

Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest

Tiina Runthal

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõunik

Klassikalised erakonnaühingud – eelkõige kirjastused ja noorteühendused – ei kuulu üldjuhul kasumit toovasse valdkonda, mistõttu võib erakondadel tekkida kiusatus asuda tegutsema muudel, majanduslikult ahvatlevamatel aladel. Kuna erakonnaseadus¹ kehtestab erakonna tegevusele teatud piirangud, luuakse erakonnaga seotud isikute poolt muid juriidilisi isikuid, mille tegevus võib kattuda osaliselt erakonna eesmärkidega. Näiteks kui korraldatakse koolitusi, millel osalevad erakonna noorteühenduste liikmed. Kas sellised ühingud on erakonna sidusorganisatsioonid? Artiklis käsitletakse erakonnaga seonduvaid muid juriidilisi isikuid, kes tegutsevad Eestis, kogu Euroopa Liidus ja Soomes.

Erakond

Kuigi artikli eesmärk on selgitada erakonna sidusorganisatsiooni mõistet, ei saa seda teha erakonda puudutamata. Sest kui puudub seos erakonnaga, on tegemist tavalise äriühingu või muu juriidilise isikuga. Sidemed erakonnaga muudavad selliste isikute staatuse aga juba millekski eriliseks.

Erakonnaseaduse kohaselt on erakond Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mis on mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreeritud mittetulundusühing. Erakonnal on vähemalt tuhat Eesti või muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikust liiget. Põhiseaduse § 48 lõike 1 kohaselt on igalühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakonnaseadus sätestab, et erakonna eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine.² Järelikult võib välistava erakonna tegevusena tõlgendada igasugust tegevust, mis ei ole otseselt seotud arvamuste edastamisega poliitilisse ja parlamentaarsesse debatti.³ Seega selleks, et erakond saaks tegutseda ka muudes valdkondades, mis ei ole vahetult seotud poliitiliste huvide esindamisega riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamisel, osalevad erakonnad muude juriidiliste isikute tegevuses.

Sidusorganisatsiooni mõiste kehtivas õiguses

Kehtiv õigus erakonna sidusorganisatsiooni mõistet otse ei sisalda, erakonnaseaduse § 12⁶ sätestab vaid, et erakonnale sätestatud piirangud annetuste vastuvõtmisel ning avalikustamisel laienevad ka mittetulundusühingule, mille liige erakond on. Erakonnaseaduse kohaselt tohib erakond teha sellistele mittetulundusühingutele annetusi. Erakonnaseadus keelab juriidiliste isikute annetused erakondadele. Järelikult kehtiva õiguse kohaselt on erakonna

¹ Erakonnaseadus võeti vastu 11. mail 1994 ja see jõustus 16. juunil 1994.

² Vt täiendavalt: Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Juura 2008, § 48 komm; Juridica eriväljaanne. Erakonnaõigus, 2003.

³ Erakondade rahastamine: võrdlev käsitlus Jochen Frowein, Roland Bank. Financing of political parties in comparative perspective//Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2001= no. 1, p. 29-60), kättesaadav arvutivõrgus: http://www.zaoerv.de/61_2001/61_2001_1_a_29_60.pdf
Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee poliitikakomitee 04.05.2001 raporti "Poliitiliste erakondade rahastamine" lisa 1 "Poliitiliste erakondade rahastamine võrdlevas aspektis", kättesaadav arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm>. (18.12.2009).

sidusorganisatsiooniks ainult mittetulundusühendused, mille liige erakond on, ja kõikides muude äriühingute vormides tegutsemine on erakonnale keelatud. Praktikas on sidusorganisatsiooni kasutatud näiteks erakonna noorteühenduse tähistamiseks.⁴

Sidusorganisatsiooni mõiste sisaldus erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu⁵ esimese lugemise tekstis 2003. aastal, hõlmates nii mittetulundusühingut kui ka sihtasutust⁶, mille liige erakond on, ning muud juriidilist isikut, mille tegevus on otseselt või kaudselt suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Seadusandja loobus eelnõu menetluse käigus sihtasutuste regulatsioonist. Erakondade osalemist teistes juriidilistes isikutes on piiratud ka varasemas praktikas, näiteks sisaldusid 1999. a erakonnaseaduses sätteid, mis keelasid erakonnal olla ühegi äriühingu osanik või aktsionär. Samuti ei tohtinud erakond omada väärtpabereid.⁷

