

Erakonnaseaduse, krediidiasutuste seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Erakonnaseadus (EKS) jõustus 16. juunil 1994 ning 2011. aasta 1. aprillil jõustusid põhimõttelised muudatused seoses erakondade rahastamisega. Seaduse tasandil sätestati, et erakond on kohustatud demokraatia põhimõttest lähtudes tagama oma tulude ja kulude seaduslikkuse ja täieliku läbipaistvuse vähemalt seaduses ettenähtud viisil, ning erakondade rahastamise kontrolliorganiks loodi erakondade rahastamise järelevalve komisjon (ERJK). ERJK ligikaudu 10-aastase tegevusaja jooksul on oluliselt kasvanud teadlikkus rahastamise läbipaistvuse tagamise olulisusest ning paranenud kontrolli tõhusus. Samuti on tekkinud arvestatav hulk kohtupraktikat. Paraku on praktika käigus esile kerkinud ka õiguslikke ja korralduslikke kitsaskohti.

Olulisimate puudujääkidena võib tuua välja ERJK piiratud volitused dokumentide ja muu teabe kogumisel ning selle, et keelatud annetuste vastuvõtmisele kohalduvad õiguslikud tagajärjed on osaliselt ebatõhusad ning erakondade sidusorganisatsiooni regulatsioon on osutunud rakendamatuks.

Eelnõu peamine eesmärk on tõhustada erakondade rahastamise järelevalvet. Eelnõu teine eesmärk on erakonnaseaduse korrastamine. Suuremas mahus põhinevad eelnõus väljapakutud muudatused 2021. aastal koostatud väljatöötamiskavatsusel¹ ja 2022. aastal kooskõlastamisele esitatud erakonnaseaduse ja krediidiasutuste seaduse muutmise eelnõul. Eelnõuga kavandatavatest muudatustest on erakondade rahastamise järelevalve tõhustamisele suunatud muudatustest olulisimad järgmised:

- ✓ ERJK uurimisvolitusi laiendatakse, sealhulgas luuakse õiguslik alus küsida dokumente, teavet ja selgitusi ka kolmandatelt isikutelt ning võimaldatakse isikuid kutsuda ERJK ametiruumidesse.
- ✓ Muudetakse keelatud annetuse vastuvõtmisele kohaldatavaid tagajärgi, sealhulgas viiakse sisse objektiivne tähtaeg (30 kalendripäeva), mille jooksul tuleb keelatud annetus kanda tagasi annetuse teinud isikule (tähtaja möödumisel tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigieelarvesse). ERJK ettekirjutused, millega nõutakse keelatud annetuse riigieelarvesse kandmist, muudetakse täitemenetluse raames sundtäidetavaks. Riigieelarvest eraldisi saavate erakondade puhul viiakse sisse eraldiste vähendamine (kuni 50 protsendi ulatuses igakuisest eraldisest), kaotatakse viivis ja viiakse sisse intressi tasumise kohustus.

¹ Vt Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, oktoober 2021, lk 1 jj. Kättesaadav: <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/0d46b255-9c22-4f72-8bcb-388bb6b26bf7>.

- ✓ Muudetakse sidusorganisatsiooni mõistet, sealhulgas kaotatakse ära nõue, et sidusorganisatsiooni asutajaks või liikmeks peab olema erakond. Sidusorganisatsiooni hakatakse määratlema tema sisulise seotuse järgi erakonnaga.
- ✓ Erakondadele ja erakondade liikmetele nähakse ette keeld kasutada oma tegevuseks avalikke vahendeid.

Lisaks kavandatakse eelnõuga muudatusi, mis soodustavad avalikkuse usaldust erakondade ja avaliku võimu vastu ning ausat konkurentsi erakondade vahel:

- ✓ Nähakse ette esimese astme kuriteo eest süüdi mõistetud erakonna tegevuse lõpetamine.
- ✓ Seatakse ülempiir valimiskampaania kuludele.

Lisaks eelnimetatud muudatustele kavandatakse ka mitmeid erakonnaseadust korrastavaid muudatusi. Tegemist on muudatustega, mille eesmärk on muuta erakonnaseadus õigusselgemaks. Seadusest kaotatakse sätted, mis ei ole rakendatavad. Olulisimad seadust korrastavad muudatused on:

- ✓ annetuse mõiste täpsustamine;
- ✓ keelatud annetuste kataloogi korrastamine.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond (heddi.lutterus@just.ee; 620 8122).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) erakonnaseadus (EKS), RT I, 05.05.2022, 8;
- 2) krediidasutuste seadus (KAS), RT I, 30.11.2022, 15;
- 3) põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (PSJKS, RT I, 07.03.2019, 4).

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik koosseisu häälteenamus, kuna muudetakse ka kohtumenetluse seadust (PS § 104 p 14).

Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu peamine eesmärk on tõhustada erakondade rahastamise järelevalvet. Eelnõu teine eesmärk on erakonnaseaduse korrastamine. Seaduseelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus² (VTK), mis saadeti kooskõlastamiseks ministeeriumidele, erakondadele, ERJK-le, vabariigi valimiskomisjonile, Riigikogu põhiseaduskomisjonile ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale. Sisendid esitasid Siseministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, ERJK, Riigikogu põhiseaduskomisjon ning MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. Kooskõlastusperiood kestis 29.10.2021 kuni 28.11.2021. Ülevaade väljatöötamiskavatsuses käsitletud konkreetsete regulatiivsete ettepanekute kohta saabunud sisendite kohta on esitatud allpool.

Rahandusministeerium

Arvelduskontodest teavitamise kohustus

Rahandusministeerium märkis, et arvelduskontode esitamise kohustusest loobumine ei peaks olema põhjendatud ainult sellega, et kohustuse täitmise kontrollimine pole täidetav. Enne kui kaalutakse EKS §-s 12⁵ sätestatud kohustuse tühistamist, võiks Rahandusministeeriumi hinnangul siiski täiendavalt kaaluda selliste andmete vajalikkust erakondade rahastamise järelevalve tegemisel ning seejärel tuleks kaaluda, kas on võimalik sätestada alused ja kord selle kohustuse täitmise kontrollimiseks (nt kaaluda krediitiasutuste seaduse §-s 88 sätestatud pangasaladusele juurdepääsu laiendamist). Rahandusministeerium palus samuti kaaluda „arvelduskonto“ ümbernimetamist maksekontoks.

Eelnõus on EKS §-s 12⁵ sätestatud arvelduskontodest teavitamise kohustus kehtival kujul jäetud alles. Nimetatud kohustuse üle järelevalve teostamise tõhustamiseks kavandatakse täiendada krediitiasutuste seaduse § 88, andes sellega ERJK-le õiguse esitada krediitiasutusele päring erakonna või üksikkandidaadi arvelduskontode kohta.

Maaeluministeerium

ERJK ettekirjutuste avalikustamine

Maaeluministeerium märkis ERJK ettekirjutuste avalikustamise kohta, et avaliku teabe seaduse § 18 lõike 1 punkti 14 ja haldusmenetluse seaduse normide ühtlustamine on väga tervitatav. Riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettekirjutuste ning otsuste avalikustamise kohustus on laiem kui vaid erakonnaseadust puudutav teema ja kehtib kõigi korrakaitseorganitest teabevaldajate suhtes, kes nimetatud ettekirjutusi ja otsuseid teevad. Seetõttu on eriti kahetsusväärne, et avaliku teabe seaduse ja haldusmenetluse seaduse normid võimaldavad erinevat tõlgendust selles, millal tuleb need ettekirjutused ja otsused avalikustada.

Eelnõus otsustati sellise lahenduse kasuks, et EKS-i luuakse ERJK ettekirjutustele eriregulatsioon. Selle kohaselt avalikustatakse ettekirjutus viivitamata pärast ettekirjutuse teatavaks tegemist selle adressaadile. VTK-s esialgu väljakäidud idee muuta avaliku teabe seadust eeldaks pikemaajalist ja põhjalikumat analüüsi. Samuti on probleemne see, kas ettekirjutuste avalikustamine kohe pärast kättetoimetamist on kõikidel teistel juhtudel õigustatud. Seda põhjusel, et ettekirjutuse adressaadil on õigus alates ettekirjutuse teatavaks saamisest pöörduda kohtusse. Erakonnaseaduses otsustati eriregulatsiooni kasuks, sest

² Väljatöötamiskavatsus on kättesaadav elnõude infosüsteemis.

erakonnad, nende nimekirjades kandideerivad isikud, valimisliidud, nende nimekirjades kandideerivad isikud ning üksikkandidaadid on võrreldes tavapärase riikliku järelevalve adressaatidega erilises seisundis. Nemad osalevad riigi ja kohaliku tasandi poliitika teostamises. Osalemine poliitika teostamises õigustab seda, et erakondadele, valimisliitudele ning nende nimekirjades kandideerivatele isikutele ja üksikkandidaatidele tehtud ettekirjutused avalikustatakse kohe pärast ettekirjutuse kättetoimetamist sõltumata sellest, kas ettekirjutus vaidlustatakse või mitte. See teenib poliitikas osalejate tegevuse ja selle rahastamise läbipaistvust.

Viivis erakonnaseaduses

Maaeluministeerium märkis, et väljatöötamise kavatsuses käsitletud viivise küsimuse lahendamisel võivad kasulikuks osutada ka 2018. aasta lõpus vastu võetud Euroopa Liidu ühise

põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse, kalandusturu korraldamise seaduse, perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse ja perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlusega seotud dokumendid, eelkõige eelnõu väljatöötamise tinginud õiguskantsleri märgukiri tagasinõutavatelt toetustelt arvestatavast viivisest Riigikogu maaelukomisjonile ja eelnõu seletuskiri.

Siinses eelnõus on senine viiviste süsteem sootuks kaotatud. Selle asemele on kavandatud keelatud annetuse pealt intresside maksmise kohustus. Eelnõus kavandatud intress on oma olemuselt tasu selle eest, et keelatud annetuse saaja kasutab rahalist hüve, mis kuulub erakonna seaduse alusel *ipso iure* tasumisele riigieelarvesse. Intressi suuruse sätestamisel on võetud eeskujuks maksukorralduse seadus (MKS). MKS näeb maksukohustuslasele ette intressi 0,06% päevas alates ajahetkest, mil maksukohustuslane jättis seadusega ettenähtud tähtpäevaks maksu tasumata (MKS § 115 lg 1 koosmõjus MKS § 117 lõikega 1). Ka eelnõukohane seadus näeb EKS § 12⁴ lõikes 1 ette tähtaja, mille möödumisel on keelatud annetuse saaja kohustatud annetuse kandma riigieelarvesse. Maksukorralduse seaduse ja kavandatava EKS-i muudatuse olukorrad on niisiis sarnased. Sellest tulenevalt on otsustatud EKS-i üle võtta MKS-is sätestatud intressimäär.

Siseministeerium

Viivise arvutamise peatamine

Siseministeerium on märkinud, et selguse huvides võib seadust täiendada kohtumenetluse ajaks viivise arvutamise peatumisega seoses. Siseministeerium lisas, et analoogiat saab kasutada näiteks maksukorralduse seaduses intresside arvestamise sätetest. Siseministeerium toetas selguse loomist antud küsimuses ning oli seisukohal, et kohtumenetluse ajaks võiks viivise arvestus peatuda.

Siinse eelnõuga kavandatakse viivise regulatsioon EKS-ist kaotada. Selle asemel kavandatakse keelatud annetuse pealt intressi maksmise kohustus. Kavandatava regulatsiooni järgi ei peatu intresside arvutamise periood kohtumenetluse ajaks. Kui erakond või muu EKS-is nimetatud isik on saanud keelatud annetuse, on ta kohustatud selle (EKS § 12⁴ lõikes 1 sätestatud juhul teatud tähtaja möödumisel) kandma riigieelarvesse. Kuni keelatud annetust riigieelarvesse kantud ei ole, saab annetuse saaja annetust kasutada. Eelnõuga kavandatud intress on tasu riigieelarvesse tasumisele kuuluva rahalise hüve kasutamise eest. Olukorras, kus ERJK on teinud ettekirjutuse, millega tuvastatakse veel kord erakonna või muu EKS-is nimetatud isiku

kohustus kanda keelatud annetus riigieelarvesse, ning see ettekirjutus vaidlustatakse, puudub alus lõpetada kohtumenetluse ajaks intresside arvutamine. Kui intresside arvutamine kohtumenetluse ajaks peatada, tekiks olukord, kus riik lubab kasutada keelatud annetust nagu tasuta laenu. Omakorda tekitaks see keelatud annetuse saajas soovi pikendada kohtuvaidlusi. Kui intressi arvestamine kohtumenetluse ajaks ei peatu ning kohtumenetluse lõpus jääb ERJK ettekirjutus jõusse, on keelatud annetuse saaja kohustatud tasuma intressi ka kohtumenetluse perioodi eest. Intressi arvestus peatub kohtumenetluse ajaks üksnes juhul ja ulatuses, milles kohus peatab ettekirjutuse täidetavuse esialgse õiguskaitse andmisega.

Avalike vahendite kasutamise keelu laiendamine valimiskampaanialt poliitilisele tegevusele

Siseministeerium märgib, et selguse huvides ning vähendamaks edasisi vaidlusi, tuleks kaaluda § 12¹ lõikes 3 nimetatud valimiskampaania mõiste asendamist näiteks „poliitilise tegevusega“. Siseministeerium on seisukohal, et kui erakonnaseadust muudetakse selliselt, et § 12¹ lõikes 3 nimetatud valimiskampaania mõiste asendatakse „poliitilise tegevusega“, siis kontroll selle üle peab hõlmama ka valimisliite ja üksikkandidaate ning et ERJK-l peavad oma tegevuses olemas olema volitused ja vahendid kontrollimaks, et avalikke vahendeid ei kasutata poliitiliseks tegevuseks valimisliitude ja üksikkandidaatide poolt.

Eelnõuga kavandatakse EKS § 12¹ lg 3 lause 1 muudatust. Muudatus puudutab üksnes erakondi ning erakonna liikmeid. Eelnõus on otsustatud nimetatud avalike vahendite kasutamise keeldu lõikes 2 nimetatud isikute ringile (valimisliit, üksikkandidaat, erakonna nimekirjas kandideeriv isik ja valimisliidu nimekirjas kandideeriv isik) mitte laiendada. Põhjuseks on asjaolu, et lauses 2 nimetatud isikute ring on vahetult või tihedalt seotud konkreetsete valimistega (nt valimisliidud luuakse valimistel osalemise eesmärgil) ning seetõttu on avalike vahendite kasutamise keelu laiendamine poliitilisele tegevusele ebavajalik. Rõhutada tuleb seejuures, et füüsilistele isikutele, kellel on avalike ülesannete täitmiseks avalik seisund, kohaldub ka korruptsioonivastane seadus ja ka karistusseadustikus sätestatud süüteokoosseisud.

Ettekirjutuste sundtäidetavus

Siseministeerium märkis ettekirjutuste sundtäidetavuse kohta, et sundtäitmine saab kohalduda üksnes edasiulatuvalt ning et juba tehtud ning kehtivaid ettekirjutusi ei saa muuta tagasiulatuvalt sundtäidetavaks, kui praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole need sundtäidetavad ning ettekirjutuse saaja tegutseb kehtiva regulatsiooni (sh erinevate tähtaegade) alusel ettekirjutuse täitmisel. Siseministeerium rõhutab, et nendele ettekirjutustele, mis on antud enne sundtäitmise regulatsiooni kehtestamist, kohalduv tagasiulatuv sundtäitmine võib olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.

Eelnõu koostajad märgivad, et juba tehtud ning kehtivate ettekirjutuste sundtäitmine TMS alusel on põhiseaduse alusel lubatav. Kui ettekirjutusega pannakse isikule avalik-õiguslik rahaline kohustus, siis ei ole isiku usk sellesse, et riik seda täitma ei hakka, mitte kuidagi kaitstud. Kui isik leiab, et talle ettekirjutusega pandud avalik-õiguslik rahaline kohustus on õigusvastane, tuleb ettekirjutus vaidlustada kohtus. Kui kohtusse pöördutud ei ole, puudub igasugune põhjus, miks ei peaks riik isikule pandud kohustust saama sundtäita. Sõnamurdlikkusest siin rääkida ei saa. Riik peab olema suuteline tagama isikutele pandud kohustuste täitmist.

EKS § 12⁷ lg-s 4 valitsusasutuse muutmise

Siseministeerium märkis, et Siseministeeriumi asemel tuleks kaaluda mõnda sobivamat valitsusasutust, mis kannaks erakonna kontole riigieelarvelisi eraldisi. EKS § 12⁷ lõike 4 kohase valitsusasutuse määramise õigus on Vabariigi Valitsusel. Nimetatud muudatus jääks eelnõukohase seaduse reguleerimisalast välja.

Riigikogu põhiseaduskomisjon

Riigikogu põhiseaduskomisjon viitas oma arvamuses 16. novembril 2021. a toimunud istungile.³ Istungil arutati mh erakonnaseaduse muutmise väljatöötamiskavatsust. Ühe probleemseima küsimusena nähti sidusorganisatsioonide regulatsiooni, täpsemalt seda, kuidas defineerida sidusorganisatsioone.

Eelnõus on sidusorganisatsioonide definitsiooni muudetud. Sellest on kaotatud formaalne kriteerium (sihtasutuse või mittetulundusühingu asutajaks või liikmeks peab olema erakond). Sidusorganisatsioonide määratlemisel jääb alles üksnes sisuline kriteerium: sihtasutuse või mittetulundusühingu tegevus peab olema suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Kuidas nimetatud sisulist kriteeriumi sisustada, on lähemalt käsitletud sidusorganisatsiooni puudutava sätte seletuskirjas.

Sidusorganisatsioonide kindlaksmääramisega seonduv vajab edaspidi veelgi selgemat reguleerimist ning ministeeriumide vahel koostöö jätkamist sobiva lahenduse leidmisel.

Erakondade rahastamise järelevalve komisjon

Kolmandatelt isikutelt dokumentide ja teabe küsimise volitus

ERJK märkis oma sisendis, et EKS-is peaks kehtestama õigusliku aluse kolmandatelt isikutelt dokumentide nõudmiseks ning samuti võiks kaaluda mitte ainult dokumendi küsimist, vaid kogu asjasse puutuva teabe (video, ajaleht ja muu teave) küsimise õiguse määratlemist seaduses.

ERJK nimetatud volitused on eelnõuga kavandatavas seadusemuudatuses sisse viidud. Lisatud on ka selgituste nõudmise ja isikute ametiruumi kutsumise võimalus.

Viivise arvestamine ja sissenõudmine

ERJK hinnangul oleks mõistlik EKS-is säilitada viivise regulatsioon. ERJK rõhutas, et viivise maksmise kohustuse sätestamine on komisjonile oluline meede, mida pole varem seaduse kitsaskohtade tõttu olnud võimalik rakendada. Seetõttu oleks komisjoni hinnangul vaja seaduse eelnõusse lisada viivise arvestamise ja sissenõudmise sätteid, et viivise maksmise kohustus oleks realiseeritav. Siinse eelnõuga kaotatakse viivise regulatsioon. Kehtivas EKS-is on viivis mõeldud tagama sellise ettekirjutuse täitmist, millega on pandud kohustus kanda keelatud annetus riigieelarvesse (vt EKS § 12¹² lg 2).

