

Madis Timpson
Justiitsminister
info@just.ee

Teie: 07.06.2024 nr 8-1/4726
Meie: 12.07.2024

Arvamuse andmine eelnõule „Erakonnaseaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja krediidasutuse seaduse muutmise“

Austatud justiitsminister

Erakond Parempoolsed tänab võimaluse eest avaldada arvamust eelnõu „Erakonnaseaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu“ muudatusettepanekute üle.

Toetame selliseid seadusemuudatusi ning tegevusi, mis suurendavad erakondade rahastamise läbipaistvust ning korrastavad nii erakondade, kui parlamentaarse demokraatliku riigi toimimiseks oluliste institutsioonide tööd. Anname omapoolse arvamuse pakutud ettepanekute osas. Alustuseks aga märgime, et kahjuks on selle eelnõuga jäänud lahendamata rida põhimõttelisi küsimusi, mis päriselt kaasajastaks erakondadega seotud õiguskeskkonda ning toetaks seeläbi demokraatia toimimist.

1. Parempoolsed teevad ettepaneku korrastada ja kaasajastada ka järgmised teemad:

- erakonna asutamine,
- juriidiliste isikute annetuste lubamine,
- erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (*edas. ERJK*) koosseis
- karistusregistri päringud
- riigieelarvelise eraldise sõltumine väikeannetustest
- erakonna ebaseadusliku annetuse osas jälitustegevuse lubamine

1.1. Erakonna asutamine

Erakonna asutamist reguleerivad Erakonnaseadus ja Mittetulundusühingute seadus vajavad ajakohastamist, et muuta erakonna asutamine lihtsaks ja üheselt arusaadavaks. Toome välja teemad, mille osas pidasime Erakond Parempoolsed asutamisel kirjavahetust Äriregistri registriosakonna ning ERJK-ga ning kus seaduse tõlgendamine tekitas selgusetust ning tarbetut bürokraatlikku kirjavahetust:

1.1.1. Elektrooniliste keskkondade kasutamine

Erakonna asutamiseks ja erakonna üldkoosoleku läbiviimiseks peab olema võimalik kasutada kaasaegseid elektroonilisi keskkondi, kus osalejate isikusamasus on tuvastavat ning tahteavaldus fikseeritud. Täna reguleerib elektrooniliste vahendite abil organi koosolekul osalemist Tsiviilseadustiku üldosa seadus § 33¹, samas erakonna

asutamisel liikmete nimekirja esitamisel, jätab seadus tõlgendusruumi ning lõpliku tõlgenduse, missugusel kujul on asutamisel või üldkoosolekul osalemine olnud õiguspärane, annab Äriregistri registriosakond. Parempoolsete hinnangul peab Eestis kui digiriigis olema võimalik erakonna asutamise ja juhtimisega seotud toiminguid teha just nimelt elektrooniliselt, kuivõrd see aitab kaasa erakondade sisedemokraatia toimimisele ning võimalikult suure osa erakonna liikmete kaasamisele.

1.1.2. Erakonna asutamine läbi MTÜ ümberkujundamise erakonnaks

Kehtiv Erakonnaseadus sellist võimalust ette ei näe, kuid praktikas on erakondade asutamine toimunud just MTÜ ümberkujundamise teel, muutes MTÜ eesmärgi. Erakonnaseadus on mõistlik viia praktikaga vastavusse ning selgemalt lahti kirjutada, millistele tingimustele peab MTÜ vastama, et oleks võimalik MTÜ ümberkujundamine erakonnaks. Täpsustada tuleb, millisest hetkest hakkab sellisele MTÜ-le kehtima Erakonnaseadus ning seaduses tulenev erakonna rahastamise regulatsioon. Hetkel on erakonna asutamise tegeleval MTÜ-l võimalik vastu võtta ka selliseid annetusi, mis on erakondadele keelatud, samuti puudub sellisel MTÜ-l annetuste ja kulude avalikustamise kohustus. Samuti võimaldab erinevaid tõlgendusi küsimus, mis saab erakonnaks ümberkujundamise korral MTÜ varadest ja kohustustest ning kuidas lahendada vastuolu MTÜ-dele lubatud ja erakondadele keelatud kohustuste ja tulude osas.