Seda, et sidusorganisatsiooni mõiste tekitab segadust, näitavad ka avalikkuses toimunud diskussioonid, mis tekivad enamasti valimiste järel, kui erakonnad esitavad valimiskampaania aruandeid. Ka erakonnad ise määratlevad oma organeid ning erakonna loodud mittetulundusühinguid erinevalt, kasutatakse üldnimetusena „ühendus“. Erakonnad on märkinud oma veebilehel erakonna organitena või iseseisvate juriidiliste isikutena naisorganisatsioone, seenioride klubisid, jalgpallklubisid,⁸ ajalehti ja ajakirju⁹ jne. Ilmselt on vaja sidusorganisatsiooni mõistet täpsustada.

GRECO soovitused Eestile sidusorganisatsiooni määratlemiseks

GRECO (Group of States Against Corruption) on Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus, millega Eesti ühines 1999. aastal. GRECO eesmärgiks on hinnata liikmesriikide valmidust võidelda korruptsiooni vastu ning vastastikuse hindamise (*peer-review* meetod) teel teha riikidele ettepanekuid korruptsioonivastaseks tegevuseks.¹⁰ Praeguseks on GRECO algatanud kolm hindamisvoorut, millest kõik keskenduvad veidi erinevatele teemadele. Viimasel ehk kolmandal juhul võeti vaatluse alla erakondade rahastamise läbipaistvus.

⁴ Sihtasutuse Eesti Koostöö Kogu vastuvõetud harta statuut, mille punkti 4.2 teise lause kohaselt ei ole Harta osalisteks poliitilised erakonnad ja erakondade sidusorganisatsioonid (näiteks noortekogud).

<http://www.kogu.ee/?id=10481&tpl=1064>

⁵ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (184 SE), Riigikogu XI koosseis. Riigikogu kodulehel kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=033100017&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

⁶ Sihtasutuste seaduse kohaselt saab olla ainult sihtasutuse asutaja, mitte liige.

⁷ Erakonnaseaduse §-d 12² ja 12³. Erakonnaseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus (RT I 1999, 27, 393).

⁸ Näiteks Reformierakond kajastab oma koduleheküljel oma organitena Reformierakonna Naisteühendust NaiRe ning Seenioride klubi. Erakond Isamaa ja Res Publica Liit on kodulehel kajastanud järgmised liikmeühendused: IRL Seenioride Kogu, IRL Naiskogu, IRL Noorteühendus, Rahvuskultuuri Ühendus, Sportlaste Ühendus, Ühendus Põllumeeste Kogu, Ühendus Rahvuslased, Ühendus "Räägime vene keelt", Keskkonnaühendus. Eesti Keskerakonnal on Naiskogu KENA, Roheliste Kogu, Seenioride Kogu, Omavalitsuskogu ja Keskerakonna Jalgpalliklubi. Eestimaa Rahvaliidul on Naisühendus Epp ja eakateühendus Tegusad. Eesti Keskerakonna Noortekogu on registreeritud MTÜ-na.

⁹ Eesti erakonnad annavad ise välja ajalehti: nt Reformierakonna Paremud Uudised, Eesti Keskerakonna Seitse Päeva ja Rahvaliidu Hooliv Eesti. Keskerakonna häälekandjaks on märgitud erakonna kodulehe andmetel ka ajaleht Kesknädal, mida annab välja MTÜ Vaba Ajakirjandus. Ajakirjadest üllitab nt Reformierakond Reformikirja.

¹⁰ Eestit esindab GRECO-s Justiitsministeerium. GRECO hindamisel on kolm taset:

a) riigile antakse soovitused ja võetakse vastu hindamisaruanne (*evaluation report*);
 b) kontrollitakse, kas soovitused on täidetud, ja võetakse vastu vastavusaruanne (*compliance report*);
 c) kui mõni soovitus on vastavusaruande põhjal jäänud täitmata, siis vaadatakse need üle ja võetakse vastu lisavastavusaruanne (*addendum report*).