Siinse eelnõuga muudetakse taolised ettekirjutused täitemenetluse seadustiku alusel sundtäidetavaks. Ettekirjutuse sundtäidetavus tähendab omakorda seda, et kaob vajadus survestada ettekirjutuse adreassaati viiviste abil. Teisalt on kavas täiendada EKS-i uue, intresside nõudmise regulatsiooniga. Kui viivis oli tasu selle eest, et ERJK ettekirjutust ei ole tähtaegselt täidetud, siis intress on oma olemuselt tasu (riigieelarvesse tasumisele kuuluva) keelatud

³ Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 108, 16.11.2021.

annetuse kasutamise eest. Intressi nõudmise mõte lähtub sellest, et kui keelatud annetuse saaja ei ole kandnud annetust õigeaegselt riigieelarvesse, peab keelatud annetuse kasutamine olema tasuline.

Valimiskampaania mõiste EKS-is

ERJK märkis, et valimiskampaania mõiste seadusest välja jätmine ei tohiks muuta aruandlust läbipaistmatumaks. Seepärast soovib ERJK seaduseelnõus kaaluda erakondade perioodilise aruandluse detailsemaks muutmist, näiteks praeguse valimiskampaania aruande detailsuses ehk koos tehingute ja tehingupartnerite avalikustamisega. Selleks võiks ERJK hinnangul kasutada kas riigi raamatupidamissüsteemi või komisjoni infosüsteemi kohandamist. Komisjoni infosüsteemi puhul tuleks arvestada investeringuga maksumuses 100 000 – 150 000 eurot.

Siinse eelnõuga ei kavandata valimiskampaania mõistet seadusest tervikuna välja jätta. Erakondade perioodilise aruandluse sätteid ei ole siinse eelnõuga muudetud. Välistatud ei ole, et tulevikus vajab erakonnaseaduses sätestatud aruandluskohustused korrastamist ja läbivaatamist.

Sidusorganisatsioonid

ERJK märkis, et eelnõus võiks täpsustada sidusorganisatsioonide regulatsiooni nii, et selle põhjal oleks võimalik tegelikke sidusorganisatsioone määratleda.

Siinse eelnõuga on sidusorganisatsioonide definitsiooni muudetud. Sidusorganisatsiooni määratlemise aluseks jäävad kavandatavate sätete alusel üksnes sisulised kriteeriumid. Kaotatakse nõue, mille kohaselt on sidusorganisatsiooni staatuse tingimuseks see, et sihtasutuse või mittetulundusühingu liikmeks või asutajaks on erakond.

Keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärjed

ERJK märkis, et oluline on muuta regulatsiooni nii, et keelatud annetust ei tagastata mitte selle teinud isikule, vaid et annetus kantakse riigieelarvesse. Selle eesmärk on kõrvaldada keelatud annetusest saadav konkurentsieelis.

Eelnõuga kavandatakse sätteid, mille kohaselt viiakse sisse annetuse saamisest alates objektiivne tähtaeg, mille möödumisel tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigieelarvesse. Sellega kaovad vaidlused selle üle, millal täpselt peab keelatud annetuse kandma tagasi selle teinud isikule ja millal riigieelarvesse.

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti

Lubamatu krediteerimise sanktsioneerimine

MTÜ Korruptsioonivastane Eesti on viidanud ERJK seisukohale ning märgib, et praeguse seaduse pinnalt on ilma laenulepingut sõlmimata laenamine lubatud ka mittekrediidiasutustel, mida kasutatakse võlausaldajale pikka aega võlgu olles.

Selgituseks tuleb märkida, et laenu andmine ilma laenulepinguta ei ole võimalik. Lepinguid saab sõlmida ka suuliselt, veel enam, lepingute jaoks saab tahteavaldusi anda ka konkludentsetl. VÕS § 396 jj laenulepingutele vorminõuet ette ei näe, see tähendab, et laenuleping ei pea olema sõlmitud kirjalikult. Suuliselt sõlmitud laenulepingud ei ole vormitühised. Lisada tuleb ka, et

erakonnad ja teised isikud, kellele laienevad EKS-i laenamist piiravad sätted, ei ole tarbijad VÕS-i tähenduses. Seega ei laiene neile ka tarbijakrediidilepinguid puudutavad sätted. Siinse eelnõuga laenamist puudutavaid sätteid ei muudeta.

Poliitilise reklaami määratlemine erakonnaseaduses

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti märkis, et poliitilise reklaami mõiste täpsustamisel seaduse tasandil tuleks see seaduse tasandil defineerida viisil, mis läheb kokku kohtupraktikaga, et vältida segadust seaduse tulevikus rakendamisel.

Siinse eelnõuga ei reguleerita poliitilise reklaami määratlusi erakonnaseaduses.

Valimisliitude ebamäärane reguleerimine

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti märkis, et valimisliitude võrdsustamine erakondadega või seaduse tasandil erakondadega võrdse kohtlemise eemaldamine vajab edasist analüüsi. Paljud valimisliidud on kohalikul tasandil loodud otseselt valimiste ajaks ning on kaheldav, kuivõrd toimivad valimisliidud erakondadega samaväärsel viisil valimistevahelisel ajal (st teevad poliitilist reklaami, koguvad annetusi). Rõhutatud on, et jälgima peab, et regulatsiooni muutmisega ei tekiks praegusel ajal kohaliku demokraatia jaoks oluliste valimisliitude jaoks liialt kohustusi, mida täita ei suudeta ning mis nende tegevust piiraks.

Siinse eelnõuga valimisliitude aruandluskohustust ei muudeta.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõukohase seaduse §-ga 1 muudetakse erakonnaseadust.

EKS § 5¹ lõige 1 ja § 5² lõige 5 –paragrahvi 5¹ lõikest 1 ja § 5² lõikest 5 jäetakse välja tekstiosa „ja 6–7“, Tegemist on muudatusega, mis on seotud EKS § 12⁴ lõigete 6 ja 7 kehtetuks tunnistamisega. Kehtiv EKS § 12⁴ lg 6 sätestab: „*Keelatud annetuse tegija suhtes ei kohaldata käesoleva seaduse §-s 12¹⁸ sätestatud juhul, kui ta on 30 päeva jooksul arvates päevast, millal keelatud annetuse tegija keelatud annetusest teada sai või pidi teada saama, esitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjonile kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teabe annetuse keelamise kohta. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon teavitab asjaoludest viivitamata keelatud annetuse saanud erakonda.*“ Kehtiv EKS § 12⁴ lg 7 sätestab: „*Keelatud annetuse vastuvõtja suhtes ei kohaldata käesoleva seaduse §-s 12¹⁸ sätestatud juhul, kui ta on 30 päeva jooksul arvates päevast, millal keelatud annetuse vastuvõtja keelatud annetusest teada sai või pidi teada saama, esitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjonile kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teabe annetuse keelamise kohta. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon teavitab asjaoludest viivitamata keelatud annetuse saanud erakonda.*“ EKS § 5¹ lg 1 teeb viite eelnimetatud sätetele. See tähendab, et kehtiva õiguse järgi kohaldub keelatud annetuse tegijale ja vastuvõtjale vabastus väärtekaristusest (EKS § 12¹⁸), kui ta teavitab ERJKd teatud ajaperioodi jooksul annetuse keelamisest.

EKS 12⁴ lõige 6 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes ettenähtud 30-päevane väärtekaristusest vabastamise aeg ei ole sisuliselt põhjendatud. EKS § 12⁴ lg 6 on suunatud keelatud annetuse tegijale. Sättest tuleneb, et keelatud annetuse tegija saab vabaneda väärtetavastutusest, kui ta

teavitab ERJK-d annetuse keelatusest 30 päeva jooksul alates annetuse keelatusest teada saamisest või teada saama pidamisest. See, kas isik teab oma tegevuse keelatusest või mitte, on karistusõiguslikult keelueksimuse küsimus. EKS §-s 12¹⁸ sätestatud väärtekaristusele laieneb karistusseadustik. KarS-is on keelueksimus reguleeritud § 39 lg-s 1. Selle järgi võib isik keelueksimusele tugineda üksnes siis, kui eksimus teo keelatuses oli isikule vältimatu. See, kas annetuse on keelatud või mitte, tuleneb EKS-ist. Seaduse mittetundmine on isikule vältimatu üksnes väga erandlikel juhtudel. See tähendab, et isik peab oma tegevuse keelatusest KarS-i järgi aru saama juba annetuse tegemisel. Omakorda tähendab see, et isik peab teadma kavandatava annetuse lubatavusest enne selle tegemist (hoolsuskohustus). Kehtiva EKS § 12⁴ lõigetes 6 ja 7 ette nähtud 30-päevane periood võimaldab seda, et isik saab teha väärtekaristust kartmata keelatud annetuse, mida annetuse vastuvõtja väärtekaristust kartmata 30 päeva jooksul kasutada saab. 30 päeva on piisavalt pikk periood selleks, et tekkida võib erakondadevahelise konkurentsi moonutus. Mõeldav on näiteks olukord, kus keelatud annetuse tehakse „rahasüstina“ valimiskampaania ajal ning annetuse tegemisest 30 päeva möödudes teavitab nii annetuse saaja kui ka annetuse tegija, et tegemist on keelatud annetusega ning välistavad end sellega väärtetovastutusest.

EKS § 12⁴ lõige 7 tunnistatakse kehtetuks, kuna säte muutub EKS § 12⁴ lõike 1 muutmisega üleliigseks. EKS § 12⁴ lõike 1 muudatusega viiakse sisse objektiivne tähtaeg, mis hakkab jooksma annetuse saamisest. Kui keelatud annetust ei kanta tähtaja jooksul annetuse teinud isikule tagasi, tuleb keelatud annetuse kanda igal juhul riigieelarvesse. Annetuse saaja peab niisiis veenduma annetuse lubatavuses EKS § 12⁴ lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul. EKS § 12⁴ lõikes 1 sätestatud tähtaeg ongi see tähtaeg, mil annetuse saaja peab täitma oma hoolsuskohustust. Kui seda ei ole täidetud, on tegemist keelatud annetuse vastuvõtmisega ettevaatamatusest (EKS § 12¹⁸). EKS § 12⁴ lõikes 7 sätestatud 30-päevane väärtekaristusest „vabanemise“ tähtaeg on siinse eelnõuga kavandatud regulatsiooni valguses ebavajalik. EKS § 12⁴ lg 7 alles jätmine tähendaks seda, et keelatud annetuse saaja võiks annetuse saamisest 30 päeva möödumisel (vt eelnõuga kavandatud EKS § 12⁴ lg 1) hoida keelatud annetust enda käes, kartmata seejuures väärtekaristust.

EKS § 5² lõike 1 lause 2 – EKS § 5² lg 1 teine lause tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv EKS § 5² lõike 1 teine lause sätestab: „Üksikkandidaadi kohta sätestatud kohaldatakse erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kuludest eraldi.“ Selles sätestatu kehtestatakse eraldiseisva sättena eelnõuga kavandatavas EKS §-s 5³. Tegemist on seadust korrastava muudatusega. Kehtiv EKS § 5² lg 1 ls 2 näeb ette, et üksikkandidaadi kohta sätestatud kohaldatakse erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kuludest eraldi. Tegemist on niisiis sättega, mis käsib kohaldada üksikkandidaadi kohta sätestatud ka isikule, kes kandideeris erakonna või valimisliidu nimekirjas ning kes tegi erakonnast või valimisliidust eraldiseisvaid kampaaniakulutusi. Säte ei reguleeri üksikkandidaadi kohustusi ning seetõttu on sätte asukoht kehtivas seaduses ebaõnnestunud. Süstemaatiliselt on tegemist eraldiseisva sättega.

EKS § 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 § 5² lg 1 teises lauses sisaldunud sättega. Seaduse korrastamise eesmärgil tõstetakse säte ümber uude paragrahvi.

EKS § 12 lõige 5 – EKS § 12 täiendatakse lõikega 5, mille kohaselt nähakse ette võimalus lõpetada esimese astme kuriteos süüdi mõistetud erakonna tegevus. Muudatus on vajalik, et välistada esimese astme kuriteos süüdi mõistetud erakondade tegevus. Muudatus aitab tagada erakondade usaldusväärsust avalikkuse silmis ning välistab raskete rikkumistega seotud erakondade jätkuva tegevuse ja võimaliku avaliku võimu teostamise. Lisanduva sätte kohaselt lõpetatakse süüdi mõistetud erakonna tegevus samadel alustel, nagu on sätestatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse 5. peatükis, mis reguleerib Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevuse või eesmärkidega erakonna tegevuse lõpetamist. Vabariigi Valitsusel on õigus esitada Riigikohtule taotlus erakonna tegevuse lõpetamiseks.

EKS § 12¹ lõike 3 lause 1 – EKS § 12¹ lg 3 ls 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Erakonnal ja erakonna liikmel on keelatud kasutada oma tegevuseks avalikke vahendeid, välja arvatud käesoleva seaduse alusel makstavaid riigieelarvelisi eraldisi.*“ Kehtiv EKS § 12¹ lg 3 esimene lause näeb ette järgmist: „*Erakonnal on keelatud kasutada erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku valimiskampaania läbiviimiseks või selle teostamiseks avalikke vahendeid, välja arvatud käesoleva seaduse alusel makstavaid riigieelarvelisi eraldisi.*“ Muudatus laiendab avalike vahendite kasutamise keeldu erakonna ja erakonna liikmete sellisele tegevusele, mis on suunatud erakonna või erakonna liikme tegevuse edendamisele.

Kehtiva EKS § 12¹ lõike 3 keskne probleem on see, et erakonnaseaduses ei ole sätestatud valimiskampaania mõistet ega selle kestuse perioodi. Valimiskampaania mõistet ei sisalda ka valimisseadused – Riigikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, rahvahääletuse seadus. 2020. aastal jõustunud seadusemuudatustega kaotati valimisseadustest ka aktiivse valimisagitatsiooni aja mõiste – selleks oli aeg alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast kuni valimispäevani. Kohtupraktika, mis varemalt lähtus valimiskampaania sisustamisel valimisseadustes sätestatud aktiivse valimisagitatsiooni perioodist, s.o 35 päevast enne valimispäeva, ei saa enam sellele toetuda. Riigikohus on 30.03.2020 asjas nr 3-18-1537 märkinud, et „...*aktiivse valimisagitatsiooni aja mõiste nägi seadus ette üksnes seoses poliitilise välireklaami keeluga. Samuti ei sisalda seda enam kehtiv KOVVS-i redaktsioon ning seda pole kohane kasutada valimiskampaania ajalisel määratlemisel. Eeskätt on oluline avaldatava teabe sisuline seos saabuvate valimistega. Sisulise seose hindamisel saab arvesse võtta ajalist distantssi saabuvatest valimistest.*“ EKS-is kasutatud väljend „valimiskampaania“ on liialt kitsas ning on tekitanud nii ERJK tegevuses kui hilisemates kohtumenetlustes vaidlusi. Avalike vahendite kasutamine peab olema keelatud igal juhul, sõltumata sellest, kas neid kasutatakse valimiskampaaniaks või muuks erakondlikuks tegevuseks. Puudub vajadus seostada avalike vahendite kasutamise keeldu spetsiifiliselt just valimiskampaaniaga.

Erakonna või erakonna liikme tegevuse all on mõeldud tegevust, mis on suunatud erakonna või erakonna liikme kui sellise tegevuse edendamisele. Sättes ei ole kasutatud terminit „poliitiliseks tegevuseks“, kuna EKS-is on termin „poliitiline tegevus“ juba kasutusel. EKS § 12¹ lg 8 järgi nimetatakse erakonna kvartaliaruandes kulud järgnevas jaotuses: poliitilise tegevuse kulud, tööjõukulud ja majandamiskulud. Sellest mõistekasutusest võiks välja lugeda, et erakonna poliitiline tegevus ei hõlma endas erakonna tööjõuga ja majandamisega seotud tegevusi. EKS § 12¹ lg 3 sellist kitsendust teha ei soovi. Kavandatava EKS § 12¹ lg 3 lause 1 alla peaksid kuuluma ka need juhtumid, kus erakond või erakonna liige kasutab avalikke vahendeid nt selleks, et tasustada selle eest erakonna kasuks töötavat tööjõudu. Kuna erakondade eesmärk on

osaleda poliitikas ja poliitilise tahte kujundamises, tuleb terminit „tegevus“ mõista kui tegevust, mis edendab erakonna poliitilist tegevust selle kõige laiemas tähenduses.

EKS § 12¹ lõike 3 lauses 1 sätestatud avalike vahendite keelu laiendamisel erakonna või erakonna liikme tegevusele on eelnõu koostajad teadlikud sellest, et praktikas võib tekkida olukordi, mille puhul ei ole võimalik üheselt ja selgelt öelda, kas isiku tegevus on suunatud tema ametikohustuste täitmisele või hoopis tema kui erakonna liikme või tema erakonna tegevuse edendamisele. Erakonna ja erakonna liikme tegevuseks ei saa üldjuhul lugeda neid tegevusi, mida isik täidab vahetult oma ametikohustuste raames. Näiteks, kui erakonna liige on valitud Riigikogu liikmeks, siis peab ta paratamatult teostama neid tegevusi, mida Riigikogu liige tavapäraselt teostab. Sellise tegevuse esmane eesmärk ei ole erakonna või tema enda kui erakonna liikme tegevuse edendamine. Samas, kui isik kasutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvelisi ressursse või nendest rahastatavaid hüvesid, et teostada või edendada erakonna tegevust või enda tegevust erakonna liikmena *kui sellist*, kuulub see tegevus EKS § 12¹ lg 3 lauses 1 kavandatava keelu alla. Sellisteks tegevusteks on näiteks erakonna juhtkonna koosoleku pidamine Riigikogu, ministeeriumi vms ruumides, millele puudub ligipääs teistel erakondadel ja mille eest ei maksta renditasu. Erakonna või erakonna liikme poliitiliseks tegevuseks saab lugeda ka selle, kui isik laseb endast kirjutada kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavas ajalehes viisil, mis teenib peamiselt erakonna või tema enda erakondliku tegevuse reklaamimise eesmärki. Teiste riikide praktikast võib välja tuua Saksamaal aset leidnud juhtumi, kus minister kasutas ministeeriumi kodulehte⁴, et mõista hukka ühe teise erakonna poolt korraldatav meelevaieldus. Saksa minister käitus Saksa Liidukonstitutsioonikohtu hinnangul selles olukorras selgelt kui erakonna esindaja, mitte kui konkreetse valitsemisala minister. Avalikuks ressursiks oli sel juhul ministeeriumi koduleht, mida rahastatakse riigieelarvelistest vahenditest.

Kui erakond või erakonna liige on kasutanud oma tegevuseks avalikke vahendeid (v.a EKS-i alusel makstavad riigieelarvelised eraldised), kohaldub nimetatud avalike vahendite kasutamisele EKS § 12⁴ (vt kehtiv EKS § 12⁴ lg 3 lause 3). Seaduse viide EKS §-le 12⁴ tähendab, et tegemist on keelatud annetusega. Kuna kohtupraktikas on tõstatatud vastuväide, et avalike vahendite kasutamist ei ole EKS § 12³ lg 2 keelatud annetuste kataloogis nimetatud,⁵ kavandatakse siinse eelnõuga täiendada EKS § 12³ kataloogi uue punktiga 9. Nimetatud punkt 9 hõlmab kõiki hüvesid, mille loovutamise või kasutusse andmine on EKS-i alusel loetud keelatud annetuseks.

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.

EKS § 12¹ lõike 3 lause 4 – EKS § 12¹ lg 3 neljas lause tunnistatakse kehtetuks. Avalike vahendite mõiste muudetakse ja viiakse uude lõikesse (eelnõukohase seaduse EKS § 12 lg 3¹).

⁴ Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 27.02.2018 otsus asjas nr 2 BvE 1/16. Kättesaadav: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2018/02/es20180227_2bve000116en.html. Sarnane kaasus, Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 09.06.2020 otsus asjas nr 2 BvE 1/19. Kättesaadav: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/06/es20200609_2bve000119.html

⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 10.11.2016. a otsus nr 3-3-1-50-16, p 6 (<https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-3-1-50-16>).

Tegemist on ühest küljest seadust korrastava muudatusega. Avalike vahendite definitsioon on eraldiseisev reguleerimise, mis kuulub eraldiseisvasse lõikesse. EKS § 12 lg 3¹ on avalike vahendite definitsioonile seega sobivam asukoht.

EKS § 12¹ lõige 3¹ – EKS § 12¹ täiendatakse uue lõikega 3¹ järgmises sõnastuses: „*Avalikud vahendid käesoleva paragrahvi tähenduses on riigieelarvelised ja kohaliku omavalitsuse eelarvelised vahendid.*“ Kehtiv EKS sätestab avalike vahendite definitsiooni EKS § 12¹ lõike 3 viimases lauses. Kehtiv säte näeb ette järgmist: „*Avalikud vahendid käesoleva paragrahvi tähenduses on riigieelarvelised ja kohaliku omavalitsuse eelarvelised vahendid.*“ Seoses lõike 3 muutmisega tuuakse avalike vahendite definitsioon eraldi lõiku. Tegemist on seadust korrastava täpsustusega.

EKS § 12¹ lõike 4 lause 2 – EKS § 12¹ lõike 4 lause 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Aruandes märgitakse käesoleva paragrahvi lõigetes 5–7 nimetatud andmed.*“ Tegemist on seadust korrastava muudatusega. Kehtiv EKS § 12¹ lg 4 lause 2 sätestab, et aruandes tuleb märkida lõigetes 5 ja 6 nimetatud andmed. Kehtivast sättest on välja jäänud viide lõikele 7. Lõikest 7 tuleneb, et annetuse kohta märgib erakond, et tegemist on annetusega, 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 ära märkida.

EKS § 12¹ lõige 10 – EKS § 12¹ lõikes 10 asendatakse tekstiosa „jms“ tekstiosaga „ja muud sellised“. Tegemist on sõnastusliku parandusega. Seaduse teksti on ekslikult sisse jäänud lühend, mis tuleks eelistatavalt välja kirjutada sõnadega.

EKS § 12¹ lõike 13 laused 2 ja 3 – EKS § 12¹ lg 13 teine ja kolmas lause tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv EKS § 12¹ lg 13 lause 2 näeb ette järgmist: „*Kui uus aruanne esitatakse enne, kui komisjon on puuduse avastanud, ei kohaldata § 12⁴ lõikes 2 sätestatud kohustust kanda riigieelarvesse summa, mis vastab aruandes avastatud puudusele.*“ Kehtiv EKS § 12¹ lg 13 lause 3 sätestab järgmist: „*Kui käesoleva lõike esimeses lauses nimetatud puuduse andmete esitamisel on põhjustanud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul erakonna liige või sidusorganisatsioon, kohaldatakse § 12⁴ lõikes 2 sätestatud kohustust kanda riigieelarvesse summa, mis vastab aruandes avastatud puudusele, arvestades käesoleva lõike esimeses lauses sätestatud erakonna liikme või sidusorganisatsiooni suhtes.*“ Nimetatud laused jäetakse sättest välja, kuna need ei sobitu siinse eelnõuga kavandatavate muudatustega, täpsemalt EKS § 12⁴ muutmisega. EKS § 12⁴ lõikesse 1 viiakse eelnõukohase seadusega sisse objektiivne tähtaeg, mis hakkab jooksmas alates annetuse saamisest ning mille jooksul peab annetuse saaja keelatud annetuse kandma tagasi selle teinud isikule. Tähtaja möödumisel tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigieelarvesse. Seevastu, kui tegemist on lubatud annetusega, kuid annetuse saaja aruandlus on annetuse osas puudulik, tuleb puudus kõrvaldada. Sellisel juhul puudub vajadus kohaselt kajastamata jäetud lubatud annetust riigieelarvesse kanda.

EKS § 12³ lõige 1 – EKS § 12³ lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Annetus käesoleva seaduse tähenduses on erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sealhulgas teenus, välja arvatud vabatahtlik töö. Erakonna liikmele tehtud annetus loetakse erakonnale tehtud annetuseks, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti.*“ Kehtiv EKS § 12³ lg 1 defineerib annetuse erakonnaseaduse tähenduses järgmiselt: Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse

toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sealhulgas teenus, kuid välja arvatud vabatahtlik töö. EKS § 12³ lg 1 muutmise näol on tegemist on seadust korrastava muudatusega, millega ei kaasne annetuste regulatsioonis sisulist muutust. Iseäranis ei tähenda annetuse definitsiooni täpsustus seda, et edaspidi on Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetajate annetused keelatud. Et sellised annetused on lubatud (kuna nad ei ole keelatud), kajastub jätkuvalt EKS § 12³ lõike 2 punktis 8.

Kehtivas seaduses sisalduv annetuse definitsioon on loogilises vastuolus annetuse keelatust reguleerivate sätetega. Kui annetus defineeritakse kui üksnes füüsiliselt isikult erakonnale või erakonna liikmele rahaliselt hinnatava hüve loovutamine, siis ei saa „annetusena“ EKS-i tähenduses käsitleda juriidiliste isikute loovutatavaid rahaliselt hinnatavaid hüvesid. Ometi sisaldab sama paragrahv sätet, mis ütleb, et annetus on keelatud, kui selle on teinud juriidiline isik. Ehk teisisõnu – kehtiv EKS § 12³ lg 1 ajab annetuse kui sellise defineerimisel omavahel segamini annetuse mõiste ja annetuse lubatavuse/keelatuse tingimused. Annetuse definitsioon ei peaks puudutama küsimust, mis on lubatud annetus, vaid üksnes küsimust, mis üldse on annetus.

Samuti tuleb rõhutada, et asjaolu, et sättest jäetakse välja tekstiosa „*Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt*“ ei tähenda, et nüüdsest oleks näiteks juriidiliste isikute annetused taas kord lubatud. See, millised annetused on keelatud, on sätestatud jätkuvalt EKS § 12³ lõikes 2. Nagu kehtib kõigi põhiõiguste kandjate puhul: põhiõiguste kandjale on lubatud kõik tegevused, mis ei ole keelatud. Sama kehtib ka erakondadele ja muudele isikutele, kellele keelatud annetuse regulatsioon laieneb. See tähendab, et kõik annetused ja annetuste tegemise viisid, mis ei kuulu ühegi EKS § 12³ lõikes 2 toodud kataloogi punkti alla või ei ole muul moel EKS-is loetud keelatud annetuseks, on lubatud („kõik, mis ei ole keelatud, on lubatud“). EKS § 12³ lõike 2 punktist 8 tuleneb, et lubatud on annetused, mille on teinud Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetajad – seda juhul, kui nimetatud füüsilise isiku annetus ei kuulu mõne muu EKS § 12³ lõike 2 kataloogis toodud punkti alla.

Kavandatava EKS § 12³ lg 1 uus sõnastus täpsustab ka seda, et erakonna liikmele tehtav annetus loetakse erakonnale tehtud annetuseks, kui EKS ei sätesta teisiti. Täiendus on vajalik, et ühtlustada annetuse mõistet ja keelatud annetuste kataloogi. Kavandatava EKS § 12³ p 3 sätestab näiteks, et keelatud on kaupade, teenuste või varaliste õiguste loovutamine või kasutusse andmine erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule. Kui erakonna liikmele tehtud annetust ei loetaks erakonnale tehtud annetuseks, kerkiks üles küsimus, kas EKS § 12³ punkti 3 alusel erakonnale liikmele tehtud annetused on lubatud. Kehtiv EKS § 5 lg 1 (ja kavandatav EKS § 5³) näeb ette, et erakonna nimekirjas kandideerinud isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna kuludest eraldi, kohaldatakse EKS-is üksikkandidaadi kohta sätestatud. Üksikkandidaadile kohaldatakse nii kehtivas õiguses kui ka eelnõuga kavandatavate sätete alusel eraldiseisvalt EKS § 12³ lõigetes 1, 2 ja 4 ning § 12⁴ lõigetes 1–4 sätestatud. Juhtudel, kus isik on teinud kampaaniale eraldiseisvaid kulutusi, võib tulla kõne alla, et annetus on tehtud eraldiseisvalt talle (ja mitte erakonna toetuseks).

EKS § 12³ lõike 2 esimene lause – EKS § 12³ lg 2 esimene lause tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv EKS § 12³ lõike 2 esimene lause sätestab: „*Annetus, mis ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele, on keelatud.*“ Muudatus on seotud EKS § 12³ lõikes 1 sisalduva

annetuse definitsiooni muutmisega. Annetuse definitsioonist jäetakse välja tekstiosa „*Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt*“, kuna tegemist ei ole annetuse kui sellise definitsiooni osaga, vaid annetuse lubatavust puudutavate kriteeriumidega. EKS § 12³ lõike 2 esimese lause sättest välja jätmine ei too endaga kaasa sisulist muutust, kuna EKS § 12³ lõike 2 kataloog nimetab jätkuvalt need juhud, mil annetus on keelatud. Seega on muudatuse näol tegemist erakonnaseaduse korrastamise ja õigusselgemaks muutmisega.

EKS § 12³ lõike 2 teine lause – EKS § 12³ lg 2 teises lauses asendatakse tekstiosa „*Eelkõige on keelatud*“ tekstiosaga „*Keelatud on*“. Kehtiva EKS § 12³ lõike 2 teine lause on sõnastatud viisil, nagu oleks selles sätestatud kataloog lahtine. Lahtine kataloog tähendab omakorda seda, et EKS § 12³ lõikes 1 nimetatud annetus võib olla keelatud ka muul, seaduses veel nimetamata põhjusel. Taoline lahtine keeldude kataloog ei ole põhiseadusest tulenevalt korrektne. Põhiõiguste kandjal – milleks on ka erakonnad, valimisliidud, nende nimekirjades kandideerivad isikud ja üksikkandidaadid – on lubatud kõik, mis ei ole keelatud. Avalikule võimule kehtib aga vastupidine põhimõte: keelatud on kõik, mis ei ole seadusega ja seaduse alusel lubatud. Sellest tulenevalt peab EKS § 12³ lõikes 2 sätestatud keeldude kataloog olema suletud. Kõik juhud, mil annetus on keelatud, peavad olema ammendavalt sätestatud (seejuures on lubatud määratlemata õigusmõistete kasutamine). Seejuures peab rõhutama, et EKS § 12³ lg 2 keeldude kataloogi n-ö kinniseks muutmine ei tähenda sugugi seda, et muudatuse jõustumisest on varasemalt keelatud annetused muutunud lubatavaks. Lõikes 2 sätestatud kataloog on oma abstraktsusastmel piisavalt üldine, et kõik annetused, mis ohustavad ausat poliitilist konkurentsi, on mahutatavad kataloogis toodud punktide alla. Keelatud annetuste regulatsioon ei muutu võrreldes kehtivaga leebemaks.

EKS § 12³ lõike 2 punkt 8 – EKS § 12³ lõike 2 punkt 8 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*välismaalaste annetused, välja arvatud Eestis püsivalt elavate Euroopa Liidu kodanike annetused.*“

Muudatuse eesmärk on lubada üksnes nende välismaalaste annetusi, kes on Euroopa Liidu kodanikud ja kes elavad püsivalt Eestis. Seega keelustatakse Eestis elavate kolmandate riikide kodanike, nt Vene kodanike ja Valgevene kodanike annetused Eesti erakondadele.

Muudatus on ühtlasi vajalik, et viia annetuste regulatsioon kooskõlla EKS-i regulatsiooniga erakonna liikmete osas. Nimelt võib kehtiva õiguse kohaselt erakondadesse kuuluda ka vähemalt 18-aastane teovõimeline Euroopa Liidu kodanik, kes ei ole Eesti kodanik, kuid kes elab püsivalt Eestis. Euroopa Liidu kodaniku seaduse (ELKS) § 5 lg 1 järgi loetakse püsivaks Eestis elamiseks Euroopa Liidu kodaniku või perekonnaliikme Eestis viibimist elamisõiguse alusel. Tähtajaline elamisõigus algab ELKS § 13 lg 1 kohaselt alates elukoha registreeringust ning kehtib viis aastat. Kehtiv EKS loeb aga keelatud annetuseks kõik välismaalaste annetused, välja arvatud Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega isikute annetused. ELKS § 40 lg 1 järgi tekib Euroopa Liidu kodanikul õigus alalisele elamisõigusele alles siis, kui ta on Eestis elanud viis aastat järjest. Seega võib kehtivast EKS § 12³ lg 2 punktist 8 välja lugeda, et tähtajalise elamisloaga püsivalt Eestis elav Euroopa Liidu kodanik ei tohi teha annetusi, samas EKS § 5 lg 1 alusel võib ta kuuluda Eesti erakonda. Tegemist on sisulise vastuoluga erakonnaseaduse eri sätete vahel. Kavandatava muudatusega see vastuolu kaob.

EKS § 12³ lõige 2 – EKS § 12³ lg-t 2 täiendatakse uue punktiga 9 järgmises sõnastuses: „*mõne muu hüve loovutamine või kasutusse andmine, mis on käesoleva seadusega loetud keelatud annetuseks.*“ Kavandatava muudatuse eesmärk on muuta EKS § 12³ ammendavaks loeteluks. Nimelt sisaldab EKS lisaks § 12³ lõikes 2 toodud kataloogile ka muid aluseid, mil annetus loetakse keelatud annetuseks. Selliseks aluseks on näiteks EKS § 12² lg 3 (laenamisele seatud tingimusi rikkuv tehing) ja EKS § 12¹ lg 3. Välistatud ei ole ka, et taolisi aluseid võib tulevikus EKS-i juurde tulla. Sellisel juhul laieneb EKS § 12³ lg 2 punkt 9 ka nendele, hiljem lisatud alustele.

EKS § 12⁴ lõige 1 – EKS § 12⁴ lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Erakond tagastab keelatud annetuse selle teinud isikule 30 päeva jooksul alates annetuse saamisest. Kui keelatud annetust ei ole selle teinud isikule esimeses lauses nimetatud tähtaja jooksul tagastatud, on erakond kohustatud kandma annetuse viivitamata riigieelarvesse.*“ Kavandatava sätte eesmärk on muuta keelatud annetuse saamisele järgnevad õiguslikud tagajärjed selgemaks ning seeläbi tõhustada järelevalve teostamist erakondade rahastamise üle.

Kehtiv EKS § 12⁴ lg 1 on erakondade rahastamise järelevalve seisukohalt probleemne. Säte näeb ette, et erakond tagastab võimaluse korral keelatud annetuse viivitamata selle teinud isikule. Sätestatut on aga kaks olulist kitsaskohta. Esiteks on jäetud määramata, millisest ajahetkest alates on erakond kohustatud keelatud annetuse isikule viivitamatult tagastama. See võimaldab tõlgendada sätet nii, et kohustus kanda annetus tagasi isikule tekib alates hetkest, mil erakond annetuse keelatuses teadlikuks sai (s.t positiivne teadmine). See, millal erakond annetuse keelatuses teadlikuks saab, sõltub aga erakonnast endast, sh sellest, kui hoolikalt erakond oma annetuste päritolu kontrollib. Lisaks sellele on annetuse keelatuses subjektiivset teadasaamist praktiliselt võimatu järelevalve käigus kontrollida ja tõendada. Teine, veelgi suurem kitsaskoht on tingimus „viivitamata“. Säte ei näe ette kindlat ajalist piiri, millal tuleb annetus kanda tagasi selle teinud isikule ning millal tuleb keelatud annetus igal juhul kanda tagasi riigieelarvesse. Termin „viivitamata“ viitab küll ühest küljest sellele, et keelatud annetuse saaja tegutsemine peab olema kiire. Praktikas tekitab selline määratlemata mõiste aga olulisi probleeme (millal saab öelda, et tegutsetud ei ole viivitamata?). Eelöeldu valguses on EKS § 12⁴ lõige 1 üks keskseid nõrku kohti erakondade rahastamise järelevalve regulatsioonis.

Erakondade rahastamise järelevalve seisukohalt on üldlõõse küsitav, kas keelatud annetuse tagastamine selle teinud isikule (nii nagu see EKS § 12⁴ lõikes 1 sätestatud on) on asjakohane meede. Kui isik on erakonnale teinud keelatud annetuse (seejuures annetuse keelatus tuleneb seadusest ning seaduse mittetundmine ei ole üldjuhul vabandav), siis on põhjendamatult selline regulatsioon, mis lubab keelatud annetuse ajaliselt piiramatult selle teinud isikule tagasi kanda. Keelatud annetuse isikule tagasikandmine peab olema ajaliselt mingi tähtajaga piiratud. Järelevalve efektiivsuse ja tarbetute vaidluste vältimiseks peab see tähtaeg olema objektiivne, s.t see ei tohi olla sõltuvuses sellest, millal erakond annetuse keelatuses teada sai.

