

# Erakonnaseaduse olemusest ja kujundamisest

Rait Maruste  
Riigikogu liige, Reformierakond

Riho Kangur  
Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsisiosakonna nõunik

Diskussioon erakondade tegevuse, eesmärkide, sisemise demokraatia ja rahastamise reeglite ümber on viimasel ajal pälvinud ühiskonnas teravat tähelepanu.

Kodanikuühendused, ajakirjandus ja parteid ise on suuremate ja väiksemate probleemide ning skandaalide taustal pakkunud välja erilisi ettepanekuid parteid reguleerivate seaduste muutmiseks ja reformimiseks. Sageli on ettepanekud intsidendi- või emotsioonipõhised, nende sügavam taust ja teoreetiline/doktrinäärne sobivus ning mõju on jäänud vähema tähelepanu osaliseks. Pole erandlik, et need on eesmärkide suhtes nii mõnigi kord vasturääkivad, sest iga regulatsiooniga kaasnevad keerulised seosed ning pikaajaline mõju demokraatiale ja selle toimimise põhimõtetele.

Võib olla üllatav, kuid parteide tegevust reguleerivaid seadusi on demokraatlikes riikides vastu võtma hakatud alles üsna hiljuti. Esimesed mahukad regulatsioonid töötati välja pärast Teist maailmasõda (vt tabelit), sinnani ja osati siiani on seda reguleerinud tava või dženitelmenide kokkulepped (nt Rootsisis). Need on kujunenud pikka aega ja ühiskond on olnud stabiilne, seepärast pole olnud ka teravat ühiskondlikku vajadust seaduse tasemel regulatsioonideks.

Põhjus, miks erakondade asutamist, tegevust ja rahastamist täpsemalt sätestavad seadused on suhteliselt hiline nähtus, peitub partei olemuse ja eesmärkide ambivalentsuses ning partei rolli ümbermõtestamises tänapäeva demokraatlikus ühiskonnas. Ühiskondade toimimismudelid on olnud ajaloos erinevad ning sellel on oma mõju siiani (kuningriigid *versus* vabariigid; presidentaalne vorm *versus* vabariiklik valitsemisvorm; üldõigus *versus* kirjutatud õigus jne). Seetõttu ei ole suhtumine parteidesse demokraatia ajaloos ja demokraatia teooriates olnud ühesugune.

Ideaalse massidemokraatia vaatepunktist on erakondadel pigem negatiivne roll, sest erakond ei tohiks trügida indiviidi või rousseau'liku üldise tahte ja võimu vahele (van Biezen 2012, 188). Paljuskord selle tõttu suhtusid näiteks USA konstitutsiooni autorid, eriti Thomas Jefferson ja George Washington, erakondadesse suure umbusuga.

## Indiviidi ja riigi vahendaja

Demokraatliku riigikorralduse ekspansioon, üha suuremate rahvusriikide teke ja poliitika mitmekesistumine muutis indiviidi ja võimu otsesuhtluse järjest keerulisemaks, otsedemokraatia mudeli asemele astus esindusdemokraatia. Selle protsessi käigus on tugevasti muutunud ka arusaam erakondadest – ebavajalikkust, häirivast või isegi ohtlikust kõrvalekaldest on saanud riigiõiguslikule süsteemile eluliselt vajalik institutsioon, mille kaudu kodanik osaleb poliitilises elus osalust ja seisukohti väljendades ja manifesteerides. Erinevate erakondade olemasolu on poliitilise pluralismi peamine indikaator. Demokraatia loomulik areng on legitimeerinud parteide rolli indiviidi ja riigi vahendajana (Katz 2004, 6).

Esindusdemokraatia ideaalmudel on parteid kodanikuühiskonna ja riigi(võimu) tähtis vahelüli, mis ühelt poolt koondab, artikuleerib ning mõnes mõttes ka pakendab ühiskonna soove ja signaale ning vahendab need võimu teostajaile. On loomulik, et vabas demokraatlikus ühiskonnas eeldab see ka ideede ja platvormide võitlust ning võitlust võimu pärast, et ühtesid või teisi ideid ja ootusi teostada. Sellises demokraatia käsitluses on erakonna puhul tegemist vabade inimeste vabade ühendustega, mille loomise aluseks on demokraatia juurde kuuluv *sine qua non* põhivabadus – ühinemisvabadus, mis on kaitstud Eesti põhiseaduses.