Andes Eestile ja teistele riikidele hinnangut erakondade rahastamise läbipaistvuse kohta, lähtus GRECO Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel. Soovitus käsitleb annetamist erakonnaga seotud juriidilistele isikutele. Soovituse artikli 6 kohaselt peavad erakondadele annetamise eeskirjad vastavalt vajadusele kehtima ka kõikide nende juriidiliste isikute kohta, kes on otse või kaudselt seotud mingi erakonnaga või on muul moel mingi erakonna kontrolli all.¹¹

GRECO ühe ettepaneku¹² kohaselt tuleb Eestil laiendada sidusorganisatsioonide määratlust ning kohustada erakondi kajastama nii valimiskampaania kui ka majandusaasta aruandes sidusorganisatsioonidega seonduvat.

Sidusorganisatsiooni mõiste erakonnaseaduse eelnõus 2010. aastal

Eespool erakondade ühendustest toodud näidete põhjal võis tõdeda, et sidusorganisatsiooni ja erakonna organi vahel puudub selge vahe. Edaspidi tuleb eristada erakonna organeid, mis on loodud erakonna liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamiseks ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamiseks, ning selliseid ühendusi, mille eesmärk ei ole otse riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Viimati nimetatute seast võib esile tuua eelkõige noorteorganisatsioonid ja mitmesuguste poliitiliste küsimuste jaoks loodud erioorganisatsioonid (naiste- ja eakateorganisatsioonid). Ühingud, mis on õiguslikult iseseisvad, kuid on seotud erakonnaga tema liikmete ja tehnilise abi kaudu,¹³ on erakonna sidusorganisatsioonid. Erakond ei tohiks sekkuda sellise isiku juhtimisse.

Vabariigi Valitsus esitas 2010. aastal Riigikogu menetlusse erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu,¹⁴ millega reguleeritakse muu hulgas erakonnaga seonduvad muud juriidilised isikud.

Sidusorganisatsioonina mõistetakse sihtasutust või mittetulundusühingut, mis on erakonna valitseva mõju (kontrolli) all ning mille tegevus on kavandatud erakonna eesmärkide saavutamiseks ja tema tegevuse toetamiseks. Eelnõu kohaselt kehtivad erakonna sidusorganisatsiooni kohta samasugused nõuded nagu erakonnagi kohta. See tähendab, et erakond ega tema sidusorganisatsioon ei tohi vastu võtta keelatud annetusi (juriidiliste isikute annetused, anonüümsed annetused jt eelnõu §-s 12³ sätestatud keelatud annetused).

Erakond teavitab oma sidusorganisatsioonidest Vabariigi Valimiskomisjoni ning kajastab valimistega seonduvat, sidusorganisatsiooni poolt erakonna heaks tehtud kulutused valimiskampaania aruandes ja aastaaruandes. Erakonna sidusorganisatsioonid moodustavad raamatupidamise seaduse § 27 tähenduses konsolideerimisgrupi. Konsolideerimine on konsolideerimisgruppi kuuluvate raamatupidamiskohustuslaste aruannete ühendamise nii, nagu oleks tegemist ühe raamatupidamiskohustuslasega. Konsolideeriv üksus on emattevõtja (erakond) või muu raamatupidamiskohustuslane, kellel on valitsev mõju teise raamatupidamiskohustuslase (sidusorganisatsioon) üle.

¹¹ EN Ministrite Komitee 8. aprilli 2003. a soovitus liikmesriikidele Rec (2003) 4 ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel on eesti keeles Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalituse kodulehel kättesaadav:

<http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=364&setlang=est>

¹² Soovituse punkt i „GRECO soovitus Eestile“ on eesti ja inglise keeles kättesaadav:

<http://www.korrupsioon.ee/34941>

¹³ Side tekiks ka erakonna rahaliste vahendite kasutamise kaudu.

