kohta, mille liige erakond on.²⁵ Kuid vastav kohustus ei kehti erakonnaga otseselt või kaudselt seotud või muul viisil kontrollitavate üksuste või erakonnaga seotud organisatsioonidele.

43. Lisaks eelnimetatud aruandmiskohustusele valimiskampaaniate osas näeb tulumaksuseaduse §57 lg 3 ette, et erakonnad esitavad Maksu- ja Tolliameti piirkondlikule üksusele esiteks aruande kalendriaasta jooksul vastu võetud kingituste ja annetuste kohta, märkides ära annetajate nimed, nende isikukoodid ja annetuste väärtuse, ja teiseks, järgmise aasta 1. juuliks kalendriaasta jooksul vastu võetud kingituste, annetuste ja muu sissetuleku kasutamist puudutava deklaratsiooni, mis sisaldab teavet erakonna kulude kohta, sealhulgas tehtud kingituste ja annetuste, tööjõukulude, projekti- ja reklaamikulude jne kohta. Maksu- ja Tolliamet säilitab deklaratsioone vähemalt 7 aastat pärast nende esitamist.²⁶

Avaldamisnõuded

44. Erakonnad on kohustatud avaldama oma majandusaasta aruande oma veebileheküljel. Lisaks tuleb aastaaruanne koos lisadega esitada avaldamiseks *Riigi Teataja Lisas*.²⁷ Esitamise ja avaldamise ajaliste raamide kohta reegleid pole.

45. Samuti on erakond kohustatud avalikustama oma veebilehel annetuste registri.²⁸ Mittetulundusühing, mille liikmeks erakond on, peab avalikustama erakonnale tehtud annetuste registri samade reeglite järgi, kui kehtivad erakondade puhul, aga tal pole kohustust avalikustada oma majandustegevuse aastaaruannet või mingeid muid majandusdokumente.²⁹

46. Eri valimisseaduste kohaselt peab erikomisjon, või kohalike omavalitsuste volikogude valimiste puhul kohalik valimiskomisjon, avaldama erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide valimisvahendite ja valimiskulude aruanded.³⁰ Kuid seadus ei täpsusta aruannete avaldamise aega ega viisi. Ametiasutused teatasid GET-ile, et praktikas on aruanded siiani avaldatud elektrooniliselt Riigikogu veebileheküljel.³¹

Juurdepääs raamatupidamisandmetele

47. Ametiasutused teatasid GET-ile, et hoolimata eeltoodud avaldamiskohustusest ei laiene avaliku teabe seadusega kehtestatud üldine avalikule teabele juurdepääsu kord erakondade ja muude mittetulundusühingute, valimisliitude ja üksikkandidaatide majandustegevust puudutavatele dokumentidele, sest termin “avalik teave” viitab avalike ülesannete täitmisel saadud või loodud teabele.

48. Lisaks viitasid ametiasutused sellele, et erakondadele, valimisliitudele ja üksikkandidaatidele suhtes kohaldub maksuameti õigus pääseda ligi dokumentidele maksumenetluses tähendust omavate asjaolude kindlakstegemiseks³², samuti kriminaal- ja väärteomenetluses uurimist teostavale politseiasutusele või prokuratuurile ette nähtud õigus pääseda ligi dokumentidele. Lisaks sellele võib maksuamet maksukorralduse seaduse §27 lg 1 punkti 7 järgi avaldada igapäevaste teavete erakonna sissetulekute kohta, kaasa arvatud saadud kingituste ja annetuste ning nende kasutamise kohta, ilma erakonda sellest teavitamata ja tema nõusolekut küsimata.

(ii) Järelevalve (soovituse Rec(2003)4 artikkel 14)

49. Erikomisjon loodi parlamendi otsusega 27. aprillil 1999 korruptsioonivastase seaduse §14 lg 2 alusel kui riiklik kontrolliorgan, mis kogub kõrgemate riigiametnike majandushuvide deklaratsioone. Pärast seda on talle antud lisäülesandeid, nagu järelevalve Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel osalevate erakondade ja üksikkandidaatide tehtud kulutuste ja kasutatud vahendite päritolu üle. Et täita neid kohustusi, mille ta võttis üle Vabariigi Valimiskomisjonilt 1. jaanuaril 2004, kui jõustusid erakonnaseaduse vastavad parandused, kogub erikomisjon aruandeid valimistel kasutatud vahendite ja tehtud kulutuste kohta ning kontrollib nende sisu vastavust erakonnaseaduses ja eri valimisseadustes sätestatud nõuetele. Kui aruandes esitatud teave on komisjoni arvates ebapiisav või ebaõige, võib see nõuda täiendavaid dokumente.³³ Aga tal pole õigust rakendada selle osas mingeid sunnimeetmeid või sanktsioone. Kuid kuriteo- või väärteokahtluse tekkimise korral on ta kohustatud pöörduma uurimisasutuse (politsei) või väärteokohtuvälise menetleja poole.³⁴ Ametiasutused märkisid, et kahtlused võivad tekkida igasuguse teabe põhjal, kaasa arvatud erikomisjoniga ühendust võtnud kodanikelt saadud teave.

50. GET-ile teatati, et 2004. aastast on erikomisjon algatanud järgmisi järelepärimisi erakondade kohta: 2004. aastal Euroopa Parlamendi valimiste puhul pidi üks erakond aruannet täpsustama, et selgitada kasutatud vahendite päritolu ning kolm erakonda pidid esitama maksmata arved/lepingulised maksed. 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste osas nõuti 10 juhul selgitusi, nendest 8 puudutasid maksmata arveid/lepingulisi makseid, ning ühel juhul nõuti keelatud annetuse tagastamist juriidilisele isikule. Komisjon pidi pöörduma prokuratuuri poole seoses kahtlusega varjatud annetuse vastuvõtmises erakonna poolt, mida keelab karistusseadustiku §402².

