

# Erakonnaseaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Erakonnaseadus (EKS) jõustus 16. juunil 1994 ning 2011. aasta 1. aprillil jõustusid põhimõttelised muudatused erakondade rahastamises. 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 üle kümneaastase tegevusaja jooksul on oluliselt kasvanud teadlikkus rahastamise läbipaistvuse tagamise tähtsusest ning paranenud on kontrolli tõhusus. Samuti on tekkinud arvestatav hulk kohtupraktikat. Paraku on esile kerkinud ka õiguslikke ja korralduslikke kitsaskohti, mis takistavad tõhusa järelevalve tegemist.

Erakondade rahastamise järelevalve ei vaja kardinaalseid muudatusi. Kehtivat korda tuleb muuta üksnes niipalju, et kõrvaldada olulisemad puudujäägid. Olulisimate puudujääkidenähtudeks võib tuua välja ERJK piiratud volitused dokumentide ja muu teabe kogumisel, ebatõhus meetmekataloog keelatud annetuste tegemisele ja vastuvõtmisele reageerimiseks ning ebatäielik erakondade sidusorganisatsioonide regulatsioon. Eelnõu esmane eesmärk on tõhustada erakondade rahastamise järelevalvet ning teisene eesmärk on erakonnaseaduse korrastamine. Eelnõus väljapakutud muudatused põhinevad suures mahus 2021. aastal koostatud väljatöötamiskavatsusel.<sup>1</sup>

Eelnõuga kavandatud muudatustest on erakondade rahastamise järelevalve tõhustamisele suunatud muudatustest olulisimad järgmised.

- ✓ ERJK uurimisvolitusi laiendatakse, sealhulgas luuakse volitusnormid, mille alusel saab erakonda, erakonna nimekirjas kandideerinud isikut, valimisliitu, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikut, üksikkandidaati, erakonna sidusorganisatsiooni ja kolmandaid isikuid kohustada esitama dokumente, teavet ja selgitusi. Lisaks võimaldatakse ERJK-l kohustada eelnimetatud isikuid või nende esindajaid selgituste andmiseks oma ametiruumidesse.
- ✓ Muudetakse keelatud annetuse vastuvõtmisele kohaldatavaid tagajärgi, sealhulgas lisatakse objektiivne tähtaeg (30 päeva arvates annetuse saamise päevast), mille jooksul on annetuse saajal võimalik keelatud annetus kanda tagasi annetuse teinud isikule. Tähtaja möödumisel tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigi tuludesse. ERJK ettekirjutused, millega nõutakse keelatud annetuse riigi tuludesse kandmist, muudetakse täitemenetluse seadustiku tähenduses täitedokumentideks. Riigieelarvest eraldi saavate erakondade puhul sätestatakse eraldiste vähendamine (kuni 50 protsendi ulatuses igakuisest eraldisest). Eelnõus loobutakse kehtivas erakonnaseaduses sätestatud viivisest ning sätestatakse intressi tasumise kohustus, mis rakendub keelatud annetuse õigeks ajaks riigi tuludesse kandmata jätmise eest.

---

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

- ✓ Sidusorganisatsiooni mõistet muudetakse nii, et sidusorganisatsiooniks olemine ei sõltu edaspidi sellest, kas erakond on sihtasutuse või mittetulundusühingu asutaja või liige. Sidusorganisatsiooni hakatakse eelnõukohase seaduse alusel määratlema sihtasutuse või mittetulundusühingu seotuse järgi erakonnaga. Need on järgmised sihtasutused või mittetulundusühingud: erakonna noorteühendus, erakonna piirkondlik või üleriigiline liikmeühendus ning ühendus, mille põhieesmärk või põhitegevus on erakonna või valimisliidu heaks või erakonna või valimisliidu vastu kampaaniate korraldamine või annetuste kogumine. Sidusorganisatsiooni mõiste muutmisega hakkab sidusorganisatsioonidele laienevatele reeglitele alluma üks osa poliitilisi ühendusi, s.t need ühendused, mille tegevus on suunatud ühe konkreetse erakonna eesmärkide täitmisele. Eelnõu ei reguleeri ühendusi, mis ei vasta sidusorganisatsiooni mõistele, s.t ühendusi, mille eesmärk on laiemalt osaleda poliitilises või ühiskondlikus diskussioonis, kuid mis ei ole konkreetselt seotud ühe kindla erakonna eesmärkidega (nt poliitilisi või statistilisi uuringuid pakkuvad ühendused ning ühendused, mis on suunatud valdkondlike poliitiliste otsuste kujundamise ja rakendamise mõjutamisele). Eelnõuga täpsustatakse ja täiendatakse sidusorganisatsioonidest teavitamise ja tuvastamise sätteid.
- ✓ Tehakse muudatus, mille kohaselt on Vabariigi Valitsuse määratud valitsusasutuse asemel erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ülesanne erakondadele riigieelarvelise eraldise ülekandmine.
- ✓ Viiakse sisse muudatus, mille alusel vähendatakse kuriteo toimepanemise eest süüdi mõistetud erakonna igakuist riigieelarvelist eraldist. Muudatuse eesmärk on välistada olukord, kus erakonnale määratud rahaline karistus tasutakse erakonnale riigieelarvest eraldatud vahendite arvelt. Erakonnale makstavat riigieelarvelist eraldist vähendatakse igakuiselt 50 protsenti kuni karistuse kehtivuse lõppemiseni (3 aastat).
- ✓ Erakonna aruandluskohustust täpsustatakse. Erakonnad on edaspidi kohustatud avaldama poliitiliste kulude all uuringute ja andmekorje kulud.
- ✓ Eelnõus sätestatakse nõue, et valimisliit peab kohalikel valimistel osalemiseks edaspidi olema mittetulundusühing (MTÜ), kellele laieneb mittetulundusühingute seadus EKS-i erisustega. Kehtiva seaduse kohaselt ei ole valimisliit juriidiline isik, vaid on hääleõiguslike Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike moodustatud ühendus (seltsing). Samas on põhjendatud, et valimisliit oleks nagu erakond õiguslikult vormilt MTÜ, sest valimisliidu puhul on sisu poolest tegemist kohaliku tasandi erakonnaga. Valimisliidule laienevad juba kehtivas õiguses (EKS § 5<sup>1</sup>) erakonna sätestatud rahastamise põhimõtted.

Lisaks eelnimetatud muudatustele kavandatakse ka mitu erakonnaseadust korrastavat muudatust. Muudatuste eesmärk on muuta erakonnaseadus õigusselgemaks. Seadusest jäetakse välja sätted, mis ei ole rakendatavad, ning täpsustatakse sätteid, mida ei saa tõhusalt rakendada. Olulisimad erakonnaseadust korrastavad muudatused on:

- ✓ annetuse mõiste täpsustamine;
- ✓ keelatud annetuste kataloogi korrastamine;
- ✓ krediidasutusest saadud laenudele seatud ülempiiri kaotamine.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Andra Laurand (teenistussuhe lõppenud). Eelnõu ja seletuskirja koostamises osalesid justiitsministri nõunik Väino Linde ([vaino.linde@just.ee](mailto:vaino.linde@just.ee); 5196 0427) ning avaliku õiguse talituse juhataja Illimar Pärnamägi ([Illimar.Parnamagi@just.ee](mailto:Illimar.Parnamagi@just.ee); 5850 7903) ja sama talituse nõunikud Mariko Jõeorg-Jurtšenko ([Mariko.Joeorg-](mailto:Mariko.Joeorg-)

[Jurtsenko@just.ee](mailto:Jurtsenko@just.ee), 5395 5340) ja Kaidi Meristo ([Kaidi.Meristo@just.ee](mailto:Kaidi.Meristo@just.ee), 5420 0081). Eelnõu seletuskirja mõjude analüüsi on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Pilleriin Lindsalu ([Pilleriin.Lindsalu@just.ee](mailto:Pilleriin.Lindsalu@just.ee), 5280 482). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre ([Aili.Sandre@just.ee](mailto:Aili.Sandre@just.ee), 53229013).

## Märkused

Eelnõuga muudetakse järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) erakonnaseadus (EKS), RT I, 05.05.2022, 8;
- 2) kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS), RT I, 03.01.2020, 11
- 3) krediidasutuste seadus (KAS), RT I, 17.03.2023, 17.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on põhiseaduse § 104 punkti 4 kohaselt vajalik Riigikogu koosseisu häälte enamus, kuna PS § 104 p 4 järgi on tegemist konstitutsioonilise seaduse muutmisega (KOVVS).

Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga 2023–2027 punktis 10.1.4 nimetatud eesmärgiga tugevdada erakondade ja poliitiliste organisatsioonide järelevalvet, et tagada poliitilise konkurentsi ausus ja läbipaistvus ning luua reeglid mitteerakondlikele poliitilistele ühendustele, ning punktis 10.1.5 nimetatud eesmärgiga kehtestada reegel, et kriminaalkorras karistatud erakonnal vähendatakse riigieelarvelist toetust.

## Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse peamine eesmärk on tõhustada erakondade rahastamise järelevalvet. Teiseks soovitakse erakonnaseaduse korrastamisega ennetada küsimusi ja vaidlusi, mis on seaduse rakendamise käigus tekkinud, ning seeläbi tõhustada erakondade rahastamise järelevalvet. Allpool antakse ülevaade eelnõu koostamisele eelnenud väljatöötamiskavatsusest ning kooskõlastusele esitamisest ning nende käigus saabunud tagasisidest.

### 2.1. Väljatöötamiskavatsus ning selle kohta saabunud tagasiside

Seaduseelnõu koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsus<sup>2</sup> (VTK), mis saadeti kooskõlastamiseks ministeeriumidele, erakondadele, ERJK-le, vabariigi valimiskomisjonile, Riigikogu põhiseaduskomisjonile ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale. Arvamuse 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 tagasisidest on esitatud allpool.

#### 2.1.1. Rahandusministeerium

VTK-s pakuti ühe lahendusena välja muudatus kaotada erakonna kohustus teavitada ERJK-d enda kasutatavatest arvelduskontodest. Rahandusministeerium märkis, et arvelduskontode esitamise kohustusest loobumine ei peaks olema põhjendatud ainult sellega, et kohustuse täitmise kontrollimine pole täidetav. Enne kui kaalutakse EKS-i §-s 12<sup>5</sup> sätestatud kohustuse

---

<sup>2</sup> Väljatöötamiskavatsus on eelnõude infosüsteemis.

tühistamist, võiks Rahandusministeeriumi hinnangul siiski veel 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“ asemel kasutada sõna „maksekonto“.

Eelnõus on EKS-i §-s 12<sup>5</sup> sätestatud arvelduskontodest teavitamise kohustus kehtival kujul jäetud alles. Nimetatud kohustuse üle järelevalve tõhustamiseks kavandatakse täiendada krediitiasutuste seaduse § 88, andes sellega ERJK-le õiguse esitada krediitiasutusele päring erakonna või üksikkandidaadi arvelduskontode kohta.

### **2.1.2. Maaeluministeerium**

Maaeluministeerium märkis ERJK ettekirjutuste avalikustamise kohta, et avaliku teabe seaduse § 18 lõike 1 punkti 14 ja haldusmenetluse seaduse normide ühtlustamine on väga tervitav. 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 kahetsusväärne, et avaliku teabe seaduse ja haldusmenetluse seaduse normid võimaldavad erinevat tõlgendust ses, millal tuleb 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 eeldanuks pikemaajalist ja ka muid valdkondi hõlmavat analüüsi. Probleemne on näiteks see, kas ettekirjutuste avalikustamine kohe pärast kättetoimetamist on kõikidel juhtudel õigustatud. Seda põhjusel, et ettekirjutuse adressaadil on õigus alates ettekirjutuse teatavaks saamisest pöörduda kohtusse ning kohtus võidakse ettekirjutus tühistada. Erakonnaseaduses otsustati eriregulatsiooni kasuks, kuna erakonnad, nende nimekirjades kandideerivad isikud, valimisliidud, nende nimekirjades kandideerivad isikud ning üksikkandidaadid on võrreldes tavapärase riikliku järelevalve adressaatidega erilises seisundis. Nad osalevad riigi ja kohaliku tasandi poliitika teostamises. Ettekirjutuste võimalikult kiire avalikustamine teenib poliitikas osalejate tegevuse ja selle rahastamise läbipaistvust.

Maaeluministeerium märkis ühtlasi, et väljatöötamise kavatsuses käsitletud viivise küsimuse lahendamisel võivad kasulikuks osutada 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.

Eelnõust on senine viiviste süsteem sootuks välja jäetud. Selle asemele on kavandatud keelatud annetuse pealt intresside maksmise kohustus. Kavandatud intress on olemuselt tasu selle eest, et keelatud annetuse saaja kasutab rahalist hüve, mis kuulub erakonna seaduse alusel *ipso iure* tasumisele riigi tuludesse. 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-i § 115 lõige 1 koosmõjus MKS-i § 117 lõikega 1). Ka eelnõukohane seadus näeb EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 ette tähtaja, mille möödumisel on keelatud annetuse saaja kohustatud annetuse kandma riigi tuludesse. Maksukorralduse seaduse ja kavandatava EKS-i muudatuse olukord on niisiis sarnane. Seetõttu on otsustatud EKS-i üle võtta MKS-is sätestatud intressimäär.

### 2.1.3. Siseministeerium

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

Eelnõuga on kavandatud viivist puudutav EKS-ist välja jätta. Selle asemel on kavandatud keelatud annetuse pealt intressi maksmise kohustus. Kavandatu 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-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud juhul teatud tähtaja möödumisel) kandma riigi tuludesse. Kuni keelatud annetust riigi tuludesse kantud ei ole, saab annetuse saaja annetust kasutada. Kavandatud intress on tasu riigi tuludesse tasumisele kuuluva rahalise hüve kasutamise eest. Olukorras, kus ERJK on teinud ettekirjutuse, millega tuvastatakse erakonna või muu EKS-is nimetatud isiku kohustus kanda keelatud annetus riigi tuludesse, 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 kehtivuse, millega pandi isikule kohustus kanda keelatud annetus riigi tuludesse.

Siseministeerium märgib, et selguse huvides ning edasiste vaidluste vähendamiseks tuleks kaaluda § 12<sup>1</sup> lõikes 3 nimetatud valimiskampaania mõiste asendamist näiteks mõistega „poliitiline tegevus“. Siseministeerium on seisukohal, et kui erakonnaseadust muudetakse selliselt, et § 12<sup>1</sup> lõikes 3 nimetatud valimiskampaania mõiste asendatakse poliitilise tegevusega, peab seda kontrollima ka valimisliitude ja üksikkandidaatide puhul ning ERJK-l peavad olema volitused ja vahendid, et kontrollida, et valimisliidud ja üksikkandidaadid ei kasutaks avalikke vahendeid poliitiliseks tegevuseks.

Eelnõukohase seadusega avalike vahendite kasutamise keeldu ei laiendata.

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

Eelnõu koostajad märgivad, et juba tehtud ja kehtivate ettekirjutuste sundtäitmine TMS-i alusel on põhiseaduse alusel lubatud. Kui ettekirjutusega pannakse isikule avalik-õiguslik rahaline kohustus, ei ole isikul õiguspärast ootust, et haldusorgan kohustust moel või teisel sisse ei nõua. Kui isik leiab, et talle ettekirjutusega pandud avalik-õiguslik rahaline kohustus on õigusvastane, tuleb ettekirjutus kohtus vaidlustada. Kui kohtusse pööratud ei ole, puudub igasugune põhjus, miks ei peaks avaliku võimu poolt isikule pandud kohustust saama sundtäita. Sõnamurdlikkusest siin rääkida ei saa. Avaliku võimu teostaja peab suutma tagada isikutele pandud kohustuste täitmise.

Siseministerium märkis, et Siseministeriumi asemel tuleks kaaluda mõnda sobivamat valitsusasutust, mis kannaks erakonna kontole riigieelarvelisi eraldisi. EKS-i § 12<sup>7</sup> lõike 4 kohase valitsusasutuse määramise õigus on Vabariigi Valitsusel. Eelnõus kavandatu kohaselt on edaspidi ERJK see asutus, mis kannaks erakondadele üle riigieelarvelisi eraldisi.

#### **2.1.4. Riigikogu põhiseaduskomisjon**

Riigikogu põhiseaduskomisjon viitas oma arvamuses 16. novembril 2021. a toimunud istungile.<sup>3</sup> Istungil arutati muuhulgas erakonnaseaduse muutmise väljatöötamiskavatsust. Ühe probleemseima küsimusena nähti sidusorganisatsioonide kohta sätestatud, täpsemalt seda, kuidas defineerida sidusorganisatsioone.

Eelnõus on sidusorganisatsioonide definitsiooni muudetud. Sellest on välja jäetud formaalne kriteerium (sihtasutuse või mittetulundusühingu asutajaks või liikmeks peab olema erakond). Sättele on õigusselguse huvides lisatud näidiskataloog. Kuidas sidusorganisatsiooni mõistet edaspidi sisustada, on lähemalt käsitletud sidusorganisatsiooni puudutava sätte seletuskirjas.

#### **2.1.5. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon**

ERJK märkis oma tagasisides, et EKS-is peaks kehtestama õigusliku aluse kolmandatelt isikutelt dokumentide nõudmiseks, samuti võiks kaaluda mitte ainult dokumendi küsimist, vaid kogu asjasse puutuva teabe (video, ajaleht jm teave) küsimise õiguse kehtestamist seadusega. Kõik ERJK nimetatud volitused sisalduvad seadusemuudatuses. Lisatud on ka selgituste nõudmise ja isikute ametiruumi kutsumise võimalus.

ERJK hinnangul oleks mõistlik EKS-is säilitada viivis. 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 eelnõusse lisada viivise arvestamise ja sissenõudmise sätted, et viivise maksmise kohustus oleks realiseeritav. Eelnõuga siiski jäetakse seadusest välja viivist käsitlevad sätted. Kehtivas EKS-is on viivis mõeldud tagama sellise ettekirjutuse täitmist, millega on pandud kohustus kanda keelatud annetus riigi tuludesse (vt EKS-i § 12<sup>12</sup> lõige 2).

Eelnõu kohaselt on taolised ettekirjutused täitemenetluse seadustiku alusel sundtäidetavad. Ettekirjutuse sundtäidetavus tähendab omakorda seda, et kaob vajadus survestada ettekirjutuse adreassaati viiviste abil. Teisalt on kavas täiendada EKS-i uue, intresside nõudega. Kui viivis oli tasu selle eest, et ERJK ettekirjutust ei ole tähtaegselt täidetud, siis intress on olemuselt tasu (riigi tuludesse tasumisele kuuluva) keelatud annetuse kasutamise eest. Intressi nõudmise mõte lähtub sellest, et kui keelatud annetuse saaja ei ole kandnud annetust õigeaks ajaks riigi tuludesse, peab keelatud annetuse kasutamine olema tasuline.

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

Eelnõuga avalike vahendite kasutamise keeldu ei laiendata, s.t valimiskampaania mõiste jääb seadusesse alles.

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

---

<sup>3</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 108, 16.11.2021.

Eelnõus on sidusorganisatsioonide definitsiooni muudetud. Sidusorganisatsiooni määratlemise aluseks jäävad kavandatud sätete alusel üksnes sisulised kriteeriumid. ERJK tegevuse lihtsustamiseks on sidusorganisatsiooni mõiste juurde lisatud näidiskataloog kõne alla tulevatest sidusorganisatsioonidest. Välja jääb nõue, mille kohaselt on sidusorganisatsiooni staatuse tingimus see, et sihtasutuse või mittetulundusühingu liikmeks või asutajaks on erakond. ERJK märkis, et oluline on muuta regulatsiooni nii, et keelatud annetust ei tagastata mitte selle teinud isikule, vaid kantakse riigi tuludesse. Selle eesmärk on kõrvaldada keelatud annetusest saadav konkurentsieelis.

Eelnõus sätestatakse annetuse saamisest alates objektiivne tähtaeg, mille möödumisel tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigi tuludesse. Sellega kaovad vaidlused selle üle, millal täpselt peab keelatud annetuse kandma tagasi selle teinud isikule ja millal riigi tuludesse.

### **2.1.6. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti**

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti on viidanud ERJK seisukohale ning märgib, et praeguse seaduse pinnalt on ilma laenulepingut sõlmimata laenamine lubatud ka mittekrediidiasutuselt, 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 tegude kaudu ehk konkludentset. VÕS-i § 396 jj laenulepingutele vorminõuet ette ei näe, see tähendab, et laenuleping ei pea olema sõlmitud kirjalikult. Eelnõus nähakse selgelt ette, et keelatud annetuse aluseks olev leping, milleks võib olla ka laenuleping, on tühine. Keelatud annetuse tegija ei saa selle alusel üleantut tagasi nõuda.

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.

Eelnõus ei reguleerita poliitilise reklaami määratlust erakonnaseaduses.

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti märkis, et valimisliitude võrdsustamine erakondadega vajab edasist analüüsi. Paljud valimisliidud on kohalikul tasandil loodud nimelt 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 reeglite muutmise ees ei tekiks kohaliku demokraatia jaoks oluliste valimisliitudele liialt kohustusi, mida täita ei suudeta ning mis nende tegevust piiraks.

Eelnõuga valimisliitude aruandluskohustust ei muudeta, muudetakse valimisliitude juriidilist vormi. Seltsingu asemel nähakse ette, et valimisliit peab olema mittetulundusühing – sarnaselt erakonna juriidilisele vormile.

## **2.2. Eelnõu esitamine kooskõlastusele ja selle käigus saabunud tagasiside**

Eelnõu esialgne versioon esitati kooskõlastusele 9. mail 2022.<sup>4</sup> Eelnõu esitati täiendatud kujul (erakonnaseaduse, krediitiasutuste seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõuna) 1. veebruaril 2023 Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.<sup>5</sup> Vabariigi Valitsuse reglemendi § 16 lõike 4 alusel ja seetõttu, et Riigikogu XIV koosseisu korralisi istungeid rohkem ei toimunud, lõpetas Riigikantselei 28. veebruaril 2023

<sup>4</sup> Erakonnaseaduse ja krediitiasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu, 09.05.2022.

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2984cb8d-0a01-4e6b-9d50-b8c502f3ea0e>.

<sup>5</sup> Erakonnaseaduse, krediitiasutuste seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu, 01.02.2023. <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2984cb8d-0a01-4e6b-9d50-b8c502f3ea0e>.

erakonnaseaduse, krediidasutuste seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamise Vabariigi Valitsuse istungile.

Eelnõu koostamisel on aluseks võetud 9. mail 2022 kooskõlastusele esitatud eelnõu. Eelnõukohane seadus ei reguleeri valimiskampaania kulude piirmäära ega erakonna sundlõpetamist. Eelnõus on säilitatud selle esialgses versioonis kavandatud ERJK volitus tuvastada sidusorganisatsioon. Säilitatud on ka esialgses eelnõus kavandatud laenude ülempiiri kaotamine. Eelnõust, mis esitati 1. veebruaril 2023 Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks, on praegusesse eelnõusse üle võetud riigieelarveliste vahendite vähendamise menetluse täpsustus ja muud terminoloogilised täpsustused.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõukohase seaduse §-ga 1 muudetakse erakonnaseadust.

**Eelnõu § 1 punkt 1 – EKS-i § 5<sup>1</sup> lõige 1.** EKS-i § 5<sup>1</sup> lõikest 1 jäetakse välja tekstiosa „ja 6–7“. Tegemist on muudatusega, mis on seotud EKS-i § 12<sup>4</sup> lõigete 6 ja 7 kehtetuks tunnistamisega. EKS-i § 12<sup>4</sup> kehtiv lõige 6 sätestab: „*Keelatud annetuse tegija suhtes ei kohaldata käesoleva seaduse §-s 12<sup>18</sup> 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 lõige 7 sätestab: „*Keelatud annetuse vastuvõtja suhtes ei kohaldata käesoleva seaduse §-s 12<sup>18</sup> 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-i § 5<sup>1</sup> lõige 1 teeb viite eelnimetatud sätetele. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõigete 6 ja 7 kehtetuks tunnistamise kohta vt all vastavaid sätteid käsitlevaid selgitusi.

**Eelnõu § 1 punkt 2 – EKS-i § 5<sup>2</sup> lõike 1 teine lause** tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv 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 kavandatud EKS-i §-s 5<sup>3</sup>. Tegemist on seadust korrastava muudatusega. Kehtiv teine lause 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.

**Eelnõu § 1 punkt 3 – EKS-i § 5<sup>2</sup> lõige 5.** EKS-i § 5<sup>2</sup> lõikest 5 jäetakse välja tekstiosa „ja 6–7“. Muudatus on seotud EKS-i § 12<sup>4</sup> lõigete 6 ja 7 kehtetuks tunnistamisega (vt selgitusi EKS-i § 5<sup>1</sup> lõike 1 ja EKS-i § 12<sup>4</sup> lõigete 6 ja 7 kehtetuks tunnistamise kohta).

**Eelnõu § 1 punkt 4 – EKS-i § 5<sup>3</sup> – valimiskampaaniaks eraldi kulutusi teinud isik.** EKS-i 1. peatükki täiendatakse uue sättega § 5<sup>3</sup> järgmises sõnastuses: „*Erakonna või valimisliidu*



*nimekirjas kandideerinud isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kuludest eraldi, kohaldatakse käesolevas seaduses üksikkandidaadi kohta sätestatud.*“ Tegemist on varem EKS-i § 5<sup>2</sup> lõike 1 teises lauses sisaldunud sättega. Seaduse korrastamise eesmärgil tõstetakse säte ümber uude paragrahvi.

**Eelnõu § 1 punkt 5 – EKS-i § 12<sup>1</sup> lõike 4 teine lause.** Teine lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: *„Aruandes märgitakse käesoleva paragrahvi lõigetes 5–7 nimetatud andmed.*“ Tegemist on seadust korrastava muudatusega. Kehtiv teine lause sätestab, et aruandes tuleb märkida lõigetes 5 ja 6 nimetatud andmed. Kehtivast sättest on välja jäänud viide lõikele 7. Lõike 7 kohaselt märgib erakond annetuse kohta, et tegemist on annetusega, samuti annetaja nime ja isikukoodi ning annetuse väärtuse ja laekumise kuupäeva. Lõikes 7 nimetatud andmed on seega samuti andmed, mis tuleb lisaks lõigetes 5 ja 6 nimetatud andmetele aruandes märkida.

**Eelnõu § 1 punkt 6 – EKS-i § 12<sup>1</sup> lõike 9 punkt 4<sup>1</sup>.** Lõiget 9 täiendatakse uue punktiga 4<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: *„uuringute ja andmekorje kulud*“<sup>4</sup>. Muudatusega täiendatakse erakonna kvartaliaruandes esitatavate kulude jaotust, täpsemalt erakonna poliitilise tegevuse kulude jaotust. Muudatuse jõustumisel on erakonnad kohustatud eraldi rubriigina välja tooma uuringute ja andmekorje kulud. Tegemist on täpsustava muudatusega, sest EKS-i § 12<sup>1</sup> lõige 9 on avatud sõnastusega. Selle punkt 5 sätestab erakondadele kohustuse kajastada ka muud poliitilise tegevuse kulud. Uuringute ja andmekorje kehtestamine eraldiseisva rubriigina võimaldab erakondade kulusid paremini võrrelda.

**Eelnõu § 1 punkt 7 – EKS-i § 12<sup>1</sup> lõige 10.** Lõikes 10 asendatakse tekstiosa *„jms*“ tekstiosaga *„ja muud sellised*“<sup>4</sup>. Tegemist on sõnastusliku parandusega. Seaduse teksti on ekslikult sisse jäänud lühend, mis tuleks välja kirjutada sõnadega.

**Eelnõu § 1 punkt 8 – EKS-i § 12<sup>1</sup> lõike 13 teine ja kolmas lause.** Teine ja kolmas lause tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv teine lause näeb ette järgmist: *„Kui uus aruanne esitatakse enne, kui komisjon on puuduse avastanud, ei kohaldata § 12<sup>4</sup> lõikes 2 sätestatud kohustust kanda riigieelarvesse summa, mis vastab aruandes avastatud puudusele.*“ Kehtiv kolmas lause sätestab järgmist: *„Kui käesoleva lõike esimeses lauses nimetatud puuduse andmete esitamisel on põhjustanud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul erakonna liige või sidusorganisatsioon, kohaldatakse § 12<sup>4</sup> 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 välja, kuna need ei sobitu eelnõuga kavandatud muudatustega, täpsemalt EKS-i § 12<sup>4</sup> muutmisega.

Kui kajastamata jäänud annetus on keelatud annetus, rakendub EKS-i §-s 12<sup>4</sup> sätestatu. Seevastu, kui tegemist on lubatud annetusega, kuid annetuse saaja aruandes on annetuse osa puudulik, tuleb puudus kõrvaldada. Sellisel juhul puudub vajadus kohaselt kajastamata jäetud, kuid seadusega kooskõlas olev annetus riigi tuludesse kanda. Kohaselt kajastamata jäänud annetuste puhul on ERJK-l võimalik aruandluskohustuslasele teha ettekirjutus EKS-i § 12<sup>11</sup> lõike 4 alusel.

**Eelnõu § 1 punkt 9 – EKS-i § 12<sup>2</sup> lõige 1<sup>1</sup>.** Lõige 1<sup>1</sup> tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv lõige 1<sup>1</sup> sätestab: *„Laenulepingutest tulenevate kohustuste summa ülempiir on 25 protsenti erakondadele riigieelarvest eraldatavast summast. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon avaldab summa oma veebilehel. Ülempiiri ei kohaldata valimisliidu suhtes ning erakonna suhtes, mille § 12<sup>1</sup> lõikes 2 märgitud tulude kogusumma eelmisel majandusaastal oli alla 50 000 euro.*“ Tegemist on täiendusega, mis lisati erakonnaseadusesse 2014. aastal. Muudatuse eesmärk oli piirata erakondade laenukohustuste mahtu ning vähendada kahjulike

laenukohustuste riski, s.t tagada erakondade finantsstabiilsus. Kuigi iseenesest on tegemist legitiimse eesmärgiga, sisaldab säte korda, mida ei ole praktikas esiteks vaja rakendada ning teiseks ei ole seda kehtival kujul üldse võimalik rakendada.

EKS-i § 12<sup>2</sup> lõige 1 näeb ette, et erakond võib sõlmida laenulepingu ainult juhul, kui laenuandja on krediidiastutus ning laenamine toimub turutingimustel. Laenulepingut võib tagada ainult erakonna varaga või tema liikme käendusega. Kuna erakondadel on lubatud sõlmida laenulepinguid üksnes krediidiastutustega ja turutingimustel, on vähetõenäoline olukord, kus erakond saab võtta nii suure laenukohustuse, et see ohustaks tema finantsstabiilsust. Krediidiastutused annavad laenu laenusoojaja finantsvõimest lähtudes. Ühegi krediidiastutuse huvides ei ole anda erakonnale nii suurt laenu, et laenu tagasimaksmine ei ole perspektiivikas.

Probleemne on ka kehtestatud laenu piirmäär. EKS-i § 12<sup>2</sup> lõikest 1<sup>1</sup> tuleneb, et laenukohustuste ülempiir on seotud erakondadele riigieelarvest eraldatavate summadega. Laenulepingutest tulenevate kohustuste piir on 25 protsenti erakondadele riigieelarvest eraldatavast summast. Seejuures sätestab teine lause, et laenukohustuste ülempiir ei kehti valimisliitudele ning erakonnale, mille tulude kogusumma eelmisel majandusaastal oli alla 50 000 euro. Seega saab erakond, mille tulud on väiksemad kui 50 000, võtta laenu ilma 25-protsendilise piiranguta. Kui laenu ülempiiri kehtestamise eesmärk on erakondade finantsstabiilsuse tagamine, on väiksema tulubaasiga erakondadele piirangu kehtestamata jätmine pigem küsitav. 50 000 euro tulupiiri alla jäävatele erakondadele laenukohustuste ülempiiri kehtestamata jätmist saaks põhjendada alles alustavate erakondade kaitsega. Nimelt võib alles alustaval ja seega väiksema tulubaasiga erakonnal olla oma tegevuse käimasaamiseks vaja suuremahulisemaid laene. Samas peaks ka väiksema tulubaasiga erakondade puhul kehtima legitiimne eesmärk vältida erakonna liigset sõltuvust laenurahast.

Lisaks eelöeldule on küsitav, kas ja kuidas laenukohustuste ülempiiri üldse rakendada. Seadus ei täpsusta, kas laenukohustuse all peetakse silmas võetud laenusummat või tagasimakstavat laenusummat (s.t laenusummat koos intressidega). Samuti võib juhtuda, et mõne erakonna tulud langevad alla 50 000 euro piiri. Sel juhul võib ta EKS-i § 12<sup>2</sup> lõike 1<sup>1</sup> alusel laenata ilma laenu ülempiirita. Kui aga erakond ületab 50 000 euro tulupiiri, võidakse laenukohustused lugeda korruga keelatud annetuseks. Samuti tuleb silmas pidada, et ka riigieelarve eraldiste maht võib muutuda. Kui riigieelarve eraldiste kogusumma väheneb, võib juhtuda, et mõne erakonna laenukohustuste maht ületab lõike 1<sup>1</sup> piiri. Ülempiiri ületamine tähendaks, et laen rikub EKS-i §-s 12<sup>2</sup> sätestatud tingimusi. Selle tagajärjel loetakse laenuleping ja selle alusel saadu keelatud annetuseks.

Kokkuvõtvalt tagab EKS-i § 12<sup>2</sup> lõike 1 esimeses lauses sätestatud piirang (laenu võib võtta ainult krediidiastutuselt ja üksnes turutingimustel) piisavalt seda, et erakondade laenukohustuste maht ei kahjustaks nende pikemaajalist finantsstabiilsust. Distsiplineeriv piirang on ka EKS-i § 12<sup>2</sup> lõike 1 teises lauses sätestatud tingimus, et laenulepingut võib tagada ainult erakonna varaga või tema liikme käendusega.

**Eelnõu § 1 punkt 10 – EKS-i § 12<sup>3</sup> lõige 1.** Lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Annetus käesoleva seaduse tähenduses on erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sealhulgas teenus, kuid välja arvatud vabatahtlik töö. Erakonna liikmele tehtud annetus loetakse erakonnale tehtud annetuseks, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.“ Kehtiv lõige 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-i § 12<sup>3</sup> lõike 1 muutmine on seadust korrastav muudatus, millega ei kaasne annetuste kohta sätestatus 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 need ei ole keelatud), kajastub jätkuvalt EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 punktis 8.

Kehtivas seaduses sisalduv annetuse definitsioon on loogilises vastuolus annetuse keelatust reguleerivate sätetega. Kui annetus defineeritakse üksnes füüsiliselt isikult erakonnale või erakonna liikmele rahaliselt hinnatava hüve loovutamisenä, 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 lõige 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 lubatud. See, millised annetused on keelatud, on sätestatud jätkuvalt EKS-i § 12<sup>3</sup> 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 kord laieneb. See tähendab, et kõik annetused ja annetuste tegemise viisid, mis ei kuulu ühegi EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikes 2 sätestatud kataloogi punkti alla või ei ole muul moel seadusega loetud keelatud annetus, on lubatud. EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 punkti 8 järgi on lubatud annetused, mille on teinud Eesti Vabariigi kodakondsusega füüsiline isik, Eestis alalise elamisõigusega füüsiline isik ja pikaajalise elaniku staatusega füüsiline isik – kui nimetatud füüsilise isiku annetus ei kuulu mõne muu EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 kataloogis esitatud punkti alla.

Lõike 1 uus sõnastus täpsustab ka seda, et erakonna liikmele tehtav annetus loetakse erakonnale tehtud annetus, kui erakonnaseaduses ei ole sätestatud teisiti. Samast põhimõttest lähtub ka kehtiv lõige 1, sätestades, et annetus erakonnaseaduse tähenduses on 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. Täiendus on vajalik, et ühtlustada annetuse mõistet ja keelatud annetuste kataloogi. Kavandatud EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 punkt 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 annetus (nt tasuta reklaamikampaania) ei loetaks erakonnale tehtud annetus, tekiks küsimus, kas EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 punkti 3 alusel erakonnale liikme kaudu tehtud annetused on lubatud.

Erakonnaseaduses võivad sisalduda erandid, mil erakonna liikmele tehtud annetus ei loeta erakonnale tehtud annetus. Näiteks kehtiv EKS-i § 5 lõige 1 (ja kavandatud EKS-i § 5<sup>3</sup>) näeb ette, et erakonna nimekirjas kandideerinud isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna kuludest eraldi, kohaldatakse EKS-is üksikkandidaadi kohta sätestatud. Üsikkandidaadile kohaldatakse nii kehtivas õiguses kui ka eelnõuga kavandatud sätete alusel eraldiseisvalt EKS-i § 12<sup>3</sup> lõigetes 1, 2 ja 4 ning § 12<sup>4</sup> lõigetes 1–4 sätestatud. Kui isik on teinud kampaaniale eraldiseisvaid kulutusi, võib tulla kõne alla, et annetus on tehtud eraldi talle.

EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikes 1 sisalduv annetuse mõiste on nii kehtivas õiguses kui ka eelnõuga kavandatud kujul sõnastatud erakonnakeskselt. Kui erakonnaseadus teeb üksikkandidaadi, valimisliidu või muude ühenduste ja isikute puhul viite EKS-i §-le 12<sup>3</sup>, tuleb annetuse mõistet lugeda adresseerituna vastavale ühendusele või isikule. Sama kehtib ka EKS-i § 12<sup>4</sup> puhul.

EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikes 1 sisalduva annetuse definitsiooni puhul on oluline mõista annetuse õiguslikku, täpsemalt selle tsiviilõiguslikku sisu. Annetus on mõiste, mis tähistab teatud tehinguid annetuse tegija ja annetuse saaja vahel. Tsiviilõiguslikult ei ole tegemist millegi muuga kui annetaja ja annetuse saaja (nt erakond) vahel sõlmitud võlaõigusliku lepinguga (ning võlaõigusliku lepingu sisu järgi selle alusel rahaliselt hinnatava hüve üleandmisega käsutustehingu alusel). Rahalise annetuse tegemisel on võlaõiguslikuks lepinguks reeglina kinkeleping (VÕS-i § 259). Kinkelepingu alusel tehakse käsutustehing (vt TsÜS-i § 6 lõige 3), millega antakse annetuse saajale üle näiteks omandiõigus. Annetus eeldab seega nii annetuse tegija kui ka annetuse vastuvõtja sellekohaseid tahteavaldusi (pakkumust ja nõustumust). Annetuse õiguslik sisu omab tähendust keelatud annetuste tegemise ja vastuvõtmise tagajärgede juures (vt lähemalt EKS-i § 12<sup>3</sup> lõige 5<sup>1</sup> ja § 12<sup>4</sup>).

**Eelnõu § 1 punkt 11 – EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 esimene lause.** Esimene lause tunnistatakse kehtetuks. Kehtiv esimene lause sätestab: „*Annetus, mis ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele, on keelatud.*“ Muudatus on seotud EKS-i § 12<sup>3</sup> 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-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 esimese lause sätestest välja jätmine ei too kaasa sisulist muutust, kuna EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 kataloog nimetab jätkuvalt need juhud, mil annetus on keelatud. Seega on muudatuse puhul tegemist erakonnaseaduse korrastamise ja õigusselgemaks muutmisega.

**Eelnõu § 1 punkt 12 – EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 teine lause.** Teises lauses asendatakse tekstiosa „*Elkõige on keelatud*“ tekstiosaga „*Keelatud on*“. Kehtiv teine lause on sõnastatud viisil, nagu oleks selles sätestatud kataloog lahtine. Lahtine kataloog tähendab omakorda seda, et EKS-i § 12<sup>3</sup> 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 või seaduse alusel lubatud. Seetõttu peab EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikes 2 sätestatud keeldude kataloog olema suletud. Kõik juhud, mil annetus on keelatud, peavad olema ammendavalt sätestatud (seejuures on lubatud määratlemata õigusemõistete kasutamine). Rõhutada tuleb, et EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 keeldude kataloogi n-ö kinniseks muutmine ei tähenda sugugi seda, et muudatuse jõustumisest on varem keelatud annetused muutunud lubatavaks. Lõikes 2 sätestatud kataloog on abstraktsusastmel piisavalt üldine, et kõik annetused, mis ohustavad ausat poliitilist konkurentsi, on mahutatavad kataloogis toodud punktide alla. Keelatud annetuste kohta sätestatu ei muutu võrreldes kehtivaga leebemaks.

EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 puhul tuleb silmas pidada, et selles sisalduvad keelud on adresseeritud nii annetuse tegijale kui ka annetuse saajale. See tähendab, et seadus ei keela üksnes ja ainult annetuse vastuvõtmist, vaid ka selle tegemist.

**Eelnõu § 1 punkt 13 – EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 punkt 8.** Punkti 8 täiendatakse pärast tekstiosa „*staatusega isikute*“ tekstiosaga „*ning Eestis püsivalt elavate Euroopa Liidu kodanike*“.

Muudatus on vajalik, et seadusest tuleks selgelt välja, et Eestis püsivalt elavate Euroopa Liidu kodanike annetused on lubatud. 2013. algatatud erakonnaseaduse muutmise eelnõuga sooviti Euroopa Liidu kodanikud lisada lubatud annetajate hulka. Riigikogu menetluse käigus sätte sõnastust aga muudeti ning lubatud annetajana lisati sättesse Eestis alalise elamisõigusega ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetajad. Muudatusettepaneku seletuskirjast nähtub, et eelnimetatud sõnastusega sooviti hõlmata ka Euroopa Liidu kodanikke.<sup>6</sup>

Paraku on sätte sõnastus mõnevõrra ebaselge. EKS-i § 5 lõike 1 teise lause kohaselt võib erakonnadesse 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 lõike 1 järgi loetakse püsivaks Eestis elamiseks EL-i kodaniku või perekonnaliikme Eestis viibimist elamisõiguse alusel. EL-i kodaniku elamisõigus on kas tähtajaline või tähtajatu. Tähtajaline elamisõigus algab ELKS-i § 13 lõike 1 kohaselt alates elukoha registreeringust ning kehtib viis aastat. ELKS-i § 5 lõike 1 alusel tuleks püsivalt Eestis elavaks EL-i kodanikuks lugeda ka tähtajalise elamisloaga EL-i kodanikku.

EKS-i § 12<sup>3</sup> lõigete 1 ja 2 kehtiv sõnastus tekitab Eestis elavate EL-i kodanike seas segadust, kuna räägib alalisest elamisõigusest ja pikaajalise elaniku staatusest. ELKS-i § 40 lõike 1 järgi tekib EL-i kodanikul õigus alalisele elamisõigusele alles siis, kui ta on Eestis elanud viis aastat järjest. Eestis püsivalt elava EL-i kodaniku staatuse saab isik aga juba tähtajalise elamisloaga (vt ülal). EKS-i § 12<sup>3</sup> kehtivad lõige 1 ja lõike 2 punkt 8 võimaldavad tõlgendust, et tähtajalise elamisloaga Eestis elav EL-i kodanik ei erakonnale annetada. Sellist tõlgendust ei ole EKS-i § 12<sup>3</sup> muutmisel soovitud ning ühtlasi oleks see vastuolus EKS-i § 5 lõikes 1 sätestatuga.

**Eelnõu § 1 punkt 14 – EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 punkt 9.** Lõiget 2 täiendatakse uue punktiga 9 järgmises sõnastuses: „*mõne muu hüve loovutamise või kasutusse andmine, mis on seadusega loetud keelatud annetuseks.*“ Muudatuse eesmärk on muuta EKS-i § 12<sup>3</sup> ammendavaks loeteluks. Nimelt sisaldab EKS lisaks § 12<sup>3</sup> lõikes 2 nimetatud kataloogile ka muid aluseid, mil annetus loetakse keelatud annetuseks. Selline alus on näiteks EKS-i § 12<sup>2</sup> lõige 3 (laenamisele seatud tingimusi rikkuv tehing) ja EKS-i § 12<sup>1</sup> lõige 3. Välistatud ei ole ka, et taolisi aluseid võib tulevikus erakonnaseadusesse juurde tulla. Sel juhul laieneb EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 2 punkt 9 ka nendele, hiljem lisatud alustele.

**Eelnõu § 1 punkt 15 – EKS-i § 12<sup>3</sup> lõige 3<sup>1</sup>.** EKS § 12<sup>3</sup> täiendatakse uue lõikega 3<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „(3<sup>1</sup>) *Käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatuga vastuolus olev kinkeleping või muu annetuse aluseks olev leping on tühine. Keelatud annetuse teinud isik ei või nõuda üleantu ja sellest saadud kasu tagastamist.* “

Lõikega 3<sup>1</sup> tehtav muudatus on keskne osa kavandatud keelatud annetuste muudatuspaketist. Muudatuste keskmes on arusaam, et (ka kehtiv) erakonnaseadus ei keelusta üksnes keelatud annetuste vastuvõtmist, vaid ka nende tegemist. See tuleb nii EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikest 2 (säte räägib keelatud annetusest, mitte üksnes annetuse vastuvõtmise keelust) kui ka EKS-i §-s 12<sup>18</sup> sisalduvast väärteokoosseisust (väärteokaristuse võib kaasa tuua nii keelatud annetuse tegemine kui ka selle vastuvõtmine) ja KarS-is sisalduvast kuriteokoosseisust (KarS-i § 402<sup>1</sup>).

Paraku on keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmisega kaasnevad õiguslikud tagajärjed ülaltoodud põhilähtekohast irdunud. Nimelt näeb kehtiv erakonnaseadus ette, et annetuse saaja võib keelatud annetuse selle teinud isikule sisuliselt tähtajatult tagasi kanda ning ERJK saab annetuse saajat selleks ettekirjutusega ka kohustada. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 1 kehtestab erakonnale küll kohustuse kanda keelatud annetus selle teinud isikule viivitamata tagasi, kuid kui keelatud

<sup>6</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (439 SE).  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7>.

seda ei tehta, s.t kohustust rikutakse, ei too see annetuse saajale – peale võimaliku süüteo karistuse – pea ühtegi negatiivset tagajärge. Annetuse saaja saab keelatud annetust maksimaalselt kuni ERJK ettekirjutuseni vabalt kasutada. Keelatud annetuse kasutamise eest ei näe erakonnaseadus ette intresside nõudmise õigust (vt EKS-i § 12<sup>12</sup> kehtiv lõige 2 kehtestab viivise, kuid see on mõeldud olukorraks, kus § 12<sup>11</sup> lõike 1 punktis 4 sätestatud ettekirjutust ettekirjutuses sätestatud tähtpäevaks ei täideta). Praegu sätestatu pinnalt oleks intresside nõudmise aluse loomine ebapraktiline. Seda põhjusel, et intressi arvutamine eeldab selget seadusest tulenevat tähtaega, millest alates intresse arvutada saab. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 nimetatud ajaline määratlus „viivitamata“ selleks ei sobi. Samuti on osutunud rakendamatuks riigieelarvelise eraldise vähendamise meede. Mis puutub keelatud annetuse teinud isikusse, ei kaasne ka talle kehtiva erakonnaseaduse alusel pea ühtegi negatiivset tagajärge (v.a võimalik karistus süüteo eest). Keelatud annetuse teinud isik saab kehtiva EKS-i alusel oma keelatud annetuse soovi korral igal juhul (seda kas või ERJK ettekirjutuse abil, vt kehtivat EKS-i § 12<sup>11</sup> lõike 1 punkti 2) tagasi. Keelatud annetuse võib kehtiva korra alusel saada tagasi isegi siis, kui tsiviilõiguslik nõudeõigus on juba aegunud.

Märkida tuleb sedagi, et keelatud annetuse tegijale ja keelatud annetuse saajale määratavad süüteo karistused ei kõrvalda keelatud annetusega kaasnenud poliitilist konkurentsieelist. Keelatud annetusega kaasnenud konkurentsimoonutused tuleb kõrvaldada muude asjakohaste meetmetega. Eelnõuga nähakse ette meetmete pakett, mille abil saab keelatud konkurentsieelise efektiivselt kõrvaldada. See pakett hõlmab muuhulgas:

- ✓ kohustust kanda keelatud annetuse seadusest tuleneva tähtaja jooksul riigi tuludesse;
- ✓ riigieelarveliste vahendite vähendamise meedet (kui keelatud annetust ei ole riigi tuludesse kantud ja ERJK on teinud sellekohase ettekirjutuse);
- ✓ ERJK ettekirjutuste sundtäidetavust TMS-i alusel;
- ✓ keelatud annetuse kasutamise aja eest määratava intressi tasumise kohustust.

EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 3<sup>1</sup> lisamine erakonnaseadusesse on eelnimetatud muudatuspaketi toimimiseks keskse tähtsusega.

EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 3<sup>1</sup> esimene lause näeb ette, et EKS-i § 12<sup>3</sup> lõigetes 2 ja 3 sätestatuga vastuolus olev kinkleping või muu annetuse aluseks olev leping on tühine. „Muu annetuse aluseks olev leping“ tähistab võlaõiguslikku lepingut, mille alusel annetuse tehakse. Selleks võib olla ka näiteks laenuleping või teenuse osutamise leping. Tegemist on valdkondliku erisättega TsÜS-i § 87 suhtes. Võlaõiguslike lepingute puhul, mille esemeks on keelatud annetuse tegemine, tuleb kohaldamisele seega EKS-i § 12<sup>3</sup> lõige 3<sup>1</sup>. Oluline on seejuures, et kavandatav säte ei näe ette käsutustehingu tühisust – säte räägib lepingutest, mille alusel annetuse tehakse, s.t mõeldud on kohustus- ehk kausaaltehinguid. Käsutustehingu tühisus ei tulene ka TsÜS-ist, kuna selles sätestatud abstraktsiooni põhimõtte tõttu ei sõltu käsutustehingu kehtivus õiguse ja kohustuse üleandmiseks kohustava tehingu kehtivusest (vt TsÜS-i § 6 lõige 4). Näiteks: kui erakonnale annab raha kolmanda riigi kodanik, kellel ei ole Eestis alalist elamisõigust või pikaajalise elaniku staatust, on tegemist keelatud annetusega (EKS-i § 12<sup>2</sup> lõike 2 punkt 8). Raha üleandmise (käsutustehing) aluseks on kinkleping (kohustustehing). Kinkleping on tühine, kuid selle alusel erakonnale antud raha üle on omandiõigus kehtivalt üle läinud.

TsÜS-i § 84 lõige 1 sätestab, et tühisel tehingul ei ole algusest peale õiguslikke tagajärgi ning et tühise tehingu alusel saadu tagastatakse alusetu rikastumise sätete kohaselt, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kui seaduses ei oleks sätestatud teisiti, kohalduksid niisiis alusetu rikastumise sätted (VÕS-i § 1027 jj.). VÕS-i § 1027 näeb ette, et isik peab vastavas peatükis sätestatud alustel ja ulatuses andma teisele isikule välja temalt õigusliku alusetu saadu. VÕS-i § 1028 lõike 2 punktist 3 tuleneb aga, et „[ü]leandja ei või saajalt saadut tagasi nõuda, kui: 3)

tühise tehingu täitmisena saadu tagasinõudmine oleks vastuolus tehingu tühisust ettenägeva sättega või sellise sätte eesmärgiga.“ Kui EKS-i § 12<sup>3</sup> lõige 3<sup>1</sup> sisaldaks üksnes esimest lauset, peaksid keelatud annetuse pooled ja ka kohtud tõlgendama, kas erakonnaseadus välistab alusetu rikastumise nõude. Õigusselguse huvides ei jäeta sättesse tõlgendamisruumi. EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 3<sup>1</sup> teine lause näeb sõnaselgelt ette, et keelatud annetuse teinud isik ei või nõuda üleantu ja sellest saadud kasu tagastamist.

Võrreldes kehtiva õigusega muutuvad niisiis õiguslikud tagajärjed eelkõige annetuse tegijale. Isik, kes teeb EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikega 2 või 3 vastuolus oleva annetuse, ei saa üleantut ega sellest saadud kasu enam annetuse saajalt välja nõuda. Nagu ülal rõhutatud, toetab sellist järelemit EKS-i § 12<sup>3</sup> lõigetes 2 ja 3 sätestatu: need keelud on adresseeritud mitte üksnes keelatud annetuse vastuvõtjale, vaid ka keelatud annetuse tegijale. Samuti õigustavad sellisele tulemusele jõudmist ka EKS-i §-s 12<sup>18</sup> sisalduv väärtekoosseis ja KarS-i §-s 402<sup>1</sup> sisalduv kuriteokoosseis, mõlemad näevad koosseisulise tegevusena ette keelatud annetuse tegemist.

EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikesse 1 on kavandatud annetuse saaja võimalus kanda keelatud annetus 30 päeva jooksul arvates annetuse saamise päevast selle teinud isikule tagasi. Selgitada tuleb selle sätte koosmõju EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 3<sup>1</sup> teise lausega. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud võimalus kanda keelatud annetus selle teinud isikule tagasi on eelkõige suunatud annetuse saajale. Säte ei anna annetuse tegijale õigust annetuse saajalt üleantut tagasi nõuda. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 1 ei sisalda erandit EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 3<sup>1</sup> teisest lausest. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud 30-päevane tähtaeg on vajalik annetuse saajale, et ta saaks teostada hoolsuskohustust, st kontrollida, kas annetus on lubatud ja kas ta soovib annetuse vastu võtta või mitte. Annetuse tegija seevastu peab oma tegevuse lubatavuses veenduma juba enne annetuse tegemist.

EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikes 3<sup>1</sup> sätestatu ei puuduta olukordi, kus isik on näiteks erakonna pangakontole teinud eksliku kande. Sellisel juhul ei ole üldse tegemist annetusega, s.t puudub isiku tahteavaldus erakonnale erakonna tegevuse toetuseks üldse raha annetada. Sellises olukorras on tehing võimalik tühistada TsÜS-i eksimuse sätete alusel.

**Eelnõu § 1 punkt 16 – EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 1.** Lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakond tagastab keelatud annetuse selle teinud isikule 30 päeva jooksul arvates annetuse saamise päevast. Kui keelatud annetust ei ole selle teinud isikule esimeses lauses nimetatud tähtaja jooksul tagastatud, on erakond kohustatud kandma annetuse riigi tuludesse. Keelatud annetuse tagastamine selle teinud isikule pärast esimeses lauses nimetatud tähtaja möödumist ei vabasta erakonda kohustusest kanda keelatud annetus riigi tuludesse.“ Kavandatud sätte eesmärk on muuta keelatud annetuse saamisele järgnevad õiguslikud tagajärjed selgemaks ning seeläbi tõhustada järelevalvet erakondade rahastamise üle.

Kehtiv lõige 1 on erakondade rahastamise järelevalve seisukohalt probleemne. Säte näeb ette, et erakond tagastab võimaluse korral keelatud annetuse viivitamata selle teinud isikule. Sätestatul on aga kolm olulist kitsaskohta. Esiteks on jäetud määramata, millisest ajahetkest alates on erakond kohustatud keelatud annetuse isikule viivitamata tagastama. See võimaldab sätet tõlgendada nii, et kohustus kanda annetus isikule tagasi tekib alates hetkest, mil erakond keelatud annetusest teadlikuks sai (s.t positiivne teadmine). See, millal erakond keelatud annetusest teadlikuks saab, sõltub aga erakonnast endast, sh sellest, kui hoolikalt erakond annetuste laekumist ja päritolu kontrollib. Lisaks sellele on keelatud annetusest teadasaamise hetke võimatu järelevalve käigus kontrollida ja tõendada. Teine, veelgi suurem kitsaskoht on tingimus „viivitamata“. Säte ei näe ette kindlat ajalisi piiri, millises vahemikus saab annetuse kanda tagasi selle teinud isikule ning millal tuleb keelatud annetus igal juhul kanda riigi

tuludesse. Termin „viivitamata“ viitab küll ühest küljest sellele, et keelatud annetuse saaja tegutsemine peab olema kiire. Praktikast tekib selline määratlemata mõiste aga olulisi probleeme (millal saab öelda, et tegutsetud ei ole viivitamata?). Kolmas ning ühtlasi kõige põhimõttelisemaks kitsaskohaks on see, et EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 1 koosmõjus EKS-i § 12<sup>11</sup> lõike 1 punktiga 4 loovad aluse selleks, et keelatud annetuse tegija võib annetuse üleantud ajaliste piiranguteta tagasi saada. Võttes arvesse, et EKS-i § 12<sup>3</sup> lõigetes 2 ja 3 sisalduvad keelud on suunatud ka annetuse tegijale ning keelatud annetuse tegemine on süüteo korras karistatav, ei tohiks keelatud annetuse tegija saada üleantud tagasi nõuda ning ERJK ei peaks saama keelatud annetuse saajat kohustada keelatud annetust selle teinud isikule tagasi kandma. Selline käsitus ei ole kooskõlas annetajale suunatud keeldudega (vt ka 12<sup>3</sup> lõike 3<sup>1</sup> seletuskirja). Seda enam, et keelatud annetust saab tavaliselt teha üksnes tahtlikult, mitte ettevaatamatusest (vt ülal selgitusi EKS-i § 12<sup>3</sup> lõike 1 ja § 12<sup>4</sup> lõike 6 kehtetuks tunnistamise kohta).

EKS-is sätestatu 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 tühistata see mandaati ega saadud konkurentsieelist.*“<sup>7</sup>

Kavandatud muudatuse järgi hakkab annetuse saamise päevast arvates jooksma tähtaeg (30 päeva). Selle aja jooksul peab annetuse saaja selgitama välja, kas annetus on keelatud või mitte. Kui erakonnale antud rahaline hüve osutub keelatud annetuseks, saab selle nimetatud tähtaja jooksul isikule tagasi kanda. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud tähtajal on kokkuvõtvalt kolm olulist funktsiooni:

- ✓ annetuse saaja peab nimetatud tähtaja jooksul teostama hoolsuskohustust, s.t välja selgitama, kas annetus on seadusega lubatud. Kui rahaliselt hinnatava hüve on keelatud annetus (nt juriidilise isiku tehtud pangavõla erakonnale), on erakonnal lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul võimalus annetus isikule tagasi kanda. Jättes kõrvale võimaliku süüteoavastamise tahtliku keelatud annetuse vastuvõtmise eest, ei järgne erakonnale lõikes 1 sätestatud 30 päeva jooksul muid negatiivseid tagajärgi. Kui aga erakond oma hoolsuskohustust lõikes 1 nimetatud tähtaja jooksul ei täida või soovib keelatud annetuse tahtlikult vastu võtta, tuleneb EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 1 lausest 2 keelatud annetuse saajale kohustus kanda keelatud annetus riigi tuludesse. Tähtaja möödumine tähendab muuhulgas ka seda, et kui annetuse saaja kannab keelatud annetuse selle teinud isikule tagasi pärast tähtaja möödumist, ei vabane ta kohustusest kanda keelatud annetus riigi tuludesse;
- ✓ kohustus kanda keelatud annetus riigi tuludesse 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;
- ✓ EKS-i § 12<sup>3</sup> lõiked 2, 3 ja 3<sup>1</sup> koosmõjus § 12<sup>4</sup> lõigetega 1–3 loob korra, kus keelatud annetuse saamisest objektiivse tähtaja möödumisel tuleb annetus kanda igal juhul riigi tuludesse. Eelnõu soovetakse vältida olukorda, kus keelatud annetuse tegija saaks annetuse saajalt nõuda annetuse tagasikandmist pikema aja vältel (kuni nõude aegumiseni), samuti jätetakse seadusest välja ERJK ettekirjutus, millega kohustatakse annetuse saajat tagastama

<sup>7</sup> Õiguskantsleri 12. juuni 2019. a kiri nr 6-8/190864/1902999.

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Keelatud%20annetuse%20vastuv%C3%B5tmise%20tagaj%C3%A4rjed.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Keelatud%20annetuse%20vastuv%C3%B5tmise%20tagaj%C3%A4rjed.pdf)



annetuse selle teinud isikule. Neile, kes soovivad erakonnale või muule annetamisreeglitele alluvale ühendusele või isikule annetada, peavad veenduma oma annetuse lubatavusest enne annetuse tegemist. Vastasel juhul ei riskeeri nad üksnes süüteo karistusega, vaid ka sellega, et nad jäävad üleantust ilma.

Nimetatud säte kehtib EKS-is tehtud viidete kaudu ka teistele adressaatidele, kellele laieneb rahastamise kontroll. Sellisel juhul tuleb sätet lugeda nii, et „erakond“ asendatakse vastava ühenduse või isikuga (nt üksikkandidaat).

Mis puudutab EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 1 esimeses lauses nimetatud tähtaja pikkust, tuleb silmas pidada, et tähtaeg peab olema piisavalt pikk, et võimaldada annetuse saajatel efektiivset kontrollida annetuse lubatavust. Annetuse tegemine ei pruugi olla varem kokku lepitud. Erakonnale võidakse mingil hetkel teha näiteks rahaülekanne ning sellisel juhul peab rahalise hüve saanu välja selgitama, kas tegemist on seadusega kooskõlas oleva annetusega. Teisalt ei tohi tähtaeg olla nii pikk, et see võimaldaks erakonnal või mõnel teisel rahastamisreeglitele alluval ühendusel või isikul keelatud annetust kasutada pikema perioodi vältel ning saada sellest teistega võrreldes konkurentsieeliseid. 30 päeva on mõõdukalt pikk periood, et annetuse saaja saaks kontrollida annetuse lubatavust. Samas tuleb arvestada, et iga objektiivne tähtaeg võimaldab paratamatult teatud kuritarvitusi. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 1 esimeses lauses sätestatud 30-päevane tähtaeg ei välista selliseid juhtusid, kus annetuse saajale tehakse teadlikult keelatud annetus (nt kuni 30 päevaks eraisikult saadud suuremahuline laen, mis on keelatud annetus § 12<sup>2</sup> lõike 3 kohaselt koosmõjus § 12<sup>3</sup> lõike 2 punktiga 9). Selline laenuleping on tühine (§ 12<sup>3</sup> lõige 3<sup>1</sup>), kuid kui annetuse saaja maksab tühise laenulepingu alusel saadud laenumakse selle teinud isikule enne 30 päeva möödumist tagasi, pääseb ta keelatud annetuse riigi tuludesse kandmise kohustusest. Küll aga ei pääse keelatud annetuse tegija ja keelatud annetuse vastuvõtja võimalikust süüteo karistusest.

Nimetatud kuritarvituse võimalust on keeruline välistada. Ideaalis peaksid need annetused, mille on mõlemad (annetaja ja vastuvõtja) teinud tahtlikult, kuuluma annetuse vastuvõtmise hetkest (s.t ilma 30-päevase tähtajata) riigi tuludesse kandmisele. Samas ei sobi selline reegel puhuks, kus annetuse saaja ei tea veel, kas annetus vastab seadusele ning ta peab enne kõik olulised asjaolud välja selgitama. ERJK-l oleks menetluslikult pea võimatu operatiivselt välja selgitada, kas keelatud annetus on algusest peale tahtlikult vastu võetud või mitte ning kas ta peab keelatud annetuse riigi tuludesse kandmist nõudma juba enne 30 päeva möödumist.

Keelatud annetuse tagastamine selle teinud isikule pärast esimeses lauses nimetatud tähtaja möödumist ei vabasta erakonda kohustusest kanda keelatud annetus riigi tuludesse. Erakonnal ei ole EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 1 esimeses lauses sätestatud tähtaja möödudes mingit kohustust kanda keelatud annetus tagasi selle teinud isikule. Samuti puudub keelatud annetuse teinud isikul vastav nõudeõigus (vt EKS-i § 12<sup>3</sup> lõige 3<sup>1</sup>).

**Eelnõu § 1 punkt 16 – EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 2.** Lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Kui keelatud annetust ei ole võimalik tagastada, on erakond kohustatud kandma annetuse riigi tuludesse, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaega.“ Muudatuse eesmärk on korrastada EKS-i § 12<sup>4</sup> lõiget 1–3 sätestatu. Esiteks täpsustatakse, et tegemist peab olema keelatud annetusega. Kehtivas lõikes 2 räägitakse üksnes annetusest, ometi on mõeldud üksnes keelatud annetus. Teiseks jäetakse välja viide „rahalistele“ annetustele. Annetus kui selline on alati rahaliselt hinnatav hüve (vt annetuse definitsiooni). Kui rahaliselt hinnatav hüve on ese (nt asi või õigus), kohaldub täpsustav kord EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 3.

Lõige 2 tuleb eraldiseisvalt kohaldamisele näiteks juhul, kus erakonnale on annetatud raha, kuid isikut, kellele raha tagastada, enam ei ole (nt juriidiline isik, millel ei ole õigusjärglast) või kui annetaja ei soovi annetust tagasi võtta. Samuti tuleb lõike 2 kohaldamisjuhuna kõne alla

olukord, kus erakonnale on keelatud annetuseks osutatud mingi sooritus (nt reklaamiteenust). Sooritus ei ole ese ning sellele ei laiene EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 3 sätestatu. Soorituse puhul tuleb riigi tuludesse kanda selle tavapärase väärtus. Teenuse tavapärase väärtuse saab määrata teenust osutanud isiku tavapärase hinnakirja vms alusel.

EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 2 kohaldub koosmõjus lõikega 3 neil juhtudel, kus keelatud annetus on mingi ese (nt asi või õigus) ning seda ei ole võimalik tagastada (nt ei soovi annetuse teinud isik annetust tagasi võtta). Sellisteks juhtudeks täpsustab lõige 3, kuidas tuleb keelatud annetuseks saadud esemega ümber käia. Eseme võõrandamisel saadule kohaldub jätkuvalt EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 2 (kuna lõige 3 täpsustab lõiget 2) ning seeläbi ka 30-päevane tähtaeg ja kohustus kanda keelatud annetus tähtaja möödudes riigi tuludesse.

**Eelnõu § 1 punkt 16 – EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 3.** Lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „*Kui keelatud annetuseks on ese ning seda ei ole võimalik tagastada või kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tähtaeg on möödunud, müüb erakond eseme turuhinnaga. Eseme müügist saadav tulu kantakse riigi tuludesse. 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.

Kehtivas õiguses on probleemne lõikes 3 nimetatud „mitterahaline annetus“. Selle all on tegelikult mõeldud eelkõige asju, s.t kehalisi esemeid. Samuti on probleemne see, et sättest ei tulene selgelt, et esmajärjekorras tuleb kohaldada EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud, teisisõnu, esmajärjekorras tuleb püüda tagastada asi annetuse teinud isikule. Üksnes juhul, kui see ei ole võimalik, tulevad kohaldamisele EKS-i § 12<sup>4</sup> lõiked 2 ja 3.

Sättes asendatakse „mitterahaline annetus“ mõistega „ese“. Eseme mõiste tuleneb tsiviilõigusest, täpsemalt TsÜS-i §-st 48. Esemeks on asjad, õigused ja muud hüved, mis võivad olla õiguse objektiks. Asi on omakorda kehaline ese (TsÜS-i § 49 lõige 1). Kuna välistatud ei ole ka erakonnale õiguste või muude hüvede loovutamine, mis võivad olla õiguse objektiks, on ka need kavandatud EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikega 3 hõlmatud. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõigete 1–3 süstemaatikast tuleneb, et kui annetuseks on raha (kas sularahas või pangakontol), tuleb riigi tuludesse kanda raha vastavas väärtuses.

EKS-i § 24<sup>4</sup> lõigete 1–3 süstemaatika selgitamiseks võib tuua näite, kus erakonnale on juriidiline isik annetanud kampaaniajalgratta. Tegemist on keelatud annetusega, kuna selle on teinud juriidiline isik. Annetuseks on omandiõigus asjale, s.t jalgrattale. Taolise annetuse saamisel (eelkõige omandiõiguse saamisega nõustudes) hakkab kõigepealt jooksma EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud 30-päevane tähtaeg. Selle tähtaja jooksul peab erakond välja selgitama, kas annetus on lubatud või mitte. Kui annetus on keelatud, on võimalik anda jalgratas tagasi selle andnud isikule (s.t kanda omandiõigus tagasi selle üle andnud isikule). Üksnes juhul, kui see ei ole võimalik (nt juriidiline isik ei ole nõus jalgratast tagasi võtma), tuleb kohaldamisele EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 3. Erakond peab kavandatud korra kohaselt müüma jalgratta turuhinnaga ning kandma sellest saadud tulu riigi tuludesse.

**Eelnõu § 1 punkt 17– EKS-i § 12<sup>4</sup> lõiked 6 ja 7** tunnistatakse kehtetuks.

Kehtivas lõikes 6 on sätestatud: „*Keelatud annetuse tegija suhtes ei kohaldata käesoleva seaduse §-s 12<sup>18</sup> 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.*“

EKS-i 12<sup>4</sup> lõige 6 tunnistatakse kehtetuks, kuna sättes ettenähtud 30-päevane väärtekaristusest vabanemise võimalus ei ole põhjendatud. Lõige 6 on suunatud keelatud annetuse tegijale. Sätte kohaselt ei kohaldata keelatud annetuse tegijale väärtekaristust juhul, kui ta teavitab ERJK-d keelatud annetusest 30 päeva jooksul arvates päevast, millal keelatud annetuse tegija keelatud annetusest teada sai või pidi teada saama. Nimetatud sätte on probleemne.

Kuigi kohtupraktikas ega õiguskirjanduses ei ole seda sõnaselgelt kinnitatud, saab EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 6 kohaldamisele tulla üldjuhul üksnes olukordades, kus keelatud annetus on tehtud tahtlikult. Seda põhjusel, et keelatud annetuse tegemine EKS-i § 12<sup>18</sup> tähenduses tuleb kõne alla reeglina tahtliku teona.

- ✓ Annetust kui sellist ei saa teha ettevaatamatult. Nii kehtiva seaduse kui ka eelnõuga kavandatud annetuse definitsiooni keskne element on, et annetuse puhul on tegemist rahaliselt hinnatava hüvega „erakonna tegevuse toetamiseks“ (vt kehtivat EKS-i § 12<sup>3</sup> lõiget 1 ja eelnõuga kavandatud EKS-i § 12<sup>3</sup> lõiget 1). „Erakonna tegevuse toetamiseks“ kirjeldab erakonnale antava rahaliselt hinnatavale hüvele annetuse tegija poolt subjektiivselt seatud eesmärki. Tegemist on tunnusega, mis eeldab annetaja tahtlikku tegevust. Annetusena ei ole käsitatav juht, kus isik sisestab internetipangas vale kontonumbri ning kannab kogemata mõne erakonna kontole rahasumma, kuna selline tegevus ei vasta EKS-i § 12<sup>3</sup> lõikes 1 sätestatud definitsioonile. Et annetus kui selline saab olla üksnes annetuse tegija tahtliku tegevuse tulemus, kinnitab ka asjaolu, et annetuse tegemine ei ole tsiviilõiguslikult tavaliselt midagi muud kui võlaõiguslik kinkeleping ning selle alusel tehtav käsutusleping näiteks omandiõiguse üle. Lepingu sõlmimine eeldab annetajalt vastava sisuga tahteavalduste tegemist. Tahteavaldus on omakorda õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahte väljendamine.<sup>8</sup>
- ✓ Keelatud annetuse tegemine ettevaatamatusest võib kõne alla tulla juhul, kui annetus on küll tehtud tahtlikult, kuid kui annetaja on mõne annetuse keelatud põhjustava asjaolu puhul koosseisueksimuses (KarS-i § 17 lõike 1 esimene lause). Tahtlust välistav koosseisueksimuse tuleb kõne alla näiteks juhul, kui annetaja ei tea, et teeb annetuse juriidilise isiku nimel või et ta on välismaalane, kellel ei ole alalist elamisõigust või pikaajalise elaniku staatust. Et annetaja sellistest asjaoludest teadlik ei ole, on väga vähetõenäoline. Seetõttu on õigustatud väita, et keelatud annetust tavaliselt ettevaatamatusest teha ei saa.

Kuna EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 6 saab kohaldamisele tulla üldjuhul olukordades, kus annetuse tegija on keelatud annetuse teinud tahtlikult, võimaldab sätte säilitamine olukordi, kus annetuse tegija saab väärtekaristust kartmata teha soovitud annetuse saajale (nt erakonnale) nn rahasüste (kui nn rahasüst ületab KarS-i § 402<sup>1</sup> koosseisu künnise, tuleb annetajal siiski arvestada võimaliku kuriteokaristusega). Võimalik on näiteks olukord, kus annetuse tegija annab aktiivse valimiskampaania ajal erakonnale keelatud annetuse ning teavitab sellest 30 päeva jooksul ERJK-d. Samal ajal saab annetuse saaja keelatud annetust kasutada, tehes ERJK-le ka omalt poolt EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 7 kohase teavituse. Kui annetus kantakse enne 30 päeva möödumist uuesti annetajale tagasi, kasutades tagasimakse katteks näiteks hiljem laekunud tulusid, on väärtekaristuse kohaldamisest vabanenud nii annetuse tegija kui ka annetuse saaja. Kuna annetus on annetajale tagasi kantud, vabaneks annetuse saaja ka eelnõuga kavandatud kohustusest kanda keelatud annetus riigi tuludesse. Lühidalt võimaldaks EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 6 säilitamine erakondade jt teiste rahastusreeglite adressaatidel EKS-is sätestatud reeglitest seaduse alusel mööda minna. See ei ole kooskõlas ei erakondade ausa konkurentsi põhimõtte ega ka erakonnaseaduse üldise eesmärgiga tagada poliitilise rahastamise ausus ja läbipaistvus.

---

<sup>8</sup> K. Sein, P. Varul. – P. Varul, I. Kull jt (koost.) Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. TsÜS § 67 p 3.1.2.

Mis puutub küsimusse, kas EKS-i § 12<sup>4</sup> lõige 6 võiks omada tähendust juhtudel, kus annetuse tegija ei tea, et tema tehtud annetus on seadusega keelatud, on vastus eitav. Küsimus, kas isik teab oma tegevuse keelatusest või mitte, on karistusõiguslikult keelueksimuse küsimus. EKS-i §-s 12<sup>18</sup> sätestatud väärtekaristusele laieneb karistusseadustikus sätestatu. KarS-is on keelueksimus reguleeritud § 39 lõikes 1. Selle kohaselt võib isik keelueksimusele tugineda üksnes siis, kui eksimus teo keelatuses 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 annetuse tegija peab teadma kavandatava annetuse lubatavusest enne selle tegemist.

Kehtivas EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 7 on sätestatud: „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 keelatuse kohta. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon teavitab asjaoludest viivitamata keelatud annetuse saanud erakonda.“

Lõige 7 tunnistatakse kehtetuks kahel põhjusel. Esiteks, mis puudutab keelatud annetuse vastuvõtmist ettevaatamatuses (vt EKS-i § 12<sup>18</sup> koosmõjus KarS-i § 15 lõikega 3), on eelnõuga kavandatud muuta EKS-i § 12<sup>4</sup> lõiget 1. Lõike 1 muudatusega sätestatakse 30-päevane tähtaeg, mis algab annetuse saamisele järgnevast päevast ning mille jooksul peab annetuse saaja tegema kindlaks, kas annetus on seadusega lubatud või mitte. Tegemist on n-ö hoolsuskohustuse täitmiseks ettenähtud tähtajaga. Keelatud annetus on ettevaatamatuses vastu võetud ja seega väärtekorras karistatav alles siis, kui eelnõuga kavandatud EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud 30-päevane tähtaeg on möödunud (nt annetuse on teinud füüsiline isik, kelle annetus on EKS-i kohaselt keelatud).

Teiseks, mis puutub keelatud annetuse tahtlikku vastuvõtmist (EKS-i § 12<sup>18</sup> koosmõjus KarS-i § 15 lõikega 3), ei ole alust säilitada EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 7 sätestatud väärtekaristusest vabastamise alust. Kehtiv lõige 7 võimaldab annetuse saajal koguda ja kasutada 30 päeva jooksul keelatud annetus, kartmata seejuures väärtekaristust. Seaduse lünga ära kasutamise oht on tõenäoliselt suurim olukordades, kus rahaliste vahendite vajadus on keskmisest suurem (nt valimiskampaania ajal). Näiteks kui annetuse tegija ja annetuse saaja on varem kokku leppinud, et tehakse keelatud annetus (nt lepitakse kokku, et juriidiline isik osutab annetuse saajale tasuta reklaamiteenust või toetatakse annetuse saajat sularahaga), on annetuse saaja poolt tegemist tahtliku keelatud annetuse vastuvõtmisega. Puudub selge asjakohane põhjus, miks peaks annetuse saaja pääsema väärtekaristusest, kui ta teavitab ERJK-d tahtlikult vastuvõetud keelatud annetusest 30 päeva jooksul. EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 7 kohta käivas seletuskirjas on märgitud järgmist: „Tingimus „teadis” viitab selgelt asjaolule, et annetuse tegija sai keelatusest teada või teadis seda juha annetust tehes. Tingimus „pidi teadma” tähendab, et annetuse vastuvõtjal oli teave asjaolude kohta, mis viitavad sellele, et tegemist ei ole lubatud annetusega.“<sup>9</sup> Toonases seletuskirjas ei ole niisiis käsitletud küsimust, mida toob endaga kaasa see, kui annetuse saaja teadis annetuse keelatusest. Mingil põhjusel on EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 7 juures käsitletud annetuse tegijat, kuid annetuse tegijale on suunatud hoopis sama paragrahvi lõige 6. Kui lõige 7 säilitada, oleks jätkuvalt võimalik olukord, kus keelatud annetuse vastuvõtja saab selles sätestatud teavitamise korral end vabastada väärtekaristusest, kuigi on keelatud annetuse tahtlikult vastu võtnud, ning kandes keelatud annetuse eelnõuga kavandatud EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul tagasi selle teinud isikule, vabaneb keelatud annetuse vastuvõtmisele ettenähtud tagajärgedest. Seega saaksid annetuse saajad § 12<sup>4</sup>

<sup>9</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (439 SE).  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7>.

lõike 7 säilitamisel karistamatult keelatud annetuste „süste“ lühiajaliselt, s.t mitte kaugemaks kui 30 päeva, vastu võtta. Selline tulemus ei ole kooskõlas ei erakondade võrdse kohtlemise põhimõttega ega ka erakonnaseaduse üldiste eesmärkidega.

**Eelnõu § 1 punkt 18 – EKS-i § 12<sup>5</sup> muutmine.** Lõiked 1 ja 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1) Erakond võib kasutada vaid selliseid makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni. (2) Üksikkandidaat võib valimiskampaania tulude laekumiseks ja kulude tegemiseks kasutada vaid selliseid makse- ja muid kontosid, millest ta on teavitanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni.“ Kehtivas EKS-i §-s 12<sup>5</sup> kasutatav termin „arvelduskonto“ võib olla eksitav ja tekitada mõnikord segadust. Igapäevaseks arveldamiseks kasutatakse pankades maksekontosid (makseteenuste reeglid tulenevad Euroopa Liidu vastavast direktiivist). Erakonnad (ja üldiselt jaepangandus) kasutavad maksekontosid, aga ka erinevaid hoiukontosid (säästukontod, tähtjalised hoiustamiseks peetavad kontod). Seega asendatakse termin „arvelduskonto“ terminiga „makse- ja muu konto“.

**Eelnõu § 1 punkt 19 – EKS-i § 12<sup>6</sup> lõike 1 esimene lause.** Esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakonna sidusorganisatsioon käesoleva seaduse tähenduses on erakonnaga seotud järgmine sihtasutus või mittetulundusühing:

- 1) erakonna noorteühendus;
- 2) erakonna piirkondlik või üleriigiline liikmeühendus;
- 3) ühendus, mille põhieesmärk või põhitegevus on erakonna või valimisliidu heaks või teiste erakondade või valimisliitude vastu kampaaniate korraldamine või annetuste kogumine.“

Erakondade sidusorganisatsioone käsitlevad sätted kehtivas seaduses tekitavad probleeme, mistõttu on järelevalve ebatõhus. Esimene lause 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. Praktikaks eksisteerivad sihtasutused ja mittetulundusühingud, mis täidavad sidusorganisatsiooni sisulise tingimuse (s.t nende tegevus on suunatud EKS-i §-s 1 nimetatud erakonna eesmärkide toetamisele), kuid mille asutaja või liige ei ole erakond.<sup>10</sup> ERJK-d ei ole hetkeseisuga teavitanud ühestki sidusorganisatsioonist. Seda tõenäoliselt põhjusel, et ühtegi kehtivale sidusorganisatsiooni mõistele vastavat sihtasutust või mittetulundusühingut ei eksisteeri. Olemasolev säte ei täida oma eesmärki – erakondadega vahetult seotud ning nende tegevuse edendamisele suunatud sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevus on praegu 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-i § 12<sup>6</sup> lõike 1 teises lauses on sätestatud: „Käesoleva seaduse §-des 12<sup>1</sup>–12<sup>4</sup> sätestatud nõuded erakonnale laienevad ka erakonna sidusorganisatsioonile.“ Teisest küljest peab seaduse tasandil tagama, et sidusorganisatsiooni mõiste oleks piisavalt paindlik ning selle alla saaks liigitada just need sihtasutused ja mittetulundusühingud, mille tegevus on erakonna eesmärkide saavutamisele suunatud. Oluline on rõhutada, et iga kitsendav kriteerium, eriti formaalne kriteerium, võimaldab sidusorganisatsioonidele mõeldud reeglitest mööda minna. Samas on sidusorganisatsioonide rahastamise kontroll demokraatlikus ühiskonnas ülimalt

<sup>10</sup> Vt erakonnaseaduse muutmise VTK, lk 4 jj.

oluline. Erakondade rahastamise järelevalve ei saa olla lõpuni efektiivne ja toimiv, kui erakondadele seatud rahastamispiirangutest ja aruandluskohustusest saab minna mööda, luues erakonna juurde selle tegevust toetava sihtasutuse või mittetulundusühingu, mille kaudu teostatakse erakondlikku tegevust.

EKS-i § 12<sup>6</sup> lõike 1 esimese lause kavandatud muudatus püüab leida tasakaalu eelnimetatud pooluste vahel – ühelt poolt sihtasutuste ja mittetulundusühingute kaitse liigsete piirangute eest ning teisalt funktsioneeriva sidusorganisatsiooni mõiste loomine. Selleks on sidusorganisatsioon defineeritud materiaalsete kriteeriumide (s.t sihtasutuse või mittetulundusühingu tegevuse) järgi. Sättele on lisatud avatud näidiskataloog sidusorganisatsioonidest, et muuta normi rakendusala kõigile asjassepuutuvatele osalistele õigusselgemaks. Näidiskataloogis on nimetatud:

- ✓ erakonna noorteühendus;
- ✓ erakonna piirkondlik või üleriigiline liikmeühendus (nt erakonna naisliikmeid, meesliikmeid või seniorliikmeid ühendavad ühendused);
- ✓ ühendus, mille põhieesmärk või põhitegevus on erakonna või valimisliidu heaks või teiste erakondade või valimisliitude vastu kampaaniate korraldamine või annetuste kogumine.

Kataloogi näited ei ole üksteist välistavad, näiteks on võimalik, et erakonna noorteühenduse põhikirjas on selgelt toodud välja erakonna eesmärkide järgimine. Sellisel juhul kuulub ühendus nii esimesse kui ka teise näidiskataloogi gruppi.

Loetelu kolmas kriteerium – *ühendus, mille põhieesmärk või põhitegevus on erakonna või valimisliidu heaks või teiste erakondade või valimisliitude vastu kampaaniate korraldamine või annetuste kogumine* – põhineb tulumaksuseaduse analoogial. Tulumaksuseaduse § 11 lõike 4 punktis 8 defineeritakse poliitiline ühendus tulumaksuseaduse mõttes – see on *ühendus, mille põhieesmärk või põhitegevus on erakonna või valimisliidu heaks või vastu kampaaniate korraldamine või annetuste kogumine*. Kehtivas õiguses kasutusel olev definitsioon on asjakohane ka sidusorganisatsioonide määratlemisel erakonnaseaduses – andes ühelt poolt paindlikkuse erinevate poliitiliste ühenduste tegevuse hindamiseks ning teiselt poolt sidudes poliitilise ühenduse tegevuse erakonna või valimisliidu heaks või vastu kampaaniate korraldamise või annetuste kogumisega. See tähendab, et sihtasutus või mittetulundusühing ei muutu sidusorganisatsiooniks pelgalt seetõttu, et tema huvid või vaated on juhuslikult mõne erakonnaga samasuunalised (nt mingit maailmavaadet pooldav).

Sidusorganisatsiooni mõiste muutmisega kuuluvad sidusorganisatsioonide alla edaspidi sellised sihtasutused ja mittetulundusühingud, mis kehtiva korra järgi ei täitnud sidusorganisatsiooni mõiste tunnuseid<sup>11</sup>, kuid mida võis siiani samuti pidada ühendusteks, millel on poliitika mõjutamise eesmärk. Seega reguleeritakse eelnõuga osa teatud osa poliitilisi ühendusi, nimelt konkreetsete erakondadega tihedalt seotud ühendused, ning need viiakse sidusorganisatsiooni mõiste alla. Näiteks läheb muudetud sidusorganisatsiooni mõiste alla erakonna noorteühendus, mis tegutseb erakonnast eraldiseisva SA või MTÜ-na, sõltumata sellest, kas erakond on selle asutanud või kas erakond on selle liige. Kehtiva õiguse alusel selline ühendus sidusorganisatsiooni alla ei kuulunud, seega ei laienunud sellele ka erakonna rahastamise nõuded (vt EKS-i § 12<sup>6</sup> lõike 1 teine 2).

---

<sup>11</sup> Vt kehtiv EKS-i § 12<sup>6</sup> lg 1, mis defineerib sidusorganisatsioonid formaalsete kriteeriumide kaudu, s.t erakond peab olema SA või MTÜ asutaja või liige.

Seevastu ühendused, mis ei ole seotud konkreetse erakonnaga, s.t mille tegevus ei ole suunatud ühe erakonna eesmärkide saavutamisele, ning mis ei täida seega eelnõuga kavandatud sidusorganisatsiooni mõiste tunnuseid (vt kavandatud EKS-i § 12<sup>6</sup> lõige 1), jäävad eelnõu skoobist välja. Ühendusi, mille eesmärk on laiemalt mõjutada poliitilist tahtekujundust, kuid mis ei täida EKS-i § 12<sup>6</sup> muudetud lõikes 1 sätestatud kriteeriume, ei ole kehtivas õiguses eraldiseisvalt reguleeritud. Neile kohaldatavaid reegleid ei muudeta ka eelnõuga. Küll aga tuleb rõhutada, et poliitilist tahtekujundust mõjutada soovivad ühendused peavad oma tegevuses arvestama sellega, et nende pakutud teenused (nt andmeanalüüs) erakondadele võivad täita annetuse tunnused. Erakondadele jt on lubatud teha annetusi, mis ei ole keelatud (vt EKS-i § 12<sup>3</sup>). See tähendab, et poliitikat mõjutada soovivad ühendused peavad arvestama, et ka nende tegevus peab olema kooskõlas EKS-is annetuste tegemise kohta sätestatuga.

Sidusorganisatsiooni tunnuseid täitvad SA-d ja MTÜ-d peavad EKS-i § 12<sup>6</sup> lõike 1 teisest lause järgi täitma sidusorganisatsioonidele kohalduvaid reegleid. Teine lause sätestab: „Käesoleva seaduse §-des 12<sup>1</sup>–12<sup>4</sup> sätestatud nõuded erakonnale laienevad ka erakonna sidusorganisatsioonile. Erakonna annetused erakonna sidusorganisatsioonile on lubatud.“ Sidusorganisatsioonidele laienevad:

- ✓ erakonna rahastamise põhimõtted ja teabe avalikustamine (EKS-i § 12<sup>1</sup>), sh piirangud annetuste allikatele ning aruandluskohustus;
- ✓ laenamist puudutavad piirangud (EKS-i § 12<sup>2</sup>);
- ✓ annetusi puudutavad reeglid, sh keelatud annetuste kataloog (EKS-i § 12<sup>3</sup>);
- ✓ keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärjed (EKS-i § 12<sup>4</sup>).

Oluline on rõhutada, et SA või MTÜ ei saa sidusorganisatsiooniks vahetult seaduse järgi. SA või MTÜ võib sidusorganisatsiooniks saada üksnes EKS-is kehtestatud kahel viisil: ERJK haldusaktiga, mis tuvastab, et SA või MTÜ vastab sidusorganisatsiooni tunnustele, ning erakonna ERJK-le tehtud teavitusega. Sidusorganisatsioonile laienevate kohustuste täitmine algab ajahetkest, mil sidusorganisatsiooni staatus on tuvastatud, või hetkest, mil ERJK on SA-le või MTÜ-le teatavaks teinud erakonna tehtud teavituse (vt kavandatud EKS-i § 12<sup>6</sup> lõige 7). Sidusorganisatsiooni definitsiooni loomisel on teatud määral võetud eeskujul EL-i poliitiliste sihtasutuse reeglitest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1141/2014 artikli 2 punkti 4 järgi on Euroopa tasandi poliitiline sihtasutus üksus, mis on formaalselt seotud teatava Euroopa tasandi erakonnaga ja registreeritud ametis määruuses sätestatud tingimustel ja menetluste kohaselt ning mis oma tegevusega liidu eesmärkide ja põhiväärtuste raames toetab ja täiendab Euroopa tasandi erakonna eesmarke, täites ühte või enamat järgmistest ülesannetest:

- a) Euroopa tasandi poliitikat ja Euroopa integratsiooniprotsessi käsitleva diskussiooni jälgimine, analüüsimine ja selles osalemine;
- b) Euroopa poliitikaga seotud tegevuse arendamine, näiteks nimetatud küsimusi käsitlevate ning peamisi sidusrühmi, sealhulgas noorteorganisatsioone ja teisi kodanikuühiskonna esindajaid hõlmavate seminaride, koolituskursuste, konverentside ja uuringute korraldamine ja toetamine;
- c) koostöö arendamine demokraatia edendamiseks, muuhulgas kolmandates riikides;
- d) Euroopa tasandi koostööraamistiku pakkumine liikmesriikide poliitilistele sihtasutustele, akadeemilistele ringkondadele ja teistele asjaomastele osalejatele.

Nimetatud definitsiooni ei saa üks ühele liikmesriigi, sh Eesti õigusesse võtta. Küll aga on asjakohane võtta eeskujul sellest, et määruuses on püütud defineerida neid tegevusi, mis muudavad sihtasutuse poliitiliseks sihtasutuseks.

**Eelnõu § 1 punkt 20 – EKS-i § 12<sup>6</sup> lõige 4.** Lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Erakonna sidusorganisatsiooniks ei ole Euroopa tasandi poliitiline sihtasutus Euroopa

*Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1141/2014, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist (ELT L 317, 04.11.2014, lk 1–27), tähenduses.“ Sätet muudetakse, kuna EL-i tasandil on vahepealsel ajal vastu võetud uus Euroopa tasandi erakondade tegevust reguleeriv määrus.*

**Eelnõu § 1 punkt 20 – EKS-i § 12<sup>6</sup> lõige 5.** Lõige 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 nimetatud teavitamine tehakse teatavaks ka sidusorganisatsioonile endale. Muudatus on vajalik, et muuta sidusorganisatsioonidest teavitamise kohustus rakendatavaks. Kehtiv õigus näeb ette, et ERJK-d peab sidusorganisatsioonidest teavitama. Mingit kindlat teavituse perioodilisust ette nähtud ei ole. Kavandatud säte paneb erakondadele kohustuse aktiivselt teavitada ERJK-d kord kvartalis. See tähendab, 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 sidusorganisatsiooni teavitamise kord. Kui erakond on ERJK-d oma sidusorganisatsioonist teavitanud, peab ERJK sellest teavitama ka sidusorganisatsiooni. Sidusorganisatsioon on erakonnast õiguslikult eraldiseisev juriidiline isik. Kehtivas õiguses taolist teavitamiskohustust sätestatud ei ole. Kuna sidusorganisatsiooniks saamise staatus toob sihtasutusele või mittetulundusühingule kaasa kohustuse täita erakonnaseaduses sätestatud kohustusi (vt EKS-i § 12<sup>6</sup> lõike 1 teine lause: „*Käesoleva seaduse §-des 12<sup>1</sup>–12<sup>4</sup> sätestatud nõuded erakonnale laienevad ka erakonna sidusorganisatsioonile.*“), eeldab see, et haldusorgan teeb sidusorganisatsioonile erakonnapoolse teavituse teatavaks.

**Eelnõu § 1 punkt 21 – EKS-i § 12<sup>6</sup> lõige 6.** EKS-i § 12<sup>6</sup> täiendatakse uue lõikega 6 järgmises sõnastuses: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on õigus tuvastada haldusaktiga sihtasutuse või mittetulundusühingu vastavus käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tingimustele.*“ Muudatuse eesmärk on anda ERJK-le volitus sidusorganisatsiooni tuvastamiseks. Nimetatud volitus täiendab EKS-i § 12<sup>6</sup> lõikesse 5 kavandatud normi. Kui ERJK hinnangul on erakond jätnud mõnest sidusorganisatsioonist teavitamata, peab komisjonil olema võimalus sidusorganisatsioon ise tuvastada.

ERJK peab sidusorganisatsiooni tuvastamisel lähtuma EKS-i § 12<sup>6</sup> lõikes 1 sätestatud sidusorganisatsiooni definitsioonist. Selle sätte kohaselt on erakonna sidusorganisatsioon sihtasutus või mittetulundusühing, mille tegevus on suunatud EKS §-s 1 määratletud erakonna eesmärkide saavutamisele. Need on eelkõige erakonna noorteühendused, erakonna piirkondlikud või üleriigilised liikmeühendused ja ühendused, mille põhikirjaline eesmärk on seotud erakonna eesmärkidega.

ERJK saab sidusorganisatsiooni tuvastamiseks muuhulgas kasutada talle eelnõuga kavandatud dokumentide ja teabe kogumise ja selgituste andmise volitusi (vt EKS-i § 12<sup>11</sup> lõiked 1 ja 2).

ERJK tuvastab sihtasutuse või mittetulundusühingu sidusorganisatsiooniks olemise haldusaktiga. Haldusakti resolutsioonis märgitakse, milline SA või MTÜ vastab sidusorganisatsiooni tunnustele. Haldusakti koostamisele, sh vormistamisele kohalduvad HMS-is sätestatud reeglid. See tähendab, et ERJK peab haldusakti vormistama kirjalikult (HMS-i § 55 lõike 2 esimene lause, sama sätte teises lauses sisalduv vormierand ei kohaldu, kuna sidusorganisatsiooni tuvastamisel ei esine edasilükkamatut olukorda). Haldusaktile tuleb lisada põhjendused. Täpsemalt peab põhjendustes näitama, kuidas on sihtasutuse või mittetulundusühingu puhul



sidusorganisatsiooni tunnused täidetud. Põhjendustes tuleb märkida ka haldusakti õiguslik alus. Selleks on EKS-i § 12<sup>6</sup> lõige 6 (koosmõjus EKS-i § 12<sup>6</sup> lõikega 1).

Kavandatud säte ei ole mõeldud üksnes sihtasutuste ja mittetulundusühingute sidusorganisatsioonidena tuvastamiseks. Sättes sisalduva volituse alusel saab ERJK ka siduvalt tuvastada ka mingi sihtasutuse või mittetulundusühingu mittevastavuse sidusorganisatsiooni tunnustele (vt normi sõnastus „tuvastada... vastavus“). Vajadus tuvastada, et mõni sihtasutus või mittetulundusühing ei ole sidusorganisatsioon, võib tekkida näiteks juhul, kui erakond on sihtasutuse või mittetulundusühingu nimetanud oma sidusorganisatsiooniks, kuid sihtasutuse või mittetulundusühingu hinnangul see nii ei ole. Sellisel juhul saab vastav sihtasutus või mittetulundusühing pöörduda ERJK poole taotlusega tuvastada vastavus sidusorganisatsiooni tunnustele. ERJK otsuse peale saab omakorda pöörduda kohtusse.

**Eelnõu § 1 punkt 21 – EKS-i § 12<sup>6</sup> lõige 7.** EKS-i § 12<sup>6</sup> täiendatakse uue lõikega 7 järgmises sõnastuses: „*Sidusorganisatsioonile sätestatud nõuded laienevad sihtasutusele või mittetulundusühingule alates käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud teatavaks tegemisest või alates lõikes 6 nimetatud haldusakti sihtasutusele või mittetulundusühingule kättetoimetamisest.*“ Kavandatud lõikega muudetakse sidusorganisatsioonide puudutavad reeglid õigusselgemaks ning tõhustatakse seeläbi järelevalve sidusorganisatsioonide üle. Kehtiv õigus ei näe ette, millisest ajahetkest peab sihtasutus või mittetulundusühing sidusorganisatsioonidele kehtestatud nõudeid täitma. Kavandatud muudatus sätestab selle ajahetke selgelt ja üheselt. Kohustus võib tekkida kahel juhul: erakonna teavituse teatavaks tegemisest ERJK poolt või ERJK haldusakti kättetoimetamisest, millega sihtasutus või mittetulundusühing tuvastatakse sidusorganisatsioonina.

**Eelnõu § 1 punkt 22 – EKS-i § 12<sup>7</sup> lõige 4.** Lõikes 4 asendatakse sõnad „Vabariigi Valitsuse määratud valitsusasutus“ sõnadega „erakondade rahastamise järelevalve komisjoni“. Kehtiva EKS-i kohaselt kannab riigieelarvelise eraldise erakonnale üle Vabariigi Valitsuse määratud valitsusasutus, milleks on Siseministerium. Muudatuse kohaselt ning võttes arvesse Siseministeriumi ettepanekut määrata selleks asutuseks keegi teine, antakse riigieelarvelise eraldise erakonnale ülekandmise ülesanne sõltumatule organile, milleks on ERJK. Muus osas riigieelarvelise eraldise ülekandmise korda ei muudeta, muutub ainult pädev organ.

**Eelnõu § 1 punkt 23 – EKS-i § 12<sup>7</sup> lõiked 7 ja 8 – EKS § 12<sup>7</sup> täiendatakse uute lõigetega 7 ja 8.** Kavandatud lõige 7 sätestab: „*Kui erakond on süüdi mõistetud kuriteo toimepanemise eest, vähendatakse erakonnale käesoleva paragrahvi lõigete 1 või 2 alusel makstavat igakuist riigieelarvelist eraldist 50 protsendi ulatuses kuni karistuse kehtivuse lõppemiseni.*“ Kavandatud lõige 8 sätestab: „*Kui erakonda süüdi mõistev kohtuotsus jõustub enne kalendrikuu 20. kuupäeva, vähendab käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud valitsusasutus igakuist riigieelarve eraldist lõikes 7 nimetatud alusel alates süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise kuule järgnevast kalendrikuust. Kui süüdimõistev kohtuotsus jõustub pärast kalendrikuu 20. kuupäeva, vähendatakse igakuist riigieelarvelist eraldist alates ülejäämisest kuust.*“

Säte näeb ette haldusõigusliku meetme, mille alusel vähendatakse kuriteo toimepanemise eest süüdi mõistetud erakonna riigieelarvelist eraldist. Igakuist riigieelarvelist eraldist vähendatakse 50 protsendi ulatuses nii kaua, kuni kehtib erakonnale määratud rahaline karistus. Karistusregistri § 24 lõike punkti 5 kohaselt kehtib kuriteo eest mõistetud rahaline karistus kolm aastat otsuse täitmisest. Meetme eesmärk on vältida olukorda, kus erakonnale määratud riigieelarvelise eraldise tasutakse erakonnale kuriteo eest mõistetud rahaline karistus.

Tegemist on meetmega, mis kaasneb pärast süüdimõistav kohtuotsuse jõustumist. Võttes arvesse, et riigieelarve eraldis ei ole erakondade põhiseadusest tulenev õigus, vaid seaduse

alusel erakondadele antav hüve, ning et riigieelarvelist eraldist vähendatakse objektiivsete kriteeriumide alusel ja teatud protsendi ulatuses erakonnale määratavast eraldisest, on erakonnavabaduse (täpsemalt selle tegevusvabaduse) riive proportsionaalne ja seega õigustatud.

Kavandatav riigieelarve eraldise vähendamise meede ei ole vastuolus topelt karistamise keeluga. Riigieelarve eraldise vähendamine võtab aluseks kohtu poolt määratud karistuse. Kavandatava muudatuse jõustumisel peab kohus proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt erakonna süüle vastava rahalise karistuse mõistmisel võtma arvesse, et erakond ei ole kohustatud tasuma üksnes rahalise karistuse summat, vaid kaotab vastavas ulatuses ka riigieelarvelistes eraldistest.

Kavandatav riigieelarve eraldise vähendamise meede on kooskõlas ka PS §-ga 48, mis sätestab, et ainult kohus võib õiguserikkumise eest erakonda trahvida. Kuivõrd eraldist vähendatakse siis, kui kohus on erakonda kuriteo eest karistanud, on eraldise vähendamine vahetult seotud süüdimõistva kohtuotsuse olemasoluga. Kavandatav meede ei ole niisiis käsitletav kui trahv, mille määrab riigieelarve eraldisi väljamakse valitsusasutus. Valitsusasutusele ei ole kavandatava sättega antud kaalutusõigust otsustada eraldise vähendamata jätmine, s.t tegemist on imperatiivse sättega. Valitsusasutus on kohustatud riigieelarve eraldist vähendama.

Meede on kavandatud igakuise riigieelarve eraldise väljamakse vähendamisenä. 50-protsendilise vähendamise arvutamise aluseks on EKS § 12<sup>7</sup> lõigete 1 ja 2 alusel kehtestatud määrad. Riigieelarvelise eraldise vähendamine on kavandatud üksnes kindla protsendi ulatuses, et mitte ohustada erakonna toimepidevust. Riigieelarvelised eraldised on erakondadele oluline sissetuleku allikas.

**Eelnõu § 1 punkt 24 – EKS-i § 12<sup>10</sup> lõige 1.** 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 varem viide erakonna nimekirjas ja valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikutele ja sidusorganisatsioonidele, kuigi ka kehtiva õiguse järgi peab ERJK nende üle järelevalvet tegema.

**Eelnõu § 1 punkt 25 – EKS-i 12<sup>10</sup> lõike 1<sup>2</sup> teine lause.** Tine lause 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.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> – erakondade rahastamise järelevalve komisjoni volitused.** EKS-i § 12<sup>11</sup> muudetakse ja sõnastatakse tervikuna ümber. See on ühest küljest tingitud keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede ümberkujundamisega (vt EKS-i § 12<sup>4</sup> lõigete 1–3 selgitusi seletuskirjas) ning teisest küljest ERJK uurimisvolituste laiendamisega. Nii kehtiv kui ka eelnõuga muudetav § 12<sup>11</sup> on ERJK tegevuse seisukohalt keskne paragrahv. Eelnõukohase seadusega koondatakse EKS-i § 12<sup>11</sup> kolm olulist sätete plokki:

- ✓ EKS-i § 12<sup>11</sup> lõigetes 1–3 koondatakse ERJK uurimisvolitused. Võrreldes kehtiva korraga laiendatakse ERJK volitusi (vt täpsemalt all vastavate lõigete seletuskirja).
- ✓ EKS-i § 12<sup>11</sup> lõigetes 4–5 koondatakse ERJK volitused teha ettekirjutus erakondadele ja teistele sättes nimetatud adressaatidele seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks.
- ✓ EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 8 sisaldab õiguslikku alust, mis muudab ERJK ettekirjutuse, millega nõutakse keelatud annetuse riigi tuludesse kandmist, täitedokumentiks TMS-i tähenduses.

Lõigetes 1–3 sätestatud uurimisvolituste puhul tuleb silmas pidada seda, et tegemist on volitustega, mille eesmärk on tagada EKS-is sätestatud nõuete täitmine (ja ka seaduse rikkumise lõpetamine). Võttes arvesse, et teatud EKS-is sätestatud nõuete rikkumised on omakorda tagatud vääriteokaristustega (vt EKS-i 2<sup>2</sup>. peatükk), tuleb tõendite ületõstmisel järelevalvelisest haldusmenetlusest vääriteomenetlusse arvestada asjasse puutuvate isikute põhiseaduslikke menetlustagatise,<sup>12</sup> eelkõige enese mittesüüstamise privileegi (PS-i § 22 lõige 3).

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 1.** Kavandatud lõige 1 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on käesoleva seaduse täitmise kontrollimiseks õigus ettekirjutusega kohustada erakonda, erakonna nimekirjas kandideerinud isikut, valimisliitu, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikut, üksikkandidaati, erakonna sidusorganisatsiooni ja muud isikut esitama komisjoni määratud tähtjaks dokumente ja teavet. Kolmandalt isikult võib nõuda dokumente ja teavet, kui on alust arvata, et isikul on järelevalve teostamiseks vajalikku teavet.*“ Lõike 1 puhul on tegemist volitusega, millele tuginedes saab ERJK haldusaktiga kohustada sättes nimetatud isikuid esitama ERJK-le nõutud dokumente ja teavet. Kõnealune 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 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 efektiivselt tööriist EKS-is sätestatud nõuete tagamisel.

Kavandatud sättega kaotatakse EKS-i § 12<sup>11</sup> kehtivas lõikes 6 ja lõike 1 punktis 6 sätestatud süsteem, kus ERJK on enne dokumentide haldusaktiga nõudmist kohustatud dokumente nõudma esmalt kirjalikus taotluses, andma tähtaja ning on alles seejärel õigustatud tegema ettekirjutuse, milles tuleb määrata uus vabatahtliku täitmise tähtaeg. Taoline mitmesse etappi jaotatud dokumentide nõudmise volitus võib mõningatel juhtudel osutada ebapraktiliseks ja takistavaks. PS-i § 3 lõikest 1 tuleneb, et seaduses peab igal juhul sisalduma volitusnorm dokumentide ja teabe väljaandmist kohustava haldusakti andmiseks. Nimetatud haldusaktis tuleb haldusakti adressaadile määrata piisav tähtaeg dokumentide ja teabe esitamiseks. Tähtaja võib ühildada sunniraha kohaldamiseks vajaliku vabatahtliku täitmise tähtajaga. Seaduse tasandil ei pea aga olema reguleeritud ERJK võimalus paluda vabatahtlikult dokumentide ja teabe väljaandmist, s.t palve esitada dokumendid ja teave haldusakti vormistamata. Palve esitada dokumendid ja teave vabatahtlikult võib ERJK esitada ka edaspidi. Teatud olukordades on taolise palve esitamine otstarbekas, kuid ette võib tulla olukordi, kus ERJK peab tegutsema operatiivselt. Sellisel juhul saaks kehtivas EKS-i § 12<sup>11</sup> lõikes 6 ja lõike 1 punktis 6 sätestatud mitmesse etappi jaotatud dokumentide nõudmise menetlus seaduse täitmisel takistuseks.

Võrreldes kehtiva õigusega võimaldab säte küsida dokumente ja teavet ka kolmandatelt isikutelt. Dokumentide ja teabe nõudmise volituse kasutamise eelduseks on esiteks, et dokumentide ja teabe küsimine on vajalik „käesoleva seaduse täitmise kontrollimiseks.“ Eelnimetatud eeldusest (dokumendi või teabe esitamine peab olema seotud EKS-i täitmise

---

<sup>12</sup> Riigikohtu kriminaalkollegiumi 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.“

kontrollimisega) tuleneb, et dokumentide ja teabe nõudmisel peab olema piisav seos EKS-is sätestatud nõuete täitmise kontrolliga. Teiseks peab ERJK kolmandalt isikult dokumentide ja teabe küsimisel näitama, miks on alust arvata, et kolmandal isikul on järelevalveks vajalikku teavet. Täpsustuse tingib see, et kolmas isik ei ole üldjuhul EKS-is sätestatud reeglitele allutatud isik. Seetõttu ei allu kolmandad isikud üldjuhul ka ERJK kontrollile. Kolmandalt isikult dokumentide ja teabe nõudmine eeldab niisiis, et ERJK suudab põhjendada, miks on dokumente ja teavet vaja küsida just kolmandalt isikult. Kolmandaks peab ERJK näitama, et kolmandal isikul võib olla „vajalikku teavet“. Kolmandalt isikult küsitud teave on üldjuhul vajalik üksnes siis, kui ERJK-l ei ole teavet võimalik küsida erakonnalt, valimisliidult või mõnelt teiselt erakonnaseaduses sätestatud kohustustele allutatud isikutelt. See tähendab, et ERJK peab esmajoonel püüdma infot koguda EKS-i järelevalvele allutatutelt.

Kolmandalt isikult dokumente ja teavet nõudes peab ERJK eelnimetatud tingimuste olemasolu põhjendama ettekirjutuses, millega dokumente või teavet nõutakse (vt HMS-i § 56).

Kavandatud sättes ettenähtud volitusele tuginedes saab välja nõuda dokumente ja teavet. Dokumendiks võib lugeda kirjalikus vormis talletatud informatsiooni, millel on õiguskäibes tõendamiskõlblikkus. Teabe alla kuulub igasugune muu informatsioon, sõltumata selle talletamise vormist (nt heli- või videosalvestis).

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 2.** Kavandatud lõige 2 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on käesoleva seaduse täitmise kontrollimiseks õigus ettekirjutusega kohustada lõikes 1 nimetatud isikut andma komisjoni määratud viisil ja tähtajaks 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 seda, et lõikes 1 nimetatud isikutel on EKS-is sätestatud nõuete üle järelevalve tegemisele kaasaaitamiskohustus. Lõige 2 on mõeldud eelkõige taoliste selgituste küsimise jaoks, mida isik saab ERJK-le anda kohale tulemata (nt kirjalikult vastates või telefoni teel). Millisel viisil ja millise tähtaja jooksul ERJK selgituste andmist nõuab, on komisjoni kaalutusõiguslik otsus. Selgituste andmise viisi puhul tuleb märkida, et komisjonil on sättest tuleneva volituse alusel õigus määrata, et isik annab selgitusi isiklikult, s.t ei lase end esindada. Kui ERJK soovib, et isik annab selgitusi kohapeal ja vahetult, on selleks asjakohane säte kavandatud EKS-i § 12<sup>11</sup> lõikesse 3.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 3.** Kavandatud lõige 3 sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on õigus ettekirjutusega 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 rakendamise võimalusele kutse peale ilmumata jätmise korral.*“ 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 eesmärki, 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).

**Eelnõu § 1 punkt 26 - EKS § 12<sup>11</sup> lõige 4.** Kavandatud lõige 4 sätestab: „*Kui erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik, üksikkandidaat või erakonna sidusorganisatsioon on jätnud täitmata kohustuse esitada tähtpäevaks käesoleva seadusega nõutud aruanne või selles esineb puudusi või on jätnud vastuvõetud annetuse kajastamata, kohustab erakondade rahastamise järelevalve komisjon*

*ettekirjutusega esitama nõutud aruande, kõrvaldama aruande puudused või kajastama vastuvõetud annetuse komisjoni määratud tähtjaks.*“ Tegemist on ettekirjutuse (s.t haldusakti, mis paneb isikule kohustuse) tegemise õigusliku alusega nendeks puhkudeks, kus rikutud on seaduses sätestatud aruandlusnõudeid.

Iseenesest on erakond ja teised sätte adressaadid kohustatud aruandlusnõudeid järgima otse seaduse kohaselt. Ettekirjutusvolitus on vajalik eelkõige juhtudeks, kus seaduse nõue on jäänud täitmata või seda ei ole täidetud kohaselt ning kui seaduse nõudeid ei täideta ka ettekirjutuses märgitud tähtjaks. Nimelt avaneb sellises olukorras ERJK-l õigus rakendada sunniraha (vt eelnõuga kavandatud EKS-i § 12<sup>12</sup> lõige 1). Sunniraha rakendamine ilma eelneva ettekirjutuseta – ja üldjuhul sellele lisatud sunnirahahoiatuseta – ei ole ATSS-i järgi võimalik.

Kavandatud säte ei hõlma sidusorganisatsioonidest teavitamise ning nende haldusaktiga tuvastamise korda. Sidusorganisatsiooni tuvastamise volitus on reguleeritud eelnõuga kavandatud EKS-i §-s 12<sup>6</sup>.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 5.** Kavandatud EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 5 näeb ette järgmist: „*Kui erakond, erakonna nimekirjas kandideerinud isik, valimisliit, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik, üksikkandidaat või erakonna sidusorganisatsioon on jäänud keelatud annetuse käesoleva seaduse § 12<sup>4</sup> lõigetes 1–3 nimetatud juhtudel riigi tuludesse kandmata, kohustab erakondade rahastamise järelevalve komisjon ettekirjutusega kandma keelatud annetus komisjoni määratud tähtpäevaks riigi tuludesse.*“ Tegemist on ettekirjutuse (s.t haldusakti, mis paneb isikule kohustuse) tegemise õigusliku alusega nendeks puhkudeks, kus rikutud on seadusest tulenevat kohustust kanda keelatud annetus seaduses märgitud tähtaja möödudes (vt EKS § 12<sup>4</sup> lõiked 1 ja 2) riigi tuludesse.

EKS-i § 12<sup>11</sup> lõikele 5 saab tugineda juhtudel, kus kõne all on keelatud annetuse riigi tuludesse kandmata jätmise. Kui kõne all on seadusega kooskõlas oleva annetuse aruandes kajastamata jätmise, saab rakendada sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud volitusi. Eelnõuga muudetav erakonnaseadus ei kohusta seadusega kooskõlas olevat, kuid aruandes kajastamata jäänud annetust riigi tuludesse kanda.

Keelatud annetuse riigi tuludesse kandmise ettekirjutuse puhul näeb nii kehtiv või kui ka eelnõukohane volitusnorm ette seotud otsuse, kuna kasutatud on kindlat kõneviisi („kohustab“). See tähendab, et kui sätte adressaat on keelatud annetuse jäänud seaduses sätestatud tähtaja möödudes riigi tuludesse kandmata, on ERJK kohustatud ettekirjutuse tegema ning tal puudub õigus jätta keelatud annetus erakonnale. Oluline on, et EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikest 1 tulenevalt ei vabane erakond (ja teised sätte adressaadid) keelatud annetuse riigi tuludesse kandmise kohustusest sel viisil, kui kannab annetuse selle teinud isikule EKS-i § 12<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud tähtaja möödudes tagasi. Ei erakond ega ka teised sätte adressaadid ei ole selleks hetkeks ei EKS-ist ega ka tsiviilõigusest tulenevalt kohustatud keelatud annetust selle teinud isikule tagasi kandma.

Tähtaja seadmisel on ERJK-l kaalutusõigus. ERJK määratud tähtjast tõukuvad aga järgmised kõne alla tulevad meetmed, nt riigieelarvelise eraldise kinnipidamine ning ettekirjutuse sundtäitmine. Tähtaja määramisel tuleb muuhulgas arvesse võtta, et mida pikem on ettekirjutuse adressaadile jäetud tähtaeg, seda ulatuslikumalt on ohustatud erakondade ja muude poliitikakujundamises osalevate isikute vaheline aus konkurents.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 6.** Kavandatud EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 6 näeb ette järgmist: „*Käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 nimetatud ettekirjutuse võib anda menetlusosalist eelnevalt ära kuulamata. Käesoleva paragrahvi lõigetes 4 ja 5 nimetatud ettekirjutus avalikustatakse viivitamata pärast selle kättetoimetamist adressaadile.*“ Sättega täpsustatakse EKS § 12<sup>11</sup> lõigetes 1–5 sätestatud ettekirjutuste andmise menetlus- ja avalikustamisreegleid.

EKS-i § 12<sup>11</sup> lõigetes 1–3 sisalduvad ERJK uurimisvolitused, s.t volitused saamaks informatsiooni EKS-is sätestatud nõuete täitmise kohta. Kuna eelnimetatud lõigete alusel ERJK alles kogub informatsiooni, mille alusel hindab, kas EKS-i § 12<sup>11</sup> lõigetes 4 või 5 nimetatud alustel on vaja anda ettekirjutus, on eraldiseisev ärakuulamine uurimisvolituste rakendamiseks tihti ebapraktiline (näiteks oleks ebapraktiline kuulata ära isiku seisukohad dokumentide ja teabe nõudmisel, kui ettekirjutuse eesmärk ongi välja nõuda dokumendid ja teave). Seetõttu kavandatakse EKS-i § 12<sup>11</sup> lõike 6 esimesse lausesse ERJK õigus teha lõigete 1–3 ettekirjutused ilma eraldiseisva ärakuulamiseta. Taolise erisätte puudumisel tuleks ka HMS-ist kõne alla ära kuulamata jätmise erand, täpsemalt HMS-i § 40 lõike 3 punkt 4. HMS lubab eriseadustes kehtestada veel erandeid (vt HMS-i § 40 lõike 3 punkt 7). Rõhutada tuleb, et ettekirjutuse adressaadi ja muu menetlusosalise kuulamata jätmise võimalus on ERJK-le antud kaalutusõiguslikult. Kui enne dokumentide, teabe või selgituste nõudmist või isiku ilmuma kohustamist soovib ERJK isiku seisukohad ja vastuväited ära kuulata, on see jätkuvalt võimalik.

Lõike 6 teine lause puudutab EKS-i § 12<sup>11</sup> lõigetes 4 ja 5 reguleeritud ettekirjutusi. Kehtivas õiguses ei ole selge, millal peab ettekirjutuse avaldama. AvTS, mis kohaldub ka ERJK tegevusele, sätestab, et ettekirjutus avalikustatakse selle *jõustumisel* (AvTS-i § 28 lõike 1 punkt 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 viivitamata pärast ettekirjutuse kättetoimetamist selle adressaadile (kuna lõikes 5 nimetatud haldusaktid on isikule koormavad, tuleneb HMS-ist haldusakti kättetoimetamise nõue, vt HMS-i § 62 lõige 2). Avalikustamiskohustuse sidumine isikule kättetoimetamisega tähendab omakorda seda, et ettekirjutus avalikustatakse sõltumata sellest, kas isik pöördub haldusakti vastu kaebusega kohtusse või mitte.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 7.** Kavandatud lõige 7 näeb ette järgmist: „*Ettekirjutusele kirjutab alla erakondade rahastamise järelevalve komisjoni esimees või aseesimees.*“ Tegemist on sättega, mis sisaldub ka kehtivas õiguses.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 8.** Lõige 8 näeb ette järgmist: „*Ettekirjutus, millega kohustatakse kandma keelatud annetus komisjoni määratud tähtpäevaks riigi tuludesse, 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 § 12<sup>12</sup> lõikes 3 nimetatud riigieelarve eraldise vähendamisega. Ettekirjutusele lisab kinnituse selle sundtäidetavuse kohta erakondade rahastamise järelevalve komisjon.*“ Säte on oluline, et muuta ettekirjutus, millega kohustatakse kandma keelatud annetus riigi tuludesse, sundtäidetavaks täitemenetluses. Kohustus kanda keelatud annetus – täpsemalt öeldes keelatud annetuse väärtuses rahasumma – riigi tuludesse on olemuselt avalik-õiguslik rahaline kohustus. Selleks, et haldusakt, mis paneb adressaadile avalik-õigusliku rahalise kohustuse – maksmise kohustuse, oleks täitedokument TMS-i tähenduses, peab eriseadus tegema sellekohase viite (vt TMS-i § 2 lõike 1 punkt 21: „seaduses sätestatud juhul“). ERJK ettekirjutus on sundtäidetav üksnes ettekirjutuses antud tähtaja möödumisel (s.t kui kohustust ei ole tähtpäevaks täidetud). Teiseks on ettekirjutuses märgitud kohustus kanda keelatud annetus riigi tuludesse 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 § 12<sup>12</sup> lõikes 3 nimetatud riigieelarve eraldise vähendamisega. “ Nimelt on riigieelarve eraldise vähendamine ühest küljest lihtsam viis, kuidas saavutada keelatud annetuse riigi tuludesse 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.

Kavandatud 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 reegluga. Erakondadel ja teistel isikutel, kellele reegel laieneb, ei ole kaitstud ootus eeldada, et riik ei täida enda pandud avalik-õiguslikke kohustusi sunniga. Seetõttu on kavandatu põhiseadusest tuleneva õigusriigi põhimõttega kooskõlas.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>12</sup> – 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 kavandatud sunniraha rakendamise alus;
- ✓ lõigetesse 2–4 on kavandatud riigieelarve eraldiste vähendamise meetme alused ja
- ✓ lõigetesse 5–8 intresside nõudmise alus.

**EKS-i § 12<sup>12</sup> lõige 1** sätestab: „Erakondade rahastamise järelevalve komisjon võib rakendada käesoleva seaduse § 12<sup>11</sup> lõigete 1–3 ning lõike 4 alusel pandud kohustuse 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-i § 2 lõikest 4, mille kohaselt ATSS-is sätestatud ei kohaldata haldusorgani ettekirjutuste täitmisele, millega kohustatakse isikut maksma raha.

**EKS § 12<sup>12</sup> lõige 2** sätestab: „Kui riigieelarvest eraldisi saav erakond ei ole kandnud keelatud annetust ettekirjutuses määratud tähtpäevaks riigi tuludesse, on erakondade rahastamise järelevalve komisjonil õigus vähendada § 12<sup>7</sup> lõigete 1 ja 2 alusel makstavat eraldist.“

Muudatuse eesmärk on täpsustada riigieelarve eraldise vähendamise korda. Ka kehtiv õigus näeb ette riigieelarve eraldiste vähendamise (vt EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 2<sup>1</sup>). Paraku on ERJK praktikas osutunud riigieelarve eraldiste vähendamise meede probleemseks. Eelnõu teeb riigieelarve eraldiste vähendamise meetmes kaks olulist muudatust.

Esiteks, muudetakse riigieelarve eraldiste vähendamise meetme olemust ja eesmärki. Nimelt kujundatakse riigieelarve eraldise vähendamise meede ümber valdkondlikuks täitemeetmeks. Riigieelarve eraldise vähendamise meetme eesmärk on pidada eraldistest kinni see summa, mille erakond on kohustatud riigi tuludesse kandma. Ehk teisisõnu, riik hakkab eraldiste vähendamise teel ettekirjutusega pandud kohustust ise sundtäitma. Nimetatud eesmärk erineb kehtiva EKS-i § 12<sup>11</sup> lõikes 2<sup>1</sup> sätestatud kontseptsioonist. Kehtiv õigus näeb ette, et kui keelatud annetust ei kanta ettekirjutuses märgitud tähtajaks riigi tuludesse, vähendatakse § 12<sup>7</sup> 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 haldussanktsioonina. Riigieelarve eraldiste vähendamise kasutamine haldussanktsioonina on probleemne mitmel põhjusel. Eraldiste vähendamine § 12<sup>11</sup> lõikes 2<sup>1</sup> kehtival kujul on küsitav näiteks seetõttu, et väiksema keelatud annetuse puhul karistatakse ettekirjutuse adressaati karmimalt kui suurema annetuse puhul. Nimelt näeb säte ette eraldiste vähendamisele 20-protsendise lae. Teiseks on küsitav, kuidas suhestub EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 2<sup>1</sup> kui haldussanktsioon EKS-i §-s 12<sup>18</sup> sätestatud vääртеokoosseisuga ja KarS-i

§-s 402<sup>1</sup> sätestatud kuriteokoosseisuga. Kuna mõlemad on karistavad meetmed, võib probleemseks osutada kooskõla topelt karistamise keeluga.<sup>13</sup>

Teiseks täpsustatakse riigieelarve eraldiste vähendamise korda. Oluline muudatus on see, et ERJK saab õiguse ise eraldisi kinni pidada.

**EKS § 12<sup>12</sup> lõige 3** sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon vähendab riigieelarve igakuist eraldist ettekirjutuses määratud tähtpäevale järgnevast kalendrikuust. Eraldist vähendatakse 50 protsendi ulatuses niikaua, kuni keelatud annetuse summa on eraldistest täies ulatuses kinni peetud, kuid mitte kauem kui 12 kuud.*“

Selle sättega nähakse ette ERJK kohustus kinni pidada riigieelarve eraldisi ning eraldiste kinnipidamise täpsema korra. Eraldisi peetakse kinni iga kuu 50 protsendi ulatuses seni, kuni keelatud annetuse summa on eraldistest kinni peetud. Kui erakond saab igakuist eraldist näiteks 100 000 eurot ning keelatud annetuse suurus on 210 000 eurot, peetakse eraldiste vähendamise otsusele järgnevast kuust esimesel, teisel, kolmandal ja neljandal kuul kinni iga kuu 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, saab ERJK algatada ettekirjutuse alusel täitemenetluse.

Sätte 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, 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 § 12<sup>7</sup> lg 1). Õigus toetuse väljamaksmisele on ühe kuu toetuse ulatuses. Ükski erakond ei saa korraga välja nõuda kogu riigieelarve eraldist.

**EKS-i § 12<sup>12</sup> 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.*“ 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, tuleb esmalt kasutada seda meetet.

**EKS-i § 12<sup>12</sup> 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 riigi tuludesse, kuni päevani, mil annetus on kantud riigi tuludesse, riigieelarvelisi eraldisi on vastavas ulatuses vähendatud või ettekirjutusega pandud kohustus on sundtäidetud täitemenetluses.*“ Sätte eesmärk on kehtestada kohustus tasuda

---

<sup>13</sup> Kuigi tuleb nentida, et rangelt võttes karistab EKS-i § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> seda, et ettekirjutuse adressaat ei ole kandnud keelatud annetust riigi tuludesse, EKS-i § 12<sup>18</sup> aga seda, et keelatud annetus 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.



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 suurus on võetud eeskju maksukorralduse seadusest. Nimelt näeb MKS-i § 115 lõige 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-i § 117 lõige 1 sätestab, et MKS-i §-des 115 ja 116 sätestatud intressimäär on 0,06 protsenti päevas. Maksusummalt intressi arvutamine ning keelatud annetuse summalt intressi arvutamine on sarnased. Mõlemal juhul on isiku käes rahasumma, mis kuulub tasumisele riigi tuludesse. Intress on 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 keelatud annetust mingil perioodil ja mingis ulatuses tasuta kasutanud. Seetõttu on vajalik ka intresside maksmise kohustus. Eelnõuga jäetakse kehtivast õigusest välja viivis. EKS-is sätestatud viivise eesmärk on sanktsioneerida ettekirjutuse täitmisega viivitamist (vt EKS-i § 12<sup>12</sup> lõige 2). Kuna ERJK ettekirjutused, mis panevad adressaadile kohustuse kanda keelatud annetus riigi tuludesse, muutuvad täitemenetluses täidetavaks, muutub kehtivas EKS-is sätestatud viivis tarbetuks.

**EKS-i § 12<sup>12</sup> lõige 6** sätestab: „*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon määrab ettekirjutusega kindlaks riigi tuludesse tasumisele kuuluva intressisumma. Ettekirjutuses märgitakse kohustuse täitmise tähtaeg.*“ Intressisumma määratakse kindlaks haldusaktiga, mis kohustab maksma riigi tuludesse mingi konkreetse intressisumma. Intressisumma saab kindlaks määrata siis, kui kogu keelatud annetus on riigi tuludesse kantud. Kuivõrd keelatud annetuse saab riigi tuludesse kanda ka osade kaupa, tuleb intresse arvutada iga osa kohta eraldi.

**EKS-i § 12<sup>12</sup> lõige 7** sätestab: „*Kui riigieelarvest eraldisi saav erakond ei ole kandnud intressisummat ettekirjutuses määratud tähtpäevaks riigi tuludesse, 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-i § 12<sup>12</sup> lõige 8** sätestab: „*Ettekirjutus, millega kohustatakse kandma intressisumma riigi tuludesse, 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 § 12<sup>12</sup> lõikes 3 nimetatud riigieelarve eraldise vähendamisega. Ettekirjutusele lisab kinnituse selle sundtäidetavuse kohta erakondade rahastamise järelevalve komisjon.*“ Kuna ettekirjutus, mis kohustab riigi tuludesse kandma mingi kindla intressisumma, paneb adressaadile avalik-õigusliku rahalise kohustuse, on ka see TMS-i korras sundtäidetav, kui seadus teeb sellekohase viite. Tegemist on viitega TMS-i § 2 lõike 1 punktile 21.

**Eelnõu § 1 punkt 26 – EKS-i § 12<sup>13</sup> – erakondade rahastamise järelevalve komisjoni tegevuse peale kaebuse esitamine.** EKS-i § 12<sup>13</sup> 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 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, 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 näiteks sunniraha rakendamine.

**Eelnõu § 1 punkt 27 – EKS-i § 12<sup>17</sup> lõige 1.** Lõikes 1 asendatakse tekstiosa „*Erakonnale tehtud annetuste registri pidamise*“ tekstiosaga „*Erakonna tulude ja kulude aruande esitamine*“. Sätte muutmise põhjuseks on see, et annetuste registreid enam ei peeta. Nende asemel esitatakse tulude ja kulude aruandeid.

**Eelnõu § 1 punkt 28 - EKS § 13 lõige 11 – EKS § 13** täiendatakse uue lõikega 11 järgmises sõnastuses: „*Käesoleva seaduse § 12<sup>7</sup> lõiget 7 kohaldatakse, kui kohtuotsus on jõustunud pärast 2025. aasta 1. jaanuari.*“ Erakonnaseaduse rakendussätetesse lisatakse säte, mis täpsustab, et kuriteo eest süüdi mõistetud erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamine rakendub pärast seadusemuudatuse jõustumiskuupäeva jõustunud süüdimõistvate kohtuotsuste puhul.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust (KOVVS).

**Eelnõu § 2 punktid 1–5 – KOVVS-i § 31<sup>1</sup> lõige 1.** Eelnõus sätestatakse nõue, et valimisliit peab kohalikel valimistel osalemiseks edaspidi olema juriidiliselt vormilt mittetulundusühing (MTÜ), kellele laieneb mittetulundusühingute seadus EKS-is sätestatud erisustega. Kehtiva seaduse alusel ei ole valimisliit juriidiline isik, vaid hääleõiguslike Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike moodustatud ühendus (seltsing). Samas on mõistlik, et valimisliit oleks sarnaselt erakonnale MTÜ, sest valimisliidu puhul on tegemist nii öelda kohaliku tasandi erakonnaga. Kui erakonna registreerimiseks on nõutav EKS-i § 6 lõike 2 kohaselt vähemalt 500 liiget, siis valimisliidu registreerimiseks seesugust nõuet ei ole ka edaspidi.

Erakonda saavad PS-i § 48 lõike 1 teise lause kohaselt kuuluda ainult Eesti kodanikud. EL-i kodanikel on õigus kuuluda Eesti erakondadesse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 19 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse kohaselt. Valimisliitu PS ei maini ning kuna kohalikel valimistel võivad EL-i kodanikud kandideerida, võivad nad kuuluda ka valimisliitu.

Valimisliidule laienevad juba kehtivas õiguses (EKS-i § 5<sup>1</sup>) erakonna sätestatud rahastamise põhimõtted. Kuna valimisliit moodustatakse selleks, et kandideerida kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, kohaldatakse edaspidi valimisliidu rahastamisele ja selle kontrollimisele erakonnale sätestatud tingimusi. Sarnaselt erakonnaga peab valimisliit esitama valimiskampaania aruande ning kajastama selles kõik saadud annetused ja teised rahastamise allikad ja tehtud kulutused. Erinevalt erakonnast ei pea valimisliit annetuste registrit, vaid kajastab oma annetused valimiskampaania aruandes ja majandusaasta aruandes.

Valimisliitu pole edaspidi vaja eraldi registreerimiseks esitada, teda registreerida ega registreerimisest keelduda, sest kui valimisliit on MTÜ, siis tema asutamine käib MTÜS alusel - seega tunnistatakse vastavad sätted KOVVS-s kehtetuks.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse krediitiasutuste seadust (KAS).

**KAS-i § 88 lõike 5 punkt 10<sup>1</sup> – KAS-i § 88 lõiget 5** täiendatakse punktiga 10<sup>1</sup> 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-i §-s 12<sup>5</sup> nimetatud kohustust ei ole võimalik kontrollida. ERJK-l saab õiguse kontrollida EKS-i §-s 12<sup>5</sup> nimetatud isikute arvelduskontode olemasolu, tehes krediidasutusele sellekohase päringu.

Eelnõukohase seaduse §-ga 4 nähakse ette, et seadus jõustub 2025. aasta 1. jaanuaril. Jõustumise tähtajaks on valitud 1. jaanuar 2025, kuna see võimaldab ERJK-l muuta ja kohandada vajaduse korral oma töömehhanisme. Sellised kohandused võivad osutuda vajalikuks sidusorganisatsioonidest teavitamise kvartaalse kohustuse tõttu.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uusi termineid. Samas on uus sisu antud EKS-s kasutusel olevatele terminitele annetus ja erakonna sidusorganisatsioon ning KOVVS-s kasutusel olevale terminile valimisliit.

#### **5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele**

Euroopa Liidu õigus kõnealust valdkonda ei reguleeri.

#### **6. Seaduse mõjud**

##### **6.1. Kavandatud muudatused**

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

Sisulised muudatused on järgmised (järjekord eelnõu järgi):

- erakonnal tuleb edaspidi kvartaliaruandes eraldi välja tuua uuringute ja andmekorje kulud;
- erakondade jaoks kaotatakse laenulepingutest tulenevate kohustuste summa ülempiir, mis praegu on 25% erakondadele riigieelarvest eraldatavast summast;
- täpsustatakse seaduse sõnastust ning sõnaselgelt lubatakse erakondadele annetusi teha ka Eestis püsivalt elavatel EL-i kodanikel;
- seaduses sätestatakse selgelt, et keelatud annetuse teinud isik ei või nõuda üleantu ja sellest saadud kasu tagastamist;
- 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 keelatud annetuse riigi tuludesse;
- laiendatakse erakonna sidusorganisatsiooni mõistet nii, et see katab sihtasutusi ja mittetulundusühinguid olenemata edaspidi sellest, kas erakond on sidusorganisatsiooni asutaja/liige või mitte;
- kehtestatakse erakondadele kohustus teavitada ERJK-d oma sidusorganisatsioonidest kord kvartalis;
- ERJK-le antakse volitus erakonna sidusorganisatsiooni tuvastamiseks;

- Riigieelarvelised eraldised kannab erakondadele edaspidi Siseministeeriumi asemel üle ERJK;
- kuriteo toimepanemise eest süüdi mõistetud erakonna igakuist riigieelarvelist eraldist vähendatakse edaspidi 50 protsenti kuni karistuse kehtivuse lõppemiseni (kolm aastat);
- võrreldes kehtiva seadusega 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;
  - ERJK-le antakse õigus kontrollida erakondade makse- ja muude kontode olemasolu krediitiasutustes;
- sätestatakse selgelt, et ERJK ettekirjutus avalikustatakse viivitamata pärast ettekirjutuse kättetoimetamist selle adressaadile;
- sätestatakse, et ERJK ettekirjutus, millega kohustatakse kandma keelatud annetus riigi tuludesse, on täitedokument TMS-i § 2 tähenduses;
- muudetakse riigieelarve eraldise vähendamise korda, kui riigieelarvest eraldist saav erakond ei ole kandnud keelatud annetust tähtpäevaks riigi tuludesse – kehtiva EKS-i § 12<sup>11</sup> lõikes 2<sup>1</sup> sätestatud haldussanktsiooni asemel hakkab riik ettekirjutusega pandud kohustust ise eraldise vähendamise teel täitma;
- kehtestatakse keelatud annetuse summalt intressi tasumine, mille eesmärk on sätestada rahaline tasu keelatud annetuse kasutamise eest.
- kehtestatakse nõue, et valimisliit peab kohalikel valimistel osalemiseks edaspidi olema mittetulundusühing, mitte seltsing.

## 6.2. Majanduslik mõju – mõju mittetulundussektorile<sup>14</sup>

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

Muudatused on tervikuna suunatud erakondade rahastamise läbipaistvuse suurendamisele, tõhustades selleks ERJK järelevalvet EKS-is sätestatud nõuete täitmise üle. Lisaks erakondadele puudutavad mitmed muudatused ka valimisliite, üksikkandidaate ja erakonna või valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikuid. Seega on otstarbekas vaadelda neid ühendusi ja isikuid ühtse sihtrühmana.

Eelnõu koostamise ajal oli äriregistris registreeritud 13 erakonda<sup>15</sup>, kellest kõik ei ole siiski poliitiliselt aktiivsed. Rahastamise järelevalvet puudutavad muudatused mõjutavad rohkem neid erakondi, kellel on aktiivne tegevus. ERJK-le esitatud aruannete põhjal said 2023. aastal vähemalt mingit tulu üksteist erakonda<sup>16</sup>.

Erinevalt erakondadest ei ole valimisliidud kehtiva regulatsiooni kohaselt juriidilised isikud, vaid seltsingud, ning nende arv on olnud perioodiliselt muutuv, sõltudes peaaesjalikult valimiste toimumisajast. Enamasti moodustatakse valimisliit kohaliku omavalitsuse volikogu valmistel

<sup>14</sup> Mõjuvaldkondade määratlemisel on aluseks võetud mõjude määratlemise kontrollküsimustik ([www.just.ee/oma](http://www.just.ee/oma)).

<sup>15</sup> E-äriregistri andmed erakondade ja nende liikmete kohta: [https://ariregister.rik.ee/est/political\\_party](https://ariregister.rik.ee/est/political_party).

<sup>16</sup> Erakondade tulud 2023. aastal: [https://www.erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud?party=all&group=all&period=2023&quarter=&period\\_to=2023&person=](https://www.erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud?party=all&group=all&period=2023&quarter=&period_to=2023&person=)

kandideerimiseks. Sihtrühma indikatiivse suurusena võib välja tuua, et 2021. aastal toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osales 136 valimisliitu, üksikkandidaate oli neil valimistel 43<sup>17</sup>.

Sihtrühma igapäevast tegevust mõjutab enim EKS-i § 12<sup>4</sup> lõike 1 muudatus, millega sätestatakse objektiivne tähtaeg (30 päeva), mille jooksul tuleb tagastada keelatud annetus selle teinud isikule. Kohustus keelatud annetus tagastada ei ole isenesest uus. Küll aga on uus objektiivse tähtaja määramine, millest alates tuleb keelatud annetus kanda igal juhul riigi tuludesse. See tähendab, et suureneb annetuse saaja hoolsuskohustus annetuse lubatavuse kontrollimisel. Kui keelatud annetust tähtaegselt ei tagastata, tuleb kanda vastav summa riigi tuludesse. Uue muudatusena näeb eelnõu ette intresside tasumise kohustuse, kui keelatud annetust riigi tuludesse tähtaegselt ei kanta. Seega avaldab muudatus sihtrühmale regulaarset mõju, mis võib teatud juhtudel tähendada ka otsest rahalist kulu intressidena (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 füüsiliselt isikutelt keskmiselt 1229 rahalist annetust<sup>18</sup>. Keskmiselt tähendab see umbes 102 rahalist annetust kuus, mille vastavuses EKS-i §-le 12<sup>3</sup> tuleb erakonnal veenduda.

**Tabel 1.** Parlamendis esindatud erakondade 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
Keskmine rahalise annetuse summa (€)	311	366	1210	111	354
Rahaliste annetuste mediaansumma (€)	41	100	78	20	50

Muudatused, mis puudutavad erakondade sidusorganisatsioone, avaldavad vähest mõju ka erakondadele. Kui praegu erakondadel justkui ei ole sidusorganisatsioone, mis vastaks EKS-i § 12<sup>6</sup> kehtivas lõikes 1 sätestatud sidusorganisatsiooni definitsioonile, siis edaspidi määratlust muudetakse. Eelnõu kohaselt on erakonna sidusorganisatsioon järgmine sihtasutus või mittetulundusühing:

- erakonna noorteühendus;
- erakonna piirkondlik või üleriigiline liikmeühendus;
- mille põhieesmärk või -tegevus on erakonna või valimisliidu heaks või teiste erakondade või valimisliitude vastu kampaaniate korraldamine või annetuste kogumine.

See tähendab mitme ühenduse liigitumist sidusorganisatsiooniks. Erakondade halduskoormust suurendab kavandatav kohustus hakata teavitama ERJK-d oma sidusorganisatsioonidest regulaarselt, s.o kord kvartalis (kavandatav EKS-i § 12<sup>6</sup> lõike 5 muudatus). Kuna teavituse saab esitada koos igas kvartalis esitatava aruandega, siis on lisanduv halduskoormus siiski marginaalne. Vähesel määral ja kaudselt mõjutab erakondi ka ERJK-le antav õigus tuvastada oma otsusega, kas sihtasutus või mittetulundusühing vastab sidusorganisatsiooni definitsioonile. ERJK-l on volitused saada selle kontrollimiseks dokumente või selgitusi muuhulgas erakondadelt.

<sup>17</sup> Kohalikud valimised 2021: <https://www.valimised.ee/et/kohalikud-valimised-2021>.

<sup>18</sup> Andmed põhinevad viie parlamendis esindatud erakonna 2021. aasta kvartaliaruannetel, mis erakonnad esitasid ERJK-le vastavalt EKS § 12<sup>1</sup> 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.

Kvartaalse aruande koostamisel tuleb edaspidi poliitilise tegevuse kuluna esitada eraldi uuringute ja andmekorje kulud. Muudatus suurendab vähesel määral erakondade aruandluskohustust (halduskoormust).

Kuigi ka ülejäänud muudatused mõjutavad erakondi, valimisliite, nende nimekirjades kandideerinud isikuid või üksikkandidaate, ei ole tegemist regulaarse mõjuga. Näiteks muudatused, mis suurendavad ERJK õigusi erakondade rahastamise järelevalve tegemisel, mõjutavad erakondi üksnes siis, kui ERJK kontrollib neid põhjalikumalt. 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.

Veelgi harvem tuleb ette juhtumeid, kus erakond mõistetakse süüdi kuriteo toimepanemises. Eelnõu näeb ette muudatuse, mille kohaselt hakatakse edaspidi kuriteo toimepanemise eest süüdimõistetud erakonnal vähendama riigieelarvelist eraldist. Eraldist vähendatakse igakuiselt 50 protsenti kuni karistuse kehtivuse lõppemiseni (kolm aastat). Läbi aastate on erakond kuriteo toimepanemises süüdi mõistetud kolmel korral<sup>19</sup>.

Valimisliidu moodustamisel tuleb edaspidi arvestada, et valimisliit peab olema mittetulundusühing, mitte seltsing, nagu seni. See tähendab neile valimisliitudele, mis soovivad jätkata tegevust valimisliiduna ning osaleda valimistel, kohustust registreerida ühing mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris (äriregistris), samuti täiendada nõudeid ühingu asutamisel ja juhtimisel, sh raamatupidamise korraldamisel.

**Sihtrühm:** erakondade sidusorganisatsioonid.

Nagu eelnevalt selgitatud, laiendatakse erakonna sidusorganisatsiooni definitsiooni nii, et see katab kõiki sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Edaspidi ei ole oluline, kas erakond on sidusorganisatsiooni liige või asutaja. Kõigil parlamendierakondadel on ühendusi, mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Mõne puhul on tegemist n-ö erakonnasisese ühendusega (liikmeühendusega), mis ei ole registreeritud eraldi juriidiliste isikutena. Teiste puhul on aga enamasti tegemist mittetulundusühingutega. ERJK-d ei ole teavitatud ühestki EKS-i § 12<sup>6</sup> 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 rakendumist.

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

Nimetus	Vorm	Muu info
Isamaa Noorteühendus ResPublica (reg kood 80329702)	MTÜ	Väljavõte põhikirjast: <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>
Isamaa Erakonna Naiskogu IREN (reg kood 80256587)	MTÜ	Väljavõte põhikirjast: <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>
Eesti Keskerakonna Noortekogu (reg kood 80132224)	MTÜ	Väljavõte põhikirjast:

<sup>19</sup> Kohtuasjad numbriga 1-14-3029, 1-19-5016 ja 1-08-10178.

		<i>Eesti Keskerakonna Noortekogu (edaspidi Noortekogu) on vabatahtlik poliitiline noorteühendus, mis tegutseb kooskõlas Eesti Keskerakonna põhikirja ja programmiga. Noortekogu on mittetulundusühing, mis juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi õigusaktidest, käesolevast põhikirjast, Noortekogu programmist ning Noortekogu arengukavast.</i>
MTÜ Sinine Äratus (reg kood 80365827)	MTÜ	Väljavõte põhikirjast: <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>
Noored Sotsiaaldemokraadid (reg kood 80124650)	MTÜ	Väljavõte põhikirjast: <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 demokraatialele ning rahvusvahelisele koostööle</i>
Naiskogu KADRI (reg kood 80199464)	MTÜ	Väljavõte põhikirjast: <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. /.../ Naiskogu loomulikuks liitlaseks on Sotsiaaldemokraatlik Erakond, kellega Naiskogu jagab ühiseid sotsiaaldemokraatlikke aateid. Naiskogu teeb koostööd ka teiste kodanikeühendustega, kellel on Naiskoguga samad eesmärgid.</i>

Sidusorganisatsioonide täpset arvu pärast eelnõu seadusena rakendumist ei ole võimalik prognoosida, eriti arvestades, et ERJK-le antakse õigus ise tuvastada, kas sihtasutus või mittetulundusühing vastab sidusorganisatsiooni definitsioonile. Võib siiski eeldada, et sihtrühm on väike.

Sihtrühmale ehk neile mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, mis määratletakse edaspidi sidusorganisatsioonidena, tähendab muudatus eelkõige seda, et erakonna tegevuse rahastamist ja järelevalvet puudutav kord laieneb ka neile (vt juba kehtivas õiguses EKS-i § 12<sup>6</sup> lõike 1 teine lause). See toob kaasa piirangud rahastamisele (sh annetustele), halduskoormuse kasvu aruandluse tõttu (kvartaliaruannete esitamise kohustus) ning allumise ERJK järelevalvele. See tähendab nendele organisatsioonidele tõenäoliselt nii töökorralduslikke muudatusi kui ka otsesest rahalist mõju. Ühest küljest vähenevad organisatsiooni tulud (nt annetused juriidilistelt isikutelt, piirangud laenamisel), teisest küljest võivad suurened (tööjõu)kulud. Arvestada tuleb ka ERJK järelevalvega kaasneva koormusega ning võimalike kuludega ettekirjutuste täitmisest ja kohtuvaidlustest.

Kuigi sihtrühmale kaasneb seadusega 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 ülesanne on kontrollida, kas erakond, valimisliit, üksikkandidaat ja erakonna sidusorganisatsioon järgivad erakonnaseaduses sätestatud nõudeid<sup>20</sup>. Samuti nõustab ERJK erakondi rahastamisküsimustes. ERJK-sse kuuluvad õiguskantsleri nimetatud liige, riigikontrolöri nimetatud liige, vabariigi valimiskomisjoni nimetatud liige ning lisaks kõigi Riigikogus esindatud erakondade nimetatud liikmed. Eelnõu koostamise ajal oli ERJK-s üheksa liiget, komisjoni tööd toetavad kolm ametnikku<sup>21</sup>.

Seadus sisaldab mitut muudatust, 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 kord. Lisaks saab ERJK ülesandeks kanda erakondadele üle riigieelarvelised eraldised, mida siiani on teinud Siseministerium.

Seaduse jõustumisel suureneb ERJK töökoormus, eelkõige puudutab see komisjoni teenindavaid ametnikke ning vähemal määral komisjoni liikmeid. Igapäevane mõju kaasneb sidusorganisatsioonide lisandumisega, mis suurendab finantskontrolli vajadust. Sarnaselt erakondadele peavad ka sidusorganisatsioonid vastavalt EKS-i § 12<sup>1</sup> lõikele 4 hakkama esitama kvartaliaruandeid, mida kontrollivad ERJK ametnikud.

ERJK tegevust rikkumise tuvastamisel lihtsustab senisest selgem keelatud annetuse tagastamise tähtaeg. Objektiivne tähtaeg – 30 päeva alates annetuse saamisest – võimaldab ERJK-l määrata täpne tähtaeg, mille jooksul oleks erakond pidanud annetuse tagastama, ning seega ka tähtaeg, millal tuli see kanda riigi tuludesse. 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.

Aastate jooksul on ERJK teinud kokku ligi 100 ettekirjutust<sup>22</sup>. Väärteguisid on EKS-i alusel registreeritud neli<sup>23</sup>. Tuleb rõhutada, et ERJK töökoormus ettekirjutuste ettevalmistamisel ja koostamisel varieerub suuresti sõltuvalt konkreetse juhtumi asjaoludest, seetõttu ei peegelda ettekirjutuste statistika otseselt ERJK töökoormust.

**Tabel 3.** ERJK tehtud ettekirjutused aastatel 2011–2024.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ettekirjutuste arv	7	0	26	16	6	4	5	11	7	1	0	9	18	Praeguseks ajaks 8

<sup>20</sup> Kehtiv EKS-i § 12<sup>10</sup> lõige 1 sätestab ERJK ülesande järgmiselt:

„Erakondade rahastamise järelevalve komisjon kontrollib, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad käesolevas seaduses sätestatud nõudeid“.

<sup>21</sup> ERJK tööd toetavad ametnikud - üks täiskoormusega finantsnõunik, 0,1 koormusega konsultant ja 0,8 koormusega õigusnõunik.

<sup>22</sup> ERJK ettekirjutused leiab avaliku dokumendiregistri kaudu:

[https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/?searchIn=documents&search\\_title=&startDate=&endDate=&reference=&docType=0&volType=0&directionCode=&letterAuthor=&authorReference=&documentFunctionn=1063f6e0-6e4a-4975-b0b9-189bb6bb62d9&documentFunctionSubFunction=d846e873-51d2-439a-be29-3fb82cfd88aa&documentFunctionSeries=6674d1c7-108a-4c2a-bd62-be67db953bf9&documentFunctionSubSeries=&search=](https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/?searchIn=documents&search_title=&startDate=&endDate=&reference=&docType=0&volType=0&directionCode=&letterAuthor=&authorReference=&documentFunctionn=1063f6e0-6e4a-4975-b0b9-189bb6bb62d9&documentFunctionSubFunction=d846e873-51d2-439a-be29-3fb82cfd88aa&documentFunctionSeries=6674d1c7-108a-4c2a-bd62-be67db953bf9&documentFunctionSubSeries=&search=)

<sup>23</sup> Aastal 2014 registreeriti kolm väärtegu EKS-i § 12<sup>15</sup> alusel (arvelduskontost teavitamata jätmine) ning 2022. aastal üks väärtegu EKS-i § 12<sup>18</sup> alusel (keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine).



Kui analüüsida viimastel aastatel tehtud ettekirjutusi<sup>24</sup>, siis umbes pooled neist puudutasid keelatud annetust – ettekirjutusega kohustati erakonda või üksikisikut tagastama keelatud annetus või kandma see riigi tuludesse. 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 riigi tuludesse, ise sundtäitma, vähendades riigieelarvest antavat eraldist (kuni 50 protsendi ulatuses igakuisest eraldisest). Kuigi eraldise vähendamise meede on ka kehtivas seaduses (EKS-i § 12<sup>11</sup> lõige 2<sup>1</sup>), siis 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 riigi tuludesse.

Tervikuna on kavandatud muudatustel oluline mõju ERJK töökorraldusele ja -koormusele – mõju on sage (igapäevane) ja toob kaasa töökoormuse suurenemise. Ka ERJK hinnangul ametnike töökoormus kasvab, eelkõige sidusorganisatsioonidega seotud muudatuste tõttu. See võib tulevikus tähendada lisatööjõu vajadust. Komisjoni teenindavad ametnikud kuuluvad Riigikogu Kantselei koosseisu.

#### **Sihtrühm:** kohtutäiturid.

Seadusega nähakse ette, et ERJK ettekirjutus, millega kohustatakse kandma keelatud annetus komisjoni määratud tähtpäevaks riigi tuludesse, 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 41 kohtutäiturit<sup>25</sup>. Sama hakkab kehtima ka ettekirjutuse kohta, millega nõutakse intressisumma tasumist.

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

#### **Sihtrühm:** elanikkond.

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 poliitika sisust ja tulemustest, vaid ka

---

<sup>24</sup> Analüüsi käigus vaadati läbi ERJK tehtud ettekirjutused alates 2016. aastast, mis on kättesaadavad avalikus dokumendiregistris (n=27).

<sup>25</sup> Andmed Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja veebilehelt (<https://kpkoda.ee/kohtutaiturid/kohtutaiturid-kontakt/>).

poliitikakujundamise protsessist ja selle läbipaistvusest<sup>26</sup>. Erakondade rahastamist puudutav kord on selle juures oluline komponent. Viidatud OECD ülevaates järeldatakse muu hulgas, et paljud riigid näevad vaeva, et välja töötada tõhusad reeglid, et vältida valimiskulude rahastamist kolmandate osapoolte poolt<sup>27</sup>. Sidusorganisatsioonid puudutavad muudatused aitavad Eestis sellega seotud riske maandada.

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

#### **6.4. Hinnang mõju olulisusele ja halduskoormusele**

Seaduse rakendamise ega kaasne sihtrühmadele tervikuna HÕNTE § 46 lõike 2 tähenduses olulist mõju. Kodanikke ega ettevõtjaid kavandatud muudatused otseselt ei mõjuta. Peamised sihtrühmad on erakonnad, nende sidusorganisatsioonid ja ERJK, kuid ka nende jaoks on tegemist eelkõige töökorralduslike muudatustega.

Küll aga aitavad muudatused tugevdada demokraatlikku riigivalitsemist ning tagada ausat konkurentsi erakondade vahel. Erakondade finantstegevus peab olema võimalikult läbipaistev, et maandatud oleksid võimalikud korrupsiooniriskid, ja tagatud, et erakondade poliitiline tegevus on suunatud valijate huvide kaitsele, mitte erakonna ja selle liikmete finantshuvidele. Seega on seadusel 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. Valimisliitude moodustamine muutub kandideerida soovivatele isikutele mõnevõrra keerulisemaks tulenevalt mittetulundusühingu vormist ja sellega seotud nõuetest asutamisele (registreerimine, riigilõiv jm), juhtimisele ja likvideerimisele. Samuti suureneb ERJK töökoormus.

#### **Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamine ei mõjuta otseselt riigieelarve kulusid ega tulusid. Kaudne mõju võib tuleneda ERJK ettekirjutuste, millega kohustatakse kandma keelatud annetusi riigi tuludesse, senisest tõhusamast täitmisest. Ettekirjutus muudetakse täitedokumentiks, 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 ametnike töökoormus. ERJK asjaajamise ja tehnilise teenindamise tagab Riigikogu Kantselei ning komisjoni teenindavad ametnikud kuuluvad Riigikogu Kantselei koosseisu. Seega võib tulevikus, lähtudes reaalsest vajadusest, kaasnedagi mõningane mõju Riigikogu Kantselei töökorraldusele ja/või eelarvele.

### **7. Rakendusaktid**

Seadusega ei kaasne vajadust kehtestada uusi ega muuta või kehtetuks tunnistada olemasolevaid rakendusakte.

---

<sup>26</sup> 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/corruption-integrity/reports/financing-democracy-9789264249455-en.html>).

<sup>27</sup> *Ibid*, lk 28.

## **8. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub 2025. aasta 1. jaanuaril. Jõustumise tähtajaks on valitud 1. jaanuar 2025, kuna see võimaldab ERJK-l muuta ja kohandada vajaduse korral oma töömehhanisme. Taolised kohandused võivad osutuda vajalikuks seoses sidusorganisatsioonidest teavitamise kvartaalse kohustusega, aga ka riigieelarvelise eraldise erakondadele ülekandmisega seonduvalt.

## **9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu edastatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks järgmistele riigi institutsioonidele ja huvirühmadele: ERJK, Riigikogu Kantselei, erakonnad, Vabariigi Valimiskomisjon, Riigikogu põhiseaduskomisjon, Õiguskantsleri Kantselei, Eesti Advokatuur, Riigikontroll, Riigikohus, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Eesti Linnade ja Valdade Liit, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti ning ülikoolide õigusteaduskonnad.