¹⁴ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE), Riigikogu XI koosseis. Eelnõu ja seletuskiri on kättesaadavad Riigikogu kodulehel:

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=886974&u=20100410131040

Kuna erakonna sidusorganisatsiooniks tohib eelnõu kohaselt olla ainult mittetulundusühing või sihtasutus, keelatakse erakonnal olla muu juriidilise isiku asutaja, liige, aktsionär või osanik. Sätte eesmärk on välistada erakonna rahastamine või erakonna eesmärkide täitmine muude juriidiliste isikute kaudu, millega erakond võib olla eelnevalt nimetatud viisil seotud. Selleks et oma huve kaitsta ja väljendada, on erakonnal võimalik osaleda mittetulundusühingute või sihtasutuste tegevuses. Säte ei välista, et erakond võib sõlmida teiste juriidiliste isikutega lepinguid (nt reklaam) oma eesmärkide saavutamiseks. Eelnevad lepingulised suhted ning sellest tulenevad tulud ja kulud tuleb kajastada raamatupidamises.¹⁵ Sidusorganisatsioonid moodustatakse selleks, et toetada erakonda või hankida talle varalisi vahendeid. Kuna erakond võib eelnõu kohaselt kaubelda väärtpaberitega väärtpaberiturul vastavalt väärtpaberituru seadusele, võib ta omandada osaluse mõnes äriühingus. Siinkohal võib tekkida küsimus, kas erakond ei omanda varjatult mõnda ettevõtet (sidusorganisatsiooni), mis eelnõu kohaselt peaks olema keelatud. Kui erakond kaupleb väärtpaberitega ja omandab kauplemise käigus äriühingu üle valitseva mõju väärtpaberituru seaduse (§-d 166 ja 167) tähenduses ning äriühing peab väärtpaberituru seaduse kohaselt seetõttu väärtpaberiturult lahkuma, tuleb ka erakonnal omandatud väärtpaberid müüa, sest ta ei tohi olla ühegi muu juriidilise isiku asutaja, liige, aktsionär ega osanik (eelnõu § 12⁶ lg 2). Kui erakond on omandanud valitseva mõju äriühingu üle, kes ei kauple väärtpaberiturul, peab ta aktsiad kohe võõrandama. Kui erakond seda ei tee, on tegemist keelatud sidusorganisatsiooniga ning rakendub keelatud annetuse regulatsioon.

Euroopa tasandi erakond ja tema poliitiline sidusorganisatsioon

Erakonnad tegutsevad ka Euroopa Liidu üleselt. Lubab ju ka erakonnaseadus kuuluda erakonda Euroopa Liidu kodanikel. Ka Eesti erakonnad on esindatud Euroopa Parlamendis. Kuna Eestis registreeritud erakonnad on Euroopa Liidu üleste erakondade liikmed, on põhjust puudutada ka nende erakondade sidusorganisatsioone – poliitilisi sihtasutusi. Paljudes liikmesriikides mängivad poliitilised sihtasutused riigi poliitikas olulist rolli, muu hulgas seetõttu, et nende tegevus erineb Euroopa tasandi erakondade (edaspidi *Euroopa erakond*) tegevusest ja on pikemas perspektiivis kavandatav. seevastu erakonnad panevad arusaadavatel põhjustel rohkem rõhku liidu päevapoliitilistele küsimustele.¹⁶

Euroopa poliitilisi sihtasutusi reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003 Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta (edaspidi *määrus*).

Esmalt tuleb selgitada Euroopa erakonna mõistet. Euroopa erakond on erakond või erakondade liit, mis peab:

- a) olema juriidiline isik selles liikmesriigis, kus ta asub;
- b) olema esindatud vähemalt veerandis liikmesriikides Euroopa Parlamendi liikmetega või riikide parlamentides või piirkondlikes parlamentide või piirkondlikes assambleedes või olema saavutanud vähemalt veerandis liikmesriikides vähemalt kolm protsenti igas liikmesriigis antud häältest viimastel Euroopa Parlamendi valimistel;

¹⁵ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=886974&u=20100410131040

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003 Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta seletuskiri: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/07/st11/st11559.et07.pdf>

- c) järgima, eriti oma programmis ja tegevuses, Euroopa Liidu asutamispõhimõtteid, nimelt vabaduse, demokraatia, inimõiguste austamise ja põhivabaduste ning seaduslikkuse põhimõtteid;
- d) olema osalenud Euroopa Parlamendi valimistel või väljendanud kavatsust seda teha.