Põhiseaduse paragrahv 48 annab indiviididele õiguse vabalt ühineda oma huvide kaitseks mittetulundusühingutesse ja -liitudesse ning sätestab, et erakondadesse võivad kuuluda vaid Eesti kodanikud. Igal loodud poliitilisel ühendusel – erakonnal – peab tegutsemiseks olema õigus sõnavabadusele ja autonoomiale riigi ülemäärase sekkumise eest. Just sellisena käsitlevad parteisid ka mitmed teiste riikide põhiseadused: erakond on käsitletav erasfääri kuuluva vaba ühendusena, mis olemuselt eristub, aga teatud juhtudel isegi vastandub riigile (van Biezen 2012).

Erakondade tähtsuse tõusuga esindusdemokraatia mudelis on kaasnenuv vaidlus, kes ja kuidas peaks modernses ja tehnoloogiapõhises ühiskonnas tagama parteide tegevuseks vajalikud ressursid. Kui peame erakondi eluliselt vajalikeks, ideoloogilisi/poliitilisi platvorme kujundavateks rahvast ja võimu vahendavateks institutsioonideks, siis tuleks vältida olukorda, kus vahendite puudumise tõttu ei suuda partei oma vajalikke funktsioone täita või veelgi hullem, ohverdab need ülesanded finantside pakkujate huvides.

## Kes katab tegevuskulud

Ühiskondade jõukuse kasv ja materialiseerumine on toonud kaasa liikmemaksu kui parteide peamise sissetulekuallika marginaliseerimise. Mõttekaaslaste kooslustest on kasvanud oma struktuuri, meediatööstuse ja tehnoloogiapõhisusega massiorganisatsioonid. Erakondade tegevuskulud suurenevad hüppeliselt. Selleks et vältida kildkondade ja huvirühmade otsemõju, on parteide rahastamise peamine katteallikana sõelale jäänud riik. Kuid erakonnad, kes teostavad võimu riigi raha jaotamise kaudu, satuvad sellega ise huvide konflikti, sest nad peavad otsustama ka iseenda finantseerimise üle. Kujunevad välja nn riigierakonnad (riigi finantseeritavad erakonnad), mis iseenesest on vähemalt osaliselt vastuolus demokraatia põhimõtetega.

Riigi eraldatavate otsetoetuste suur määr on tekitanud küsimuse parteide algupärastest eesmärkidest, nende rollist esindusdemokraatia mudelis, aga ka dilemma erakonna kui vabavahenduse tegevuse ja tegevuseks eraldatava avaliku raha kontrollist. Kui erasfääri kuuluv ühendus kasutab oma eesmärkide täitmiseks riigi (avalikku) raha, siis on enesestmõistetav, et riigil on õigus avalike ressursside sihipärasest kasutamist kontrollida. See omakorda riivab erakonna kui põhimõtteliselt vaba assotsiatsiooni õigust riigipoolsele mittesekkamisele oma tegevuses.

Teisalt, kui partei ei meenuta enam oma ülesehitusel, tegevusel ega eesmärkidelt kunagist vajalikku vahelüli ühiskonna ja võimu vahendajana, vaid pigem riigi kui ressursipakkujate külge klammerdunud avalikke teenuseid pakkuvat ettevõtet (*public utility*), siis peaksid erakonnale langema kõik avalike teenuste pakkujale seatud riigipoolsed kohustused ja piirangud (van Biezen 2004).

