

Erakonnaseaduse, krediidasutuste seaduse ja
põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse
muutmise seaduse eelnõu seletuskirja juurde

Lisa

Kooskõlastustabel

Märkuse esitaja ja märkus/kommentaar	Justiitsministeeriumi seisukoht
1. Riigikogu Kantselei <p>1 Eelnõuga muudetakse keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgi nii, et keelatud annetuse 30 päeva jooksul tagastamata jätmisel tekib annetuse saajal kohustus see riigieelarvesse kanda ja sellega viivitamisel tasuda intressi 0,06% päevas keelatud annetuse summalt. Kui keelatud annetus on ese, tuleb see tagastada või tagastamise võimatuse korral müüa ja kanda müügist saadav tulu riigieelarvesse. Samas võib keelatud annetus olla ka muud laadi rahaliselt hinnatav hüve nagu teenus, kaupade erakonnale kasutusse andmine tingimusel, mis teistele ei ole kättesaadav, nõudest loobumine või tavapäraselt siduvatest kohustustest vabastamine (vt EKS § 123 lõikes 2 toodud loetelu). Soovitame eelnõu seletuskirjas selgitada menetlust ka selliste annetuste puhul. Näiteks kas ja millal loetakse erakonnale osutatud teenuste eest arvete tasumata jätmine keelatud annetuseks, kuidas toimub sellisel juhul annetuse summa riigieelarvesse kandmine ja kas annetuse tegijale jääb endiselt nõudeõigus osutatud teenuse eest tasu saamiseks.</p>	<p>Mittearvetatud. Selgitus: ERJK on senise tegevuse käigus korduvalt hinnanud erakonnale osutatud teenuseid ning neid kvalifitseerinud ka keelatud annetusena. Seaduse tasandil täpsema regulatsiooni loomine ei ole hädavajalik.</p>
<p>2. Eelnõuga kavandatavas EKS § 12¹² lõikes 3 nähakse ette, et erakonnale riigieelarvest makstavat eraldist vähendatakse kuni 50% ulatuses, kuni keelatud annetuse summa on eraldistest täies ulatuses kinni peetud, kuid mitte kauem kui 12 kuud. Seletuskirjas on öeldud, et „Kui keelatud annetus on nii suur, et 12-kuuline riigieelarve eraldiste vähendamine ei kata keelatud annetuse väärtust ära, saab ERJK algatada ettekirjutuse alusel täitemenetluse.“ Leiname, et sättes või eelnõu seletuskirjas võiks täpsustada, kuidas arvestatakse eraldise vähendamist juhul, kui erakonnal on täitmata mitu erinevat ettekirjutust keelatud annetuse riigieelarvesse kandmise kohta. Näiteks võib tuua olukorra, kus keelatud annetused on küll väiksemad, kuid kokku ei oleks võimalik 12- kuulise perioodi jooksul neid summasid riigieelarveliste eraldiste vähendamisega katta.</p>	<p>Mittearvestatud. Selgitus: Hetkel ei ole kavandatud vastavat detailsemat regulatsiooni, kuna tõenäosus kirjeldatud olukorra tekkimiseks ei ole suur.</p>
2. Haridus- ja Teadusministeerium <p>Haridus- ja Teadusministeeriumile on esitatud kooskõlastamiseks erakonnaseaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt muudetakse erakonnaseaduse paragrahvi 12⁶ esimese lõike esimene lause ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakonna sidusorganisatsioon käesoleva seaduse tähenduses on sihtasutus või mittetulundusühing, mille tegevus on suunatud käesoleva seaduse §-s 1 määratletud erakonna eesmärkide saavutamisele.“ Ühtlasi lisatakse samasse paragrahvi kuues lõige, mille kohaselt erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on õigus tuvastada haldusaktiga sidusorganisatsiooniks olek. Eelnõu seletuskiri mõõnab, et sidusorganisatsiooni mõiste kujundamine on oluline, kuid keeruline (lk 20). Liiga lai mõiste seab põhjendamatult erinevatele isikutele ulatuslikud piirangud. Liiga kitsas definitsioon kätkeb ohtu, et leitakse viis regulatsioonist</p>	<p>Arvestatud: eelnõus on loobutud ERJK-le sidusorganisatsiooni tuvastamise õiguse andmisest. Samas peame vajalikuks tulevikus sidusorganisatsioonide kindlaksmääramisega seonduva veelgi täpsemat ja selgemat sätestamist ning ministeeriumide vahel koostöö jätkamist sobiva lahenduse leidmisel.</p>