Euroopa Parlamendis on 2010. a seisuga järgmised Euroopa tasandi erakonnad: Euroopa Rahvapartei, Euroopa Sotsiaaldemokraatlik Partei, Euroopa Liberaaldemokraatlik Reformipartei, Euroopa Roheliste Partei, Euroopa Vasakpartei, Euroopa Demokraatide Partei, Euroopa Vabaliit, ELi Demokraadid.¹⁷ Eesti erakonnad on nende liikmed.

Euroopa tasandi poliitiline sihtasutus¹⁸ on liikmesriigis juriidilise isiku staatust omav üksus või üksuste võrgustik, mis on seotud Euroopa erakonnaga ning mis kooskõlas Euroopa Liidu eesmärkide ja põhiväärtustega toetab ja täiendab asjaomase erakonna tegevust.

Eelkõige on sidusorganisatsiooniks juriidiline isik, kes teeb koostööd või korraldab ja toetab noorteorganisatsioone ja teisi kodanikuühiskonna esindajaid, akadeemilisi ringkondi või riigisiseseid poliitilisi sihtasutusi, korraldades Euroopa poliitikat ja integratsiooni käsitlevaid seminare, koolitusi, konverentse ja uurimusi. Samuti mahub sidusorganisatsiooni mõiste alla juriidiline isik, kes jälgib, analüüsib ja osaleb Euroopa poliitikas ning on seotud Euroopa erakonnaga.

Euroopa poliitiline sihtasutus ei tohi määruse kohaselt olla erakonna organ, vaid iseseisev ja mittetulunduslik juriidiline isik, kes on seotud ühe tunnustatud Euroopa erakonnaga, kes ka nimetatud seost kinnitab. Eesti erakondade noorteorganisatsioonid kasutavad Euroopa poliitiliste sihtasutuste pakutavaid koolitusi ja konverentse.

Määruse kohaselt määratlevad Euroopa erakonnad ja sihtasutused ise omavaheliste suhete vormi kooskõlas oma riigi õigusega, pidades silmas, et ühelt poolt Euroopa erakonna ning teiselt poolt sellega seotud Euroopa poliitilise sihtasutuse igapäevane töökorraldus ja juhtimisstruktuurid on piisavalt eraldatud.

Euroopa poliitiline sihtasutus on näiteks Foundation for European Progressive Studies (FEPS),¹⁹ mis on seotud Euroopa Sotsiaaldemokraatliku Parteiga, mille liikmeks on Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond. FEPS-i liikmeteks on paljude riikide mittetulunduslikud juriidilised isikud, Eestist on ainult üks liige – MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus. Euroopa Rahvapartei²⁰, kelle liige on Isamaa ja Res Publica Liit, on moodustanud koolituskeskuse Pro Patriae, mis on seotud poliitilise sihtasutusega Euroopa Õpingute Keskus (The Centre for European Studies).²¹ Kõik Euroopa erakonnad on moodustanud endale Euroopa sihtasutusi. Tegemist on Euroopa poliitiliste sihtasutuste liikmetega, keda ei saa samastada erakonna sidusorganisatsiooniga.²²

¹⁷ Internetis kättesaadav: <http://www.parties-and-elections.de/contents.html>

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003 Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta, art 2 punkt 4. ELT L 297, 15.11.2003, lk 1, Internetis kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R2004:20071227:ET:PDF>

¹⁹ FEPS-i veebilehekül: <http://www.feps-europe.eu/index.php?id=352>

²⁰ Euroopa rahvapartei kodulehekül: <http://www.epp.eu/>

²¹ Euroopa Õpingute Keskuse kodulehekül: <http://www.thinkingeurope.eu/content.php?hmID=16>

²² Näiteks on meedia seostanud erakondadega järgmisi ühinguid: Eesti Keskerakond – Jüri Vilmsi sihtasutus (Parteide salajased rahastajad tuleb välja anda 31.10.2009. Eesti Päevaleht, <http://www.epl.ee/artikkel/481465>), Res Publica – sihtasutus Res Publica ja osühing Res Publica majandustegevus (Arupärimine justiitsminister Ken-Marti Vaherile 12.04.2004 sidusorganisatsioonidest ja Res Publica annetuste registrist puudevastest

Määruse art 6 punkti 4 kohaselt võivad Euroopa poliitilist sihtasutust toetada selle liikmeks olevad riigisisised poliitilised sihtasutused ning Euroopa erakonnad. Niisugused toetused ei või ületada 40% kõnealuse Euroopa poliitilise sihtasutuse aastaelarvest ja need ei tohi pärineda Euroopa Liidu üldeelarvest Euroopa erakonnale eraldatud rahalistest vahenditest.