Eelkirjeldatud dihhotoomia selgitab, miks tänase päevani varieeruvad Euroopa riikide praktikad ja kogemused erakondade regulatsiooni küsimuses väga laialt spektril. Alustades sellest, et erakondade mainimine põhiseaduses on üsna hiline ja mitte universaalne nähtus Euroopas (vt tabelit). Ehkki kõik riigid seavad parteide asutamiseks ja tegevuseks tingimusi, on nende ulatus ja detailsus erinevad. Näiteks Põhjamaades (kõige ilmekamalt Rootsis) käsitatakse erakondi seaduste tasemel eelkõige vabavahendustena. Seetõttu puudub seal kodifitseeritud parteiseadus (*Party Law*), mille eesmärk on sageli täpselt reeglendada erakondade asutamist, tegevust, eesmärke ja valimistel osalemist. Seadusandlikku akti asendab poliitilisest kultuurist välja kasvanud tava, mille kontrollimehhanism on avalik arvamus. Reguleeritakse ainult seda, mida teisiti ei saa. Samasse kategooriasse võib asetada ka Belgia, Hollandi ja Suurbritannia. Soome politoloog Lauri Karvonen andmeil võib 39 riigist, kus on vastu võetud erakonnaseadus, pidada seitset juurdunud demokraatiaks, viieteistkümne puhul rääkida uuest demokraatiast, üksteist liigituvad pigem pooldemokraatiaks ja kuus mittedemokraatiaks (Karvonen 2007, 441).

## Kuidas klassifitseerida erakonnaseadusi

Asja paremaks mõistmiseks peaks meil olema selgus, mis on erakonnaseadus. Wolfgang Müller ja Ulrich Sieberer on andnud järgmise määratluse: „Erakonnaseadust võib mõista kui spetsiaalselt kavandatud ja väljatöötatud seadust, mis reguleerib parteid kui organisatsiooni ja tema tegevust puudutavaid olulisi aspekte; või üldistatult seaduste kogumit, millel on oluline mõju parteile. Esimesel juhul on tegemist selgelt eristatava, spetsiaalset nime kandva seadusega; teisel juhul aga seaduste kogumiga, mille puhul osa, aga mitte kõik seaduste osad puudutavad otseselt erakondade tegutsemist” (Müller, Sieberer 2006).

Erakonnaseadusi võrdlevas perspektiivis analüüsinud Kenneth Janda on jaganud erakonnaseadused viide üldistatud karakteristikute klassi:

- esiteks seadus kui keelustav (*Proscription*), mille eesmärk on keelata või väga rangelt piirata teatud parteide tüüpide tegutsemist, näitena keelustatakse etnilised parteid ja nende asutamine, keelustatakse partei, kui see on juhitud või kontrollitud välisriigist või on tegemist demokraatiavastase erakonnaga;
- teiseks lubav (*Permission*) erakonnaseaduse mudel, kus erakondadele antakse põhimõtteliselt seaduslik alus tegutsemiseks ja oma eesmärkide elluviimiseks, kuid hoidutakse täpselt reguleerimisest ja spetsiifilistest ettekirjutatud tingimustest partei asutamisel või organisatsiooni ülesehitusel. Valitseb minimalistlik lähenemine: parteid reguleeritakse nii palju kui vaja, aga nii vähe kui võimalik. Mudeli ühe praktilise eksponaadina on Janda kasutanud Eestit (eelkõige lähtudes erakonna regulatsioonist meie põhiseaduses);
- kolmandaks edendav (*Promotion*) mudel, mille kohaselt kujundab erakonna ja erakondade süsteemi valimisseadus (sisuliselt ainus parteide tegutsemist reguleeriv seadus) ja valimissüsteem ning kui sellest ei piisa, võib parteide tegutsemist edendada riigi toetustega, mille jagamise põhimõtteid väga täpselt ja konkreetselt seadustes ei reguleerita. Sellesse mudelisse võib liigitada Norra, Rootsi, Taani;

