

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut
Kriminaalõiguse, kriminoloogia ja kognitiivse psühholoogia õppetool

Hardi Aaspõllu

POLIITIKA RAHASTUSE REGULEERIMISE KEERUKUSE PÕHJUSED

Magistritöö

Juhendaja: Jaan Ginter, PhD

2015

Sisukord

Sisukord	2
Sissejuhatus	3
1.Uurimusruumi määratlus.....	7
2. Raha ja poliitika seosed	10
2.2 Erakondade rahastuse allikad	21
2.2.1 Rahastamise allikad: erasektori poolne rahastus.....	22
2.2.2 Rahastamise allikad: avaliku sektori poolne rahastus	26
3. Raha mõju reguleerimine	31
3.1 Korruptsiooni ja lobismi vahelised seosed	36
4. Rahastuse reguleerimist raskendavad asjaolud.....	43
4.1 Rahastuse piirangutega kaasnev põhiõiguste võimalik riive.....	44
4.2 Institutsionaalne alus	48
Kokkuvõte	51
Summary	56
Kasutatud kirjandus	60

Sissejuhatus

Arenenud demokraatlikes riikides pööratakse järjest rohkem tähelepanu võimu ja raha suhetele. On mõistetud, et ühiskonnale on äärmiselt kulukas, kui võim ei ole oma otsustes vaba ning sõltub olulisel määral rahastajate tahtest ning Ameerika Ühendriikides on rahastajate surve tõusnud juba tasemele, kus vaatlejad pigem kõrvutavad seda oligarhiale läheneva riigikorraga.¹

Selle tulemusel on püütud võimu sõltuvust rahastajatest vähendada, muutes erakondi rohkem avatuks, piirates rahastusi, kuid arvatavasti on selle taga ka suurem ühiskondlik pahameel, hägustest allikatest pärineva raha kasutamise vastu. Eesti ühiskonna puhul saab välja tuua, et erakondade läbipaistmatule rahastamisele on järgnenud igakordselt märkimisväärne ühiskondlik reaktsioon. See viitab erakondadele, et niisuguse rahaliste vahendite kasutamine erakonna tegevuste finantseerimiseks on riskantne.

Võimulolevad erakonnad on erakondade rahastamist reguleerides mõneti keerulises olukorras. Kuigi nende eesmärk on oma otsuseid tehes valijate huve teenida, esineb kindlasti ka soov suurendada isiklikku heaolu ning kindlustada võimupositsiooni. Tagamaks tasakaalus erakondade rahastamist, oleks parimaks süsteemiks erakondade rahastamine nii riiklike kui ka mitteriiklike rahaliste vahendite kaudu, sest võimulolev erakond on ka võimalike rahastajate jaoks kõige atraktiivsem. See tähendab rohkemaid rahalisi vahendeid valimiskampaania läbi viimiseks ja ühtlasi suuremat tõenäosust taas valituks osutada.

Erakondade riiklik rahastamine tekitab ühiskonnaliikmetes teatavaid kahtlusi. Kuna riikliku rahastamise kaudu toimub erakondade valimiskampaaniate rahastamine maksumaksjate raha eest, siis tajutakse seda pigem raiskamisena, sest kõik ühiskonnaliikmed ei pea valimiskampaaniaid vajalikuks. Seega on ühiskondlik surve

¹ M. Gilens, B.-I. Page. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. – Perspectives on Politics 2014, 3, pp 564-581.

vastava rahastuse osatähtsuse vähendamiseks.² Samas tuleb arvestada, et erakondade riikliku rahastamisega maandatakse teatud riske, mis ilmneksid, kui erakonnad peaksid oma tegevust, sealhulgas valimiskampaaniaid tervikuna rahastama erakonna liikmemaksude ja annetuste ning erakonnaväliste mitteriiklike toetuste kaudu. Kui piirata erakondade riiklikku rahastamist, võib tekkida näiteks olukord, kus tulenevalt pidevast vajadusest tegeleda võimalike rahaliste vahendite leidmisega erakonna tegevuse rahastamiseks, väheneb erakondade suutlikkus täita oma ühiskonna seisukohalt olulisi põhifunktsioone.

Sellises situatsioonis on kasuks kolmandad osapooled kelle eesmärgiks on samuti korrupsiooni vähenemine, kuid kes saavad ka ratsionaalselt hinnata riigi vajadusi ja suunata võimu omavat isikut, ühiskondlikult parima regulatsiooni poole.

Samas ei ole selline suunamine piisav ilma valijate poolse surveta, mis tõttu on kasulik ka valijaid kaasava organisatsiooni olemasolu või erakonnad kes proovivad valijate meelsust ära kasuta ja selle tulemusel võimule pääseda, kuid loodetavasti selle käigus püüavad parandada ka lubatud erakondi puudutavat regulatsiooni.³

Lisaks on esinenud praktikas juhtumeid, kus riigid on püüdnud vähendada liiga suurt mõjuvõimu omavate rahastajate tegevust, kuid riikide kõrgeimad kohtud on leidnud, et see ei ole õiguspärane. Kõrgeimad kohtud on olnud seisukohal, et rahastajate liiga ulatuslikust mõjuvõimust tulenevat kahjulikku mõju ühiskonna jaoks tuleb piirata viisil, mis samal ajal ei piiraks rahastajate väljendusõigust.

Eelnevalt kirjeldatust tuleneb erakondade rahastamise õigusliku reguleerimise keerukus ning ühtlasi ka antud teema aktuaalsus ja olulisus ühiskonna jaoks. Olulisi aspekte, mida erakondade rahastamise regulatsiooni loomisel arvesse tuleb võtta on mitmeid.

² Eesti Koostöö Kogu. Erakonnad: valimised. Arvutivõrgus: <http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/rahvakogu/erakonnad-valimised/>; (04.05.2015).

³ Eesti Vabaerakond. Eesti Vabaerakonna lühike valimisplatvorm. Arvutivõrgus: <http://vabaerakond.ee/eesti-vabaerakonna-luhike-valimisplatvorm/>; (04.05.2015).

Tulenevalt antud valdkonna reguleerimise keerukusest ei ole võimalik välja tuua ühte kindlat erakondade rahastamise regulatsiooni, mis oleks parim ning tagaks suurima kasu kõikide ühiskonnaliikmete seisukohalt. Pigem on oluline leida tasakaal erinevate ühiskonnagruppide huvide vahel ning optimaalne lahendus ühiskonna kui terviku seisukohalt, maandades maksimaalselt erinevate erakondade rahastamise allikate kaasamisega potentsiaalselt kaasnevaid ohte.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on selgitada välja olulised tegurid, mille mõju tuleb erakondade rahastamise reguleerimisel arvesse võtta. Selleks analüüsitakse erakondade rahastamise erinevate allikate kaasamise positiivseid ning negatiivseid aspekte. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse magistritöös lisaks ka ohte, mis kaasnevad olukordadega, kus erakondade rahastamine on kas ebapiisav või omab teatud rahastaja liiga suurt mõjuvõimu. Samuti analüüsitakse erakondade rahastamise mõju erakondade tegevusele ja ühiskonnale kui tervikule, peatudes muuhulgas ka antud teema kontekstis sõnavabaduse ja korrupsiooni teemadel.

Magistritöö koosneb uurimusruumi määratlusest kus määratletaks analüüsi alused ja ruum mida analüüs puudutab ning neljast temaatilisest peatükist. Magistritöö esimeses peatükis antakse antud teema paremaks mõistmiseks ülevaade erakondade rahastamise mitmekülgsest olemusest.

Magistritöö teises peatükis keskendutakse informatsioonile, mida erakondade rahastamine tulenevalt erinevatest rahastamisallikatest kannab. Lisaks käsitletakse erakondade rahastamise mõju valimistulemustele, seda nii valijate jaoks tervikuna kui ka eraldiseisvalt passiivsete poliitiliste diskussioonide suhtes ükskõiksete valijate jaoks. Käesolevas peatükis võrreldakse erakondade erinevaid rahastamisallikaid lähtuvalt nende mõjudest. Magistritöö kolmas peatükk on jaotatud kolmeks alapeatükiks.

Magistritöö kolmandas peatükis keskendutakse mitteriikliku ehk erasektorist (sisaldab ka füüsiliste isikute poolset rahastamist) tuleneva rahastamise võimalikele kahjulikele

mõjutustele ühiskonna seisukohalt. Käesolevas peatükis tuuakse välja ohud, mis võivad realiseeruda erakondade liigse riskikäitumise korral ning tulenevalt lobistlikest suhetest. Selleks kasutab töö eelnevalt kogutud andmeid toorkaupade kohta, kuid lobism võib rolli mängida ka diskretsioon otsuste korral

Magistritöö neljandas peatükis, mis on jagatud kaheks alapeatükiks, analüüsitakse sõnavabadust kui erakondade rahastamist piirava regulatsiooni olulist piirangut. Käesolevas peatükis keskendutakse muuhulgas ka erakondade rahastamise kontekstis sõnavabaduse kaitse optimaalsele ulatusele. Lisaks käsitletakse magistritöö neljandas peatükis ka survegruppide, kelle eesmärgiks on riigivõimu mõjutamine vähem korruptiivseks, tegevuse üle.

Magistritöö tuginetakse eelkõige võõrkeelsetele teadusartiklitele.

1.Uurimusruumi määratlus

Demokraatliku riigikorra mudeli üheks tähtsaimaks alustalaks on erinevate võimalike võimukandjate valiku võimalus. Euroopalikus õigusruumis avaldub see mitmete erinevate valimisplatvormidega erakondade vahelises konkurentsivõimule saamise ja võimul püsimise pärast.⁴ Erakondade vaheline konkurents tagab suurima tõenäosusega optimaalsete kuludega ühiskonnas ilmnevate hetkeprobleemide lahendamiseks vajalike teadmiste ja oskustega isikute võimule saamise.

Erakondade vahelise konkurentsi oluliseks eesmärgiks on valijate teavitamine erinevate erakondade liikmete võimekusest valituks osutudes võimu teostada ja poliitilisi otsuseid teha. Samuti nende võimalike negatiivsete omaduste ja nendega kaasnevate poliitikaväliste suhete väljatoomine. Käesolevas magistritöös keskendutakse erakondade vahelisele konkurentsile, mis lähtub erakondade rahalisest tegevusest. Selle osadeks on nii rahastuse hankimine, rahaliste vahendite kasutamine kui ka erinevate rahastuse allikate hilisem ühiskondliku hinna problemaatika.

Antud teema puhul on poliitiline ja õiguslik külg omavahel tihedalt põimunud ning õiguslikke küsimusi käsitledes tuleb arvesse võtta teema politoloogilist iseloomu. Kriitiline õigusteaduse koolkond on väljendanud seisukohta, et õigus tähendabki oma olemuselt poliitikat⁵ ning on üheks oluliseks poliitika funktsionaalseks instrumendiks. Seega on poliitika ja õigus käsitletavad ühtse tervikuna⁶ ning on mõistetav, et antud temaatika juriidiline analüüs sisaldab ka olulises osas poliitilist konteksti.

Poliitilist võimu teostab õigusloome kujundaja küll oma isiklikest huvidest lähtudes, kuid

⁴R. Pildes. Political Parties and Constitutionalism. - New York University Public Law and Legal Theory Working Papers 2010, 3-1-2010.

⁵ M. Zamboni. Law and politics. Berlin: Springer 2008, p 130.

⁶R.-M. Unger. The Critical Legal Studies Movement. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press 1986.

otsuste tegemisel omab tähtsust ka välistest suhetest, sh erakondade võimalikku rahastust tagavatelt isikutelt, tulenev surve.⁷ Võimu teostavatele isikutele langev surve tähendab ka, et õiguslik analüüs ei keskendu vaid normikesksele olukorra määratlemisele poliitilise rahastamise regulatsiooni käsitluses. See võtab arvesse ka õigusregulatsioonist ja selle muutmisest tulenevaid rahastuse pakkumisega kaasnevaid erakondade liikmete ja rahastajate vahelisi mõjuvõimusuhteid ning neist lähtuvaid mõjutusi ühiskonnale.

Õigusliku regulatsiooni loomise eesmärk on teatava ühiskondliku muutuse esiletoomine, võrreldes olukorraga, kus vastav regulatsioon puudub. Regulatsiooni loomise olulisi muutusi ja mõjusid tuleb hinnata süsteemi kui terviku kontekstis. Regulatsioonist lähtuva tulemi hindamiseks peab esmalt piiritlema olemasolevale suhtele mõjuvad faktorid, et siis seadusloome tulem peegeldaks otsust, milline peaks olema mõjutavate faktorite tasakaal. Seega on teema kontekstist lähtuvalt oluline hinnata seotud isikute - valijate ja poliitikute - vahelisi suhteid, kusjuures mõjutavateks faktoriteks on poliitika rahastuse roll ja rahastajate huvidest tuleneva mõjuvõimu toime regulatsioonile.

Siiski on eristatav raha mõju erinevatele parteide tegevustele, näiteks on eristatav raha mõju parteide suhtlusele valijatega, erakondade liikmete mõju parteide ideoloogia välja töötamisele sobitamaks seda ühiskonna hetke probleemide lahendamisesse ja ka võimu teostamise praktiliste probleemidele lahenduste leidmine. Oluline on ka raha mõju, lähtudes konkreetsete isikute perspektiivist, kus seda võib vaadelda kandidaatide ja valijate vahelise informatsiooni kandjana, mis samas omab ohtu võimukandja legitiimsuse vähenemiseks, erakondadele vajaliku rahastuse hankimise olukordades ja seda ka juhtudel kui tegu ei ole otseselt illegaalse rahastus allikaga.

Siiski tuleb arvestada, et regulatsiooni loomise või muutmise tahe on poliitiline otsus, mis sisaldab lisaks õiguslikele mõjutustele ka sotsiaalsete ja majanduslike tulemite hinnangut ning ka poliitikute subjektiivset otsustust. See aga tähendab, et õiguslik analüüs ei oma

⁷M. Tushnet. *Critical Legal Studies and Constitutional Law: An Essay in Deconstruction*. – *Stanford Law Review* 1984, 36 (1-2), p 623.

kvaliteeti, hindamaks objektiivselt, milline peaks olema vajalik regulatsioon, nagu ka kohtu, mis ei saa anda hinnangut diskretsiooni küsimustes,⁸ juhul kui probleemi keskmes ei ole soovitud poliitilise tahte regulatiivne saavutamine.

Seega saab analüüs anda hinnangu mõjudele, mida võimalik regulatsioon ja selle muutmine omab või millised mõjutused langevad osaks seadusandlikule võimule, millel on suunav mõju regulatsiooni loomises või ka millised on regulatsiooni poolt mõjutatavad tegurid, mille tasakaalu hinnangut seadusandlik võim sisustab.

⁸ Haldusmenetluse seadus, § 4. [RT I 2001, 58, 354...](#) [RT I, 23.02.2011, 3.](#)

2. Raha ja poliitika seosed

2.1 Rahastuse roll informatsiooni kandjana

Erakondade rahastamise regulatsioon on seotud rahaliste vahendite tähtsusega erakondade ja nende liikmete poliitilise võimu saamiseks või võimu hoidmiseks suunatud tegevuste jaoks. Rahalisi vahendeid kui kapitali on võimalik konverteerida otseselt valijatele suunatud informatsiooniks, ostes meedias oma poliitiliste vaadete tutvustamiseks kajastuspinda või viies läbi kampaaniaüritusi. Samal ajal on informatsiooni allikateks ka erakondade rahastamise allikad iseenesest. Valijate jaoks kannab endas erakonna kohta teatavat infot ka asjaolu, kas rahastus on suudetud hankida erakonna liikmete organiseerituse, erakonnavälistelt isikutelt saadud annetuste või riikliku rahastamise kaudu.

Informatsiooni kättesaadavus on oluline lähtuvalt üldisemast demokraatlikkuse ja ka Eesti Vabariigi põhiseaduse⁹ §-s 56 sätestatud rahva kui kõrgema võimukandja printsiibist. Antud printsiibi puhul märgitakse Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes, et rahvas osaleb võimu teostamisel läbi valimiste. Selleks on oluline tahe mingil viisil poliitikat kujundada ning mainitud tahte kujundamises on määrav roll erakondadel ja nende tegevusel.¹⁰¹¹ Eelnevast lähtuvalt võib eeldada, et erakondadel lasub informatiivne roll, mille tulemusel saab tekkida valijal teatav tahe. Sellest tuleneb vajadus analüüsida, millist informatsiooni valimiste kontekstis erakonnad edastavad. Antud töö kontekstis on olulised valijale kättesaadavad informatsiooni osised,

⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349... RT I 2003, 64, 429.