<p>mööda minna. Hoolimata sellest, et tunnistatakse küsimuse olulisust, ei lahendata seda eelnõuga seaduse tasemel. Selle asemel jäetakse sidusorganisatsiooni mõiste kujundamine erakondade rahastamise järelevalve komisjonile, millel seletuskiri soovib vastu võtta „nt halduse sise-eeskirja“, kus mõiste defineerida (lk 21). Sellest jäeldub, et seletuskirjas mõõndakse sidusorganisatsiooni mõiste selgema definitsiooni võimalikkust, mis kaitseks sihtasutusi ja mittetulundusühinguid liigsete piirangute eest, ent jäetakse selgem definitsioon andmata. Selgema definitsiooni võimalikkust näitab ka seletuskirjas toodud avatud loetelu. Põhiseadusega kooskõlas tuleb olulised piirangud kehtestada seadusega (PS § 3, § 9, § 14, § 48). Seadusega piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused on vajalikud, et välistada haldusorgani omavoli. Eelnõuga antakse erakondade rahastamise järelevalve komisjonile õigus kehtestada ühingute tegevusvabadusele sedavõrd olulised piirangud, et nende rakendamise tingimused peavad põhiseaduse kohaselt olema reguleeritud seadusega. Ülaltoodut arvestades soovib Haridus- ja Teadusministeerium kaaluda, kas sidusorganisatsiooni mõiste defineerimine seaduse tasandil aitaks kaasa suurema selguse loomisele täitevvõimu tegevuses</p>	
<p>3. Rahandusministeerium</p>	
<p>1. Eelnõu § 1 punkti 18 (erakonnaseaduse, edaspidi EKS § 12⁴ lõiked 2 ja 3) kohaselt on erakond kohustatud keelatud annetuse, mida ei ole võimalik tagastada, kandma riigieelarvesse (ka kehtivas seaduses on nii). Samuti, kui keelatud annetus on ese, mida ei ole võimalik tagastada, siis see müüakse samuti maha ja raha kantakse riigieelarvesse. Õigem oleks öelda, et „kantakse riigi tuludesse“. See oleks ühtne ka teiste sarnaste regulatsioonidega, näiteks kriminaalmenetluse seadustik, riigivara seadus jne.</p>	<p>Arvestatud.</p>
<p>2. Esitame täiendavalt EKS muutmiseks järgmised ettepanekud: 2.1. EKS § 12² lõike 1 kohaselt (eelnõuga seda lõiget ei muudeta) võib erakond sõlmida laenulepingu ainult juhul, kui laenuandja on krediidasutus ning laenamine toimub turutingimustel. Laenulepingut võib tagada ainult erakonna varaga või tema liikme käendusega. Arvestades, kui keeruline on saada kätte infot kolmandatest riikidest, teeme ettepaneku, et erakonnad võivad laenu võtta ainult Euroopa Majandusühendusse (EMÜ) kuuluvate riikide krediidasutustest. Sellisel juhul saaks Riigikogu erakondade rahastamise järelevalvekomisjon vajadusel teavet saada EMÜ riikide krediidasutustest. Kolmandatest riikidest teabe kättesaamine võib olla raskendatud või isegi võimatu ja see komplitseeriks oluliselt erakondade järelevalvet. 