51. Kooskõlas Riigikogu kodukorra seaduse §19 lõikega 1 moodustatakse erikomisjon Riigikogu otsuse alusel, mis määrab kindlaks selle koosseisu, ülesanded, volitused ja tegevusest aruandmise korra. Komisjon koosneb rahvasaadikutest, kelle arvu ja erakondlikku kuuluvust seadus ei piira. Tegelikult on komisjon siiani moodustatud põhimõttel, et seal on ainult üks liige igast parlamendis esindatud erakonnast. Komisjon töötab alates 2007. aasta aprillist ning koosneb kuuest liikmest. Komisjoni kulutused kaetakse Riigikogu Kantselei eelarvest: see hõlmab komisjoni liikmete ja ametnike töötasusid, samuti ekspertide tasusid ja teisi kulusid.

52. Erikomisjoni istungid on kinnised, kui komisjon vastupidist ei otsusta. Komisjon võtab otsuseid vastu häälteenamusega. Komisjoni aitab väike hulk ametnikke, nimelt nõunikke ja konsultant. Praegu töötab komisjonis üks nõunik ja üks konsultant, mõlemad on ametisse

nimetanud Riigikogu Kantselei direktor. Neil peab olema kõrgharidus (nõunike puhul eelistatult juriidiline või avaliku halduse alane) ning asjaomaste õigusaktide hea tundmine. Nõunik peab olema töötanud riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses vähemalt kaks aastat ning konsultant vähemalt ühe aasta. Lisaks kutsub komisjon vajadusel töös osalema eksperte.

53. Lisaks erikomisjoni läbiviidavale järelevalvele saab Maksu- ja Tolliamet kontrollida erakondade (ja nendega seotud üksuste) makstud maksude või erakonna tegevusega seotud maksude täpset tasumist ning maksudest mahaarvamise täpsust. Lisaks kontrollib Finantsinspeksioon³⁵ krediidasutuste tegevust, sealhulgas erakondadele ja erakondadega seotud üksustele laenu ja krediidi andmist. Kuriteo- või väärteokahtluse tekkimise korral võivad rahastamise ja kuluaruanded uurida uurimist teostav politseiasutus ja prokuratuur süüteo menetluse korras.

(iii) Sanktsioonid (soovituse R(2003)4 artikkel 16)

54. Registreeritud erakonnad on juriidilised isikud, mida võib karistusseadustiku §14 alusel pidada vastutavaks teo eest, mille on toime pannud tema organ või juhtivtöötaja, kui see tegu pandi toime juriidilise isiku huvides, seaduses loetletud juhtudel. Juriidilisele isikule süüdistuse esitamine ei välista süüteo toimepanekus kahtlustatava füüsilise isiku vastutuselevõtmist.

55. Karistusseadustiku §§402¹ ja 402² näevad ette, et erakonna majandustegevusele või varale kehtestatud piirangute rikkumise eest ning erakonnale tehtava anonüümse, varjatud või juriidilise isiku annetuse vastuvõtmise eest karistatakse nii füüsilist kui juriidilist isikut rahalise karistusega.

56. Lisaks näeb erakonnaseadus ette karistuse erakonnale tehtavate annetuste registreerimise või avalikustamise korra rikkumise eest (§12¹⁴), samuti erakonna majandustegevuse aastaaruande või erakonnale laekunud vahendite kvartaliaruande ja erakonna valimiskampaania rahastamise avalikustamise korra rikkumise eest (§12¹⁵). Nendel juhtudel on sanktsiooni näol tegemist rahatrahviga kuni 300 trahviühikut³⁶ (1154 eurot) füüsilise isiku ja rahatrahviga kuni 50 000 krooni (3205 eurot) juriidilise isiku puhul.

57. Lisaks näeb valimiste seadus ette, et poliitilise välireklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumise³⁷ eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (1154 eurot), juriidilise isiku puhul rahatrahviga kuni 50 000 krooni (3205 eurot)³⁸.

58. Süüteod, mille eest on ette nähtud karistus karistusseadustiku §§402¹ ja 402² alusel, on kuriteod, mille eest on ette nähtud süüdistuse esitamine ja karistus kohtumenetluse käigus. Teised ülalnimetatud süüteod on väärteod, mille osas langetab otsuse peamiselt kohtuväline menetleja, s.t. politseiprefektuur. Kuid erakonnaseaduse §§12¹⁴ ja 12¹⁵ keelatud süütegusid, samuti poliitilise välireklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumisi osas langetab otsuse maakonnakohus.

Puutumatus

59. Põhiseaduse artikkel 76 annab rahvasaadikutele puutumatus. Neid saab kriminaalvastusele võtta üksnes õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul, kooskõlas kriminaalmenetluse seadustiku 14. peatükis ette nähtud menetlusele.

Aegumine

60. Vastavalt karistusseadustiku §§81 ja 82, aeguvad §§402¹ ja 402² sätestatud kuriteod 5 aastaga, nimetatud väärteod 2 aastaga, ning otsuse täitmine 5 aastaga kuriteo ja 18 kuuga väärteo puhul.