¹⁰ M. Ernits, § 56. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes esitatud sõnastus on magistritöö autori hinnangul mõneti ebatäpne. Sõnastusest "Selleks, et rahva kui kõrgeima võimukandja tahe saaks valimiste kaudu realiseeruda, on vaja seda kujundada. Seda ülesannet täidavad ühiskonnas erakonnad." Sõnastusest võib jääda mulje nagu erakonnad kujundaksid rahva tahte. Mõte peaks siiski olema, et rahvas kujundab oma tahte ise, lähtuvalt erakondade poolt ja muudest kanalitest lähtuvast informatsioonist ning erakond võtab oma tegevuses aluseks rahva tahet. Seda põhjusel, et rahva tahe peaks olema ülimuslik muude tahete ees, mida erakonnad siis püüavad tõlgendada.

mis tulenevad erakondade rahastustest.

Vaadeldes informatsiooni rolli annetuste korral, siis erakonnaväliste annetajate puhul saab üldjuhul eeldada, et nad soovivad erakonda rahastades teatava eesmärgi saavutamist. Erakonna liikmete poolse rahastuse puhul on erakonna rahastamise eesmärk valijatele selge – soovitakse saada või püsida võimul ning seeläbi viia ellu oma poliitilisi eesmärke, kuid seda ka enda isikliku heaolu suurendamise kontekstis. Erakonnaväliste annetajate poolt erakonna rahastamisega taotletavad eesmärgid ei ole valijate jaoks sageli üheselt mõistetavad ning võivad tekitada valijates küsitavusi rahastajate poolse mõjuvõimu omamise osas erakonna üle. Samas edastab erakonnavälistelt annetajatelt erakonna tegevuse rahastamiseks vajalike täiendavate vahendite kaasamisulatus informatsiooni erakonna suutlikkuse kohta tekitada erinevates huvigruppides huvi oma valimisplatvormi vastu. Seda põhjusel, et erakonnad konkureerivad võimalike annetuste pärast ning paremate omadustega kandidaadil on suurem tõenäosus rohkema rahastuse saavutamiseks.

Vastav informatsioon erakondade riikliku rahastamise puhul aga puudub, kuna puudub konkurents, mis peegeldaks erinevate erakondade tegevuse nõrkasid ja tugevaid külgi ning erakonna liikmete omadusi ja võimekust. Lisaks saab probleemina välja tuua, et riikliku rahastamise määramise üle otsustavad isikud, kes kasutavad seda ressursi oma poliitilise kasumi maksimeerimiseks. Sellest tulenevalt tekivad eraldatavate rahaliste vahendite suuruse ja nende jaotussüsteemi eesmärkide vahel vastuolud. See võib näiteks väljenduda asjaolus, et valimistel edukamaks osutunud erakondade riiklikud toetused on tunduvalt suuremad. Samuti selles, et rahastamine tervikuna on seotud valimistulemuste, mitte aga erakonna liikmete hulga, võimukandmiskvaliteedi või mõne muu karakteristikaga, mis otseselt ei soosiks võimu omavaid erakondi, aga mis läbi suurema rahastuse antud mõjurist lähtuvalt, sisaldaksid kvalitatiivset informatsiooni erakonna kohta. Eelnevatest tuleneb, et erakondade riikliku rahastamise puhul on erinevate erakondade ebavõrdse kohtlemise oht.

Erakondade rahastamise mõju ja toime puhul valimistulemusele saab täheldada, et rahastusel ja selle abil saavutataval informatsioonil on mõju ka kaudselt informatsioonist sõltuvuses olevatele faktoritele, mis omavad iseseisvalt olulist mõju hääle kogusele. Näiteks omavad olulist rolli valimiseelsed erakonna liikmete ja valijate vahelise sotsiaalse suhte tugevus. Kirjeldatud suhte tugevdamine on enamasti üheks peamiseks valimiskampania eesmärgiks ning see suurendab valimistel saadavate hääle arvu. Lisaks sõltub valija poolt jälgitava informatsiooni spetsiifika esindusorganist, kuhu erakondade liikmeid valitakse. Kohaliku omavalitsuse juhtimine eeldab töö iseloomust tulenevalt suuremal määral eelnevat seotust kogukonnaga ja antud kogukonna spetsiifiliste probleemide teadmist ja selliste omaduste valijale kommunikeerimist. Riigikogu valimistel hinnatakse, aga erakondade valimisplatvormi ühiskonnas aktuaalsete probleemide kontekstis ning erakonna senise tegevuse usaldusväärust üldiselt.¹²

Valimiskampaniate läbiviimisel on valijate jaoks olulisteks aspektideks muuhulgas viis, kuidas võimule saamise või võimul püsimise pärast konkureerivad erakonnad valimiskampaniaks eraldatud raha kasutavad, erakondade ligipääs erinevatele erakonna rahastusega mitte seotud infokanalitele, erakonna rahastamise erinevad allikad ning erakonna liikmete eelnev poliitiline kogemus.¹³ Seega ei ole valijate jaoks oluline üksnes erakondade ideoloogiline sõnum, vaid tähtsust omavad ka sõnumi kommunikatsiooni viis ja omadused. Seega on valijate jaoks üheks erakonna ja selle liikmete tegevuse kohta informatsiooni saamise allikaks kvaliteetse valimiskampania läbiviimine ning selleks rahaliste vahendite otstarbekas kasutamine.

Edukas valimiskampania viitab erakonna võimekusele valituks osutudes ja võimu omades, leida kohalikul või riiklikul tasandil tekkivatele probleemidele parimaid võimalikke lahendusi, olles seejuures võimu teostades efektiivne ning eesmärgipärane.

¹² D. Breaux, A. Gierzynski. Legislative Elections and the Importance of Money. – Legislative Studies Quarterly 1996, 3, p 339.

¹³ D. Breaux, A. Gierzynski. Legislative Elections and the Importance of Money. – Legislative Studies Quarterly 1996, 3, p 339.

Samuti näitab see erakonna liikmete juhtimisoskusi, organiseeritust, töövõimet ja muid hea valimiskampaania tegemiseks vajaminevaid isikuomadusi, mis on olulised ka institutsiooni, kuhu neid valitakse, juhtimises.

Seega ei oma informatiivset väärtust ainult valimiskampaanias kajastatud erakonnale omased tegevussuunad või valimiskampaania läbiviimiseks kasutatud rahasummad, vaid väga tähtsal kohal on ka meeldejäeva ning ühiskonnas arutelu tekitava valimiskampaania toimumine iseenesest. Sellist informatsiooni on valijatele aga keerulisem pakkuda näiteks olukorras, kus valimiskampaania tegemisele on kehtestatud kas rahalised või ajalised piirangud. Samuti on piiravaks teguriks kõikidele sooviavaldavatele erakondadele kindlas ulatuses ja formaadis mõnes infokandjas reklaamipinna eraldamine. Kirjeldatud piirang on kehtestatud näiteks Läti Vabariigis.¹⁴ Praktikas tähendab see, et valijal on vähem informatsiooni oma valiku tegemiseks.

Vaadeldes valimiskampaania kui reklaami üldisemat toimemehhanismi, siis on selle eesmärgiks erakonna liikmete ja nende valijate vahelise lähedussuhte suurendamine. Ühest küljest saab välja tuua, et valijad eelistavad ka laiaulatuslike valimiskampaaniate tegemisest hoolimata, valida erakondade liikmeid, keda iseloomustavad konkreetsetele valijatele meelepärased hoiakud ja maailmavaated. Samas on probleemiks, et lühikese aja vältel, mil valijad oma otsuse kujundavad, jäävad erakondade liikmed valimiskampaaniate kontekstis valijatele ideoloogilisel tasandil kaugeks ning hinnangut eelmainitud ideoloogilistele omadustele ei anta valimiskampaaniate alusel. Siiski on valimiskampaanial kande roll kandidaatide valijatele tutvustamisel ning see on määravaim asjaolu kandidaatide valituks osutumisel.¹⁵ Seetõttu ongi erakonna oluliseks ülesandeks oma liikmete ideoloogilise kuvandi loomine, samas kui erakonna liikmete eesmärgiks on samastumine valijatega.

¹⁴ Office for Democratic Institutions and Human Rights. Republic of Latvia Parliamentary Elections 2 October 2010. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report. Arvutivõrgus: <http://www.osce.org/odihr/elections/70939?download=true/>; (22.04.2015).

¹⁵C.-W. Bonneau. The Effects of Campaign Spending in State Supreme Court Elections. – Political Research Quarterly 2007, 3, p 490.

Läbi samastumise valijatega tekitavad erakonnad valijates usaldusväärst oma tegevuse suhtes. Silmaspeetav usaldusväärst ei lähtu otseselt ideoloogilistest põhimõtetest, vaid sotsiaalsest seotusest isikute grupiga, keda erakonna liige hakkab valituks osutudes esindama. Suurem seotus valijatega tagab suurema kindluse, et valituks osutunud erakonna liige ei käitu valijate huvide vastaselt. Ideoloogilise tasandi tahaplaanile jäämine tuleneb asjaolust, et oluline osa võimu teostamisest eeldab päevapoliitiliste otsuste vastuvõtmist. See eeldab aga kvaliteetseid üksikotsustusi, mitte niivõrd ideoloogiast lähtuvate probleemide lahendamist.

Kuigi tihti peetakse erakonna üldise ideoloogia tutvustamist valimiskampaniate olulisimaks osaks, on see tegelikkuses vaid üheks valimiskampania raames kasutatavaks taktikaks, mille abil püütakse valijatega tugevamat samastumist luua. Seda põhjusel, et erinevad valijad otsivad kampaniast erineval tasemel informatsiooni. Ideoloogilistest või poliitilistest eesmärkidest lähtuvad valijad on üheks osaks tunduvalt suuremast valijate grupist,¹⁶ kelle informatsiooni vajadust peaksid erakonnad täitma ning mis võimaldaks magistritöös eelpool mainitud põhiseaduslike printsiipide tagamise.

Lisaks esineb poliitilise reklaami suhtes tunduvalt teistsugune tarbijate reaktsioon, võrreldes muude toodete reklaamidega. Näiteks on tähendatud, et poliitilist reklaami otseselt sõnastatud sõnumi osas, on võimalik valija tugevalt skeptiline lähenemine ning valija eeldab, et sõnum mis on reklaamis sõnastatud ei pruugi olla tõene.¹⁷

Vastavast sõnumi vastu esinev valijate skeptilisusest tulenevalt on kaheldav, kas poliitilise reklaamiga on võimalik mõjutada valija maailmavaatelisi seisukohti piisavas mahus, et need muutuks, kuid see ei tähenda et valija ei võiks valida kandidaati, kelle ideoloogia ei lähe kokku suures osas valija enda ideoloogilise maailmavaatega, kuid seda näiteks olukordades kus kandidaat suudab antud valija jaoks ideoloogilise maailmavaadete lahknevuse kompenseerida näiteks juhiomaduste kvaliteediga. Sellest

¹⁶ M. Grossmann, K. Lipsitz, J. Sides, C. Trost. What Voters Want From Political Campaign. – Political Communication 2005,22, pp 337-354.

¹⁷ S. Iyengar, M. Prior. Political Advertising: What Effect on Commercial Advertisers?. Arvutivõrgus: <http://web.stanford.edu/~siyengar/research/papers/advertising.html>; (04.05.2015).

tuleneb ka, et ideoloogiliste seisukohtade pidev reklaamimine ei erine teiste erakondade poolt valimiskampaaniate läbiviimisel kasutatavatest strateegiatest. Kuid kui võrd erinevate erakondade üldisematest ideoloogilistest seisukohtadest on valijad üldjuhul eelnevalt teadlikud, siis lõpliku otsustuse kujunemisel on oluline kandidaatide kvalitatiivsete omaduste informatsioon, mida kommuniqueeritakse ka läbi ideoloogiliste reklaamide.

Eelnevalt kirjeldatud rahastusega kaasneva informatsiooni hulga piiramine läbi erakondade rahastamise hankimisele sätestatud piirangute omab proportsionaalselt suuremat negatiivne mõju vähemtuntud või äsja loodud erakondade liikmete valituks osutumisele. See tuleneb asjaolust, et valijad ei ole nendega samas mahus kokku puutunud kui isikutega, kes on omanud pidevalt võimupositsiooni ja esinenud näiteks ka meedias. See tingib uute erakondade veelgi madalama lähedussuhte valijatega, mis on taandatav piisava informatsiooni puudumisele võimaliku kandidaadi kohta.

Lisaks muutub valimistulemustes määravamaks mitte ostetav ning erakonna liikmete eelnevast tuntuusest tulenev meediakajastus. See suurendab nii poliitikas üldiselt kui ka valimistel kandideerijate hulgas isikute osakaalu, kes töötasid eelnevalt meedia tähelepanu all olevatel tegevusaladel ning omavad seeläbi ka rohkemaid esinemis episoode.

Näitena saab tuua valimiste-eelselt erakondadesse astunud näitlejaid, lauljaid, teletöötajaid ja sportlaseid. Kirjeldatud profiiliga isikute erakondadesse kuulumine ja valimistel kandideerimine ei ole negatiivne, kuid erakondade rahastamisele ja valimiskampaaniate läbiviimisele piirangute sätestamisel tuleb muuhulgas arvesse võtta ka asjaolu, et keskmise poliitiku profiil muutub sellest tulenevalt rohkem populistlikuks,¹⁸ mis ei tähenda, et see ilmtingimata negatiivne ilming oleks, kuid vastav muutus on siiski eeldatav.

¹⁸ B. Ardit. Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan. – Political Studies 2004, 52, pp 135-143.

Teise negatiivse aspektina võib rahastuse piirangute korral tekkida olukord, kus meedia kontroll muutub nii oluliseks, et mõjuvõimuga kauplemisel erakonnale pakutav hüve võib olla meediakajastus mitte otseselt ostetavas meediakanalis. Seda soosib asjaolu, et meediakontrolli omamise määrava tähtsuse tõttu valituks osutumisel tõuseb ka meediat kontrollivate isikute mõjuvõim. Eelnevast tuleneb, et otsesed rahastuse piirangud ei lahenda olukorda, kus valituks osutumist määravad oluliselt asjaolud, mida saavad kontrollida erakondade välised isikud.

On täheldatud, et erakondade rahastamiseks eraldatavate rahaliste vahendite suurus mõjutab valimistulemuste kujunemist suuremal määral poliitikaga vähem seotud ühiskonnagruppide hulgas. Seda peamiselt põhjusel, et ühiskonnas esinevad grupid, kellele poliitiline informatsioon kui ressurss on vähem kättesaadav nende endi vähesest poliitilisest huvist tingituna. Valimiskampaania kaudu saab teha poliitika neile piisavalt atraktiivseks, et vastavad grupid on valimis osalema poliitiliste otsuste kujundamises.¹⁹

Seega saab välja tuua, et ühiskonnagrupid, kes ei jälgi poliitikas toimuvat igapäevaselt või keda iseloomustab poliitikas osalemiseks tarviliku aktiveerituse kõrge lävi, vajavad erinevate erakondade kandidaatide vahel valimiseks, suuremas ulatuses informatsiooni, et teha informeeritud otsus. Lisaks võimaldab rahastus luua sidemeid olukordades, kus suhted erakondade liikmete ja valijate vahel on nõrgemad, tingituna näiteks ühiskonna hetke poliitilisest seisundist. Näiteks olukordades, kus antud ajahetkel ei esine ühiskonnas aktuaalseid probleeme ühiskonnagruppide jaoks, kelle üldine seotus ühiskondlike poliitiliste mõjuritega on niigi madal.

Siiski on ühiskonna kui terviku heaolu seisukohast vajalik saada, valimistel osalemiste kaudu, ka väiksemaid poliitilisi teadmisi omavate ühiskonnaliikmete ning neist moodustuvate huvigruppide hinnang ühiskonnas toimuvale. Seda tingituna asjaolust, et madalat valimisaktiivsust peetakse demokraatlikus ühiskonnas negatiivseks näitajaks,

¹⁹M.-M. Franz, T.-N. Ridout. Does Political Advertising Persuade? – Political Behavior 2007, 4.

sest kõrgem osalus toob kaasa ka võimukandja suurema vastutuse oma otsuste eest ja erinevate ühiskonna gruppide jaoks oluliste asjaolude suurema kaasamise poliitiliste otsuste tegemises.²⁰ Seega tingib suurema erakondade rahastuse tagamine rahva suurema informeeritud osalemise poliitikas ja eelpool mainitud rahva võimu teostamises. Oluline on maandada ohtu, et valijad, kes vajaksid otsustamiseks rohkem informatsiooni, jäävad valimistest kõrvale.