2.2. EKS §-s 12⁵ (eelnõuga ei muudeta) kasutatakse terminit „arvelduskonto“. Termin „arvelduskonto“ kasutamine võib olla eksitav ja tekitada teatud juhtudel segadust. Igapäevaseks arveldamiseks kasutatakse pankades maksekontosid (makseteenuste regulatsioon tuleneb Euroopa Liidu vastavast direktiivist). Erakonnad (ja üldse nn jaepanganduses) kasutavad maksekontosid, aga ka erinevaid hoiukontosid (nn säästukontod, tähtajalised hoiustamiseks peetavad kontod). Teeme ettepaneku EKS § 12⁵ tekst sõnastada: „(1) Erakond võib avada ja kasutada ainult neid EMÜ-sse kuuluva riigi krediidasutuse makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni. (2) Üksikkandidaat võib valimiskampaania tulude laekumiseks ja kulude tegemiseks kasutada vaid selliseid EMÜ-sse kuuluva riigi krediidasutuse makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni.“</p>	<p>Arvestatud osaliselt. EKS paragrahvi 12⁵ lõiked 1 ja 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:</p> <p>„(1) Erakond võib avada ja kasutada vaid selliseid makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni.</p> <p>(2) Üksikkandidaat võib valimiskampaania tulude laekumiseks ja kulude tegemiseks kasutada vaid selliseid makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni.“;</p> <p>Euroopa Majandusühenduse tingimuse lisamine vajab edasist arutelu, seda enam, et ei ole täpselt aru saada, kas silmas peetakse Euroopa Liidu liikmesriike või midagi muud.</p>
<p>4. Siseministeerium</p>	
<p>1. Eelnõu § 1 punkti 20 osas palume selgitada, kas sidusorganisatsiooni seos valimisliiduga on teadlikult välistatud ning pole saanud käsitlust või tuleks seda diskussiooni avada ja kaaluda vajaliku täienduse tegemist. Nimelt on valimisliidud aktiivsed kohalike omavalitsuste volikogude valimistel ning sellele eelneval ja järgneval perioodil.</p>	<p>Arvestatud: eelnõus on loobutud ERJK-le sidusorganisatsiooni tuvastamise õiguse andmisest. Samas peame vajalikuks tulevikus sidusorganisatsioonide kindlaksmääramisega seonduva veelgi</p>

<p>Isegi kui mittetulundusühing on registreerimata, võib tal olla kokkupuudet nn sidusorganisatsioonidega ja tegevustega erakondade juures, mida on soov ning vajadus eelnõuga senisest enam reguleerida. Seetõttu teeme ettepaneku kaaluda valimisliitude osas erakondadega sarnase seotuse loomist. Ühtlasi märgime, et antud muudatusega antakse erakondade rahastamise järelevalve komisjonile õigus otsustada, millised mittetulundusühingud ja sihtasutused on sidusorganisatsioonid. Eelnõu § 1 punkti 28 muudatuse kohaselt on mittetulundusühingu või sihtasutuse ainus võimalus sellist otsust vaidlustada kohtusse pöördumise teel. Siseministeeriumi hinnangul peaks enne kohtusse pöördumist, olema võimalus sellist otsust ka kohtueelselt vaidlustada. Leiame, et sidusorganisatsiooniks määratud organisatsioonil peab olema võimalus esitada vastuväiteid erakondade rahastamise järelevalve komisjonile, kellel omakorda tuleb esitatud vastuväiteid kaaluda ja põhjendada nende arvestamata jätmist.</p>	<p>täpsemat ja selgemat sätestamist ning ministeeriumide vahel koostöö jätkamist sobiva lahenduse leidmisel.</p> <p>Valimisliitudega seonduva tähelepaneku osas selgitame, et eelnõuga ei ole ette nähtud muuta olemasolevat lähenemist, mille kohaselt omavad sidusorganisatsioone erakonnad. Mõistame, et teoreetiliselt on võimalik sidusorganisatsiooni omada ka valimisliidul, kuid selles osas ei ole EKS-i muudatusi ette nähtud.</p>