1.2. Juriidiliste isikute annetuste lubamine erakondade tegevuse toetuseks

Erakond Parempoolsed teeb ettepaneku taastada äriühingute võimalus Eesti erakondi rahastada. Võrreldes juriidiliste isikute annetuste keelamisega 20 aastat tagasi on äriühinguid puudutav regulatsioon vahepealsel ajal olulisel määral muutunud. Euroopas ja Eestis äriühingutele kehtiv lõppkasusaaja registreerimise kohustus, karmistunud finantsjärelevalve ja andmekaitsereeglid on muutnud äriühinguid puudutava informatsiooni avalikkusele ja meediale kergemini kättesaadavaks, võrreldes eraisikuid puudutava informatsiooniga. Seega on meedial ja kodanikuühiskonna organisatsioonidel oluliselt kergem viia läbi taustakontrolli ja teostada järelevalvet erakondadele annetusi tegevate juriidiliste isikute osas.

Juriidiliste isikute annetused laiendaks erakondade tegevust toetavate isikute ringi, mis tähendab, et laiem ring ühiskonnaelu osapooli panustaks demokraatlikku protsessi. See omakorda suurendaks nõudlikkust korrektse ja kvaliteetse erakondliku tegevuse järele, millel omakorda oleks mõju poliitilise kultuuri paranemisele ning erakondade vahelisele konkurentsile.

1.3. ERJK koosseisu laiendamine kõikide riigieelarvelist toetust saavate erakonna esindajate kaudu

ERJKsse kuuluvad tänase seaduse alusel lisaks õiguskantsleri, riigikontrolöri ja Vabariigi Valimiskomisjoni poolt nimetatud liikmetele, Riigikogus esindatud erakondade esindajad.

Parempoolsed leiavad, et kuna ERJK volitusi muudetakse ning sõnastatakse tervikuna ümber (komisjonile antakse suurem volitusnorm), peaksid komisjonis olema esindatud kõik erakonnad, kes saavad riigieelarvelist toetust. See annaks erakondadele võrdsed

võimalused olla ühtses inforuumis ja osaleda komisjoni tegevuses, mis omakorda annab paremad võimalused mõista ERJK praktikat ning seda rakendada.

Seega toetame, et täiendada § 12¹⁰ lõige 2 ning lisada punkt 5 *Riigieelarvelist toetust saava erakonna poolt nimetatud liige*.

1.4. Registriosakonna teavitus isiku kriminaalkorras süüdi mõistmise kohta

Paljude erakondade põhikirjad sisaldavad sätet, et erakonna liikmeks ei tohi olla kriminaalkuriteos süüdi mõistetud ja kehtivat karistust kandev isik. Tavapraktikas on erakondadele väga keeruline ja kulukas kontrollida konkreetse isiku kriminaalkorras süüdimõistmise fakti. Kui uue liikme vastuvõtmisel on erakonnal võimalik teha alati tasuline karistusregistri päring, siis erakonna kõikide liikmete jooksev kontrollimine on ebaproportsionaalne. Süüdimõistetud isikud ise enamasti erakondi enda jõustunud karistusest ei teavita. Samas iga ajakirjandusest välja tulev selline juhtum kahjustab kogu poliitika ning erakondliku demokraatia usaldusväarsust.

Parempoolsed teevad ettepaneku panna Äriregistri registriosakonnale kohustus teavitada erakonda, kui isik on erakonnaga liitumise ajahetkel, aga ka liikmelisuse perioodil, kriminaalkorras süüdi mõistetud, nii nagu registriosakond teavitab liikme registrisse lisamisest, isiku välja astumisest, teise erakonnaga liitumisest, asjaolust, et isik ei ole Eesti kodanik ega Eestis püsivalt elav Euroopa Liidu kodanik ning isiku surma puhul. See muudatus aitab erakonnal hoida korrektsust liikmete nimekirja pidamisel ning välistab olukorrad, kus erakond saab liikme kriminaalkorras süüdimõistmisest teada tagantjärele ajakirjanduse vahendusel.