- neljandaks kaitsev (*Protection*) erakonnaseadus, mille eesmärk on kaitsta institutsiooniliste vahenditega välja kujunenud erakonnasüsteemi, andes tugeva eelise juba esinduskogus mandaate omavatele parteidele või kehtestades väga drakoonilised piirangud uute parteide tekkimisele;
- viiendaks ettekirjutav (*Prescription*) mudel, kus süsteemis tekkinud väärustusi ja probleeme püütakse seaduste abil parandada detailsete reeglite ning nende rikkumisel ettenähtavate sanktsioonide abil. Mudel võib varieeruda – regulatsioon võib piirduda kõigest parteide rahastamise ja partei registreerimise üldnõuetega, aga ulatuda ka rangete ja detailsete piiranguteni partei organisatsioonilisele ülesehitusele, sisemisele toimimisele (nt kirjutatakse ette parteiorganite valimise reeglid) ja kampaaniategevustele. Näitena võib siinkohal tuua Saksamaad (Janda 2005, 8–19).

Toodud kategooriad on Janda käsitluses muidugi ideaalmudelid, praktikas võib riigi parteiseaduse liigitamine kindlasse kategooriasse osutada keeruliseks – seadus võib nii mõnelgi juhul sobituda mitme kategooria piirile.

## Ettevaatust regulatsioonidega

Janda peamine sõnum ei ole ainult klassifikatsioonide loomine ja riikide paigutamine neisse, vaid ta kutsub ettevaatlikkusele pidevate radikaalsete muudatuste tegemisel regulatsioonidesse. Kui seni on saadud hakkama paljuski edendavate meetmete ja tavade ning ühtäkki üritatakse kampaania käigus sisse viia erakondade tegevust ja toimimist ülimalt piiravaid reegleid, võib tagajärg olla oht esindusdemokraatia põhimõtetele ja poliitilisele stabiilsusele. Kokkuvõttes tuleb Janda arvates erakonnaseaduse muutmisel või koostamisel arvestada riigi demokraatliku kogemuse, institutsioonide tugevuse ja juurduvusega ühiskonnas.

OSCE/ODIHR avaldas 2010. aastal Veneetsia komisjoniga koostöös dokumendi „Guidelines on Political Party Regulation” (<http://www.osce.org/odihr/77812?download=true>), mille eesmärk on pakkuda ülevaadet parteisid reguleerivatest seadustest Euroopa riikides ning tõsta esile häid ja halbu praktikaid, koondades ühte analüüsi soovituslikud põhimõtted, mida riigid parteide tegevuse ja rahastamise regulatsioonis võiksid järgida. Töö käigus kuulati eksperte ja praktikuid, hõlmati tuntud politolooge, kohtunikke ning õigusteadlasi üle Euroopa.

Dokumendis defineeritakse parteid kui erasfääri kuuluvat ühendust, millel on kriitiline roll poliitikas ja avalikus sfääris ning mille regulatsioon ei tohi rikkuda ega sekkuda ühinemisvabadusse, mis on muu hulgas sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 11 ja inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 20. Dokument jaotab oma soovitusel ja praktilised näpunäited viieks üldprintsiibiks:

1. Erakonna õigused ja legaalne staatus.
2. Partei siseorganisatsiooni ja sisedemokraatia regulatsioon, mis hõlmab ka funktsioone.
3. Valimisõigus.
4. Parteide finantseerimine ja selle järelevalve.
5. Partei tegevuse monitooring ja järelevalve.

Soovituste kohaselt peaks igas vabas ühiskonnas indiviididel olema õigus vabalt ühineda oma poliitiliste huvide kaitseks, mille realiseerimise levinuim viis on erakonna moodustamine. See peab omakorda olema vaba liigsest riigi sekkumisest ja ebasektsionaalsetest piirangutest. Mõningaid rangelt proportsionaalseid ja demokraatia säilimist kaitsvad piiranguid võib seada ainult seaduse alusel (baseerudes põhiseadusel või parlamendis vastu võetud seadusel) ning need peavad olema mittediskrimineerivad ja veenvalt põhjendatud. Erakond on ühiskonna poliitilise pluralismi nurgakivid, seepärast tuleb demokraatlikus ühiskonnas anda parteidele võimalus oma õigusi kohtulikult kaitsta ning õigus õiglasele ja erapooletule ärakuulamisele.