<p>2. Eelnõu § 1 punktiga 21 muudetakse erakonnaseaduse § 12⁶ lõikeid 4 ja 5 ning lõikega 5 reguleeritakse erakondade kohustust teavitada erakondade rahastamise järelevalve komisjoni oma sidusorganisatsioonidest. Palume kaaluda, kas selline meede on piisav või tuleks läbipaistvust silmas pidades avalikustada ka seotud sidusorganisatsioonide nimed kas erakondade veebilehtedel või erakondade rahastamise järelevalve komisjoni kodulehel. Avalikustamine annaks avalikkusele ja valijale selgema ülevaade, kuidas poliitikat tehakse ja millised organisatsioonid poliitiliselt aktiivsed võivad olla.</p>	<p>Võetud teadmiseks. Selgitus: Erakonna veebilehel vastava teabe avaldamine on igati tervitatav. ERJK veebilehel avaldatavatest rahastamise aruannetest on nähtav ka erakonna sidusorganisatsiooni nimi - seda muidugi juhul, kui sidusorganisatsioonist nõuetekohaselt teavitatud on.</p>
<p>3. Eelnõu § 1 punktis 27 esitatud erakonnaseaduse § 12¹² lõike 3 esimese lause (valitsusasutus peab riigieelarve igakuist eraldist lõikes 2 nimetatud korralduse alusel vähendama alates korralduse saamise kuule järgnevast kalendrikuust) osas märgime, et kui erakondade rahastamise järelevalve komisjon annab näiteks korralduse kalendrikuu viimasel päeval, siis ei tohi eraldist riigieelarvest maksta järgmisel kuul kogu summas. Samas on Siseministeeriumil kohustus maksta eraldist välja kuu viiendaks kuupäevaks. Leiame, et kuu viimase päeva ja järgmise kuu viienda kuupäeva vahel on liiga vähe aega, et teha Riigi Tugiteenuste Keskusele (edaspidi RTK) teavitus eraldise väljamaksmiseks väiksema summas. Siseministeerium peab RTK-le andma maksete info vähemalt kaks tööpäeva enne maksetähtaega. Kui erakondade rahastamise järelevalve komisjoni korraldus tuleb kuu viimasel päeval, mis juhtub olema näiteks reede, siis ei jõua Siseministeerium kõiki reegleid arvesse võttes järgmisest kuust seda korraldust täita. Teeme ettepaneku sõnastada § 12¹² lõige 3 järgmiselt: „(3) Valitsusasutus peab riigieelarve igakuist eraldist lõikes 2 nimetatud korralduse alusel vähendama alates korralduse saamise kuule järgnevast kalendrikuust, kui korraldus on valitsusasutusele esitatud hiljemalt kalendrikuu 20. kuupäevaks. Kui korraldus esitatakse valitsusasutusele peale kalendrikuu 20. kuupäeva, vähendatakse riigieelarvelist igakuist eraldist alates ülejäämisest kuust. Eraldist vähendatakse kuni 50 protsendi ulatuses niikaua, kuni keelatud annetuse summa on eraldisetest täies ulatuses kinni peetud, kuid mitte kauem kui 12 kuud.“.</p>	<p>Arvestatud. EKS § 12¹² lg 3 sõnastust on muudetud.</p>
<p>4. Seletuskirja leheküljel 30 märgitakse, et „eelnõuga [---] kaotatakse valimisliitude jaoks kohustus esitada ERJK-le kvartaliaruandeid vastuvõetud annetuste kohta;“. Märgime, et selline muudatus tähendaks erakonnaseaduse § 5¹ lõike 2 kehtetuks tunnistamist, kuid vastavat muudatust eelnõus ega seletuskirjas ei ole. Ühtlasi juhime tähelepanu, et seletuskirja leheküljel 8 on märgitud, et „Siinse eelnõuga valimisliitude aruandluskohustust ei muudeta.“.</p>	<p>Arvestatud: ebatäpsus on seletuskirjast eemaldatud.</p>
<p>5. Peame vajalikuks välja tuua, et regulatsiooni muudatused võivad kaasa tuua võimalike väärtemenetluste arvu suurenemise Politsei- ja Piirivalveametile. Kõnealusele asjaolule ei ole eelnõu seletuskirja mõjude analüüsis tähelepanu pööratud ega sisulist hinnangut antud. Palume seletuskirja mõjude analüüsi selles osas täiendada.</p>	<p>Selgitus: Seletuskirjas on hinnatud mõju Politsei-ja Piirivalveametile järgmiselt: Sihtrühm: Politsei- ja Piirivalveamet.</p>