Tarvilik on ka suuremas mahus informatsiooni asendusmehhanismide olemasolu, mis tagaks valimistel osalemise või vähemalt suurendaks poliitilist aktiivsust. Sellise mehhanismi olemasolu, sõltumata konkreetsest lahendusviisist, vajab rahalisi ressursse. Alternatiiviks valimisaktiivsuse tagamisel oleks sundusliku valimistel osalemise süsteemi sisseviimine. Samas kaasnevad sundusliku valimistel osalemise süsteemi sisseviimisega olemuslikud probleemid. Kirjeldatud süsteem ei taga tegelikkuses poliitika ning ühiskonnas toimuva suhtes ükskõiksete valijate informeeritust, vaid sunnib passiivsetest ühiskonnaliikmetest valijaid tegema otsust vähese informatsiooni tingimustes.

Ühiskonna liikmete erinevast informeerituse tasemest tuleneb ka igapäevaselt antud temaatikaga tegelevate poliitikavaatlejate soov erakondade rahastamiseks kasutatavate rahaliste vahendite hulka vähendada²¹, kuna neile tarviliku, hinnangu kujundamiseks vajaliku lisainformatsiooni hulk, on väiksem, võrreldes vähem politiseerunud valijaga. Lisaks tekitab poliitikas esineva rahastuse vähendamiseks survet ka asjaolu, et poliitiline reklaam on tarbijale igavam, võrrelduna muude toodete reklaamiga²², mis võib veelgi võimendada tunnet, et poliitiliste reklaamide jaoks kasutatud raha on suuresti raisatud ressurss.

Teisest küljest leidis Jaeho Cho, kes uuris Ameerika Ühendriikide 2000. aasta presidendi valimiste kampaaniat, et valimiskampaaniate järgselt tõusis lisaks valijate

²⁰ A. Krishna. Enhancing Political Participation in Democracies: What is the Role of Social Capital? – Comparative Political Studies 2002, 4, pp 437-460.

²¹ Eesti Koostöö Kogu. Erakonnad: valimised. Arvutivõrgus: <http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/rahvakogu/erakonnad-valimised/>; (04.05.2015).

²² A. Langer, M. Scammell. Political Advertising: Why Is It So Boring?– Media, Culture and Society 2006, 5, pp 763-784.

informeeritusele ka nende osalemine poliitilistes diskussioonides ning oma algatuslik aktiivsus lisainformatsiooni leidmiseks.²³ Sellest tulenevalt esineb praktikas rahastuse positiivne mõju mitte ainult reklaami informatiivsuse mõjul vaid suunatud valimiskampaania suurendab ühiskonnas demokraatia taset ka ühiskonna liikmete aktiveerimise läbi.

Informatsioon erakondade liikmete kohta, mida valijad kasutavad erinevate erakondade kandidaatide vahel valiku tegemiseks, koosneb mitmetest aspektidest. Kusjuures erinevate ühiskonnagruppide jaoks omavad sellest informatsioonist tähtsust erinevad osised. On tähendatud, et keskmine valija ideoloogilisus on piiratud väärtus, millele lisanduvad muud heaolu tagamist tingivad asjaolud²⁴. Sellest tulenevalt on ka suuremas mahus ideoloogilisele valijale oluline ühiskonna üldine stabiilsus ja heaolu kasv.

Erakonna rahastuse hankimise suutlikkus on vaadeldav ka eraldiseisva informatsiooniallikana erakonna liikme poolse üldisema võimekuse kohta. See eeldab erakonnasisest kõrget organiseerituse taset või valmidust meeldida võimalikele rahastajatele. Ühest küljest saab erakonna rahastamist vaadelda otseselt avalikkusele suunatud rahastatava erakonna toetusavaldusena, kus rahastaja kinnitab oma tegevusega usaldust erakonna suhtes. Sellise tahteavalduse mõju oleneb aga rahastaja isikust. Saab välja tuua, et näiteks korporatsioonid ja ettevõtted ei oma ühiskonnas üldise arvamuse kujundamises märkimisväärset rolli.²⁵ Sellest tingituna ei oma ka nendepoolne soosing valijatele käitumisele ning nende väärtushinnangute kujundamisele olulist mõju. Seevastu avaliku arvamuse kujundaja rollis oleva füüsilise isiku või üldtuntud isiku poolne avalik soosing avaldab mõju valimistulemustele.²⁶

Lisaks on erakondade rahastamise puhul eraldiseisvalt informatiivne ka

²³ J. Cho. Political Ads and Citizen Communication. – Communication Research 2008, 4, pp 423-451.

²⁴ C.-M. Federico, J.-T. Jost, J.-L. Napier. Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities. – The Annual Review of Psychology 2009, pp 307-337.

²⁵ R. Williams. Regulating Political Donations by Companies: Challenges and Misconceptions. – The Modern Law Review 2012, 6, pp 951-980.

²⁶ C. Garthwaite, T.-J. Moore. Can Celebrity Endorsements Affect Political Outcomes? Evidence from the 2008 US Democratic Presidential Primary. – J Law Econ Organ 2012, 10.

valimiskampaaniaks kasutatavate rahaliste vahendite hulk. Andrea Prat tõi välja, et erakondade kandidaadid peavad ennast võimalike erakonna rahastajate jaoks atraktiivseks muutma. Erakondade rahastajad on erakondade kandidaatide kvaliteedile esmasteks hinnangu andjateks ning antud hinnangust sõltub nende poolt oma eesmärkide saavutamiseks erakonna tegevuse toetamise investeeritava summa suurus.

Erakonna tegevusse panustatava summa suurus on seotud tõenäosusega, et antud erakonna kandidaat ei osutu esindusorganisse valituks. See mõjutab negatiivselt ka võimaliku rahastaja poolt soovitud eesmärgi saavutamist. Olukorras, kus kindlat eesmärki taotleval rahastajal on võimalik valida kahe sarnase profiiliga kandidaadi vahel, hinnatakse kandidaate lähtuvalt nende tõenäosusest osutada valituks. See lähtub hinnangust kandidaatide üldisele kvaliteedile, sest halvemate omadustega erakonna kandidaat toob endaga kaasa suurema riski mitte osutada valituks ning seega muutuks ta rahastajale kulukamaks.²⁷

Kuigi mudel eeldab kandidaatide võrdset ideoloogilist positsiooni, nähtub Prati mudelist siiski otsene seos erakonna liikme jaoks kasutada oleva rahasumma ning tema kvaliteedile antud hinnangu vahel. Sellest tulenevalt on erakonna liikme eelnev rahastuse omamine teistele rahastajatele signaaliks, et antud kandidaadi rahastamine on väiksema riskiga kui temaga konkureeriva teise erakonna liikme toetamine. See kajastab positiivset kvaliteedihinnangut rahastajate poolt.

Valijate jaoks on see kasulik olukorras, kus neil puudub võimalus saada valimisotsuse langetamiseks vajalikku informatsiooni erakonna liikme kvaliteedi kohta. Seevastu rahastajal, kellel on otsene kontakt rahastatava erakonna liikmega, on vastavat teavet omavas positsioonis. Siiski ei välista kirjeldatud mudel olukorda, kus rahastaja poolt heaks kiidetud kandidaati iseloomustavad ühiskonna kui terviku seisukohalt negatiivsed isikuomadused, mis võivad samal ajal olla rahastaja jaoks kasulikud. Näiteks valmisolek

²⁷A. Prat. Rational Voters and Political Advertising. –The Oxford Handbook of Political Economy 2008.

korruptiivseteks tehinguteks või üksnes teatud ühiskonnagruppe soosivate otsuste tegemine.

Siiski on tegu informatsiooniga erakonna kandidaadi isikuomaduste kohta, mida iseseisvalt on keeruline eraldada üldisemast eduka valimiskampaania läbiviimise suutlikkusest. Seega kannab erakondade rahastamine valimise kontekstis ka informatsiooni, mis võib mõjutada valijate poolt otsuste tegemist, kuid mis on äärmiselt keeruliselt asendatav riiklike rahastamismehhanismidega, mis sisaldavad piiranguid näiteks valimiskampaaniateks eraldatavate summade osas.

Lisaprobleemiks on ka asjaolu, et mitteriikliku rahastamise puudumine toob endaga kaasa erakondadevahelise konkurentsi vähenemise ning see suurendab tõenäosust, et valijad eksivad parima kandidaadi valimisel. Tihe konkurents valijate häälte pärast on üheks demokraatliku riigikorra alustalaks²⁸ ning tagab parima võimaliku erakonna kandidaadi valituks osutumise. Eelnevast tulenevalt oleks ühiskonna kui terviku seisukohalt otstarbekas lubada erakondadel ja nende liikmetel kasutada võimalikult paljusid erinevaid mehhanisme valijate tähelepanu püüdmiseks, kui sellega ei kaasne liigset ühiskondlikku kahju. Soosida tuleks mehhanisme, mille abil saadakse erakonna kandidaatide isikuomaduste, teadmiste ja oskuste kohta võimalikult laiaulatuslikku informatsiooni.

Valimiskampaaniate läbiviimisele kehtestatud piirangud tähendavad praktikas informatsiooni hulga, mida valijad saavad kasutada oma valiku tegemiseks, vähenemist. See toob endaga kaasa võõrväärtuste esinemise kasvu ja sellest tuleneva valimistulemuste juhuslikkuse. Seda põhjusel, et valijate jaoks erinevate kandidaatide vahel otsuse tegemisel kasutada oleva informatsiooni vähenemisel, suureneb oht, et valituks ei osutu sobivaim ja parimate omadustega kandidaat, kuigi erakondade kandidaatide ja valijate vahelise suhtlemise tulemusel peaks just tema saama kõige kõrgema hinnangu. Seega suureneb kandidaatide kohta saadaoleva informatsiooni

²⁸R. Pildes. Political Parties and Constitutionalism. - New York University Public Law and Legal Theory Working Papers 2010, 3-1-2010.

vähendamise tingimustes tõenäosus, et valituks osutuvad isikud, kes tegelikkuses ei oma parimaid isikuomadusi poliitiliste otsuste vastuvõtmiseks või keda valijad parema informeerituse korral ei oleks ennast esindama valinud.

2.2 Erakondade rahastuse allikad

Parteide rahastamine on jaotatav kaheks peamiseks allikaks - riiklikuks rahastuseks ja mitteriiklikeks toetusteks. Mitteriiklikud toetused ehk erasektori toetused hõlmavad nii erakonna liikmete annetusi kui ka konkreetse erakonna vaateid toetavate füüsiliste isikute poolset annetusi.

Vastuolu tõusetub arusaama pinnalt, et demokraatlikule riigikorrale on iseloomulik olukord, kus *üks valija võrdub üks hääl*. Kirjeldatud arusaamaga ei lähe kokku erakondade rahastusega potentsiaalselt kaasneda võiv seisukoht, mille kohaselt *üks euro võrdub üks hääl*. Viimati kirjeldatud olukord läheneb oma olemuselt oligarhilisele riigikorrale. Seda siiski juhul, kui erakondade rahastajate mõju prevaleerib olulises ulatuses teiste valijate mõjutamiseks kasutatavate vahendite üle. Lisaks tekitab vastuolusid küsimus, kellel peaks olema lubatud rahastust kasutades poliitikat mõjutada või kas ja millises mahus peaks riik erakondi toetama.

Huviteooriast lähtuvalt on poliitilised tegevused vabatahtlikud ja peaksid seega olema rahastatud erakondade liikmete endi poolt. Samas esineb erakondade olemasolu ja tegevust osas märkimisväärne ühiskondlik huvi, millest tuleb täpsemalt juttu riikliku rahastuse peatükis. Lisaks on tähtis tagada erakondadele ka võimalus oma eesmärkides ja tegevustes olla sõltumatu rahastajate tahtest, seda nii riikliku rahastamise kui ka mitteriiklike rahastajate toetuste kasutamise puhul.

Eelduslikult on erakondadel märkimisväärne surve, võimu omades käituda huvigrupi heaolust ja soovidest lähtuvalt. Üheks sellise surve realiseerumise mehhanismiks on ka

füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt, kui see vastavas õigusruumis lubatud on, saadava rahastusega kaasneda võivad erakonnavälised eesmärgid. Seega on ühiskonna seisukohalt tähtis vähendada võimaliku kahju tekkimise riski, mis tuleneb suhetest erakondade ja nende rahastajate vahel.

2.2.1 Rahastamise allikad: erasektori poolne rahastus

Mitteriiklik ehk erasektori rahastus hõlmab endas nii erakonna liikmete poolseid kui ka erakonnaväliseid toetuse allikaid. Nendest allikatest pärineva rahastamisega kaasnev võimalik mõjuvõim ja selle piiramine on peamiseks erakondade rahastamist puudutavas teaduskirjanduses välja toodud probleemiks. Samas on erakondade tegevuse mitteriiklikul rahastamisel ka mitmeid eeliseid riikliku rahastusega võrreldes.

Näiteks omab mitteriikliku rahastuse hankimises suurt tähtsust erakondade võimekus antud tegevuses, millest tuleneb ka eelnevalt magistritöös analüüsitud erakondade ja nende liikmete kohta saadava informatsiooni olulisus. Lisaks tekitab mitteriiklik erakondade rahastamine võimaluse luua poliitilise võimu ja teiste huvigruppide, kes mõjutavad ühiskonnas toimuvaid protsesse, vahel seoseid. Seeläbi on võimalik juhtida erakondade suuremat tähelepanu ühiskonnas hetkel valitsevatele probleemidele, mis tavasituatsioonis ei pruugiks prioriteetsed olla.

Seega on erasektorist tulenev rahastus viisiks, kuidas kaasata poliitika kujundamisse erinevate huvigruppide seisukohtade paljusus. Huvigruppe on võimalik vaadelda lähtuvalt erinevatest võimalikest kapitali investeringu liikidest, mida huvitatud isikud saavad erakondade ideoloogia mõjutamisse panustada. Näitena saab tuua isikute eesmärkide saavutamisse panustatavat aega, autoriteetsust nii valijate kui ka erakonna liikmete suhtes, avalikku toetust ning otsest rahalist ressursi.

Probleemiks on, et rahaliste vahendite maht, mida huvigrupp saab oma eesmärkide saavutamise nimel erakondade tegevuse mõjutamiseks kasutada, võib omada tunduvalt suuremat mõju kui teised nimetatud ressursid. See võib tuua kaasa olukorra, kus erasektorist lähtuvad eesmärgid võivad prevaleerida muude võimalike huvide ees, kallutades huvigruppide tasakaalu poliitilistes protsessides tugevamalt raha omavate isikute eesmärkide suunas.

Mitteriikliku rahastuse ohuks on, et vastava rahastuse mõjutus võib olla suure intensiivsusega, olles suunatud spetsiifilisele temaatikale. Seetõttu saab tekkivat olukorda vaadelda monopoolse surve seisundina teatavas konkreetses küsimuses, sest teiste huvigruppide poolt võimaldatavad ressursid ei paku rahalistele vahenditele konkurentsi. Lisaks tõusetub ka probleem, et vastava rahastuse hankimisel on ideoloogiline eelis erakondadel, kelle eesmärgiks on parandada majandustegevuses osalevate isikute heaolu. Vasakpoolse maailmavaatega erakond on sellest tulenevalt, konkurentsi mõistes halvemas positsioonis. See tingib vajaduse tagada ka muude poliitikat mõjutada võivate ressursside tähtsuse poliitilise konteksti kujundamisel.

Kitsalt piiritletud teema intensiivse mõjutuse puhul on suurem tõenäosus, et üldsusele kättesaadav informatsioon võimul olevate erakondade liikmete kallutatusest on puudulik. Lisaks kaasneb rahaliste vahendite astmeliselt kõrgema mõjumääraga ka informatsiooni asümmeetria teke.²⁹ Ühiskonna seisukohast oleks eelistatum olukord, kus poliitilist võimu mõjutavad ühiskondlikud jõud, on avalikkusele teada ning võimul olevad erakonnad ei oleks sõltuvuses mõne teema osas monopoolses seisundis olevast välisest mõjurist. Seega on otstarbekas kehtestada vähemalt mingis ulatuses erakondade mitteriiklikule rahastamisele piiranguid.

Samas on Ackerman ja Ayres argumenteerinud, et lahendused, mida riigid kasutavad mitteriikliku rahastuse liigse surve vastu, näiteks erakondade erasektorist pärineva

²⁹ J. Hopkin. The Problem With Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics. – Party Politics 2004, 6, pp 627-651.

rahastuse kättesadavuse piiramine, ei ole jätkusuutlik. Seda põhjusel, et poliitilisi otsuseid rahaliste vahenditega mõjutada soovivate isikute hulk on liiga suur ning seetõttu leitakse rahastuse kaudu igal juhul viis poliitika mõjutamiseks.³⁰

Kirjeldatut ei saa aga lugeda põhjenduseks, mis kinnitaks vajadust autorite poolt pakutavaks erakondade rahastamise kvantitatiivsete piirangute kaotamiseks. Rahastust piirava regulatsiooni eesmärk ei ole rahastajate mõju täielik eemaldamine, vaid kirjeldatud mõju ja teiste valimisel osalevate mõjugruppide poolt kasutatavate ressursside vahel tasakaalu leidmine. Samuti on eesmärgiks vähendada survet korruptiivsete suhete tekkeks ja võimaliku mõjuvõimuga kauplemise võimaluse minimeerimine rahastajate ja võimukandjate vahel.