Ühinemisvabadust on ekstensiivselt käsitlenud ka mitmed Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid (vt näiteks Refahi Partisi e Türgi Heaolupartei jt *versus* Türgi; Türgi Ühinenud Kommunistlik Partei jt *versus* Türgi).

## Palju oleneb riigi poliitilisest kultuurist

Partei registreerimiseks vajalikud protseduurilised nõuded peavad olema hoolikult läbi kaalutud, kuid nende vajalikkus sõltub paljuski ühiskonnas välja kujunenud poliitilisest kultuurist ja poliitilisest süsteemist. Näiteks ei ole erakonda vaja registreerida Saksamaal, Kreekas ja Šveitsis. Taanis ja Hollandis peab partei täitma teatud formaalsused juhul, kui erakond/ühendus otsustab osaleda valimistel. Eestiga sarnaselt on teatud hulk allkirju partei registreerimiseks vaja koguda Austrias, Hispaanias ja Norras.

Kõigi erakondade asutamisele seatud protseduuriliste piirangute puhul tuleb eelkõige jälgida, et piirangud ei oleks liialt bürokraatlikult koormavad ning seatud künnis ebasektsionaalsetest kõrge. Allkirjade või liikmete lävendi seadmisel oleks dokumendi kohaselt mõistlik lähtuda valijaskonna suuruselt.

Dokumendis ei peeta diskrimineerivaks teatud ametiesindajatele seatud piiranguid erakonnaga ühinemisel. Inimõiguste konventsiooni artikli 11 lõige 2 lubab piirata kolme kategooria kodanike, nimelt politseinike, sõjaväelaste ja avalike teenistujate ühinemisvabadust erakondadega: „Nende õiguste kasutamist ei või piirata muude kitsendustega peale nende, mis on ette nähtud seaduses ja on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Käesolev artikkel ei takista nende õiguste kasutamisel seaduslikke piiranguid isikutele, kes kuuluvad relvajõududesse, politseisse või riigiparaati.” Piiranguid võib, aga ei pea sätestama, palju oleneb riigis väljakujunenud poliitikakultuurist.

Parteide üks põhifunktsioon on kandidaate koondada ja esitada valimistele, seepärast on tähtis, et seadus kaitseks nii passiivset kui ka aktiivset valimisõigust. Samas rõhutatakse, et erakonna kandidaatidel on õigus lahti öelda lepingulistest kohustustest partei ees (või vastupidi, kui erakonnal on lepingulisi kohustusi kandidaadi ees). Riik peaks neid õigusi tagama, aga sekkuma ainult siis, kui parteisiseseid vaidluste lahendamise mehhanismid on ammendunud. Viimane eeldab erakonnasisese läbipaistva sisedemokraatia olemasolu ja sisemiste vaidluste lahendamise korra kehtestamist.

Parteisiseste reeglite ja parteisisese organisatsioonimudeli ülesehituse teemal soovivad dokumendi autorid eelkõige piirduda poliitikas hea eeskuju ja väljakujunenud hea praktika teadliku kujundamisega. Soovituslik on vältida seadusloome tasemel antud küsimustes erakondi „kujundada”, et vältida erakonnaseadustes riigipoolset üleregulatsiooni. Riigi ettekirjutised võivad olla vajalikud, kui on vaja tagada mittediskrimineerimine ja võrdsuse põhimõtetest kinnipidamine.

## Neli võimalikku kanalit

Kõik parteisiseseid funktsioonid peaksid jääma reguleeritavaks partei põhikirjas või vabatahtlikkudel põhinevates käitumiskoodeksites. Riigi sekkumine partei sisesse asjaajamisse võiks piirduda üldnõudega, et parteid oleksid oma otsuste tegemisel läbipaistvad, parteiliikmed informeeritud oma õigustest ja kohustustest ning partei põhikirja ja liidrite valikul arvestaks partei liikmetega.