Euroopa poliitilisel sihtasutusel on võimalik taotleda Euroopa Liidu rahastamist ainult selle Euroopa erakonna kaudu, millega ta on seotud. Sihtasutusele laienevad kõik rahastamisega seotud piirangud ning kontroll samadel alustel Euroopa Liidu ülest erakondadega.

Sidusorganisatsiooni mõiste Soome seaduses

Soome on eraldi vaatluse alla võetud seetõttu, et Soome läbis ühe esimese riigina GRECO kolmanda hindamisvooru.

GRECO²³ soovitustest tulenevalt võttis Soome 2009. aastal vastu uue seaduse, mis reguleerib valimistel kandideeriva isiku rahastamist²⁴, samas see seadus ei reguleeri erakondadega seonduvat. Erakonnaseaduse muudatused esitati parlamendimenetlusse 2010. aasta maikuus.²⁵

Soome erakonnaseaduse eelnõu kohaselt on erakonna sidusorganisatsiooniks (*puolueiden lähiyhteisö*) selline ühing või sihtasutus või nende selline fond, mida erakond asjassepuutuva ühingu või sihtasutuse loal peab erakonna sidusorganisatsiooniks ning millest ta informeerib ka kontrollorganit (*Valtiontalouden tarkastusvirasto*). Sättega soovitakse saavutada olukord, kus erakonnad teavitaksid vähemalt kõigist sellistest ühingutest, sihtasutustest ja fondidest, mille eesmärk on aktiivselt aidata kaasa erakonna tegevusele erakonna programmis väljendatud põhimõtete ja eesmärkide saavutamiseks. Sidusorganisatsiooniks võib olla näiteks selline erakonna organina mittetegutsev ühing, mis praktikas tegutseb koostöös erakonnaga. Sidusorganisatsioon võib olla ühendus, mis on moodustatud erakonnale rahaliste vahendite hankimiseks, või sihtasutus või fond, mis on moodustatud erakonna toetamiseks.²⁶

Peale selle on Soomes valimistel kandideerivate isikute rahastamise seadusega reguleeritud erakondade kõrval ka valimistel kandideerivate isikute tugirühmad (*tukiryhmä*), kes võivad

annetajatest. Arupärimine on Riigikogu veebilehel kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emspain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041030009),
Mõõdukad – MTÜ Johannes Mihkelsoni Fond. (MTÜ on saanud annetusi teiste riikide juriidilistelt isikutelt: Olof Palme Keskuselt ja Friedrich Eberti Fondist. Nende puhul on tegemist samuti mittetulunduslike ühendustega, kellega kuulutakse ühiselt Euroopa poliitilistesse sihtasutustesse, selle vahega, et nimetatud fondid ei ole registreeritud Eestis) Vt ka Erakonnad saavad keelatud välistoetust, 10.10.2002 Eesti Päevaleht, <http://www.epl.ee/artikkel/217133>

²³ Sarnaselt Eesti erakondade rahastamise kontrollimisega on GRECO tähelepanu all mitmed teised GRECO liikmesriigid, nagu Rootsi, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Island, Iiri, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Norra, Poola, Holland, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Makedoonia, Türgi, Ühendkuningriik, Belgia, Horvaatia, Albaania. Raportid on kättesaadavad GRECO kodulehel. Osaliselt on raportid avalikustatud, osaliselt veel mitte. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

²⁴ Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 24.4.2009/273.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090273>

²⁵ Soome justiitsministeeriumi pressiteade rahastamise eelnõust. Puoluerahoituksen avoimuuteen esitetään parannuksia 04.03.2010 <http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1266333500302>