IV ANALÜÜS

61. Eestis toimib poliitilise rahastamise segamudel, mis näeb ette erakondade avaliku rahastamise ning lubab era-annetuste tegemist erakondadele ja valimiskampaaniatele. Avalikest vahenditest rahastatakse erakondi, mis parlamendivalimistel said vähemalt ühe protsendi häältest. Eraldised makstakse kord aastas ning nende summa määratakse kindlaks riigi aastaeelarve järgi. GET-ile teatati, et eraldised olid viimastel aastatel märkimisväärselt tõusnud ning need tõusid edasi. 2007. aastal oli kogusumma umbes 3,8 miljonit eurot, mis jagunes seitsme erakonna vahel.³⁹ Era-annetustele pole piiranguid kehtestatud, kuid anonüümsed või varjatud annetused on keelatud, nagu ka juriidiliste isikute annetused erakondadele. Samuti pole kehtestatud piiranguid erakonna kulutuste kogusummale (sealhulgas seoses valimiskampaaniaga). GET-iga kohtunud erakondade esindajate sõnul varieerub avalike ja eraressursside suhtarv märkimisväärselt erinevate erakondade puhul ning aastate lõikes, kuid üldiselt näib avalik rahastamine enamikule, või isegi kõigile, erakondadele olevat peamiseks sissetulekuallikaks – võimalikuks erandiks on valimisaastad.

62. Erakondade ja valimiskampaaniate rahastamine allub kahele erinevale eeskirjade kogumile, ühest küljest erakonnaseaduses ja teisest küljest erinevates valimisseadustes (näit Riigikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus sätestatule). Asjaomaseid sätteid erakonnaseaduse peatükkides 2¹ ja 2², ning sellega seoses teatud valimisseaduste sätteid, on märkimisväärselt muudetud parandustega, mis jõustusid 1. jaanuaril 2004 ning mille eesmärk oli üle vaadata erakondade rahastamine, et vältida poliitilist korrupsiooni. Uued õigusaktid keelavad muuhulgas juriidiliste isikute annetused erakondadele. Erakondadel on vaid õigus vastu võtta laene krediitiasutustelt (tavaliselt pankadelt) ning füüsiliste isikute annetusi sularahas ei lubata piiramatult. Lisaks peavad erakonnad pidama ja avalikustama annetuste registrit – varasema kohustuse asemel avalikustada kvartalis saadud varade aruanne – ning valimiskampaania kulude aruanded esitatakse korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile (edaspidi „erikomisjon“), mitte Vabariigi Valimiskomisjonile, nagu varem. Praegu keskendub Vabariigi Valimiskomisjoni töö valimisprotsessi haldamisele.

63. Eesti on viimastel aastatel astunud positiivseid samme poliitilise rahastamise läbipaistvuse tagamiseks. Erakonnad peavad avalikustama oma kodulehekülgedel oma aasta majandusaruanded ning saadud annetuste registri. Lisaks avaldatakse aasta-aruanded koos lisadega Riigi Teataja Lisas. Lisaks sellele peavad erakonnad, nagu ka sõltumatud valimiskandidaadid, esitama valimiskampaania rahastamise aruanded erikomisjonile, mis peab need avalikustama. GET-i teavitati, et praktikas on aruanded siiani avalikustatud Riigikogu koduleheküljel. Ometi on kahtlane, kas see eneseregulatsiooni süsteem, mida ei kontrolli ulatuslikumalt ükski sõltumatu järelevalveorgan, praktikas rahuldavalt toimib. Lisaks sai GET teada, et praktikas ei peeta tihti kinni avalikustamiseeskirjadest (näit ei esitata Riigi Teatajale aastaaruannet või ei avalikustata annetuste registrit täielikult, koos annetajate aadressidega), mis ei too asjaosaliste jaoks kaasa mingeid tagajärgi. Seoses sellega oli GET-i jaoks huvitav seik, et õiguskantsler – kes valvab õigusaktide põhiseaduslikkust ja seaduspärasust⁴⁰ – oli esitanud Riigikogule üksikasjalise ettepaneku „erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega”. Tema argument oli, et erakonnaseadus ei näe ette tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle ega ole kooskõlas põhiseadusega, täpsemalt erakonna demokraatia põhimõtte ja põhiõigusega. Ettepanekut toetas 2006. aasta mais Riigikogu ning 2006. aasta detsembris esitas Riigikogu põhiseaduskomisjon seaduseelnõu. Kuid sellele ei järgnenud mingit praktilist tegevust ja 2007. aasta veebruaris otsustas õiguskantsler esitada konstitutsioonikohtu ülesandeid täitvale ülemkohtule kaebuse, milles seadis küsimärgi alla kehtivate seadusesätete vastavuse põhiseadusele. Õiguskantsleri ettepanek, mis GET-i visiidi ajal oli veel ülemkohtus arutlusel, pani aluse intensiivsetele aruteludele erakondades ja avaliku võimu asutustes, mis suures osas nõustusid, et kehtivad

õigusaktid ei suuda tagada tõhusat järelevalvet poliitilise rahastamise üle.⁴¹ Üksikasjalisemalt on ettepanekust kõneldud punktides 70-74.

Läbipaistvus

64. Mittetulundusühingute seadus kohustab erakondi pidama arvet oma korraliste rahaliste tehingute üle vastavalt raamatupidamise seaduses sätestatud üldeeskirjadele. Muuhulgas peavad erakonnad dokumenteerima ja kirjendama kahekordse kirjendamise põhimõttel kõik oma äritehingud, mida tõendavad algdokumendid, ning koostama iga finantsaasta lõpus aasta majandusaruande, mille erakond peab avalikustama. Lisaks peavad erakonnad pidama ja avalikustama annetuste registrit, milles on toodud „annetaja nimi, tema kontaktandmed ja annetuse väärtus”. Lõpuks tuleb erakondade, üksikkandidaatide ning – kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhul – valimisliitude valimistegevuseks kasutatud vahendite ja kantud kulude kohta aru anda eraldi Riigikogu erikomisjonile või – kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhul – kohalikule valimiskomisjonile ühe kuu jooksul pärast valimisi. Erakondade esindajad ütlesid GET-ile, et üldjuhul ei ole praegused aruandmisnõuded erakondade hinnangul eriti koormavad ning neid on võimalik suhteliselt hõlpsalt täita. Kuid, nagu varem öeldud, sai GET teada, et nõudeid eiratakse tihti, samuti tegi see kindlaks mitu spetsiifilist puudust, mis on toodud allpool.

