



Õiguskantsler

Raivo Aeg  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie nr

Meie 12.06.2019 nr 6-8/190864/1902999

Liisa Oviir  
erakondade rahastamise  
järelevalve komisjon  
erjk@riigikogu.ee

## Keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärjed

Austatud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni esimees  
Austatud justiitsminister

Erakondade rahastamise järelevalve komisjon (ERJK) palus õiguskantsleril hinnata [erakonnaseaduses](#) (EKS) toodud viivisemäära põhiseaduspärasust. Seda hinnates leidsin, et keelatud annetust puudutavaid norme tuleks vaadata tervikuna. Leian, et EKS-s kehtestatud sanktsioonid keelatud annetuse vastuvõtmise eest ei ole arusaadavad, rakendatavad ega mõjusad. See on vastuolus õigusselguse põhimõttega.

Palun teil norme täpsustada ning keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärjed selgelt sätestada. Sealhulgas tuleks muuta ERJK ettekirjutused keelatud annetuse tagastamiseks või riigieelarvesse kandmiseks sundtäidetavaks; ühtlustada sunnivahendite kohaldamine, sh kaaluda keelatud annetuse tagastamise asemel selle kandmist riigieelarvesse. Täpsustada tuleb ka reeglite rikkumise eest riigieelarvelise eraldise vähendamise tingimusi ja korda ning laiendada ERJK õigusi kolmandatelt isikutelt teabe saamisel.

## Asjassepuutuvad õigusnormid

Annetus erakonnale, valimisliidule ja üksikkandidaadile on lubatud ainult juhul, kui see vastab erakonnaseaduse § 12<sup>3</sup> lg-s 1 loetletud tingimustele. Keelatud annetus (mille näidisloetelu on antud EKS § 12<sup>3</sup> lg-s 2) tuleb viivitamata selle teinud isikule tagastada või – kui annetuse tagastamine on võimatu – riigieelarvesse kanda. Kui keelatud annetus on jäetud tagastamata või riigieelarvesse kandmata, võib ERJK annetuse saajale teha ettekirjutuse.

Ettekirjutuste täitmata jätmise korral on võimalik määrata sunniraha ja nõuda viivist (EKS § 12<sup>12</sup> lg-d 1 ja 2):

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

- a) **Tagastamist nõudva ettekirjutuse** täitmata jätmise korral võib ERJK määrata **sunniraha** (kuni 15 000 eurot, mida võib rakendada korduvalt).
- b) **Riigieelarvesse kandmist nõudva** ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendub seadusest tulenevalt **viivis** (0,85% riigieelarvesse kantava summa jäägilt päevas).
- c) Kui keelatud annetuse tagastamiseks või riigieelarvesse kandmiseks tehtud ettekirjutuse jätab täitmata riigieelarvest toetust saav erakond või tema nimekirjas kandideerinud isik, **vähendatakse lisaks ka erakonnale makstavat toetust** (EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup>).

Keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine on karistatavad ka **väärteo- ja kriminaalkorras** (EKS § 12<sup>18</sup> ja KarS § 402<sup>1</sup>).

Esmapilgul tunduvad need meetmed rahastamispiirangute tagamiseks piisavalt mõjusad. Samas on nende sanktsioonide rakendamiseks ette nähtud menetlus lünklik. Nii jääb reeglite järgimine paljuski erakondade südametunnistuse asjaks.

### **ERJK ettekirjutuse täitmise tagamine**

ERJK ettekirjutused, sealhulgas keelatud annetuse tagastamist või riigieelarvesse kandmist nõudvad ettekirjutused, ei ole sundtäidetavad. Kõik täitedokumendid on loetletud [täitemenetluse seadustiku](#) (TMS) § 2 lõikes 1 või erandjuhul (TMS § 2 lg 1 p 21 viite kaudu) eriseaduses (RKTsKo, [3-2-1-1-14](#), p 15). ERJK ettekirjutusi nende hulgas ei ole. Ettekirjutuste täitmist ei taga ka kohtuotsus: kui ka kohus ERJK ettekirjutused jõusse jätab, ei ole võimalik kedagi sundida sellist kohtuotsust täitma.

Selleks, et sundida isikut ettekirjutust täitma, näeb seadus ette sunniraha (keelatud annetuse tagastamiseks) ja viivise (keelatud annetuse riigieelarvesse kandmiseks). Sunniraha kohaldamise otsustab haldusorgan (ERJK). Viivis on ette nähtud ettekirjutuse täitmata jätmise automaatse tagajärjena ning selle määr on seaduses täpselt ette nähtud. Ettekirjutuse täitmata jätmise eest määratud sunniraha saab täitemenetluses sisse nõuda (ja vajaduse korral seda ka korduvalt rakendada), viivist sisse nõuda ei saa.