Erakondade mitteriiklikku rahastuse hankimise teiseks võimaluseks on oma tegevuste finantseerimine läbi erakonna liikmemaksude ja liikmete poolsete annetuste. Antud viisil saadud rahastuse puhul puudub otsene risk, et rahastusega kaasneks erakonnavälist erakonna poliitikat mõjutavat tahet või otsest mõjuvõimuga kauplemist. Samas on ohuks, et võib tekkida olukord, kus erakonnasisese hierarhia kujunemisel hakkab olulist tähtsust omama ressursi hulk, mida kandidaat saab erakonna eesmärkide täitmisesse kaasata. Erakonnasiseselt võib hakata toimuma poliitilise positsiooni ostmine ning see võib omakorda kaasa tuua, et võimule võib saada isik, kelle isikuomadused ei oma piisavat kvaliteeti.

Nimetatu taandub taas eelpool puudutatud rahalise ressursi prevaleerimise küsimuseks. Kui mõne erakonna liikme poolt võimaldatav rahaline ressurss omab niivõrd määravat tähtsust erakonna edukuses, et prevaleerib teiste erakonna liikmete poolt pakutavate hüvede ees, võib vajalikuks osutada erakonna tegevusele rahastuse tähtsuse piiramine. Seda kas riikliku rahastuse suurendamise või ka liikmete endi poolsete annetuste piiramise kaudu, näiteks keskmise annetuse suuruse protsentuaalse tehte läbi.

³⁰ B. Ackerman, I. Ayres. *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*. Haven and London: Yale University Press 2002.

Samas panustavad Erakonna liikmed erakonna tegevusse ka juba moraalsest kohustusest lähtuvalt, sest saavad olukorras, kus valimised on erakonna jaoks edukad, selles hiljem suuremat kasu nädalise. Seda nii võimu positsiooni saavutamise kui ka poliitilise karjääri ja tulutoova ametikoha kaudu. Erakonnasisene rahastamissüsteem kaasab ka rohkemaid erakonna liikmeid erakondlikesse tegevustesse, sest suurendades erakonna liikmete rahalisi kohustusi erakonna ees, suureneb ka liikmete poolne kontroll erakonna tegevuse üle.

Siiski ei ole mõeldav, et erakonna liikmete annetused ja liikmemaksud saaksid täiendavate rahastamisallikate kaasamiseta katta erakonna kulud, mis on tarvilikud eduka valimiskampaania läbiviimiseks. Kui esineb suur erinevus rahaliste vahendite mahus, mida erakond saab valimiskampaaniaks kasutada ja mille kampaaniale lisamine tooks endaga kaasa olulise hääletustulemuste paranemise, tõuseb ka erakonna jaoks erakonnaväliste rahastamisallikate leidmise läbi saadav kasu. See tähendab ühtlasi, et suureneb ka erakondade poolse illegaalse rahastuse kaasamise tõenäosus, sest tasakaal illegaalse rahastamise kaasamisest saadava kasu ja kahju vahel nihkub eelnevast tingituna teatud määral kasu suunas.

Teiseks probleemiks erakonna liikmetelt pärineva erakondade rahastamise puhul on asjaolu, et see soosib oluliselt võimulolevaid erakondi. Võimulolevad oleva erakonna liikmed saavad juba otsest kasu võimul olemisest tingitud töökohalt saadava töötasu näol. Seega on nende erakondade liikmete jaoks majanduslikult oluline ka oma positsiooni säilitamine. Seetõttu on nende isikute valmidus panustada erakonna valimiskampaania rahastamisse oluliselt suurem võrrelduna võimul mitteolevate erakondade liikmetega.

Sellise olukorra puhul on tegemist mitte erakondade erasektorist pärineva rahastamisega, vaid riikliku rahastuse vormiga, mille puhul läbi erakonna liikmete toetatakse ühiskonnaliikmete poolt võimulolevat poliitilist ühendust.³¹ See tingib teoorias riigi

³¹ N. Bolleyer, S. Trumm. From parliamentary pay to party funding: The acceptability of informal

institutsioonide suurema politiseerumise, kuna iga erakonna liige, keda on võimalik töökohaga mõne riikliku institutsiooniga siduda, toob kaasa suurema panuse valimiskampaaniaks kasutatavasse kapitali.

Niisugune erakondade rahastamine toob kaasa ka riiklike institutsioonide töötajate kvalifikatsiooni languse. Lisaks tekitab olukord, kus erakondadel on kasulik suuremas mahus riigi institutsioone politiseerida, mis tingib asjaolu, et juhul kui peaks toimuma võimu vahetus, toimub ka suures mahus riigi institutsiooni töötajaskonna vahetus, mis omab suurt kahju vastavate institutsioonide kvaliteedile.

Seega ei ole ühiskonna seisukohalt kasulik olukord, kus erakonna liikmete annetusest sõltub olulisel määral erakondade valimistel osalemise võimekus. Mitmete riikide näitel on täheldatav, et mitteriiklikest allikatest kaasatav raha pärineb pigem erakondadevälistelt huvigruppidele ning erakonna liikmete toetused omavad üsna väikest kaalu erakonna tegevuse rahastamises.³²

2.2.2 Rahastamise allikad: avaliku sektori poolne rahastus

Poliitiliste erakondade riikliku rahastamise eesmärk tuleneb erakondade olemasolu ühiskondlikkusest vajalikkusest ning nende tegevusest saadavast olulisest kasust. Ka riikliku rahastuse puhul tõusetub küsimus selle optimaalsest ulatusest, et tegemist ei oleks liigse maksumaksja koormamisega. Demokraatlikes ühiskondades on erakondade tegevuse eesmärk võimalolevate isikute kvaliteedi tõstmine ning lisaks otseselt võimu saamisega mitteseotud, kuid üldise võimu-ruumi kujundamise roll.

institutions in advanced democracies. – European Journal of Political Research 2014, 4, pp 784-802.

³² M. Chamaj, E. Iorga, A. Moraru, M. Perottino, I. Shevliakov, J. Zbieranek, M. Walecki. Legislation and control mechanisms of political parties funding Czech Republic Poland Romania Ukraine. Bucharest: Institute for Public Policies (IPP) 2005.

Näiteks omavad erakonnad olulist tähtsust tulevaste poliitikute ettevalmistamisel ja neile kogemuste pakkumisel. Seda tänu asjaolule et erakondade hierarhiline struktuur võimaldab poliitikutel teatud ajaperspektiivis liikuda kohalikult võimutasandilt riiklikule võimutasandile. Lisaks loetakse erakondade olulisteks eesmärgiks poliitilise kultuuri ja vastava käitumisvormistiku loomist. Samuti sarnaste poliitiliste huvide ja eesmärkidega erakondade liikmete vahelist võimuotsustele eelneva konsensuse leidmise funktsiooni.

Erakondadel on tähtis roll ka võimalike võimulesaajate puhul eelnevalt filtriks olemises, mille tulemusena väheneb tõenäosus, et võimule pääsevad sobimatud kandidaadid, sest isikud peavad eelnevalt erakonnasiseselt tõestama ja suutma saavutada teiste erakonna liikmete seas lugupidamise, mis tagaks ka ühiskondlikul tasandil võimule pääsemise. Sellise erakonnasisese positsiooni saavutamine eeldab lisaks muudele oskustele ja isikuomadustele ka riigi juhtimiseks vajalikke isikuomadusi ning ka toetava meeskonna teket.

Kuigi mainitud eesmärgid on erakondade peaesmärgi kõrvalproduktiks ning pigem viisiks suurendada võimule pääsemise tõenäosust, on selge, et vastavad tegevused vajavad elluviimiseks lisaks ka majanduslikke ressursse. Seeläbi suureneb ka keskmise poliitiku kvalitatiivsus.

Riikliku rahastuse tagamise üheks eesmärgiks on ka tasakaalustava funktsiooni täitmine mitteriiklikest allikatest tulenevale rahastusele. Vähendamaks magistritöös eelnevalt käsitletud erasektorist tuleneva rahaga kaasnevat riski mõjutada mõnda valdkonda tulenevalt huvigruppide survest ja nende poolsest rahastamisest liigse intensiivsusega ja tekitades seeläbi ideelise monopoli, tuleb tagada riiklik rahastamine tasemel, kus ratsionaalselt käituva erasektori rahastaja poolt kasutatav otstarbekas ressurss ei oma piisavat individuaalset tähtsust erakonna jaoks. Seda eelkõige vahetult valimistele järgneval perioodil, mil mitteriiklikest allikatest pärinev rahastus võimaldas erakonnal võimule pääseda ning valimiste vahelise aja pikaajalisuse tõttu ei esine piisavat valijate

tähelepanu ega ka kontrollfunktsiooni.

Riikliku rahastuse määrade tase, võrrelduna erakondadele poliitilise kapitaliga, mida erakonnad kaotavad, kõrgema riigi poolse erakondade rahastuse tagamisega näol on pigem madal, mida näitab et kuigi mõningad erakonnad on antud teemat valimiste eelsel perioodil puudutanud ei ole see Eesti näitel kunagi tõusnud valimiste põhiteemaks. Lisaks omab riiklik rahastus üsna madalat riskimäära, et rahastuse ulatus või selle jaotamise süsteemi vead, mis soosivad võimu omavaid erakondi võiks oluliselt mõjutada valimistulemusi. Seda võrrelduna riskiga, mis kaasneb ebaseaduslikult hangitud rahaliste vahendite või ka seaduslik, kuid ebaeetiliselt varjundit omav erasektori rahastuse kaasamisega.

Samas riikliku rahastuse osatähtsuse suurenemise ja selle erakondade peamiseks rahastuse allikaks muutumise korral, väheneb olulisel määral erasektori rahastus. Seda näiteks olukorras, kus tugevalt on piiratud erakondade mitteriiklikust sektorist pärineva rahastuse kättesaadavust, sest erasektorist kaasatava kapitali hind on oma olemuselt erakonna jaoks kõrgem. Seda nii avaliku hinnangu läbi kui ka tegevuste tõttu, mida erakond peab läbima mitteriikliku rahastuse saamiseks. See aga tingib erakondade ulatusliku riikliku rahastatusega kaasnevate probleemide tugevama esiletõusu, kus erakondadele raha eraldamise üle otsustavad isikud ei saa olla oma otsustes erapooletud.

Oluliseks probleemiks on ka uute erakondade tekke ja nende võimule ligipääsu tagamise küsimus, sest konkurentsi sisenemise kulutused on alati suuremad kui positsiooni hoidmiseks vajaminevad kulutused. Avaliku rahastuse peamiseks eesmärgiks peaks olema poliitilise konkurentsi tagamine ja ühiskonnaliikmete jaoks erakondade vahel valikuvõimaluse tagamine. See aga eeldaks vastavates olukordades mehhanisme, mille eesmärgiks oleks tagada uute tekkivate erakondade suurema määralist rahastust.

Praktikas aga toetab riiklik rahastus suuremate summadega erakondi, mis omavad suuremat osa võimust ning ei suurenda konkurentsi võimu pärast, vaid omavad võimu kindlustavat positsiooni. Sellest tuleneb ka riikliku rahastuse negatiivne külg, sest

võimalike uute tekkivate erakondade võimu juurde pääsemine on rahastuse ebaproportsionaalsuse tõttu raskendatud ning võimul olevad erakonnad on olukorras, kus esineb vastuolu erakondade ja ühiskonna poolt taotletava kasu osas.

Uute erakondade võimule pääsemist raskendab lisaks toetusmäärade erinevusele ka regulatsiooni, mis piirab erakonnavälise rahastamist. Seda tingib asjaolu, et uue erakonna loomise ning eduka tegevuse alustamise üheks oluliseks aspektiks on uue erakonna liikmete ning poliitiliste vaadete esitlemine avalikkusele. Olukorras, kus erakondade rahastuse reguleerimine võimaldaks suuremas mahus mitteriiklikust sektorist rahaliste toetuste kaasamist, oleks võimalik suurema erakonnavälise rahastusega vastavaid tegevusi kompenseerida.

Rahastuse maht on tunduvalt olulisem uutele tekkivatele erakondadele ka põhjusel, et võimulolevad erakonnad on suuremast meedia tähelepanust tulenevalt ebavõrdselt paremas seisus valijate häälte püüdmises.³³ Sellest tulenevalt oleks ühiskonnale kasulik poliitilisse konkurentsi alles sisenevate ning võimupositsiooni mitteomavate erakondade suuremamahulisem toetussüsteem. Seda eriti piiratud erakonnavälise rahastuse hankimise olukorras, sest erakondade võrdne rahastamine soosib võimulolevate erakondade võimu säilimist.

Madalama toetusega erakondade ulatuslikuma rahastamise süsteemi loomine ei ole võimulolevate erakondade huvides, sest erakondade esmane eesmärk on siiski võimule saada või seal püsida. Sellest tingituna on poliitilisse konkurentsi sisenevaid erakondi eelistava rahastamissüsteemi realiseerumine ebatõenäoline. Seda isegi juhul, kui vastav rahastus kannaks endas oluliselt poliitilist konkurentsi suurendavat faktorit ning lihtsustaks uute erakondade püsima jäämist ja ka järgmistel valimistel valituks osutumist, olukorras, kus nende võimalik uudsus on vähenenud ja uudsusest lähtuvad lisahääled jäävad saamata. Samas on riikliku rahastuse puhul raske tagada, et nõrgemad erakonnad,

³³ R.-K. Goidel, T.-G. Shields, B. Tadlock. The Net Impact of Media Exposure on Individual Voting Decisions in U. S. Senate and House Elections. – Legislative Studies Quarterly 1995, 3, pp 415-430.

kelle püsijäämist ebaproportsionaalselt soositakse, omaksid ka vastavat potentsiaali, mis sellist rahastamissüsteemi õigustaks.

3. Raha mõju reguleerimine

Kuigi erinevate kapitali allikate puhul esinevad erinevad negatiivsed mõjumehhanismid, on nende kahjulik lõppmõju siiski sarnane. Esmane probleem on olukord, kus rahastajapoolne kasu lahkneb ühiskondlikest eesmärkidest. On selge, et erasektorist saadud raha peab tekitama ratsionaalsele rahastajale mingil viisil kasu, sest vastasel juhul ei oleks rahastajal huvi erakonda toetada.

Kuni rahastaja eesmärgiks on maailmavaatelistel ideedel ühiskondliku positsiooni tugevdamine, saades sellest sarnases mahus kasu teiste ühiskonna liikmetega või rahastaja soovitud eesmärk ei oma piisavat mõju otsustamisprotsessile, et olla monopoolses seisus, on tegu sõnavabaduse realiseerimisega ning demokraatlikust aspektist on ühiskonnale selgelt kasulik. Siiski tekivad probleemid olukorras, kus tulenev surve omab selgepiirilisemaid tagajärgi.

Võib eeldada, et erasektorist tulenev raha, mis õige regulatsiooni korral tänu oma positiivsetele külgedel toodaks ühiskonnale suuremal määral kasu kui kahju, võib kergesti tekitada vastupidise võimusuhte riigivõimu omava poolega, mille tulemuseks on negatiivne mõju võimustusüsteemile ja läbi selle kahju kogu ühiskonnale. Seda põhjusel, et erasektoril on lisaks poliit-ideoloogilistele vaadetele ka muud eesmärgid, mille täitmine võib talle ratsionaalselt kasumlikum olla kui osa kasust, mis saab rahastajale osaks seoses üldise ühiskondliku heaoluga. Seega võib tekkida olukord, kus erasektori kui rahastaja toetussuhted erakondadega võivad muutuda olemuselt kas korruptiivseks või mittekorruptiivselt ühiskonda kahjulikult mõjutada, kuhu alla liigituvad mõningad lobistlikud suhted.

Negatiivsete mõjuna võib tekkida olukord, kus valimiste kontekstis toimuv erakondade konkurentsi kese nihkub konkurentsisist valijate pärast konkurentsiks rahalisele toetusele ja

rahastajatele. Seda põhjusel, et valimiste edukus sõltub liiga suurel määral kvantitatiivsest rahastusest, samal ajal ei esine piisavat riikliku rahastust, mis vähendaks vajadust erasektori rahastuse hankimise järele ja vähendaks erasektorist pärineva rahastuse mõjuvõimu. Selline olukord tähendaks, et konkurentsi keskmeks muutuks piiratud mõjukate huvigruppide hulk, kes siis erakonda sellest lähtuvalt rahaliselt toetavad ning kelle toetused muutuvad määravaks üldise valimistulemuse kujunemisel.

Selline olukord saab aga tekkida vaid tingimustes, kus erakondade rahastuse kättesaadavus on ülimalt piiratud tingituna piiravast regulatsioonist, mis peegeldub ka rahastuse kasumlikkuses. Arvestades, et rahastamine mõjutab oluliselt mõningate valijagruppide arvamust, oleks vastavas olukorras kandidaatide eesmärkide täitmiseks efektiivsem rahastajatele keskendumine, sest see võimaldab kokkuvõttes suuremat efektiivsust investeeritud aja ja valimistulemise vahel,³⁴ kuid vastav rahastajatele keskendumine toob pikemas perspektiivis endaga kaasa valijate võõrandamise võimust ja erakondadest. Seega ei ole demokraatia huvides olukord, kus konkurentsi kese nihkub valijatelt liigselt rahastajatele ja seega peaks erakondade rahastuse regulatsioon tagama olukorra, kus erakonna rahastuse tagamine ei koondunud piiratud hulga rahastajate kätte.

Konkurentsi rahastajate pärast võib vaadelda ühe osana valimistele omasest konkurentside summast ning ei ole põhimõttelist erinevust, millised on konkurentsi osised olukorras, kus valijale antakse võimalus piisavaks informatsiooniks oma otsuse vabaks langetamiseks. Siiski saab vaid ühiskond sisustada piire, millises mahus on rahastuse mõjud poliitikale aktsepteeritavad, kuid rahastajate ja erakondade vaheline suhtlus ei ole avalikkusele nähtav ning varjatusest tulenevalt eksisteerib oht informatsiooni puudulikkuse osas valiku tegemisel.

Seega on äärmiselt oluline tagada regulatiivne süsteem, kus ligipääs valimistel kasutatavale rahale toimub võimalikult avatud tingimustes, mis samas võimaldab ka

³⁴ C., Panagopoulos. - Leveling the Playing Field: Publicly Financed Campaigns and Electoral Competition. - Costas Panagopoulos ed. 2011, p 176.

rahastajatel valida parim kandidaat, kelle toetamine oleks ka nende eesmärkide täitmise kontekstis kõige efektiivsem. Lisaks on ühiskonna jaoks oluline, et rahale toimuva konkurentsi mõjutavate tingimuste hulgast oleks välistatud ebaseaduslike tegevuste toimepanemine. Selle tuvastamine ei peaks omama karistusõiguslikku kvaliteeti, vaid peaks piisama eraõiguslikust kvaliteedist. Seda põhjusel, et ebaseadusliku rahastuse vältimiseks ei ole oluline mitte üksnes isikute süüdimõistmine, vaid ka võimaliku ebaseadusliku erakondade rahalise sisendi välistamine ning eraõigusliku kohtuliku kvaliteedi kasutamine rahalise sisendi välistamiseks vähendab ebaseaduslikku rahastuse rolli erakondade tegevustes. Näiteks olukordades, kus rahastuse allikate õiguspärasuse osas esineb tugevalt kaheldavus, tagaks eraõigusliku kvaliteedi hinnang vastava rahastuse välistamist ilma vajaduseta kedagi kindlasti süüdi mõista.

Eraldi väljatoomist väärivad rahatusallikad, mis kannavad endas poliitilist süstemaatilist riski³⁵ ja võivad osutada partei tegevusele piisavalt olulist negatiivset mõju, viies teatud juhtudel isegi partei tegevuse lõpetamiseni. Kuigi antud riski esinemist seostatakse enamasti pankadega, on analoogia erakondadega üsna lähedane, kuna mõlemad institutsioonid opereerivad olulises osas ühiskondliku usaldusega institutsiooni vastu.

Risk erakondade kontekstis võib aga realiseeruda läbi mõne ühiskonna poolt hukkamõistetava tegevuse, mis võib omada lühiajalises perspektiivis erakonnale kasulikke omadusi, kuid mis kannab endas ka äärmiselt kõrge kahju tekkimise tõenäosust. Selliseks konstrueeringu ilminguks võivad olla mistahes erakonna mainet nii tugevalt kahjustavad olukorrad, mis viivad ebaseadusliku erakonna toetuse kadumiseni.

Sellise riski olemasolu realiseerimine omab aga negatiivset mõju tervele institutsionaalsele süsteemile, sest kui mõnest erakonnaliikmest tulenevalt antud riski negatiivne mõju realiseerub, omab see valimistel mõju ka liikmete osas, kes ei ole antud

³⁵ S.-L. Schwarcz. Systemic Risk. – Duke Law School Legal Studies Research Paper Series 2008, p 163.

riski võtmisest teadlikud või ei saanud samamääralist kasu selle võtmisest.

Samas valijal on raske selliseid isikuid eristada ja sellest tulenevalt jaotub kahju kõigi erakonnaliikmete vahel, mis võib kaasa tuua surve erakonna lagunemiseks ja liikmete lahkumiseks. Selle aga on negatiivne mõju kogu demokraatliku mitmeparteilise süsteemi printsiibile, sest erakond ei kaota toetust lähtuvalt oma üldisest liikmete tasemest, mis võib *summa summarum* omada riigivalitsemiseks vajalikku kvaliteeti, vaid väga piiratud grupi tegevusest.

Erakondi on siiski piiratud arv ning pärast mõne erakonna poliitikast antud viisilist väljalangemist eksisteerib poliitilisel maastikul teatud ajaperioodil tühimik, sest uute erakondade piisava toetuse teke ning institutsionaalne ülesehitus nõuab aega. Isikute, kes ei olnud antud riski võtmisest teadlikud, kuid olid seotud vastava erakonnaga, maine võib üksnes eelneva erakondliku kuuluvuse tõttu muuta nende poliitikasse naasmise võimatuks.

Kuigi parteide kaitsmine nende endi liiga kõrgeid riske võtva tegevuse eest võib omada olulist tähtsust demokraatia tagamise seisukohalt, on küsitav erakondade tahte olemasolu vastava regulatsiooni loomiseks. Erakondade kaitset andva regulatsiooni probleemiks on, et see eeldaks kas mõningaid piiranguid erakondade tegevusvabadusele või suuremat järelevalve tõhusust ning mõlemad mehhanismid ei ole sellised, mida ükski isik sooviks ise endale paigutada ebamugavuse tekitamise tõttu.

Siiski on Eesti olnud mõneti üllatavas olukorras, kus suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul on ilmnunud kolm olukorda, kus riskiks olev oht on realiseerunud, tuues esimesel juhul kaasa erakonna Rahvaliid kadumise poliitiliselt areenilt pärast erakonna juhi kriminaalkorras süüdi mõistmist³⁶ ning teisel kahel juhul, kus on olnud tegu tugevamate süsteemidega ja parema valijatega seotusega, Keskerakonna ja Reformierakonna puhul oodatust kehvemad valimistulemused, tagasiastumised, partei lõhenemised ning

³⁶ TlnRnKo 1-08-4276.

siseprobleemid.³⁷³⁸

Seega tuleb rahastamise regulatsiooni vajalikkuse ühe põhjusena rõhutada vajadust kaitsta erakondi riskiallikate eest, mis võivad parteile terviklikult negatiivselt mõjuda ja mille võtmise kahju realiseerumisperiood on tunduvalt pikaajalisem kasusaamise perioodist ning kahju võib ka realiseeruda olukordades, kus riski võtmisega seotud isikud ei ole enam institutsiooni juhtimisega seotud.

See tähendab, et riikliku rahastuse piirav regulatsioon ei keskendu vaid riiklikule majandusliku kahju saamise vältimisele, korruptiivsetest või ka lobistlikest suhetest tulenevalt, vaid ka demokraatliku mitmeparteilise süsteemi kaitsmisele parteide võimaliku enesehävitusliku tegevuse eest. Vastava kaitse tagamine eeldaks tõenäoliselt analoogiliste kaitseregulatsioonide vajadust, mida kasutatakse pankade juhtide kvalifikatsiooni tagamisel, samas on poliitiliste parteide puhul raske eeldada tahet sarnase kvaliteedi taseme täitmist nõudvale regulatsioonile.

Suhted, mis eksisteerivad erasektori ja võimukandja vahel, mille käigus rahastust omava poole eesmärgiks on piiratud grupile kasu saamine mõnest võimu omava poole otsusest, on jaotatavad kaheks. Lobism on suures plaanis aktsepteeritav kahe võimusuhte (raha ja poliitiline võim) teineteist toetava koeksisteerimise viisina, kus võib ka esineda negatiivseid mõjutusi, kuid mitte määravas mahus. Samas eksisteerib sellise aktsepteeritud suhte kõrval ka korruptsioon, mis on oma eesmärkide kui ka teguviiside poolest üsna sarnane lobismile, kuid mille puhul esineb selgem tehingulaadne positsioon, mis on ka tinginud eraldiseisva karistusõigusliku regulatsiooni.³⁹

Samas eksisteerib ka teatav hall alla, kuhu kuuluvad tegevused, mis kannavad endas

³⁷ Kaitsepolitseiamet. Käskkiri 21.12.2010 nr 98T. Arvutivõrgus: https://www.kapo.ee/cms-data/_news/5/32/files/peadirektori-kk-98t.pdf; (04.05.2015).

³⁸ Riigiprokuratuur. Kriminaalmenetluse lõpetamise määrus 15.10.2012. Arvutivõrgus: http://www.prokuratuur.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article_files/meikar_lopetamine_15102012.pdf; (04.05.2015).

³⁹ Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 12.03.2015, 7.

tugevat korruptiivset varjundit, näiteks olukorrad, kus erakonna pikaajaline toetaja satub olukorda, kus võimu omav erakond peab andma hinnangu, kuid õiguslikus mõttes korruptsiooniks liigitada ei saa põhjusel, et puudub selge ajaliselt piiritletav seos kasusuhtest, mida saavad võimu omav pool ja rahastaja, et oleks võimalik määratleda see kokkuleppeks korruptiivne tegu toime panna. Seega on tegu määratletav lobistliku käitumisena, sest esineb eesmärk võimu omava isiku käitumise suunamiseks ja kuigi esineb ka rahastuse olemasolu, ei ole seos nende kahe vahel piisavalt tugev.

Riikliku rahastuse piirangud eeldaksid võimukandja poolset hinnangut magistritöös eelnevalt käsitletud riiklikust rahastusest tuleneva ühiskondliku kasu ja liigsest rahastusest lähtuva kahju kontekstis. Näiteks ei ole Eestis riikliku erakondade rahastuse piiramise eelnõus,⁴⁰ antud hinnangut, kas riikliku rahastamise vähendamine võiks omada mõju erasektori rahastajate poolse surve tõusu näol või suurendada erakondade jaoks mõjuvõimuga kauplemisest ja mitte seadusliku rahastuse hankimisest saadavat kasu. Eelnõus puudub seisukoht, kas antud hetkel on oht kirjeldatud situatsioonide esinemiseks piisavalt madal, võimaldamaks riikliku rahastuse vähendamist. Ilma vastavate hinnanguteta on äärmiselt keeruline kujundada seisukohta, kas eelnõul on demokraatia suurendamise kontekstis positiivsed või negatiivsed mõjud.

3.1 Korruptsiooni ja lobismi vahelised seosed

Lobism erineb korruptsioonist seetõttu, et lobisti ja võimu omava isiku vahel ei ole võimalik tuvastada lepingulist suhet. Siiski võib väliselt lobistlik suhe endas kanda olulist erasektori huvi mõne kindla otsuse suhtes ning sarnaselt korruptiivsete suhetega esineda ka võimukandja kasu, kuid ajaline seos võimu omava poole saadava kasu ja annetuse

⁴⁰ Seletuskiri erakonnaseaduse täiendamise seaduse eelnõu juurde. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/695723bc-25c7-4354-be91-d29adecf1e5f/695723bc-25c7-4354-be91-d29adecf1e5f>; 28.04.2015.

teinud isiku saadud kasu vahel võib olla pikaajalise perspektiivi tõttu hägune.

Esineda võib ka olukord, kus erakondade rahastamisega ostetakse ligipääs erakonna otsustusprotsessidele ning kuigi rahastuse hetkel ei pruugi rahastajal esineda kindlat temaatikat mille mõjutamise eesmärgist tulenevalt ta erakonda rahastab, võib rahastust vaadelda krediidina, mida on võimalik vajadusel kasutada, kui mainitud temaatika peaks esile kerkima.

Korruptiivsest lobismist lähtuvat mõju on võimalik mõõta kahju kaudu, mis tekib olukordadest, kus seadusandja tegevus mõjutab majanduslikke suhteid piisaval määral, et tekivad muutused kaupade hindades, mille tavapärasele hinnakujunemisele omab olulist mõju riiklik tegevus näitena suhkru⁴¹ või piimatoodete hinna kujunemisel.⁴² Mõlemast artiklist lähtub, et esineb selge mõju erasektori erakondade toetuste suuruse ja kaupade turuhinna kasvu vahel.

Probleemiks on, et kuigi võimalik on näha selget korruptiivset kasu, mida saab rahastaja kõrgema tooraine hinna näol ning kasu, mida saab erakond annetuste näol, ei ole võimalik neid suhteid õiguslikus mõttes kokku viia ja välistada vastavat hinnamanipulatsiooni.

Lisaks eelnevalt viidatud majanduslikele kahjulikele mõjudele läbi kaupade hindade, eksisteerivad ka personaalsema kasu saadavuse suhted. USA senaatori Franz Leichter kogutud andmetest lähtuvalt, kus New Yorgis aastatel 1981-1985 kahekümneviiest suuremast valimiskampania toetajast omas mõnda olulist linnapoolset positiivset otsust vajavat kaasust, viisteist toetajat. Lisaks leidis ta, et neist kümne puhul suurendasid rahastajad oma toetust kandidaatidele olukorras, kus neile olulist küsimust arutati

⁴¹J.- C. Brooks, A.- C. Cameron, C.-A. Carter. Political Action Committee Contributions and U.S. Congressional Voting on Sugar Legislation. – American Journal of Agricultural Economics 1998, 3, p 446.

⁴²W.-P. Welch. Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports. – The Western Political Quarterly 1982, 4, pp 478-495.

vastavas otsustusorganis.⁴³

Põhjuseks, miks sellist suhet ei saanud juriidiliselt korruptiivseks lugeda, oli, et keegi ei küsinud ega ei pakkunud korruptiivset kasu ja kuigi toetused küündisid miljonitesse dollaritesse ning linnapoolsete otsustuste maksumus, mida sooviti mõjutada, olid kümnetes miljonites dollarites, jääb seadusandlik suutlikus pakkuda ühiskonnale kaitset vastavatest suhetest puudulikuks. Seega on korruptiivne lobism pigem kohanemine õigusregulatsiooniga ja teatav seaduse puudujäägi ärakasutamine.

Samas on just lobismi võimalikust survest tekkiva kahju piiramine põhiliseks aluseks, miks on tarvilik reguleerida erakondadele tehtavate maksimaalsete annetuste suurust. Seda põhjusel, et peamiseks negatiivseks allikaks on suurannetajatelt lähtuv surve, kuna annetuse suuruse ning sellest lähtuva mõjuvõimu vaheline korrelatsioon suureneb astmeliselt annetuse monopoolse seisundi omandamise tõttu.

Üheks efektiivseimaks viisiks piirata lobismist lähtuvat negatiivset majanduslikku mõju on keelata annetused ajal, kui toimub seaduseandja aktiivne tegevus lobistile olulises küsimuses. Siiski on Ameerika Ühendriikide kohtud antud lahenduse osas kriitilised,⁴⁴ sest näevad vastavas piirangus ka olulist sõnavabaduse piiramist ning lobistlikud tegevused ei kanna kohtute arvates sellist negatiivset mõju, mis õigustaks nende vabaduste piiramist.

Siiski argumenteerib Hasen oma essees “Lobbying, rent-seeking, and the constitution”, et kogu lobistliku toime mehhanismi tulemus on soov lobistide kasumit maksimeerida, mille tagamine raiskab olulises mahus ressursi, kuid mille lõpptulemus on ka kapitali ebaefektiivse ümberpaigutamise taotlemine. Lisaks märgib ta, et lobismiga kaasneb

⁴³J. Kraus. Campaign Finance Reform Reconsidered: New York city's public finance program after fifteen years. – Paper presented at the Midwestern Political Science Association Annual Meeting 2005.

⁴⁴R. Briffault. Lobbying and Campaign Finance: Separate and Together. – Stanford Law & Policy Review 2008, 19.

ühiskonna üldisem majandusliku heaolu langus ning sellest tuleneb ka vajadus lobismi vabadust piirava regulatsiooni järele.⁴⁵

Selge on, et lobismi mõju ühiskonnale on seotud lobisti suutlikkusega kasutada oma eesmärgi elluviimiseks suurimat ressursihulka ning kuna kapital jaotub ühiskonnas ebaühtlaselt, tõstatub töös eelpool mainitud erakondadele erinevat mõju omavate ressursside tasakaalu kallutatuse rahaliste ressursside prevaleerituse poole. Seega sõnavabaduse kontekstis on lobistliku tegevuse tulem teiste ressursikandjate sõnavabaduse domineerimise arvelt.

Samas on tähenduslik, et lobism ja korruptsioon esinevad üksteist asendavas suhtes, kus kõrgem korruptsioonitase toob endaga madalama lobismitaseme ning kõrgem poliitilise stabiilsuse tase suurendab lobismi taset.⁴⁶ See tuleneb asjaolust, et korruptiivsete suhete võimalikkuse korral ei ole lobismi tasuvus võrdväärne korruptiivsetest suhetest saadava tasuvusega, kuid lobismi tasuvuspiirid esinevadki vaid stabiilse poliitika korral, kus korruptiivsete suhete esinemise tõenäosus on stabiilsusest tulenevalt viidud madalale.

Lobismiga kaasneva riikliku mõjutatuse hindamine on üsna keeruline ning lobistliku tegevuse ning soovitud tulemi saavutamise läbipaistmatuses tulenevalt on ka kahju ühiskonna õigustundele, võimu legitiimsusele ning lobismi poolt mõjutatud institutsioonidele tunduvalt suurem.⁴⁷ See on mõneti üllatav arvestades, et lobism ei ole iseenesest keelustatud tegevus, kuid kui selle mõjul esineb selgelt võimupositsiooni kahjustumine, viitab see lobismi ja sellesarnaste tegevuste suurema reguleerimise vajadusele.

Samas võib eeldada, et sarnaseid olukordi, kus tavapärase erakonna rahastamisega

⁴⁵ R. Hasen. Lobbying, Rent-seeking, and the Constitution. – Stanford Law Review 2012, 64.

⁴⁶ N.-F. Campos, F. Giovannoni. Lobbying, Corruption and Political Influence. – Discussion Paper 2006, 2313.

⁴⁷ H. Kretschmer, H.-J. Schmedes. Enhancing Transparency in EU Lobbying? How the European Commission's Lack of Courage and Determination Impedes Substantial Progress. – Internationale Politik und Gesellschaft 2010, 1, S 112-122.

saavutab rahastaja tavapärasest suuremat kasu tulenevalt riiklikest diskretsiooni otsustest, esineb ka mitte nii selgelt mõõdetavates olukordades kui seda on töös eelnevalt väljatoodud toormaterjali hinna kujunemine.

Siiski on ka sellistel juhtudel puudu selge korruptiivsusele omane tehingu olemus, mis ei võimalda osalenud isikuid süüdi mõista, kuid kui erakonnad oleks eelpoolmainitud situatsioonis, kus saadud rahastus tuleks tagastada põhjusel, et esineb piisavalt tugev korruptiivne kahtlus ja regulatsioon ei eeldaks inimeste süüd, et erakond peaks rahastuse tagastama väheneks vastavate korruptiiv-lobistlike suhete kasulikkus erakondade jaoks ja sellest tulenevalt võib eeldada ka vastavate suhete vähenemist.

Korruptsiooni lahtiseletamises on eksisteerimas kaks selgitusviisi. Ühtepidi nähakse korruptsiooni *Quid pro quo* tüüpi tehinguna, kus peab eksisteerima mõlema poole jaoks saadav kasu, mille mõjul toimub ühiskonna huvide kahjustumine. Selline tehinguline suhte iseloom peab aga ka ajaliselt piiritletud olema.

Alternatiivse perspektiivina pakutakse aga välja selgitus, kus raha omab poliitiliste ideede turgu moonutavat mõju ning valija ei ole suuteline mõjutama poliitilise võimu vastutusele võtmist.⁴⁸ Siiski on selline kahetine liigitus mõnevõrra eksitav, sest tegu on kahe korruptsioonile omase iseloomuomaduse lahtiselgitamisega, sest on tõenäoline mõlema omaduse kooseksisteerimine ning küsimus puudutab teineteise vahelisi vahekordi, mis aga ei eelda nende välistamist.

Eestis kehtivast regulatsioonist lähtudes,⁴⁹ liigituks juba igasugune erakonda toetav tegevus, kus toetajapool soovib seaduseandja mingisugust, toetaja soovidest lähtuvat tegevust, isegi kui see on vaid ideoloogiliselt soovitud tulem, korruptsiooniks. Seda olukorras, kus ametisik paneb toime mingi teo tingituna näiteks erakonna valimiskampaania toetamise eest, ka juhul kui toetaja selget kasu ei saa.

⁴⁸ S. Issacharoff. On Political Corruption. – Harvard Law Review 2010, 124.

⁴⁹ Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 12.03.2015, 7.

Siiski peaks korrupsioon olema seotud isikulise kasuga, mida saadakse võimu omava isiku toetamise eest. Seda põhjusel, et olukorras kus isik ei saa otsest kasu, on teo mõju ühiskonnale tunduvalt teistsugune, võrrelduna olukorraga, kus isik paneb teo toime enda otsesest majanduslikust huvist lähtuvalt.

Seega on erinev ka teo iseloom ja soovitud tulemus. Selle tõttu on magistr töö autori arvamus, et kui sooviks oleks taolise lobismilaadse suhte karistusõiguslik regulatsioon, vajaks see eraldiseisvat selget õigusnormi ning antud tegevus ei mahu olemasoleva regulatsiooni raamistikku.

Korruptiivsete suhete tekke olulisim soodustav faktor on, et kasu mida erakond saab illegaalse rahastuse kaasamisest on piisavalt suur, et ta tekitab erakonnas surve illegaalse rahastuse kaasamiseks. Selline olukord võib esineda juhul, kui piiratud on üldist erakondade rahastust, mille tulemusel saavad erakonnad oma valimiskampaaniates kasutada vähem meedia teenust, kuid mis samas tähendab, et kui õnnestub hankida teistest erakondadest rohkem rahastust, illegaalse rahastuse näol siis juhul kui see välja ei tule, omab see proportsionaalselt rahastuse piirangu määraga, suuremat tõenäosust valituks osutada. Samas võib sarnane olukord tekkida ka juhul, kui vähendada oluliselt riikliku rahastust, sest sama mehhanismiga tõuseb kasu mida erakond saab illegaalse rahastuse kaasamisest.

Lisaks tekib probleem, et piiratud rahastuse puhul langeb illegaalse raha hind ehk rahastaja saab korruptiivses suhtes osta sama teenust madalama hinna eest. See toob kaasa võimaliku illegaalse rahastuse pakkujate arvu suurenemise ja korrupsiooni taseme tõusu. Seega tuleb arvestada rahastuse piirangute korral võimalike korruptiivsete suhetega ning leida tuleks viis, leevendamaks erakondade survet illegaalsele rahastusele.

Lisaks korruptiivsete ja lobistlike suhete otseselt hinnatavale rahalisele kahjule kaasneb nendega ka üldisem kahju, mis avaldub võimukandja legitiimsuse vähenemises ja

usalduse kaotamises institutsioonide vastu, kelle kohustuseks on vastavate korruptiivsete või lobistlike suhete vastu võidelda. See võib kaasa tuua olukorra, kus erakondade rahastuse ebaseaduslikkuse vastu ei ole selleks loodud institutsioonidel võimalik võidelda, kuna see kahjustaks võimu omavaid isikuid. Kokkuvõttes võib see viia, nagu Eesti näitel saab välja tuua, prokuratuuri usaldusväärse kahjustumiseni.⁵⁰

⁵⁰ Riigiprokuratuur. Kriminaalmenetluse lõpetamise määrus 15.10.2012. Arvutivõrgus: http://www.prokuratuur.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article_files/meikar_lopetamine_15102012.pdf; (04.05.2015).

4. Rahastuse reguleerimist raskendavad asjaolud

Üldiselt saab välja tuua kuus olulisemat lähenemist raha mõjude kontrollimiseks poliitikas. Nendeks on rahaliste toetuste suuruse piirangud, toetamise võimaluse piiramine teatud isikute jaoks, poliitiliste osalejate rahaliste kulutuste piiramine, valimiskampaania ajaline piiramine, avalik kontroll parteide rahastamise üle ja riikliku rahastuse tagamine erakondadele.⁵¹ Vastav liigitus hõlmab peamisi, erinevate riikide poolt kasutatavaid regulatiivseid meetmeid, millega raha negatiivseid mõjutusi piiratakse. Kuigi antud liigitus on üsna laiahaardeline, on see relevantne erinevates korrupsioonivastaste huvigruppide hinnangutes, kes keskenduvad enamasti mõnele faktorile antud loetelust.

Küsimuseks on, kas eelmainitud loetelu ei peaks täiendama karistusõiguslike normidega, mis samuti võivad vähendada raha rolli poliitikas. Seda eriti olukorras, kus karistusseaduslik norm tõstab näiteks korruptiivse teoga vahelejäämisel tekkivat kahju, mis tähendab üldise riski hinna tõusu. See aga korreleerub hinnas, alates millest saab kapital omada mõju poliitikas ning karistusõigusest tulenev kõrge tehingusse sisenemise hind võib viia tehingute arvu vähenemiseni. Lisaks on selge, et karistusõiguslik keeld vähendab ka oma karistuslikust iseloomust lähtuvalt mõningaid ebaseaduslikke suhteid, põhjusel, et isikud ei soovi ka karistatavaid tehinguid sõlmida. Kuigi võiks vaielda, et karistusseaduslik aspekt oma loomult vähendab parteide ligipääsu rahale, omab ta samaaegselt mõjutust ka rahastuse hankimise tulukusele, mis vähendab rahastuse vähenemisest lähtuva korruptiivse surve aspekte.

Poliitikas esineva rahastuse reguleerimisel esineb kaks peamist probleemi. Esmalt, kuna rahastuse regulatsioon väljendub piirangutes kas erakondadele endile või kolmandate isikute tegevusvabadusele, tõstatub erakondade regulatsioonis põhiõiguste

⁵¹ Office of Democracy and Governance. Money in Politics Handbook: a Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. – Technical Publication Series 2003.

kaitseproblemaatika ning vähemalt teoreetiline küsimus, kas piirangud isikute tegevusvabadusele on piisavalt tarvilikud nende esinemiseks. Kuigi põhiõiguste riive küsimus, seostatult erakondade rahastamisega, tõstatub teravamalt just Ameerika Ühendriikidest lähtuvas õiguskirjanduses, sealse konstitutsiooni suurema rolli tõttu üldise õigussüsteemi toimimises, vajab siiski ka mandrieuroopalikus õigussüsteemis keskenduv õigusanalüüs põhiõiguste võimalik riive analüüsi.

4.1 Rahastuse piirangutega kaasnev põhiõiguste võimalik riive

Regulatsiooni loomisel parteide rahastamise ja valimiskampaaniate puhul on võimalik vaadelda kahte peamist probleemi, millesse õiguslooja takerdub. Üheks neist on konstitutsioonist tulenev problemaatika, mille puhul on relevantne küsimus põhiõiguste piiramise mahu ja lubatavuse üle. See on peamiseks takistuseks tõusnud Ameerika Ühendriikide poolt loodud regulatsiooni osas. Sealne kohalik kõrgeim kohus on leidnud, et suurtel korporatsioonidel peab olema, sarnaselt füüsiliste isikutega, sõna- ja tegevusvabadus, teha endale sobivale kandidaadile reklaami ning nende valituks osutumist rahaliselt toetada. See on viinud vastuoluliste *super PAC*-ide tekkele, mis antud hetkel omavad äärmiselt suurt rolli Ameerika poliitmaastikul.⁵² Teine regulatsioonile mõju omav faktor on praktilise iseloomuga. Keeruline on luua regulatsiooni, mis omaks soovitud eesmärgipärast tulemust, välistades samal ajal igasuguse sõnavabaduse piiramise.

Piirangud põhiõigustele peavad olema selgelt suunatud märkimisväärset kahju omavate faktiliste tagajärgede vältimisele. Kuigi õigusloome algetapiks peaks alati olema põhjalik eelnev analüüs,⁵³ siis põhiõiguste puhul on selline analüüsi tähtsus veelgi suurem ja

⁵²R. Briffault. SuperPACS. – Columbia Public Law Research Paper2012, 298.

⁵³ R. Briffault. Lobbying and Campaign Finance: Separate and Together. – Stanford Law & Policy Review 2008, 19.

R. Narits. Good Law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to It in the Republic of Estonia. – Juridica International 2004, IX/

selgem. Sõnavabaduse piiramiseks ei ole piisav põhjendus, millel ei ole selgelt määratletud süsteemsete mõjude tulemit ning hinnangut muutuse üldisemast toimest poliitilisele võimu süsteemile või ka laiemalt ühiskonnale.

Probleem, et regulatsioon puudutab sõnavabaduse piiramist, samal ajal kui muudest õigussüsteemi regulatsioonidest lähtuvalt ja faktilisest ühiskondlikust keskkonnast tulenevalt, on sõna- ja tegevusvabaduse väljendamise osas äärmiselt laialdasi piire soosiv. See tekitab juba iseenesest küsimusi regulatsiooni sobivusest laiemasse õigussüsteemi ning regulatsiooni suutlikkusest täita oma eesmärgid teistest regulatsioonidest lähtuva “süsteemse-toetuse” piiratuse korral.

Sõnavabadus on seotud üldise ühiskonna stabiilsuse tagamisega, andes võimaluse kõigil märku anda oma tahtest või probleemidest ning tuues sellega kaasa üldise ühiskonna heaolu, mis peaks olema ka põhiseadusega regulatsiooni aluseks. Eesmärgiks peaks olema hoida ühiskonnas võimalikult kõrget efektiivsuse taset, mis sõltub üldisest heaolust, suhete võrdsusest ning erinevate sisendite tasakaalust. Samuti vältida mõne osapoole liigset kahjustamist või ebaproportsionaalset mõjuvõimu omamist, mis mõjuks ohtlikult ühiskonna sidususele.

Kui esineb olukord, kus ühiskonna heaolu ka pikas perspektiivis mõne ühiskonnaliikme mõne liikme sõnavabadusest tulenevalt väheneb ja sõnavabaduse piiramisega ei kahjustata indiviidi ebaproportsionaalselt, võttes arvesse tema võimalikku sõnavabadusest tulenevat kahju ühiskonna jaoks, on võimalik kaaluda sõnavabaduse piiramist. Seega tuleks esmajoones hinnata ühiskonna kasu ehk heaolu riigi põhiseadustest tulenevate üldiste printsiipide sisustamise läbi.

Ameerika Ühendriikide kõrgeim kohus käsitles juriidiliste isikute poliitika rahastamise võimaldamise piiramise konflikti asjas *Citizen United v. Federal Election Commission*,⁵⁴

⁵⁴Summary Citizens United v. Federal Election Commission (Docket No. 08-205). Cornell University School of Law. Arvutivõrgus: <http://www.law.cornell.edu/supct/cert/08-205>;

kus peamine problemaatika taandus esimesele konstitutsiooniparandusele, mis puudutab tegevus- ja sõnavabadust. Ameerika Ühendriikide kõrgeim kohus leidis, et sõnavabaduse piiramisega peab olema ettevaatlik ning võimalusel peab püüdma vältida üldisi vabadusi piiravat olukorda. Antud seisukohas puudub konkreetsus ning ei antud vastust küsimusele, milline oleks võimalik lahendus sõnavabaduse piiramise vajaduse vältimiseks. Kuna mitmed demokraatlikud põhimõtted on olemuselt omavahel vastandlikud ning neid on võimalik sisustada üldisest sotsiaal-kultuurilisest taustast lähtuvalt, vajaks põhiprintsiipidele tuginemine kohtuotsuse tegemisel hinnangut ühiskondlikule kasule/kahjule. Ilma selleta muutub üldiste printsiipide sisustamine ebaotstarbekaks.

Sellest tulenevalt on Ameerika Ühendriikide kõrgeim kohus poliitiliste kampaaniate finantseerimise kohta leidnud, et erandkorras on võimalus poliitiliste kampaaniate piiravaks regulatsiooniks lähtuvalt eelduslikust riigi huvi olemasolust, andnud seadusandjale võimaluse regulatsiooniks ka mittetäieliku informatsiooni valdamise situatsioonis.⁵⁵ Seega ei ole sõnavabadus midagi piiramatult eraldiseisvat. vaid siiski sõltub olukorrast ja suhetest, mille pinnalt probleem tõstatub

Põhiseaduse normide mõtte sisustamisel peab kohus kaitsma põhiseaduse ühte olulisemat funktsiooni ehk konservatiivsuse ja stabiilsuse tagamist ühiskonnas ja õigussüsteemis. See ei tähenda, et põhiseadust tuleks vaadelda originistlikust vaatepunktist,⁵⁶ mis on olnud põhiseaduse kirjutamisel tahe. Isikuvabaduste piiramine eeldab suurel määral ka otsustamise ajahetkel relevantsete põhiseaduse põhjenduste olemasolu.

Sõnavabaduse praktiline rakendus on, et Eestis nagu ka mitmetes teistes riikides on

(23.04.2015).

⁵⁵ N. Persily, K. Lammie. Perceptions of Corruption and Campaign Finance: When Public Opinion Determines Constitutional Law. – University of Pennsylvania Law Review 2004, 1.

⁵⁶History as Precedent: The Post-Originalist Problem in Constitutional Law. – The Yale Law Journal 2000, 1.

juriidilistelt isikutelt lähtuv erakonna või ka kandidaatide rahastamine keelatud.⁵⁷ Põhjendusena saab tuua, et äriühingutel erinevalt eraisikutest poliitilised vaated puuduvad.⁵⁸ See on teataval määral vaieldav, sest äriühingute eesmärgiks on oma omanike tegevusvabaduse teostamise võimaldamine. Sellisel juhul võiks eeldada, et äriühingule laienevadki omanike poliitilised huvid, nagu võivad äriühingul olla näiteks omanike huvid heategevusega tegelemiseks. Ameerika Ühendriikides on levinud arusaam, et praktikas võib esineda olukordi, kus annetuse teinud juriidilise isiku omanikud ega ka juhatuse liikmed eraisikuna ei teeks vastavat annetust. See tuleneb asjaolust, et juriidilise isiku jaoks võib olla mõni seisukoht piisava kasumlikusega, samas kui omaniku enda seisukohtadega esineb vastuolu.⁵⁹

Siiski tuleneb juriidiliste isikute poolsete annetuste piiramise regulatsiooni vajalikkus asjaolust, et erakonnaseadusega on piiratud välismaalaste annetused erakondadele, kes ei ole Eestis alalise elamisõigusega.⁶⁰ Nimetatud piirang on mõistetav, sest annetuse tegemine on vaadeldav poliitilistes protsessides osalemisena ning riigi poliitikas peaksid osalema isikud, kelle alaline paiknemine ja ka sellega seonduv heaolu on seotud vastava riigiga. Nimetatuga seonduv probleem, et olukorras, kus juriidiliste isikute annetused oleksid lubatud, on äärmiselt keeruline määrata raha allikat, mis poliitika mõjutamises osaleb.

Esiteks võib Eestis tegutsev äriühing olla mõne välismaise äriühingu tütarettevõtteks, Eesti puhul näiteks pangandus- või kindlustussektoris, millel võib tekkida märkimisväärne huvi poliitika kujundamises osalemiseks näiteks juhtudel, kui riiklikult tõstatuvad eraisikute pankroti seadusandluse muutmise küsimused. Teiseks on rahastuse allikat raske määrata ka põhjusel, et juriidilised isikud saavad olla pidevates majanduslikes suhtes välismaiste isikute või ka läbi kolmandate isikute, välismaiste

⁵⁷ Erakonnaseadus. – RT I 1994, 40, 654... RT I, 29.06.2014, 109; § 12³ lg 2 p 2.

⁵⁸ J. Ginter. Äriühingutel pole maailmavaadet. – Arvutivõrgus: <http://www.aripaev.ee/uudised/2013/11/20/ginter-ariuhingutel-pole-maailmavaadet>; (22.04.2015).

⁵⁹ D. E. Apollonio, R.- J. La Raja. Who Gave Soft Money? The Effect of Interest Group Resources on Political Contributions. – The Journal of Politics 2004, 4.

⁶⁰ Erakonnaseadus. – RT I 1994, 40, 654... RT I, 29.06.2014, 109; § 12³ lg 2 p 8.

isikutega. See aga tähendaks, et äärmiselt kulukas või isegi võimatu oleks määrata rahastuse algset allikat, mis muudaks ka muud hetkel kehtivad piirangud nõrgalt tagatavateks.

4.2 Institutsionaalne alus

Raha mõjutuste õigusliku reguleerimise kontekstis omavad olulist tähtsust ka erinevad organisatsioonid, mille eesmärgiks on raha negatiivsete poliitiliste mõjude vähendamine. Enamasti toimub selline vähendamine läbi korruptiivse raha osatähtsuse vähendamise, kuid selle saavutamiseks osalevad nad survegrupina, nõudes seadusandlikult võimult nende vaadetega sobivat regulatsiooni. Välise vaateleja vajalikkus võimu kontrolliva mõjugrupina tuleneb põhjusest, et õiguslooja ei pruugi omada piisavalt iseenesest lähtuvat tahet olukorra parandamiseks. Sellised organisatsioonid on näiteks : OECD⁶¹, GRECO⁶² ja Transparency International.⁶³

Erakondade rahastamise reguleerimise puhul on üheks negatiivseks mõjuks võimalik korruptiivne suhe riigivõimu kandja ja kapitali omava poole vahel. Kuna sellise suhte üheks pooleks on ka võimukandja, võib õiguslikus regulatsioonis sisalduda võimukandja tahtmatus antud temaatika reguleerimise suhtes. Kuna magistritöös eelnevalt mainitud korruptiivsed suhted on enamasti valijate eest varjatud, võib ühiskonnale tekkiv kahju jääda välja valimistest lähtuvast iseregulatsioonist.

Sellest tulenevalt on oluline roll mitteriiklikel institutsioonidel, mis täidavad huvigrupi funktsiooni, eesmärgiga tagada ühiskonnale parem poliitsüsteemi. Siiski on nende

⁶¹Anti-bribery Convention. Arvutivõrgus:

http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_34859_1_1_1_1_1_1_1,00.html; (22.04.2015).

⁶²Group of States Against Corruption. Arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp; (22.04.2015).

⁶³Transparency International. The Global Coalition Against Corruption. Arvutivõrgus:

<http://www.transparency.org/>; (22.04.2015).

institutsioonide suutlikus mõjutada poliitilisi protsesse, vähendada korrupsiooni taset ning tuua kaasa ka üldiselt parem võimukonkurents, pigem madal. Seda põhjusel, et sellised institutsioonid eksisteerivad mõneti sarnases positsioonis tavapäraste huvigruppidega. Institutsioonid on liikmetele vabatahtlikud ning ei oma erilisi sundmehhanisme riikide suhtes, kelle seadusandluse paremat vastavust organisatsioonide eesmärkidega nad saavutada soovivad. Seega on tegu erinevate opereerimistasanditega, kus üks pool omab seadusandliku võimu ja teine pool soovib seda võimu mingis osas piirata. Siiski, omades rahvusvahelise organisatsiooni staatust, võib teatud ühendustel esineda mõningane mõjuvõim teatud määral regulatsiooni demokraatlikumatest printsiipidest mõjutamiseks.

GRECO ehk *Group of States Against Corruption* on Euroopa Nõukogu juures paiknev liikmesriikidest koosnev ühendus, mille peamiseks tegevuseks on korrupsioonivastane võitlus läbi oma liikmesriikide seadusandluse parandamise.⁶⁴ Kuna GRECO on vabatahtlik organisatsioon, on ka tema soovitude täitmine vabatahtlik, mis eeldab antud organisatsiooni positiivse mõju olemasolul riikide huvi ettekirjutuste täitmiseks. See aga tähendab, et opereerides õiguslikul maastikul, mille reguleerimine toob kaasa seadusandjale pigem ebamugavust, vajab GRECO mõnda seadusandlikule võimule toimivat survestamise võimalust. Vastasel juhul on võimalik olukord, kus näiliselt riik nõustub soovitustega ning justkui viib nad ka ellu, kuid tegelik korrupsiooni vähendav mõju puudub.

Näiteks saaks GRECO puhul rääkida võimalikust mõjutusvahendist ühiskondliku surve kaudu, kui GRECO mõjutaks võimul olevaid isikuid läbi avaliku arvamuse ja valijate perspektiivi mõjutamise. GRECO opereerib aga ainult otseselt riikide seadusandlike organitega. See väljendub asjaolus, et organisatsioon on endale võtnud pigem nõuandva ja soovitusi jagava rolli ning ei rakenda kogu potentsiaali, mis võiks korrupsiooni vähendamiseks olla. See tingib aga asjaolu, et GRECO poolt teostatav korrupsiooni

⁶⁴ Group of States Against Corruption. Arvutivõrgus:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp; (22.04.2015).

vähendava mõju saavutamine võtab äärmiselt kaua aega ning olukorras, kus võimuomavale isikul puudub huvi regulatsiooni tegelikuks parandamiseks, puudub GRECO korrupsiooni vastane mõju täielikult. Siiski ei ole selline lähenemine piisav, võitlemaks korrupsiooniga olukorras, kus regulatsioon mõjub piiravalt võimu omavatele isikutele ning see võib kaasa tuua näilise konstruktiivsuse, mille puhul riik täidab väikest mõju omavaid nõudmisi. Tegelik mõju jääb saavutamata, sest märkimisväärset tähtsust omavad soovitused jäetakse täitmata või täidetakse puudulikult.

Eelmainitud probleeme ei tohiks mõista kui etteheidet GRECO-le organisatsioonina, sest ta on siiski sõltuvuses oma liikmete tahtest ning opereerib eelnevalt paika pandud piirides. Lisaks on seadusandlik pool antud suhtes negativistlikus positsioonis, nõustudes soovitustega, kuid olles samal ajal passiivne tegevustes soovituste elluviimiseks. Ei ole kahtlust, et mainitud organisatsioon omab üldist positiivset mõju ning tunduvalt parem on olukord, kus sellise institutsiooni mõjutused seadusloomele eksisteerivad. Samas tingituna organisatsiooni valitud puudulike mõjutusvahenditega eksisteerimise viisist, on siiski tema iseseisev oluline mõju regulatsiooni kvaliteedi tõstmiseks pigem kaheldav.⁶⁵

Siiski oleks korrupsiooni vähendamise mõistes kasulik, kui eksisteeriks ka institutsioon, mis võitleks korrupsiooni, lobismi ja võimukandja ebaefektiivsuse vastu ning oleks valmis omama mõjuvõimu võimukandja otsuseid mõjutada. Esineks samas vastasmõjuna erasektorist lähtuva rahastuse ja riikliku rahastuse võimu soosiva jagamise vastu.

⁶⁵ GRECO. Forth Evaluation Round.: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Arvutivõrgus:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC%20IV/GrecoRC4\(2015\)1_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC%20IV/GrecoRC4(2015)1_Estonia_EN.pdf); (23.04.2015).

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli anda hinnang poliitikas aktiivselt osalevate erakondade rahastamisega kaasneva võivatele probleemidele ning analüüsida põhjuseid miks on erakondade rahastamise reguleerimine keerukas, seda rahastuse funktsiooni, allika kui ka negatiivsete mõjude kontekstis. Seda aga õiguslikest aspektidest, kus autor ei ole püüdnud anda hinnangut näiteks vajaliku rahastuse suurusele või rahastuse allikate vahekorrale põhjusel, et vastavad hinnangud kannaks subjektiivset poliitilist hinnangut, vaid analüüsinud rahastuse allikate mõju ja võimalikke ühiskonna toimimise mehhanisme, mille pinnalt saab poliitikat õiguslikku regulatsiooni luua.

Erakondade tegevuse puhul on selge, et nende olulisimaks eesmärgiks on olla edukas valimistel ja osutada valituks. Selleks on aga tarvilik eduks valimiskampania olemasolu, mille puhul saab rääkida rahastuse konverteerimisest informatsiooniks. Samas on sellele lisaks vaja ka organisatsioonilist tugevust ning erakonna liikmete kvaliteeti ning eduks kampania eesmärgiks ongi kommunikeerida valijatele antud positiivseid organisatsioonilisi, kui ka isikulisi omadusi.

Samas omab informatiivset väärtust ka ressursi hulk mida erakond kasutada saab oma kampania läbiviimiseks, seda aga juhul kui saab toimuda konkurents ressursi pärast ja eksisteerib mitte riiklik, ehk erasektori rahastus. See aga on vastuolus ühiskonnas prevaleeriva paradigmaga, et tähtsad on kandidaadi lubadused või tema ideoloogia.

Antud magistr töö vaidlustab seda paradigma ning näitab, et kuigi kandidaadi ideoloogiline taust on oluline teatud situatsioonides ei erine see teistest võimalikest reklaami strateegiatest ning valija ja kandidaadi vahel toimuva kommunikatsiooni eesmärgiks on sotsiaalse lähedussuhte tekitamine, mis annab valijale usaldust, et valituks osutumisel arvestab kandidaat valija tahtega.

Antud lähedus suhte olulisusest tulenevalt valituks osutumisel, tuleneb ka asjaolu miks rahastuse vähenemine soosib populistlike ja võimu omavaid erakondi, sest võimu omamine pöörab isikule suuremas proportsioonis avalikku tähelepanu ning populistlikud või eelnevast tegevusest tulenevalt kõrged populaarsust omavad kandidaadid suudavad oma olemusest tulenevalt tõmmata suuremas mahus meedia tähelepanu, mis aga ei tähenda, et tegu oleks parimate võimalike kandidaatidega, kuid kindlasti ei lükka ka seda ümber.

Lisaks puudutab magistritöö asjaolu, et ühiskonnas eksisteerib grupe, kelle tähelepanu on pööratud vähesemal määral poliitikas toimuvale ja kelle puudub igapäevane poliitika jälgimishuvi. Nende gruppide aktiveerimine nõuab aga suuremas mahus valimisinformatsiooni ja kuigi võib esineda olukord, kus keskmise inimese jaoks esineb juba liigses mahus reklaami ning reklaam tekitab temas ebamugavust siis esineb ühiskonnas ka oluliselt vähem informeeritud grupe kelle valimistesse kaasamise huvi teenib mahukas reklaamikampaania.

Töö arutleb ka kust peaks tulema erakondade rahastus, sest kasu erakondade olemasolust ja võimu kvaliteedi tagamisest saab kogu ühiskond. Näiteks esineb erasektorist pärineva rahastuse oht, et rahastus kannab endaga kaasas teatud erakonna välist eesmärki mille tulemusel ei ole võimukandja enam oma otsustes vaba. Samas kaasneb riikliku rahastusega probleem, et isikud kes otsustavad rahastuse summade üle või nende jaotus süsteemide üle on ka isikud kes riiklikust rahastusest kõige rohkem võidavad ning sellest tulenevalt on küsimus riikliku rahastuse erapoolituses.

Samas aitab riiklik rahastus alandada kasu mida erakond saaks illegaalsest rahast ning läbi sellise illegaalse rahastuse inflatsiooni, aitab riiklik rahastus seda vähendada. Lisaks leiab töös märkimist ohud mida liigne erakondade rahastus endaga kaasa toob. Üheks selliseks väljenduseks on näiteks liikmete eneste isikliku rahastuse panustamisest saadav kasu tõus, kuna valimis turul on üldisem rahastuse defitsiit.

Selle tulemus on aga, et isikut kes juba omavad võimu on valmis panustama suuremal määral ressursi võrreldes võimu mitte omavate isikutega. See aga toob endaga kaasa mõnes mõttes riikliku rahastus süsteemi, mis olemuselt soosib ainult võimu omavaid isikuid. Lisaks on sellisel juhul ohuks, et riiklikud institutsioonid politiseeruvad, sest erakond saab oma liikmetelt, kellele ta on tasuva teenistuse taganud, suuremat liikmemaksu nõuda.

Eraldi on probleemiks, ka et uued või vähem tuntud erakonnad vajavad neile langeva madala tähelepanu tõttu, suuremat rahastust, et nad oleksid suutelised läbi lööma. Riiklik rahastus aga lähtub rahastusel valimistulemusest ning kokkuvõttes ei soosi selline süsteem uute erakondade teket või nende püsijäämist ka juhul, kui on õnnestunud korraks parlamenti pääseda.

Erasektori rahastuse puhul on aga probleemiks, et esmalt võib erasektorist kaasneda mõne teema intensiivne mõjutus soov, kuid teiseks probleemiks on ka asjaolu, et kuna erinevad huvigrupid konkureerivad võimu teostava isiku tähelepanu pärast, on rahastus tänu oma mahule selline ressurss, mis võib kergesti omandada monopoolse seisundi ideede mõjutuse osas.