65. Ministrite komitee soovitus R(2003)4 (edaspidi „soovitus”) artikkel 11 täpsustab, et erakondade aruannetelt tuleks nõuda erakondadega otseselt või kaudselt seotud või muul viisil erakonna kontrollitavate juriidiliste isikute aruannete sisaldamist. Eestis peavad erakonnaga seotud juriidilised isikud (mis võivad näiteks olla huvirühmad, poliitharidusfondid, ametiühingud, mõne erakonnaga tihedalt seotud või selle mõjusfääri kuuluvad teadusasutused) tegelema raamatupidamisega täpselt nagu erakonnad ise, et neid saaks käsitleda raamatupidamiskohustuslastena (st Eestis registreeritud era- või avalik-õiguslikud juriidilised isikud, füüsilisest isikust ettevõtja või Eestis registrisse kantud välismaa äriühingu filiaal). Vastandina ei pea erakonnad oma aruannetes kaasama nendega seotud juriidiliste isikute aruandeid, kui mitte võtta ainsa, piiratud erandina arvesse valimiste rahastamise aruandeid, mis peavad sisaldama selliste mittetulundusühingute kantud kulusid ja kasutatud vahendeid, mille liige erakond on. Seetõttu võib GET teha vaid järelduse, et Eesti õigusaktid ei ole täielikus kooskõlas soovituselise artikliga 11 ning et parima võimaliku läbipaistvuse tagamiseks on soovitatav nõuda, et kõikide erakondade aruanded sisaldavad kõigi nendega seotud või muul viisil nende kontrollitavate juriidiliste isikute aruandeid. Praegune juriidiline olukord tekitab ohu, et erakondade rahastamist reguleerivatest läbipaistvusreeglitest hiilitakse kõrvale sellega, et „huvidega raha” suunatakse läbi erakondadega seotud ühingute/fondide. Seetõttu soovitakse GET soovituselise artikli 11 nõuete täitmiseks laiendada erakonnaga otseselt või kaudselt seotud või muul viisil erakonna kontrollitavate juriidiliste isikute määratlust ning kohustada erakondi kaasama sellised isikud nii oma aastaaruandesse kui nende valimiskampaania rahastamisaruandesse.

66. Erakondadele, üksikkandidaatidele või valimisliitudele tehtud annetused peavad vastama võrdlemisi rangetele eeskirjadele: anonüümsed või varjatud annetused on keelatud, nagu ka juriidiliste isikute annetused erakondadele, ning erakonnad peavad pidama ja avalikustama annetuste registrit. Vastandina ei kohaldu need eeskirjad erakondade saadavatele liikmemaksudele. Seoses sellega on tähtis märkida, et erakonnad ise võivad määratleda, milliseid annetusi tuleb vaadelda annetustena ja milliseid liikmemaksudena. Erakondade esindajad teatasid GET-ile, et erakonnad võivad lubada oma liikmetel maksta kohustuslikust suuremaid summasid ning et sellisel juhul pannakse niimoodi saadud kogu sissetulek kirja liikmemaksuna, mitte – vähemalt kohustuslikku makset ületava summa osas – annetusena. Ehkki väideti, et annetused on maksuvabad ja seega makstakse neid parema meelega kui vabatahtlikult suurendatud liikmemakse, tundis GET muret, et eelnimetatud annetusi

reguleerivatest eeskirjadest on võimalik mööda hiilida kõrgemat liikmemaksu makstes. Seetõttu soovib GET kindlaks teha, et liikmemakse ei kasutata annetusi puudutavatest läbipaistvuseeskirjadest möödahiilimiseks.

67. Mis puutub erakondade, kandidaatide ja valimisliitude kohustust anda aru valimiskampaania vahendite ja kulude kohta, juhiti GET-i tähelepanu teatud puudustele praeguses aruandluspraktikas. Esiteks näib, et esitatud aruannete formaat varieerub märkimisväärselt ning see kujutab endast seega võimalikku segaduste ja võrdlematuse allikat. Siiski teatati, et erikomisjon oli hiljuti, varsti pärast ametisse määramist 10. mail 2007 ja pärast parlamendivalimisi, välja andnud juhised, mis peaksid aruandeid ühtsustama. Teiseks viitasid intervjueritud isikud sellele, et olemasolev aruandmisskeem on liiga üldine ega nõua tõendusmaterjali (näit üksikute kulutuste jaotust, arvete koopiaid), ei anna kampaania rahastamisest täielikku ülevaadet ning sisaldab vahel vasturääkivusi aruandes märgitud sissetuleku ja kulutuste vahel; Samad intervjueritud isikud soovitasid nõuda terve kampaaniaeelarve avalikustamist. GET arvab, et usaldusväärne aruandlus ei saa toetuda sissetulekut ja kulutusi puudutavatel koondtulemustel. Valimisrahastusest aruandmisel nõutav madal üksikasjade tase – nagu näib olevat vajalik Eestis – kärbib avalikkusele kättesaadava teabe tegelikku tähendust ning segab seega poliitilise rahastamise tõhusat järelevalvet. Seetõttu soovib GET nõuda erakondadelt, üksikkandidaatidelt ja valimisliitudelt üksikasjalikumaid ja täielikumaid aruandeid valimiskampaaniate rahastamise kohta sissetuleku ja kulude üksikasjaliku väljakirjutuse nõutava taseme osas.