EKS-i regulatsiooni puudujäägile on viidanud ka õiguskantsler, kes on märkinud järgmist: „*Selline kord ei motiveeri annetajaid ega erakondi keelatud annetuse tegemisest ja vastuvõtmisest loobuma, sest võimalikud tagajärjed on liiga leebed. [...] Annetuse tagastamine on mõistlik ja aktsepteeritav juhul, kui keelatud annetus annetajale kohe tagastatakse. Sellisel juhul ei ole annetuse saaja veel kasu saanud. Kui aga erakond kasutab keelatud annetust seni, kuni ERJK selle tuvastab ning selle tagastamist või riigieelarvesse kandmist nõuab, võib see anda erakonnale aja jooksul eeliseid, mida enam tagasi pöörata ei saa. Sellest hoolimata, et*

valituks osutunu ettekirjutuse peale raha tagastab, ei tühista see mandaati ega saadud konkurentsieelist.“⁶

Kavandatud muudatuse järgi hakkab annetuse saamise hetkest jooksma tähtaeg (30 päeva). Selle aja jooksul peab annetuse saaja selgitama välja, kas annetus on keelatud või mitte. Kui tegemist on keelatud annetusega, saab selle nimetatud tähtaja jooksul isikule tagasi kanda. EKS § 12⁴ lõikes 1 sätestataval tähtajal on kokkuvõtvalt kolm olulist järeldust:

- ✓ annetuse saajale tekib kohustus (hoolsuskohustus) selgitada välja annetuse lubatavus kindla tähtaja jooksul. Kui annetus on keelatud (nt tegemist on juriidilise isiku poolt tehtud annetusega), on erakonnal lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul võimalus annetus isikule tagasi kanda. Negatiivseid järeldusi selle aja vältel erakonnale ei kaasne. Kui aga erakond oma hoolsuskohustust lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul ei täida, tuleneb lõikest 1 seadusest otse tulenev (*ipso iure*) kohustus kanda keelatud annetus riigieelarvesse;
- ✓ kohustus kanda keelatud annetus riigieelarvesse muutub objektiivse tähtaja tõttu kõigile osapooltele – nii annetuse saajale, annetuse tegijale kui ka ERJK-le selgemaks. Sellega kaob vaidlus küsimuse üle, millal sai erakond annetusest faktiliselt teada või mida täpselt tähendab „viivitamata“ isikule tagasi kandmine;
- ✓ keelatud annetuse teinud isikule tuleneb kavandatavast sättest üldine tagajärg, et ta ei saa keelatud annetusena üleantut tagasi nõuda. Annetus tehakse reeglina võlaõigusliku lepingu alusel. TsÜS § 87 järgi on seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing on tühi, kui keelu mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus, eelkõige juhul, kui seaduses on sätestatud, et teatud tagajärg ei tohi saaduda. EKS § 12³ lg 2 sisaldab taolisi seadusest tulenevaid keeldusid, mille eesmärgiks on see, et annetuse saaja ei jätaks annetust endale. Tühise lepingu alusel üleantu tagasitäitmisele kohaldatakse alusetu rikastumise sätteid (VÕS § 1028 jj.). VÕS § 1028 lg 2 piirab aga seda õigust. VÕS § 1028 lg 2 p 3 alusel ei saa üleandja saajalt saadut (s.t keelatud annetust) tagasi nõuda, kui tühise tehingu täitmisena saadu tagasinõudmine oleks vastuolus tehingu tühisust ettenägeva sättega või sellise sätte eesmärgiga. EKS § 12³ lg 2 koosmõjus EKS § 12⁴ lõigete 1-3 eesmärk on see, et keelatud annetuse saamisest objektiivse tähtaja möödumisel tuleb annetus kanda igal juhul riigieelarvesse. Siinne eelnõu soovib justnimelt vältida olukorda, et keelatud annetuse tegija saaks annetuse saajalt nõuda annetuse tagasikandmist pikema aja vältel (kuni nõude aegumiseni). Kaotatakse ka ära ERJK ettekirjutus, millega kohustatakse annetuse saajat tagastama annetuse selle teinud isikule.

Rõhutada tuleb, et eelnõukohase seadusega jäetakse alles võimalus, et keelatud annetuse saaja kannab annetuse tagasi selle teinud isikule annetuse saamisest alates 30 päeva, st EKS § 12⁴ lg 1 sätestatud tähtaja jooksul. See ajaline lõtk on esiteks mõeldud annetuse saajatele, et täita oma hoolsuskohustust, teiseks ka eelkõige neile annetajatele, kes on keelatud annetuse teinud ettevaatamatusest. Võimalus, et annetuse saaja kannab keelatud annetuse 30 päeva jooksul annetuse tegijale tagasi, ei välista samas võimalikku vääртеomenetlust EKS § 12¹⁸ alusel. Seega, kui füüsiline isik teeb erakonnale nt 100 000 euro suuruse keelatud annetuse, siis saab erakond selle 30 päeva jooksul isikule tagasi kanda. Isik peab arvestama EKS §-s 12¹⁸ sätestatud

⁶ Õiguskantsleri 12. juuni 2019. a kiri nr 6-8/190864/1902999, kättesaadav: https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Keelatud%20annetuse%20vastuv%C3%B5tmine%20tagaj%C3%A4rjed.pdf

tagajärjega. Samuti ei saa ta nõuda annetust tagasi alusetu rikastumise sätete alusel (vt VÕS § 1028 lg 2 p 3).

Eelneva valguses tuleb ka täpsustada, et EKS § 12⁴ lõikesse 1 kavandatud säte ei ole annetuse teinud isiku suhtes karistusliku iseloomuga. Seda eelkõige põhjusel, et annetuse tegemine on igale isikule vabatahtlik. Kõik annetuse tegijad on kohustatud teadma ja tundma seadusest tulenevaid reegleid, mis annetustele kehtivad. Seega võib öelda, et kavandatud sättest tuleneb annetuse tegijatele hoolsuskohustus enne annetuse tegemist kontrollida, kas nende annetuse on üldse lubatud või mitte. Keelatud annetuse tegemisel peab isik arvestama sellega, et ta ei pruugi seda annetust enam tagasi saada.

Nimetatud säte kehtib läbi EKS-is tehtud viidete valimisliitudele, üksikkandidaatidele ja ka isikutele, kes tegid erakondadest ja valimisliitudest eraldiseisvaid valimiskampaania kulutusi. Lõikes 1 nimetatud tähtaeg peab olema piisavalt pikk, et võimaldada annetuse saajatel teostada efektiivset kontrolli annetuse lubatavuse kohta. Samas ei tohi tähtaeg olla ka nii pikk, et see võimaldaks erakondadel keelatud annetust pikema perioodi vältel kasutada ja saada sellest teiste erakondadega võrreldes konkurentsieeliseid. 30 päeva on piisavalt pikk periood, et annetuse saaja saaks kontrollida üle annetuse lubatavuse. Samas on 30 päeva piisavalt lühike periood, et selle jooksul ei jõua erakond keelatud annetust veel sellisel viisil kasutada, et tal tekiks teiste erakondade ees oluline konkurentsieelis.

EKS § 12⁴ lõige 2 – EKS § 12⁴ lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Kui keelatud annetust ei ole võimalik tagastada, on erakond kohustatud kandma annetuse viivitamata riigieelarvesse.*“ Muudatuse eesmärk on korrastada EKS § 12⁴ lõigete 1–3 regulatsiooni. Esiteks täpsustatakse sättes, et tegemist peab olema keelatud annetusega. Kehtivas EKS § 12⁴ lõikes 2 räägitakse üksnes annetusest, ometi on mõeldud üksnes keelatud annetusi. Teiseks täpsustatakse sätete selles osas, et sellest jäetakse välja viide „rahalistele“ annetustele. Annetus kui selline on alati rahaliselt hinnatav hüve (vt annetuse definitsiooni). EKS § 12⁴ lõige 2 on süstemaatiliselt üldsäte kõigile neile juhtudele, kus keelatud annetust ei saa mingil põhjusel isikule tagasi kanda (EKS § 12⁴ lõikes 1 kavandatava tähtaja jooksul).

EKS § 12⁴ lõige 3 – EKS § 12⁴ lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Kui keelatud annetuseks on ese ning seda ei ole võimalik tagastada, müüb erakond eseme turuhinnaga. Esemegi müügist saadav tulu kantakse viivitamata riigieelarvesse. Kui eset ei ole võimalik müüa mõistliku pingutusega, tuleb see võõrandada muul viisil kui turuhinnaga müües. Kui eset ei ole võimalik võõrandada, tuleb sellest loobuda. Eset ei tohi võõrandada erakonna liikmele, erakonna sidusorganisatsioonile ega tema liikmele.*“ Muudatuse eesmärk on seaduse korrastamine ja täpsustamine. Kehtiv EKS § 12⁴ lõige 3 sätestab: „*Kui tegemist on mitterahalise annetusega, müüb erakond keelatud annetuse turuhinnaga. Annetuse müügist saadav tulu kantakse viivitamata riigieelarvesse. Kui keelatud annetust ei ole võimalik müüa mõistliku pingutusega, tuleb annetuse võõrandada muul viisil, kui on sätestatud käesoleva lõike esimeses lauses. Kui annetust ei ole võimalik võõrandada, lõpetatakse asja valdus omandist loobumisega. Keelatud annetust ei tohi võõrandada erakonna liikmele, erakonna sidusorganisatsioonile ega tema liikmele.*“ Kehtivas õiguses on probleemne sättes nimetatud „mitterahaline annetus“. Selle all on tegelikult mõeldud eelkõige asju. Samuti on probleemne see, et sättest ei tulene selgelt, et esmajärjekorras tuleb kohaldada EKS § 12⁴ lõikes 1 sätestatud regulatsiooni, s.t esmajärjekorras tuleb püüda tagastada asi annetuse teinud isikule. Üksnes juhul, kui see ei ole võimalik, tulevad kohaldamisele EKS § 12⁴ lõigete 2 ja 3 regulatsioonid.

Sättes asendatakse „mitterahaline annetus“ sellega, et annetuseks on ese. Eseme mõiste tuleneb tsiviilõigusest, täpsemalt TsÜS §-st 48. Esemeks on asjad, õigused ja muud hüved, mis võivad olla õiguse objektiks. Asi on omakorda kehaline ese (TsÜS § 49 lg 1). Kuna välistatud ei ole ka erakonnale õiguste või muude hüvede loovutamine, mis võivad olla õiguse objektiks, on ka need kavandatava EKS § 12⁴ lõikega 3 hõlmatud.

EKS § 24⁴ lõigete 1–3 süstemaatika selgitamiseks võib tuua näite, kus erakonnale on juriidilise isiku poolt annetatud kampaaniajalgratas. Tegemist on keelatud annetusega, kuna selle on teinud juriidiline isik. Annetuseks on asi – jalgratas. Taolise annetuse saamisel (eelkõige omandi üleminekuga nõustudes) hakkab kõigepealt jooksma EKS § 12⁴ lõike 1 tähtaeg. Selle tähtaja jooksul peab erakond välja selgitama, kas annetus on lubatud. Kui mitte, siis on võimalik anda jalgratas tagasi selle andnud isikule (s.t kanda omand tagasi selle andnud isikule). Üksnes juhul, kui see ei ole võimalik (nt juriidiline isik ei ole nõus jalgratast tagasi võtma), tuleb kohaldamisele EKS § 12⁴ lõige 3. Erakond peab kavandatava regulatsiooni kohaselt müüma jalgratta turuhinnaga ning kandma sellest saadud tulu riigieelarvesse.

EKS § 12⁴ lõiked 6 ja 7 – EKS § 12⁴ lõiked 6 ja 7 tunnistatakse kehtetuks. EKS 12⁴ lõige 6 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes ettenähtud 30-päevane väärtekaristusest vabastamise aeg ei ole sisuliselt põhjendatud. EKS § 12⁴ lg 6 on suunatud keelatud annetuse tegijale. Sättest tuleneb, et keelatud annetuse tegija saab vabaneda väärtetovastutusest, kui ta teavitab ERJK-d annetuse keelatusest 30 päeva jooksul alates annetuse keelatusest teada saamisest või teada saada pidamisest. See, kas isik teab oma tegevuse keelatusest või mitte, on karistusõiguslikult keelueksimuse küsimus. EKS §-s 12¹⁸ sätestatud väärtekaristusele laieneb karistusseadustik.

KarS-is on keelueksimus reguleeritud § 39 lg-s 1. Selle järgi võib isik keelueksimusele tugineda üksnes siis, kui eksimus teo keelatuse vastu oli isikule vältimatu. See, kas annetus on keelatud või mitte, tuleneb EKS-ist. Seaduse mittetundmine on isikule vältimatu üksnes väga erandlikel juhtudel. See tähendab, et isik peab oma tegevuse keelatusest KarS-i järgi aru saada juba annetuse tegemisel. Omakorda tähendab see, et isik peab teadma kavandatava annetuse lubatavusest enne selle tegemist (hoosuskohustus). Kehtiva EKS § 12⁴ lõigetes 6 ja 7 ette nähtud 30-päevane periood võimaldab olukordi, kus isik saab teha väärtekaristust kartmata keelatud annetuse, mida erakond väärtekaristust kartmata 30 päeva jooksul kasutada saab. 30 päeva on piisavalt pikk periood, et selle jooksul võib tekkida erakondadevahelise konkurentsi moonutus. Mõeldav on näiteks olukord, kus keelatud annetus tehakse „rahasüstina“ valimiskampaania ajal ning annetuse tegemisest 30 päeva möödudes teavitab nii erakond kui ka annetuse tegija, et tegemist on keelatud annetusega, ning sellega on väärtetomenetlus välistatud. EKS § 12⁴ lõige 7 tunnistatakse kehtetuks, kuna säte muutub EKS § 12⁴ lõike 1 muutmise ülevõtteks. EKS § 12⁴ lõike 1 muudatusega viiakse sisse objektiivne tähtaeg, mis hakkab jooksma annetuse saamisest. Kui keelatud annetust ei kanta tähtaja jooksul annetuse teinud isikule tagasi, tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigieelarvesse. Annetuse saaja peab niisiis veenduma annetuse lubatavuses EKS § 12⁴ lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul. EKS § 12⁴ lõikes 1 sätestatud tähtaeg ongi see tähtaeg, mil annetuse saaja peab teostama oma hoosuskohustust. Kui seda ei ole teostatud, on tegemist keelatud annetuse vastuvõtmisega ettevaatamatusest (EKS § 12¹⁷). Puudub mõistlik põhjus näha ette sellele järgnev 30-päevane periood, mille jooksul saaks annetuse saaja hoida annetust enda käes väärtekaristust kartmata.

⁷ Vt erakonnaseaduse muutmise VTK, lk 4 jj.

EKS § 12⁵ lõiked 1 ja 2 – EKS § 12⁵ lõiked 1 ja 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1) Erakond võib avada ja kasutada ainult neid makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni. (2) Üksikkandidaat võib valimiskampaania tulude laekumiseks ja kulude tegemiseks kasutada vaid selliseid krediitdiasutuse makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni.“

Kehtivas EKS §-s 12⁵ kasutatav termin „arvelduskonto“ võib olla eksitav ja tekitada teatud juhtudel segadust. Igapäevaseks arveldamiseks kasutatakse pankades maksekontosid (makseteenuste regulatsioon tuleneb Euroopa Liidu vastavast direktiivist). Erakonnad (ja üldse jaepangandus) kasutavad maksekontosid, aga ka erinevaid hoiukontosid (säästukontod, tähtajalised hoiustamiseks peetavad kontod). Seega asendatakse termin „arvelduskonto“ terminiga „makse- ja muu konto“.

EKS § 12⁶ lõike 1 lause 1 – EKS § 12⁶ lõike 1 lause 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakonna sidusorganisatsioon käesoleva seaduse tähenduses on sihtasutus või mittetulundusühing, mille tegevus on suunatud käesoleva seaduse §-s 1 nimetatud erakonna eesmärkide saavutamisele.“ Kavandatava muudatuse eesmärk on muuta erakondade sidusorganisatsioone puudutav regulatsioon toimivaks.

Erakondade sidusorganisatsioonide regulatsioon on kehtivas õiguses probleemne ning järelevalve teostamine sellest tulenevalt ebatõhus. Kehtiv EKS § 12⁶ lg 1 ls 1 sätestab: „Erakonna sidusorganisatsioon käesoleva seaduse tähenduses on sihtasutus või mittetulundusühing, mille asutaja või liige erakond on ning mille tegevus on suunatud käesoleva seaduse §s 1 nimetatud erakonna eesmärkide saavutamisele.“ Nimetatud definitsiooni kitsaskoht on formaalne kriteerium, et sidusorganisatsiooni liige või asutaja peab olema erakond ise. Praktikas eksisteerivad sihtasutused ja mittetulundusühingud, mis täidavad sidusorganisatsiooni sisulise tingimuse (s.t nende tegevus on suunatud EKS §-s 1 nimetatud erakonna eesmärkide toetamisele), kuid mille asutaja või liige ei ole erakond. ERJK-d ei ole 2021. aasta seisuga teavitanud ühestki sidusorganisatsioonist, kuigi need on erakondadel faktiliselt olemas.⁸ Olemasolev regulatsioon ei täida oma eesmärki – erakondade sidusorganisatsioonide tegevus on täna praktiliselt igasuguse järelevalveta.

Sidusorganisatsiooni mõiste muutmine on eelnõu üks olulisemaid muudatusi. Seejuures on sidusorganisatsiooni mõiste kujundamine erakonnaseaduse juures üks keerulisemaid aspekte. Ühelt poolt tähendab sidusorganisatsiooni staatus sihtasutusele või mittetulundusühingule ulatuslikke piiranguid näiteks lubatud tuludes ja aruandluses. See tuleneb kehtivast õigusest. EKS § 12⁶ lg 1 lauses 2 on sätestatud: „Käesoleva seaduse §-des 12¹–12⁴ sätestatud nõuded erakonnale laienevad ka erakonna sidusorganisatsioonile.“ Teisest küljest peab seaduse tasandil tagama selle, et sidusorganisatsiooni mõiste on piisavalt paindlik, et selle alla saaks liigitada just need sihtasutused ja mittetulundusühingud, mille tegevus on erakonna eesmärkide saavutamisele suunatud. Oluline on rõhutada, et iga kitsendav kriteerium võimaldab minna mööda sidusorganisatsioonidele mõeldud regulatsioonist. Samas, sidusorganisatsioonide rahastamise kontroll on demokraatlikus ühiskonnas ülimalt oluline. Erakondade rahastamise järelevalve ei saa olla efektiivne ja toimiv, kui erakondadele mõeldud reegleid saab eirata, luues erakonna juurde selle tegevust toetava satelliit-ühingu, mille kaudu minnakse erakondadele kehtivatest rahastamisreeglitest mööda.

Kavandatav EKS § 12⁶ lõike 1 lause 1 muudatus püüab leida tasakaalu eelnimetatud pooluste vahel – ühelt poolt sihtasutuste ja mittetulundusühingute kaitse liigsete piirangute eest ning

teisalt funktsioneeriva sidusorganisatsiooni mõiste loomine. Selleks on sidusorganisatsiooni defineeritud üksnes materiaalsete kriteeriumide (s.t sihtasutuse või mittetulundusühingu tegevuse) järgi. Sidusorganisatsiooni määratlemiseks tuleb näidata, kas sihtasutuse või mittetulundusühingu tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Selleks, et sidusorganisatsiooni mõiste ei muutuks nii laiaks, et see hõlmaks pea kõiki poliitilise suunitlusega ühendusi, tuleb sõna „suunatud“ tõlgendada kitsalt. See tähendab, et sihtasutus või mittetulundusühing ei muutu sidusorganisatsiooniks pelgalt seetõttu, et tema poolt esindatud huvid või vaated on erakonnaga samasuunalised. Sõna *suunatud* väljendab seda, et sihtasutuse või MTÜ tegevus peab olema teadlikult sihitud erakonna eesmärkide saavutamisele. Tegemist on määratlemata õigusmõistega, mille täpsemal sisustamisel hakkab mängima suurt rolli ERJK praktika. ERJK võib mõiste täpsemaks ja ühetaolisemaks rakendamiseks võtta vastu nt halduse sise-eeskirja.

Sidusorganisatsiooni definitsiooni alla kuuluvad sihtasutuse või mittetulundusühingu vormis loodud erakondade noortekogud ja -ühendused, naiskogud, meeskogud, seenioride ühendused jne. Siiani kehtinud kriteerium, et erakond peab olema sidusorganisatsiooni asutaja või selle liige, on jätkuvalt asjakohane kriteerium, mille alusel hinnata, kas sihtasutuse või mittetulundusühingu tegevus on erakonna eesmärkide saavutamisele suunatud. Samuti saavad asjakohaseks sihtasutuse või mittetulundusühingu avalikkuses tehtud korduvad avaldused (nt kui mõni sihtasutus teeb süstemaatiliselt avalikku kampaaniat ühe erakonna kasuks). Teisalt ei piisa sellest, kui mingi sihtasutus avaldab üksikjuhul poolehoidu mingile kampaaniasõnumile (nt maksusüsteemi muutmise kohta).

EKS § 12⁶ lõige 4 – EKS § 12⁶ lg 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 Euroopa Liidu tasandil on vahepealsel ajal vastu võetud uus Euroopa tasandi erakondade tegevust reguleeriv määrus.

EKS § 12⁶ lõige 5 – EKS § 12⁶ lg 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Erakond on kohustatud kord kvartalis teavitama erakondade rahastamise järelevalve komisjoni oma sidusorganisatsioonidest. Erakonnalt komisjonile tehtud teavitus tehakse teatavaks ka sidusorganisatsioonile.*“ Sätet muudetakse nii, et erakonnad peavad ERJK-d oma sidusorganisatsioonidest teavitama kord kvartalis ning et nimetatud teavitamine tehakse teatavaks ka sidusorganisatsioonile endale. Muudatus on vajalik, et muuta sidusorganisatsioonidest teavitamise kohustus praktikas rakendatavaks. Kehtiv õigus näeb üksnes ette, et ERJK-d peab sidusorganisatsioonidest teavitama. Mingit kindlat teavituse perioodilisust ette ei ole nähtud. Praktikas on selle tulemusel kujunenud olukord, kus ükski erakond ei olegi ERJK-d oma sidusorganisatsioonidest teavitanud (kuigi need tegelikult eksisteerivad).

Kavandatav säte paneb erakondadele kohustuse aktiivselt teavitada ERJK-d kord kvartalis. See tähendab seda, et erakonnad peavad sõnaselgelt kinnitama, kas neil on või ei ole sidusorganisatsioone. See distsiplineerib erakondi kontrollima, millised on nende eesmärkide toetamisele suunatud sihtasutused ja mittetulundusühingud.

Teine muudatus, mida kõnesoleva sättega kavandatakse, on see, et kui erakond on ERJK-d oma sidusorganisatsioonist teavitanud, peab ERJK sellest teavitama ka sidusorganisatsiooni. Seda

põhjusel, et sidusorganisatsioon on erakonnast õiguslikult eraldiseisev juriidiline isik. Kehtivas õiguses taolist teavitamiskohustust sätestatud ei ole. Kehtiv EKS ei ole hea halduse tava põhimõttest (PS § 14) korrektne.

EKS § 12⁶ lõige 6 – EKS § 12⁶ täiendatakse uue lõikega 6 järgmises sõnastuses: „*Sidusorganisatsioonile sätestatud nõuded laienevad sihtasutusele või mittetulundusühingule alates käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud teatavaks tegemisest.*“ Kavandatava lõiguga muudetakse sidusorganisatsioonile puudutav regulatsioon õigusselgemaks ning tõhustatakse seeläbi sidusorganisatsioonile üle järelevalve teostamist. Kehtiv õigus ei näe ette, millisest ajahetkest peab sihtasutus või mittetulundusühing sidusorganisatsioonidele kehtestatud nõudeid täitma. Kavandatav muudatus sätestab selle ajahetke selgelt ja üheselt. Kohustus tekib erakonna teavituse kaudu (mis tehakse sidusorganisatsioonile ERJK poolt teatavaks).

EKS § 12⁸ pealkiri – EKS § 12⁸ pealkirja muudatus on seotud EKS § 12⁸ täiendamisega lõikega 1¹, mis reguleerib valimiskampaania kulude piirmäära kehtestamist.

EKS § 12⁸ lõige 1¹ – EKS § 12⁸ täiendatakse lõikega 1¹ järgmises sõnastuses: „*Erakonna, valimisliidu ja üksikkandidaadi Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiskampaania kulude piirmäära otsustab Riigikogu hiljemalt aasta enne valimispäeva. Valimiskampaania kuludeks loetakse käesoleva seaduse mõistes kulusid, mis on tehtud kolm kuud enne valimispäeva kuni lõikes 1 nimetatud valimiskampaania aruande esitamiseni.*“

Muudatuse eesmärk on valimiskampaaniate kuludele piirmäära kehtestamine, et tagada aus konkurents erakondade vahel, välistades samas ebamõistlikult suured kulutused valimisreklaamile. Kuna valimised toimuvad erineval ajal, ei kehtestata konkreetset piirmäära seaduses, vaid nähakse ette, et selle piirmäära otsustab iga kord Riigikogu hiljemalt aasta enne valimispäeva. Paindliku regulatsiooniga on võimalik tagada, et kulutuste piir lähtub antud ajavahemikus valitsevatest majandusoludest ja muudest olulistest asjaoludest.

EKS § 12¹⁰ lõige 1 – EKS § 12¹⁰ lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon kontrollib, kas erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik, üksikkandidaat ja erakonna sidusorganisatsioon järgivad käesolevas seaduses sätestatud nõudeid.*“ Tegemist on seadust korrastava muudatusega. Sättes puudus varemalt viide erakonna nimekirjas ja valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikutele ja sidusorganisatsioonidele, kuigi ka kehtiva õiguse järgi peab ERJK nende üle järelevalvet teostama.

EKS 12¹⁰ lõike 1² teine lause – säte muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon määrab audiitori audiitortegevuse registrisse kantud vandeaudiitorite seast kolme pakkumise alusel.*“ Kehtivas seaduses sätestatud liisuheitmise meetod on praktikas pea rakendamatu. See asendatakse kolme pakkumise küsimisega.

EKS § 12¹¹ – erakondade rahastamise järelevalve komisjoni volitused ja ettekirjutus – EKS § 12¹¹ muudetakse ja sõnastatakse tervikuna ümber. Tegemist on ERJK tegevuse seisukohalt keskse sättega. Nimelt kavandatakse EKS § 12¹¹ esiteks ERJK volitused informatsiooni ja selgituste saamiseks. Informatsiooni ja selgituste saamine on oluline selleks, et ERJK saaks EKS-is sätestatud nõuete üle efektiivselt järelevalvet teostada. Teiseks sisaldab säte õiguslikku alust seadusest tulenevate kohustuste rikkumisega seotud ettekirjutuste

tegemiseks. Kolmandaks sisaldab kavandatav säte õiguslikku alust, mis muudab ERJK ettekirjutuse, millega nõutakse keelatud annetuse riigieelarvesse kandmist, täitedokumendiks TMS tähenduses.

Lõigetes 1–3 sätestatud uurimisvolituste puhul tuleb silmas pidada seda, et tegemist on oma olemuselt korrakaitseliste volitustega. See tähendab, et ERJK küsib dokumente, teavet ja selgitusi selleks, et tagada EKS-is sätestatud nõuete täitmine (ja ka vastavalt korrarikkumiste lõpetamine). Lõigetes 1–3 kavandatud volitused ei teeni isikute karistamise eesmärki. Võttes arvesse, et teatud EKS-is sätestatud nõuete rikkumised on omakorda tagatud väärtekaristustega (vt EKS 2². peatükk), tuleb haldusmenetlusest väärtemenetlusse tõendite ületõstmisel arvestada isiku põhiseaduslikke menetlustagatise,⁸ eelkõige enese mittesüüstamise privileegi (PS § 22 lg 3). Haldusmenetlusliku järelevalve käigus on isikul ulatuslik kohustus anda kavandatavate lõigete 1–3 alusel ERJK-le välja dokumente, teavet ja selgitusi. Järelevalve käigus saadud tõendeid, kus isik on pidanud andma välja teda või tema lähedasi süüstada võivat informatsiooni, ei tohi tõsta üle väärtemenetlusse.

EKS § 12¹¹ lõige 1 – kavandatav EKS § 12¹¹ lg 1 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on käesoleva seaduse täitmise kontrollimiseks õigus kohustada erakonda, erakonna nimekirjas kandideerinud isikut, valimisliitu, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikut, üksikkandidaati, erakonna sidusorganisatsiooni ja muud isikut esitama dokumente ja teavet.*“ Kavandatava lõike 1 näol on tegemist volitusega, millele tuginedes saab ERJK haldusaktiga kohustada sättes nimetatud isikuid esitama ERJK-le nõutud dokumente ja teavet. Nimetatud haldusakt on ettekirjutus ATSS § 4 lg 1 tähenduses, s.t haldusakt, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost. Dokumendi või teabe nõudmise haldusaktis saab märkida ka sunniraha tegemise hoiatuse. ERJK-l jääb jätkuvalt alles õigus pöörduda sättes nimetatud isikute poole mitteformaalse palvega edastada dokumendid vabatahtlikult. Võrreldes kehtiva õigusega võimaldab säte küsida dokumente ka kolmandatelt isikutelt. Kuna dokumentide ja teabe esitamise kohustus on isikule koormav, peab ERJK olema alust arvata, et isikul on andmeid EKS-is sätestatud nõuete täitmise kohta.

Kavandatavas sättes ettenähtud volitusele tuginedes saab välja nõuda dokumente ja teavet. Dokumendiks võib lugeda kirjalikus vormis talletatud informatsiooni, millel on õiguskäibes tõendamiskompetentsioon. Teabe alla kuulub igasugune muu informatsioon, sõltumata selle talletamise vormist. Kavandatav säte lubab dokumente ja teavet nõuda, kui see on vajalik erakonnaseaduses sätestatud nõuete täitmise kontrollimiseks. ERJK peab dokumentide ja teabe nõudmisel arvestama proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11 ja HMS § 3 lg 2). Samuti peab väljanõutavatel dokumentidel ja teabel peab olema seos EKS-is sätestatud nõuete täitmisega.

Käesolevas sättes ettenähtud lai dokumentide ja teabe nõudmise volitus – ja sellele vastav ulatuslik kaasaitamiskohustus isikute poolt, kellelt dokumente ja teavet nõutakse – teenib põhiseaduse vaatest väga kaalukat eesmärki – tagada efektiivne järelevalve erakondade ja teiste poliitilises tahtekujunduses osalevate isikute rahastamise ja selle läbipaistvuse üle ning seeläbi kaitsta vaba ja ausat konkurentsi poliitiliste tahtekujundajate vahel. Lõppastmes on eesmärk

⁸ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 23.10.2018 otsus asjas nr 4-18-51, p 6: „*Riigikohus on varasemas praktikas selgitanud, et üldjuhul ei ole keelatud kasutada kriminaalmenetluses tõendina selliseid tõendeid, mis on kogutud mingis muus menetluses. Erandina võib menetleja kriminaalmenetlusvälise toiminguga kogutud tõendi kasutamine olla lubamatu siis, kui selle saamisel ei ole järgitud KrMS §-s 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimusi või teatud kriminaalmenetluslikke garantiisid, näiteks põhiseaduse § 22 lg-st 3 ja KrMS § 34 lg 1 p-st 1 tulenevat õigust mitte olla sunnitud aitama kaasa enda või oma lähedaste poolt toime pandud kuriteo tõendamisele.*“

kaitsta toimivat ja vaba demokraatiat. Rõhutada tuleb sedagi, et ERJK-le ei anta võimalust ruume läbi otsida, rääkimata intensiivsematest informatsiooni kogumise viisidest. Dokumentide ja teabe küsimise õiguslik alus on ja saab olema ERJK efektiivseim tööriist EKS-is sätestatud nõuete täitmise tagamisel.

EKS § 12¹¹ lõige 2 – kavandata EKS § 12¹¹ lõige 2 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on käesoleva seaduse täitmise kontrollimiseks õigus kohustada lõikes 1 nimetatud isikut andma selgitusi.*“ Tegemist on isikult selgituste nõudmise volitusega, mida võib olla vaja näiteks juhul, kui ERJK-le saab teatavaks informatsioon EKS-is sätestatud nõuete rikkumise kohta, ta on välja nõudnud dokumente ja teavet, kuid dokumentide ja teabe mõistmiseks on vaja isiku täiendavaid selgitusi. Selgituste nõudmise volitus väljendab sisuliselt seda, et lõikes 1 nimetatud isikutel on ulatuslik EKS-is sätestatud nõuete üle järelevalve teostamisele kaasaaitamise kohustus. Kavandata lõige 2 on mõeldud eelkõige taoliste selgituste küsimuste jaoks, mida isik saab ERJK-le anda kirjalikult vastates (nt meili teel). Isikuga kokkuleppel saab selgitusi küsida ka näiteks telefoni teel. Kui aga ERJK soovib isikut vahetult küsitleda, siis on selleks asjakohane säte kavandata EKS § 12¹¹ lõige 3.

EKS § 12¹¹ lõige 3 – kavandata EKS § 12¹¹ lõige 3 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on õigus kohustada käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isikut või tema esindajat ilmuma selgituste andmiseks komisjoni ametiruumi. Ilmumiseks antakse mõistlik tähtaeg. Kutses nimetatakse kutse eesmärk ja õiguslik alus ning viidatakse sunniraha ja sundtoomise rakendamise võimalusele kutse peale ilmumata jätmise korral. Isiku suhtes võib kohaldada sundtoomist üksnes siis, kui on alust arvata, et isikul on andmeid, mis on olulised käesolevas seaduses sätestatud nõuete rikkumise lõpetamiseks, ning isik ei ole kutse peale ilmunud ka pärast tema suhtes sunniraha rakendamist. Sundtoomist teostab ametiabi korras politsei. Sundtoomist ei kohaldata Riigikogu liikme suhtes.*“ Tegemist on isikute ilmuma kohustamise (kutse) õigusliku alusega. Säte on vajalik, et ERJK-l oleksid piisavad hoovad isikult suuliste selgituste küsimiseks. Seejuures teenib isiku ilmuma kohustamine seda, et selgitusi saab küsida vahetult isikuga vesteldes. Kutse anda suulisi selgitusi on asjakohane eelkõige siis, kui ERJK-le selgituste esitamine kirjalikult oleks ebaotstarbekas või isikule liialt koormav. Samuti aitab isiku vahetu küsitlemine saada rohkem asjakohast informatsiooni (nt võimaldab kohapeal küsida ka lisaküsimusi jne). Sundtoomise säte on lisatud nendeks juhtudeks, kus ERJK-l on andmed, et toimumas on EKS-is sätestatud nõuete rikkumine ning lõikes 2 toodud selgituste küsimine ei ole olnud tulemuslik. Sundtoomist ei saa rakendada Riigikogu liikme puhul. Oluline on, et säte jätab ERJK-le kaalutusõiguse, s.t ERJK ei ole kohustatud kedagi oma ametiruumidesse kutsuma. Kui selleks on aga alust, saab ERJK-l see võimalus eelnõukohase seaduse alusel olema.

EKS § 12¹¹ lõige 4 – kavandata EKS § 12¹¹ lõige 4 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon teeb erakonnale, erakonna nimekirjas kandideerinud isikule, valimisliidule, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule, üksikkandidaadile või erakonna sidusorganisatsioonile ettekirjutuse, kui see: 1) on jätnud täitmata kohustuse esitada tähtpäevaks käesoleva seadusega nõutud aruanne või selles esineb puudusi; 2) on jätnud vastuvõetud annetuse kajastamata; 3) on jätnud keelatud annetuse käesoleva seaduse § 12⁴ lõigetes 1–3 nimetatud juhtudel riigieelarvesse kandmata.*“ Tegemist on ettekirjutuse (s.t haldusakti, mis paneb isikule kohustuse) tegemise õigusliku alusega nendeks puhkudeks, kus rikutud on otse seadusest tulenevaid nõudeid. Sisuliselt on tegemist õigusliku alusega, mis võimaldab ERJK-l kohustada seaduse rikkumine (vrd KorS: korrarikkumine) lõpetada. Säte määratleb, milliste EKS-i rikkumiste puhul võib järgneda sama paragrahvi lõike 5 kohane

ettekirjutus. Ettekirjutus on vajalik selleks, et vajadusel määrata haldussunnimeede ning – riigieelarvest eraldisi saavate erakondade puhul – rakendada riigieelarve eraldiste kinnipidamist.

Eelnõu kasutab terminit *ettekirjutus*. Rõhutada tuleb, et *ettekirjutus* on kehtiva õiguse järgi legaaldefineeritud ATSS-is ning see tähistab üksnes haldusakti, mis paneb isikule mingi kohustuse (midagi teha või midagi tegemata jätta). Ettekirjutus ei ole kehtivas õiguses haldusakti eriliik. Samuti ei ole oluline, millist pealkirja ettekirjutus kannab (nt võib selle pealkiri olla ka *otsus*). HMS § 51 lg 1 järgi ei mõjuta haldusakti pealkiri selle sisu. Eelnõu kasutab *ettekirjutuse* mõistet, kuna see on laialdaselt kasutusel ka kehtivas EKS-is.

EKS § 12¹¹ lõige 5 – kavandata EKS § 12¹¹ lõige 5 näeb ette järgmist: „*Ettekirjutusega kohustatakse erakonda, erakonna nimekirjas kandideerinud isikut, valimisliitu, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikut, üksikkandidaati või erakonna sidusorganisatsiooni: 1) esitama komisjoni määratud tähtpäevaks nõutud aruanne või kõrvaldama aruande puudused; 2) kandma keelatud annetust komisjoni määratud tähtpäevaks riigieelarvesse.*“ Säte määratleb need kohustused, mille ERJK saab lõikes 4 sätestatud juhtudel ettekirjutuse adressaadile panna. Lõikes 4 on nimetatud need kohustused, mis tulenevad erakondadele jt adressaatidele otse seadusest. Kõnesoleva lõike alusel antakse ERJK-le volitus anda ettekirjutus, mis kohustab isikuid lõpetama EKS-ist tulenevate nõuete rikkumine. Tähtpäeva seadmisel on ERJK-l kaalutusõigus. Tähtaja pikkuse seadmisel on ERJK aga seotud – nagu avaliku võimu teostajad tervikuna – proportsionaalsuse põhimõttega.

Oluline on märkida, et ERJK-l on lõigetes 1–3 antud informatsiooni saamiseks eraldiseisvad haldusaktide andmise volitused. Neid volitusi ei pea nimetama ettekirjutusteks (kuigi tegemist on kohustavate haldusaktidega ehk ettekirjutustega ATSS tähenduses).

EKS § 12¹¹ lõige 6 – kavandata EKS § 12¹¹ lõige 6 näeb ette järgmist: „*Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud ettekirjutus avalikustatakse viivitamata pärast selle kättetoimetamist adressaadile.*“ Kehtivas õiguses on ebaselge, millal peab ettekirjutuse avaldama. AvTS, mis kohaldub ka ERJK tegevusele, sätestab, et ettekirjutus avalikustatakse selle *jõustumisel* (AvTS § 28 lg 1 p 14). Haldusaktide puhul ei saa rääkida nende jõustumisest. Haldusakti puhul saab eristada selle andmise hetke ja selle kehtima hakkamise hetke. Kehtima hakkab haldusakt reeglina selle teatavaks tegemisel adressaadile. Kuna erakondade rahastamise läbipaistvus on demokraatlikus ühiskonnas väga oluline, peab lõike 5 alusel tehtud ettekirjutuse avalikustamise ajahetk olema selgelt reguleeritud. Selleks saab olema ettekirjutuse kättetoimetamine selle adressaadile (kuivõrd lõikes 5 nimetatud haldusaktid on isikule koormavad, tuleneb HMS-ist haldusakti kättetoimetamise nõue, HMS § 62 lg 2). Avalikustamiskohustuse sidumine isikule kättetoimetamisega tähendab omakorda seda, et ettekirjutus avalikustatakse sõltumata sellest, kas isik pöördub haldusakti vastu kaebusega kohtusse või mitte. Ettekirjutuse avalikustamine ei sõltu teisisõnu sellest, kas ettekirjutus on kohtus jõusse jäänud.