	<p>Eraldi sihtrühmana tuleb välja tuua politsei, kuna eelnõuga nähakse ette võimalus, et isiku suhtes, kes ei ilmu ERJK kutse peale selgituste andmiseks komisjoni ametiruumi, võib kohaldada sundtoomist. Sundtoomist hakkab kohaldama ametiabi korras politsei. Kavandata EKS § 12¹¹ lg 3 sätestab muu hulgas, et sundtoomist võib kohaldada üksnes siis, kui on alust arvata, et isikul on andmeid, mis on olulised rikkumise lõpetamiseks. Kehtiv seadus sundtoomise võimalust ette ei näe.</p> <p>Mõju politseile on äärmiselt harv. Juhtumeid, kus sundtoomine võib olla asjakohane, tuleb hinnanguliselt ette kord mitme aasta jooksul.</p>
<p>6. Täiendavalt juhime tähelepanu Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 28.09.2020 otsusele kohtuasjas nr 4-20-1259 milles on sedastatud, et „Erakonna nimetatud liige tohib osaleda ERJK otsuse või toimingute tegemises ka juhul, kui otsuse või toimingute adressaadiks on erakond, mille juhtimis- või kontrollorganisse ERJK liige ise kuulub (KVS § 7 lg 1 p 3) või millel on ERJK liikmele KVS § 7 lg 1 p-s 4 kirjeldatud mõju. Erakonna nimetatud ERJK liige ei tohi aga osaleda otsuse või toimingute tegemises iseenda või mõne temaga seotud isiku (nt KVS § 7 lg 1 p-s 1 loetletud lähedase või KVS § 7 lg 1 p 2 tunnustele vastava äriühingu) suhtes.“. Palume selgitada, kas Justiitsministeerium plaanib antud erisust kajastada erakonnaseaduses või korruptsioonivastases seaduses või piisab Justiitsministeeriumi hinnangul edaspidiseks tõlgendamiseks viidatud Riigikohtu lahendist.</p>	<p>Selgitus: käesolevas eelnõus ei ole tulenevalt viidatud Riigikohtu kriminaalkolleegiumi lahendist muudatusi kavandatud. Kui see peaks osutuma hädavajalikuks, siis saab selle küsimuse juurde edaspidiste õigusloomeliste algatuste juures tagasi tulla.</p>
<p>5. Erakondade Rahastamise Järelevalve komisjon</p> <p>1.EKS § 12¹ lg 3 ei puuduta valimisliite avalike vahendite kasutamise keelamisel poliitiliseks tegevuseks. Hetkel on sõnastatud vaid valimiskampaania, kuid poliitiline tegevus on laiem.</p> <p>Samuti on ebaselge, kui kaua valimisliitude tegevus kestab. On klassikalisi näiteid, kui valimisliit on võimul ja kasutab kõige lihtsamat moodust oma tegevust vallalehes kiita. Samas erakondade tegevus avalike vahendite kasutamisel on kogu poliitiline tegevus, seega käesolevas sõnastuses koheldakse erakondi ja valimisliite erinevalt.</p>	<p>Selgitus: kavandatud muudatus puudutab § 12¹ lg 3 esimest lauset, mis käsitleb erakondi ja erakonna nimekirjas kandideerivaid isikuid. Lõige 3 teine lause reguleerib valimiliitudega seonduvat ja seda muuta ei plaanita.</p> <p>Selgitus seletuskirjas on järgmine - EKS § 12¹ lauses 2 on valimiskampaania mõiste jäetud alles. Seda põhjusel, et teises lauses nimetatud isikute ring (s.t valimisliit, üksikkandidaat, erakonna nimekirjas kandideeriv isik ja valimisliidu nimekirjas kandideeriv isik) on konkreetsete valimistega seotud isikud. Nt ei saa olla olemas valimisliidu nimekirjas kandideerivat isikut, kui ei ole valimisi, mille raames kandideerida. Sätte teist lauset ei kavandata seega võrreldes kehtiva õigusega muuta.</p>