²⁶ Selgitused valitsuse esitatud seaduse eelnõu kohta, millega muudetakse erakonnaseaduse, kandidaadi valimiste rahastamise seaduse ja rahaliste vahendite kogumise seadust. Eelnõu esitati Soome presidendi poolt parlamendile 5. märtsil 2010. Hallituse esitys Eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta. Eelnõu ja seletuskirja tekst Eduskunta kodulehel:

<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+6/2010&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>

olla registreeritud või registreerimata ühendused. Tugirühm võib olla püsivalt toimiv ühing ja tal võib olla oma varasem vara või laenu, millega aidatakse tasuta kandidaatide kampaaniaid. Enamasti on igal kandidaadil püsiv tugirühm, mis teda valimistest valimisteni abistab. Seetõttu nimetatakse seaduses ainult kandidaadi abistamiseks tegutsevat ühingu. Mõiste tugirühm hõlmab kõik need isikurühmad, kes tegutsevad kandidaadi valimiskampaania huvides, olenemata tema juriidilisest vormist. Tegemist võib olla registreeritud või registreerimata isikuga. Eelduseks on siiski, et rühm abistaks ainult kindlat kandidaati. Ühing, mis abistaks mitut kandidaati, ei ole kandidaadi valimiste rahastamise seaduse § 2 tähenduses tugirühm. Tugirühma mõiste ei hõlma erakondade registreeritud ühinguid (*yhteisö*). Kui tegemist on ühinguga, mis on ametlikult erakonnaga seotud, ei tohi teda käsitleda tugirühmana või kandidaadi toetuseks toimiva muu ühinguna (§ 2 p 2 mõistes). Vahetegemine on vajalik seetõttu, et erakonna kohalik osakond võib valimiste toetuseks tegutseda väliselt sarnaselt nagu isiklik tugirühm üksikkandidaadi puhul. Seadusega reguleeritakse ainult üksikkandidaatidega seonduvat, mitte erakonnaga seonduvate ühingute tegevust. Erakonna registreeritud ühenduse all mõeldakse erakonna seaduses sätestatud tingimustel registreeritud ühendust.

Annetustena erakonna registreeritud ühendusele mõistetakse annetusi, mis on tehtud otse erakonnalt, näiteks tema kesk-, põhi-, regionaalsetelt, nais- või noorteorganisatsioonidelt. Teistelt isikutelt saadud annetusteks nimetatakse annetusi, mille on teinud muud kui otse erakonna vahetu mõju all tegutsevad ja registreeritud isikud. Sellisteks isikuteks võivad olla fondid või mitmesugused liidud ja ühendused, isegi kui nende tegutsemine on erakonnaga lähedalt seotud.²⁷

Tulumaksuseaduse²⁸ § 22 kohaselt on mittetulundusühenduseks erakonnaregistrisse kantud erakond ja tema liikmes-, piirkondlik-, kõrval- või abiühendus (ning ka muu ühendus, mille põhiliseks eesmärgiks on riiklike küsimuste mõjutamine või sotsiaaltegevus, näiteks teaduse või kunsti toetamine. Mittetulundusühinguks võidakse pidada ka üldvalimistel kandidaadi toetamiseks mõeldud rahalisi vahendeid. Sel juhul mõeldakse kandidaadile kogutud varakogumit, mida haldab näiteks kandidaadi tugirühm ja mida kavatsetakse kasutada kandidaadi valimiskampaania rahastamiseks. Neid varasid võib hallata mõni muu ühendus.

Kokkuvõte

Erakondade sidusorganisatsioonide määramisel peavad erakonnad ise otsustama, millised isikud on erakonna tegevuse eesmärgi silmas pidades nende organid. Ülejäänud on nende sidusorganisatsioonid. Oluline ei ole tõmmata kindlat piiri ühe või teise kasuks, oluline on see, et sidusorganisatsioonide tegevus oleks nagu erakonna oma avalik ja kontrollitav.

²⁷ Soomes võivad erakonnad ja sidusorganisatsioonid võtta vastu annetusi ka erakonna maailmavaadet edendavatelt rahvusvahelistelt ühingutelt ja sihtasutustelt. Eesti erakonnaseadus keelab juriidiliste isikute annetused, mistõttu sellised annetused tehakse pigem Euroopa tasandi poliitilistele sihtasutustele.

²⁸ Tuloverolain (1535/1992) 22 §:n 2