Sellest tuleneb ka erasektorist pärineva rahastuse reguleerimise vajadus, kuid erasektorist tuleneva raha piiramisel tekivad probleemid, kus tekib surve rahastuse illegaalseks muutumise osas mis jällegi toob endaga kaasa suuremat korruptsiooni taset.

Magistritöö puudutab ka olukorda, kus rahastuse piirangud toovad endaga konkurentsi keskme muutumise valijatelt rahastajatele. Seda viisil, kus valimiskampania edukaks läbi viimiseks on tarvis rahalist ressursi ning erakondadel on otstarbekam anda lubadusi mis toetavad rahastajate taht, kellede poolne toetus tagab siis erakonna võimu saavutamise. Selline olukord ei pruugi aga oma olemuselt olla korruptiivne vaid rahastuse vähendamine võib muuta vastava erakonna strateegia otstarbekaks.

Töös leiab ka süstemaatilise riski problemaatika käsitus. Autor leiab, et süstemaatiline risk mis on pangandusest lähtuv termin ning mille puhul on tähendatav ahelreaktsiooni teke ning sellest ülatuslikult suurem kahju tekkimine on samastatav ka erakondadest rääkides. Kuna mõlemad organisatsioonid opereerivad ühiskonna usaldusega võib selle kadumine viia sellises mahus reaktsiooni tekkimisele, mis erakondade puhul tähendab liikmete lahkumist ja võib ka lõppeda erakonna sellisel kujul nagu ta eelnevalt eksisteeris kadumisega. Sellist riski võivad võtta erakondade juhid aga teiste erakonna liikmete teadmata, kuigi riski realiseerumisel omab kahjustav mõju mingil määral kõiki erakonna liikmeid.

Autor leiab, et selline olukord, kus mõni erakond kaob tingituna liigse riski võtmisest on kahjulik demokraatlikule mitme partei süsteemile ning kuigi on raske näha lahendust, mis välistaks erakondi selliseid riske võtmast, võiks olla eesmärgiks selliste riskide võtmise raskendamist.

Töös leiab puudutamist ka lobismi kahjulik mõju nii legitiimsusele kui majanduslikule heaolule. Põhjusel, et lobism võib esineda olukorras, kus tal on sarnast kvaliteeti korruptiivsetele suhetele, kuid ei ole väliselt võimalik tuvastada kaubanduslikku suhet võimu kandja ja raha pakkuja vahel. Siiski on tähendatav rahastuse liikumine võimu positsiooni omavale erakonnale ja ühiskondliku kahju saamine.

Autor leiab, et juhul, kui on võimalik suurem erakondade rahastus siis, hind et see koormab liigselt maksumaksjaid ei ole liiga kallis vältimaks kahju mida toob korruptiivne või lobistlik rahastus. Ideaalis võiks otsida õiget tasakaalu riikliku ja erasektorist tuleneva rahastuse vahel, kus oleks tagatud mõlema rahastuse liigi head küljed. Seega ei nõustu autor populaarsust koguva ideega erakondade rahastuse või reklaami vabaduse piiramise osas ning näeb nendega kaasnevaid kahjulikke mõjusid.

Eelviimases osas puudutab töö mujal maailmas rahastuse piirangute puhul käsitletava

sõnavabaduse probleematika osas. Kuna rahastuse kasutamise piirangud piiravad võimalike rahastajate väljendusvabadust, võib antud probleem ka Eestis mingil hetkel muutuda piisavalt oluliseks, et sellest tulenevalt vajab ka rahastust piirav regulatsioon ümber tegemist. Siiski leiab autor, et sõnavabadus ei ole midagi mille kaitse peaks rakenduma olukorras, kus sõnavabadus muutub ühiskonnale kahju tekitavaks, mis tekib olukorras kus rahastus omab liiga suurt mõjuvõimu võrreldes teiste sõnavabadus rakendus võimalustega.

Viimases osas aga leiab käsitlust institutsionaalne mõju mis omab survet regulatsiooni loomiseks ja mis on ka vajalik, sest võimu omava isiku huvi võib antud juhul olla vastuolus ühiskondlike huvidega ning selles plaanis on tervitav väline mõjutus institutsioon, aga autori arvates ei ole GRECO piisavalt mõjukas, ega saagi seda olla kuna tema eesmärk on olla pigem soovitusi ja nõu andvas situatsioonis.

The complexity of creating the regulation for the funding of political parties

Summary

The aim of the thesis is to analyse the problems accompanying the funding of political parties that participate actively in formation of political decisions that affect different interest groups.

The complexity of the funding of political parties activities arises from different aspects, for example from the purpose of the funding, the resources of the funding and different problems that might be the outcomes of the funding. The thesis does not concentrate on the exact proportions of funding of political parties that originate from different sources of funding. The purpose was to examine the relevant mechanisms of society that impact the foundation of the regulation of political funding.

Public has been dissatisfied with great amounts of resources that parties has been using on their election campaigns. This has brought forth voices of cutting public party funding. But this means that parties will be more prone to corruptive relationships cause cutting of funding means that getting funded by private sector is even more important and parties are more willing to accept the offer.

The aim of political parties is to stand as a candidate in local or parliamentary elections and become elected. It requires effective election campaign through which the funding of political parties is converted into the information. It also requires that the members of political parties have good qualities and that they can make their electors aware of their knowledge and skills.

The amount of money that political parties can use for their activities also gives

information about the strength and qualities of the political parties. It requires that the funding of political parties consists of both public and private funding. The inclusion of private funding increases the competition between different political parties and helps to raise the awareness of members of the society about the best political candidates and their qualities. The ideology of the political party is relevant when choosing between different political candidates but more important is that the political candidate has the ability to identify himself with his potential voters. It increases the probability that the candidate that becomes elected will considerate his voters' welfare in its deeds.

The importance of the ability to identify himself with his potential voters is the reason why the shortness of financial resources favour political parties in power and with populist ideologies. These members of political parties are able to draw the attention of the Media. It is not rare that for this purpose political parties try to employ new members that are familiar to voters due their former working experience, for example actors, singers. They are able to perform but it does not always mean that they are best candidates that have all good qualities. The ability to perform can sometimes be misleading.

The thesis concentrates also on the members of the society that are not interested in politics and they do not follow the daily news. In order to activate these groups of society, they need to be provided with the information about potential candidates and their political views in greater extent.

The existence of political parties is crucial for the society and decisions of political parties in power impact every member of society. That is the reason why the activities of political parties are partially funded by the state. The public funding of political parties helps to avoid the inclusion of illegal financial resources.

The negative aspect about the public funding of the political parties is that it is the most profitable for political parties in power. They can impact the funding of political parties

and they are also willing to provide more of their income to the activities of their party in order to stay in power.

The public funding also does not consider the weaker position of the newly founded and unfamiliar political parties. The costs for entering into competition are bigger and political parties in power are in favoured. That is one of the reasons why private funding of political parties is important.

Private funding of political parties consists of the membership fees of the members of political parties and their donations. The private funding of political parties also consists of donations of different interest groups of the society. They have different aims and interests that they try to maximise through donating money to political parties that carry the same views as they do.

Private funding of political parties indicate to other potential donators that this political party is trustworthy and it may increase the private funding that political party receives. The potential threat is that political activities are aimed at some small groups of society that can provide for political party financial resources requires. That is the reason why at least partially the private funding of political parties should be regulated. It is important that the regulation was moderate.

Difference between corruption and lobbying is that when corruption can be seen as a *Quid pro quo* transaction, the lobbying has more of a rent-seeking goal. This means that usaly lobbyist is not the one who gains dirrectly from lobbying but still it can be quite expencive for the society cause the usual outcome is displacement of public resorces witch brings forth loss of economic welfare. Also there can be seen a lobbying relationship where time frame of party funding and gains of lobbyist are so far appart that they can't be considered corruptive relationship.

The thesis also provides information about the systematic risk. Although the term is used

in the field of banking, it can also be described in the context of the funding of political parties. Both banks and political parties operate with the trust of the society. Once it is lost, it may cause severe damage. In the context of political parties it means that members will leave the party and it may result in the non-existence of the party.

When working with restrictions of funding to protect parties from corruptive relationships and power of private funders, we also have to consider whether restriction to funding bring more gains than restriction of speech and whether limitation is in this case just, cause high amount of funds can overcome other types of free speech.

Kasutatud kirjandus

1. Ackerman, B., Ayres, I. Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance. Haven and London: Yale University Press 2002.
2. Arditi, B. Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan. – Political Studies 2004, 52.
3. Apollonio, D. E., Raymond J. La Raja. Who Gave Soft Money? The Effect of Interest Group Resources on Political Contributions. – The Journal of Politics 2004, 4.
4. Bolleyer, N., Trumm, S. From parliamentary pay to party funding: The acceptability of informal institutions in advanced democracies. – European Journal of Political Research 2014, 4.
5. Bonneau, C.-W. The Effects of Campaign Spending in State Supreme Court Elections. – Political Research Quarterly 2007, 3.
6. Breaux, D., Gierzynski, A. Legislative Elections and the Importance of Money. – Legislative Studies Quarterly 1996, 3.
7. Briffault, R. Lobbying and Campaign Finance: Separate and Together. – Stanford Law & Policy Review 2008, 19.
8. Briffault, R. SuperPACS. – Columbia Public Law Research Paper 2012, 298.
9. Brooks, J.- C., Cameron, A.- C., Carter, C.-A.. Political Action Committee Contributions and U.S. Congressional Voting on Sugar Legislation. – American Journal of Agricultural Economics 1998, 3.
10. Campos, N.-F., Giovannoni, F. Lobbying, Corruption and Political Influence. – Discussion Paper 2006, 2313.
11. Chamaj, M., Iorga, E., Moraru, A., Perottino, M., Shevliakov, I., Zbieranek, J., Walecki, M. Legislation and control mechanisms of political parties funding Czech Republic Poland Romania Ukraine. Bucharest: Institute for Public Policies (IPP) 2005.
12. Cho, J. Political Ads and Citizen Communication. – Communication Research 2008, 4

13. Eesti Koostöö Kogu. Erakonnad: valimised. Arvutivõrgus:
<http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/rahvakogu/erakonnad-valimised/>.
14. Eesti Vabaerakond. Eesti Vabaerakonna lühike valimisplatvorm. Arvutivõrgus:
<http://vabaerakond.ee/eesti-vabaerakonna-luhike-valimisplatvorm>.
15. Federico, C.-M., Jost, J.-T., Napier, J.-L. Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities. – The Annual Review of Psychology 2009
16. Gilens ,M., Page, B.-I. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. – Perspectives on Politics 2014,
17. GRECO. Forth Evaluation Round.: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Arvutivõrgus:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC%20IV/GrecoRC4\(2015\)1_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/RC%20IV/GrecoRC4(2015)1_Estonia_EN.pdf).
18. Franz, M.-M., Ridout, T.-N. Does Political Advertising Persuade? – Political Behavior 2007, 4.
19. Garthwaite, C., Moore, T.-J. Can Celebrity Endorsements Affect Political Outcomes? Evidence from the 2008 US Democratic Presidential Primary. – J Law Econ Organ 2012, 10.
20. Ginter, J. Äriühingutel pole maailmavaadet. – Arvutivõrgus:
<http://www.aripaev.ee/uudised/2013/11/20/ginter-ariuhingutel-pole-maailmavaadet>.
21. Goidel, R.-K., Shields, T.-G., Tadlock, B. The Net Impact of Media Exposure on Individual Voting Decisions in U. S. Senate and House Elections. – Legislative Studies Quarterly 1995, 3.
22. Grossmann, M., Lipsitz, K., Sides, J., Trost, C. What Voters Want From Political Campaign. – Political Communication 2005,22.
23. Group of States against corruption. Arvutivõrgus:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.
24. Hasen, R. Lobbying, Rent-seeking, and the Constitution. – Stanford Law Review 2012, 64.
25. Hopkin, J. The Problem With Party Finance: Theoretical Perspectives on the

- Funding of Party Politics. – Party Politics 2004, 6.
26. Issacharoff, S. On Political Corruption. – Harvard Law Review 2010, 124.
27. Iyengar, S., Prior, M. Political Advertising: What Effect on Commercial Advertisers? Arvutivõrgus:
<http://web.stanford.edu/~siyengar/research/papers/advertising.html>.
28. Kaitsepolitseiamet. Käskkiri 21.12.2010 nr 98T. Arvutivõrgus:
https://www.kapo.ee/cms-data/_news/5/32/files/peadirektori-kk-98t.pdf.
29. Kraus, J. Campaign Finance Reform Reconsidered: New York city's public finance program after fifteen years. – Paper presented at the Midwestern Political Science Association Annual Meeting 2005.
30. Kretschmer, H., Schmedes, H.-J. Enhancing Transparency in EU Lobbying? How the European Commission's Lack of Courage and Determination Impedes Substantial Progress. – Internationale Politik und Gesellschaft 2010, 1.
31. Krishna, A. Enhancing Political Participation in Democracies: What is the Role of Social Capital? – Comparative Political Studies 2002, 4.
32. Langer, A., Scammell, M. Political Advertising: Why Is It So Boring?– Media, Culture and Society 2006, 5.
33. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
34. Narits, R. Good Law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to It in the Republic of Estonia. – Juridica International 2004, IX.
35. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Republic of Latvia Parliamentary Elections 2 October 2010. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report. Arvutivõrgus:
<http://www.osce.org/odihr/elections/70939?download=true/>.
36. Office of Democracy and Governance. Money in Politics Handbook: a Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. – Technical Publication Series 2003.
37. Panagopoulos, C. - Leveling the Playing Field: Publicly Financed Campaigns and Electoral Competition. - Costas Panagopoulos ed. 2011.

38. Persily, N., Lammie, K. Perceptions of Corruption and Campaign Finance: When Public Opinion Determines Constitutional Law. – University of Pennsylvania Law Review 2004, 1.
39. Pildes, R. Political Parties and Constitutionalism. - New York University Public Law and Legal Theory Working Papers 2010, 3-1-2010.
40. Prat, A. Rational Voters and Political Advertising. –The Oxford Handbook of Political Economy 2008.
41. Schwarcz, S.-L. Systemic Risk. – Duke Law School Legal Studies Research Paper Series 2008.
42. Summary Citizens United v. Federal Election Commission (Docket No. 08-205). Cornell University School of Law. Arvutivõrgus:
<http://www.law.cornell.edu/supct/cert/08-205>.
43. Super-Pac. Arvutivõrgus:
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/super-PAC>.
44. Transparency International. The Global Coalition against corruption. Arvutivõrgus: <http://www.transparency.org/>.
45. Tushnet, M. Critical Legal Studies and Constitutional Law: An Essay in Deconstruction. – Stanford Law Review 1984, 36 (1-2).
46. Unger, R.-M. The Critical Legal Studies Movement. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press 1986.
47. Zamboni, M. Law and politics. Berlin: Springer 2008.
48. Welch, W.-P. Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports. – The Western Political Quarterly 1982, 4.
49. Williams, R. Regulating Political Donations by Companies: Challenges and Misconceptions. – The Modern Law Review 2012, 6, pp 951-980.
50. Wohlgemuth, M. Entry Barriers in Politics, or: Why Politics, Like Natural Monopoly, Is Not Organised as an Ongoing Market-Process. Arvutivõrgus:
http://www.gmu.edu/depts/rae/archives/VOL12_2_1999/wohlgemuth.pdf.

Kasutatud õigusaktid

51. Anti-bribery convention. Arvutivõrgus:

http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_34859_1_1_1_1_1,00.html.

52. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349... RT I 2003, 64, 429.

53. Erakonnaseadus. – RT I 1994, 40, 654... RT I, 29.06.2014, 109.

54. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 3.

55. Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 12.03.2015, 7.

Kasutatud kohtupraktika

Kasutatud ringkonnakohtu praktika

56. TlnRnKo 1-08-4276.

Kasutatud Riigiprokuratuuri praktika

57. Riigiprokuratuur. Kriminaalmenetluse lõpetamise määrus 15.10.2012.

Arvutivõrgus:

http://www.prokuratuur.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article_files/m_eikar_lopetamine_15102012.pdf.

Muud materjalid

58. Seletuskiri erakonnaseaduse täiendamise seaduse eelnõu juurde. – Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/download/695723bc-25c7-4354-be91-d29adecf1e5f/695723bc-25c7-4354-be91-d29adecf1e5f>.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Hardi Aaspõllu (sünnikuupäev: 25.06.1987)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„**POLIITIKA RAHASTUSE REGULEERIMISE KEERUKUSE PÕHJUSED**“,
mille juhendaja on PhD Jaan Ginter,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil,
sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja
lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas
digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 15.05.2015.a