Erakondade rahastamise ja järelevalve küsimuses on dokumendi soovitused palju laiapõhjalisemad. Eelkõige soovitatakse, et erakondi võib rahastada nelja kanali kaudu:

- erakonna liikmete ja üksikisikute toetused (*contributions*), liikmemaksud (*subscriptions*) ja lõivud (*dues*);
- erakonna vaateid ja poliitikaid jagavate ühingute ja organisatsioonide (sh ametiühingud, firmad, korporatsioonid) toetused;
- maksumaksja raha riigieelarvest kas grantide, riigjabi või subsidiiumide kaudu. 1960. aastail Lääne-Euroopa riikides tekkinud tendents laieneb ning seda teed liiguvad Saksamaa, Rootsi, Iisrael, Kanada, Holland, Poola jt;
- välistoetused sõsarparteidelt nii raha kui ka mittemateriaalse abina (koolitus jmt).

Erakondade sissetulekuallikad on praktikas ka tuluvõitlused (nn *fundraising*), plutokraatlikud annetused (rikkad üksikisikud) ja äriühingud (*corporate donations*). Pole saladus, et arenenud demokraatiates on erakondade liikmesuse üldise vähenemise tulemusena liikmemaksude osakaal langenud ja teiste finantseerimisallikate osakaal tõusnud.

Avalik raha võib tulla erakonna kasutusse kahel peamisel viisil – otseeraldusena riigieelarvest või kaudselt, näiteks eetria ja postiteenuste kinnimaksmise kaudu. Laias laastus on ACE Electoral Knowledge Networki andmeil 180 riigist ligikaudu 60 protsendil kasutusel otsefinantseering avalikest vahenditest, 25 protsendil ei ole otsefinantseerimist ja 60 protsendil on kasutusel nii otse kui ka kaudse finantseerimise kanalid ([http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC012&set\\_language=en](http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC012&set_language=en)). Ei ole ainuõigeid lahendusi, on antud ühiskonnale sobivad ja demokraatia põhialustega kooskõlas olevad lahendused.

Tabel. Parteiseadused Euroopa Liidu liikmesriikides

	Erakonna mainimine põhiseaduses	Erakonnaseadus	Partei rahastamise seadus
Austria	1945	1975	1975
Belgia	–	–	1989
Bulgaaria	1991	1990	–

Eesti	1992	1994	–
Hispaania	1978	1978	1987
Holland	–	–	1999
Horvaatia	1990	1993	2006
Iirimaa	–	–	–
Itaalia	1947	–	1974
Kreeka	1975	–	1984
Küpros	1960	2011	2011
Leedu	1992	1990	1999
Luksemburg	2008	–	1999
Läti	1991	2006	1995
Malta	1964	–	–
Poola	1992	1990	–
Portugal	1976	1974	1993
Prantsusmaa	1958	–	1988
Rootsi	1974	–	1972
Rumeenia	1991	1996	2003
Saksamaa	1949	1967	–
Slovakkia	1992	1993	1992
Sloveenia	1991	1994	–
Soome	1999	1969	1969
Suurbritannia	–	1998	2000
Taani	–	–	1987
Tšehhi	1992	1993	–
Ungari	1989	1989	1989

### *Kasutatud kirjandus*

**Janda, K. (2005).** Adopting Party Law. Washington, D.C: National Democratic Institute for International Affairs.

**Karvonen, L. (2007).** Legislation on Political Parties. A Global Comparison. – Party Politics, vol 13 no 4, pp 437–455.

**Katz, R. S. (2004).** Democracy and the Legal Regulation of Political Parties. Paper, prepared for USAID's conference on „Changes in Political Parties”, Washington, DC, 1 October 2004.

**Müller, W. C., Sieberer, U. (2006).** Party Law. – R. S. Katz, W. Crotty (eds). Handbook of Party Politics. London: Sage, pp 435–445.

OSCE/ODHIR (2011). Guidelines on Political Party Regulation. Warsaw/Strasbourg.

**Piccio, D. R. (2012).** Party Regulation in Europe: A Comparative Overview. The Legal Regulation of Political Parties, Working paper 18.

**van Biezen, I. (2004).** Political Parties as Public Utilities. – Party Politics, vol 10, no 6, pp 701–722.

**van Biezen, I. (2012).** Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe. – British Journal of Political Science, vol 42, no 1, pp 187–212.