Seega teeme ettepaneku täiendada § 8¹ lõige 3 punkt 5-ga *isik on kriminaalkorras süüdi mõistetud*.

1.5. Riigieelarvelise eraldise sõltuvusse seadmine väikeannetustest

Inimeste usaldus erakondade vastu on madal ning see ei ole demokraatia seisukohalt hea. Usalduse tõstmiseks peavad erakonnad rohkem panustama oma tegevuse läbipaistvusesse ja poliitika kvaliteeti. Üks võimalus poliitika kvaliteedi parandamiseks on kaasata rohkem liikmeid erakonna poliitika kujundamisse. Praegu on liikmete kaasatuse näitajad Eesti erakondades äärmiselt madalad. Riigikogus esindatud erakondade puhul jääb üldkoosolekul osalevate, liikmemaksu maksvate või erakonna tegevuseks annetavate liikmete arv mõne kuni kümne protsendi piiresse. Seega puudub tõhus tagasiside liikmetelt erakonna poliitikale.

Suured ja vanad erakonnad ei ole motiveeritud pingutama oma liikmete ja valijate kaasamise nimel, sest erakonna majandamiseks ja valimiskampaaniate korraldamiseks vajalikud vahendid saavad erakonnad enamasti riigieelarve eraldisest, mis sõltub üksnes Riigikogu valimistel saadud häälte arvust ja kehtib kogu nelja-aastase perioodi.

Parempoolsed teevad ettepaneku muuta erakondadele makstava riigieelarve eraldise maksmise põhimõtteid ning seada eraldise suurus sõltuvusse erakonna võimekusest koguda valimiste vahelisel perioodil liikmetelt ja toetajatelt väikeannetusi. Täpsemalt võiks erakondadele makstava eraldise jagada fikseeritud osaks, mis sõltub erakonna tulemusest Riigikogu valimistel, ja muutuvaks osaks, mis sõltub erakonna poolt eelmise kalendriaasta jooksul kogutud väikeannetajate, liikmete väikeannetuste ja liikmemaksude summast. Ettepanek ei näe ette erakondadele makstava riigieelarve

eraldise suurendamist praegusega võrreldes, vaid selle jagamist proportsioonis 2/3 fikseeritud osaks ja 1/3 muutuvaks osaks. Fikseeritud osa makstakse erakonnale senises korras. Muutuva osa puhul makstaks erakonnale üks euro iga kogutud väikeannetuse või liikmemaksu euro eest, kuni muutuva osa ülempiiri täitumiseni. Sealjuures läheksid väikeannetustena arvesse vaid annetused või liikmemaksud, mis ühe annetaja kohta ei ületa kalendriaastas kogumina 1000 eurot.

1.6. Suures ulatuses keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise osas jälitustegevuse lubamine

Karistusseadustik sätestab kuriteona suures ulatuses keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise §-s 402¹. Kriminaalmenetluse seadustik § 126² lg 2 sätestab, milliste kuritegude puhul jälitustegevust võib teostada. Selles loetelus on kümneid kuritegusid, sealhulgas ka kergemaid kuritegusid, kuid suures ulatuses keelatud annetuse osas jälitustegevus lubatud ei ole, kuigi sellise kuriteo tagajärjed on vaieldamatult ohuks demokraatiale.

Parempoolsed toetavad sedavõrd tõsise kuriteo kahtluse korral, kui selleks on suures ulatuses keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine jälitustegevuse teostamist.

2. Erakond Parempoolsed seisukohad olemasoleva eelnõu muudatuseettepanekutele:

2.1. Eelnõu alguses on kirjutatud: Eelnõus sätestatakse nõue, et valimisliit peab kohalikel valimistel osalemiseks edaspidi olema mittetulundusühing (MTÜ), kellele laieneb mittetulundusühingute seadus EKS-i erisustega. Kehtiva seaduse kohaselt ei ole valimisliit juriidiline isik, vaid on hääleõiguslike Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike moodustatud ühendus (seltsing). Samas on põhjendatud, et valimisliit oleks nagu erakond õiguslikult vormilt MTÜ, sest valimisliidu puhul on sisu poolest tegemist kohaliku tasandi erakonnaga. Valimisliidule laienevad juba kehtivas õiguses (EKS § 51) erakonna sätestatud rahastamise põhimõtted.

Erakond Parempoolsed ei toeta ettepanekut, et valimisliit peab kohalikel valimistel osalemiseks olema mittetulundusühing (MTÜ).

Esiteks ei saa Erakonnaseaduse mõistes valimisliitu pidada kohaliku tasandi erakonnaks. Erakond (MTÜ) on üle-eestiline maailmavaadet rõhutav liikmete ühendus, kes viib ellu oma põhikirjalisi seisukohti. Teiseks tekitab selline nõue lisa bürokraatiat. Peale valimisperioodi ei pruugi MTÜ edasi tegutseda ning seejärel jääb MTÜ registrisse üles fantoom MTÜ-na, kes ei esita majandusaasta aruannet. See tekitab jälle omakorda lisatoiminguid nii riigile kui ka MTÜ sunniviisiliselt asutanud isikutele.

ERJK volitusnormide suurendamisega saab ka valimisliidule esitada nõudeid, sest valimisliidu registreerib isik (isikud), kes on siis ühtlasi ka ERJK-le aruandekohuslased. Seega ei ole ka see argument, et tekitada lisabürokraatiat.

Kirjeldatud muudatus tekitab segadust nii Erakonnaseaduse kui ka Mittetulundusühingute seaduse mõistes, hakkab koormama MTÜde registrit ja hägustama vabaühenduste statistikat.

2.2. Eelnõu § 1 punkt 4 – EKS-i § 5³ – valimiskampaaniaks eraldi kulutusi teinud isik. EKS-i 1. peatükki täiendatakse uue sättega § 5³ järgmises sõnastuses: „Erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kuludest eraldi, kohaldatakse käesolevas seaduses üksikkandidaadi kohta sätestatud.“ Tegemist on varem EKS-i § 5 2 lõike 1 teises lauses sisaldunud sättega. Seaduse korrastamise eesmärgil tõstetakse säte ümber uude paragrahvi.

Erakond Parempoolsed leiab, et antud muudatus ei ole asjakohane, kuna muudab erakonna üldvastutust kampaaniatulude ja -kulude üle. Täna esitab erakond oma nimekirjas kandideerinud liikmete isiklike kampaaniakulude aruanded, omades ülevaadet ning vastutust oma nimekirjas kandideerinud liikmete kampaania tulu- ja kuluallikate üle. Antud muudatusettepanek, muudaks erakonna vastutuse hägusamaks või raskesti jälgitavaks.

2.3. Eelnõu § 1 punkt 5 – EKS-i § 12¹ lõike 4 teine lause. Teine lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Aruandes märgitakse käesoleva paragrahvi lõigetes 5–7 nimetatud andmed.“ Tegemist on seadust korrastava muudatusega. Kehtiv teine lause sätestab, et aruandes tuleb märkida lõigetes 5 ja 6 nimetatud andmed. Kehtivast sättest on välja jäänud viide lõikele 7. Lõike 7 kohaselt märgib erakond annetuse kohta, et tegemist on annetusega, samuti annetaja nime ja isikukoodi ning annetuse väärtuse ja laekumise kuupäeva. Lõikes 7 nimetatud andmed on seega samuti andmed, mis tuleb lisaks lõigetes 5 ja 6 nimetatud andmetele aruandes märkida.

Täna esitab erakond tulude ja saadud laenude kohta kvartaliaruande kvartali lõpu seisuga ja esitab selle erakondade rahastamise järelevalve komisjonile komisjoni nõutud vormis kvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks.

Erakond Parempoolsed leiab, et süsteemi tehniliselt kaasajastades võiksid olla erakonnale laekuvad tulud (annetused, laenud vms) reaajas nähtavad kõigile. See muudaks erakondade rahastamise läbipaistvamaks ning omakorda vähendaks bürokraatiat ning kvartaliaruannete esitamise vajadust.

2.4. Eelnõu § 1 punkt 6 – EKS-i § 12¹ lõike 9 punkt 4¹. Lõiget 9 täiendatakse uue punktiga 41 järgmises sõnastuses: „uuringute ja andmekorje kulud“. Muudatusega täiendatakse erakonna kvartaliaruandes esitatavate kulude jaotust, täpsemalt erakonna poliitilise tegevuse kulude jaotust. Muudatuse jõustumisel on erakonnad kohustatud eraldi rubriigina välja tooma uuringute ja andmekorje kulud. Tegemist on täpsustava muudatusega, sest EKS-i § 12¹ lõige 9 on avatud sõnastusega. Selle punkt 5 sätestab erakondadele kohustuse kajastada ka muud poliitilise tegevuse kulud. Uuringute ja andmekorje kehtestamine eraldiseisva rubriigina võimaldab erakondade kulusid paremini võrrelda.

Palume seaduses täpsustada, mida seaduseandja täpsemalt silmas peab sõna „andmekorje“ all, sest erakonnad tegelevad igapäevaselt andmete haldamise ning info kokku kogumisega, selleks et oma poliitikat tutvustada ja ellu viia. Palume eelnõu seletuskirjas täpsemalt antud mõiste lahti kirjutada ning tuua juurde elulised näited.

2.5. Eelnõu § 1 punkt 9 § 12². Laenamine peatükki tuleks õigusselguse ja üheselt arusaamise huvides seaduses täpsemalt ning üheselt lahti kirjutada. Nimelt vajab täpsustamist krediidasutuselt laenu võtmise ja koostööpartneri maksegraafiku kokkuleppimise tõlgendus.

Täna kehtiv Erakonnaseaduse § 12² lg 1 sätestab, et erakond võib laenulepingu sõlmida ainult juhul, kui laenuandja on krediidasutus ning laenamine toimub turutingimustel. Sama paragrahvi lg 2 sätestab, et käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud ei kohaldata igapäevases majandustegevuses tavapärastele ja turutingimustel tehtavatele tehingutele, antud juhul siis teenuse ostmise tehingule.

Erakond Parempoolsetel on olnud varasemalt Erakonna rahastamise järelevalve komisjoniga (*edas. ERJK*) arutelu antud teema. ERJK seisukoht on, et kui laenu puhul (määratlus VÕS § 396 lg 1) annab laenuandja teisele isikule üle rahasumma ilma selle eest midagi vastu saamata, siis ostu-müügitehingu puhul antakse üle kaup/teenus, mille eest tuleb vastu anda raha. Kuni raha pole vastu antud, on tegemist võlausaldajale kuuluva raha kasutamisega, mille eest tuleb maksta tasu - tasumisega viivitamise korral viivist ja ajatatud osamaksetena tasumise (nn järelmaksu) korral intressi. Kui võlausaldaja nõuab arvel märgitud maksetähtaja ületamise korral oma raha kasutamise eest viivist (viivitusintressi), ei ole erakonnaseaduse kohaselt tegemist laenuga, vaid tavapärase majandustehinguga.

Kokkulepete sõlmimine nõuete rahuldamiseks ja viiviste tasumiseks ei ole ERJK hinnangul käsitletav võla restruktureerimisena ning kui erakond sõlmib juriidilise isikuga eraldi kokkuleppe viivis- ning intressimakse tasumiseks, siis seda ei või käsitleda keelatud annetusena või keelatud laenusuhte loomisena.

Üldjoontes on Erakond Parempoolsed seisukohal, et juriidiliste isikute annetuste keelu võiks kaotada, see muudaks erakondade finantstoimingud läbipaistvamaks, aga kuna seejuures tuleb säilitada täielik selgus ja läbipaistvus, siis leiame, et seaduses vajab täpsustamist, kust jookseb piir krediidasutuselt laenulepingu ja teenuspakkujaga viivisenõude kokkuleppe sõlmimise vahel, samuti vajab täpsustamist seisukoht, et vastavalt erakonnaseadusele ei käsitleta erafirmaga pikaajalise kokkuleppe sõlmimist ning viivismaksete fikseerimist justkui juriidiliselt isikult laenu võtmisena.

2.6. Eelnõu § 1 punkt 16 – EKS-i § 12⁴ lõige 1. Lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakond tagastab keelatud annetuse selle teinud isikule 30 päeva jooksul arvates annetuse saamise päevast. Kui keelatud annetust ei ole selle teinud isikule esimeses lauses nimetatud tähtaja jooksul tagastatud, on erakond kohustatud kandma annetuse riigi tuludesse. Keelatud annetuse tagastamine selle teinud isikule pärast esimeses lauses nimetatud tähtaja möödumist ei vabasta erakonda kohustusest kanda keelatud annetuse saamisele järgnevat õiguslikud tagajärjed selgemaks ning seeläbi tõhustada järelevalvet erakondade rahastamise üle.

Palume seaduses täpsustada ka seda, kuidas Erakonnaseadus reguleerub keelatud annetuse kasutamist kontekstis, kus tehakse juba tegevusi (näiteks valmiskampania) ning hiljem selgub, et tegu oli keelatud annetusega ehk missugused tegevused ning regulatsioonid saavad olema keelatud annetuse kasutamise tõkestamiseks?

2.7. Eelnõu § 1 punkt 19 – EKS-i § 12⁶ lõike 1 esimene lause. Esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakonna sidusorganisatsioon käesoleva seaduse tähenduses on erakonnaga seotud järgmine sihtasutus või mittetulundusühing: 1) erakonna noorteühendus; 2) erakonna piirkondlik või üleriigiline liikmeühendus; 3) ühendus, mille põhieesmärk või põhitegevus on erakonna või valimisliidu heaks või teiste erakondade või valimisliitude vastu kampaaniate korraldamine või annetuste kogumine.“

Selle sätte puhul on oluline täpsustada, millise õigusliku ühendusega p 3 näol tegemist on, kui ta ei ole erakondlik ühendus.

2.8. Eelnõu § 1 punkt 20 – EKS-i § 12⁶ lõige 4. Lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakonna sidusorganisatsiooniks ei ole Euroopa tasandi poliitiline sihtasutus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1141/2014, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist (ELT L 317, 04.11.2014, lk 1–27), tähenduses.“ Sätet muudetakse, kuna EL-i tasandil on vahepealsel ajal vastu võetud uus Euroopa tasandi erakondade tegevust reguleeriv määrus.

Palume seaduses täpsustada, kuidas on reguleeritud koostöö Eesti ja Euroopa sidusorganisatsioonide vahel, kes rahastavad Eesti sidusorganisatsioone ning teevad koostööd Eesti erakondadega, näiteks Konrad Adenaueri Fond; Wilfried Martens Centre for European Studies, European Liberal Forum ja Friedrich Naumann Foundation.

2.9. Eelnõu § 1 punkt 28 - EKS § 13 lõige 11 – EKS § 13 täiendatakse uue lõikega 11 järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse § 12⁷ lõiget 7 kohaldatakse, kui kohtuotsus on jõustunud pärast 2025. aasta 1. jaanuari.*“ Erakonnaseaduse rakendussätetesse lisatakse sätte, mis täpsustab, et kuriteo eest süüdi mõistetud erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamine rakendub pärast seadusemuudatuse jõustumiskuupäeva jõustunud süüdimõistvate kohtuotsuste puhul.

Lugupidamisega

Lavly Perling
esimees