

# **Riigikontrolli seaduse, erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (erakondade rahastamise kontrolliorgan) eelnõu seletuskiri**

## **1. Sissejuhatus**

### **1.1. Sisukokkuvõte**

Erakonnaseadus (EKS) jõustus 16. juunil 1994 ning vahepealse aja jooksul on diskussioone tekitanud ja ulatuslikke muutusi läbi teinud erakondade rahastamist reguleeriv osa. 2011. aasta 1. aprillil jõustusid olulised muudatused seoses erakondade rahastamisega – sätestati seaduse tasandil, et erakond on kohustatud demokraatia põhimõttest lähtudes tagama oma tulude ja kulude seaduslikkuse ja täieliku läbipaistvuse vähemalt seaduses ettenähtud viisil (EKS § 12<sup>1</sup> lg 1) ning erakondade rahastamise kontrolliorganiks loodi erakondade rahastamise järelevalve komisjon (ERJK) (EKS § 12<sup>10</sup>)<sup>1</sup>.

ERJK on tegutsenud ligikaudu 15 aastat. Selle aja jooksul on oluliselt kasvanud teadlikkus rahastamise läbipaistvuse tagamise olulisusest ning paranenud kontrolli tõhusus. Samuti on praktika käigus esile kerkinud õiguslikke ja korralduslikke kitsaskohti tõhusta järelevalve läbiviimiseks ning tekkinud arvestataval määral valdkondlikku kohtupraktikat.

- Seaduse eelnõu väljatöötamine tulenes vajadusest tagada professionaalsem kontrolli erakondade tegevuse rahastamise üle. Selleks asendatakse senine erakondade rahastamise järelevalve komisjon uue kontrolliorganiga, milleks on Riigikontroll.
- Erakondade rahastamise põhimõtteid käesoleva eelnõuga ei muudeta. Jätkuvalt lähtutakse Veneetsia komisjoni juhistest ja raportist erakondade rahastamisest CDL-INF (2001) 008<sup>2</sup>, Veneetsia komisjoni erakondade hea halduse tavast CDL-AD (2009)002<sup>3</sup> ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt 8. aprillil 2003 vastu võetud soovitusel liikmesriikidele (Rec (2003) 4) ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel<sup>4</sup>.

Põhiseaduse (PS) § 1 lg 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Nimetatud sättes ning PS §-s 10 on väljendatud demokraatia põhimõtte kui üks põhiseaduse aluspõhimõtetest. Demokraatia printsiibis sisaldub erakonnademokraatia põhimõtte ning erakonnal on esindusdemokraatlikus riigis täita oluline roll. Riigikohus on märkinud, et „Erakonnademokraatia põhimõttest lähtuvalt defineerib erakonnaseadus erakonna kui Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Sellisena on erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014039>

<sup>2</sup> Guidelines and Report on the Financing of Political Parties CDL-INF(2001)008 on Veneetsia komisjoni kodulehel kättesaadav: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)

<sup>3</sup> Code of Good Practice in the Field of Political Parties CDL-AD (2009)002 on Veneetsia komisjoni kodulehel kättesaadav: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e)

<sup>4</sup> Soovitus (2003) 4 on kättesaadav Euroopa Nõukogu kodulehel: [https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf)

tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia.“<sup>5</sup> Erakonna olemust arvestades on tõhus erakondade rahastamise kontroll demokraatia ja avalike huvide kaitse seisukohalt oluline.

Riigikontrolli seaduses (RKS), erakonnaseaduses (EKS), maksukorralduse seaduses (MKS) ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses (RKKTS) muudetakse sätteid, mis seonduvad erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide rahastamise kontrollimise organi muutmisega.

## **1.2. Märkused**

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõuga muudetakse Riigikontrolli seadust (RKS), erakonnaseadust (EKS), maksukorralduse seadust (MKS) ning Riigikogu kodu- ja töökorra seadust (RKKTS).

PS § 104 lõike 2 punktide 6 ja 13 kohaselt on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ja Riigikontrolli seaduse muutmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Sellest tulenevalt on eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

## **2. Seaduse eesmärk**

Eelnõu eesmärk on muuta erakondade, valimisliidu ja üksikkandidaadi rahastamise kontroll professionaalsemaks ning selleks antakse järelevalvepädevus Riigikontrollile.

## **3.3. Eelnõu sisu selgitused**

Aastatel 1994–2004 oli erakondade valimisaruannete kontrollijaks Vabariigi Valimiskomisjon. 2004. aastast oli selleks Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon<sup>6</sup> ning 2011. aastast alates on kontrolliorganiks ERJK.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele Rec (2003) 4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel<sup>7</sup> artikkel 14 näeb ette riikides sõltumatu järelevalve sisseviimise, mis tähendab, et:

- a. Riigid peavad tagama erakondade rahastamise ning valimiskampaaniate järelevalve sõltumatuse.
- b. Sõltumatu järelevalve peab sisaldama järelevalvet erakondade eelarvete üle, sealhulgas valimiskampaania kulude kohta, ning ka nende esitlemist ja avalikustamist.

OSCE/ODHIR ja Veneetsia komisjoni juhiste<sup>8</sup> kohaselt peavad riigid õigusloomes ja praktikas võtma kasutusele tõhusad meetmed, et oleks tagatud järelevalvet teostava organi erapooletus ning poliitilisest mõjust sõltumatus.

<sup>5</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31,

<sup>6</sup> Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/691976>

<sup>7</sup> [https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>, punktid 211 ja 212.

2012. aastal asus GRECO kolmanda hindamisvooru aruandes<sup>9</sup> seisukohale, et nende soovitus teha erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise kontrollimine ülesandeks sõltumatule organile, kellel on mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks, poliitilise tegevuse rahastamist käsitlevate eeskirjade võimalike rikkumiste uurimiseks ning vajaduse korral sanktsioonide kehtestamiseks (VII soovitus) on rahuldavalt rakendatud.

2011. aastal loodud rahastamise järelevalve organi ERJK täielik vastavus sõltumatuse nõuetele on siiski küsitav ning seda eelkõige põhjusel, et ERJK koosseis ei vasta täies ulatuses sõltumatuse kriteeriumile. Välistatud ei ole poliitiline mõju ERJK liikmete üle, kuna ERJK-sse kuuluvad ka Riigikogus esindatud erakondade nimetatud liikmed, kes ei tohi olla Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse liikmed.<sup>10</sup> Riigikogu XIV koosseisus on esindatud 5 erakonda, seega moodustavad enamuse ERJK koosseisust erakondade esindajad. Sisuliselt tähendab see, et erakonnad teostavad kontrolli iseenda tegevuse üle. Järelevalveorgan peab lisaks sõltumatule toimimisele ka näima sõltumatu.

Lisaks sõltumatuse nõudele peavad järelevalveorgani liikmed omama head erialast ettevalmistust, mis on vältimatult vajalik nõuetekohase kontrolli tagamiseks. ERJK liikmete suhtes ei ole sätestatud nõudeid, mis tagaksid valdkondliku ekspertteadmise ja vajaliku professionaalsuse olemasolu komisjonis. Samuti on ERJK liikmeks oleks sellesse kuuluvate isikute kõrvaltegevus.

#### *Riigikontroll kui sõltumatu institutsioon*

PS § 132 järgi on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. PS §-s 133 on piiritletud Riigikontrolli pädevus, milleks on:

- 1) kontrollida riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
- 2) riigi vara kasutamist ja säilimist;
- 3) kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
- 4) nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

**Majanduskontrolli mõistet** PS §-s 132 tuleb mõista kui auditit kõige laiemas tähenduses – seaduslikkuse ja tulemuslikkuse (säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe) kontroll. Riigikohus on öelnud, et majanduskontroll peab andma nii avalikkusele kui ka seadusandjale ülevaate riigivara kasutamise kohta, samuti aitama avaliku halduse kandjatel hinnata oma tegevuse kvaliteeti ning avastada ja kõrvaldada puudusi oma tegevuses; lisaks peab kontroll tagama avaliku võimu kasutamise läbipaistvuse, mis omakorda toetab usaldust avaliku võimu vastu.<sup>11</sup>

**Riigivara mõiste** kohta PS § 133 p-s 3 on Riigikohus öelnud, et PS-s kasutatud mõiste „riigivara“ hõlmab riigile kuuluvaid rahaliselt hinnatavaid asju ja õigusi ning riigi rahalisi vahendeid sõltumata nende kasutajast; PS § 133 p-ga 3 ei ole vastuolus majanduskontrolli teostamine KOV üksuse valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate

<sup>9</sup>

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b0>, lk 11.

<sup>10</sup> EKS § 10<sup>10</sup> lg 2 p 4 - kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014039>.

<sup>11</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 36

sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ja riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle.<sup>12</sup>

**Muude, sh erakondade rahastamise järelevalve kontrollimise, ülesannete panemine Riigikontrollile.** PS § 133 annab Riigikontrollile garantii seadusandja sekkumise vastu Riigikontrolli kui sõltumatu kontrolliorgani pädevusse; Riigikogu ei või Riigikontrollilt PS §-s 133 sätestatud pädevust ära võtta; PS § 133 kindlustab mh ka selle, et seadusandja ei paneks Riigikontrollile ülesandeid, mis ei ole seotud Riigikontrolli põhitegevusega ja mis võivad põhiülesannete täitmist raskendada.<sup>13</sup> PS § 133 mõte on ka Riigikontrolli kui riigiorani pädevuse piiritlemine, mis lähtub PS eesmärgist piirata avalikku võimu ja kaitsta rahvast avaliku võimu tegevuse eest. Riigikontrollile põhiseadusliku pädevusega võrreldes lisäülesannete panemine peab eelnevat arvestades olema õigustatav mõne kaaluka põhjusega. Riigikontrolli pädevuse laiendamist KOV üksuste munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise osas õigustas Riigikohtu arvates vajadus tagada avaliku võimu kasutamise läbipaistvus ja õiguspärasus.

Kui Riigikohus on pidanud lubatavaks laiendada Riigikontrolli pädevust munitsipaalvara valdamise, kasutamise ja käsutamise kontrolli osas argumentidega, et KOV üksused on osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist, et nad paiknevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult, et need üksused on osa riigieelarve süsteemist ning mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit, siis erakondade rahastamise kontrolli Riigikontrollile panemise õigustamiseks need kaalutlused kasutatavad ei ole. Erakonnad on eraõiguslikud juriidilised isikud (mittetulundusühingud), põhiõiguste kandjad, kelle vara allikaks ei ole üksnes riigieelarvelised eraldised. Erakonna tulu allikaks võivad olla liikmemaksud, eraldised riigieelarvest, annetused ning erakonna varaga tehtavad tehingud.<sup>14</sup> Samas teisest küljest teeb erakonnad eriliseks ja nende rahastamise kontrolli demokraatliku süsteemi toimimise aspektist oluliseks asjaolu, et nad taotlevad valimistel rahvalt volitust riigivõimu teostamiseks. Erakond ei ole oma tegevuse eesmärgist tulenevalt võrreldav mistahes teise mittetulundusühendusega, EKS näeb erakondadega seondult ette mitmeid põhiõigusi piiravaid erisusi, alustades erakonna liikmete nimekirjade avalikustamisest kuni erakonna rahastamise läbipaistvuse tagamise nõueteeni ja kohustusele alluda riigi kontrollile.

**Ülesannete omasus.** KOV üksuste munitsipaalvara kontrolli puudutanud lahendis asus Riigikohus seisukohale, et see ülesanne on Riigikontrollile kui sõltumatut majanduskontrolli teostavale organile omane.<sup>15</sup> Nii võib ka erakondade rahastamise kontrolli – aruannete õigsuse ja õigeaegsuse, rahastamise allikate seaduslikkuse hindamine, avalikkuse informeerimine – põhimõtteliselt pidada kokku käivaks Riigikontrolli põhitegevusega.

Õiguskantsler on samuti varasemalt leidnud, et „Nendele tingimustele – sõltumatus, mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks – vastab minu hinnangul Eesti Vabariigis täna ainult Riigikontroll.“<sup>16</sup>

<sup>12</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 39

<sup>13</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 43;

<sup>14</sup> EKS § 12<sup>1</sup> lg 2.

<sup>15</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 49

<sup>16</sup> Õiguskantsleri seisukoht Vabariigi Valitsuse 11. jaanuaril 2010 algatatud erakonnaseaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise

seaduse eelnõu (655 SE) kohta, kättesaadav: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus)

[c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seondult%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus), eelnõu seletuskirja lisa lk 33.

### *Rahvusvaheline praktika kontrolliorgani määramisel*

Riikidel on õigus määratleda kontrollorgan, pidades silmas organi sõltumatuse tagamise nõuet (liikmete määramine, töö korraldamine, rahastamine). Kontrollorganeid võib riigis olla üks, samas võib kontrollimise funktsioon olla riigisiselt jagatud mitme erineva asutuse vahel. Kontrolliorganiks võib teoreetiliselt olla näiteks Justiitsministeerium, valimiste keskasutus (Riigi Valimisteenistus), auditiga tegelev asutus (Riigikontroll), kohus, maksujärelevalvega tegelev asutus (Maksu- ja Tolliamet) või selleks eraldi loodud organ. Näiteks Soomes teostab kontrolli Riigikontroll.<sup>17</sup>

Igal riigil on õigus, arvestades välja kujunenud haldusorganisatsiooni ning ressursside optimaalset kasutamist, kujundada sobilik kontrollisüsteem ja määrata selleks pädev organ.

**Eelnõu §-ga 1** muudetakse Riigikontrolli seadust.

**Punktiga 1** täiendatakse RKS §-s 3 sätestatud Riigikontrolli tegevuse eesmärgi ning paragrahvi lisatakse lõige 2, mille kohaselt on Riigikontrolli tegevuse eesmärk tagada kontrolli kaudu demokraatia põhimõttest tulenevalt erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide poliitilise tegevuse rahastamise (valimisteks tehtavate kulutuste) läbipaistvus.

**Punktiga 2** täiendatakse RKS-i 2. peatükki ning lisatakse § 6<sup>1</sup>. Täiendus on vajalik, kuna erakonna tegevuse rahastamise kontroll ei ole majanduskontroll RKS § 6 mõttes, kuid RKS-s peab Riigikontrolli ülesandena olema selgesõnaliselt sätestatud erakonna tegevuse rahastamise kontroll.

Kehtivast õigusest jäetakse välja EKS § 12<sup>10</sup> lõikes 1<sup>2</sup> ettenähtud erakorralise auditi läbiviimise õigus. ERJK on erakorralist auditit läbi viinud ühel korral – 2016. aastal. Tegemist ei ole hädavajaliku meetmega rahastamise kontrollimiseks. Kuna kontrollimise ülesannet täidab edaspidi Riigikontroll, kelle põhiliseks ülesandeks on auditite läbi viimine, siis on eeldused loodud ka nende eksperteadmiste paremaks kasutamiseks erakonna rahastamise kontrollimisel.

**Punktiga 3** täiendatakse RKS-i uue peatükiga 6<sup>1</sup>, milles nähakse ette erakonna rahastamise kontrollimise menetlus analoogselt kehtiva EKS §-dega 12<sup>10</sup> kuni 12<sup>13</sup>.

Paragrahvis 52<sup>2</sup> nähakse ette, et rahastamise kontrollimiseks on Riigikontrollil õigus nõuda dokumente ja võtta seletusi. ERJK-l on EKS § 12<sup>11</sup> lg-st 6 tulenevalt õigus saada seaduse täitmise kontrollimiseks dokumente kõikidelt paragrahvi 12<sup>11</sup> lõikes 1 nimetatud isikutelt. Dokumente nõutakse kirjalikus taotluses, milles tuuakse ära nõude eesmärk ja õiguslik alus ning viidatakse ettekirjutuse tegemise võimalusele dokumendi tähtajaks esitamata jätmise korral. Dokumendi esitamise tähtajaks ei määrata lühemat aega kui kümme päeva.

Riigikontrolli menetlustoimingud on RKS § 41 kohaselt teabe nõudmine, seletuse võtmine ja vaatlus. Seega on Riigikontrollil, võrreldes ERJK-ga, rohkem menetlustoiminguid.

Järelevalvet teostaval organil peab olema õigus teha toiminguid, mis on taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalsed, s.t vajalikud, sobivad ja mõõdukad. Vaatlus ei ole erakonna

<sup>17</sup> Vt 2018. aasta rahastamise aruannet - kättesaadav: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/03/NAOF-R82019vp-Report-to-Parliament-on-the-monitoring-of-the-funding-of-political-parties-in-2018.pdf>

rahastamise kontrollimiseks vajalik menetlustoiming, mistõttu selle toimingute tegemise õigust ette ei nähta. Erakonna tegevuse rahastamise kontrollimiseks on Riigikontrollil õigus nõuda dokumente ja võtta seletusi.

Paragrahv 52<sup>3</sup> lõikes 1 nähakse sarnaselt EKS §-ga 12<sup>11</sup> ette ettekirjutuse tegemise õigus, kui erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik või üksikkandidaat ei täida EKS nõudeid. Loobunud on kehtiva EKS § 12<sup>11</sup> lõike 1 punktides 1 kuni 5 toodud rikkumiste loetelust, kuna see ei ole vajalik. Ettekirjutust on õigus teha kõigi EKS-s sisalduvate rahastamisega seonduvate kohustuste rikkumise korral ning nende loetlemine selle sättes on üleliigne.

Lõikes 2 nähakse ette, et ettekirjutuse tegemise õigus on kuni kolme aasta jooksul teo toimepanemisest või tähtpäevaks kohustuse täitmata jätmisest.

Kehtiv seadus ei näe ette tähtaega, mille jooksul on järelevalveorganil õigus ettekirjutus teha. Tähtaega ei näe ette ka teised riiklikku järelevalvet ning selle käigus ettekirjutuse tegemise õigust sätestavad seadused. Samas on järelevalvepraktika näidanud, et on juhtumeid, kus objektiivsetel põhjustel saadakse rikkumistest teada aastaid hiljem. Näiteks seoses käimas olevate kohtumenetlustega (kriminaalasjad on pika menetlusajaga), aga ka Riigikontrolli auditites esile tooduga. Seega ei ole tegemist olukorraga, kus järelevalveorgan oleks tegutsenud teadlikult viivitusega või olnud tegevusetu. Vaatamata sellele on vajalik tagada õigusrahu ning selleks nähakse ette kolme aasta pikkune tähtaeg ettekirjutuse tegemiseks. Erakondade rahastamise järelevalve on praeguseks piisavalt heal tasemel, vältimaks olukordi, kus rikkumised selguvad aastaid pärast nende toime panemist.

Lõikes 3 antakse ettekirjutusele alla kirjutamiseks pädeva isiku määramise õigus riigikontrolörile. Järelevalve käigus tehtav ettekirjutus on haldusakt haldusmenetluse seaduse § 51 lg 1 mõistes. Haldusakti andmise õigus on haldusorgani juhil või tema volitatud isikul. Riigikontrolli juht on RKS § 15 lg 1 kohaselt riigikontrolör, tal on õigus haldusakt anda ise või volitada andmise õigus edasi.

Paragrahv 52<sup>4</sup> näeb ette sunniraha määramise õiguse sarnaselt kehtiva EKS § 12<sup>12</sup> regulatsiooniga ning sunniraha ülemmääraks jääb 15 000 eurot. Sunniraha määramised jäävad praktikas reeglina vahemikku 500–1500 eurot, mõnel korral on hoiatatud ka maksimaalse sunniraha määraga.

Välja on jäetud viisise regulatsioon (kehtiv EKS § 12<sup>12</sup> lg 2), kuna viivise rakendamine on praktikas osutunud kontrolliorganile ebamõistlikuks ressursimahuks. Ettekirjutuse täitmiseks tuleb rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alusel ja korras. Viivis ja sunniraha on mõlemad kohustuse täitmise tagamise meetmed, mis sisuliselt dubleerivad teineteist.

Paragrahv 52<sup>5</sup> näeb ette kaebeõiguse sarnaselt kehtiva EKS §-ga 12<sup>13</sup>. Kui erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik või üksikkandidaat leiab, et Riigikontrolli ettekirjutusega rikutakse tema õigusi, võib ta pöörduda kohtusse halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras.

Kavandatud muudatuste jõustumise hetkel pooleliolevates kohtumenetlustes asub Riigikontroll halduskohtumenetluse seadustiku mõistes üldõigusjärglasena ERJK asemel menetlusosaliseks.

See eeldab asutusesiseselt kohtus esindamise volituste jm kohtumenetluses osalemiseks vajalike dokumentide vormistamist, sh kohtu ja teiste menetlusosaliste teavitamist.

**Eelnõu §-ga 2** muudetakse erakonnaseadust.

**Punktiga 1** asendatakse sõnad „erakondade rahastamise järelevalve komisjon“ sõnaga „Riigikontroll“ vastavas käändes. Tegemist on terminoloogilise muudatusega, mis esitatakse ökonoomselt ühe muudatusettepanekuna.

**Punktiga 2** asendatakse vananenud EL-i õigusakti viide korrektse viitega. Muudatus ei seonu käesoleva eelnõu reguleerimisesemega, kuid tehakse õigusakti ajakohasuse ja korrektsuse tagamise eesmärgil.

**Punktiga 3** tunnistatakse kehtetuks paragrahvid 12<sup>10</sup> kuni 12<sup>13</sup>, kuna vastav regulatsioon sisaldub edaspidi Riigikontrolli seaduses (vt eelnõu §-s 1 kavandatud muudatused). ERJK on EKS § 12<sup>10</sup> lg 10 alusel kantud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikku registrisse. Seoses ERJK tegevuse lõpetamisega tuleb riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri pidamise korra § 6 alusel teha asutuse lõpetamisega seonduvad toimingud ka registris.

**Eelnõu §-ga 3** muudetakse maksukorralduse seadust.

Maksukorralduse seaduse § 29 p 32 näeb ette maksuhalduri õiguse avaldada maksusaladust sisaldavat teavet erakondade rahastamise järelevalve komisjonile ulatuses, mis on vajalik komisjonile erakonnaseadusega pandud ülesannete täitmiseks, tunnistatakse kehtetuks. Kuna RKS § 29 p 9 juba sisaldab Riigikontrolli õigust saada maksusaladust sisalduvat teavet riigikontrolli seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning erakondade rahastamise kontroll on edaspidi Riigikontrolli ülesanne, siis seetõttu ei ole vajalik maksukorralduse seaduse § 29 täiendamine.

**Eelnõu §-ga 4** muudetakse Riigikogu kodu- ja töökorra seadust.

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 157<sup>2</sup> lõike 1 punktist 5 jäetakse välja sõnad „ja erakondade rahastamise järelevalve komisjoni“, kuna Riigikogu Kantselei ülesandeks ei ole edaspidi erakondade rahastamise järelevalve komisjoni teenindamine.

**Eelnõu §-ga 5** nähakse ette seaduse jõustumine 1. jaanuaril 2021. Seaduse vastuvõtmise ning rakendamise vahele peab jääma piisav aeg muudatuste ettevalmistamiseks. See puudutab nii eelarvelisi kui ka töökorralduslikke ettevalmistusi muudatuste rakendamiseks.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõu ei sisalda uusi, vähetuntud ega võõrkeelseid termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõuga tehtavad muudatused ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu väljatöötamise käigus on tutvutud teiste Euroopa Liidu liikmesriikide, eelkõige Soome seadusega.

#### **6. Seaduse mõjud**

Eelnõu näeb peamise muudatusena ette erakondade rahastamise järelevalve komisjoni asendamise uue kontrolliorganiga – Riigikontrolliga.

Mõju avalikkusele

Sihtrühm – valijad

Kontrollitegevuse professionaalsuse tõusu tõttu muutub sihtrühma jaoks erakondade rahastamise kontroll arusaadavamaks ning suureneb rahastamise läbipaistvus. Valijate informeeritus on teadlike valimisotsuste tegemise eelduseks.

Sihtrühm – erakonnad, valimisliidud, üksikkandidaadid

Muudatus mõjutab kogu sihtrühma. Kontrolliorgani muutumine ei too kaasa muudatusi rahastamise nõuetes. Sihtrühma tuleb piisava ajavaruga teavitada organi muutusest ning vajadusest esitada aruandeid uuele organile. Pooleliolevaid kontrollitoiminguid jätkab ERJK asemel Riigikontroll, samuti osaleb Riigikontroll õigusjärglasena ERJK asemel käimasolevates kohtumenetlustes.

Mõju Riigikontrollile

Riigikontrollile pannakse täiendav ülesanne, mille täitmine eeldab organisatoorseid ümberkorraldusi, ametnike värbamist ja/või väljaõpet jms. Muudatuste ettevalmistamiseks ning elluviimiseks nähakse seaduses ette piisav jõustumisaeg.

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

Riigikontrolli kulud eeldatavalt suurenevad lisanduva ülesande täitmise tõttu, kuid Riigikogu Kantslei kulud (funktsioonid ja ametnikkond) vähenevad.

Riigi kulud vähenevad seetõttu, et enam ei nähta ette komisjoni liikmete töötasusid. EKS § 12<sup>10</sup> lg 11 kohaselt saavad komisjoni liige ja asendusliige tasu komisjoni koosolekust osavõtmise ja komisjoni muude ülesannete täitmise eest. Komisjoni liikme ja asendusliikme tunnitasu suurus on 25-kordne Vabariigi Valitsuse kehtestatud tunni töötasu alammäär.<sup>18</sup>

## **8. Rakendusaktid**

Kavandatud muudatustest tulenevalt tuleb muuta Riigikogu juhatuse kinnitatud Riigikogu Kantslei põhimäärust. Kuna ERJK-d teenindavad ametnikud kuuluvad Riigikogu Kantslei koosseisu, siis tuleb muuta ka Riigikogu Kantslei teenistujate koosseisu. Sõltuvalt sellest, kas Riigikontroll täidab kontrollifunktsiooni olemasoleva ametnikkonna ja struktuuri raames, vajab otsustamist, kas muuta tuleb ka Riigikontrolli struktuuri ja teenistujate koosseisu.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub 2026. aasta 1. jaanuaril. Kontrolliorgani muutumisega seoses on vajalik teha Riigikogu Kantsleis ja Riigikontrollis kontrollifunktsiooni üleminekuga seonduvaid

<sup>18</sup> Alates 1. jaanuarist 2019. a on tunnitasu alammääraks 3,21 eurot, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118122018007>

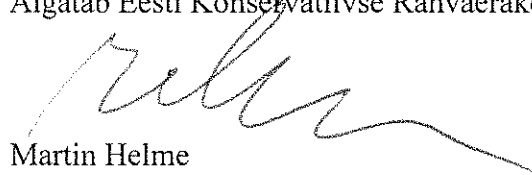


organisatoorseid ümberkorraldusi. Piisavalt pikk jõustumisaeg tagab nõuetekohase kontrolli tõrgeteta jätkumise.

---

Algatab Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioon

18.03.2025



Martin Helme

Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni esimees