Valimisliitu ega üksikkandidaati ei saa ettekirjutust täitma sundida, sest seadus selleks võimalusi ette ei näe. Ettekirjutus ise ei ole sundtäidetav ning viivist kohaldatakse vaid erakondadele (§ 5<sup>1</sup> lg 1, 5<sup>2</sup> lg 5 ja § 12<sup>12</sup> lg 2). Neid saab vaid väärteo- või kriminaalkorras karistada (EKS § 12<sup>18</sup> ja [karistusseadustik](#) (KarS), § 402<sup>1</sup>).

[Asendustäitmise ja sunniraha seaduse](#) üldpõhimõtte kohaselt ei kohaldata selles seaduses sätestatud sellise ettekirjutuse täitmisele, millega kohustatakse isikut maksuma raha (§ 2 lg 4). Seda [põhjendati](#) vajadusega jätta raha maksmiseks kohustavate ettekirjutuste puhul sunniraha kui tarbetu vaheaste välja ning saata sellised ettekirjutused otse sundtäitmisele. Ettekirjutus, millega selle adressaati kohustatakse keelatud annetust tagastama või riigieelarvesse kandma, ongi suunatud rahalise kohustuse täitmisele. Seega võiksid ka ERJK ettekirjutused olla sundtäidetavad.

Erandjuhtudel võib olla võimalik, et ettekirjutusega nõutakse annetatud eseme tagastamist. Üldjuhul nõutakse siiski erakonnale annetatud raha tagastamist, tarbitud teenuste või tarvitatud asjade eest tasumist või selle summa hüvitamist, mille eest kolmas isik on erakonna arveid tasunud. Õiguskantslerile teadaolevalt ei ole ERJK teinud siiani ühtki ettekirjutust, millega oleks ettekirjutuse adressaati kohustatud annetajale mõnd konkreetset asja tagastama.

[Kui erakonnaseadust viivisenõudega täiendati](#), üritati vältida olukorda, kus võiks tekkida vastuolu PS § 48 lõikes 4 sätestatuga, mille kohaselt saab erakonda trahvida ainult kohus. Seetõttu jäeti ERJK-le kaalutusõigus andmata ning sätestati viivis seadusest tuleneva automaatse tagajärjena. Haldusõiguslike sunnivahendite kohaldamist ilma kohtu otsuseta [põhiseadus ei keela](#).

Viivisemäär on küll tavapäratult kõrge (iga maksimisega viivitatud kalendripäeva eest tuleb riigieelarvesse maksta 0,85% võlasumma jäägilt), kuid leian, et see [on põhiseaduspärane](#). EKS-is sätestatud viivisemäära ei saa võrrelda eraõiguslikes suhetes rakenduva (vt [võlaõigusseadus](#), § 113 lg 1 ja § 94 lg 1) viivisega ega ka näiteks [maksukorralduse seaduses](#) sätestatud intressimääraga (§ 117). Võrrelda saab seda teiste haldussunnivahenditega ning tavapärasest rangemad haldussunnivahendid ei ole Eesti õiguses tundmatud. Näiteks sätestavad keskmisest suurema sunniraha määramise võimaluse nii [isikuandmete kaitse seadus](#) (§ 60) kui ka [krediitiasutuste seadus](#) (§ 104<sup>1</sup> lg 2). Kaitstava õigushüve kaalukust arvesse võttes saabki tavapärasest rangemate meetmete kehtestamist lubatavaks pidada.

Viivise arvestamise lõppemist või selle maksimaalmäära seadus ette ei näe. Kui viivist vabatahtlikult ära ei maksta, võib koguneda tähtajaks tagastamata annetusega võrreldes ebaproportsionaalselt suur viivis. Suur ning eranditeta rakenduv viivis võiks motiveerida keelatud annetust mitte vastu võtma või võimalikult kiirelt riigieelarvesse kandma, aga kuna seadusest on puudu selle kohaldamise ja sissenõudmise mehhanism, on mõju näiline. Viivise kui meetme kehtestamine oleks põhjendatud juhul, kui mõne ettekirjutuse korral sunniraha kasutada ei saaks või kui see tagaks teatud kohustuste täitmise sunnirahast tõhusamalt.