Kui ettekirjutuse adressaat on selle kohtus vaidlustanud ning ettekirjutus on tühistatud, peaks ERJK kaaluma ettekirjutuse juurde märke tegemist, et ettekirjutus on kohtu poolt tühistatud.

EKS § 12¹¹ lõige 7 – kavandata EKS § 12¹¹ lõige 7 näeb ette järgmist: „*Ettekirjutusele kirjutab alla erakondade rahastamise järelevalve komisjoni esimees või aseesimees.*“ Tegemist on sättega, mis sisaldub ka kehtivas õiguses.

EKS § 12¹¹ lõige 8 – kavandata EKS § 12¹¹ lõige 8 näeb ette järgmist: „*Ettekirjutus, millega kohustatakse kandma keelatud annetus komisjoni määratud tähtpäevaks riigieelarvesse, on täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses. Ettekirjutus muutub sundtäidetavaks ettekirjutuse adressaadile määratud tähtaja möödumisel. Ettekirjutus on sundtäidetav ulatuses, milles seda ei ole täidetud, sealhulgas täidetud käesoleva seaduse § 12¹² lõikes 3 nimetatud riigieelarve eraldise vähendamisega. Ettekirjutusele lisab kinnituse selle sundtäidetavuse kohta erakondade rahastamise järelevalve komisjon.*“ Säte on oluline, et muuta ettekirjutus, millega kohustatakse tasuma keelatud annetus riigieelarvesse, sundtäidetavaks täitemenetluses. Kohustus kanda keelatud annetus – täpsemalt öeldes keelatud annetuse väärtuses rahasumma – riigieelarvesse on oma olemuselt avalik-õiguslik rahaline kohustus. Selleks, et haldusakt, mis paneb adressaadile avalik-õigusliku rahalise kohustuse maksmise kohustuse, oleks täitedokument TMS tähenduses, peab eriseadus tegema sellekohase viite (vt TMS § 2 lg 1 p 21 „seaduses sätestatud juhul“). ERJK ettekirjutus hakkab olema sundtäidetav üksnes ettekirjutuses antud tähtaja möödumisel (s.t kui kohustust ei ole tähtpäevaks täidetud). Teiseks on ettekirjutuses märgitud kohustus kanda keelatud annetus riigieelarvesse sundtäidetav ulatuses, milles ettekirjutuse adressaat ei ole seda juba täitnud.

Lisaks sellele tuleb erakondade puhul, mis saavad eraldist riigieelarvest, esmalt kasutada täitemeetmena riigieelarve eraldiste vähendamist. See tuleneb lausest „*Ettekirjutus on täidetav ulatuses, milles seda ei ole täidetud, sealhulgas täidetud käesoleva seaduse § 12¹² lõikes 3 nimetatud riigieelarve eraldise vähendamisega.*“ Nimelt on riigieelarve eraldise vähendamine ühest küljest riigile lihtsam viis, kuidas saavutada keelatud annetuse riigieelarvesse kandmine. Teisest küljest säästab riigieelarve eraldiste vähendamine kui esmane täitemeede kohtutäiturite ressursi, sest kohtutäiturid ei pea hakkama iga keelatud annetuse puhul täitemenetlust läbi viima. Ettekirjutusele lisab kinnituse ettekirjutuse täidetavuse kohta ERJK.

Kavandatava sätte alusel muutuvad täitemenetluses sundtäidetavaks ka need ettekirjutused, mis on võetud vastu enne kõnesoleva seadusemuudatuse jõustumist. See ei tähenda, et tegemist oleks keelatud tagasiulatuva koormava regulatsiooniga. Erakondadel ja teistel isikutel, kellele regulatsioon laieneb, ei ole kaitsitud usaldust eeldada, et riik ei sundtäida enda pandud avalikõiguslikke kohustusi. Seetõttu on kavandata regulatsioon põhiseadusest tuleneva õigusriigi põhimõttega kooskõlas.

EKS § 12¹² – sunniraha, riigieelarve eraldise vähendamine ja intress – muudetakse ja sõnastatakse ümber. Sättesse koondatakse ERJK-le mõeldud haldustäitemeetmed ja intresside nõudmise alus. Säte on jaotatud kolme plokki: lõikesse 1 on kavandata sunniraha rakendamise õigus, lõigetes 2–4 on kavandata riigieelarve eraldiste vähendamise meede ja lõigetes 5–8 intresside nõudmise alus.

EKS § 12¹² lõige 1 – kavandata EKS § 12¹² lõige 1 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon võib rakendada käesoleva seaduse § 12¹¹ lõigetes 1–3 ning lõike 5 punktis 1 nimetatud kohustuste täitmata jätmise korral sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras kuni 15 000 eurot.*“ Sunniraha tuleb kõne alla üksnes nende haldusaktiga pandud kohustuste puhul, mis ei ole rahalised. See tuleneb ATSS § 2 lg-st 4, mille kohaselt ATSS-is sätestatut ei kohaldata haldusorgani ettekirjutuste täitmisele, millega kohustatakse isikut maksma raha.

EKS § 12¹² lõige 2 – kavandata EKS § 12¹² lõige 2 sätestab: „*Kui riigieelarvest eraldisi saav erakond ei ole kandnud keelatud annetust ettekirjutuses määratud tähtpäevaks riigieelarvesse,*

on erakondade rahastamise järelevalve komisjonil õigus anda käesoleva seaduse § 12⁷ lõike 4 alusel määratud valitsusasutusele korraldus vähendada sama paragrahvi lõigete 1 ja 2 alusel makstavat eraldist. Korralduses märgitakse riigieelarve eraldistest kinnipidamisele kuuluv summa.“ Kavandatava muudatuse eesmärk on täpsustada riigieelarve eraldise vähendamise korda. Ka kehtiv õigus näeb ette riigieelarve eraldiste vähendamise (vt EKS § 12¹¹ lg 2¹). Paraku on ERJK praktikas osutunud riigieelarve eraldiste vähendamise meede probleemseks. Eelnõu teeb riigieelarve eraldiste vähendamise meetmes kaks olulist muudatust.

Esiteks, eelnõuga kavandatakse muuta riigieelarve eraldiste vähendamise meetme olemust ja eesmärki. Nimelt kujundatakse riigieelarve eraldise vähendamise meede ümber täitemeetmeks *sui generis*. Riigieelarve eraldise vähendamise meetme eesmärk hakkab olema pidada eraldistest kinni see summa, mille erakond on kohustatud riigieelarvesse kandma. Ehk teisisõnu, riik hakkab eraldiste vähendamise teel ettekirjutusega pandud kohustust ise sundtäitma. Nimetatud eesmärk erineb kehtiva EKS § 12¹¹ lg-s 2¹ sätestatud kontseptsioonist. Kehtiv õigus näeb ette, et kui keelatud annetust ei kanta ettekirjutuses märgitud tähtjaks riigieelarvesse, vähendatakse EKS § 12⁷ lõigete 1 ja 2 alusel makstavat toetust ettekirjutuses märgitud annetuse summa kolmekordses ulatuses, kuid mitte rohkem kui 20 protsendi toetuse ulatuses. Kehtiv EKS sätestab riigieelarve eraldiste vähendamise meetme niisiis haldussanktsioonina. Riigieelarve eraldiste vähendamise kasutamine haldussanktsioonina on probleemne mitmel põhjusel. Eraldiste vähendamine EKS § 12¹¹ lg-s 2¹ kehtival kujul on küsitav näiteks seetõttu, et väiksema keelatud annetuse puhul karistatakse ettekirjutuse adressaati karmimalt kui suurema annetuse puhul. Seda põhjusel, et säte näeb eraldiste vähendamisele ette 20-protsendise lae. Teiseks on küsitav, kuidas suhestub EKS § 12¹¹ lg 2¹ kui haldussanktsioon EKS §-s 12¹⁸ sätestatud väärtekoosseisuga. Kuna mõlemad on karistavad meetmed, võib probleemseks osutuda kooskõla topelt karistamise keeluga.⁹

Teiseks täpsustatakse eelnõuga riigieelarve eraldiste vähendamise korda. Oluline muudatus on see, et ERJK annab EKS § 12⁷ lõike 4 alusel määratud valitsusasutusele siduva korralduse riigieelarve eraldisi kinni pidada. EKS § 12⁷ lõike 4 alusel määratud valitsusasutus ei tee ise uut haldusakti. Sättes kavandatud korraldus sarnaneb oma olemuselt ATSS-is nimetatud täitekorraldusega. Korraldus antakse ERJK-lt kui ühelt haldusorganilt teisele haldusorganile (EKS § 12⁷ lõike 4 alusel määratud valitsusasutusele).

EKS § 12¹² lõige 3 – kavandatav EKS § 12¹² lõige 3 sätestab: „*Valitsusasutus peab riigieelarve igakuist eraldist lõikes 2 nimetatud korralduse alusel vähendama alates korralduse saamise kuule järgnevast kalendrikuust. Eraldist vähendatakse kuni 50 protsendi ulatuses niikaua, kuni keelatud annetuse summa on eraldistest täies ulatuses kinni peetud, kuid mitte kauem kui 12 kuud.*“ Kavandatava sättega nähakse ette EKS § 12⁷ lõike 4 alusel määratud valitsusasutuse kohustus („peab“) pidada ERJK märgitud ulatuses kinni riigieelarve eraldisi. Nimetatud valitsusasutusel ei ole asjas kaalutusõigust. Täidetakse ERJK vastavat korraldust. Säte näeb ette eraldiste kinnipidamise täpsema korra. Eraldisi peetakse kinni igakuiselt kuni 50 protsendi ulatuses seni, kuni keelatud annetuse summa on eraldistest kinni peetud. Kui erakond saab igakuist eraldist nt 100 000 eurot ning keelatud annetuse suurus on 210 000 eurot, siis peetakse eraldiste vähendamise korralduse edastamisele järgnevast kuust esimesel, teisel, kolmandal ja

⁹ Kuigi tuleb nentida, et rangelt võttes karistab EKS § 12¹¹ lg 2¹ seda, et ettekirjutuse adressaat ei ole kandnud keelatud annetust riigieelarvesse, EKS § 12¹⁸ aga seda, et keelatud annetust on üldse vastu võetud. Siiski on mõlema sanktsiooni tuumik karistus selle eest, et erakond on vastu võtnud keelatud annetuse ning rikub sellega erakondadevahelist ausat konkurentsi.

neljandal kuul kinni igakuiselt 50 000 eurot. Viiendal kuul peetakse kinni 10 000 eurot (st viiendal kuul saab erakond igakuise toetusena kätte 90 000 eurot). Taolist eraldiste vähendamist rakendatakse maksimaalselt 12 kuud. 12-kuuline piirang on vajalik, pidades silmas nii suuri keelatud annetusi, mida ei ole võimalik riigieelarve eraldistest kinni pidada. Kui keelatud annetus on nii suur, et 12-kuuline riigieelarve eraldiste vähendamine ei kata keelatud annetuse väärtust ära, saab ERJK algtada ettekirjutuse alusel täitemenetluse.

Regulatsiooni ettevalmistamisel kaaluti ka võimalust pidada keelatud annetusele vastav summa kinni erakonnale mõeldud kalendriaastaks ettenähtud summast. Selline lahendus tundub esialgu korralduslikult lihtsam, kuid tegelikkuses kaasneksid sellega keerulised jätkuküsimused. Näiteks kui erakonna rikkumine toimub keset kalendriaastat, siis peaks eraldisi kinni pidama ka järgmisel aastal. Seejuures tulevad mängu valimised. Eraldise suurus võib aasta vältel muutuda. Samuti tuleb märkida seda, et kuigi riigieelarvest on eraldatud teatud summa erakondade toetuseks, siis erakonna omandisse liigub see toetus alles siis, kui see igakuiselt välja makstakse (vrd EKS § 12⁷ lg 1). Õigus toetuse väljamaksmisele on ühe kuu toetuse ulatuses. Ükski erakond ei saa korraga välja nõuda kogu riigieelarve eraldist.

EKS § 12¹² lõige 4 – kavandata EKS § 12¹² lõige 4 sätestab: „*Ulatuses, milles ettekirjutuses märgitud annetuse summat ei ole riigieelarvelistest eraldistest võimalik maha arvata, võib erakondade rahastamise järelevalve komisjon pöörata ettekirjutusega pandud kohustuse täitmisele täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.*“ Kavandatava sätte eesmärk on näha ette ERJK kohustus rakendada esmajärjekorras riigieelarve eraldiste vähendamise meetet ning alles seejärel ettekirjutuse sundtäitmist täitemenetluses. Täitemenetlusega kaasnevad alati kulud. Samuti kasutab täitemenetlus kohtutäiturite ressursi. Kui riigil on võimalik pidada keelatud annetuse väärtuses rahasumma kinni riigieelarve eraldistest, siis tuleb primaarsena kasutada seda meetet.

EKS § 12¹² lõige 5 – kavandata EKS § 12¹² lõige 5 sätestab: „*Keelatud annetuse saanud erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik, üksikkandidaat või erakonna sidusorganisatsioon on kohustatud tasuma keelatud annetuse summalt intressi 0,06 protsenti päevas. Intressi arvestatakse alates päevast, mis järgneb päevale, mil annetuse saaja pidi keelatud annetuse kandma riigieelarvesse, kuni päevani, mil annetus on kantud riigieelarvesse, riigieelarvelisi eraldisi on vastavas ulatuses vähendatud või ettekirjutusega pandud kohustus on sundtäidetud täitemenetluses.*“ Sätte eesmärk on kehtestada kohustus tasuda intressi selle eest, et annetuse saaja on keelatud annetust enda käes hoidnud ning seda kasutanud. Ehk teisisõnu, tegemist on rahalise tasuga keelatud annetuse kasutamise eest.

Intressi suuruses on võetud eeskuju maksukorralduse seadusest. Nimelt näeb MKS § 115 lg 1 ette, et kui maksukohustuslane ei ole tasunud maksu seadusega sätestatud tähtpäevaks, on ta kohustatud arvestama ja tasuma tähtpäevaks tasumata maksusummalt intressi. Intressi arvestatakse alates päevast, mis järgneb päevale, mil maksu tasumine seaduse järgi pidi toimuma, kuni tasumise või tasaarvestamise päevani, viimane kaasa arvatud. MKS § 117 lg 1 sätestab, et MKS §-des 115 ja 116 sätestatud intressi määr on 0,06 protsenti päevas. Maksusummalt intressi arvutamine ning keelatud annetuse summalt intressi arvutamine on oma olemuselt sarnased. Mõlemal juhul on isiku käes rahasumma, mis kuulub tasumisele riigieelarvesse.

Intress on oma olemuselt tasu raha kasutamise eest. Isegi kui ERJK laseb (erakondade puhul) riigieelarve vahendeid vähendada või laseb keelatud annetuse sisse nõuda täitemenetluses, ei hüvita see seda, et keelatud annetuse saaja on annetust mingil perioodil tasuta kasutanud. Seetõttu on vajalik ka intresside maksmise kohustus. Eelnõuga kaotatakse kehtivas õiguses sätestatud viivis. EKS-is sätestatud viivise eesmärk on sanktsioneerida ettekirjutuse täitmise viivitamist (vt EKS § 12¹² lg 2). Kuna ERJK ettekirjutused, mis panevad adressaadile kohustuse kanda keelatud annetus riigieelarvesse, muutuvad täitemenetluses täidetavaks, muutub kehtivas EKS-is sätestatud viivis tarbetuks.

EKS § 12¹² lõige 6 – kavandata EKS § 12¹² lõige 6 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon määrab ettekirjutusega kindlaks riigieelarvesse tasumisele kuuluva intressisumma. Ettekirjutuses märgitakse kohustuse täitmise tähtaeg.*“ Intressisumma määratakse kindlaks haldusaktiga, mis kohustab maksma riigieelarvesse mingi konkreetse intressisumma. Intressisumma kindlaksmääramine saab reeglina toimuda siis, kui kogu keelatud annetus on riigieelarvesse kantud. Kuivõrd keelatud annetuse riigieelarvesse kandmine saab toimuda ka osade kaupa, tuleb intresse arvutada iga osa kohta eraldi.

EKS § 12¹² lõige 7 – kavandata EKS § 12¹² lõige 7 sätestab: „*Kui riigieelarvest eraldisi saav erakond ei ole kandnud intressisummat ettekirjutuses määratud tähtpäevaks riigieelarvesse, on erakondade rahastamise järelevalve komisjonil õigus vähendada riigieelarve eraldisi käesoleva paragrahvi lõigetes 2–4 sätestatud korras.*“ Erakondade puhul, mis saavad riigieelarvelisi eraldisi, tuleb esmalt rakendada riigieelarve eraldise kinnipidamist. Tegemist on sama põhimõttega, mis kehtib keelatud annetuste kinnipidamisele.

EKS § 12¹² lõige 8 – kavandata EKS § 12¹² lõige 8 sätestab: „*Ettekirjutus, millega kohustatakse kandma intressisumma riigieelarvesse, on täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses. Ettekirjutus muutub sundtäidetavaks selles märgitud tähtaja möödumisel. Ettekirjutus on sundtäidetav ulatuses, milles seda ei ole täidetud, sealhulgas täidetud käesoleva seaduse § 12¹² lõikes 3 nimetatud riigieelarve eraldise vähendamisega. Ettekirjutusele lisab kinnituse selle sundtäidetavuse kohta erakondade rahastamise järelevalve komisjon.*“ Kuivõrd ettekirjutus, mis kohustab riigieelarvesse kandma mingi kindla intressisumma paneb adressaadile avalik-õigusliku rahalise kohustuse, on ka see TMS korras sundtäidetav, kui seadus teeb sellekohase viite. Tegemist on viitega TMS § 2 lg 1 punktile 21.

EKS § 12¹³ – erakondade rahastamise järelevalve komisjoni tegevuse peale kaebuse esitamine – EKS § 12¹³ muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Kui erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik, üksikkandidaat, erakonna sidusorganisatsioon või muu isik leiab, et erakondade rahastamise järelevalve komisjoni tegevusega rikutakse tema õigusi, võib ta pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras kohtusse.*“ Tegemist on oma olemuselt deklaratiivse sättega, mis täpsustab ERJK tegevuse vaidlustamist.

Deklaratiivne on säte põhjusel, et ka selle puudumisel saaks ERJK tegevust vaidlustada otse HKMS-i ja RVastS-i ja PS-i sätetele tuginedes. Kuna taoline vaidlustamisviide sisaldub ka kehtivas seaduses, siis jäetakse see muudetud kujul EKS-i alles. Oluline on seejuures märkida, et ERJK tegevus hõlmab nii tema ettekirjutusi kui ka toiminguid. Toiminguna tuleb kõne alla nt sunniraha rakendamine ERJK poolt.

EKS § 12¹⁷ lõige 1 – EKS § 12¹⁷ lõikes 1 asendatakse tekstiosa „*Erakonnale tehtud annetuste registri pidamise*“ tekstiosaga „*Erakonna tulude ja kulude aruande esitamise*“. Sätte muutmise

põhjuseks on see, et praktikas annetuste registreid enam ei peeta. Nende asemel esitatakse tulude ja kulude aruandeid.

EKS § 12²⁰ – EKS § 12²⁰ tunnistatakse kehtetuks. Muudatus on normitehniline ning seotud EKS-i täiendamisega uue §-ga 12²¹, mis reguleerib väärtegade menetlemist.

EKS §-d 12²¹ ja 12²² – EKS-i täiendatakse §-dega 12²¹ ja 12²² järgmises sõnastuses:

„§ 12²¹. Valimiskampaania kulude piirmäära ületamine

(1) Erakonna, valimisliidu ja üksikkandidaadi Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiskampaania kulude piirmäära ületamise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 15 000 eurot.

§ 12²². Menetlus

(1) Käesoleva seaduse §-des 12¹⁴–12²¹ sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja on Politsei- ja Piirivalveamet.

(2) Käesoleva seaduse §-des 12¹⁴–12²¹ sätestatud väärteoasju arutab maakohus.“

Muudatus seondub EKS § 12⁸ lg 1¹ muudatusega, millega nähakse ette valimiskampaania kuludele piirmäär. EKS-is sätestatakse ka karistused piirmäära ületamise eest. Füüsilise isiku puhul nähakse ette rahatrahv kuni 300 trahviühikut ja juriidilise isiku puhul rahatrahv kuni 15 000 eurot. Karistusmäärad on analoogsed teiste kehtivas EKS-is ettenähtud karistustega.

Eelnõukohase seaduse §-ga 2 muudetakse krediidiasutuste seadust (KAS).

KAS § 88 lõike 5 punkt 10¹ – KAS § 88 lõiget 5 täiendatakse uue punktiga 10¹ järgmises sõnastuses: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonile erakonnaseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks.*“ Tegemist on muudatusega, mille eesmärk on muuta järelevalve arvelduskontodest teavitamise üle tõhusaks. ERJK on rõhutanud, et EKS §-s 12⁵ nimetatud kohustuse üle ei ole praktikas võimalik järelevalvet teostada. ERJK-l saab eelnõukohase seaduse alusel olema õigus kontrollida EKS §-s 12⁵ nimetatud isikute arvelduskontode olemasolu, tehes krediidiasutusele sellekohase päringu.

Eelnõukohase seaduse §-ga 3 muudetakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust (PSJKS).

PSJKS § 32 lg 1 – PSJKS § 32 lg 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*(1) Vabariigi Valitsus võib esitada Riigikohtule taotluse lõpetada sellise erakonna tegevus, kelle tegevus või eesmärgid on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või kes on süüdi mõistetud esimese astme kuriteo eest.*“ Muudatus seondub EKS § 12 täiendamisega lõikega 5, mille kohaselt nähakse ette võimalus lõpetada esimese astme kuriteos süüdi mõistetud erakonna tegevus. Muudatus on vajalik, et välistada esimese astme kuriteos süüdi mõistetud erakondade tegevus. Muudatus tagab erakondade usaldusväärsuse avalikkuse silmis ning välistab raskete rikkumistega seotud erakondade jätkuva tegevuse ning võimaliku avaliku võimu teostamise. Lisanduva sätte kohaselt lõpetatakse süüdi mõistetud erakonna tegevus PSJKS 5. peatükis sätestatud korras, mis reguleerib Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevuse või eesmärkidega erakonna tegevuse lõpetamist. Vabariigi Valitsusel on õigus esitada Riigikohtule taotlus erakonna tegevuse lõpetamiseks.

Eelnõukohase seaduse §-ga 4 nähakse ette, et seadus jõustub 1. aprillil 2023. aastal.

Jõustumise tähtajaks on valitud 1. aprillil 2023, kuna see võimaldab ERJK-l muuta ja kohandada vajadusel oma töömehhanisme. Taolised kohandused võivad osutuda vajalikuks seoses sidusorganisatsioonidest igas kvartalis teatamise kohustusega.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uut terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Euroopa Liidu õigus seda valdkonda ei reguleeri.

6. Seaduse mõjud

6.1. Kavandatud muudatused

Mõjuanalüüsis võetakse kokku eelnõuga kavandatud muudatused ja antakse ülevaade seaduse rakendamisega kaasnevatest mõjudest. Selle käigus tuvastatakse sihtrühmad, hinnatakse nende suurust ning kirjeldatakse, mis sihtrühmade jaoks muutub võrreldes kehtiva regulatsiooniga. Lisaks, tulenevalt HÕNTE § 46 lõigetes 2 ja 3 sätestatud nõuetest määratletakse mõjuvaldkonnad ning antakse hinnang mõju olulisusele.

Eelnõuga kavandatud sisulised muudatused on järgmised (järjekord vastavalt eelnõule):

- sätestatakse selgelt, et erakonnal ja erakonna liikmel on keelatud kasutada avalikke vahendeid oma tegevuse, mitte üksnes valimiskampaania läbiviimiseks (v.a EKS-iga kasutamiseks lubatud avalikke vahendeid);
- nähakse ette esimese astme kuriteo eest süüdi mõistetud erakonna tegevuse lõpetamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses sätestatud korras;
- edaspidi on lubatud erakondadele annetusi teha ainult Eesti kodanikel ja Eestis püsivalt elavatel Euroopa Liidu kodanikel;
- sätestatakse selgelt, kuidas ja millal peab erakond tagastama keelatud annetuse – keelatud annetus tagastatakse annetuse teinud isikule 30 päeva jooksul alates annetuse saamisest, vastasel juhul on erakond kohustatud kandma summa riigieelarvesse;
- laiendatakse erakonna sidusorganisatsiooni mõistet nii, et see hõlmab sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele, olenemata edaspidi sellest, kas erakond on sidusorganisatsiooni asutaja/liige või mitte;
- kehtestatakse erakondadele kohustus teavitada ERJK-d oma sidusorganisatsioonidest kord kvartalis;

- kehtestatakse regulatsioon valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamiseks;
- võrreldes kehtiva regulatsiooniga laiendatakse ERJK volitusi erakonnaseaduse täitmise kontrollimisel:
 - edaspidi võib ERJK nõuda dokumente lisaks erakonnale, erakonna nimekirjas kandideerinud isikule, valimisliidule, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule, üksikkandidaadile ja sidusorganisatsioonile ka muult isikult;
 - ERJK-le antakse selge õiguslik alus nõuda isikutelt selgitusi;
 - ERJK-le antakse õigus kutsuda isik või tema esindaja selgituse andmiseks komisjoni ametiruumi (vajadusel võib kohaldada sundtoomist);
 - ERJK-le antakse õigus kontrollida erakondade arvelduskontode olemasolu krediitiasutustes;
- sätestatakse selgelt, et ERJK ettekirjutus avalikustatakse viivitamatult pärast ettekirjutuse teatavakstegemist selle adressaadile;
- sätestatakse, et ERJK ettekirjutus, millega kohustatakse kandma keelatud annetus riigieelarvesse, on täitedokument TMS § 2 tähenduses;
- muudetakse riigieelarve eraldise vähendamise korda, kui riigieelarvest eraldist saav erakond ei ole kandnud keelatud annetust õigeaegselt riigieelarvesse – kehtiva EKS § 12¹⁰ lõikes 2¹ sätestatud haldussanktsiooni asemel hakkab riik ettekirjutusega pandud kohustust ise eraldise vähendamise teel täitma;
- kehtestatakse regulatsioon keelatud annetuse summalt intressi tasumiseks, mille eesmärgiks on sätestada rahaline tasu keelatud annetuse kasutamise eest;
- kehtestatakse sanktsioonid valimiskampaania kulude ülempiiri rikkumise eest.

6.2. Majanduslik mõju – mõju mittetulundussektorile¹¹

Sihtrühm: erakonnad, valimisliidud, erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerivad isikud, üksikkandidaadid.

Eelnõuga kavandatud muudatused on tervikuna suunatud erakondade rahastamise läbipaistvuse suurendamisele, tõhustades selleks ERJK järelevalvet EKS-is sätestatud nõuete täitmise üle. Lisaks erakondadele puudutavad mitmed muudatused sarnaselt ka valimisliite, üksikkandidaate

¹⁰ Mõjuvaldkondade määratlemisel on aluseks võetud mõjude määratlemise kontrollküsimustik (kättesaadav veebilehel www.just.ee/oma).

ja erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikuid. Seega on otstarbekas vaadelda neid ühendusi ja isikuid ühtse sihtrühmana.

Eelnõu koostamise ajal oli äriregistris registreeritud 12 erakonda¹¹, kellest kõik ei ole siiski poliitiliselt aktiivsed. Rahastamise järelevalvet puudutavad muudatused mõjutavad praktikas rohkem neid erakondi, kellel on aktiivne tegevus. ERJK-le esitatud aruannete põhjal said 2021. aastal vähemalt mingit tulu kaheksa erakonda¹².

Erinevalt erakondadest ei ole valimisliidud juriidilised isikud ning nende arv on perioodiliselt muutuv, sõltudes peaaesjalikult valimiste toimumisajast. Enamasti moodustatakse valimisliit kohaliku omavalitsuse volikogu valmistel kandideerimiseks. Sihtrühma indikatiivse suurusena võib välja tuua, et 2021. aastal toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osales 136 valimisliitu, üksikkandidaate oli neil valimistel 43¹³.

Sihtrühma igapäevast tegevust mõjutab enim EKS § 12⁴ lõike 1 muudatus, millega sätestatakse objektiivne tähtaeg (30 päeva), mille jooksul tuleb tagastada keelatud annetus selle teinud isikule. Kohustus keelatud annetus tagastada ei ole iseenesest uus regulatsioon. Küll aga on uus objektiivse tähtaja määramine, millest alates tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigieelarvesse. See tähendab, et suureneb annetuse saaja hoolsuskohustus annetuse lubatavuse kontrollimisel. Kui keelatud annetust tähtaegselt ei tagastata, tuleb kanda vastav summa riigieelarvesse. Uue muudatusena näeb eelnõu ette intresside tasumise kohustuse, kui keelatud annetust riigieelarvesse tähtaegselt ei kanta. Seega avaldab muudatus sihtrühmale regulaarset mõju, mis võib teatud juhtudel tähendada ka otsest rahalist kulu intresside näol (tulenevalt keelatud annetuse nii-öelda kasutamise eest).

Ei ole võimalik täpselt prognoosida, kas ja kuidas mõjutab see erakondade töökoormust ja korraldust rahaliste annetuste päritolu kontrollimisel võrreldes kehtiva korraga. Küll aga saab mõju iseloomustamiseks välja tuua, kui palju rahalisi annetusi erakondadele üldse tehakse. 2021. aasta jooksul said parlamendis esindatud erakonnad füüsilistelt isikutelt keskmiselt 1229 rahalist annetust¹⁴. Keskmiselt tähendab see umbes 102 rahalist annetust kuus, mille vastavuses EKS §-le 12³ tuleb erakonnal veenduda.

Tabel 1. Parlamendis esindatud erakondade poolt vastuvõetud rahaliste annetuste arv ja keskmine summa 2021. aastal.

	Erakond a	Erakond b	Erakond c	Erakond d	Erakond e
Rahaliste annetuste arv	2211	1436	544	1236	717
Keskmine rahaliste annetuste arv kuus	184	120	45	103	60

¹¹ E-äriregistri andmed erakondade ja nende liikmete kohta: https://ariregister.rik.ee/est/political_party.

¹² Erakondade tulud 2021. aastal: https://www.erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumisteparingud?period=2021&period_to=2021&party=all&person=&group=all&quarter=&quarter_to=.

¹³ Kohalikud valimised 2021: <https://www.valimised.ee/et/kohalikud-valimised-2021>.

¹⁴ Andmed põhinevad viie parlamendis esindatud erakonna 2021. aasta kvartaliaruannetel, mis erakonnad esitasid ERJK-le vastavalt EKS § 12¹ lõikele 4 (andmed on kättesaadavad ERJK veebilehel <https://www.erjk.ee/et/aruanded/erakondade-tulud-ja-laekumised?report=185509>). Valimisliitude ja üksikkandidaatide kohta sarnased andmed puuduvad.

Keskmine rahalise annetuse summa (€)	311	366	1210	111	354
Rahaliste annetuste mediaansumma (€)	41	100	78	20	50

Erakondade jaoks regulaarse mõjuga on ka muudatus, millega laiendatakse avalike vahendite (v.a riigieelarve eraldiste) kasutamise keeldu igasugusele erakonna tegevusele, mitte üksnes valimiskampaania korraldamisele või läbiviimisele. Selle kõrval laiendatakse ka avalike vahendite definitsiooni, et hõlmata lisaks riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvelistele vahenditele ka nendest vahenditest rahastatavad hüved (näiteks ruumid, meediakanalid, inventar). Muudatus on erakondade jaoks väheste, kuid distsiplineeriva mõjuga ning suunab senisest enam jälgima ressursikasutust oma poliitilise tegevuse teostamisel.

Vaadates viimaste aastate kohtuvaidlusi seoses erakondade rahastamisega, siis on just avalike vahendite kasutamine valimiskampaania läbiviimiseks sagedasim rikkumine, mille kohta tehtud ettekirjutust on erakonnad või üksikisikud halduskohtus vaidlustanud. Enamasti on tegemist olnud isikut või erakonda propageeriva reklaamiga kohaliku omavalitsuse poolt rahastatavas meediakanalis¹⁵. ERJK andmetel on aastate jooksul alustatud kokku 21 halduskohtumenetlust seoses erakondade rahastamist puudutavate vaidlustega.

Muudatused, mis puudutavad erakondade sidusorganisatsioone, avaldavad vähest mõju ka erakondadele. Kui praegu erakondadel justkui ei ole sidusorganisatsioone, mis vastaksid kehtivas EKS § 12⁶ lõikes 1 sätestatud sidusorganisatsiooni definitsioonile, siis edaspidi laiendatakse mõistet nii, et see hõlmaks kõiki sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Praktikas tähendab see mitmete ühenduste liigitumist sidusorganisatsiooniks. Erakondade halduskoormust tõstab kavandatav kohustus hakata teavitama ERJK-d enda sidusorganisatsioonidest regulaarselt, s.o kord kvartalis (kavandatav EKS § 12⁶ lõike 5 muudatus). Kuna teavituse saab esitada koos igas kvartalis esitatava aruandega, siis on lisanduv halduskoormus siiski marginaalne.

Erakondade jaoks on positiivne muudatus, millega lubatakse edaspidi annetused kõigilt püsivalt Eestis elavalt EL-i kodanikelt. Siiani olid annetused lubatud üksnes neilt EL-i kodanikelt, kellel oli Eestis alaline elamisõigus, kuid muudatusega lisanduvad lubatud annetajate ringi ka tähtajalise elamisõigusega EL-i kodanikud. Kokku elas 2019. aastal Eestis püsivalt 36 947 EL-i kodanikku ja nende pereliiget¹⁶. Rändestatistika ülevaate kohaselt oli 2020. aastal Eestis 31 980 isikut, kellel oli kehtiv EL-i kodaniku tähtajaline elamisõigus. Tuleb märkida, et tähtajalise elamisõigusega EL-i kodanike arv on aasta-aastalt kiiresti kasvanud (2017. aastal 22 425, 2018. aastal 25 244, 2019. aastal 28 058) ning ka tulevikus on tõenäoline, et kasv jätkub. Suurima osa neist moodustavad Soome ja Läti kodanikud (vastavalt 24% ja 14%).

Teisest küljest muudetakse keelatuks annetused pikaajalise elaniku staatusega isikutelt. Tegemist on valdavalt Venemaa kodakondsusega või määratlemata kodakondsusega isikutega, kes on pikaajaliselt Eestis elanud. Rändestatistika andmetel oli 2019. aastal pikaajalise elaniku elamisluba 157 681 inimesel, kellest 51% olid Venemaa kodanikud ja 45% määratlemata kodakondsusega.

¹⁵ Näiteks Tallinna Halduskohtu 01.04.2019 otsus asjas [3-18-1318](#).

¹⁶ Rändestatistika ülevaade 2015-2019, Siseministeerium ja Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt (https://www.sisekaitse.ee/et/randestatistika-ulevaade-2015-2019?language_content_entity=et).

Välismaalaste annetusi puudutava muudatuse mõju tervikuna on keeruline prognoosida, kuna puuduvad andmed, kui palju on pikaajalise elamisloaga isikud siiani erakondadele annetanud ning kui aktiivselt hakkavad edaspidi annetama EL-i kodanikud. Sihtrühmade suuruste põhjal võib siiski eeldada, et erakondade tulud keskmiselt pigem vähenevad.

Eelnõuga nähakse ette valimiskampaania kulude piirmäära kehtestamine Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Kulude piirmäära otsustab Riigikogu hiljemalt aasta enne valimispäeva, seega ei ole tegemist fikseeritud summaga. Muudatuse eesmärk on võrdsem konkurents erakondade vahel ning korruptsiooniriskide maandamine. Erakondadel tulenev enda finantsarvestus kohaldada nii, et võimalik oleks esitada andmed valimiskampaania kulude kohta ehk kulude kohta, mis on tehtud kolm kuud enne valimispäeva kuni valimiskampaania aruande esitamiseni. Praegu kajastatakse erakonna kulusid vaid kvartaliaruandes kvartali lõpu seisuga.

Kuigi ka ülejäänud eelnõuga kavandatud muudatused mõjutavad erakondi, valimisliite, nende nimekirjades kandideerinud isikuid või üksikkandidaate, siis ei ole tegemist regulaarse mõjuga. Näiteks muudatused, mis suurendavad ERJK õigusi erakondade rahastamise järelevalve teostamisel, mõjutavad erakondi üksnes siis, kui ERJK viib nende suhtes läbi põhjalikumad kontrollid. Samuti muudatused, mis puudutavad ERJK ettekirjutuse sundtäitmist, mõjutavad erakondi üksnes siis, kui ERJK on näinud vajadust ettekirjutuse tegemiseks ning ettekirjutust ei täideta. Seega avaldub nende muudatuste mõju harva, samas võib mõju teatud juhtudel olla ulatuslik, sh rahaline.

Sihtrühm: erakondade sidusorganisatsioonid.

Nagu eelnevalt selgitatud, laiendatakse eelnõuga erakonna sidusorganisatsiooni definitsiooni nii, et see hõlmab kõiki sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Edaspidi ei ole oluline, kas erakond on sidusorganisatsiooni liige/asutaja. Kõigil parlamendierakondadel on ühendusi, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Mõnede puhul on tegemist n-ö erakonnasiseste ühendustega (liikmeühendustega), mis ei ole registreeritud eraldi juriidiliste isikutena. Teiste puhul on aga enamasti tegemist mittetulundusühingutega. ERJK-d ei ole teavitatud ühestki EKS § 12⁶ kohasest sidusorganisatsioonist.

Järgnevas tabelis on välja toodud mõned näited mittetulundusühingutest, kelle tegevus võib olla suunatud mõne erakonna eesmärkide saavutamisele. Ehk teisisõnu, tegemist on võimalike sidusorganisatsioonidega pärast eelnõu seadusena rakendamist.

Tabel 2. Näiteid sihtasutustest ja mittetulundusühingutest, mille põhikiri viitab seosele mõne erakonnaga.

Nimetus	Vorm	Muu info
---------	------	----------

Isamaa Noorteühendus ResPublica (reg. kood 80329702)	MTÜ	<p>Väljavõtte põhikirjast:</p> <p><i>ResPublica on iseseisev mittetulundusühing, mille tegevust reguleerib põhikiri. ResPublica (edaspidi Ühendus) on vabatahtlik noorteühendus, mille tegevus juhindub Eesti Vabariigis kehtivatest õigusaktidest, käesolevast põhikirjast ja muudest Ühenduse sisedokumentidest ning heast tavast.</i></p>
Isamaa Erakonna Naiskogu IREN (reg. kood 80256587)	MTÜ	<p>Väljavõtte põhikirjast:</p> <p><i>Isamaa Erakonna Naiskogu IREN (edaspidi Naiskogu) on mittetulundusühing. Naiskogu on Isamaa Erakonna (edaspidi Isamaa) naisliikmeid koondav vabatahtlik aateline poliitiline naiste ühendus, mille ideaaliks on isikuvabadusel põhinev, kristlik-demokraatlikke traditsioone austav ja hooliv ühiskond.</i></p>
Eesti Keskerakonna Noortekogu (reg. kood 80132224)	MTÜ	<p>Väljavõtte põhikirjast:</p> <p><i>Eesti Keskerakonna Noortekogu (edaspidi Noortekogu) on vabatahtlik poliitiline noorteühendus, mis tegutseb kooskõlas Eesti Keskerakonna põhikirja ja programmiga.</i></p>
		<p><i>Noortekogu on mittetulundusühing, mis juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi õigusaktidest, käesolevast põhikirjast, Noortekogu programmist ning Noortekogu arengukavast.</i></p>
MTÜ Sinine Äratus (reg. kood 80365827)	MTÜ	<p>Väljavõtte põhikirjast:</p> <p><i>Mittetulundusühing Sinine Äratus on vabatahtlik füüsiliste isikute ühendus, mis tegutseb kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ning Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna põhikirja ja programmiga (MTÜ Sinine Äratus põhikiri)</i></p>
Noored Sotsiaaldemokraadid (reg. kood 80124650)	MTÜ	<p>Väljavõtte põhikirjast:</p> <p><i>Mittetulundusühingu nimi on Noored Sotsiaaldemokraadid (edaspidi ühing). Ühing on asutatud 12. detsembril 1992 Tartus, noorte vabatahtliku poliitilise ühendusena, et koos teiste demokraatlike jõududega tagada ühiskonna tasakaalustatud areng iseseisvas Eestis, tuginedes poliitilisele, majanduslikule, sotsiaalsele ja kultuurilisele demokraatialle ning rahvusvahelisele koostööle</i></p>

Naiskogu KADRI (reg. kood 80199464)	MTÜ	<p>Väljavõtte põhikirjast:</p> <p><i>Naiskogu KADRI (edaspidi – Naiskogu) on ühiskondlikult aktiivsete naiste vabatahtlik kasumit mittetaotlev avalikes huvides tegutsev demokraatlik ühendus, mis on seltsinguna asutatud 1996. aasta 12. oktoobril, ja registreeritud mittetulundusühinguna 2009. aastal.</i></p> <p><i>/.../</i></p> <p><i>Naiskogu loomulikuks liitlaseks on Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kellega Naiskogu jagab ühiseid sotsiaaldemokraatlikke aateid. Naiskogu teeb koostööd ka teiste kodanikeühendustega, kellel on Naiskoguga samad eesmärgid.</i></p>
---	-----	--

Sidusorganisatsioonide täpset arvu pärast eelnõu seadusena rakendumist ei ole võimalik prognoosida. Võib siiski eeldada, et sihtrühm on väike, puudutades alla 0,1% kõigist mittetulundusühingutest¹⁷.

Sihtrühmale ehk neile mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, kes määratletakse edaspidi sidusorganisatsioonidena, tähendab muudatus eelkõige seda, et erakonna tegevuse rahastamist ja järelevalvet puudutav regulatsioon laieneb ka neile (vt juba kehtivas õiguses EKS § 12⁶ lg 1 lause 2). See toob kaasa piirangud rahastamisele (sh annetustele), halduskoormuse tõusu seoses aruandlusega (kvartaliaruannete esitamise kohustus) ning allumise ERJK järelevalvele. Praktikas tähendab see nende organisatsioonide jaoks tõenäoliselt nii töökorralduslikke muudatusi kui ka otsest rahalist mõju. Ühest küljest vähenevad organisatsiooni tulud (nt annetused juriidilistelt isikutelt), teisest küljest võivad suurened (tööjõu)kulud. Arvestada tuleb ka ERJK järelevalvega kaasneva koormusega ning võimalike kuludega seoses ettekirjutuste täitmise ja kohtuvaidlustega.

Kuigi sihtrühma jaoks kaasneb eelnõuga negatiivne mõju, aitab see kaasa erakondade rahastamise läbipaistvuse tagamisele. Mõju on tervikuna sage ja konkreetse sihtrühma jaoks ulatuslik.

Välistada ei saa võimalust, et mõned erakonnad ja sidusorganisatsioonid korraldavad oma tegevuse ümber nii, et eraldi juriidilise isiku asemel tegutsetakse edaspidi erakonnasisese n-ö liikmeühendusena. Kuid ka sellisel juhul tähendab see senisest rangemaid piiranguid ja kontrolli organisatsiooni rahastamise üle.

6.3. Mõju riigivalitsemisele

Sihtrühm: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon – ERJK.

ERJK ülesandeks on kontrollida, kas erakond, valimisliit, üksikkandidaat ja erakonna sidusorganisatsioon järgivad erakonnaseaduses sätestatud nõudeid¹⁸. Samuti nõustab ERJK erakondasid rahastamist puudutavates küsimustes. ERJK-sse kuuluvad õiguskantsleri nimetatud liige, riigikontrolöri nimetatud liige, vabariigi valimiskomisjoni nimetatud liige ning

¹⁷ Statistikaameti andmetel oli 2021. aastal Eestis kokku 42 122 mittetulundusühingut (Statistikaameti andmebaas, tabel ER041).

¹⁸ Kehtiv EKS § 12¹⁰ lg 1 sätestab ERJK ülesande järgmiselt: „Erakondade rahastamise järelevalve komisjon kontrollib, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad käesolevas seaduses sätestatud nõudeid.“

lisaks kõigi Riigikogus esindatud erakondade nimetatud liikmed. Eelnõu koostamise ajal oli ERJK-s kaheksa liiget, komisjoni tööd toetavad kolm ametnikku¹⁹.

Eelnõu sisaldab mitmeid muudatusi, mis on otseselt suunatud ERJK töö tõhustamisele, näiteks objektiivse tähtaja sätestamine keelatud annetuse tagastamiseks, sidusorganisatsiooni definitsiooni laiendamine, ERJK volituste suurendamine teabe kogumisel ja ettekirjutuste sundtäitmist puudutav regulatsioon.

Eelnõu seadusena jõustumisel suureneb ERJK töökoormus, eelkõige puudutab see komisjoni teenindavaid ametnikke ning vähemal määral komisjoni liikmeid. Igapäevane mõju kaasneb sidusorganisatsioonide lisandumisega, mis toob kaasa täiendava finantskontrolli vajaduse. Samaselt erakondadele peavad ka sidusorganisatsioonid hakkama esitama kvartaliaruandeid vastavalt EKS § 12¹ lõikele 4, mille kontrollkohustust täidavad igapäevaselt ERJK ametnikud.

ERJK tegevust rikkumise tuvastamisel lihtsustab senisest selgem regulatsioon keelatud annetuse tagastamise tähtaja kohta. Objektiivne tähtaeg – 30 päeva alates annetuse saamisest – võimaldab ERJK-l määrata täpne tähtaeg, mille jooksul oleks erakond pidanud annetuse tagastama, ning sellest tulenevalt ka tähtaeg, millal tuli see kanda riigieelarvesse. Vähenevad ERJK ja erakondade vahelised vaidlused keelatud annetuste tagastamise üle.

Rikkumiste tõhusamaks tuvastamiseks suurendatakse ERJK volitusi informatsiooni kogumisel. ERJK-le antakse õigus nõuda dokumente, teavet ja selgitusi lisaks erakonnale (või valimisliidule, üksikkandidaadile jt) põhjendatud juhul ka muult isikult. Selliseks isikuks võib olla näiteks erakonnale teenust pakkunud ettevõtja. Täiesti uue muudatusena antakse ERJK-le volitus kutsuda isik või tema esindaja selgituste andmiseks komisjoni ametiruumi. Erandkorras võib selleks kohaldada sundtoomist (vt täpsemalt kavandatud EKS § 12¹¹ lg 3).

Arvestades avalike vahendite kasutamise keelu laiendamist ning avalike vahendite definitsiooni muutmist, võib tulevikus suureneda ERJK jaoks selliste kaebuste (ja seega menetluste) hulk, mille raames tuleb välja selgitada, kas tegemist võis olla avalike vahendite kasutamisega poliitilise tegevuse läbiviimiseks. Samas aitab eelnõu tagada õigus selguse mitmes siiani vaidlusi põhjustanud küsimuses, näiteks seoses poliitilise reklaami lubatavusega avalikest vahenditest rahastatud meediakanalites. Ei ole alusta arvata, et ERJK ettekirjutuste või väärtemenetluste arv tulevikus kasvaks, küll aga on võimalik töökoormuse suurenemine tulenevalt teabe kogumisega kaasnevast koormusest. Tegelik mõju sõltub siiski erakondade finantskäitumisest tulude ja kulude läbipaistvuse tagamisel. Nagu eelnevalt selgitatud, on mitmed eelnõuga kavandatud muudatused suunatud erakondade hoolsuskohustuse paremale täitmisele.

Aastate jooksul on ERJK teinud kokku 83 ettekirjutust ning eelnõu ettevalmistamise ajal oli koostamisel veel neli (tabel 3)²⁰. Väärtegusid on EKS-i alusel registreeritud neli²¹. Tuleb rõhutada, et ERJK töökoormus ettekirjutuste ettevalmistamisel ja koostamisel varieerub

¹⁹ Üks täiskoormusega finantsnõunik, 0,1 koormusega konsultant ja 0,1–0,5 koormusega õigusnõunik.

²⁰ ERJK ettekirjutused on leitavad avaliku dokumendiregistri kaudu: <https://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused>.

²¹ Aastal 2014 registreeriti kolm väärtegu EKS § 12¹⁵ alusel (arvelduskontost teavitamata jätmine) ning 2022. aastal üks väärtegu EKS § 12¹⁸ alusel (keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine).

suuresti sõltuvalt konkreetse juhtumi asjaoludest, seetõttu ei peegelda ettekirjutuste statistika otseselt ERJK töökoormust.

Tabel 3. ERJK tehtud ettekirjutused aastatel 2011–2020.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ettekirjutuste arv	7	0	26	16	6	4	5	11	7	1

Allikas: ERJK

Kui analüüsida viimase kuue aasta jooksul tehtud ettekirjutusi²², siis umbes pooled neist puudutasid keelatud annetust – ettekirjutusega kohustati erakonda või üksikisikut tagastama keelatud annetus või kandma see riigieelarvesse (27 ettekirjutusest olid sellised 14). Enamasti oli tegemist valimisreklaamiga kohaliku omavalitsuse rahastatavas väljaandes, aga ka näiteks juriidilise isiku tehtud annetusega või tundmatut päritolu rahaga. Ülejäänud ettekirjutused puudutasid aruannete või dokumentide esitamata jätmist või aruannetes esinenud puuduste kõrvaldamist.

ERJK ettekirjutuste täitmine muutub edaspidi riigi vaatest tõhusamaks. Nagu eespool selgitatud, hakkab riik riigieelarve eraldisi saavate erakondade puhul ettekirjutusi, millega kohustatakse kandma keelatud annetus riigieelarvesse, ise sundtäitma, vähendades riigieelarvest antavat eraldist (kuni 50 protsendi ulatuses igakuisest eraldisest). Kuigi eraldise vähendamise meede on ka kehtivas seaduses (EKS § 12¹¹ lg 2¹), siis praktikas ei ole seda sätte ebaselguse tõttu kunagi rakendatud (ERJK on korra üritanud). ERJK hinnangul tuleb juhtumeid, kus riigieelarve eraldise vähendamine võib osutuda vajalikuks, ette harva. Seniste rikkumiste puhul on keelatud annetuse summa üldjuhul siiski tagastatud või kantud riigieelarvesse.

Tervikuna on eelnõuga kavandatud muudatustel oluline mõju ERJK töökorraldusele ja koormusele – mõju on sage (igapäevane) ja toob kaasa töökoormuse suurenemise. Ka ERJK hinnangul ametnike töökoormus kasvab, eelkõige tulenevalt sidusorganisatsioonidega seotud muudatustest. See võib tulevikus tähendada täiendavat tööjõuvajadust. Komisjoni teenindavad ametnikud kuuluvad Riigikogu Kantselei koosseisu. 2019. aastal oli ERJK eelarve 110 262 eurot, millest tegevuskulud moodustasid 98 585 eurot²³.

Sihtrühm: kohtutäiturid.

Eelnõuga nähakse ette, et ERJK ettekirjutus, millega kohustatakse kandma keelatud annetus komisjoni määratud tähtpäevaks riigieelarvesse, on täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses. Seega saab ettekirjutusi edaspidi täita kohtutäituri korraldamisel täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. Eelnõu ettevalmistamise ajal oli Eestis ametis 42

²² Analüüsi käigus vaadati läbi ERJK tehtud ettekirjutused alates 2016. aastast, mis on kättesaadavad avalikus dokumendiregistris (n=27).

²³ Andmed ERJK veebilehelt: <https://www.erjk.ee/et/komisjon/eelarve>.

kohtutäiturit²⁴. Sama hakkab kehtima ka ettekirjutuse kohta, millega nõutakse intressisumma tasumist.

Võib prognoosida, et muudatuse mõju kohtutäituritele on marginaalne, tähendades üksikuid lisanduvaid täitemenetlusi aastas. Kokku on ERJK aastate jooksul teinud 83 ettekirjutust. Ettekirjutustest vaid osa sisaldavad kohustust kanda keelatud annetus riigieelarvesse ning ka neist enamik täidetakse vabatahtlikult. Seega on tõenäoline, et täitemenetlusi hakatakse edaspidi algatama harva ning mõju kohtutäiturite töökoormusele on tervikuna väike.

Sihtrühm: Politsei- ja Piirivalveamet.

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. Kavandatav 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.

Mõju politseile on äärmiselt harv. Juhtumeid, kus sundtoomine võib olla asjakohane, tuleb hinnanguliselt ette kord mitme aasta jooksul. Politseid võib vähesel määral mõjutada ka uue vääritekoosseisu lisandumine (valimiskampaania kulude piirmäära ületamine).

Sihtrühm: üldine elanikkond.

Eelnõuga kavandatud muudatuste üldisem eesmärk on suurendada erakondade ja teiste valimistel kandideerijate poliitilise tegevuse ja rahastamise läbipaistvust. Kaudselt maandavad muudatused erakondade tegevusega seotud korruptsiooniriske ning suurendavad üldist usaldust riigi tegevuse suhtes.

OECD 2016. aastal avaldatud erakondade rahastamise ülevaates tuuakse välja, et usaldus avalike institutsioonide vastu ei sõltu mitte üksnes poliitikate sisust ja tulemustest, vaid ka poliitikakujundamise protsessist ja selle läbipaistvusest²⁵. Erakondade rahastamist puudutav regulatsioon on selle juures oluline komponent. Viidatud OECD ülevaates järeldatakse muu hulgas, et paljud riigid näevad vaeva, et välja töötada tõhus regulatsioon, et vältida valimiskulude rahastamist kolmandate osapoolte poolt²⁷. Eelnõuga kavandatud sidusorganisatsioone puudutavad muudatused aitavad Eestis sellega seotud riske maandada.

Seega on sihtrühmana kaudselt mõjutatud terve Eesti elanikkond. Üksikisiku tasandil on mõju loomulikult väike ning ei too kaasa tuntavaid muutusi. Elanikkonna jaoks on tegemist positiivse mõjuga ning ette ei ole näha ebasoovitavaid riske.

6.4. Hinnang mõju olulisusele ja halduskoormusele

Eelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne sihtrühmadele tervikuna HÕNTE § 46 lõike 2 tähenduses olulist mõju. Kodanikke ega ettevõtjaid kavandatud muudatused otseselt ei mõjuta.

²⁴ Andmed Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja veebilehelt (<https://kpkoda.ee/kohtutaiturid/kohtutaituridkontakt/>).

²⁵ OECD, Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, OECD Public Governance Reviews, 2016, lk 27 (<https://www.oecd.org/corruptionintegrity/reports/financing-democracy-9789264249455-en.html>). ²⁷ Ibid, lk 28.

Peamised sihtrühmad on erakonnad, nende sidusorganisatsioonid ja ERJK, kuid ka nende jaoks on tegemist eelkõige töökorralduslike muudatustega.

Küll aga aitavad kavandatud muudatused tugevdada demokraatlikku riigivalitsemist ning tagada ausat konkurentsi erakondade vahel. Erakondade finantstegevus peab olema võimalikult läbipaistev, et maandatud oleksid võimalikud korruptsiooniriskid ja tagatud, et erakondade poliitiline tegevus on suunatud valijate huvide kaitsele, mitte erakonna ja selle liikmete finantshuvidele. Seega on eelnõul ühiskonnas laiem, demokraatlikku riigivalitsemist toetav, positiivne mõju.

Muudatused ei mõjuta kodanike ega ettevõtjate halduskoormust, kuid erakondade ja sidusorganisatsioonide (üldjuhul MTÜ-d) jaoks halduskoormus mõnevõrra suureneb. Samuti suureneb ERJK töökoormus.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu seadusena rakendamine ei mõjuta otseselt riigieelarve kulusid ega tulusid. Kaudne mõju võib tuleneda ERJK ettekirjutuste, millega kohustatakse kandma keelatud annetusi riigieelarvesse, senisest tõhusamast täitmisest. Ettekirjutus muudetakse täitedokumendiks, mida saab täita TMS-is sätestatud korras, lisaks võimaldatakse riigieelarve eraldisi saavate erakondade puhul ettekirjutuse sundtäitmine riigieelarve eraldise vähendamise kaudu. Tegemist on tõenäoliselt siiski äärmiselt harvade olukordadega ning muudatuse mõju riigieelarve tuludele on tervikuna väike.

Töökorralduslikku mõju ERJK-le on kirjeldatud seletuskirja mõjuanalüüsis (täpsemalt seletuskirja alaosas 6.3). Nagu seal selgitatud, suureneb muudatuste koosmõjus ERJK jaoks ametnike töökoormus. ERJK asjaajamise ja tehnilise teenindamise tagab Riigikogu Kantselei ning komisjoni teenindavad ametnikud kuuluvad Riigikogu Kantselei koosseisu. Seega võib tulevikus, lähtuvalt reaalsest vajadusest, kaasneda mõningane mõju Riigikogu Kantselei töökorraldusele ja/või eelarvele.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei kaasne rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. aprillil 2023. Jõustumise tähtajaks on valitud 1. aprill 2023, kuna see võimaldab ERJK-l muuta ja kohandada vajadusel oma töömehhanisme. Taolised kohandused võivad osutuda vajalikuks seoses sidusorganisatsioonidest igas kvartalis teatamise kohustusega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu edastati kooskõlastamiseks ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks järgmistele riigi institutsioonidele ja huvirühmadele: ERJK-le, Riigikogu Kantseleile, erakondadele, Vabariigi Valimiskomisjonile, Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Riigikontrollile, Riigikohtule, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, MTÜ-le Korruptsioonivaba Eesti ning ülikoolide õigusteaduskondadele.

Kooskõlastuse esitasid Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Riigikogu Kantselei, erakondade rahastamise järelevalve komisjon ning MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. Saabunud tähelepanekud on esitatud seletuskirja lisana koostatud kooskõlastustabelis.