68. Kehtivad valimiskampaania rahastamist käsitlevad õigusaktid piirduvad eelnimetatud järelevalvamisega erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude poolt. Seoses sellega tuleks lisada, et erakonnad peavad pidama ja avalikustama annetuste registrit, kuid erakonnaseaduse §12³ ei täpsusta, teabe värskendamise ja avalikustamise ajakava. Seetõttu ei ole tegeliku valimisperiodi ajal mingit aruandlus- või avalikustamiskohustust. GET on veendunud, et valimiste rahastamise läbipaistvus paraneks oluliselt, kui kampaania rahastamisest antaks aru seadusega kehtestatud regulaarsete ajavahemike tagant, eelkõige valimiskampaania toimumise ajal, nagu teistes GRECO liikmesriikides. Selline lähenemine aitaks selgelt suurendada poliitilise rahastamise avatust kampaania üliolulistel perioodidel, sest see aitab üldsusel ja ametivõimudel paljastada valimiste rahastamises võimalikke rikkumisi varajases staadiumis. Visiidi ajal tõstasid küsimuse mitu intervjueritavat, kes tundsid eelkõige muret selle üle, et regulaarselt tuleks aru anda ka mitterahalise toetuse kohta, sealhulgas valimiskampaania perioodidel. GET jagab täielikult seda arvamust ning soovib erakondadelt, üksikkandidaatidelt ja valimisliitudelt nõuda, seadusega sätestatud regulaarsete ajavahemike tagant, saadud annetuste (rahaliste ja mitterahaliste) avalikustamist, sealhulgas valimisperiodil.

69. Lisaks märkis GET, et Eesti õigusaktid ei sätesta ka aastaaruannete avaldamise täpset ajakava. Hindamisvisiidi käigus selgitati GET-ile, et erakonnad avaldavad oma aastaaruanded väga erineval ajal. GET tunneb muret, et erakonnad võivad kasutada selgete eeskirjade puudumist ära ja avaldada teavet võimalikult hilja – oodates eelkõige valimiskampaania lõppemiseni – või üldse mitte. See lünk tuleb täita, mistõttu GRECO soovib seadusega täpselt kehtestada aastaaruannete avaldamise tähtajad.

Järelevalve

70. Valimiskampaania rahastamise järelevalve on antud Riigikogu erikomisjoni ülesandeks. Mis puudutab järelevalve objekti, märgib GET, et erikomisjonil on volitused vaid erakondade ja üksikkandidaatide esitatud valimiskampaania rahastamise aruannete valvamiseks. Nagu õiguskantsler märkis ülaltoodud ettepanekus Riigikogule, „tohib erikomisjon kontrollida vaid valimiskampaania jaoks ja jooksul tehtud kulutusi ning varade päritolu. See ei tohi valvata teisi erakondade varasid ega sissetulekuid või väljaminekuid, mis jäävad valimiskampaaniast

väljapoole. Seetõttu puuduvad komisjonil vahendid, et hinnata, kas erakond on saanud varjatud annetusi”.⁴² Lisaks ei esitata erakondade koostatud aastaaruandeid erikomisjonile ega ühelegi teisele sarnasele järelevalveorganile. GET-i kogutud teave näitab selgelt, et praegune olukord ei ole täielikult kooskõlas soovitusel artikliga 14, mis viitab lisaks valimiskampaaniate järelevalvele ka, esmajoonel, erakondade üldisele rahastamisele, sealhulgas nende raamatupidamisele. Seetõttu soovib GET täiendada kampaania rahastamise järelevalvet erakondade raamatupidamise järelevalvega.

71. Mis puudutab järelevalveorganit, nõustusid enamik intervjuueeritavatest visiidi käigus, et erikomisjon oma praegusel kujul ei taga tõhusat järelevalvet. Tänapäevani ei ole komisjon läbi viinud ühtegi ulatuslikku uurimust, auditit ega läbivaatust. Ehkki GET-ile teatati mõnest juhtumist, mil erakondadel paluti anda täiendavat teavet rahastusallikate, puuduvate arvete ja lubamatute annetuste kohta, näivad need olevat suhteliselt väheolulised küsimused, mida tõstatatakse erandjuhtudel. GET-i hinnangul jagunevad peamised nimetatud organid puudutavad probleemid kolmeks:

72. Esiteks puudub terviklik õiguslik raamistik, mis annaks erikomisjonile täpsed volitused ja pädevuse läbi viia põhjalikku järelevalvet. Erakonnaseaduse §12⁴ lõige 1, samuti valimisseaduste vastavad sätted, nõuavad erakondadelt oma kampaania rahastamise aruannete esitamist erikomisjonile, mis peab need aruanded avalikustama. §12⁴ lõige 2 annab komisjonile õiguse nõuda täiendavaid dokumente. Õiguskantsleri sõnul „lubab komisjoni pädevus sel vaid kontrollida valimiskampaania rahastamise aruandes esitatud teabe vormilist vastavust erakonnaseaduse ja valimisseadustega”, kuid see „ei luba varjatud annetuste kontrollimist ega annetuste tegeliku algupära uurimist.”⁴³ GET arvab, et tõhus järelevalve eeldab sobivate uurimisvolituste (näit ekspertarvamuste tellimine, tunnistajate kutsumine) olemasolu ja asjaomaste eeskirjade tugevdamist; erikomisjonil sellised volitused selgelt puuduvad.

73. Teiseks, mis puudutab organisatsioonilist struktuuri, märgib GET, et erikomisjon koosneb rahvasaadikutest ning sel on vaid kaks täiskohaga ametnikku. Näib, et komisjonil, mis käitleb ka kõrgete riigiametnike majanduslike huvide deklaratsioone, on liiga vähe personali poliitilise rahastamise põhjalikuks järelevalveks ja aktiivset lähenemist nõudvate juurdluste läbiviimiseks.

74. Kolmandaks arvab GET, et erikomisjoni liikmeid kui iga Riigikogus esindatud erakonna esindajaid ei saa vaadelda sõltumatutena, sest tegelikult valvavad nad iseennast. Näib äärmiselt võimatu, et nad tõstataksid küsimusi, mis kahjustaksid nende endi erakonda või nende koalitsiooni liikmeid. Nagu argumenteeris õiguskantsler: „seab järelevalveorgani moodustamine puhtalt erakondade liikmetest vältimatult kahtluse alla sellise organi sõltumatuse poliitilistest huvidest ning loob vastastikuse nn „kokkumängusüsteemi” ohu”.⁴⁴ GET-i teavitati olukordadest, mil ei uuritud lähemalt teatud erakonna kampaania rahastamist, sest sellisel juhul oleksid ka teised erakonnad pidanud oma rahastamistavasid üksikasjalikumalt selgitama. GET arvab, et erikomisjoni praegune koosseis ei taga vajalikku sõltumatust erakondade huvidest.

75. GET teeb järelduse, et praegune järelevalve, mida viib läbi Riigikogu korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon, ei täida soovitusel artikli 14 mõistes sõltumatule järelevalvele seatud nõudeid. Mitmed intervjuueeritud ametnikud soovitasid asutada uus spetsiaalne järelevalveorgan, samas kui teised pooldasid erikomisjoni tugevdamist (personali suurendamist ja pädevuse laiendamist) või selle ülesannete andmist teisele olemasolevale organile, eelkõige Vabariigi Valimiskomisjonile, kuhu kuulub kõrgtasemel esindajaid rahastamise, auditeerimise, maksude ja tollide ning juriidiliste ülesannetega riigiasutustest. Teiste nimetatud organite hulgas olid Riigikontroll, Maksu- ja Tolliamet ning õiguskantsler. GET arvab, et igasugune järelevalveorgan – olemasolev või asutamist ootav – peab eelkõige olema vajalikul määral sõltumatu ning saama oma ülesannete

täitmiseks piisavalt ressursse. Lisaks tuleb sellele anda uurimispädevus ja volitused kohaldada sobivaid sanktsioone kui poliitilise rahastamise eeskirju on rikutud. Eelnevate lõigete valguses soovib GET teha erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise järelevalve ülesandeks sõltumatule organile, millele antakse volitused, pädevus ning rahalised ja inimressursid sellise rahastamise tõhusaks järelevalveks, et uurida poliitilise rahastamise eeskirjade väidetavaid rikkumisi ning vajadusel kohaldada sanktsioone.

Sanktsioonid

76. Eesti õigusaktid näevad ette, et „erakonna majandustegevusele või varale kehtestatud piirangute rikkumise eest” ning erakonnale tehtava anonüümse, varjatud või juriidilise isiku annetuse vastuvõtmise eest karistatakse nii füüsilist kui juriidilist isikut (karistusseadustiku §§402¹ ja 402²); erakonnale tehtavate annetuste registreerimise või avalikustamise korra rikkumise eest (erakonnaseaduse §12¹⁴); erakonna majandustegevuse aastaaruande või erakonnale laekunud vahendite kvartaliaruande ja erakonna valimiskampaania rahastamise avalikustamise korra rikkumise eest (§12¹⁵) ning poliitilise välireklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumise eest (näit Riigikogu valimise seaduse §73²). Võimalikud sanktsioonid on nn „rahalsed karistused” (karistusseadustiku §§402¹ ja 402²) või rahatrahvid kuni 18 000 krooni (1154 eurot) füüsilise isiku ja kuni 50 000 krooni (3025 eurot) juriidilise isiku puhul. GET järeldab, et need sätted katavad erakondade puhul asjaomaste rahastamiseskirjade rikkumise. Siiski on GET mures kolme puudujäägi pärast.

77. Esiteks märgib GET, et poliitilise rahastamise eeskirjade rikkumise eest võib karistada vaid – suhteliselt madalate – kriminaalkaristustega, kuid mitte haldus- või tsiviilkaristustega. Lisaks sai GET intervjuueritud ametnikelt teada, et olemasolevaid kriminaalkaristusi on ülimalt harva praktikas rakendatud. Seetõttu ei saa olemasolevaid sanktsioone vaadelda kui soovitude artikli 16 mõistes hoiatavaid ja tõhusaid. Üldiselt on GET-il mõned kahtlused kriminaalsanktsioonide kasulikkusest selles küsimuses, lähtuvalt kriminaalmenetluse olemusest (tõestamiskohustus, kriminaalajaade menetlemisele kuluv aeg, mõnede süütegude näiliselt formaalne olemus, mida kaitse võib kohtus edukalt ära kasutada). GET arvab, et olemasolevaid kriminaalsanktsioone – mille maksimaalseid lävesid tuleks tõsta – tuleb täiendada haldus- ja, kui võimalik, tsiviilsanktsioonidega. Seetõttu soovib GET olemasoleva kriminaalsanktsioonide arsenalit kõrvale välja töötada paindlikumaid sanktsioone, sealhulgas haldussanktsioone, erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise eeskirjade rikkumise eest.

78. Teiseks märgib GET, et nimetatud sanktsioonid kohalduvad ainult erakondadele ning et puuduvad sanktsioonid valimiskampaania eeskirjade rikkumise puhul valimiskandidaatide ja valimisliitude poolt. Ainus erand on poliitilise välireklaami piirangute rikkumine, mida karistatakse erinevate valimisseaduste alusel. Seoses sellega tuleks meele pidada, et kandidaatidele ja – kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhul – valimisliitudele kohalduvad samad aruandmiskohustused valimiskampaania rahastamise osas kui erakondadele ning mõned samad rahastamispiirangud (keeld vastu võtta anonüümseid või varjatud annetusi või, valimisliitude puhul, juriidiliste isikute annetusi). Seetõttu ei saa GET aru, miks puuduvad sanktsioonid eeskirjade rikkumise eest kandidaatide või valimisliitude poolt, vastandina samade eeskirjade rikkumise eest erakondade poolt. GET järeldab, et selline õiguslik olukord ei ole kooskõlas soovitude artikliga 16, mis ei viita ainult rahastamisreeglite rikkumisele erakondade poolt, vaid valimiskampaaniatele üldiselt. Lisaks arvab GET, et kohustus tagastada keelatud annetused annetajale või kanda need riigieelarvesse, nagu nõutakse erakondadelt erakonnaseaduse §12³ lõike 4 alusel, peab kohalduma ka kandidaatidele ja valimisliitudele. GET soovib sätestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid valimiskampaania eeskirjade rikkumise eest valimiskandidaatide ja valimisliitude poolt, ning nõuda kandidaatidelt ja valimisliitudelt ebaseaduslike annetuste tagastamist annetajale või riigieelarvesse.

79. Lõpetuseks märgib GET, et nimetatud erakonna rahastamisega seotud süütegude aegumistähtjaks on karistusseadustikus määratud viis aastat kuritegude ja kaks aastat väärtegude puhul. GET-i arvates on see aegumistähtaeg valimiskampaaniate rahastamise osas liiga lühike, sest vahel saabub teave rahastamisrikkumiste kohta alles järgmiste valimiste ajal, mis tavaliselt korraldatakse 4 aastat hiljem (3 aastat kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhul, 5 aastat Euroopa Parlamendi valimiste puhul). Seoses sellega, märgib GET veel, et vastavalt põhiseaduse artiklile 76 on rahvasaadikud puutumatud. Siiski on ette nähtud võimalus puutumatus kaotada, et nende vastu õiguskantsleri ettepanekul ja enamike rahvasaadikute toetusel süüdistust esitada. GET-i arvates võib praegune aegumistähtaeg vähendada poliitilise rahastamise eeskirjade rikkumiste karistamise võimalusi, mistõttu tuleks kehtivad õigusaktid üle vaadata.

V KOKKUVÕTE

80. Eesti poliitilise rahastamise õigusaktid katavad mitmesugused põhiküsimused ja täidavad mitmed ministrite komitee soovitusel R(2003)4 nõuded liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel. Eesti on viimastel aastatel astunud positiivseid samme poliitilise rahastamise läbipaistvuse tagamiseks. Süsteemi tähtis osa on erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise avalikustamiskohustuste kogum, sealhulgas internetis avalikustamiseks. Ometi näib, et tegelikkuses ei toimi see eneseregulatsiooni süsteem alati rahuldavalt ning et poliitilise rahastamise süsteem Eestis kannatab ebatõhusa järelevalve ja olemasolevate eeskirjade puuduliku kohaldamise all. Poliitilise rahastamise hea läbipaistvuse tagamiseks tuleb avalikustamiskohustusi täiendada sõltumatu järelevalveorganiga, mil on piisavad volitused ja ressursid, ning sobiva sanktsioonidekogumiga. Olemasolevas õigusraamistikus ja Eesti praktikas leitud lüngad (näit olemasoleva järelevalvemehhanismi puudulik sõltumatus, erakondade/kandidaatide aruannete peamiselt formaalne järelevalve, valimiskampaaniate rahastamise järelevalve piirangud, valimiskampaaniate rahastamise madalad aruandlusnõuded ning ebapiisavad sanktsioonid eeskirjade rikkumise eest) on võimalikud väärkasutuse allikad ega taga piisavaid vahendeid sobimatu mõjutamise juhtumite tõhusaks tuvastamiseks ja paljastamiseks poliitilises rahastamises. Seetõttu peab prioriteetne olema kehtiva süsteemi parandamine, eesmärgiga suurendada poliitilise rahastamise läbipaistvust ja aruandlust ning, lõpptulemusena, tugevdada poliitilise protsessi usaldust rahva silmis.

81. Ülaltoodut arvestades teeb GRECO Eestile järgmised soovitusel:

- i. laiendada erakonnaga otseselt või kaudselt seotud või muul viisil erakonna kontrollitavate juriidiliste isikute määratlust ning kohustada erakondi kaasama sellised isikud nii oma aastaaruandesse kui nende valimiskampaania rahastamisaruandesse (lõige 65);
- ii. tagada, et liikmemakse ei kasutata annetusi puudutavatest läbipaistvuseeskirjadest möödahiilimiseks (lõige 66);
- iii. nõuda erakondadelt, üksikkandidaatidelt ja valimisliitudelt üksikasjalikumaid ja täielikumaid aruandeid valimiskampaaniate rahastamise kohta sissetuleku ja kulude üksikasjaliku väljakirjutuse nõutava taseme osas (lõige 67);
- iv. nõuda erakondadelt, üksikkandidaatidelt ja valimisliitudelt seadusega sätestatud regulaarsete ajavahemike tagant saadud annetuste (rahaliste ja mitterahaliste) avalikustamist, sealhulgas valimisperiodil (lõige 68);
- v. seadusega täpselt kehtestada aastaaruannete avaldamise tähtajad (lõige 69);
- vi. täiendada kampaania rahastamise järelevalvet erakondade raamatupidamise järelevalvega (lõige 70);
- vii. teha erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise järelevalve ülesandeks sõltumatule organile, millele antakse volitused, pädevus ning rahalised ja inimressursid sellise rahastamise

tõhusaks järelevalveks, et uurida poliitilise rahastamise eeskirjade väidetavaid rikkumisi ning vajadusel kohaldada sanktsioone (lõige 75);

viii. olemasoleva kriminaalsanktsioonide arsenaliga kõrvaldada väljajäetud paindlikumaid sanktsioone, sealhulgas haldussanktsioone, erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise eeskirjade rikkumise eest (lõige 77);

ix. sätestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid valimiskampaania eeskirjade rikkumise eest valimiskandidaatide ja valimisliitude poolt, ning nõuda kandidaatidelt ja valimisliitudelt ebaseaduslike annetuste tagastamist annetajale või riigieelarvesse (lõige 78).

82. GRECO palub vastavalt oma töökorra reeglile 30.2, et Eesti ametiasutused esitaksid talle 31. oktoobriks 2009 aruande loetletud soovitude elluviimise kohta.

83. Lõpuks palub GRECO, et Eesti ametiasutused annaksid võimalikult kiiresti loa aruande avaldamiseks, eesti keelde tõlkimiseks ja tõlke avaldamiseks.

¹ Erakonnaseaduse §5 lg 1.

² Mittetulundusühingute seaduse § 8.

³ Erakonnaseaduse §6 lg 2.

⁴ 4. Vt. <https://ar.eer.ee/erakonnad.py>

⁵ 5 Vt Riigikogu valimise seaduse §§ 26–33.

⁶ Riigikogu valimise seaduse §62 lg. 2 ja 3.

⁷ Euroopa Parlamendi valimise seaduse §4 lg. 2 ja 5.

⁸ Täpsemad andmed Vabariigi Valimiskomisjoni veebileheküljel: http://www.vvk.ee/k05/st_nimekirjad.stm

⁹ Riigikogu valimise seaduse §66 lg 2, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §60 lg 2 ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse §64 lg 2.

¹⁰ Riigikogu valimise seaduse §66 lg 3, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §60 lg 3 ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse §64 lg 3.

¹¹ Vt. siseministri 3. aprilli 2007.a. käskkiri nr. 1022.

¹² GET-ile teatati visiidi järgselt, et 2008. aasta brutosumma on 90 000 000 krooni (umbes 5 800 000 eurot).

¹³ Kohalike maksude seaduse §10 lg 3.

¹⁴ Erakonnaseaduse §12³ lg 4 ja 12¹ lg 2.

¹⁵ Riigikogu valimise seaduse §5¹.

¹⁶ Mittetulundusühingute seaduse § 35.

¹⁷ Raamatupidamise seaduse §6.

¹⁸ Raamatupidamise seaduse §8.

¹⁹ Raamatupidamise seaduse §14.

²⁰ Üksikasjalisemalt vt raamatupidamise seadus §12. Raamatupidamisregistreid, mis on loodud elektrooniliselt, tuleb ka säilitada elektroonilisel kujul.

²¹ Erakonnaseaduse §12³.

²² Erakonnaseaduse §12⁶.

²³ Erakonnaseaduse §12⁴ lg 1, Riigikogu valimise seaduse §65 lg 1, Euroopa Parlamendi valimise seaduse §63 lg 1 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §59 lg 1.

²⁴ Riigikantselei direktori juhend nr 8, 02.04.2007.

²⁵ Erakonnaseaduse §12⁴ lg 1.

²⁶ Maksu- ja Tolliameti direktori käskkiri nr 477 P, 28. detsembrist 2006.

²⁷ Erakonnaseaduse §12².

²⁸ Erakonnaseaduse §12³ lg 1.

²⁹ Erakonnaseaduse §12⁶.

³⁰ Erakonnaseaduse §12⁴ lg 1, Riigikogu valimise seaduse §65 lg 1, Euroopa Parlamendi valimise seaduse §63 lg 1 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §59 lg 1.

³¹ 2004.–2007. aasta aruanded on elektrooniliselt kättesaadavad aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?id=33456>.

³² Maksukorralduse seaduse §62 lg 1.

³³ Erakonnaseaduse §12⁴ lg 2.

³⁴ Riigikogu 27. aprilli 1999. aasta otsuse „Riigikogu erikomisjoni moodustamine korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks“ §2 lg 6.

³⁵ Finantsinspeksioon on Eesti Panga alla kuuluv autonoomse pädevuse ja eraldi eelarvega asutus, mis teostab riigi nimel rahandusjärelvalvet.

³⁶ Karistusseadustiku §47 lg 1 alusel on trahviühik trahvi põhiühik ning võrdub 60 krooniga (3.85 eurot).

³⁷ Vt lõiget 35.

³⁸ Riigikogu valimise seaduse §38, kohaliku omavalituse volikogu valimise seaduse §67² ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse §71¹.

³⁹ GET-ile teatati visiidijärgselt, et 2008. aasta brutosumma on 90 miljonit krooni (umbes 5,8 miljonit eurot).

⁴⁰ Põhiseaduse § 139. - Lisaks täidab õiguskantsler mitmeid teisi ülesandeid, näiteks ombudsmani funktsioone.

⁴¹ See konsensus ei kata õiguskantsleri väidet, et praegused õigusaktid ei ole kooskõlas põhiseadusega.

⁴² Ettepaneku lõige 52.

⁴³ Ettepaneku lõige 55.

⁴⁴ Ettepaneku lõige 54.

MITTEAMETLIK TÕLGE (Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon)