

# Seletuskiri erakonnaseaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seadus eelnõu juurde

## 1. Sissejuhatus

Demokraatia toimise eelduseks on aus demokraatlik konkurents erakondade ja erinevate poliitikute vahel. Poliitiline korruptsioon, mille eesmärgiks on oma erakonnale ebaseadusliku eelise loomine valimistel, murendab rahva usaldust poliitilise süsteemi vastu. Demokraatlik ühiskonnakorraldus põhineb aga just ühiskondlikul usaldusel, et rahva poolt valitud poliitikud teostavad riigivõimu rahva huvides. Õiguskantsler Ülle Madise on märkinud: „Demokraatiat kahjustab isegi mulje, et meelepäraseid otsuseid saab raha eest osta või mõjutada.“

Eesti poliitiline süsteem on aastate jooksul muutunud läbipaistvamaks ja ausamaks, ent näeme, et senised sanktsioonid ja reeglid ei ole olnud piisavalt mõjusad, kuna osa erakondi on jätkuvalt ebaseaduslikku raha vastu võtnud. Eelnõu konkreetseks ajendiks sai Keskerakonna ja EKRE liikme suhtes esitatud kahtlustus, mis puudutas erakondade ebaseaduslikku rahastamist, mõjuvõimuga kauplemist ja altkäemaksu.<sup>1</sup>

Lisaks seniste sanktsioonide ebapiisavusele on erakonnaseaduse (edaspidi *EKS*) kehtiva redaktsiooni rakendamisel kerkinud esile mitmeid probleeme, mis võimaldavad sanktsioonidest kõrvale hoida.

Eelnõuga kavandatud olulisemad muudatused on kokkuvõtlikult järgmised:

- 1) muuta keelatud annetuse vastuvõtmise eest ette nähtud sunnimeetmeid õigusselgemaks ja mõjusamaks;
- 2) keelatud annetus tuleb alati ja viivitamatult kanda riigieelarvesse;
- 3) keelatud annetuse tegija ja vastuvõtja, keda on karistatud kriminaalkorras, ei tohi kolme aasta jooksul pärast süüdimõistmist teha annetusi ja neid vastu võtta;
- 4) ERJK ettekirjutused muudetakse avalikuks;
- 5) ERJK ettekirjutused rahalise kohustuse täitmiseks muudetakse sundtäidetavaks;
- 6) täpsustatakse ettekirjutuse mittetäitmisel riigieelarvelise eraldise vähendamise tingimusi ja korda;
- 7) laiendatakse ERJK õigusi kolmandatelt isikutelt teabe saamisel;
- 8) ERJK eelarvet suurendatakse ning see muudetakse täitevvõimust sõltumatuks.

Käesoleva eelnõu ja seletuskirja koostas Riigikogu liige Jevgeni Ossinovski ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni nõunik-sekretariaadijuhataja Viivika Sirelpu. Eelnõu koostamisel on võetud aluseks Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (edaspidi *ERJK*) 2019. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjonile tehtud ettepanekud<sup>2</sup> ning Õiguskantsleri poolt 2017. aastal Riigikogule tehtud ettekande.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.prokuratuur.ee/et/pressiteated/porto-franco-kinnisvaraarendusega-seotud-inimesed-peati-kinni-kahtlustatuna>

<sup>2</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/234f9ce5-686a-4951-9c68-5e25d1d6ff33>

<sup>3</sup> <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/valimiskampaaniate-rahastamise-ning-reklaami-regulatsiooni-ajakohasus-ja>

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik poolthääletenamus.

## **2. Seaduse eesmärk**

Käesoleva eelnõu eesmärk on suurendada demokraatliku poliitika usaldusväärsust, suurendades kontrolli erakondade rahastamise läbipaistvuse üle. Selleks suurendab eelnõu ERJK õigusi ning muudab selgemaks rikkumiste eest rakendatud sanktsioonid. Täiendavate ülesannete täitmiseks näeme ette ka ERJK eelarve suurendamist.

## **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Seaduseelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimeses tehakse muudatused erakonnaseaduses ja teises muudetakse täitemenetluse seadustikku.

**Eelnõu § 1 punktiga 1** täiendatakse õigusselguse huvides seadust. EKS § 12<sup>1</sup> lg 3 sätestab keelu avalike vahendite kasutamiseks valimiskampaanias, samas ei ole erakonnaseaduses ega üheski valimisseaduses määratletud valimiskampaania mõistet. Küll aga on võimalik määratleda poliitilist tegevust. Käesoleva muudatusega asendatakse valimiskampaania mõiste poliitilise tegevuse mõistega. Avalike vahendite kasutamine poliitiliseks tegevuseks on keelatud annetus.

**Eelnõu § 1 punktiga 2** sätestatakse, et erakond avalikustab annetuse, mis on kantud riigieelarvesse seaduses sätestatud nõuete kohaselt. Võrreldes kehtiva korraga, jäetakse sättest välja nõue, et avalikustama peab ka annetuse, mis on tagastatud annetuse teinud isikule. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 4, mille kohaselt ei tagastata keelatud annetust selle teinud isikule, vaid kantakse riigieelarvesse.

**Eelnõu § 1 punktiga 3** muudetakse seadust õigusselguse eesmärgil. EKS § 12<sup>3</sup> lõige 1 määratleb annetuse mõiste ja toob välja ka isikute ringi, kellel on õigus annetusi teha. Nendeks on Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse või pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikud. Ekslikult on kehtivas regulatsioonis sõnastuslik viga, millest järeldub nagu annetaja puhul peaks korraga olema täidetud kolm tingimust, aga loetletud staatused esinevad vaid ühekaupa. Käesoleva muudatusega asendatakse sõna „ja“ sõnaga „või“.

**Eelnõu § 1 punkti 4** kohaselt tunnistatakse kehtetuks EKS § 12<sup>4</sup> lõige 1, mille kohaselt erakond tagastatakse keelatud annetus üldjuhul viivitamata selle teinud isikule. EKS § 12<sup>4</sup> sätestab keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärje. Keelatud annetus tuleb tagastada viivitamatult selle teinud isikule ja kui tagastamine ei ole võimalik, siis kanda see riigieelarvesse. Kehtiv regulatsioon võimaldab erakonnal kasutada tasuta ja ilma lisakuludeta (intress, viivis) ebaseaduslikke vahendeid, mis alles pärast komisjoni ettekirjutust tuleb tagastada annetuse teinud isikule. Selline kord ei motiveeri annetajaid ega erakondi keelatud annetuse tegemisest ja vastuvõtmisest loobuma, sest võimalikud tagajärjed on liiga leebed. Erakondade ebaseaduslik rahastamine on keelatud ning keelatud annetuse tegija ei saa eeldada, et kui tema annetusest teada saadakse, siis talle raha lihtsalt tagastatakse. Ka Riigikohus on oma 10.11.2016.a. tehtud kohtuotsuses nr 3-3-1-50-16 viidanud, et keelatud annetuse riigieelarvesse kandmine oleks karistuslik meede. Eelnõus tehtud muudatuste kohaselt tuleb keelatud annetuse igal juhul kanda viivitamatult riigieelarvesse.

**Eelnõu § 1 punkti 5** järgi on erakond kohustatud kandma rahalise keelatud annetuse viivitamata riigieelarvesse.



**Eelnõu § 1 punktiga 6** täiendatakse EKS § 12<sup>4</sup> lõikega 8, mille kohaselt kui keelatud annetuse tegijat ja vastuvõtjat on karistatud Karistusseadustiku § 402<sup>1</sup> alusel, siis ei tohi nad kolme aasta jooksul pärast karistuse jõustumist teha annetusi ja neid vastu võtta. Selliste isikute poolt kolme aasta jooksul tehtud või vastu võetud annetus on keelatud annetus ning kantakse riigieelarvesse viivitamatult. Keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine on karistatavad väärteo- ja kriminaalkorras (EKS § 12<sup>18</sup> ja KarS § 402<sup>1</sup>). Kriminaalkorras karistatakse juhul, kui keelatud annetuse väärtus on üle 40 000 euro. Suures ulatuses keelatud annetuste tegemine ja vastuvõtmine on demokraatia toimimise seisukohalt väga tõsine kuritegu. Muudatusega soovitakse karmistada keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgi erakonnale, millel on eeldatavalt preventiivne mõju õigusvastasele käitumisele.

**Eelnõu § 1 punktiga 7** muudetakse kehtivat regulatsiooni õigusselgemaks. Kehtiva EKS § 12<sup>10</sup> lõike 1 kohaselt erakondade rahastamise järelevalve komisjon kontrollib, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad EKS-s sätestatud nõudeid. Eeltoodud loetelus puudub „*erakonna ja valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik*“, sest ka nemad on aruandekohuslased, st saavad annetusi ja teevad kulutusi ning nende suhtes peab komisjon saama menetlust läbi viia. Käeoleva muudatusega täpsustatakse seadust ja lisatakse sinna juurde „*erakonna ja valimisliidu nimekirjas kandideerinud isik*“.

**Eelnõu § 1 punktiga 8** täiendatakse EKS § 12<sup>10</sup> lõikega 12, mille kohaselt erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on iseseisev eelarve. Täna kuulub ERJK korralduslikult Riigikogu Kantselei koosseisu ning seaduses pandud ülesannete täitmiseks vajalike vahendite saamiseks tuleb komisjonil eraldi iga-aastaselt läbi rääkida. Eelnõu kohaselt tekib ERJK-l iseseisev eelarve, mille miinimumsuurus on seaduses sätestatud, moodustades vähemalt 5 protsenti erakondadele riigieelarvest eraldatavast summast. Muudatus on vajalik nii sõltumatuse tagamiseks kui ka täiendavate vahendite kindlustamiseks eelnõuga ettenähtud täiendavate menetlusõiguste realiseerimiseks.

**Eelnõu § 1 punktiga 9** tunnistatakse kehtetuks EKS § 12<sup>11</sup> lõike 1 punkt 2, mille kohaselt komisjon teeb erakonnale, erakonna nimekirjas kandideerinud isikule, valimisliidule, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule või üksikkandidaadile ettekirjutuse, kui ta on jätnud keelatud annetuse tagastamata. Eelnõus tehtud muudatuste kohaselt tuleb edaspidi keelatud annetus kanda igal juhul viivitamatult riigieelarvesse. Vt täpsemaid põhjendusi eelnõu § 1 p-s 4.

**Eelnõu § 1 punktiga 10** tehtud muudatuste kohaselt tuleb keelatud annetus seaduses sätestatud viisil komisjoni määratud tähtpäevaks kanda riigieelarvesse. Vt täpsemaid põhjendusi eelnõu § 1 p-s 4.

**Eelnõu § 1 punktiga 11** muudetakse EKS § 12<sup>11</sup> lõiget 2<sup>1</sup>, mis näeb täiendava sanktsioonina ette riigieelarvelise toetuse vähendamist, kui erakond või tema nimekirjas kandideerinud isik ERJK ettekirjutust keelatud annetuse tagastamiseks või riigieelarvesse kandmiseks ei täida. Seaduse kohaselt vähendab Vabariigi Valitsuse määratud valitsusasutus (Siseministeerium) sellisel juhul erakonnale riigieelarvest makstavat toetust ettekirjutuses märgitud annetuse summa kolmekordses ulatuses, kuid mitte rohkem kui 20 protsenti toetusest. Käesoleva muudatusega täpsustatakse, et riigieelarvest vähendatakse eraldist seni, kuni erakond ettekirjutuse täidab. Igakuist makset vähendatakse ettekirjutuse täitmiseni keelatud annetuse kolmekordses ulatuses, kuid mitte üle 20% riigieelarvelise toetuse suurusest. Muudatus on vajalik õigusselguse tagamiseks.



**Eelnõu § 1 punktiga 12** täiendatakse EKS § 12<sup>11</sup> lõikega 2<sup>2</sup> mille kohaselt ERJK ettekirjutus rahalise kohustuse täitmiseks, sh keelatud annetuse tagastamiseks riigieelarvesse, on edaspidi sundtäidetav täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. Kehtiva regulatsiooni kohaselt ERJK ettekirjutused, mis nõuavad rahalise kohustuse täitmist, ei ole sundtäidetavad. Kõik täitedokumendid on loetletud täitemenetluse seadustiku (TMS) § 2 lõikes 1, aga ERJK ettekirjutusi nende hulgas ei ole. Ettekirjutuste täitmata jätmise korral on võimalik määrata ainult sunniraha ja nõuda viivist (EKS § 12<sup>12</sup> lg-d 1 ja 2). Ettekirjutuste täitmist ei taga paraku ka kohtuotsus: kui ka kohus ERJK ettekirjutused jõusse jätab, ei ole võimalik kedagi sundida sellist kohtuotsust täitma. Seega on käesoleva muudatusega edaspidi ERJK ettekirjutused sundtäidetavad täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. ERJK ettekirjutuse sundtäidetavaks muutmisega on võimalik rahaliste nõuete täitmist tõhusamaks muuta ning samal ajal väheneb ka ülisuure viivise kogunemise oht.

**Eelnõu § 1 punktiga 13** muudetakse EKS § 12<sup>11</sup> lõiget 5, mille järgi ettekirjutusele kirjutab alla erakondade rahastamise järelevalve komisjoni esimees või aseesimees. Ettekirjutus avaldatakse viivitamata erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehel. Ettekirjutuse saaja soovil lisatakse ettekirjutuse avaldamisel sellele saaja kirjalik hinnang. Ebaseaduslikud annetused ja muud rikkumised võivad mõjutada valijate eelistusi otseselt või kaudselt, aga mõju valimistulemustele on kindlasti otsene. ERJK on seni oma ettekirjutusi avalikustanud alles pärast seda, kui kohtukaebetähtaeg on möödunud või kohtulahend jõustunud. Samas kestavad mõnikord kohtuvaidlused aastaid, mis võimaldavad ettekirjutuse avalikustamist aina edasi lükata. Selline regulatsioon võib aga parema valimistulemuse eesmärgil rikkumisi soodustada, kuna valijatel ei ole informatsiooni nt erakondade õigusrikkumistest, sh nende võimalikust õigusvastasest rahastamisest. Valijal peab olema õigus valima minnes realiseerida oma poliitilist tahet teadmise, et tal on olnud võimalus lisaks kandidaatide ja nende poliitiliste lubadustele tutvuda ka võimalike õigusrikkumistega, et langetada hääle andmisel oma kaalutletud valik. ERJK ettekirjutuse viivitamatu avalikustamine on avalikes huvides ning kooskõlas demokraatia läbipaistvuse ja kandidaatide võrdsete võimaluste nõudega. Tasakaalustades ettekirjutuse avalikustamisega seotud võimalikku mainekahju erakonnale või kandidaadile, võimaldatakse enne avalikustamist ettekirjutuse saajal esitada oma hinnang või vastulause. Ettekirjutuse saaja hinnang lisatakse avalikustamisel ERJK ettekirjutusele.

**Eelnõu § 1 punktiga 14** laiendatakse ERJK õigust nõuda kolmandatelt isikult teavet, dokumente, aga ka ametiabi sarnaselt Riigikontrolliga. EKS § 12<sup>11</sup> lg-test 1 ja 6 tuleneb, et ERJK saab nõuda dokumente vaid erakondadelt ja valimisliitudelt ning nende nimekirjas kandideerinud isikult või üksikkandidaatidelt. ERJK-l puudub pädevus kohustada muid isikuid (nt reklaamiettevõtjat, annetuse teinud isikut, sh keelatud annetuse teinud isikut, kohalikku omavalitsust, erakondade sidusorganisatsioone jne) dokumente ja tõendeid esitama. ERJK-l peab olema piisavalt õigusi uurida saadud annetuste ja kasutatud raha päritolu. Kui komisjon ei saa nõuda teavet kolmandatelt isikult, siis on järelevalve teostamine väga keeruline. Praktikas on võimalik küll vajalikke lisatõendeid koguda kohtumenetluse raames, aga see ei ole mõistlik ning koormab asjatult kohtusüsteemi. Eriti olukorras, kus näiteks kohtumenetluse käigus saadud dokumentidest õigusrikkumist ei tuvastatud. Eelnõuga täiendatakse EKS § 12<sup>11</sup> lg-tega 7-9, mille kohaselt erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on õigus oma ülesannete täitmiseks küsida dokumente ja saada teavet ka kõikidelt kolmandatelt isikult, kes on kohustatud väljastama vajalikku teavet ning võimaldama teha dokumentidest koopiaid, ära kirju ja väljavõtteid (**lõige 7**). Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni taotlusel abistavad riigiasutused ja kohalikud omavalitsuse üksused komisjoni vajalike andmete saamisel (**lõige 8**). Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni nõudmisel on kolmas isik kohustatud andma komisjoni määratud mõistliku tähtaja jooksul kirjalikke ja

suulisi seletusi komisjoni esitatud küsimustes. Komisjon võib nõuda, et kolmas isik ilmuks seletust andma komisjoni asukohta (**lõige 9**).

**Eelnõu § 1 punktiga 15** tehakse EKS § 12<sup>12</sup> lõikes 1 viitega seotud parandus, mille järgi keelatus annetust ei tagastata selle andjale. Rahaline keelatud annetus tuleb tagastada viivitamatut riigieelarvesse. Vt täpsemaid selgusi eelnõu § 1 p 4 juures.

**Eelnõu § 1 punktiga 16** täiendatakse EKS § 12<sup>12</sup> lõiget 2, mille kohaselt viivise mittetasumisel teeb erakondade rahastamise järelevalve komisjon erakonnale ettekirjutuse rahalise kohustuse täitmiseks, mis kuulub sundtäitmisele täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. Kehtiva korra kohaselt ettekirjutuste täitmata jätmise korral on võimalik määrata sunniraha ja nõuda viivist (EKS § 12<sup>12</sup> lg-d 1 ja 2). Keelatud annetuse riigieelarvesse kandmist nõudva ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendub seadusest tulenevalt viivis (0,85% riigieelarvesse kantava summa jäägilt päevas). Viivise puhul on tegemist seaduses ettenähtud sunnivahendiga. EKS-s sätestatud viivise eesmärk on sundida erakondi keelatud annetus võimalikult kiiresti riigieelarvesse kandma, et vältida ebaõiglase konkurentsieelise tekkimist. Aga kui ettekirjutuse täitmata jätmise eest määratud sunniraha saab täitemenetluses sisse nõuda (ja vajaduse korral seda ka korduvalt rakendada), siis viivist sisse nõuda ei saa. Kehtivas seaduses puudub sunnimehhanism viivise sissenõudmiseks. Käesoleva muudatusega on viivise mittemaksmine tulevikus sissenõutav täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.

**Eelnõu §-ga 2** muudetakse täitemenetluse seadustiku § 2 lõiget 1, millega lisatakse täitedokumentide loetellu uue punktina (p 28) täitedokument, milleks on erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ettekirjutus rahalise kohustuse täitmiseks.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uusi mõisteid.

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

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

#### **6. Seaduse mõjud**

Eelnõu seadusena vastu võtmisel suureneb ERJK võimekus ja roll erakondade rahastamise reeglite täitmise tagamisel. Samuti suurendatakse sanktsioone kehtivate reeglite rikkujatele, mis vähendab erakonna soovi rahastada oma tegevust ebaseaduslikult.

Muudatuste toel muutub Eesti poliitika ausamaks ja läbipaistvamaks, mis suurendab kodanike usaldust Eesti poliitilise süsteemi suhtes. See omakorda panustab Eesti põhiseadusliku korra tagamisse.

#### **7. Seaduse rakendamisega seotud eeldatavad kulud**

Seaduse rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulusid riigieelarvele. ERJK eelarve suureneb seniselt 117 tuhandelt eurolt ligikaudu 270 tuhande euroni, ent nimetatud summa võrra väheneb täna erakondadele makstav riigieelarveline toetus.



Eelnõuga nähakse ette kohustus kanda keelatud annetused alati riigieelarvesse. Samuti luuakse võimalus muuta ERJK rahalised ettekirjutused sundtäidetavaks. Need muudatused suurendavad eelduslikult riigieelarvetulusid, ehkki algatajate eesmärk on vähendada täiendavate reeglite toel õigusrikkumiste arvu erakondade poolt. Seetõttu ei ole tulude suurendamine eelnõu eesmärgiks.

## **8. Rakendusaktid**

Eelnõu seadusena rakendamine ei eelda uusi rakendusakte.

## **9. Seaduse jõustumine**

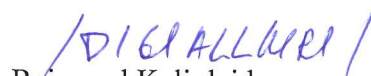
Seadus jõustub üldises korras.

---

Algatavad Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon ja Raimond Kaljulaid 27.01.2021. a.



Indrek Saar  
Sotsiaaldemokraatliku Erakonna  
fraktsiooni esimees



Raimond Kaljulaid  
Riigikogu liige