	<p>Valimisliidu definitsioon tuleneb kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-st 31¹. Valimisliidu tegevuse kestvust viidatud sättes ei reguleerita. Mõistame, et kui algselt olid valimisliidud pigem moodustatud ainult konkreetset KOV volikogu valimistel osalemiseks, siis praktika käigus on mõne valimisliidu tegevus püsivama iseloomuga ning paljusi sisult sarnane erakondliku tegevusega.</p>
<p>2. Muuta poliitilise tegevuse rahastamine läbipaistvamaks. Selleks ühtlustada poliitilise tegevuse ja valimiskampaania rahastamise aruandlus ja muuta see detailsemaks. Näiteks ühtlustada aruandluse põhimõtted ja/või suurendada finantsandmete kättesaadavust kontrollorgani jaoks. Üheks võimaluseks on koondada erakondade raamatupidamisarvestus ühtsesse finantsarvestuskeskkonda, kus kõigi erakondade finantsarvestust peetaks ühetaoliselt ja ühesugusel kvalitatiivsel tasemel. Selles keskkonnas saaks moodustada kas detailsemaid aruandeid või anda ERJK-le juurdepääs finantsandmetele, mis tõhustaks oluliselt järelevalve menetluste läbiviimist.</p>	<p>Võetud teadmiseks. Kehtiva seaduse piires aruandluse ühtlustamist ja lihtsustamist, mh kasutajamugavuse suurendamist, saab toetada. Siinkohal saab ka ERJK ise palju selle saavutamiseks ära teha ning on juba ka teinud.</p>
<p>3. Poliitilise reklaami mõiste vajab seaduse tasandil sõnastamist, et oleks õigusselgus ja nii komisjonile kui erakondadele, valimisliitudele ja üksikkandidaatidele arusaadavam, mida loetakse poliitiliseks reklaamiks.</p>	<p>Võetud teadmiseks. Poliitilise reklaami defineerimise vajaduses puudub üksmeel.</p>
<p>4. Sidusorganisatsioonide regulatsiooni on laiendatud, mis suurendab komisjoni töö koormust. Samas kui juba laiendada sidusorganisatsioonidega seonduvat regulatsiooni, siis tuleb ka seltsingud lugeda sidusorganisatsiooniks, kui seltsing oma tegevusega kvalifitseerub sidusorganisatsiooniks. Nt seletuskirjas lk 34-35 on näited ning üks näide puudutab naiskogu Kadri, mis oli seltsing ja nüüd on MTÜ. EKS ei peaks seltsinguid sidusorganisatsioonina välistama, muidu on järjekordne võimalus peita tegelikke sidusorganisatsioone.</p>	<p>Võetud teadmiseks. Eelnõus kavandatud sidusorganisatsiooni mõiste muutmine võimaldab tulevikus ilmselgete sidusorganisatsioonide rahastamise läbipaistvamaks muutmist. Kindlasti on võimalik vastavat regulatsiooni tulevikus veelgi täpsustada, kuid meil ei põhjust eeldada, et erakonnad hakkavad nendega seotud sihtasutusi ja mittetulundusühinguid teadlikult ümberkujundama seltsinguteks eesmärgiga vältida nende ühingute rahastamist.</p>
<p>5. Eelnõus EKS § 12¹³ sõnastusest on välja jäänud valimisliidu ja erakonnanimikirjas kandideerinud isikud, kuid õigusselguse huvides soovime nad lisada.</p>	<p>Arvestatud osaliselt. Erakonna nimekirjas kandideerinud isik on sättes loetletud. Lisatud on valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik.</p>
<p>6. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti</p> <p>Oleme tutvunud erakonnaseaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõuga ning tervitame eelnõus esitatud muudatusettepanekuid, mis on suunatud erakondade finantstegevuse läbipaistvuse tõstmisele ning sellega demokraatliku riigivalitsemise ja poliitikakujundamisega seotud korruptsiooniriskide maandamisele. Juhime tähelepanu seletuskirja lk-l 30 olevale ilmselt ekslikule viitele, mille kohaselt eelnõuga kaotatakse valimisliitude jaoks kohustus esitada ERJK-le kvartaliaruandeid vastuvõetud annetuste kohta.</p>	<p>Arvestatud. ebatäpsus on seletuskirjast eemaldatud.</p>