



Erakondade sidusorganisatsioonid ja nende regulatsioon Eestis

Nr 8

29.05.2024

Erakondadest üldiselt

Kuigi teemalehe eesmärk on selgitada erakonna sidusorganisatsiooni mõistet, ei saa seda teha erakonda puudutamata. Sest kui puudub seos erakonnaga, on tegemist tavalise äriühingu või muu juriidilise isikuga. Sidemed erakonnaga muudavad selliste isikute staatuse aga juba millekski eriliseks.¹ Erakonnaseaduse (edaspidi EKS) § 1 lg 1 kohaselt on erakond (partei) Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Erakond on olemuselt eraõiguslik juriidiline isik ning sellele kohaldatakse mittetulundusühingute seaduse sätteid erakonnaseadusest tulenevate erisustega. Oluline on rõhutada, et erakonna eesmärgiks ega põhitegevuseks ei ole majandustegevuse kaudu tulu saamine (MTÜS² § 1 lg 1).

Erakondade tegevusvabadusele seab piirid põhiseadus³, täpsemalt selles sätestatud demokraatia põhimõte. Demokraatia põhimõte tagab riigivõimu tarvitamise rahva huvides. Rahvas peab sealjuures saama valida, millised poliitilised valikud ja vaated vastavad nende huvidele. Kuivõrd erakondadel on oluline roll parlamendi moodustamisel ehk poliitiliste huvide väljendamisel riigivõimu teostamise protsessis, siis on demokraatia põhimõttest lähtuvalt tähtis, et erakondadele kuuluvate vahendite omandamine ehk rahastamine oleks läbipaistev. Oluline oht erakondade rahastamise läbipaistvusele on selle reguleerimiseks seatud reeglite ebapiisavus või puudulik järelevalve. Erakonnaseadus sätestab küll erakondade tulu saamisele kindlad reeglid (EKS §§-d 12⁴-12⁴), ent samas saab erakonna eesmärkide saavutamisele aidata otseselt kaasa ka erakonnaväliselt, s.t erakondadest eraldiseisvate isikute kaudu. Seetõttu on tähtis pöörata tähelepanu ka sellisele rahastamise läbipaistvusele. Üks rühm selliseid eraldiseisvaid isikuid on sidusorganisatsioonid ning nendega seonduvale regulatsioonile tähelepanu pööramine teenib kahtlemata põhiseadusest tuleneva demokraatia põhimõtte täitmist.

Erakondade sidusorganisatsioonidest

EKS § 12⁶ järgi on erakondade sidusorganisatsioonid sihtasutused või mittetulundusühingud, mille asutaja või liige erakond on ning mille tegevus on suunatud seaduses nimetatud erakonna eesmärkide saavutamisele.⁴ Seega saab järeldada, et sidusorganisatsioonid on defineeritud läbi erakondade. EKS-i kohaselt on sidusorganisatsioonidel kohustus tegutseda erakonna eesmärkide saavutamise huvides ning selline tegutsemine peab olema sätestatud reeglitega kooskõlas. Kuivõrd sidusorganisatsioonid toetavad erakonna eesmärkide elluviimist ning kui erakondade

¹ Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest, – Õiguskeel 2010/2, lk 1.

² Mittetulundusühingute seadus. – RT I, 23.12.2022, 15.

³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴ Erakonnaseadus. – RT I, 05.05.2022, 8.

tegevuse õiguslik regulatsioon on vajalik, siis on kahtlemata tähtis ka sidusorganisatsioonide reguleerimine.

Erakonna sidusorganisatsiooni regulatsiooni kujunemine

Erakonna sidusorganisatsiooni mõiste on Eesti õiguskorras võrdlemisi uus. Aastal 2003 erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu esimese lugemise tekstis⁵ seda küll mainiti, kuid edasises menetluses sellest loobuti. Sestap saab sidusorganisatsiooni mõiste arengu alguseks pidada 2010. aastat.⁶ Nimetatud aastal algatati erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu, milles suunati tähelepanu erakonnaga seotud üksuste täpsemale määratlemisele.⁷ Muudatuse ajendiks oli GRECO (*Group of States Against Corruption*) soovitus laiendada erakondadega seotud üksuste määratlust.⁸ GRECO on korruptsioonivastane riikide ühendus, mille peamine funktsioon on selle liikmesriikidele korruptsioonivastaste soovituste andmine (näiteks regulatsiooni koostamise ja muutmise osas) ning nende täitmise kontroll ja hindamine.⁹

Niisiis, toodi „sidusorganisatsiooni” mõiste 2010. aasta eelnõus uuesti sisse, täpsemalt EKS §-na 12⁶. Erialgu defineeriti kõnealust järgmiselt: „Erakonna sidusorganisatsioon käesoleva seaduse tähenduses on sihtasutus ja mittetulundusühing, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele ning mis on erakonna valitseva mõju all.” Eelnõus rõhutati muuhulgas, et nii sidusorganisatsioonile kui erakonnale endale kehtivad samasugused nõuded. Ennekõike tähendas see seda, et sidusorganisatsioon ega ka erakond ei tohi vastu võtta keelatud annetusi.¹⁰

Sidusorganisatsiooni mõistet muudeti aga uuesti sama eelnõu raames 2010. aastal. Selle regulatsiooni kohaselt on sidusorganisatsioon sihtasutus või mittetulundusühing, mille asutaja või liige erakond on ning mille tegevus on suunatud EKS §-s 1 loetletud erakonna eesmärkide saavutamisele. Erakonnaseaduse § 1 näeb selliste eesmärkidena ette enda liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamise ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamise. EKS § 12⁶ esimese lõike kohaselt laienevad §§-des 12¹-12⁴ nimetatud erakonna kohustused ka selle sidusorganisatsioonile. Sellised kohustused on:

- enda kulude ja tulude seaduslikkuse ning täieliku läbipaistvuse tagamine (EKS § 12¹);
- aruannete koostamine ja teatavakstegemine (EKS § 12¹);
- kohustus keelatud annetus viivitamata tagastada selle teinud isikule ning, kui isik pole teada (anonüümne annetus), kanda see riigieelarvesse (EKS § 12⁴ lg-d 1-2). Sealjuures on keelatud ennekõike anonüümsed annetused, juriidilise isiku poolt tehtud annetused, tavapäraselt siduvatest kohustustest vabastamine jms (EKS § 12³ lg 2);
- mitterahalise keelatud annetuse korral kohustus müüa annetus turuhinnaga ning müügist saadav tulu kanda viivitamata riigieelarvesse (EKS § 12⁴ lg 3);
- kohustus laenulepingu sõlmimisel järgida seaduses määratud korda, ennekõike on laenulepingu sõlmimine võimalik vaid juhul, kui laenuandja on krediitiasutus ning

⁵ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (184 SE). Algtekst kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2-b0f947d0993b/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellest-tulenevalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (28.04.2024).

⁶ Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest, – Õiguskeel 2010/2, lk 2.

⁷ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu (655 SE). Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (28.04.2024).

⁸ Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest, – Õiguskeel 2010/2, lk 3.

⁹ What is GRECO? Euroopa Nõukogu kodulehekül. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco> (28.04.2024).

¹⁰ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu (655 SE). Algtekst kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (28.04.2024).

laenamine toimub turutingimustel, sealjuures võib laenulepingut tagada vaid erakonna vara või selle liikme käendusega (EKS § 12² lg 1).

Eeltoodule lisaks on sidusorganisatsioonidega seoses seotud kohustus erakonnale endale. Nimelt on erakonnad EKS § 12⁶ lõikest 5 tulenevalt kohustatud teavitama Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (edaspidi ERJK) oma sidusorganisatsioonidest. Kohustuste täitmata jätmisele vastab väärteokoosseis (EKS § 12¹⁶).

Sidusorganisatsioonide regulatsiooni rakendamine praktikas

Nagu eeltoodust nähtub, näeb kehtiv erakonnaseadus ette sidusorganisatsioonide definitsiooni ning seob sidusorganisatsiooniks olekuga teatud õigused ja kohustused. Ka tuleneb EKS-ist erakonnale kohustus ERJK-d teavitada oma sidusorganisatsioonidest. 2024. aasta aprilli seisuga ei ole ükski erakond enda sidusorganisatsioonist ERJK-d teavitanud.¹¹ Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et Eestis ei ole ühegi erakonna juures MTÜ-d või sihtasutust (SA), mis sidusorganisatsiooni definitsioonile vastaks. Samas ei saa ka üheselt väita, et Eestis puudub erakondade eesmärges toetavate organisatsioonide tegevus, olgu sealjuures tegemist näiteks noorteorganisatsioonidega vms.

Sidusorganisatsioonide regulatsiooni probleematika

Esimene probleem tõusetub sidusorganisatsiooni definitsiooni tingimusega, mille kohaselt peab erakond olema MTÜ või SA asutaja või liige (EKS § 12^o lg 1). Tegemist on formaalse kriteeriumiga, mis kujutab endast sidusorganisatsiooni definitsiooni peamist puudust.¹²

Teadupoolest saab erakonna tegevust toetada läbi erakonnast eraldiseisvale MTÜ-le või SA-le annetuste tegemise. Seadus ei keela olukorda, kus antud MTÜ või SA tegutseb viisil, mida on võimalik erakonnale edu tagamiseks ära kasutada. Näiteks võib tuua kaks olukorda: ühel juhul asutab erakond ise kõnealuse organisatsiooni või on selle liige ning teisel juhul pole tegemist ei asutaja ega liikmega. Siiski saab mõlemal juhul erakonna eesmärkide saavutamise kasuks suunata toetusi vastavale MTÜ-le või SA-le. Selles valguses tekib õigustatult küsimus, miks on teises näites kirjeldatud organisatsioon soodsamas positsioonis kui esimeses, kuivõrd regulatsioonist tulenevad piirangud rakenduvad vaid erakonna poolt asutatud MTÜ-le, SA-le või ühingule, mille liige erakond on.

Nagu eespool mainitud, siis 2024. aasta aprilli seisuga ei ole ERJK-d teavitatud ühestki erakonna sidusorganisatsioonist.¹³ Isegi, kui sidusorganisatsiooni definitsiooni alla kuuluvad MTÜ-d või SA-d oleksid praktikas olemas, puudub kehtivas erakonnaseaduses õiguslik alus, mis võimaldaks ERJK-l siduvalt MTÜ või SA staatuse sidusorganisatsioonina tuvastada. Siinkohal on tegemist probleemiga, mida on varasemalt kirjeldatud ka erakonnaseaduse ja krediitdiasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas.¹⁴

Paralleel Euroopa tasandilt

Erakonna sidusorganisatsioonile vastab Euroopa Parlamendis mõiste „Euroopa tasandi poliitiline sihtasutus“. Seda kirjeldatakse kui Euroopa tasandi erakonnaga seotud organisatsiooni, mis toetab ja täiendab erakonna eesmärke ning mis on registreeritud Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa

¹¹ ERIK vastus teabenõudele, 24.04.2024. Autori valduses.

¹² Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus seisuga 2021, lk 14-15. Kättesaadav veebis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0d46b255-9c22-4f72-8bcb-388bb6b26bf7#ohyTBUCZ> (28.04.2024).

¹³ ERIK vastus teabenõudele, 24.04.2024. Autori valduses.

¹⁴ Erakonnaseaduse ja krediidiastutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 2022, lk 22. Kättesaadav veebis: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/12657072> (28.04.2024).

tasandi poliitiliste sihtasutuste ametis.¹⁵ Nagu definitsioonist näha võib, ei sisaldu selles rõhku asjaolule, et erakond peaks kõige juures ise organisatsiooni asutaja või liige olema. Selline määratlus võiks toetada eespool rõhutatud formaalse tunnuse üleliigsust.

Kokkuvõte

Erakondade sidusorganisatsioonidele ning nendega seonduva regulatsioonile tähelepanu suunamisega soovib teemalehe autor rõhutada erakondade poliitilise tegevuse ja rahastamise avalikkuse ning läbipaistvuse tähtsust. Demokraatia funktsioneerimiseks parimal võimalikul viisil tuleb jälgida, et poliitiliste huvide väljendamine ning nende väljendamise üheks eelduseks olev rahastamine oleks läbipaistev. Teemalehe autor usub, et teemalehes käsitletud teemale tähelepanu pööramine aitaks kaasa meie õigusriigi alustala – demokraatia, väärtustamisele.

Markus Ühtigi
praktikant
õigus- ja analüüsiosakond

Kasutatud allikad

1. 22. oktoobri 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, EURATOM) nr 1141/2014, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist. – ELT L 317. Kättesaadav veebis: <https://www.appf.europa.eu/appf/et/home/legal-background> (27.05.2024).
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
3. Erakonnaseadus. – RT I, 05.05.2022, 8.
4. Erakonnaseaduse ja krediitdiasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 2022, lk 22. Kättesaadav veebis: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/12657072> (28.04.2024).
5. Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu (655 SE). Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (15.05.2024).
6. Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (184 SE). Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2-b0f947d0993b/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellest-tulenevalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>
7. Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus seisuga 2021, lk 14-15. Kättesaadav veebis: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0d46b255-9c22-4f72-8bcb-388bb6b26bf7#ohyTBUCZ> (28.04.2024).
8. ERJK vastus teabenõudele, 24.04.2024. Autori valduses.
9. Mittetulundusühingute seadus. – RT I, 23.12.2022, 15.
10. Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest, – Õiguskeel 2010/2.
11. What is GRECO? Euroopa Nõukogu kodulehekülg. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco> (28.04.2024).

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

¹⁵ 22. oktoobri 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, EURATOM) nr 1141/2014, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist. – ELT L 317, lk 6-7. Kättesaadav veebis: <https://www.appf.europa.eu/appf/et/home/legal-background> (27.05.2024).