### **Erakonnale riigieelarvest makstava toetuse vähendamine**

Kui riigieelarvest toetust saav erakond või tema nimekirjas kandideerinud inimene ERJK keelatud annetuse tagastamist või riigieelarvesse kandmist nõudvat ettekirjutust ei täida, näeb seadus täiendava meetmena ette riigieelarvest makstava eraldise vähendamise. 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 (EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup>).

Eraldise vähendamine on aga seotud vaid ettekirjutuse täitmisega, s.t sellega, kas keelatud annetus tagastatakse või riigieelarvesse kantakse. Kui viivis jääb tasumata, siis see riigieelarvest makstava toetuse summat ei mõjuta.

EKS § 12<sup>11</sup> lõikes 2<sup>1</sup> toodud toetuse vähendamise valemit tuleks täpsustada. Selle praegust sõnastust võib tõlgendada mitmeti. Ei ole selge, kas seadus peab silmas, et toetust tuleks vähendada ühekordselt või on see seotud annetuse suuruse (kuni on toetusest maha arvestatud annetuse kolmekordne summa) või ajalise mõõtmega (kuni ettekirjutus on täidetud). Riigieelarvest makstav toetus ei ole ühekordne. See määratakse aastaks, Riigikogu valimiste toimumise aastal pärast valimistulemuste selgumist eraldiste arvestamist muudetakse ka aasta keskel, ning välja makstakse see perioodiliselt, igas kuus 1/12 aastasummast (EKS § 12<sup>7</sup> lg-d 1 ja 5).<sup>1</sup>

Nii võibki seda sõnastust tõlgendada nõnda, et keelatud annetuse suurusest sõltumata vähendatakse toetust ühel korral, annetuse kolmekordses määras, aga mitte üle 20% erakonna igakuisest toetusest või küll mitmel korral, aga mitte üle 20% aastasummast. Välistatud ei ole ka, et igakuist makset vähendatakse seni, kuni kinni on peetud keelatud annetuse kolmekordne määr. Sõltuvalt annetuse ja toetuse suurusest võib see õnnestuda kas ühe kinnipidamisega, aga võib-olla

<sup>1</sup> Vt näiteks viimast toetuste kinnitamise [käskkirja](#).

tuleb seda teha mitme aasta vältel, loomulikult eeldusel, et erakond seni riigieelarvest üldse toetust saab. Põhimõtteliselt võiks see tähendada ka seda, et igakuist makset vähendatakse keelatud annetuse kolmekordses määras, kuid mitte üle 20% kuumaksest seni, kuni erakond ettekirjutuse täidab. Seda saaks jällegi kohaldada seni, kuni erakonnale riigieelarvest eraldist makstakse. Pole ka selget juhust, kuidas käituda siis, kui samal ajal on täitmata mitu ettekirjutust korraga.

Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et eraldiste vähendamise otsuse üle käiva vaidluse ajal tuleks kontrollida ka EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> põhiseaduspärasust. Kohus viitas nt eraldise vähendamise otsustamise korra võimalikule vastuolule põhiseaduse § 48 lg-ga 4 või proportsionaalsust tagava kaalumisoiguse puudumisele EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> alusel eraldiste vähendamisel. Ehkki toetuse vähendamise ulatus on seotud keelatud annetuse suurusega ja seeläbi on seos rikkumise raskusega olemas, ei võimalda norm rikkumise muid asjaolusid arvesse võtta. Näiteks kui keelatud annetuse on vastu võtnud erakonna nimekirjas kandideerinud inimene, kes keelatud annetuse tagastamiseks või riigieelarvesse kandmiseks tehtud ettekirjutust ei täida. Ettekirjutuse täitmata jätmine peaks seaduse mõtte kohaselt vältimatult kaasa tooma riigieelarvelise eraldise vähendamise seaduse alusel täpselt välja arvatud summa võrra. Leian, et selline lähenemine on vaidluste ärahoidmiseks ja keelatud annetuse vastuvõtmisest hoidumise tagamiseks õigustatud.

### **Keelatud annetuse tagastamine**

Üldjuhul tagastatakse keelatud annetus selle tegijale. Kui see ei ole võimalik, kantakse keelatud annetus riigieelarvesse (§ 12<sup>4</sup> lg-d 1 ja 2). Selline kord ei motiveeri annetajaid ega erakondi keelatud annetuse tegemisest ja vastuvõtmisest loobuma, sest võimalikud tagajärjed on liiga leebed.

Keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise eest võib karistada väärtekorras (EKS § 12<sup>18</sup> alusel, mille eest karistatakse füüsilist isikut kuni 300 trahviühiku suuruse trahviga ning juriidilist isikut kuni 15 000 euro suuruse trahviga) ja suures ulatuses keelatud annetuse tegemise eest ka kriminaalkorras (KarS 402<sup>1</sup>, s.t siis keelatud annetus, mille väärtus on üle 40 000 euro). Tagantjärele karistamine aga valimistulemusi ei muuda, ning kui rikkumine aegub (nt väärteko korral on aegumistähtaeg üldjuhul kaks aastat), võib karistusest üldse pääseda.

Annetuse tagastamine on mõistlik ja aktsepteeritav juhul, kui keelatud annetus annetajale kohe tagastatakse. Sellisel juhul ei ole annetuse saaja veel kasu saanud. Kui aga erakond kasutab keelatud annetust seni, kuni ERJK selle tuvastab ning selle tagastamist või riigieelarvesse kandmist nõuab, võib see anda erakonnale aja jooksul eeliseid, mida enam tagasi pöörata ei saa. Sellest hoolimata, et valituks osutunu ettekirjutuse peale raha tagastab, ei tühista see mandaati ega saadud konkurentsieelist.

Kehtivad normid, mis võimaldavad ERJK-l nõuda vaid annetuse tagastamist (v.a olukordades, kus annetust tagastada ei saa, eelkõige anonüümse annetuse korral), muudavad ERJK eraõiguslike isikute võlgade sissenõudjaks. Seadus keelab nii kaupade, teenuste kui ka varaliste õiguste loovutamise või kasutusse andmise erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule, ning ka erakonna vastu suunatud nõudest loobumise (EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 p-d 3 ja 5). Nii et kui erakond jätab oma arved tasumata, on seaduse mõistes tegu keelatud annetusega. Kui ERJK sellest teada saab, tuleb tal alustada menetlust ja kohustada erakonda annetust tagastama (ehk sisuliselt arvet ära maksuma). Selline lahendus ei ole otstarbekas.

Keeld võiks olla mõjusam, kui seadus sätestaks, et annetuse viivitamata tagastamata jätmise korral tuleb see kanda riigieelarvesse. Iseäranis mõjus oleks see nõue keelatud annetuse tegijate suhtes. Erakondade ebaseaduslik rahastamine on keelatud ning keelatud annetuse tegija ei saa eeldada, et

kui tema annetusest teada saadakse, siis see raha talle lihtsalt tagastatakse. [Riigikohus](#) on seadust analüüsid viidanud, et keelatud annetuse riigieelarvesse kandmine oleks karistuslik meede. ERJK tehtav erakondade rahastamise kontroll seda meedet aga ette ei näe. Samas ei välista see seaduse muutmist.

Kohustus kanda keelatud annetus selle tagastamise asemel riigieelarvesse ei halvendaks annetuse vastuvõtja olukorda, välja arvatud ehk juhul, kui tegu on keelatud laenuga, mida laenu andja tagasi nõuab (erakond võib laenulepingu sõlmida vaid krediidasutusega ning turutingimustel, vastasel juhul on tegu keelatud annetusega, EKS § 12<sup>2</sup> lg-d 1 ja 3). See pigem vähendakski selliste keelatud laenude pakkumise ning vastuvõtmise atraktiivsust.

### **ERJK õiguste laiendamine**

Soovitasin 2017. aastal ettekandes „[Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasust ja põhiseaduspärasusest](#)“ Riigikogul laiendada ERJK õigust kolmandatelt isikutelt teavet ja dokumente nõuda. ERJK-l peab olema piisavalt õigusi uurida saadud annetuste ja kasutatud raha päritolu. Erakonnaseaduse § 12<sup>11</sup> lg-test 1 ja 6 tuleneb, et ERJK saab nõuda dokumente vaid erakondadelt ja valimisliitudel ning nende nimekirjas kandideerinud isikutelt või üksikkandidaatidelt.

Kui komisjon ei saa nõuda teavet teistelt asjaga seotud isikutelt (näiteks annetuse tegijalt), on kõiki asjas tähendust omavaid asjaolusid välja selgitada väga keeruline. Seda puudust saab küll osaliselt kõrvaldada kohtumenetluses, kuid pelgalt dokumentide saamiseks kohtusse pöörduda ei ole järelevalve mõttes tõhus ning koormaks asjata õigussüsteemi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise