

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Liina Hansen

**ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE AKTUAALSED ÕIGUSLIKUD  
PROBLEEMID ERAKONNASEADUSES**

Magistritöö

Juhendaja

*Dr iur* Paloma-Krõõt Tupay

Tallinn

2021

## SISUKORD

|   |    |
|---|----|
| SISSEJUHATUS .....  | 3  |
| 1. ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE ÕIGUSLIKUD ALUSED.....  | 8  |
| 1.1. Erakondade rahastamise järelevalve põhiseaduslikud alused .....  | 8  |
| 1.1.1. Erakond kui põhiõigusvõimeline järelevalvesubjekt.....   | 8  |
| 1.1.2. Erakonna tegutsemisvabaduse ja omandipõhiõiguse riivete põhiseaduspärasus ...  | 12 |
| 1.1.2.1. Kohtu reservatsioon PS § 48 lg-s 4 .....   | 14 |
| 1.2.  Rahvusvahelised õiguslikud alused, üldised soovitusel ja juhised erakondade rahastamise järelevalve teostamiseks .....                      | 22 |
| 2. ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE  AKTUAALSED ÕIGUSLIKUD PROBLEEMID ERAKONNASEADUSES .....  | 27 |
| 2.1. Järelevalveorganiga seotud õiguslikud probleemid .....   | 27 |
| 2.1.1. ERJK õigusliku staatuse selgus .....   | 27 |
| 2.1.2. ERJK sõltumatuse piisavus .....  | 31 |
| 2.1.3. ERJK liikme ametipiirangute selgus ja piisavus .....   | 34 |
| 2.1.4. ERJK kui erakondade finantsnõustaja rolli selgus ja eelarve piisavus.....  | 37 |
| 2.2. Järelevalvemeetme selgus, piisavus ja proportsionaalsus .....  | 40 |
| 2.2.1. Järelevalvemenetlust tagavad meetmed.....  | 40 |
| 2.2.2. Järelevalvemeetmed keelatud annetuse vastuvõtmise korral .....   | 47 |
| 2.3.  Sanktsioonide täidetavus, proportsionaalsus ja kooskõla PS § 48 lg-ga 4.....  | 51 |
| 2.3.1.  Erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamine.....   | 51 |
| 2.3.2.  Väärteona karistatavad süüteod erakonnaseaduses.....  | 57 |
| 3.  ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE <i>DE LEGE FERENDA</i> .....   | 60 |
| 3.1. Alternatiivid ja ettepanekud erakonna rahastamise järelevalve institutsionaalse ülesehituse, ERJK sõltumatuse ja ametipiirangute kohta ..... | 60 |
| 3.2.  Alternatiivid ja ettepanekud erakonnaseaduses sätestatud järelevalvemeetmete ning sanktsioonide kohta .....                                 | 65 |
| KOKKUVÕTE .....   | 73 |
| Summary .....   | 79 |
| KASUTATUD ALLIKAD .....   | 82 |

## SISSEJUHATUS

Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas (PS § 1)<sup>1</sup>. Rahva poliitilise tahte realiseerumiseks on vajalik selle kujundamine, milles erakondadel kui poliitiliste ideede ja mõttekaaslaste koondajatel on täita oluline roll. Erakondade tegevus põhineb eesmärgil osaleda kandidaate esitades Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogu valimistel, et valimisedu korral teostada oma esindajate kaudu avalikku võimu. Valijate esindamiseks on erakonnal vaja raha. Ka valimiskampaaniad eeldavad paratamatult märkmisväärset rahastust. Seega ilma rahata poliitika praktikas ei toimi.

Demokraatlik riigikorraldus eeldab, et valimised oleksid ausad ja selle tulemused vastaksid rahva tegelikule tahtele. Teadliku valimisotsuse tegemiseks peab valijatel olema asjakohane teave. Informeeritus hõlmab õigust teada saada, millistest allikatest kandidaate ja valimispropagandat rahastatakse<sup>2</sup>. Eriti oluline on info erakondade sissetulekute kohta, sest nende esindatus mängib riigivõimu ja KOV teostamisel võtmerolli.

Eestis on võetud kasutusele erakondade rahastamise mudel, kus parteide poliitilist tegevust finantseeritakse osaliselt riigieelarvest. Eeldatakse, et riiklikud toetused vähendavad erakondade kiusatust tundmatu päritoluga või ebaseaduslike rahaliste vahendite järele ja ühtlasi suurendavad parteide legitiimsust avalikkuse silmis<sup>3</sup>. Riigieelarvelisi eraldisi saavad Riigikogu valimistel osalenud erakonnad proportsionaalselt parlamendivalimistel saadud häälte arvuga (EKS<sup>4</sup> § 12<sup>7</sup>). Ülejäänud kulutused tuleb poliitikas tegutsemisel katta füüsiliste isikute annetustest, liikmemaksudest ning oma majandustegevusest saadud tulust, et vältida täielikku sõltumist ainult riigi toetusest ja soodustada poliitilist pluralismi, jättes võimaluse ka uutele poliitikasse tulijatele<sup>5</sup>.

Poliitika rahastamise reeglid ei oma aga ühiskonnas ootuspärast toimet, kui puudub riigipoolne võimekus nendest kinnipidamist kontrollida ja määrata vajadusel mõjusaid sanktsioone. Enamik riike maailmas, kus poliitilise tegevuse rahastamist reguleerib seadusandlus, on seisnud silmitsi nende eeskirjade praktikas järgimise probleemidega<sup>6</sup>. Eesti ei ole selles

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>2</sup> Erakondade rahastamine näib või on läbipaistmatu. Vestlusring. - Riigikogu Toimetised 2007/16.

<sup>3</sup> F. C. Bértoa, F. Molenaar, D. R. Piccio. The world upside down: Delegitimising political finance regulation. - International Political Science Review 2014/35(3), lk 361.

<sup>4</sup> Erakonnaseadus. - RT I, 12.07.2014, 39.

<sup>5</sup> Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. - Juridica 2003 eriväljaanne, lk 44.

<sup>6</sup> Michael Pinto-Duschinsky. Financing politics: a global view. - Journal of Democracy 2002/13 (4), lk 81.

küsimuses erand. Arvukad muudatused EKS-s kinnitavad, et erakondade rahastamise ja selle järelevalvega seonduvad küsimused on parlamendis pakkunud kõneainet alates Eesti taasiseseisvumisest kuni tänaseni. Teema aktuaalsena püsimist on oluliselt mõjutanud mitmed avalikkuseni jõudnud erakondadega seotud rahastamiskandaalid. Need on omakorda sundinud otsima uusi õiguslikke lahendusi erakondade rahastamise läbipaistvuse tagamiseks ja tõhusamaks kontrollimiseks.

Üheks olulisemaks küsimuseks, mille üle pikalt Riigikogus on vaieldud, võib pidada erakondade rahastamise järelevalve institutsionaalset ülesehitust ja selle funktsiooniga seotud pädevusi. Järelevalveorgani liikmeskonnast, ülesannete mahust, järelevalve rahalistest ja kontrollivahenditest ning täidetavatest, proportsionaalsetest ja hoiatavatest sanktsioonidest sõltub see, kui tõhusalt on võimalik parteide rahastamist kontrollida. EKS-s sätestatud rahastamisreegleid kontrollib alates 2011. aastast Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (ERJK)<sup>7</sup>. Praktilise kogemuse pinnalt on ERJK leidnud, et tema õiguslik seisund, volitused ja järelevalvemeetmed EKS-s on määratletud ebapiisavalt ega võimalda teostada tõhusat järelevalvet. Samuti on probleemiks keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärje ebaselgus ja sanktsioonide regulatsiooni puudulikkus.<sup>8</sup> Lisaks tõstatavad erakondi sanktsioneerivad EKS sätted küsimuse kohtuvälise menetleja karistuspädevuse kooskõlast PS § 48 lg-ga 4.

2020. aastal algatati Riigikogus Riigikontrolli seaduse, EKS ja teiste seaduste muutmise eelnõu, mille peamise muudatusena kavandati ERJK likvideerimine ja asendamine Riigikontrolliga, et eelnõu algatajate sõnul tagada senisest professionaalsem kontroll erakondade tegevuse rahastamise üle<sup>9</sup>. Ideed anda poliitika rahastamise järelevalve üle Riigikontrolli pädevusse on varemgi arutatud<sup>10</sup>, kuid pärast ERJK moodustamist ei ole see ettepanek piisavat parlamendi toetust leidnud. Seega tõusis Riigikogus vahetult enne käesoleva magistr töö kirjutamist taas päevakorda dilemma, kas täiendada kehtivat korda või delegeerida järelevalveülesanded mõnele teisele riigiorganile, et tagada tõhus(am) kontroll erakondade rahastamise üle. Kuna kontrollorgani ülesehitus, tema pädevused, järelevalvevahendid ja

---

<sup>7</sup> Erakonnaseadus. - RT I, 10.12.2010, 8.

<sup>8</sup> Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Erakonnaseaduse muudatusettepanekud, 11.06.2019.

<sup>9</sup> Riigikontrolli seaduse, erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE 193 seletuskiri. - [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20\(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan)), lk 1 (22.04.2021).

<sup>10</sup> nt õiguskantsler I.Tederi arvamus erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE 655 kohta. Õiguskantsleri Kantselei, 04.02.2010.

õigusrikkumiste eest kohaldatavad sanktsioonid moodustavad omavahel seotud süsteemi, siis tuleb praktikas hästi toimiva tulemuse saavutamiseks järelevalvesüsteemi eri osi korraga reguleerida. Seetõttu vajavad erakondade rahastamise järelevalveküsimused kompleksset õiguslikku analüüsi.

Erakondade rahastamisest on avaldatud arvukalt publikatsioone ja artikleid. Enamik neist õigusteaduslikest käsitlustest Eestis keskenduvad erakondade rahastamise põhimõtete<sup>11</sup>, valimiskampanias avalike vahendite kasutamise<sup>12</sup> ja EKS-s sätestatud erakondade rahastamise piirangute, näiteks valimisreklaami või keelatud annetuse regulatsiooni põhiseaduspärasuse välja selgitamisele<sup>13</sup>. ERJK õiguslikku staatust on varasemalt uuritud põgusalt, käsitledes komisjoni liikmete sõltumatuse vastavust rahvusvaheliste standardite valguses<sup>14</sup>. 2012. aastal valmis analüüs erakondade rahastamise järelevalve tõhususest, kuid nõustuda tuleb töö autori märkusega, et ERJK vaid aastapikkune eluiga ei võimaldanud selle tegevust ja EKS kitsaskohti sisuliselt hinnata<sup>15</sup>. Eesti kohtupraktikas on tunnustatud erinevaid poliitika rahastamise järelevalve teostamise mudeleid<sup>16</sup>, kuid ei ole analüüsitud ERJK moodustamise korra, EKS-s sätestatud järelevalvemeetmete ja enamike sanktsioonide<sup>17</sup> põhiseaduspärasust.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, kas EKS tagab tõhusa järelevalve erakondade rahastamise üle. Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse järgmisi uurimisküsimusi:

- 1) kas kehtiv kord tagab sõltumatu, selgete ja piisavate volitustega ning eelarvega erakondade rahastamise järelevalve kontrollorgani;
- 2) kas EKS-s sätestatud järelevalvemeetmed on määratletud selgelt, piisavalt ja proportsionaalselt rahastamisreeglite rikkumiste tuvastamiseks ning kõrvaldamisteks;

---

<sup>11</sup> M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. - Juridica 2003 eriväljaanne; Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. - Juridica 2003 eriväljaanne.

<sup>12</sup> M. Jakobson. Poliitidoping ehk avalike vahendite kasutamine valimisvõitluses. - Juridica 2016/2; Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2018.

<sup>13</sup> L. Ojangu. Ausa poliitilise konkurentsi tagamine poliitilise reklaami piiramise kaudu. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tallinn 2016; S. A. Ehrlich. Erakonda soodustav reklaam kui annetus erakonnaseaduse tähenduses. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tallinn 2016.

<sup>14</sup> J. Agu. Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahvusvaheliste standarditele. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tartu 2015.

<sup>15</sup> M. Mardu. Erakondade rahastamise järelevalve tõhusus. Lõputöö. Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2012.

<sup>16</sup> RKÜKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07, p 51: erakondade rahastamise kontrollile spetsialiseerunud organi moodustamata jätmine ei ole põhiseadusega vastuolus; RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 9: ERJK tunnustamine EKS-s sätestatud järelevalvepädevuse kaudu

<sup>17</sup> RKKKo 24.09.2009 nr 3-1-1-67-09 analüüsis Riigikohus varasemas redaktsioonis kehtinud KarS § 402<sup>1</sup> ning EKS § 12<sup>1</sup> lg-te 1 ja 4 põhiseaduspärasust (laenuvõtmisele kehtestatud piirang ja selle rikkumise eest ettenähtud karistus).

- 3) kas EKS rahastamisreeglite rikkumise eest ettenähtud sanktsioonide regulatsioon on täidetav, proportsionaalne ja kooskõlas PS § 48 lg-ga 4;
- 4) millised on võimalikud alternatiivid tõhusa erakondade rahastamise järelevalve teostamiseks.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis uuritakse, millised on erakonna rahastamise järelevalve põhiseaduslikud lähtekohad ja rahvusvahelised standardid. Esmalt käsitletakse erakonna kui põhiõigusvõimelise järelevalvesubjekti olemust. Seejärel analüüsitakse erakonna tegevusvabaduse ja omandipõhiõiguse riivete põhiseaduspäraseid piire seoses riikliku järelevalve teostamisega nende rahastamise üle. Selle käigus uuritakse põhjalikumalt PS § 48 lg 4 tõlgendusprobleemi erakonna rahastamisreeglite rikkumise eest kohaldatavate sanktsioonide määramisel. Järgnevalt käsitletakse riikliku järelevalve teostamise põhimõtteid erakondade rahastamise üle, milles antakse ühtlasi ajalooline lühiülevaade erinevatest erakondade rahastamise kontrollorgani moodustamise vormidest Eestis. Peatüki teises osas käsitletakse üldisi rahvusvahelisi juhiseid erakondade rahastamise kontrolli teostamiseks, mille aluseks on Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika erakondade tegevusvabaduse riivete lubatavuse kohta ja Euroopa Nõukogu (EN) asutuste kujundatud üldpõhimõtted erakondade rahastamise järelevalve reguleerimisel.

Teises peatükis analüüsitakse ERJK kui riikliku järelevalveorgani institutsionaalset ülesehitust, selle pädevusi, eelarvet, järelevalvemeetmeid ja rahastamise reeglite rikkumise õiguslikke tagajärgi EKS-s. Selle käigus tuvastatakse kehtiva regulatsiooni probleemkohad, hinnatakse nende kooskõla PS-ga, kohtupraktika ja rahvusvaheliste juhistega. EKS-s sätestatud järelevalvemeetmeid võrreldakse 2014. aastal jõustunud korra kaitse seaduse (KorS) avaliku korra kaitse põhimõtete ja meetmetega, et teada saada, kas ja millised KorS järelevalvevahendid on asjakohased instrumendid erakondade rahastamisreeglite kontrollimisel nende tõhusamaks muutmise eesmärgil.

Kolmandas peatükis käsitletakse võimalikke alternatiive EKS-s sätestatud järelevalve institutsionaalsele ülesehitusele, kontrollimeetmetele ja sanktsioonidele, lähtudes magistritöö teises peatükis tuvastatud õiguslikest probleemidest. Põhjalikumalt analüüsitakse lisanõuete kehtestamise vajadust ERJK sõltumatuse garantii tagamiseks ja selle volituste Riigikontrollile üleandmise kooskõla PS-ga. Lisaks kaalutakse EKS rahastamisreeglite järelevalveobjektide ja -subjektide ringi laiendamist ja alternatiivseid järelevalvemeetmeid keelatud annetuse

tuvastamise korral. Peatükis tehakse ka ettepanekuid, kuidas erakondade rahastamise järelevalvet Eestis tõhusamalt tagada.

Magistritöö on koostatud teoreetilise uurimusena, milles on kombineeritud kvalitatiivset-analüütilist ja õigusnormide tõlgendamise meetodit. Kvalitatiivsel-analüütilisel meetodil analüüsitakse ERJK jt riigorganite seisukohti, õigusteadlaste artikleid, teaduslikke uurimusi ja kohtulahendeid selleks, et tuvastada kehtivas EKS-s õiguslikke probleeme erakondade rahastamise üle järelevalve teostamisel ning nõudeid õiguspärase kontrolli läbiviimiseks. Õigusnormide tõlgendamise meetodit on kasutatud erakonna põhiõiguste ja -vabaduste riivete käsitlemisel, samuti EKS sätete põhiseaduspärasuse hindamisel.

Töö peamisteks allikateks on uurimisteemat puudutavad õigusaktid ja nende kommenteeritud väljaanded, õiguskantsleri kirjavahetus EKS-s kehtiva järelevalvesüsteemi arendamiseks, ERJK kirjavahetus õigusloome ja järelevalve küsimustes, EKS eelnõude seletuskirjad, asjakohased välislepingud, EIK ja Eesti kohtupraktika, EN asutuste soovitusel ja juhised liikmesriikidele erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise reguleerimiseks ning õiguslane teaduskirjandus.

Autor tänab magistritöö juhendajat Paloma-Krõõt Tupay'd, kelle panuseta ei oleks töö käesoleval kujul valminud.

Tööd kirjeldavad märksõnad on riigiõigus, demokraatia, seaduslikkuse järelevalve, parteid ja sanktsioonid.

# 1. ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE ÕIGUSLIKUD ALUSED

## 1.1. Erakondade rahastamise järelevalve põhiseaduslikud alused

### 1.1.1. Erakond kui põhiõigusvõimeline järelevalvesubjekt

Riikliku järelevalve teostamise ulatus, tõhusate järelevalvemeetmete ja sanktsioonide kohaldamine sõltuvad konkreetse järelevalvesubjekti õiguslikust staatusest. Seetõttu on erakondade rahastamise järelevalve põhiseaduslike aluste käsitlemiseks vaja esmalt kindlaks teha, mis iseloomustab erakonna põhiõigusvõimet ning milliseid erakonna põhiõigusi ja – vabadusi selle rahastamise järelevalve käigus riivatakse, samuti millised on nende riivete põhiseaduspärased piirid. Riiklikus järelevalves omab erakonna põhiõiguste kaitse tagamiseks tähtsust ka küsimus, millistest põhimõtetest on vaja lähtuda erakonna õigusliku vastutuse kujundamisel seadusega ettenähtud rahastamisreeglite rikkumiste korral.

PS § 1 lg-s 1 ja §-s 10 väljenduv demokraatia printsiip on Eesti riigiehitusliku korralduse üks tähtsamaid aluspõhimõtteid<sup>18</sup>. Demokraatia põhimõte eeldab, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid Eesti poliitilises süsteemis poliitiliste otsuste tegemisel võimalikult ulatuslikult esindatud<sup>19</sup>. Erakonnad on ühiste poliitiliste veendumustega üksikisikute ühinemisvabaduse vormid, mille ülesandeks on täita demokraatia põhimõtte nõuet erinevate ühiskondlike huvide esindatuse järele riigivõimu ja KOV tasandil. Sellest tulenevalt kujutab erakond vormilt eraõiguse sfääri kuuluvat ühingut, mille eesmärgiks ja sisuks on avalikes huvides tegutsemine.

PS § 48 lg 1 teine lause sätestab kodanike õiguse ühineda erakondadesse. Alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga (EL) laieneb see õigus kõikidele Eestis püsivalt elavatele EL kodanikele, et tagada võrdsetel alustel osalemine Euroopa Parlamendi ja KOV volikogu valimistel (PSTS § 2, ELPH artiklid 39, 40)<sup>20</sup>. Ühinemisvabadus mittetulunduslikul eesmärgil eeldab, et riik kaitseb üksikisiku vabadussfääri põhjendamatute rünnete eest, kuid samas kohustab seadusandjat välja kujundama erakondadesse koondumise õiguslikud alused<sup>21</sup>. PS § 48 lg 1 teine lause annab aluse ka erakonna põhiõigusvõimele, mis hõlmab nii erakonna asutamisvabadust kui ka asutatud erakonna tegutsemisvabadust. Erakonna tegevusvabadus tähendab selle vabadust määrata kindlaks oma poliitilised eesmärgid, levitada oma seisukohti

<sup>18</sup> RKPJKo 14.10.2005 nr 3-4-1-11-05, p 21.

<sup>19</sup> RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 32.

<sup>20</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. - RT I 2003, 64, 429; Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 326/391, 26.10.2012.

<sup>21</sup> RKPJKo 10.05.1996 nr 3-4-1-1-96, I.



ning koguda oma tegevuseks rahalisi vahendeid<sup>22</sup>. Seega kuulub PS § 48 lg 1 esemelisse kaitsealasse ka erakondade rahastamine nii valimisperioodil kui ka selle väliselt.

Õiguskirjanduses on diskuteeritud selle üle, kas PS § 48 annab võrreldes teiste poliitiliste ühendustega (näiteks valimisliitudega) erakondadele ulatuslikuma õiguste kaitse või on tegemist lihtsalt mittetulundusühingu erivormiga<sup>23</sup>. See küsimus puudutab otseselt erakondade eriõigusi, sealhulgas õigust osaleda Riigikogu valimistel ja saada riigieelarvelist toetust. Riigikohus on märkinud, et: „[p]õhiseadusest ei tulene, et kõik ühingud, mis on poliitiliste eesmärkide nimel moodustatud, peaksid omama õigust kanda erakonna nime. Põhiseaduse § 48 tõstab erakonna teistest ühingutest eraldi esile, rõhutades selle spetsiifilist iseloomu, pidades seda samas üheks mittetulunduslike ühenduste liigiks. Seadusandjal on õigus kehtestada ühingu erakonnana registreerimiseks esitatavad täpsemad nõuded, kujundades erakonna kui õigusinstituudi.”<sup>24</sup> Ka hiljem on Riigikohus leidnud, et erakond on eritüübiline isikuühendus, kelle tegevus on PS järgi riigi täiendava kaitse ja kontrolli all (viitega PS § 48 lg-le 2)<sup>25</sup>. Seega tagab väljakujunenud kohtupraktika järgi PS § 48 lg 2 erakondadele võrreldes teiste poliitiliste ühendustega ulatuslikuma põhiseadusliku kaitse.

Seadusandja on PS §-st 48 tuleneva täiendava põhiseadusliku garantii eesmärgil kujundanud erakonna kui õigusinstituudi Eesti õiguskorras eraõigusliku juriidilise isikuna mittetulundusühingu vormis, mille õigusvõime sõltub selle stabiilsust tagavast liikmete arvust. Erakonna õigusvõime tekib mittetulundusühingute registrisse kandmisega eeldusel, et tal on vähemalt 500 liiget (EKS § 6 lg 2). Erakond osaleb õiguskäibes oma organite kaudu ja juhtimisel (EKS § 1 lg 2). Erinevalt valimisliidust, mis ei ole juriidiline isik, laieneb erakonna tegevusele kohustus koostada majandusaasta aruandeid (MTÜS<sup>26</sup> § 36) ja esitada regulaarseid maksualaseid aruandeid (TuMS<sup>27</sup> § 54). Seega on seadusandja erakonna asutamisele ja majandustegevusele ette näinud võrreldes tsiviilõigusliku lepingu alusel põhinevast valimisliidust oluliselt rangemad nõuded, mis ühtlasi võimaldavad erakonna rahakasutusest saada regulaarset infot.

---

<sup>22</sup> S. A. Erlich, O. Kask. PSK § 48/10. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

<sup>23</sup> M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. - Juridica 2003 /Eriväljaanne vs S. A. Erlich, O. Kask. PSK § 48/13.

<sup>24</sup> RKÜKo 19.04.2005 nr 3-4-1-1-05, p 38.

<sup>25</sup> RKÜKo 02.10.2018 nr 2-17-10423, p 25.

<sup>26</sup> Mittetulundusühingute seadus. - RT I, 23.05.2020, 6

<sup>27</sup> Tulumaksuseadus. - RT I, 26.03.2021, 2.

Eeltoodud erakonna kui õigusinstituudi sisustamise nõuded on tihedalt seotud PS §-st 1 ja 10 sätestatud demokraatia põhimõttega. Riigikohus on märkinud, et: „[m]ida püsivam on valimistel kandideerivate poliitiliste jõudude kooslus, seda selgepiirilisem peaks olema ka poliitiline vastutus, sest valija saab alles järgmistel valimistel anda hinnangu eelmiste valimiste ajal esitatud valimislubaduste täitmisele./.../ Erakonnaseaduses kehtestatud nõuete tõttu on erakondade organisatsioon püsiv ja nende tegutsemine suunatud pikema aja peale, mistõttu on valijatel lihtsam hinnata erinevate ühenduste tegutsemist erinevate valimiste lõikes.“<sup>28</sup> Seega eristab erakonda teistest poliitilistest ühendustest EKS nõuetega tagatud püsivuse kriteerium, mis annab talle erinevalt valimisliidust täieliku õigusvõime ja võimaldab erakonna liikmetel kanda poliitilist vastutust riigi tasandil. Osundatud põhjustel on erakondadele antud eriõigus osaleda Riigikogu valimistel oma nimekirjaga.

Üldjuhul on igal erakonnal võimalik oma tegevust finantseerida füüsiliste isikute annetustest, liikmemaksudest ja majandustegevusest saadud tulust. Lisaks on seadusandja kehtiva korra järgi näinud ette igakuised riigieelarvelised eraldised erakondadele, mis Riigikogu valimistel osaledes saavad seadusega kindlaks määratud arvu valijate hääli (EKS § 12<sup>7</sup> lg 1 ja 2). Seega mõjutab erakonna poliitiline võimekus ja edukus Riigikogu valimistel nende kapitali.

PS § 12 lg 1 järgi on seaduse ees kõik võrdsed. PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusest tulenevalt peab riigivõim tagama, et kõikide erakondade kohta kehtivad ühesugused rahastamise ja aruandluse reeglid. Samas kui ühel juhul põhineb erakonna rahastus osaliselt avalikel vahenditel ja teisel juhul üksnes erakapitalil, siis ei ole erakonnad omavahelises võrdluses rahastamisreeglite ja nende rikkumise eest määratavate sanktsioonide sätestamisel sisuliselt ühesugusel õiguslikul positsioonil. Seega erakondade kapitaliseerituse erinevus tingib erinevused ka nende rahastamisreeglites ja õigusrikkumiste eest ettenähtud õiguslikes tagajärgedes, millest omakorda sõltub rahastamisreeglite üle järelevalve teostamise ulatus.

PS § 9 lg 2 järgi laienevad PS-s loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Erakonna õiguslik staatus mõjutab tema võimet tsiviilkäibes osalemisel. Erinevalt valimisliidust saab erakond teha kõiki tsiviilõiguslikke tehinguid (nt asja võõrandada, võtta laenu jms) enda kui juriidilise isiku nimel. Niisugune erisus omab tähtsust ka erakonna õigusliku vastutuse kujunemisel erakonna rahastamisreeglite rikkumise korral. PS erakonna haldus-, karistus- ega tsiviilõiguslikku vastutust ei reguleeri.

---

<sup>28</sup> RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 26, 27.

Juriidilise isiku õigusliku vastutuse määratlemisel rakendatakse praktikas kahte vastanduvat mudelit: derivatiivse ja organisatsioonilise vastutuse mudelit. Kui derivatiivse vastutuse tekkeks on vaja määratleda konkreetne vastutav isik, siis neist viimane mudel võimaldab juriidilise isiku vastutusele võtta ka juhul, kui vastutav juhtivtöötaja pole teada<sup>29</sup>.

Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt saab juriidiline isik kui abstraktsioon Eestis tegutseda vaid füüsiliste isikute kaudu, mille tsiviil- ja karistusõiguslik vastutus põhineb derivatiivse vastutuse põhimõttel<sup>30</sup>. See tähendab, et üldjuhul erakonna juhtorgani liige erakonna kohustuste täitmise eest isiklikult ei vastuta, välja arvatud, kui õigusnormiga on pandud tegutsemiskohustus erakonna kõrval ka juhtorgani liikmele isiklikult<sup>31</sup>. Erakond vastutab seaduses sätestatud juhtudel tegude eest, mis on tehtud tema organi või juhtivtöötaja poolt erakonna huvides<sup>32</sup>. Seetõttu tuleb vahet teha kahel ühe ja sama teo eest eraldi vastutaval isikul. Iseäranis tähtis on see sanktsioonide määramisel, sest erakonda saab karistada üksnes selle eest, mida ta saab ise kontrollida (süülise vastutuse põhimõte)<sup>33</sup>.

Seevastu avalik-õiguslikes suhetes tekkiva erakonna haldusvastutuse määratlemisel lähtutakse Eestis reeglina organisatsioonilisest mudelist, milles juriidilist isikut käsitatakse kui ise oma tahet kujundada suutvat organisatsiooni. Haldusmenetluses ei oma enamikel juhtudel erakonna deliktivõime kindlaksmääramine sisulist tähendust. Haldusvastutuse tekkeks piisab juriidilise isiku tegevuse või tegevusetuse objektiivsest õigusvastasusest. Selline objektiivne vastutuse kontseptsioon välistab ka õigusvastase teo subjektiivse külje (kuritegeliku tahtluse) hindamise.<sup>34</sup> Kõrgendatud tähelepanu vajab erakonna haldusvastutuse küsimus materiaalselt karistuslike haldussanktsioonide sätestamisel ja kohaldamisel selleks, et ennetada ja vältida võimalikke menetlus(põhi)õigusliku kaitse vähenemise probleeme. Juhul, kui mõni järelevalvemeede osutub sisult karistuseks, tuleb ka organisatsioonilise vastutuse mudeli puhul haldusmenetluses arvestada erakonna süülise vastutuse põhimõttega<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Võimalused Euroopa Liidu halduskaristuste ülevõtmiseks Eestis. - *Juridica* 2020/4, lk 249.

<sup>30</sup> RKKKo 25.06.2020 nr 4-20-215, p 13.

<sup>31</sup> RKKKo 29.05.2020 nr 1-18-9594/31, p-d 38, 39.

<sup>32</sup> RKKKo 17.03.2020 nr 4-19-2526, p 10.

<sup>33</sup> Erakonnaseaduse muutmise seaduse 1088 SE I seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/ab9a6384-0e00-3e4a-bfe8-54b8316a37f3/Erakonnaseaduse%20muutmise%20seadus>, lk 4.

<sup>34</sup> I. Koolmeister. Krestomaatiline käsitus haldussunnist ja haldustrahvid. - *Juridica* 2020/4, lk 235.

<sup>35</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur (viide 29), lk 249.

### 1.1.2. Erakonna tegutsemisvabaduse ja omandipõhiõiguse riivete põhiseaduspärasus

Erakondadele seadusega rahastamisreeglite sätestamine, mille täitmise üle teostatakse riiklikku järelevalvet, tähendab sekkumist erakonna õigusesse koguda oma tegevuseks vabalt rahalisi vahendeid ning vallata, kasutada ja käsutada rahaliselt hinnatavat vara kui omandit. PS § 32 on üldine varalisi õigusi kaitsev norm, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. Sealhulgas hõlmab terminiga "omand" tähistatav mõiste ka raha.<sup>36</sup> Omandipõhiõiguse riive on selle põhiõiguse kaitsealasse kuuluva õigusliku positsiooni igasugune ebasoodus mõjutamine<sup>37</sup>. Kui riigivõim asub piirama erakonna omandi valdamist, kasutamist ja käsutamist, kehtestades nõudeid erakonna varale, riivatakse sellega PS §-s 32 sätestatud erakonna omandipõhiõigust ja PS §-st 48 tulenevat erakonna tegutsemisvabadust. Erakonna sõlmitavatele tehingute tegemisele piirangute seadmisel sekkutakse ka lepinguvabadusse, mis on osa enesemääramisõigusest PS § 19 lg 1 tähenduses. Eriti intensiivne erakonna omandipõhiõiguse ja tegevusvabaduse riive tekib juhul, kui teda trahvitakse, ta tegevus peatatakse või lõpetatakse rahastamisreeglite rikkumise eest.

PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata, s.t põhiõigusi riivata ainult kooskõlas PS-ga. PS-ga kooskõlas olemise kriteerium nõuab, et põhiõigusi riivavad riiklikud aktid oleksid kooskõlas nii formaalselt kui ka materiaalselt kõigi PS normidega. Põhiõiguse riivet saab õigustada üksnes PS-ga lubatav eesmärk. Õigusi ja vabadusi piirates tuleb leida õiglane tasakaal piirangu eesmärgi ning selle riive vahel, mis seisneb kolmeastmelise proportsionaalsuse testi (sobivus, vajalikkus, mõõdukus) tegemises<sup>38</sup>.

PS § 32 lg 2, mille kohaselt sätestab omandi kitsendused seadus, näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni. See tähendab, et PS § 32 lg-s 2 tagatud õiguse piiramise põhjuseks võib olla iga eesmärk, mis pole PS-ga vastuolus<sup>39</sup>. Erakonna rahastamise piirangute põhiseaduspäraseks eesmärgiks saab pidada erakondade tegevuse avalikkust ja nende rahastamise läbipaistvust, ausa poliitilise konkurentsi ja ausate valimistulemuste tagamist, et täita demokraatia aluspõhimõttest tulenevaid nõudeid<sup>40</sup>. Riigikohus on leidnud, et: „[e]rakondade rahastamise korralduse läbipaistvus tagab kooskõla PS §-s 1 sisalduva demokraatia põhimõttega, vältides poliitiliste otsuste kontrollimist anonüümse raha kaudu (s.o

<sup>36</sup> RKTkm 14.06.2017 nr 3-2-1-20-17, p 15.

<sup>37</sup> RKÜKo 31.03.2011 nr 3-3-1-69-09, p 57.

<sup>38</sup> RKPJKo 17.12.2019 nr 5-19-40, p 52.

<sup>39</sup> RKPJKo 17.04.2012 nr 3-4-1-25-11, p 37.

<sup>40</sup> RKKKo 24.09.2009 nr 3-1-1-67-09, p 13.4.

poliitiline korrupsioon). Samuti tagatakse PS § 12 lg-st 1 tulenev erakondade võrdsus selles mõttes, et kõik erakonnad kasutaksid ausat raha, s.o et erakonnad oleksid ausa mängu reeglite kaudu poliitilises konkurentsivõimaluste poolest võrdsed.”<sup>41</sup> Demokraatia põhimõtte edendamiseks võib Riigikogu sätestada tingimused ka valimisõiguste kasutamisele, mis tähendab muuhulgas kohustust sätestada see, kuidas kandidaadid ja erakonnad valimiskampaaniat võivad rahastada<sup>42</sup>.

Samuti on üheks põhiseaduspäraseks erakondade rahastamise piirangu eesmärgiks tagada PS §-s 10 väljenduv demokraatliku õigusriigi põhimõtte realiseerumine, mis eeldab riigivõimu ja KOV teostamisel otsuste seaduslikkust, sealhulgas legaalselt viisi otsusteni jõudmiseks<sup>43</sup>. Õigusriigi põhimõtet rikutakse, kui Riigikogus või KOV volikogus esindatud erakondi rahastatakse eesmärgiga mõjutada avaliku võimu otsuste tegemist. Seega on ka korrupsiooniohu vältimine erakonna omandipõhiõiguse ja tegevusvabaduse riive legitiimseks eesmärgiks, mis aitab kaasa demokraatlikult valitud esinduskogu toimimisele, valijate tahte ja õigusriigi põhimõtte realiseerumisele<sup>44</sup>.

PS § 48 lg-test 3 ja 4 tulenevad formaalsed erinõuded erakondade keelustamiseks, nende tegevuse peatamiseks, lõpetamiseks ja trahvimiseks. PS § 48 lg 3 järgi võib riik keelata erakonnad, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Erakonna keelustamine ja sundlikvideerimine on väga erandlikud karistusmeetmed. Seetõttu ei ole enamik erakonna rahastamisreeglite rikkumisi niivõrd olulised, kui selleks on PS § 48 lg-s 3 toodud alused. Ka õiguskirjanduses on leitud, et demokraatia põhimõtet võib rikkuda eelkõige valimiste ja rahvahääletuse ulatuslik, süsteemne ja valimistulemust tervikuna mõjutav õigusvastane tegevus ning õigusriigi põhimõtte rikkumiseks saab pidada õigusloome, õiguse rakendamise ja -mõistmise olulist mõjutamist (nt ulatuslikku poliitilist korrupsiooni)<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Samas.

<sup>42</sup> RKÜKo 01.07.2010 nr 3-4-1-33-09, p 31, 52.

<sup>43</sup> RKÜKo 12.07.2012 nr 3-4-1-6-12, p 132.

<sup>44</sup> RKPJKo 17.04.2020 nr 5-19-45, p 80.

<sup>45</sup> O.Kask, K.Kirss, E.Kodar, K.Purtsak, M.Gross. PSK § 129/4; Asendus- ja sunniraha täitmise seadus. - RT I, 12.07.2014, 29.

### 1.1.2.1. Kohtu reservatsioon PS § 48 lg-s 4

PS § 48 lg 4 järgi võib ainult kohus erakonda õiguserikkumise eest trahvida. Kuivõrd osundatud säte omab tähtsust erakonna rahastamisreeglite rikkumise eest määratavate (haldus)sanktsioonide kohaldamisel, siis vajab eraldi käsitlemist küsimus, kuidas tõlgendada PS § 48 lg-s 4 sätestatud mõistet „trahvida“ ja kohtu reservatsiooni põhimõtet. PS-s kasutatud mõistetel on iseseisev sisu, mis suuremast abstraktsuse astmest tingituna ei pruugi langeda kokku alamal seisvas õigusaktis kasutatava määratlusega, kuid võib sellega kattuda<sup>46</sup>. Õiguskirjanduses on leitud, et mõiste „trahv“ PS § 113 tähenduses hõlmab nii materiaalses mõttes karistusi kui ka haldusõiguslikke mittekarakteristliku iseloomuga mõjutusvahendeid, nagu näiteks asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) kohaselt määratav sunniraha<sup>47</sup>. Riiklikus järelevalves rakendatavaid sunnivahendeid saab liigitada nende eesmärgi järgi: menetlust tagavad meetmed, haldustõkendid jätkuva õiguserikkumise tõkestamiseks või lõpetamiseks ja haldussanktsioonid (haldustrahvid). Neist viimased riivavad menetlusosaliste põhiõigusi ja -vabadusi kõige intensiivsemalt, mis võivad seisneda rahaliste (varaliste) sanktsioonide rakendamises, erioiguste piiramises ja lõpetamises, lisakohustuste seadmises jne.<sup>48</sup>

PS § 48 lg 4 mõiste „trahvima“ sama lai tõlgendus PS § 113 mõistega „trahv“ viiks menetlusökoonomia mõttes aga ebamõistliku olukorrani, kus ilma kohtumenetluseta ei saaks erakondade rahastamise järelevalves kohaldada ühtki haldusõiguslikku mõjutusvahendit. Arvestades seda, et riiklikus järelevalves rakendatavatel meetmetel on erinev eesmärk ja mõju menetlusosaliste põhiõigustele ning -vabadustele, oleks kohtu reservatsiooni nõue vähemriivavate kontrollimeetmete kohaldamise korral ilmselgelt ebaproportsionaalne. Lisaks ei toeta PS § 48 lg-s 4 sätestatud mõiste „trahvima“ osundatud laia tõlgendust PS süstemaatika. PS § 48 paikneb PS II. peatükis ja käsitleb põhiõiguskandjate ühinemisvabadust samas kui PS § 113 reguleerib riigi rahandust ja eelarvet VIII. peatükis.

Sätte kujunemist käsitlevates materjalides on PS § 48 lg 4 kohta märgitud, et: „erakonna suhtes sanktsioonide rakendamisele peab eelnema kohtuotsus ja need sanktsioonid on kohtuotsuse tulemus./.../ selleks, et täpsustada, millises etapis rakendatakse õiguserikkumise eest ühingute, liitude ja erakondade vastu sanktsioone.”<sup>49</sup> Nii järelevalvemenetlust tagavate kui ka haldustõkendite puhul ei ole tegemist õiguserikkumise eest kohaldatavate sanktsioonidega. Neil

<sup>46</sup> RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 32.

<sup>47</sup> L. Lehis, K. Lind. PSK § 113/11.

<sup>48</sup> I. Koolmeister (viide 34), lk 233.

<sup>49</sup> Põhiseadusliku Assamblee 29. istungi stenogramm, 03.04.1992. – <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/pohiseaduse-assamblee/pohiseaduse-assamblee-stenogramm/>, lk 21-22.

puudub materiaalselt karistuslik iseloom.<sup>50</sup> Sätte geneetilist tõlgendust arvestades ja eesmärgipäraselt PS § 48 lg 4 mõistet “trahvida” tõlgendades saab järeldada, et selle all on mõistetud sanktsioonide rakendamist, millel on materiaalselt karistuslik iseloom. Samale seisukohale on varasemalt jõudnud ka Riigikohus, leides, et PS § 48 lg-s 4 sätestatu koostoimes PS § 48 lg 1 teise lausega piirab riigi sekkumist erakonna tegevusse selliselt, et „erakonda võib trahvida (s.o karistada) ainult kohus“<sup>51</sup>.

Õigusemõistmine kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lg-st 1 koosmõjus PS §-ga 146 ei tohi ära delegeerida. Kohtus saab õigust mõista PS § 146 ls 1 tähenduses üksnes kohtunik PS §-de 147, 150 ja 153 mõttes<sup>52</sup>. Riigikohus on PS § 48 lg-s 4 sätestatud kohtu reservatsiooni kohta täiendavalt märkinud, et “[m]itmed muud põhiseaduse sätted näevad aga ette, et kohus täidab ka teisi ülesandeid”<sup>53</sup>. Sellise kohtu reservatsiooniga on põhiseadusandja soovinud saavutada mingil mõjuval põhjusel õiguse kandja PS-s kõrgendatud kaitset<sup>54</sup>.

Kohtupraktika ei ole PS § 48 lg-st 4 tõlgendamisel olnud siiski järjekindel. Viimati leidis Riigikohus, et PS § 48 lg-st 4 tulenevat kohtu reservatsiooni põhimõtet tuleb tõlgendada koostoimes PS § 146 ls-ga 1, mille kohaselt peab kohtunik lahendama üksnes sellised PS § 48 lg 4 järgsed asjad, mis on ühtlasi hinnatavad õigusemõistmisena PS § 146 ls 1 mõttes. „Muuhulgas võib selleks olla nii sundlõpetamine sisulistel põhjustel kaalutusõiguse alusel (st mitte üksnes formaalse tehnilise toiminguna) kui ka trahvimine.”<sup>55</sup>

Seevastu Riigikohtu varasema praktika kohaselt on PS § 48 lg-s 4 väljendatud kohtu reservatsiooni põhimõte samamahuline PS § 146 ls-s 1 sätestatud põhimõttega<sup>56</sup>. Selle seisukoha järgi ei välista PS § 48 lg 4 vähemtähtsate üleastumiste eest karistuse (väärteo- ja haldustrahvid) kohaldamise usaldamist kohtuvälisele ametnikule väärteomenetluses või haldusorganile haldusmenetluses seni, kuni mittetulundusühingul on võimalik taotleda karistuse määramise täiemahulist lahendamist kohtus<sup>57</sup>. Osundatud käsitluse lähtealuseks on EIK tõlgendus EIÕK<sup>58</sup> artiklist 6, mille kohaselt saab väiksemate õigusrikkumiste korral

---

<sup>50</sup> I. Koomeister (viide 34), lk 233.

<sup>51</sup> RKKKo 24.09.2009 nr 3-1-1-67-09, p-d 13.1. ja 13.6.

<sup>52</sup> RKÜKo 04.02.2014 nr 3-4-1-29-13, p-d 44.4–44.6.

<sup>53</sup> RKÜKo 02.10.2018 nr 2-17-10423, p-d 32-33.

<sup>54</sup> Riigikohtunik Nele Parresti ja Ivo Pilvingu eriarvamus RKÜKo kohtuasjas nr 2-17-10423, p 5.

<sup>55</sup> RKÜKo 02.10.2018 nr 2-17-10423, p 37.3.

<sup>56</sup> vt nt RKKKo 17.11.2017 nr 4-16-5811, p 8.

<sup>57</sup> RKPJKo 25.03.2004 nr 3-4-1-1-04, p 20; RKKKo 17.11.2017 nr 4-16-5811/27, p-d 7-9.

<sup>58</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 1996, 11, 34.

kohtuvälises menetluses tekkinud puudusi kompenseerida täielikku jurisdiktsiooni omava kohtu kontroll<sup>59</sup>. Sama näib toetavat ka Eesti õiguskirjanduses valitsev seisukoht, kuigi selles on jäetud täpsustamata, kas erakonna trahvimise osas tulenevad PS § 48 lg-st 4 erisused võrreldes muu ühingu või mitte<sup>60</sup>.

Riikliku järelevalvemenetluse kiiruse ja tõhususe tagamiseks kasutatakse erinevates õigusvaldkondades ja -aktides järjest ulatuslikumalt karistuslikke haldussanktsioone<sup>61</sup>. Mida rohkem poliitika rahastamise reegleid rikutakse, seda suurema tõenäosusega tekib ühiskondlik surve ka erakondade rahastamise järelevalvemeetmete ja sanktsioonide karmistamiseks. Üldreeglina lasub haldusmenetluses menetlusosalisel talumis- ja kaasaaitamiskohustus (HMS<sup>62</sup> § 38 lg 3), mille tõttu ei saa ta haldussunnivahendite kohaldamise korral tugineda karistusõiguses kehtivale *ne bis in idem* põhimõttele (PS § 23 lg 3) ega enese mittesüüstamise privileegile (PS § 22 lg 3). Samuti erinevad Eesti õiguskorras haldusõiguses kohaldatavad tõendamismenetluse õiguslikud põhimõtted oluliselt kriminaalmenetluses kehtivatest, märksa rangematest reeglitest.<sup>63</sup> Järjest kõrgemate haldussanktsiooni määrade õigusaktides sätestamine hägustab aga haldus- ja karistusõiguslike meetmete vahelist piiri, mille tagajärjel võib haldusmenetluse reeglite järgi toimivas kohtuvälises menetluses isikute karistamisel tekkida menetlusosaliste kaitseõiguse õigustamatu vähenemine<sup>64</sup>.

Eelkõige muutub menetlusõiguste tagamise küsimus aktuaalseks juhtudel, kui seaduses formaalselt määratletud haldussunnivahend omab praktikas menetlusosalise suhtes sisu poolest karistuslikku toimet (nn kvaasikaristus). Ehkki EIK on leidnud, et kvaasikriminaalõiguslike sanktsioonide korral ei pea olema tagatud kõik kriminaalmenetluslikud garantiid<sup>65</sup>, ei ole siiani selge, millised menetlusõiguslikud tagatised sellesse valdkonda liigitavatele sanktsioonidele kohalduvad<sup>66</sup>. Kõiki kohtuvälises menetluses tehtud vigu, mis omavad tähtsust menetlusosaliste kaitseõiguse tagamisel, ei ole võimalik aga tagantjäreli kohtumenetluses heastada. Haldusaju arutava kohtu kontroll halduskohtumenetluse seadustiku<sup>67</sup> (HKMS) § 2

---

<sup>59</sup> EIKo 5100/71, 5101/71, 5102/72, 5370/72, *Engel jt vs. Holland*, p-d 81, 82; EIKo 18640/10 *Grande Stevens jt vs. Itaalia*, p 139; EIKo 73748/13 *Tolmachev vs. Eesti*, p 43.

<sup>60</sup> S. A. Erhlich, O. Kask. PSK § 48/21.

<sup>61</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur (viide 29), lk 244.

<sup>62</sup> Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.

<sup>63</sup> I. Koolmeister (viide 34), lk 234.

<sup>64</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur (viide 29), lk 244.

<sup>65</sup> EIKo 73053/01, *Jussila vs. Soome*, p 43.

<sup>66</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur (viide 29), lk 244.

<sup>67</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 13.03.2019, 54.



lg 3 järgi on piiratud ja seotud rangelt haldustoimingu või –akti peale esitatud kaebuse piiridega (HKMS § 41 lg 1), mis välistab asja arutamise kohtumenetluses *ab ovo* põhimõttel.<sup>68</sup>

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 2 lg 3 p-i b järgi on Eesti riik kohustunud laiendama isikute kohtuliku kaitse võimalusi<sup>69</sup>. Osundatud välislepingu sätte eesmärk toetab pigem PS § 48 lg 4 tõlgendust, mis erakonna (haldus)trahviotsuse pädevuse annab kohtule. Erakonna tegutsemisvabadust reguleerib EIÕK artikkel 11, milles erinevalt PS § 48 lg-st 4 puudub kohtu reservatsioon. Samas ei ole EIK kohtuasjades, milles on tõlgendatud kohtupõhiõigust sätestavat EIÕK artiklit 6, käsitletud erakondadele riiklikus järelevalvemenetluses halduskaristuse mõistmise menetlusõiguslikku külge. Seevastu on EIK korduvalt rõhutanud, et poliitilisel ja muul ühingul on erinev kaitse EIÕK artikli 11 tähenduses erakonna erilise rolli tõttu ühiskonnas demokraatia edendamisel, mida tuleb arvesse võtta tema sanktsioneerimisel<sup>70</sup>.

Kui arvestada Riigikohtu ja EIK seisukohti, mille järgi erakonnad on demokraatlikus ühiskonnas tegevusvabaduse piiramise suhtes võrreldes teiste ühinguvormidega kõrgendatud seaduse kaitse all, siis eesmärgipäraselt PS § 48 lg-t 4 tõlgendades ei tohiks erakonna tegevuse peatamist, lõpetamist ega trahvimist kohtuvõimust väljapoole delegeerida. Kui PS § 48 lg-s 4 sätestatud kohtu reservatsiooni põhimõte oleks samamahuline PS § 146 ls-s 1 sätestatuga, siis ei erineks see oma sisult millegi poolest PS § 15 lg-ga 1 tagatud kohtutee garantiist ja muutuks sisutühjaks. Õigust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudab seaduse sätte mõttetuks<sup>71</sup>. Kui PS § 48 lg-t 4 võib tõlgendada selliselt, et erakonna suhtes materiaalselt karistusliku sisuga sanktsioone saab kohaldada kohtuväline menetleja, jääks vastuseta küsimus, milles väljendub erakonna kõrgendatud põhiseaduslik kaitse PS § 48 mõttes. Seetõttu saab nõustuda varasemalt Riigikohtus avaldatud seisukohaga, et PS-s sätestatuid “kohtu ülesandena määratletud funktsioone võib täita mistahes kohtuametnik, mitte vastava haridusega, pädev ja sõltumatuse garantiidega kohtunik, ei ole kooskõlas ei grammatilise, süstemaatilise ega ka eesmärgipärase põhiseaduse tõlgendamisega.”<sup>72</sup> PS § 48 lg-s 4 väljendatud kohtu reservatsioonist tuleneb töö autori arvates erisus, mille eesmärgiks on pakkuda erakondadele täiendavat kaitset nii menetlusõiguste tagamisel kui ka võimaliku poliitilise tagakiusu eest. Seda mõtet kinnitab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku (PSJKS) § 3 lg 4, mille järgi tohib

<sup>68</sup> I. Koolmeister (viide 34), lk 237.

<sup>69</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1994, 10, 11.

<sup>70</sup> EIKo 14299/05 *Alacatay jt. vs. Türgi*, p 42; EIKo 35943/10 *Vona vs. Ungari*, p-d 57 ja 58.

<sup>71</sup> RKPJKo 02.11.1994 nr III-4/1-6/94, p 1.

<sup>72</sup> Riigikohtunik Nele Parrest ja Ivo Pilvingu eriarvamus RKÜKo kohtuasjas nr 2-17-10423, p 5.

erakonna tegevuse lõpetada ainult Riigikohtu üldkogu<sup>73</sup>. Kui PS § 48 lg-t 4 järgides on seadusandja sätestanud erakonna lõpetamise üksnes kohtuotsusega, ei ole põhjendatud anda kohtu reservatsiooni põhimõttele teistsugust tõlgendust sama sätte loetelus teiste tegevuste, sh erakonna trahvimise osas. Seega arvestades PS § 48 lg-st 2 tulenevat erakondade tegevusvabaduse kõrgendatud kaitset, ei ole PS § 48 lg-ga 4 kooskõlas see, kui materiaalselt karistusliku iseloomuga sanktsioonide määramine delegeeritakse kohtuvõimust väljapoole. Selline tõlgendus ei välista kohtuvälisel menetlejal (nt ERJK, politsei) kohtueelse menetluse läbiviimist. Eeltoodut kokkuvõttes järeldub, et juhul, kui riiklikus järelevalves sätestatakse erakondade suhtes materiaalselt karistuslikke haldusmeetmeid, kuulub nende kohaldamise pädevus kohtuvõimule.

### **1.1.3. Erakondade rahastamise järelevalve olemus, selle teostamise põhimõtted ning kontrollorgani moodustamise erinevad vormid**

Riiklik järelevalve on üks avaliku korra tagamise ja kaitse meetmetest süüteomenetluse kõrval, mis kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka. Riigi tuumikfunktsioonideks on need ülesanded, mille täitmist ei saa riigivõim delegeerida eraisikule<sup>74</sup>. Riiklikku järelevalvet saab pidada PS §-st 14 tulenevalt funktsionaalses mõttes täitevvõimu teostamiseks. Süstemaatilise käsitluse järgi paigutub riiklik järelevalve haldusõiguse eriliigi alla. Seetõttu eeldab riikliku järelevalve teostamine haldusmenetluse üldiste põhimõtetega arvestamist<sup>75</sup>.

Riiklikuks järelevalveks peetakse eksternset järelevalvet, mis ei toimu ühe haldusekandja sees tema organite vahel vastastikku ega ka erinevate haldusekandjate vahel. Haldusvälise riikliku järelevalvega on tegemist ka siis, kui haldusorgan kontrollib seda, kas eraõiguslik isik peab kinni seadusega sätestatud nõuetest.<sup>76</sup> Seega on erakondade rahastamise vastavuse kontrollimine EKS-s sätestatud nõuetele, millega kaitstakse avalikes huvides demokraatlikku otsustusprotsessi ja avaliku võimu teostamist ebaseadusliku rahalise mõjutamise eest, olemuslikult riikliku järelevalve teostamine.

PS ei reguleeri eraldi erakondade rahastamise järelevalve teostamise tingimusi, vaid on jätnud need seadusandja sisustada. PS § 3 lg-st 1 tulenev parlamendireservatsiooni põhimõte kohustab Riigikogu erakondade rahastamise järelevalvet puudutavates küsimustes langetama kõik

<sup>73</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I, 07.03.2019, 4.

<sup>74</sup> RKÜKo 16.05.2008 nr 3-1-1-86-07, p 21.

<sup>75</sup> T. Roosve. KorSK § 6/1.3. – Korrakaitse seadus. Komm. vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.

<sup>76</sup> J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö väitekiri. Tartu Ülikool. Tartu Ülikooli kirjastus 2015, lk 57.

olulised otsused ise, iseäranis parteide omandipõhiõiguse ja tegutsemisvabaduse piirangute tingimused ja õigusrikkumiste esinemisel kohaldatavad meetmed<sup>77</sup>. Seejuures kehtib reegel: mida intensiivsem on isikute põhiõiguste piiramine, seda üksikasjalikum peab olema sätestus seaduses<sup>78</sup>. Lisaks on menetlusosalise vabadusõigustesse sekkumisel oluline, et järelevalveorganile jääks teatav kaalutlusruum seaduste kohaldamisel<sup>79</sup>.

Riikliku järelevalve teostamine on seotud kahe olulise põhimõtte, otstarbekuse ja proportsionaalsuse, järgimisega. Riiklik järelevalve peab olema tulemuslik. Otstarbekuse põhimõtte kohustab järelevalveorganit valima sellist menetluse viisi ja vormi, mis toetab konkreetse probleemi lahendamist kõige efektiivsemalt. Teisest küljest eeldab tõhus järelevalve erakondade rahastamise üle, et seaduses sätestatud nõudeid on võimalik mõistliku raha, aja- ja inimkuluga kontrollida.<sup>80</sup>

Proportsionaalsuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest<sup>81</sup>. Proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11) piirab erakondade rahastamise üle järelevalvet tegeva organi kaalutlusruumi. Riiklikul järelevalvel ei ole erinevalt süüteoamenetlusest repressiivset eesmärki ja ühtki järelevalvevahendit ei tohi rakendada ega see ka mõjuda karistusena<sup>82</sup>. Seal, kus võimalik, tuleb järelevalvet teostada nende põhiõigusi ja -vabadusi mitteriivaval viisil. See tähendab, et esmalt tuleb sekkumist vajava ohu või korrarikkumise korral eelistada lihtsaid, inimlikke ja vormivabu võimalusi.<sup>83</sup>

PS §-st 4 koosmõjus §-ga 14 tuleneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte, mille eesmärgiks on vältida võimude konsentreerumist, jagada riigivõimu ülesanded selleks kõige sobivamale organile, tagada selgelt jaotatud ülesannetega vastutuse omistatavus ja riikliku tegevuse kontrollitavus<sup>84</sup>. Võimude lahususe printsiip nõuab, et keegi personaalselt ei täidaks samaaegselt erinevate võimuharude valdkonda kuuluvaid ülesandeid<sup>85</sup>. Osundatud PS sätetest tuleneb kohustus hoida erakondade rahastamise järelevalveorgan ning selle ülesanded tõhusa ja õiguspärase kontrolli tagamiseks personaalselt, funktsionaalselt ja institutsionaalselt lahus teistest riigivõimu harudest.

---

<sup>77</sup> RKPJKm 22.12.2009 nr 3-4-1-16-09, p 35; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 44.

<sup>78</sup> Ü. Madise. PSK § 3/21.

<sup>79</sup> RKHKo 20.10.2008 nr 3-3-1-42-08, p 32.

<sup>80</sup> RKPJKo 17.03.2003 nr 3-4-1-1-03, p 14.

<sup>81</sup> RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 30.

<sup>82</sup> RKHKo 22.04.2015 nr 3-3-1-72-14, p 27.

<sup>83</sup> RKHKo 20.04.2018 nr 3-15-443, p 15.

<sup>84</sup> Ü. Madise. PSK § 4/1.

<sup>85</sup> RKPJKo 02.11.1994 nr III-4/1-6/1994.

PS järgi on seadusandjal kooskõlas eeltoodud põhimõtetega avar kaalutlusruum küsimuses, kuidas erakondade rahastamise kontrollimehhanismi üles ehitada. Eesti varasemas halduspraktikas on erakondade rahastamise järelevalvefunktsiooni täitnud erinevad riigi institutsioonid: Vabariigi Valimiskomisjon (1994 - 2004) ja Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon (2004 - 2011)<sup>86</sup>. Samas võib seadusandja kaalutlusruumi erakondade rahastamise järelevalveülesande delegerimisel konkreetsele riigiorganile piirata kokkusobimatus selle põhiülesandega. Vabariigi Valimiskomisjon on sõltumatu riigiasutus, mille põhifunktsiooniks on tagada Eestis toimuvate valimiste seaduslikkus (varasema Riigikogu valimise seaduse redaktsiooni järgi ka valimiste korraldamine) ja lahendada valimistega seotud kaebusi<sup>87</sup>. Kuna valimiseelsel perioodil kasvab üheaegselt järsult nii valimiste korraldamisega seotud tööde maht kui ka kõrgendatud vajadus erakondade rahastamisega seotud info järele, siis võivad tekkida ületamatud haldusraskused kahe erineva iseloomuga täidesaatva riigivõimu ülesande ühitamisel. Seetõttu leiti juba 2004. aastal, et Vabariigi Valimiskomisjon ei ole sobiv erakondade rahastamist kontrollima ja anti see funktsioon üle parlamendi erikomisjonile<sup>88</sup>.

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon teostab parlamentaarset kontrolli korruptsioonivastaste meetmete rakendamise üle korruptsioonivastases seaduses (KVS) sätestatud ulatuses ja viisil<sup>89</sup>. Piiratud ei ole mitte ainult valdkond, mida Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon saab kontrollida erakondade rahastamisel. Ka erikomisjoni õigused selles valdkonnas, mida ta kontrollib, on piiratud. Osundatud eripära tõttu kujunes parlamendi erikomisjoni ülesandeks erakondade rahastamise järelevalve teostamisel peamiselt nende valimiskampaania aruannete avalikustamine, mis tõi päevakorda uuesti kontrolli tõhususe küsimuse. Lisaks tekkis järelevalveorgani sõltumatuse probleem, sest Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon koosneb üksnes Riigikokku kuuluvatest erakondade esindajatest.

Erakondade rahastamise järelevalve kontrollimehhanismi tõhususe ja sõltumatuse küsimust arutas õiguskantsleri taotlusel esmakordselt Riigikohtu üldkogu kohtuasjas nr 3-4-1-3-07, kuid kehtivas rahastamise järelevalve kontrollimehhanismis vastuolu PS-ga ei tuvastatud<sup>90</sup>. Kuigi

---

<sup>86</sup> Erakonnaseadus. - RT I 1994, 40, 654; RT I 2003, 90, 601.

<sup>87</sup> Riigikogu valimise seadus. - RT I 1998, 105, 1743.; alates 01.01.2017 korraldab valimisi riigi valimisteenistus, vt. RKVS § 13 lg 1 p 1.- RT I, 03.01.2020, 12.

<sup>88</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE 184 I lugemise seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2-b0f947d0993b/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, lk 7.

<sup>89</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. - RT I 2003, 24, 148.

<sup>90</sup> RKÜKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07, p 51.

sellele järgnevalt on erakondade rahastamise järelevalveregulatsiooni Eestis muudetud, tuginedes pigem rahvusvahelistele soovitudele ja juhistele<sup>91</sup>, saab osundatud Riigikohtu seisukohtadest teha siiski mitmeid järeldusi, mis ei ole ajas oma aktuaalsust kaotanud. Viidatud kohtulahendi põhjenduste järgi on oluline hinnata erakondade rahastamise kontrolli regulatsioonis tuvastatud puuduste kaalukust, sest mitte igasugusest ebatäiuslikkusest ei tulene vastuolu PS-ga. Kontrollorgan peab mitte ainult olema sõltumatu, vaid ka näima sõltumatu kontrollitavast. Näiv sõltuvus ei saa aga kaasa tuua kontrollorganite asendit sätestava seaduse põhiseadusevastasust<sup>92</sup>. Erakondade rahastamist kontrolliva(te) organi(te) pädevus peab võimaldama jõuda erakondade rahastamise tegelike allikateni, kuid põhiseadusvastase olukorra tuvastamiseks tuleb analüüsida erakondade rahastamise kontrolli süsteemi tervikuna. See tähendab, et lisaks erakondade rahastamise järelevalveorganile tuleb analüüsida ka audiitori, Maksu- ja Tolliameti ning süütegude menetlejate pädevusi. Järelevalveorgani pädevuse hindamiseks tuleb analüüsida, kas tal on õigus nõuda oma tööks vajalikke andmeid, muud teavet ja täiendavaid dokumente valimistel kandideerinud isikute valimiskampaania ning kasutatud vahendite päritolu kohta, kutsuda komisjoni istungil osalema valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid. Avalikkuse põhimõte võimaldab jõuda erakondade rahastamise tegelike allikateni. Seaduses peavad olema sätestatud meetmed erakondade rahastamise allikate avalikkuse tagamiseks nii valimis- kui ka valimistevahelisel perioodil, eelkõige nõuded parteide rahastamise aruannetele.<sup>93</sup>

Erakondade rahastamise kontrollorgani suutlikkus teostada tõhusat järelevalvet sõltub ka haldusõiguslike sunnivahendite kohaldamise õigusest oma korralduste jõustamiseks ja sanktsioonide määramise õigusest. Kontrollimehhanismi põhiseaduspärsust on vaja hinnata iga erakondade rahastamise järelevalve legitiimset eesmärki silmas pidades, s.o. tagada erakondade võrdsus (PS § 48 lg 1 ja § 12 lg 1), poliitilise korrupsiooni vältimine (PS §-d 1 ja 10), aktiivne valimisõigus seaduslikult rahastatud erakonna nimekirjas kandideerijat valides (PS §-d 57 ja 156) ja passiivne valimisõigus seaduslikult rahastatud erakonna nimekirjas kandideerimise kaudu (PS § 60 lg 2).<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 655 SE I lugemise seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, lk 1.

<sup>92</sup> RKÜKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07, p 38.

<sup>93</sup> Samas, p-d 43, 45, 47, 50.

<sup>94</sup> Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus RKÜKo nr 3-4-1-3-07, millega on ühinenud riigikohtunikud Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Lea Kivi ja Jaak Luik, p-d 21, 15.2.

## 1.2. Rahvusvahelised õiguslikud alused, üldised soovitused ja juhised erakondade rahastamise järelevalve teostamiseks

Eesti on õiguslikult seotud mitme välislepinguga, mis käsitlevad ja reguleerivad erakondade rahastamist. Neist üks olulisemaid on EIÕK, mille alusel tehtud EIK kohtulahendid omavad praktilist väärtust nii erakonna tegevusvabaduse piiride kui ka õiguspärase erakondade rahastamise järelevalve teostamise sisustamisel. EIK kohaldab EIÕK sätete tõlgendamisel EN asutuste kujundatud üldpõhimõtteid. Neid põhimõtteid käsitlevad õiguslikult mittesiduvad ehk nn *soft-law* tüüpi OSCE/ODIHR ja EN Euroopa õigusedemokraatia komisjoni ehk Venetsia komisjoni juhised ja raport erakondade rahastamisest<sup>95</sup>, juhised erakondade reguleerimise kohta<sup>96</sup>, erakondade hea halduse tava<sup>97</sup>, EN Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisest<sup>98</sup>, erakondade rahastamise ja valimiskampaania juhised<sup>99</sup> ning GRECO<sup>100</sup> soovitused ja hindamisaruanded erakondade rahastamise läbipaistvamaks muutmiseks<sup>101</sup>. Kuigi praktikas tunnustavad EN liikmesriigid loetletud õiguslikult mittesiduvaid soovitusi ja juhiseid, on nende otsekohaldatavus siseriiklikus õiguses vaieldav. Viimast kinnitab ilmekalt Saksamaa näide, mis suures osas ei järgi endiselt GRECO soovitusi erakondade rahastamise läbipaistvuse suurendamiseks<sup>102</sup>.

---

<sup>95</sup> OSCE/ODIHR and Venice commission. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties CDL-INF(2001)008. - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)008-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)008-E.aspx)

<sup>96</sup> OSCE/ODIHR and Venice commission. Guidelines on political party regulation CDL-AD(2010)024. - <https://www.wahlbeobachtung.org/wp-content/uploads/2013/09/OSCE-ODIHR-Venedig-Kommission-Guidelines-on-political-party-finance-2010.pdf>

<sup>97</sup> OSCE/ODIHR and Venice commission. Code of Good Practice in the Field of Political Parties CDL-AD(2009)002. - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

<sup>98</sup> Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1f1>

<sup>99</sup> Ingrid van Biezen. Financing political parties and election campaigns – guidelines, Council of Europe 2003. - [http://www.eods.eu/library/Financing%20political%20parties%20and%20election%20campaigns%20guidelines\\_Ingrid%20van%20Biezen.pdf](http://www.eods.eu/library/Financing%20political%20parties%20and%20election%20campaigns%20guidelines_Ingrid%20van%20Biezen.pdf)

<sup>100</sup> GRECO (Council of Europe's Group of States against Corruption) on Euroopa Nõukogu juures asuv korrupsioonivastane riikide ühendus, millega Eesti liitus 1999. aastal. GRECO eesmärgiks on hinnata liikmesriikide valmidust võidelda korrupsiooniga ja hindamise teel anda riikidele soovitusi korrupsioonivastaseks tegevuseks.

<sup>101</sup> GRECO. III hindamisvoor. Erakondade rahastamise läbipaistvus. - [https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#{%2222359946%22:\[2\]}](https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#{%2222359946%22:[2]})

<sup>102</sup> GRECO. III evaluation round. Transparency of Party Funding. Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany. - <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a>, p 30.

EIK on korduvalt rõhutanud, et EIÕK artiklis 11 sätestatud vabadusi ja õigusi kasutavad erakonnad on demokraatia nõuetekohaseks toimimiseks hädavajalikud ühinemismvormid ning seepärast mõjutab mistahes nende vastu suunatud meede erakondade tegutsemisvabaduse kõrval ka demokraatiat asjaomases riigis<sup>103</sup>. Sel põhjusel väärrib EIÕK artikli 11 kaitsealas oleva erakonna tegevusvabaduse piiramise vajalikkus kõige põhjalikumalt analüüsi<sup>104</sup>. Kuigi lepinguosalistel riikidel on avar mänguruum parteide finantside järelevalve korraldamisel, ei tohi seda kunagi kasutada poliitilise vahendina erakondade üle kontrolli teostamiseks. Näiteks ei anna erakondadele riikliku rahalise toetuse andmine riikidele blankovolitust sekkuda nende poliitilistesse ja/või finantsasjadesse. Finantskontrollimehhanismi kuritarvitamise vältimiseks poliitilistel eesmärkidel tuleb seaduste suhtes, mis reguleerivad erakondade rahastamise kontrollimist, kohaldada kõrget „ettenähtavuse” standardit nii kehtestatud rahastamisreeglite kui ka sanktsioonide osas, mis nende nõuete rikkumisega kaasnevad.<sup>105</sup> Selleks, et erakonna rahastamist reguleeriv õigusnorm läbiks EIÕK artikli 11 lg-s 2 sätestatud „ettenähtavuse” testi, peab see olema sõnastatud piisavalt täpselt, et võimaldada isikul mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida konkreetne toiming võib kaasa tuua ning vastavalt oma käitumist reguleerida sanktsioonide vältimiseks<sup>106</sup>. Samas võivad õigusnormid sisaldada paratamatult määratlemata õigusmõisteid, nt keelatud annetus. EIK on märkinud, et määratlemata õigusmõistete korral on lubatav normi tõlgendamine kohtupraktika kaudu. Kohtute tõlgendused õigusnormi täpsustamiseks ei riku isiku õigust õiguslikule ettenähtavusele.<sup>107</sup>

EIÕK artikkel 11 lg 2 nõuab proportsionaalsuse põhimõttega arvestamist kõikide õigusnormide kohaldamisel, mis võivad mõjutada erakondade õiguste kasutamist ja tegutsemisvabadust<sup>108</sup>. Lisaks on EIK rõhutanud, et erakondade rahastamise kontrollimisel tuleb erilise hoolega järgida hea halduse põhimõtet. Pidades silmas erakondade finantshuve, peab kontrollorgani tegevus olema reguleeritud tähtaegadega, et välistada põhjendamatuid viivitusi ja sellest tulenevat võimalikku varalist kahju menetlusosalisele. Näiteks on EIK pidanud 2- ja 3-aastast erakonna raamatupidamisaruannete kontrolli kestust ebamõistlikult pikaks.<sup>109</sup>

---

<sup>103</sup> EIKo 41340/ 98, 41342/98, 41343/98 ja 41344/98 *Heaolu Partei jt. vs. Türgi*; EIKo 12976/07 *Venemaa Vabariiklik Partei vs. Venemaa Föderatsioon*.

<sup>104</sup> EIKo 14299/05 *Alacatay jt. vs. Türgi*, p 42; EIKo 35943/10 *Vona vs. Ungari*, p-d 57 ja 58.

<sup>105</sup> EIKo 19920/13 *Vabariiklik Rahvapartei vs. Türgi*, p-d 64, 72.

<sup>106</sup> EIKo 38224/03 *Sanoma Uitgevers B.V. vs. Holland*, p 81.

<sup>107</sup> EIKo 35343/05, *Vasiliauskas vs. Leedu*, p 155.

<sup>108</sup> EIKo 12976/07 *Venemaa Vabariiklik Partei vs. Venemaa Föderatsioon*, p 58.

<sup>109</sup> EIKo 19920/13 *Vabariiklik Rahvapartei vs. Türgi*, p 97.

ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni artikli 7 lg 3 kohustab lepinguosalisi riike tegema heas usus jõupingutusi erakondade rahastamise läbipaistvuse parandamiseks<sup>110</sup>. EN erakondade rahastamist ja valimiskampaaniaid käsitlevate juhiste järgi peavad parteide rahastamist reguleerivad õigusaktid sisaldama sätteid, mis arvestavad vähemalt nelja erinevat erakondade rahastamise läbipaistvusega seotud aspekti:

- 1) avalikustamine: reeglid, mis kohustavad erakondi avama pangakonto ja avaldama teavet oma sissetulekute, sealhulgas annetajate identiteedi ja kulude kohta;
- 2) aruandlus: reeglid, mis näevad ette erakondade kontode avalikustamise ja aruandluse asjakohasele asutusele;
- 3) järelevalve: sätted sõltumatu järelevalveorgani jaoks, mis võimaldavad kontrollida erakondade raamatupidamist nii nende tavapärase sissetuleku- ja kuluallikate kui ka valimiskulutuste osas;
- 4) täitmine: sanktsioonid, et tagada erakondade rahastamist käsitlevate reeglite eiramise ja rikkumise korral karistuste määramine.

Järelevalveorgani ülesehitust käsitlevas regulatsioonis tuleb määrata:

- 1) liikmete ametisse nimetamise kord, sealhulgas nende ametiaeg ja tagatised nende sõltumatuse tagamiseks;
- 2) järelevalveorgani konkreetsed volitused ja tegevused;
- 3) kontrollorgani pädevus õigusrikkumiste korral konkreetsete sanktsioonide rakendamise osas;
- 4) ameti otsuste edasikaebamise kord.<sup>111</sup>

Erakondade rahastamise kontrollimisega usaldatud institutsioonide autoriteet ja autonoomia mõjutavad selgelt kontrolli tõhusust, suurendavad üldsuse usaldust menetluste vastu ning aitavad kaasa erakondade rahastamise suuremale legitiimsusele. Järelevalveorgani sõltumatuse nõuet käsitleb EN Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel, mille artikkel 14 näeb ette EN liikmesriikides sõltumatu järelevalveorgani sisseviimise. Kontrollorgan peab koosnema sõltumatutest liikmetest ja neil peavad olema piisavad vahendid, sealhulgas uurimisvolitused ning finants- ja tehniline varustus, järelevalvefunktsiooni tõhusaks täitmiseks.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon. - RT II 2010, 4.

<sup>111</sup> Ingrid van Biezen (viide 99), lk 64.

<sup>112</sup> EN Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel (viide 100), artiklid 14 ja 15.



On selge, et täiesti erapooletut järelevalveorganit on praktikas raske saavutada. Kontrollorganil ei tohi olla aga oma tegevuses poliitilist survet. Kuigi suuremat erapooletust võib eeldada põhiseaduslike institutsioonide esindajatelt kui parteiliikmetelt, ei välista rahvusvahelised juhised täielikult erakondade nimetatud liikmete kuulumist kontrollorganis. Viimasel juhul peab liikmete valik hõlmama ka väike- ja opositsioonierakondi.<sup>113</sup> Heaks tavaks on, et komisjoniliikmed määratakse ametisse tähtajatult või üheks ametiajaks. See aitab tagada, et nad saaksid tegutseda poliitilisest mõjust vabana. Kõige paremini toimib kontrollorgani liikmete ametisse nimetamine siis, kui see toimub järk-järgult ja on eraldatud valimistsüklist. Igal juhul tuleb tagada, et kontrollorgani liikmeid ei saaks oma äranägemise järgi vallandada.<sup>114</sup>

EIK analüüsis 2016. aastal kohtuasjas *Vabariiklik Rahvapartei vs. Türgi* kolmekümne EN liikmesriigi õigusakte, et saada võrdlusandmeid erakondade rahastamise ja järelevalve õigusraamistiku kohta. Kuigi peaaegu kõik käsitletud liikmesriigid (v.a. Malta ja Šveits) kontrollivad erakondade rahalisi vahendeid seadusega määratud spetsiaalse järelevalveorgani kaudu, on nende volitused väga erinevad.<sup>115</sup> EL liikmesriikides on kasutusel mitmeid järelevalve teostamise mudeleid, millest tuntumad on parlamendikomisjon, riigikontroll, keskvalimiskomisjon ja sõltumatu erikomisjon<sup>116</sup>. Osades riikides on järelevalvefunktsioonid ära jaotatud mitme riigisisese institutsiooni vahel, nt Soomes<sup>117</sup>. Erakondade rahastamise järelevalve mudeli valik sõltub muuhulgas sellest, kas ja kuidas on erakondade tegevus riikide põhiseaduste tasemel reguleeritud. Seetõttu ei pruugi ühe riigi hästi toimiv järelevalvemudel olla rakendatav teise riigi õigussüsteemis.

Erakondade rahastamist käsitlevates rahvusvahelistes juhistes on rõhutatud, et tõhusa järelevalve teostamiseks peab kontrollorganil olema autonoomne suutlikkus nii rahastamisreeglite rikkumisi välja selgitada kui ka võimalikke süütegusid ennetada. See eeldab, et kontrollorganil oleksid piisavad uurimisvolitused (nt ekspertide, tunnistajate väljakutsumine) ja õigus rakendada asjakohaseid seadusi. Järelevalvet aitab hõlbustada erakondade ebaseadusliku rahastamise võitlemise vastu spetsialiseerunud personal kohtutes,

---

<sup>113</sup> Ingrid van Biezen (viide 99), lk 66.

<sup>114</sup> OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhised erakondade reguleerimise kohta (viide 96), p 222.

<sup>115</sup> EIKo 19920/13 *Vabariiklik Rahvapartei vs. Türgi*, p-d 48-53.

<sup>116</sup> L. de Sousa. Measuring the enforcement capacity of political financing supervisory bodies. - European Political Science 18/2019, lk 193.

<sup>117</sup> Puoleenlaki. -

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1969/19690010?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=puolueen%20laki>

politsei- ja muudes pädevates asutustes ning rahvusvaheline koostöö riikide piiriülese kapitali liikumise tuvastamiseks<sup>118</sup>.

Erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisreeglite rikkumise korral peab olema võimalik kohaldada tõhusaid, täidetavaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid sanktsioone<sup>119</sup>. Kriminaalmenetluse olemuse tõttu (tõendamiskoormis, kriminaalasjade menetlemisele kuluv aeg jms) ei ole erakondade kriminaalkorras karistamine rahastamisreeglite rikkumise eest alati otstarbekas. Seetõttu on oluline, et kriminaalkaristuse kõrval oleksid seaduses sätestatud paindlikumad sanktsioonid<sup>120</sup>. Võimalikud sanktsioonid ebaseadusliku rahastamise vastu on: 1) haldustrahv; 2) ebaseaduslike rahaliste vahendite konfiskeerimine; 3) riiklike toetuste vähendamine või kaotamine ajutise meetmena konkreetsel ajaperioodil; 4) erakonnale eraldatud riikliku toetuse tagasinõudmine riigieelarvesse; 5) valimiskulude hüvitamise osaline või täielik kaotamine; 6) parlamendikoha kaotamine; 7) valimistel kandideerimisõiguse kaotamine konkreetsel ajaperioodil; 8) riigiametnikuks nimetamise kõlbmatus; 9) vangistus; 10) partei sundlõpetamine; 11) kandidaadi ametisse valimise kehtetuks tunnistamine, kui õigusrikkumine mõjutas oluliselt valimistulemust; 12) kriminaalkaristus.<sup>121</sup>

OSCE/ODIHR ja EN Veneetsia komisjoni erakondade tegevuse reguleerimise juhiste järgi peab finantsaruandluse eeskirjade eiramine ja riiklike vahendite ebaõige kasutamine erakonnale põhjustama avalike vahendite osalise või täieliku kaotuse. Sanktsiooni määramisel tuleb arvestada, kas rikkumist on üritatud varjata ja kas rikkumine on korduv<sup>122</sup>. Sanktsioonide süsteem peab ka selgelt välja tooma, kes millise õigusrikkumise eest vastutab<sup>123</sup>. Teatud juhtudel võib karistuste kohaldamist takistada valitud esindajate immunitet. Reeglina peab puutumatus olema erand ja seda ei tohi kasutada isikliku privileegina, vaid tuleb siduda konkreetse ametifunktsiooniga. GRECO on soovitanud riikidel kaaluda isikupuutumatust omavate ametiisikute loetelu vähendamist ja/või puutumatuse ulatuse vähendamist miinimumini.<sup>124</sup>

---

<sup>118</sup> Ingrid van Biezen (viide 99), lk 67.

<sup>119</sup> EN Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel (viide 98), artikkel 16.

<sup>120</sup> GRECO erakondade rahastamist puudutavad soovitused. III hindamisvoor 2007-2013. - [https://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco\\_sovitused\\_eeesti\\_keeles.pdf](https://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_sovitused_eeesti_keeles.pdf), p 77.

<sup>121</sup> Ingrid van Biezen (viide 99), lk 69.

<sup>122</sup> OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhised erakondade reguleerimise kohta (viide 96), p-d 215, 216.

<sup>123</sup> Ingrid van Biezen (viide 99), lk 70.

<sup>124</sup> GRECO evaluation Report on Estonia Transparency of Party Funding (Theme II). Third Evaluation Round. Strasbourg, 2008. -

Erakonna keelamise ja sundlõpetamise tingimusi on käsitletud nii Veneetsia komisjoni juhistes kui ka EIK praktikas, mille kohaselt tuleks niisuguseid äärmuslikke meetmeid kasutada ülimalt vaoshoitult. EIK hinnangul tuleb analüüsida, kas erakonna lõpetamine demokraatia põhimõtete ohu tõttu vastab „tungivale sotsiaalsele vajadusele” järgmistes punktides: (i) kas on usutavaid tõendeid selle kohta, et oht demokraatiale on piisavalt otsene; (ii) kas asjaomase erakonna juhtide ja liikmete teod ning sõnavõttud on omistatavad kogu parteile; ja (iii) kas erakonnale omistatavad teod ja sõnavõttud moodustavad terviku, mis annab selge pildi partei kavandatud ja pooldatud ühiskonnamudelitest, mis ei sobi kokku demokraatliku ühiskonna mõistega<sup>125</sup>.

EIK 2016. aastal koostatud analüüsist selgus, et enamikus EN liikmesriikides on rahastamisreeglite järgimata jätmise eest kehtestatud sanktsioonid, alates hoiatustest ja haldustrahvidest kuni kriminaalkaristuste ja partei sundlõpetamiseni. Kõige olulisem erinevus on aga vahendites, mille abil iga EN liikmesriik parteide rahastamise üle kontrolli teostab. Samuti erinevad nõuded erakondade tegevuskulude dokumenteerimise kohustuse osas.<sup>126</sup> Kokkuvõtteks saab märkida, et kuigi kontrollorganite ülesehitus ja vahendid erakondade rahastamise läbipaistvuse ja õiguspärasuse tagamisel erinevad riigiti, on ühtsed erakondade rahastamise järelevalve üldpõhimõtted Euroopa õigusruumis välja kujunenud EIK kohtupraktika ja GRECO soovitusel põhjal. Kooskõlas PS-ga on need lähtepunktiks ka Eestis erakondade rahastamise järelevalve reguleerimisel.

## **2. ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE AKTUAALSED ÕIGUSLIKUD PROBLEEMID ERAKONNASEADUSES**

### **2.1. Järelevalveorganiga seotud õiguslikud probleemid**

#### **2.1.1. ERJK õigusliku staatuse selgus**

Eesti haldus- ja kohtupraktikas esile kerkinud erakondade rahastamise järelevalve aktuaalsete õiguslike küsimuste analüüsimiseks on asjakohane esmalt lühidalt käsitleda erakondade rahastamise järelevalve institutsionaalse ülesehitusega seotud probleemide tekkepõhjuseid. 2008. aastal hindas GRECO Riigikogu korrupsioonivastase komisjoni sobivust erakondade rahastamise järelevalve teostajana ja jõudis seisukohale, mille järgi tekitab „järelevalveorgani moodustamine üksnes erakondade liikmetest paratamatult küsimuse sellise organi sõltumatuse kohta ja loob vastastikuse kokkumängu ohu. Oht seisneb selles, et partei valimiskampaaniate

---

[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/political\\_parties.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/political_parties.pdf), p 79.

<sup>125</sup> EIKo 41340/98, 41342/98, 41343/98 ja 41344/98 *Heaolu Partei jt. vs. Türgi*, p 104.

<sup>126</sup> EIKo 19920/13 *Vabariiklik Rahvapartei vs. Türgi*, p 48-53.

rahastamise kohta ei tehta järelepärimisi, sest siis kutsutaks ka teisi parteisid oma rahastamistavade eest üksikasjalikumalt komisjonile aru andma.<sup>127</sup> Seega ei taganud järelvalveorgani moodustamine parlamendi korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonist, mis koosneb ainult parlamendierakondade liikmetest, rahvusvaheliste juhiste järgi sõltumatut kontrolli erakondade rahastamise üle.

Võttes arvesse GRECO Eestile tehtud soovitusi erakondade rahastamise läbipaistvamaks muutmiseks, asuti 2010. aasta algul koostama EKS muutmise eelnõu. Selle esmase versiooni järgi plaaniti taas laiendada Vabariigi Valimiskomisjoni ülesandeid erakondade rahastamise järelevalvefunktsiooni lisamisega<sup>128</sup>. Kuigi GRECO märkis, et see näib vastavat EN Ministrite Komitee soovitusele liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel, tuli Eestil esitada täiendav teave GRECO soovitude täitmise kohta (II vastavusaruanne)<sup>129</sup>. EKS muutmise eelnõu edasisel menetlemisel jõuti aga järeldusele, et kontrollorganile esitatavatele tingimustele (sõltumatus, piisavad volitused ja pädevus, ressurss) vastab kõige paremini eraldiseisva Vabariigi Valimiskomisjoniga sarnastel alustel toimiv komisjon, mille tehnilise teenindamise tagab Riigikogu Kantselei<sup>130</sup>. Seetõttu otsustati 2011. aastal luua Eesti õiguskorras uus institutsioon - ERJK.

2014. aastal jõustusid KorS<sup>131</sup>-ga korrakaitseõiguse reformi tulemusel avaliku korra kaitse üldpõhimõtted, alused ja korraldus. KorS § 6 lg 1 järgi loetakse korrakaitseorganiks haldusorganit, kes on seaduse või määrusega volitatud täitma riikliku järelevalve ülesannet. Üldjuhul on eriseaduse alusel korrakaitseorganiks saanud haldusorganil KorS-s sätestatud korrakaitseliste üldmeetmete kohaldamise volitus (KorS 3. ptk 2. jagu). Lisaks pädevusele teostada riiklikku järelevalvet annab valdkondlik eriseadus korrakaitseorganile ka õiguse rakendada tema tegevuse eripärast lähtuvaid ja KorS sätetega reguleeritud erimeetmeid. Olenevalt korrakaitseorgani valdkondlikust eripärast võib eriseadus, mis andis talle riikliku järelevalve teostamise pädevuse, omakorda kehtestada korrakaitsemeetmete kohaldamiseks

---

<sup>127</sup> GRECO hindamisaruanne Eesti erakondade rahastamise läbipaistvuse kohta (II teema). Kolmas hindamisvoor (viide 124), p 74.

<sup>128</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu I lugemise seletuskiri (viide 91), lk 3.

<sup>129</sup> GRECO. Third Evaluation Round. Compliance Report on Estonia. Strasbourg, 2010. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc269>, p 82, 83.

<sup>130</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu II lugemise seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, lk 5, 17.

<sup>131</sup> Korrakaitse seadus. - RT I, 13.03.2014, 113.

erisusi<sup>132</sup>. Tulenevalt sellest, et ERJK pädevusi ja järelevalvemeetmeid reguleerib üksnes EKS, kerkis KorS jõustumise järgselt haldus- ja kohtupraktikas esile küsimus ERJK pädevusest riikliku järelevalve teostajana. 2019. aastal pöördus ERJK Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole, leides, et: „ERJK kui haldusorgani õiguslik seisund ei ole selgelt määratletud. Kui ERJK teostatav järelevalve on kvalifitseeritav riikliku järelevalvena KorS-i mõistes, tuleks vastavalt seadust muuta.“<sup>133</sup>

Riigikohus on õigusselgust käsitanud kui isiku subjektiivset õigust, mis tuleneb PS § 13 lg-s 2 sätestatud riigivõimu omavoli keelust<sup>134</sup>. Mis tahes selgusetus ei too kaasa seaduse põhiseadusvastasust. „Õigusselgusetu olukorraga on tegemist üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist.“<sup>135</sup>

Vastavalt EKS § 12<sup>10</sup> lg-le 10 tuleb erakondade rahastamise järelevalveorgan registreerida riigi- ja KOV asutuste riiklikus registris. Registri andmete kohaselt on ERJK sarnaselt Vabariigi Valimiskomisjoniga riigi muu institutsioon, mis ei ole täidesaatva riigivõimu asutus<sup>136</sup>. Seega on EKS § 12<sup>10</sup> lg 10 alusel riigi- ja KOV asutuste riiklikusse registrisse registreerimisega ERJK saanud täielikult õigusvõimelise riigiasutuse staatuse.

Mitmes kohtuasjas on vaieldud ERJK pädevuse üle põhjusel, et ERJK ei ole Vabariigi Valitsuse (VV) valitsusasutus ja seetõttu ei saa ta teostada riiklikku järelevalvet<sup>137</sup>. PS § 86 järgi kuulub täidesaatev riigivõim VV-le, mille tegevust reguleerib Vabariigi Valitsuse seadus (VVS)<sup>138</sup>. VVS § 75 järgi teostatakse riiklikku järelevalvet KorS-s ning teistes seadustes sätestatud alusel ja korras. Sellest sättest tuleneb, et lisaks KorS-le võivad riikliku järelevalve teostamise alused ja kord olla sätestatud ka EKS-s. Õiguskirjanduses on selgitatud, et VV ei koordineeri kõigi täidesaatvat funktsiooni teostavate asutuste tegevust ega teosta kõigi nende üle teenistuslikku järelevalvet<sup>139</sup>. VV vastav pädevus piirdub üksnes valitsusasutustega (PS § 87 p 2). Autonoomne pädevus täidesaatva riigivõimu teostamisel on näiteks Eesti Pangal (PS

---

<sup>132</sup> T. Roosve. KorSK § 6/1.3.

<sup>133</sup> ERJK kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile (viide 8), p 10.

<sup>134</sup> RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 32.

<sup>135</sup> RKPJKo 19.12.2019 nr 5-19-38, p 71; RKPJKo 14.10.2015 nr 3-4-1-23-15, p 98.

<sup>136</sup> E-äriregister. - <https://ariregister.rik.ee/ettevotja>

<sup>137</sup> TlnRnKo 21.06.2016 nr 3-14-52890, p 2; RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 9.

<sup>138</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 10.12.2020, 3.

<sup>139</sup> K. Merusk. PSK § 86 p 4.4.

§ 111) ja KOV-1 (PS § 154), aga ka Vabariigi Valimiskomisjonil RKVS<sup>140</sup> alusel. Viimase erisuseks nagu ka ERJK-l on see, et mõlemad asutused ei ole põhiseaduslikud institutsioonid, kuid vajavad oma ülesannete täitmiseks VV-st poliitilist sõltumatust. Ka Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et „pole õige kaebaja seisukoht, mille kohaselt eeldab riikliku järelevalve teostamine ja ettekirjutuse tegemine seda, et tegemist oleks valitsusasutusega ja ametnikuga, kes on nimetatud või valitud ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu.”<sup>141</sup> Hiljem on sama kinnitanud ka Riigikohus<sup>142</sup>.

Haldusorgani määramine avaliku halduse ülesannete täitmiseks toimub seaduses või määruses sisalduva pädevusnormi alusel (HMS § 8 lg 1). ERJK pädevus teostada riiklikku järelevalvet tuleneb EKS § 12<sup>10</sup> lg-st 1, mis annab talle õiguse kontrollida, kas erakonnad, valimisliidud ja üksikkandidaadid järgivad EKS-s sätestatud nõudeid. Remargi korras väärrib eraldi tähelepanu EKS § 12<sup>10</sup> lg 1 sõnastus, millest võib jääda ekslik mulje, et ERJK-l puudub pädevus teostada riiklikku järelevalvet erakonna ja valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikute üle. Nii see siiski ei ole, sest EKS–st süstemaatiliselt tõlgendades saab ERJK ettekirjutuse tegemise õigust sätestava EKS § 12<sup>11</sup> lg-ga 1 koosmõjus tuletada ERJK pädevuse erakonna ja valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikute rahastamise õiguspärasuse kontrollimiseks. Seega teostab ERJK täidesaatva riigivõimu asutustest eraldiseisva ja autonoomse pädevusega riigiasutusena riiklikku järelevalvet erakondade ja nende nimekirjades kandideerivate isikute, valimisliitude ja nende nimekirjades kandideerivate isikute ning üksikkandidaatide rahastamise õiguspärasuse üle.

EKS § 12<sup>10</sup> lg 1, mis annab ERJK-le pädevuse kontrollida erakondade rahastamise seaduslikkust vastavalt EKS-s kehtestatud rahastamisreeglitele, võimaldab ERJK-d ühtlasi pidada korrakaitseorganiks KorS § 6 lg 1 tähenduses. Õiguskirjanduses on selgitatud, et: „Eesti õiguskorras tuleb pädevust rangelt eristada organi volitustest ja tema tegevuse õiguslikest alustest, s.o meetmete arsenalist, mida seadus lubab organil oma ülesannete täitmiseks rakendada“<sup>143</sup>. Eelnevast tuleneb, et ERJK järelevalvemeetmete sätestamine üksnes EKS-s ei väära tema õiguslikku staatust riikliku järelevalve teostajana ega käsitamist korrakaitseorganina KorS § 6 lg 1 tähenduses. Seega on ERJK kui riikliku järelevalveorgani õiguslik seisund riigihaldussüsteemis piisavalt selgelt määratletud.

---

<sup>140</sup> Riigikogu valimise seadus. - RT I, 03.01.2020, 13.

<sup>141</sup> TlnRnKo 21.06.2016 nr 3-14-52890, p 8.

<sup>142</sup> RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 9.

<sup>143</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 2004, lk 44.

### 2.1.2. ERJK sõltumatuse piisavus

Otsustaja erapooletus on üks peamistest õiglase haldusmenetluse tunnustest. Erakonde poolt kontrollorgani liikmete nimetamine ERJK-i on tõstatanud halduspraktikas küsimuse eelkõige poliitiliselt sõltumatust järelevalvest. Kuigi seadusandja eesmärk oli luua ERJK sarnastel alustel Vabariigi Valimiskomisjoniga, ilmneb selle üks suurimaid erinevusi liikmeskonnas. ERJK-i kuuluvad lisaks õiguskantsleri, riigikontrolöri ja Vabariigi Valimiskomisjoni nimetatud liikmele Riigikogus esindatud erakondade poolt nimetatud liikmed (EKS § 12<sup>10</sup> lg 2). EKS ei nõua, et nimetatav liige oleks formaalselt nimetatud institutsioonide või organi teenistuja või liige. Ainus tingimus on, et erakonna nimetatud liikmed ei tohi olla Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse liikmed, et tagada personaalne võimude lahusus<sup>144</sup>.

Varasemalt avaldatud ERJK institutsionaalse ülesehituse õigusliku analüüsi käigus on leitud, et ülekaalukas erakondade poolt nimetatud liikmete arv võimaldab ERJK-s hääletamisel poliitilist kokkumängu ja seetõttu ei vasta ERJK rahvusvaheliste standardite järgi sõltumatuse nõuetele. Samuti on väidetud, et GRECO ei ole ERJK institutsionaalset ülesehitust üheski oma vastavusaruandes analüüsinud ning GRECO andis kontrollorgani sõltumatusele hinnangu esialgse EKS eelnõu põhjal, mis nägi järelevalveorganina ette Vabariigi Valimiskomisjoni.<sup>145</sup>

Töö autor on eeltoodust vastupidisel seisukohal ja põhjendab seda järgnevalt. Pärast 01.04.2011 jõustunud EKS muudatusi esitasid Eesti ametivõimud GRECO-le II vastavusaruande, milles on *expressis verbis* käsitletud infot ERJK moodustamise, selle liikmete ja pädevuste, järelevalvemeetmete, Riigikogu Kantselei ametnike poolt ERJK teenindamise ja eelarve kohta. GRECO leidis, et ERJK, millesse kuuluvad muuhulgas õiguskantsleri, riigikontrolöri ja Vabariigi Valimiskomisjoni nimetatud liikmed, vastab sõltumatu järelevalveorgani staatusele. Samas märkis GRECO, et kuigi ERJK moodustamisega on loodud üldine õigusraamistik erakondade rahastamise kontrollimiseks, tuleb analüüsida, kas ERJK käsutuses olevaid uurimispädevusi ja personaliressursse on vaja tõhusa järelevalve tagamiseks tulevikus edasi arendada.<sup>146</sup> Seega on GRECO analüüsinud ERJK liikmeskonna moodustamise aluseid EKS-s ja andnud hinnangu, et ERJK liikmelisus vastab rahvusvahelistele standarditele.

---

<sup>144</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu II lugemise seletuskiri (viide 130), lk 5, 6.

<sup>145</sup> J. Agu (viide 14), lk 56, 57.

<sup>146</sup> GRECO. Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Estonia. Strasbourg, 2012. - Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b1>, p-d 40, 73, 74.

Rahvusvahelised juhised ei välista erakondade nimetatud liikmete kuulumist ERJK-i, kui selle liikmeskond hõlmab ka väike- ja opositsiooniparteisid. Hetkel kuulub ERJK-i kaheksa liiget, kellest viis on erakondade poolt nimetatud kõigist Riigikogu XIV koosseisus esindatud parteidest<sup>147</sup>. Seega on ERJK koosseisus tagatud Riigikogus vähim mandaate saanud ja opositsioonierakondade nimetatud liikmed.

Kuigi Riigikohus on möönnud, et „mehhanism, mille seadusandja on ette näinud selleks, et tagada ERJK kui haldusorgani tegevuse ausus ja objektiivsus, erineb mõnevõrra tavapärasest”, ei ole kohtupraktikas väljendatud, et tegemist oleks PS vastase olukorraga. „ERJK ausust ja objektiivsust kõigi erakondade suhtes aitab tagada EKS § 12<sup>10</sup> lõike 2 punktis 4 sätestatud Riigikogus esindatud erakondade võrdne esindatus ERJK koosseisus ning samuti õiguskantsleri, riigikontrolöri ja Vabariigi Valimiskomisjoni nimetatud esindajate ERJK koosseisu kuulumine.”<sup>148</sup> Seega tagab ERJK sõltumatuse komisjonis esindatud erakondade konkurentsil ja apoliitilistest riigi institutsioonidest nimetatud liikmetel põhinev koosseis.

Järk-järguliselt kontrollorgani liikme ametisse nimetamise ja selle valimistsüklist lahutuse põhimõtte eesmärgiks on järelevalvaja tõhusa ja järjepideva toimimise tagamine, mis omab eelkõige valimiseelsel perioodil kriitilist tähtsust. EKS § 12<sup>10</sup> lg 4 näeb üldreeglina ette ERJK liikmele viieaastase volituste tähtaja. Vastavalt PS § 60 lg-le 3 toimuvad Riigikogu korralised valimised iga nelja aasta järel. Arvestades erakondade väljakujunemist Eesti poliitmaastikus ja nende stabiilset esindatust Riigikogus, ei pruugi töö autori arvates ERJK liikme viieaastane volituste tähtaeg olla vastuolus rahvusvaheliste juhistega nagu on varasemalt avaldatud<sup>149</sup>. Võrreldes viimast kaht järjestikust Riigikogu koosseisu ilmneb, et XIV Riigikogu koosseisus on parteide esindatus eelmisest vaid ühe võrra väiksem<sup>150</sup>. EKS-st ei tulene kohustust Riigikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast alates erakondadele enda nimetanud liikmed ERJK-st tagasi kutsuda, kui nende esindatus Riigikogus valimiste tulemusel jätkub. ERJK liikmeid võidakse ametisse nimetada järk-järgult, mille tõttu kõigi liikmete volituste kehtivus ei pruugi lõppeda üheaegselt. Komisjoniliikme järk-järgulist ametisse nimetamist aitab tagada EKS 12<sup>10</sup> lg 5, mille järgi nimetatakse uus ERJK liige hiljemalt kümnendal päeval enne komisjoni liikme volituste lõppemist. Seega EKS sätteid ja järelevalveorgani volituste

---

<sup>147</sup> Erakondade Rahastamise järelevalve Komisjon. Komisjon ja kontaktid. – <https://www.erjk.ee/et/komisjon>

<sup>148</sup> RKHKo 30.03.2020 nr 3-18-1537, p 19.

<sup>149</sup> J. Agu (viide 14), lk 57.

<sup>150</sup> Riigikogu ajalugu. XIII ja XIV Riigikogu koosseis. – <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/>



tähtaja valimistsüklilist lahutatuse põhimõtet eesmärgipäraselt tõlgendades ei tingi ERJK volituste viieaastane tähtaeg automaatse tagajärjena järelevalve ebapiisavust.

Eelneva põhjal ei saa aga järeldada, et kehtivas korras ei esine üldse ERJK institutsionaalse ülesehitusega seotud puudusi. Seadusandja on volitusnormi alusel võimaldanud ERJK-l ise oma töökorra kehtestada, määramata lisatingimusi ERJK otsuste vastuvõtmiseks (EKS § 12<sup>10</sup> lg 6). Samuti ei reguleeri EKS ERJK asendusliikmete pädevusi. Parlamendireservatsioonist tulenevalt peab Riigikogu kehtestama kõik riigi ja ühiskonna toimimise seisukohalt olulised normid. Õiguslikult vaieldav on küsimus, kas arvestades ERJK liikmeskonna ja tegevuse eripära ning PS §-st 3 tuleneva parlamendireservatsiooni põhimõttega on kooskõlas see, et ERJK otsuste vastuvõtmise protsess ja selle asendusliikmete pädevuste sisustamine on kogu ulatuses delegeeritud ERJK-le. Näiteks on Vabariigi Valimiskomisjoni töökorraldus selle õiguspärasuse tagamiseks detailselt sätestatud RKVS-s. Puudub mõistlik põhjus, miks Riigikogus esindatud erakondade rahastamise õiguspärasuse üle otsustamise protsess on vähem tähtis kui parlamendi valimistega seotud küsimuste õiguspärane lahendamine, sest mõlemad menetlused teenivad demokraatia ja õigusriigi põhimõtte realiseerumist praktikas.

EKS tasandil ERJK töökorra üldpõhimõtete sätestamise vajaduse kasuks kõneleb muuhulgas asjaolu, et see võimaldab avaldada ERJK esimehele ja aseesimehele umbusaldust<sup>151</sup>. Umbusalduse avaldamist peetakse riigiõiguses poliitiliselt ametikohalt vabastamise aluseks, mida on opositsioonil õigus rakendada kontrolli teostamiseks valitseva erakonna või koalitsiooni üle<sup>152</sup>. ERJK-i esimehe ja aseesimehe ülesandeks on koosoleku kokku kutsumine ja selle juhtimine (EKS § 12<sup>10</sup> lg 7) ning ERJK haldusaktide viseerimine (EKS § 12<sup>11</sup> lg 5). Need tegevused ei anna alust nimetada ERJK esimehe või aseesimehe ametit poliitiliseks, millega kaasneb poliitiline vastutus. Samuti ei saa EKS-st eesmärgipäraselt tõlgendades pidada ERJK-i poliitiliseks organiks. ERJK ülesandeks ei ole võtta vastu poliitilisi otsuseid, vaid teostada õiguspärasuse kontrolli EKS-s sätestatud nõuete täitmise üle. Selle sätestab ühemõtteliselt EKS § 12<sup>10</sup> lg 1. ERJK-l tuleb oma põhiülesande täitmisel tagada järelevalvemenetluse järjepidev, kiire ja efektiivne toimimine, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi menetlusosalistele (PS §-st 14 tulenev õigus heale haldusele ja HMS § 5 lg 2). Umbusalduse avaldamine ERJK esimehele või aseesimehele halvab kontrollorgani tööd ja võib põhjustada põhjendamatuid viivitusi järelevalvemenetluses, millest võib omakorda tekkida

---

<sup>151</sup> Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni töökord. - <https://www.erjk.ee/et/komisjon-ja-kontaktid/erakondade-rahastamise-jarelevalve-komisjoni-tookord>, p 12.

<sup>152</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal, PSK § 59 /12.

ebameeldivusi või kahju menetlusosalistele. Lisaks eeltoodule on ERJK esimehe ja aseesimehe umbusaldamise alusel ametist vabastamine vastuolus käesoleva magistritöö p-s 1.2. käsitletud OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhistega erakondade reguleerimise kohta, mille järgi ei tohi kontrollorgani liikmeid oma äranägemise järgi vallandada<sup>153</sup>.

EKS § 12<sup>10</sup> lg- 4 võimaldab komisjoni liikme tagasi kutsuda tema nimetaja poolt enne volituste lõppemist. Riigikohus on erakonna nimetatud ERJK liikme õigusliku staatuse kohta märkinud, et tegemist ei ole esindajaga TsÜS<sup>154</sup> 8. peatüki tähenduses ja ta tegutseb enda, mitte erakonna nimel, kuid erakonna õigus ERJK liige igal ajal välja vahetada seob selle liikme püsivalt ametisse nimetaja huvide ja tahtega<sup>155</sup>. Halduspraktikas on ERJK liikme tagasikutsumise küsimust analüüsides leitud, et kuigi komisjoni liige ei pea oma tegevusest oma nimetajale aru andma ega tegevusjuhiseid järgima, piirab tema sõltumatust tingimus, mille järgi ERJK liikme ametisse nimetaja võib ta igal ajal komisjonist tagasi kutsuda<sup>156</sup>. Töö autori arvates satub erakonna õigus ERJK liige igal ajal välja vahetada konfliktis PS §-st 3 tuleneva õigusriigi põhimõttega, mis kohustab ERJK liiget oma ametikohustusi täitma üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kontrollorgani liige saab vastutada ainult õiguslikult järelevalvemenetluses tehtud vigade eest, mistõttu ei saa ERJK liikme vallandamise aluseks olla tema nimetanud erakonna etteheide mistahes muul, sh poliitilisel põhjusel. ERJK liikme ametisse nimetaja suvaotsusest sõltuv volituste kehtivus on vastuolus ka käesoleva magistritöö p-s 1.2. käsitletud OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhistega, mille järgi ei tohi kontrollorgani liikmeid oma äranägemise järgi vallandada.

### **2.1.3. ERJK liikme ametipiirangute selgus ja piisavus**

Kontrollorgani liikmete usaldusväarsust ja ausust aitab tagada nende laitmatu maine. Seetõttu on avalikus teenistuses peetud oluliseks seada piirangud isikute ametisse võtmiseks<sup>157</sup>. Kehtiv EKS ei takista kuriteos, sh keelatud annetuse tegemise või vastuvõtmise eest (KarS<sup>158</sup> § 402<sup>1</sup>) süüdi mõistetud isikute ERJK-i ametisse nimetamist. Kuigi ERJK töökord välistab komisjoni koosolekul osalemise liikmel ja asendusliikmel, kellel on kehtiv kriminaalkaristus tahtlikult

---

<sup>153</sup> Vt täpsemalt käesoleva magistritöö p 1.2. lk 25.

<sup>154</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.

<sup>155</sup> RKKKo 28.09.2020 nr 4-20-1259, p 26.

<sup>156</sup> Õiguskantsleri kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile. ERJK liikmele kohalduvad piirangud, 13.06.2019.

<sup>157</sup> Õiguskantsleri kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile. ERJK liikmele kohalduvad piirangud, 13.06.2019.

<sup>158</sup> Karistuseseadustik. - RT I, 03.03.2021, 3.

toimepandud kuriteo eest<sup>159</sup>, on küsitav sellise nõude reguleerimine haldusesisese eeskirjaga. Samas oleks vääri eeldada, et ERJK liikme laitmatu maine tähendab üksnes kuriteo toimepanemisest hoidumist. Järelevalveorgani liikme suhtes on avalikkusel kõrgendatud ootus, et ta käitumine ja hoolsus on eeskujulikud eelkõige oma ametiülesannetega seotud valdkonda reguleerivate õigusaktide järgimisel. Küsitav on, kas ERJK liikmena võib tegutseda isik, keda väärteo korras karistatakse keelatud annetuse tegemise või selle vastuvõtmise eest või muu sarnase (sh korduva) õigusrikkumise eest. Võttes arvesse, et EKS § 12<sup>18</sup> järgi võib väärteo korras karistada kuni 40 000 euro suuruse keelatud annetuse vastuvõtmise ja tegemise eest, ei pruugi väärteoks kvalifitseeritu olla sugugi tühine pisirikkumine.

Riigiõiguse teooria üks igipõliseid probleeme on see, et erakondade rahastamise kõikide õiguslike regulatsioonide puhul on erakonnad nii normiloojad kui ka normiaddressaadid, olles otsustajateks omas asjas<sup>160</sup>. Otsustajalt eeldatakse aga erapooletust, mis lähtub printsipiist, et keegi ei tohi olla kohtunik iseenda asjas (lad k *nemo iudex in causa sua*)<sup>161</sup>. Huvide konflikti tekkimine avaliku võimu ülesande täitmisel ei tähenda siiski seda, et konkreetne isik ei sobi ametisse. Selleks, et vältida huvide konflikti olukorras otsustaja tegevuse muutumist korruptiivseks teoks, on sätestatud korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 11 lg-s 1 ametisesundist tulenevad toimingupiirangud<sup>162</sup>. Nende kohaldamise ulatusest sõltub see, kui tõhusalt ametiisik oma ülesandeid saab täita. KVS § 11 lg-st 1 tuleneb, et ametiisikul on keelatud toimingut või otsust tegemine, kui see tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust; ametiisik on teadlik korruptsiooniohust. Ametiisik on füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametisesund (KVS § 2 lg 1). Ametisesund seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha otsus ja toiming, sealhulgas osaleda selle tegemises või selle sisulises suunamises (KVS § 2 lg 2 p-d 1 ja 2).

ERJK halduspraktikas on tõstatatud küsimus selle liikme taandamiskohustuse puudumise vastuolust KVS-s sätestatud reeglitega, kui otsustatakse tema nimetanud või teiste erakondade rahastamise järelevalve küsimuste üle<sup>163</sup>. Kuigi ERJK liige on ametiisik KVS § 2 lg 1 tähenduses, välistab Riigikohtu seisukoha järgi ERJK moodustamise kord erinormina (EKS §

---

<sup>159</sup> Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni töökord (viide 151), p 22.

<sup>160</sup> J. Ipsen. Erakondade rahastamine Saksamaal. – *Juridica* 2003 eriväljaanne, lk 51.

<sup>161</sup> A. Aedmaa jt. (viide 143), lk 55.

<sup>162</sup> Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 10.07.2020, 19.

<sup>163</sup> ERJK kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile (viide 8), lk 3, p 14.

12<sup>10</sup> lg 2-4) võimaluse käsitada ERJK liikmega KVS § 11 lg 1 mõttes seotud isikuna erakonda, kes on selle liikme ERJK-sse nimetanud. Seda olenemata asjaolust, kas ERJK liige kuulub teda ametisse nimetanud erakonna juhtimis- või kontrollorganis (KVS § 7 lg 1 p 2) või millel on ERJK liikmele temaga seotud isiku mõju (KVS § 7 lg 1 p 4), mis üldjuhul tooks kaasa ametiisiku kohustuse otsuse või toimingute tegemiselt taanduda.<sup>164</sup> Erakonna esindajast ERJK liikme osalemist otsuste ja toimingute tegemises teiste erakondade suhtes tuleb jaatada, sest vastasel korral ei saaks ta üldse komisjoni tööst osa võtta. „Erakondade omavahelise konkurentsi tõttu mõjutab ühe erakonna suhtes tehtud ERJK otsustus peaaegu alati ka teiste erakondade huve. Järelikult saab rääkida ERJK liikme nimetatud erakonna huvist ka ERJK selliste otsuste ja toimingute puhul, mis ei ole tehtud liikmega seotud erakonna suhtes.“<sup>165</sup> Samas on kohus juhtinud tähelepanu sellele, et „EKS § 12<sup>10</sup> lg-test 2–4 tulenev erand ei tähenda aga seda, nagu poleks KVS § 11 lg 1 p-des 1–2 ette nähtud piirangud erakonna nimetatud ERJK liikme suhtes üldse kohaldatavad. Ka erakonna nimetatud ERJK liige ei tohi osaleda otsuse või toimingute tegemises iseenda või mõne temaga seotud isiku (nt KVS § 7 lg 1 p-s 1 loetletud lähedase või KVS § 7 lg 1 p 2 tunnustele vastava äriühingu) suhtes.“<sup>166</sup> Seega ei teki ERJK liikmel taandamiskohustust juhul, kui otsustatakse teda ERJK-i nimetanud või teiste erakondade rahastamise järelevalveküsimusi.

Taandamiskohustuse puudumisel on tegemist analoogselt HMS § 10 lg-s 5 sätestatud olukorraga, milles tuleb väga täpselt järgida kõiki menetlus- ja vorminõudeid asjaosaliste kaasamise kohta ja väga põhjalikult oma otsust motiveerida, et hilisema vaidluse korral oleks võimalik tõestada, et vaatamata taandamiskohustuse puudumisele on otsus sisuliselt õige<sup>167</sup>. Taandamiskohustuse puudumine ei välista ERJK otsuse tühistamist, kui tagantjärele ilmneb, et ERJK liikme(te) erapoolikus võis mõjutada otsustamist. ERJK otsuste seaduslikkus on kohtu poolt kontrollitav HKMS sätestatud korras. Erakondade nimetatud ERJK liikmete võimaliku kokkumängu heidutamiseks hääletamisel või mistahes muul viisil teadvalt ebaseadusliku järelevalve teostamisel on seadusandja ette näinud ka ametiisiku karistusõigusliku vastutuse KarS § 291<sup>1</sup> alusel. Seega aitavad menetlusosaliste kohtulik kaitse ERJK õigusvastaste otsuste eest ja ERJK liikmete karistusõiguslik vastutus, samuti ERJK koosoleku protokollide avalikkus kaasa ERJK tegevuse seaduslikkuse tagamisele.

---

<sup>164</sup> RKHKo 30.03.2020 nr 3-18-1537/47, p 19.

<sup>165</sup> RKKKo 28.09.2020 nr 4-20-1259, p 23, 28.

<sup>166</sup> Samas, p 31.

<sup>167</sup> A. Aedmaa jt. (viide 143), lk 60.

ERJK liikme ametikohustuste sisustamisel väärrib eraldi tähelepanu kohustus hoida saladuses töö käigus talle avaldatud informatsiooni, mis ei kuulu EKS kohaselt avalikustamisele (EKS § 12<sup>10</sup> lg 8). EKS sätete järgi tuleb avalikustada üksnes erakondade kvartaliaruanded ja valimistel kandideerijate valimiskampaania aruanded. Seetõttu tekib EKS § 12<sup>10</sup> lg 8 tõlgendamisel küsimus, kas tegemist on *lex specialis*-ega HMS § 7 lg 1 ja 3 suhtes, mis sätestavad haldusmenetluse avalikkuse nõude ning haldusorgani kohustuse hoida riigi- ja ärisaladust, samuti salastatud välisteabe ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmeid. EKS eelnõu 655 seletuskirjast nähtub, et seadusandja mõte ja eesmärk on siduda ERJK liikmete saladuse hoidmise kohustus maksuhaldurilt saadud teabega füüsilisest isikust annetaja varandusliku seisuga kohta maksukorralduse seaduse (MKS)<sup>168</sup> § 29 p 3 alusel<sup>169</sup>. Kuna tegemist on annetajat puudutava maksusaladusega, siis tuleb seda hoida saladuses ka ERJK liikmetel. Eelnevalt tuleneb, et seadusandja tegelik tahe oli üksnes täiendada HMS § 7 lg-t 3 maksusaladuse hoidmise kohustusega, mitte muuta kogu ERJK teostatavat järelevalvemenetlust, sh selle käigus koostatud haldusakte salastatud teabeks. Võttes aluseks normi eesmärgi ja kujunemislugu saab järeldada, et kuigi EKS § 12<sup>10</sup> lg 8 sõnastus on eksitav ja seda tuleb pidada ebaõnnestunuks, ei ole tegemist siiski õigusselgusetu olukorraga.

#### **2.1.4. ERJK kui erakondade finantsnõustaja rolli selgus ja eelarve piisavus**

Lisaks riikliku järelevalve teostamise pädevusele näeb EKS kontrollorganile ette erakondade nõustamise ülesande, mille täitmine on tihedalt seotud ERJK institutsionaalse ülesehitusega. EKS § 12<sup>10</sup> lg 1<sup>1</sup> sätestab, et ERJK nõustab erakondasid nende rahastamise küsimustes ning esitab erakonna taotluse alusel erakonnale ettepanekuid majanduslike raskuste ületamiseks, erakonna likviidsuse taastamiseks, maksejõulisuse parandamiseks ja jätkusuutliku majandamise tagamiseks. ERJK roll nõustajana on praktikas jäänud ebaselgeks<sup>170</sup>. Seadusandja on EKS § 12<sup>10</sup> lg 1<sup>1</sup> mõtte kohta märkinud, et „eesmärk on kujundada ERJK peale järelevalveasutuse ka kompetentsikeskuseks, kust erakonnad saavad nõu erakondade rahastamise küsimustes. ERJK asutusena, kes teostab järelevalvet rahastamise sisu üle, peab

---

<sup>168</sup> Maksukorralduse seadus. - RT I, 09.04.2021, 11.

<sup>169</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu II lugemise seletuskiri (viide 130), lk 14-15.

<sup>170</sup> Justiitsministeeriumi vastuskiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile selgitustaotlusele erakonna negatiivse netovara kohta, 03.08.2020.

olema suuteline ka vajadusel järelevalve eset selgitama<sup>171</sup>. Eelnevast järeldub, et seadusandja on püüdnud vältida erakondade sundlikvideerimist makseraskuste korral, arvestades nende PS § 48 lg 1 ls-st 2 tulenevat erilist rolli demokraatliku protsessi kujundamisel. Riigikohtu seisukoha järgi ei nõua PS, et kontrollorganil peab olema ainult üks funktsioon, s.o erakondade rahastamise kontrollimine<sup>172</sup>. Menetlusosalise nõustamine riikliku järelevalve teostamise raames on õigusrikkumise ennetusmeetmena asjakohane ja sobiv vahend ning võib seda olla ka teatud juhtudel EKS nõuete rikkumise tuvastamise korral tekkinud kahju minimeerimiseks.

Teisest küljest on järelevalveorgani ülesanne finantsalase nõu andmiseks erakonna majandusraskuse korral problemaatiline. EKS § 12<sup>9</sup> lg 6, mis kohustab erakonda taotlema ERJK-lt majandusalast nõu, kui erakonna netovara väärtus majandusaasta lõpu seisuga on kolmel järjestikusel aastal negatiivne, tekitab olukorra, kus erakonna finantside juhtimine delegeeritakse sisuliselt täidesaatvale riigiorganile. Selline käsitlus ei ole kooskõlas erakonna olemuse ega eraõigusliku juriidilise isiku tsiviilvastutust reguleerivate sätetega MTÜS-s. EKS § 1 lg 1 järgi on erakonna eesmärgiks riigivõimu ja KOV teostamine, mis hõlmab ka riigi ja KOV rahanduse juhtimist. Maksuraskustes vaevleva partei finantsalase nõu küsimine täidesaatvalt riigivõimu organilt töötab aga erakonna tegevuse peaesmärgi vastu, mis püüab valijaid veenda oma võimekuses rahaasju efektiivselt juhtida.

Püsiv maksejõuetus annab märku sellest, et erakonna finantsjuhtimine ei ole olnud pikka aega positiivses mõttes tulemuslik. MTÜS § 26 lg 1 ja § 32 lg 1 järgi juhib erakonda juhatus, mille liige peab oma kohustusi täitma juhatus liikmelt tavaliselt oodatava hoolsusega. Juhatuse liikme kohustuste hulka kuulub muuhulgas erakonna finantside juhtimine. Erakonna kõrgeim organ, üldkoosolek, otsustab majandusaasta aruande kinnitamise, määrab ametisse juhatuse liikmed ja kutsub neid tagasi ning teostab järelevalvet erakonna juhatuse tegevuse üle (MTÜS § 19 lg 1 p-d 2 ja 5, § 34 lg 1). Seega on erakonna finantsjuhtimise eest vastutavad vastavalt oma pädevusele nii selle juhatus kui ka üldkoosolek. Juhul, kui erakonnal tekivad makseraskused, tuleb esmalt üldkoosolekul kaaluda, kas juhatus on täitnud kohustusi juhatus liikmelt tavaliselt oodatava hoolsusega. Juhatuse üle järelevalve teostamiseks võib erakonna üldkoosolek määrata revisjoni või audiitorkontrolli (MTÜS § 34 lg 1). Eeltoodust tulenevalt ei

---

<sup>171</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 439 SE I lugemise seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, lk 6.

<sup>172</sup> RKÜKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07, p 14.

saa ERJK asuda maksejõuetuse korral erakonna juhtorgani asemel partei finantsotsuseid langetama. Kuna ERJK finantsalane nõuanne ei saa olla erakonna jaoks õiguslikult siduv, siis puudub ka vajadus erakonna kohustamiseks maksejõuetuse korral ERJK-lt finantsalast nõuannet küsida. Lisaks tekitab kohustus küsida ERJK-lt majandusalast nõuannet probleemi selle õigusliku mõju ja tagajärje kohta. Ekslikult antud valeinfo võib kaasa tuua soovitud eesmärgile vastupidise tulemuse. EKS ei näe ERJK koosseisu kuuluvatele liikmetele ette ühtki kvalifikatsiooninõuet. Ka ERJK moodustamise põhimõte, mille järgi komisjoni kuulujatest enamik koosneb pariteetsel alusel parlamendierakondade nimetatud liikmetest, ei toeta makseraskustes erakondade sundlikvideerimise vältimist.

ERJK liikmete kompetentsiküsimus puudutab samuti selle tegevust järelevalvemenetluses ja komisjoni esindamist kohtumenetluses. Kohtuvaidlustes on ERJK kasutanud advokaadibüroode abi. Riigikohus on korduvalt selgitanud, et ERJK peab olema kohtus ise suuteline oma tegevust õigustama, sest ERJK üheks põhiülesandeks on kontrollida seda, kas erakonna ja selle nimekirjas kandideerinud isiku tegevus on kooskõlas EKS-s sätestatud nõuetega<sup>173</sup>. Sel põhjusel peab ERJK kõik oma põhitegevusega seotud õigusabikulud ise kandma. Pidev haldusorganivälise abi palkamine suurendab aga ERJK halduskoormust (hangete korraldamine) ja eelarve kulusid, mis tekitab küsimuse kooskõlast menetlusökoonomia põhimõttega ning riigi ressursside säästlikust kasutamisest.

ERJK loomisjärgsetel aastatel oli selle töökoormus piisavalt madal selleks, et Riigikogu Kantselei abiga teostada erakondade rahastamise üle järelevalvet oma põhitöö kõrvalt. Aja jooksul on järjest detailsem rahastamisreeglite sätestatus EKS-s ja kohtuvaidlused tinginud ERJK suureneva töömahu. Kollegiaalses vormis ei ole ERJK-l võimalik kõigi järelevalve üksikküsimustega sisuliselt tegeleda ega neisse süveneda. Faktiliselt lahendavadki igapäevaseid järelevalveprobleeme Riigikogu Kantselei teenistujad, kuid neil puudub EKS järgi iseseisev otsustus- ja tegutsemispädevus<sup>174</sup>. Ajafaktor mängib aga erakonna rahastamise järelevalve puhul olulist rolli, et välistada või vähendada õigusrikkumisest tekkida võivaid konkurentsieeliseid õiguspäraselt tegutsevate erakondade ees või kahju, mida menetlusosaline võib saada põhjendamatult pikale veninud järelevalvemenetluses. Seetõttu ei pruugi põhitöö kõrvalt teostatav kontroll erakondade rahastamise üle ega kollegiaalne töövorm olla sobivaim järelevalve teostamise viis.

---

<sup>173</sup> RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 22; RKHKo 30.03.2020 nr 3-18-1537, p 21.

<sup>174</sup> vrdl ERJK töökord (viide 151) ja seda teenindava personali koosseis (viide 147).

## 2.2. Järelevalvemeetme selgus, piisavus ja proportsionaalsus

### 2.2.1. Järelevalvemenetlust tagavad meetmed

Erakondade rahastamise kontrollorgani personaalse sõltumatuse kõrval on oluline järelevalveorgani tegevusvabaduse põhimõte. Erakondade rahastamise järelevalveorgan peab olema seaduse piires vaba oma järelevalvetegevuse kavandamisel, kontrollivahendite ja ulatuse valikul, samuti järelevalveobjektide ja menetlusosaliste kindlaksmääramisel. Halduspraktikas on tõhusate järelevalvemeetmete tagamiseks osundatud vajadusele täiendada ERJK volitusi KorS-s sätestatud meetmetega<sup>175</sup>. Seetõttu vajab vastust küsimus, kas ja milliseid KorS-s sätestatud riikliku järelevalve vahendeid saab erakondade rahastamise järelevalves rakendada.

Riikliku järelevalve teostamisel tehakse vahet erinevatel korrakaitse ajalistel faasidel, millest sõltub korrakaitseorgani poolt kasutatavate järelevalvemeetmete kohaldamise lubatavus. Ohu ennetamine on korrakaitse kõige varasem faas, mil ei esine veel konkreetset õigusrikkumise ja selle tagajärjel tekkiva kahju ohukahtlust. Õiguskirjanduses nimetatakse ohu ennetamise eesmärgil läbi viidavat riikliku järelevalve menetlust ka inspeksiooniliseks (lad *inspecto* – jälgima, vaatlema) riikliku järelevalve menetluseks.<sup>176</sup> EKS-s sätestatud regulatsioonist selgub, et üldjuhul teeb ERJK inspeksioonilist järelevalvet. ERJK teostab rutiinset kontrolli kõigi komisjonile esitatud aruannete (EKS § 12<sup>1</sup> lg 4 ja § 12<sup>8</sup> lg 1) ja muude dokumentide (EKS § 12<sup>1</sup> lg 12) üle, ilma et tal oleks eelnevalt ühegi järelevalvatava suhtes konkreetset EKS-s sätestatud reeglite rikkumise ohu kahtlust või andmeid juba toimunud õigusrikkumise kohta.

Ohu ennetamise käigus rakendatakse eelkõige põhiõigusi mitteriivavaid meetmeid, mis on suunatud kahjutõenäosuse hindamiseks vajaliku teabe kogumisele ja töötlemisele. Üldmeetmetest kohaldatakse ohu ennetamiseks ka KorS §-s 26 sätestatud teavitamist. Teavitamine on korrakaitseline toiming HMS § 106 tähenduses, millega saab anda ohuolukorra analüüsi põhjal nii üksikisikule, teatud isikute grupile kui ka avalikkusele konkreetseid käitumisjuhiseid (soovitus või hoiatus).<sup>177</sup> Tõhusateks ja mitteriivavateks avalikkuse teavitustoiminguteks saab pidada ERJK veebilehel avaldatud regulaarseid ülevaateid riigitoetust saanud või saavate erakondade finantsseisust, samuti erakondade tulude ja laekumiste, kvartali ning valimiskampaania aruannete avalikustamist. Erakondade rahastamist puudutava info ERJK veebilehel aktuaalsena hoidmine on tagatud EKS sätetega (nt § 12<sup>1</sup> lg 4,

<sup>175</sup> Justiitministeeriumi kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon korrakaitseorganina erakondade rahastamise üle riikliku järelevalve teostamisel, 02.03.2015.

<sup>176</sup> M. Laaring. KorSK § 24/7.

<sup>177</sup> H. Kranich. KorSK § 26/1.



§ 12<sup>2</sup> lg 1<sup>1</sup>, § 12<sup>8</sup> lg 1). Kuivõrd ERJK tegevusele kohalduvad HMS normid, siis on võimalik komisjonil teavitada konkreetset menetlusosalist neile sätetele tuginedes. Seetõttu puudub vajadus EKS-s sätestatud riikliku järelevalve teostamisel KorS § 26 kohaldamiseks.

Sõltuvalt ohuproгноosist võib ohu ennetamisel olla lubatav ka isiku põhiõigusi riivavate järelevalve erimeetmete kohaldamine, näiteks isiku küsitlemine ja temalt dokumentide nõudmine (KorS § 30) või kutsumine järelevalveorgani ametiruumi (KorS § 31). KorS järgi on võimalik korrakaitseorganil nõuda dokumente igaühelt, kel on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikke andmeid. Seevastu ERJK saab dokumente nõuda üksnes erakonnalt, erakonna nimekirjas kandideerinud isikult, valimisliidult, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikult või üksikkandidaadilt (EKS § 12<sup>11</sup> lg 1 koosmõjus lg-ga 6). Tegemist on *lex specialis*-ega ka HMS § 38 suhtes, mille järgi on haldusorganil õigus menetlusosalistelt ja muudelt isikutelt nõuda nende käsutuses olevate tõendite ning andmete esitamist, et teha kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Praktikas on aga esile kerkinud probleemid põhjusel, et EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 1 nimetatata isikud on andmete esitamisest sageli keeldunud<sup>178</sup>. Näiteks saab muu isikuna EKS kohases järelevalvemenetluses käsitada erakonna sidusorganisatsioone (EKS § 12<sup>6</sup> lg 1). Kuivõrd erakonna sidusorganisatsiooni tegevusele laienevad erakonna rahastamise põhimõtted, teabe avalikustamise, laenamise ja annetuste vastuvõtmise tingimused ning keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärjed (§ 12<sup>1</sup> - § 12<sup>4</sup>), ei ole välistatud vajadus erakonna suhtes läbiviidava järelevalve menetluse käigus nõuda täiendavaid andmeid ja dokumente ka menetlusosalisest erakonna sidusorganisatsioonilt.

EKS muutmise seaduse eelnõu SE 304 seletuskirja kohaselt on EKS § 12<sup>11</sup> lg 6 sätte eesmärgiks anda ERJK-le ettekirjutuse tegemise õigus dokumentide nõudmisel, kuid sellest ei nähtu, et seadusandja oleks kaalunud vajadust piirata dokumentide nõudmist EKS § 12<sup>11</sup> lg 1 nimetatata isikutelt<sup>179</sup>. EKS § 12<sup>11</sup> lg 1 sätestatu piirab aga põhjendamatult ja ebaproportsionaalselt riiklikus järelevalves kehtivat uurimisprintsipi ehk haldusorgani üht olulisemat kohustust välja selgitada menetletavas asjas tähtsust omavad asjaolud. Seega ei taga

---

<sup>178</sup> Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Ettepanekud erakonnaseaduse muutmiseks, 11.12.2015.

<sup>179</sup> Erakonnaseaduse muutmise seadus 304 SE I lugemise seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5efc1b73-432b-479d-8d30-9ffb4ff21061/Erakonnaseaduse%20muutmise%20seadus>

kehtiv kord isikute küsitlemiseks ja neilt dokumentide nõudmiseks piisavalt tõhusat järelevalvemeedet.

Lisaks omab isikute küsitlemisel ja neilt dokumentide nõudmisel tähtsust, millal ja millise sisuga teavet või dokumente ERJK saab nõuda. Arvestades, et keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine kvalifitseeruvad ka süütegudeks (KarS § 402<sup>1</sup> ja EKS § 12<sup>18</sup>), võib esineda olukordi, kus järelevalvemenetluses andmete esitamine võiks tähendada ühtlasi enda või endaga seotud isiku süüstamist väärteos või kuriteos. Riigikohus on märkinud, et kui haldusmenetluses isikult nõutava tõendusteabe faktiline iseloom viitab isiku poolt toime pandud süüteo, on isikul õigus tugineda PS § 22 lg-st 3 tulenevale enese mittesüüstamise privileegile isegi siis, kui süüteomenetlust ei ole veel alustatud<sup>180</sup>. Enese mittesüüstamise privileegile ei saa aga isik tugineda andmete esitamisest keeldumisel viidates abstraktsele süüteomenetluse hirmule, vaid üksnes siis, kui esineb reaalne oht, et haldusmenetluses antud teave viib isiku enesesüüstamiseni. Selline reaalne oht on olemas juhul, kui samade asjaolude osas on käimas nii haldus- kui süüteomenetlus. Olukorras, kus samade asjaolude suhtes ei ole algatatud süüteomenetlust, on isikul põhjalikum ülesanne näidata seos andmete esitamise ja võimaliku süüteomenetluse vahel.<sup>181</sup> Seega tuleb ERJK-l arvestada menetlusosaliste PS § 22 lg-st 3 tuleneva õigusega, mis võib dokumentide ja muu teabe kättesaamist piirata sõltumata nende nõudmise õiguse laiendamisest EKS-s. Lisaks ei saa isikult küsida teavet, mille ta kord juba riigile selle eri organite kaudu on esitanud või mida on võimalik saada seaduse alusel asutatud andmekogust, välja arvatud juhul, kui dokumendi või teabe esitamise kohustus tuleneb eriseadusest<sup>182</sup>.

EKS-ga piiritletud järelevalvesubjektide ring on tekitanud küsimusi ka muudel juhtudel. EKS-s sätestatud erakonna sidusorganisatsiooni mõiste ei hõlma neid mittetulundusühinguid ega sihtasutusi, mille liikmeks või asutajaks erakond ei ole. Erakonna sidusorganisatsiooniks mitteliigituvate organisatsioonide aktiivne tegevus poliitiliselt aktuaalsetel teemadel valimiste (ja rahvahääletuse) eel nii sotsiaalmeedias kui ka avalikus ruumis on aga tõstatanud avalikkuses küsimuse nende rahastamise läbipaistvuse kohta. Kui mittetulundusühing või sihtasutus teeb valimiste eel toetuskampaniat oma põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks, mille sisu langeb kokku mõne erakonna valimisprogrammi eesmärgiga, laieneb sellest saadav kasu ka erakonnale. Osundatud viisil tekkinud tulu erakonnale võib olla juhuslik, mis ei anna õigust

<sup>180</sup> RKKKo 01.06.2005 nr 3-1-1-39-05, p 12–15.

<sup>181</sup> TlnRnKo 12.09.2018 nr 3-17-1916/28, p 15; RKKKo 01.06.2005 nr 3-1-1-39-05, p 13.

<sup>182</sup> S. Pars. KorSK § 30/4.

sekkuda muu eraõigusliku juriidilise isiku rahaasjadesse. Teisest küljest ei saa välistada võimalust, et erakonna tegevust soovitakse kavatselt varjatud kujul rahastada, kasutades selleks EKS § 12<sup>6</sup> lg 1 tähenduses erakonna sidusorganisatsiooniks mittekvalifitseeruvate mittetulundusühingute ja sihtasutuste abi. Seadusandja on märkinud EKS § 12<sup>6</sup> lg 1 kohta, et “[s]äte ei välista erakonnal sõlmimast teiste juriidiliste isikutega lepinguid oma eesmärkide saavutamiseks. Eelnevad lepingulised suhted ning sellest tulenevad tulud ja kulud tuleb kajastada raamatupidamises”<sup>183</sup>. EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 p 2 järgi tuleb aga keelatud annetuseks erakonnale lugeda juriidilise isiku annetus, mille alla saab liigitada erakonnavälise mittetulundusühingu või sihtasutuse rahastatud toetuskampaania. Seetõttu ei ole võimalik neil organisatsioonidel sõlmida erakonnaga näiteks valimiskampaania toetuseks lepingut, et saada lepingulise õigussuhte kaudu ülevaade ka toetuskampaania(te) rahastamisallikatest.

Probleem erakondade varjatud rahastamisest võib tekkida ka vastupidisel juhul, kui EKS tähenduses erakonna sidusorganisatsiooniks mittekvalifitseeruvate mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamisallikas on täpselt teada. Näiteks jagavad Riigikokku kuuluvate erakondade esindajad aastaid vahetult enne riigieelarve vastuvõtmist maksumaksja raha väljaspool avalikku konkurssi projekti- ja tegevustoetusteks konkreetsetele mittetulundusühingutele enda äranägemisel (rahvakeeles tuntud kui „katuseraha“)<sup>184</sup>. Praktikas ei ole välistatud, et riigieelarvest toetust saav mittetulundusühing asutatakse vahetult enne toetusraha jagamist eesmärgiga teenida konkreetse Riigikogus esindatud erakonna poliitilisi huve ja saada lisarahastus erakonnapoliitika elluviimiseks. Seega võib EKS 12<sup>6</sup> lg-s 1 sätestatud erakonna sidusorganisatsiooni mõiste olla defineeritud liialt kitsalt, et hõlmata kõik olulised erakondade rahastamisega seotud järelevalveobjektid ja -subjektid.

KorS näeb ühe järelevalvemeetmena ette isiku peatamise ja küsitlemise, mille eesmärk on saada ohutõrjeks vajalikku teavet (KorS § 30). Tegemist on isiku lühiajalise liikumisvabaduse väheintensiivse piiranguga, milleks küsitletav ei ole kohustatud tulema korrakaitseorgani soovitud asukohta<sup>185</sup>. ERJK on kollegiaalorgan, mille töövormiks on koosolek, kuhu kutsutakse isikuid menetlustoimingutes osalema<sup>186</sup>. ERJK töövorm ei võimalda menetlusosalisi ega vajadusel muid isikuid küsitleda nende asukohas mistahes ajahetkel. Kuigi

---

<sup>183</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu I lugemise seletuskiri (viide 91), lk 10.

<sup>184</sup> Riigikogu rahanduskomisjoni vastuskiri kollektiivsele pöördumisele „Lõpetada katuseraha jagamine Riigikogus“, 14.06.2019.

<sup>185</sup> S. Pars. KorSK § 30/1.

<sup>186</sup> Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni töökord (viide 151), p 16, 22.

EKS-ga saab ette näha KorS-s sätestatud erimeetmete erisusi ja kehtestada isiku kohustuse ilmuda küsitlemiseks ERJK koosolekule, ei pruugi selline meede EKS kohases riiklikus järelevalves arvestades paljude järelevalvesubjektide eripära olla rakendatav. Eelkõige puudutab see küsimus menetlusosalisi või nende juhtorganite liikmeid, kes omavad PS §-st 76 tulenevat immuniteti. Kuigi immunitet ei ole absoluutne takistus Riigikogu liikme osalemiseks riikliku järelevalve raames, võib see hõlmata olukorda, kus Riigikogu liiget kohustatakse isiklikult osalema menetlustoimingus ajal, mil see takistab tema osavõttu Riigikogu organite tööst. Riigikohus on Riigikogu liikme puutumatuses kohta märkinud, et selle sisu on erinevate sunniabinõude puhul erinev. Sunnimeetmete kohaldamise lubatavus „oleneb ühelt poolt sellest, mil moel ja määral konkreetne meede rahvaesindaja ülesannete täitmist takistab, ja teisalt selle meetme olemusest ning eesmärgist. Mida suuremal määral abinõu Riigikogu liikme ülesannete täitmist ja seega ka Riigikogu tööd mõjutab, seda kõrgemaid nõudmisi tuleb puutumatuses tagamiseks esitada meetme kohaldamise eel- ja/või järelkontrollile.“<sup>187</sup>

RKLS<sup>188</sup> § 18<sup>3</sup> reguleerib Riigikogu liikme immuniteedi erisusi seoses KorS-is sätestatud korrakaitsete riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamisega. Riikliku järelevalve erimeetmeid võidakse ilma Riigikogu liikme nõusolekuta rakendada tema suhtes vaid juhul, kui on tekkinud reaalne vajadus tõrjuda kõrgendatud ohtu isiku elule, kehalisele puutumatusesele, füüsilisele vabadusele või suure väärtusega varalisele hüvele või kui esineb vahetu oht, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab<sup>189</sup>. Seega tuleb RKLS § 18<sup>3</sup> loetlemata juhtudel arvestada isiku immuniteediga tema menetlustoimingule kutsumisel. Kuigi immunitet ei laiene ajale, mil Riigikogu liige ei täida rahvaesindaja ülesandeid, eeldab selle asjaolu kindlaksmääramine haldusorganilt igakordset kaalutusotsust.

HMS § 17 alusel erakondade rahastamise järelevalves rakendatav menetlusosaliste menetlustoimingule kutsumise regulatsioon on olemuselt sarnane KorS §-s 31 sätestatud korraga. Osundatud HMS ja KorS sätete erinevus avaldub aga mõjuva põhjuseta kutses märgitud ajal ja märgitud asukohta ilmumata jäämise tagajärjes. Kui HMS § 42 lg 3 järgi lahendab menetlusosalise mõjuva põhjuseta menetlustoimingule ilmumata jäämise korral asja tema kohalolekuta, siis KorS §-s 31 sätestatu võimaldab kohaldada isiku suhtes sunniraha ja kõrgendatud ohu korral sundtoomist. Kõrgendatud ohuks peetakse ohtu isiku elule, kehalisele

<sup>187</sup> RKPJKo 17.02.2014 nr 3-4-1-54-13, p 39, 42.

<sup>188</sup> Riigikogu liikme staatuse seadus. - RT I, 21.06.2016, 22.

<sup>189</sup> A. Kulu. RKLSK § 18<sup>3</sup>/4. – Riigikogu liikme staatuse seadus. Komm. vlj. Riigikogu Kantselei, Tallinn 2017.

puutumatusetele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise ohtu või KarS 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise ohtu (KorS § 5 lg 4). Erakonnaalased süüteod paigutuvad aga KarS 21. peatüki 8. jaos. Samuti ei hõlma EKS-s sätestatud rahastamisreeglite rikkumised reeglina KorS § 5 lg 4 loetelus tekkivaid ohte. Peale selle on erakonna kui juriidilise isiku suhtes vahetu sunni kohaldamine mistahes juhul välistatud.

Küsitav on ka menetlusosaliste ettekirjutuses sätestatud sunnirahaga ERJK koosolekul osalemiseks kohustamine. Üldjuhul tuleb järelevalveorganil isikult teabe, dokumentide esitamise või muu tegevuse nõudmisel, milleks ei saa eeldada tema kohest valmisolekut, anda talle eelnevalt mõistlik võimalus vastav teave hankida, dokumendid leida või tegevuseks valmistuda<sup>190</sup>. Isiku menetlustoimingule ilmutata jäämisel on asjakohane arvestada EKS-s sätestatud alternatiivseid viise järelevalvemenetluses vajalikke andmete kogumiseks. ERJK-l on õigus tutvuda menetlusosalise valimiskampaania tasutud ja tasumata kulusid sisaldava aruandega (EKS § 12<sup>8</sup> lg 6), majandusaasta aruande ja selle audiitorkontrolli tulemustega (EKS § 12<sup>9</sup> lg 2, 3) ning tulude, laenuude ja kulude kvartaliaruannetega (EKS § 5<sup>1</sup> lg 2, § 12<sup>1</sup> lg 4 ja 8), tasumata arvete ja bilansi seisuga (EKS § 12<sup>1</sup> lg 12), nõuda täiendavaid dokumente ja teavet (EKS § 12<sup>11</sup> lg 6) ning saada maksuhaldurilt oma tööks vajalikku teavet (MKS § 29 p 32). Nimetatud andmete kogumise viisid võimaldavad ERJK-l lahendada menetlusosalise mõjuva põhjuseta menetlustoimingule ilmutata jäämise korral asi ka ilma tema kohalolekuta. Eeltoodud põhjustel ei ole KorS §-s 31 sätestatud regulatsioon asjakohane järelevalvemeede EKS alusel riikliku järelevalve teostamisel.

Korralduste üldmeetmeteks riiklikus järelevalves konkreetse ohu ja korrarikkumise korral on HMS sätetele vastav ettekirjutus ja ATSS-s sätestatud haldussunnivahendi kohaldamine, ohu tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine korraldusteorgani poolt vahetu sunniga (KorS § 28 lg 1-3). Tulenevalt sellest, et erakondade suhtes on vahetu sunni kohaldamine välistatud, saab asjakohase vahendina käsitada üksnes ettekirjutust ja seda tagavaid meetmeid. EKS näeb ettekirjutuse täitmata jätmisel ette ühe võimaliku haldussunnivahendina sunniraha (§ 12<sup>12</sup> lg 1). Eraldi tähelepanu väärivad EKS-s kehtestatud sunniraha ülemmäär (15000 eurot), mis võrreldes KorS-s sätestatuga (9600 eurot) on oluliselt kõrgem. Sunnivahendi kohaldamise üldpõhimõtte järgi kasutatakse kohustuse täitmise tagamiseks leebeimat sunnivahendit ja -määra, mis eelduste kohaselt on tõhusaimad. Haldusorgan peab valima sunnivahendi, mis

---

<sup>190</sup> RKKKo 15.10.2010 nr 3-1-1-74-10, p 6.1.

isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust (ATTS § 3 lg 3). Sunnirahast leebemat sunnivahendit EKS ei sätesta. Kuigi sunniraha suuruse määrab haldusorgan kaalutlusotsuse alusel, mille üheks õiguspärase rakendamise eelduseks on kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega, ei ole praktikas välistatud korduv sunniraha määramine EKS-s sätestatud ülemmääras. EKS § 12<sup>12</sup> lg-s 1 kehtestatud sunniraha ülemmäära kohta on EKS muutmise eelnõus märgitud, et eesmärk on karmistada rikkumiste suhtes rakendatavaid haldussanktsioone<sup>191</sup>. Seega on seadusandja soovinud käsitleda KorS-s sätestatud oluliselt kõrgemat sunniraha ülemmäära EKS-s karistuslikul eesmärgil. EKS-s sätestatud sunniraha karistuslik iseloom tuleb eriti selgelt esile võrdluses EKS-s kehtestatud väärtegade eest mõistetavate karistumääradega EKS § 12<sup>18</sup> lg-s 2, mis on sunniraha ülemmääraga identse suurusega. Sellest omakorda järeldub, et väärteo toimepanemise eest määratava karistuse ja haldussunnivahendi määra vaheline tasakaal on paigast ära nihkunud.

Sunniraha pidamine halduskaristuseks läheb aga vastuollu EKS § 12<sup>12</sup> lg-s 1 sätestatud sunnivahendi eesmärgiga, milleks on haldusaktiga pandud kohustuse täitmise tagamine. Ka EKS § 12<sup>11</sup> lg 1 p-dest 1-3, 5 ja 6 nähtub, et ERJK ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendatav sunniraha on suunatud tõendite kogumise ja menetluse tagamisele ning õigusrikkumise lõpetamisele, mitte menetlusosaliste karistamisele. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et järelevalvemenetluses tõendite kogumisele, otseselt menetluse tagamisele suunatud vahendit ning meetet, mille vahetu eesmärk on jätkuva rikkumise lõpetamine ja tõkestamine, ei ole lubatud käsitleda õigusrikkumise eest kohaldatava sanktsioonina ega tohi ka sellisena mõjuda<sup>192</sup>. Seega ei vasta EKS-s sätestatud sunniraha käsitlemine halduskaristusena sunnivahendi legitiimsele, mittekaristuslikule stimuleerivale eesmärgile.

Seadusandja on sätestanud EKS § 12<sup>10</sup> lg-s 1<sup>2</sup> erakorralise audiitorkontrolli ERJK nõustamisülesannet abistava meetmena. Audiitortegevuse seaduse (AudS) § 44 lg 2 järgi on audit üks kindlustandva audiitorteenuse liikidest, mis koostatakse erakonna möödunud perioodide rahandusinformatsiooni alusel<sup>193</sup>. Auditi eesmärgiks on kogutud tõendusmaterjali põhjal avaldada vandeaudiitori aruandes üldistavas jaatavas vormis arvamust (AudS § 50 lg 3). Seega saab audit anda üksnes üldistatud kujul informatsiooni erakonna makseraskuse või muu sarnase asjaolu kohta.

---

<sup>191</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 439 SE I lugemise seletuskiri (viide 171), lk 7.

<sup>192</sup> I. Koolmeister (viide 34), lk 232-233.

<sup>193</sup> Audiitortegevuse seadus.- RT I, 10.07.2020, 13.

Arvestades MTÜS § 34 lg-s 1 sätestatud erakonna üldkoosoleku pädevust teostada erakonna juhatuse üle järelevalvet ja määrata selle ülesande täitmiseks revisjon või erakorraline audiitorkontroll, on ERJK tellitav erakorraline audiitorkontroll partei makseraskuste korral põhjendamatult üldkoosoleku ülesannet dubleeriv. ERJK-l on võimalik tutvuda EKS § 12<sup>9</sup> lg 2 alusel koostatud erakonna majandusaasta aruandega ja riigieelarvelisi vahendeid kasutava erakonna puhul majandusaasta aruande kohustusliku audiitorkontrolli aruandega ning EKS § 12<sup>1</sup> lg-d 4 ja 8 alusel koostatud tulude, kulude ja saadud laenude kvartaliaruannetega. Seetõttu on küsitav, millist uut informatsiooni lisaks loetletud teabekandjatele saab ERJK erakorralise audiitorkontrolli läbiviimisega makseraskustes erakonna nõustamiseks. Seega ei pruugi EKS § 12<sup>10</sup> lg-s 1<sup>2</sup> sätestatud vahend olla sobiv erakonna nõustamiseks selle majandusraskuste korral.

### **2.2.2. Järelevalvemeetmed keelatud annetuse vastuvõtmise korral**

Annetus erakonnale on lubatud ainult juhul, kui see vastab EKS-s loetletud tingimustele. EKS § 12<sup>4</sup> lg-d 1 ja 2 näevad keelatud annetuse korral ette kaks alternatiivset õiguslikku tagajärge: keelatud annetus tuleb viivitamatult tagastada selle teinud isikule või kanda riigieelarvesse juhul, kui seda ei ole võimalik annetajale tagastada. Eelkõige ei ole võimalik keelatud annetust annetajale tagastada, kui annetuse tegija ei ole teada. Viimasel juhul on tegemist nn anonüümse isiku tehtud annetusega. Riigikohus on keelatud annetuse vastuvõtmise õiguslike tagajärgede kohta märkinud, et “[m]eetme eesmärgiks on kõrvaldada jätkuv rikkumine ehk annetuse saaja asetamine olukorda, milles ta oli enne annetuse saamist, eesmärgiga tagada valimistel kandideerivate isikute võrdne kohtlemine.”<sup>194</sup>

Keelatud annetuse tagastamine annetajale või selle riigieelarvesse kandmise nõue eeldab kontrollorganilt annetuse väärtuse kindlakstegemist. Kuigi mõnel juhul võib annetuse väärtuse kindlakstegemine olla keeruline, ei ole ERJK-l kaalutusõigust nõuda tegeliku annetuse väärtusest suurema või väiksema summa tasumist<sup>195</sup>. Vastasel korral oleks tegemist karistusliku meetmega. Lisaks on Riigikohus rõhutanud, et meetmel puudub ka keelatud annetaja suhtes karistuslik iseloom, sest see võimaldab keelatud annetuse selle tegijale tagastada<sup>196</sup>.

Sobiva järelevalvemeetme valik annetuste õiguspärasuse kontrollimiseks sõltub sellest, kas tegemist on rahalise või mitterahalise annetusega. KorS § 52 järgi saab korrakaitseorgan võtta

<sup>194</sup> RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 12.1.

<sup>195</sup> RKHKo 30.03.2020 nr 3-18-1537, p 20.

<sup>196</sup> RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 12.1.

vallasasja hoiule vahetu ohu tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks, kui oht tuleneb hoiule võetavast vallasasjast või selle valdaja isikust<sup>197</sup>. KorS § 52 kohaldamine eeldab, et tegemist on vallasasjaga TsÜS § 49 lg 1 tähenduses. EKS § 12<sup>3</sup> lg 3 lubab erakonnal füüsilistelt isikutelt sularahaannetusi majandusaasta jooksul vastu võtta kuni 1200 eurot aastas. Sularaha annetuse piirang on seotud asjaoluga, et sularahas tehtud annetused suurendavad korrupsiooniriske ja ohtu varjatud annetuste tegemiseks, samuti on sularaha annetuste päritolu kontroll raskendatud<sup>198</sup>. Sularahas erakonnale tehtud sissemaksete puhul ei ole välistatud nende erakonna arvelduskontole edasi kandmine. Pangakontol olev raha ei ole aga asi TsÜS § 49 mõttes, vaid arvelduskonto omaniku varaline nõue panga vastu arvelduskontol näidatud ulatuses<sup>199</sup>. Seetõttu ei sobi KorS §-s 52 sätestatud meede kõigi keelatud rahaliste annetustega seotud juhtumite menetlemiseks. KorS § 52 sätestatud on võimalik kohaldada üksnes erakonnale tehtavate keelatud sularahaannetuste ja muude erakonna kassasse sularaha sissemaksete suhtes, mille päritolu ei ole tuvastatav raamatupidamisdokumentidega, samuti vallasasjadena käsitatavate mitterahaliste annetuste korral.

Keelatud annetuse annetajale tagastamise või selle riigieelarvesse kandmise järelevalvemeetmeks on ettekirjutus (EKS § 12<sup>11</sup> lg 1 p-d 2 ja 4 ning lg 2 p 2). Keelatud mitterahalise annetuse tagastamist nõudva ettekirjutuse täitmata jätmise korral näeb EKS § 12<sup>12</sup> lg 1 ette sunniraha kohaldamise, mida saab vajadusel ka täitemenetluses sisse nõuda. Problemaatiline on aga keelatud rahalise annetuse riigieelarvesse kandmist nõudva ettekirjutuse täitmise tagamine. EKS § 12<sup>12</sup> lg 1 ei näe ette võimalust määrata sunniraha juhul, kui ettekirjutusega kohustatakse erakonda ja selle nimekirjas kandideerinud isikut kandma keelatud rahaline annetus riigieelarvesse.

ATSS üldpõhimõtte kohaselt ei kohaldata sunniraha sellise ettekirjutuse täitmisele, millega kohustatakse isikut maksuma raha (§ 2 lg 4). Sätte eesmärk on lubada raha maksmiseks kohustavad ettekirjutused esitada koheselt sundtäitmiseks kohtutäiturile<sup>200</sup>. Ettekirjutus, millega isikuid kohustatakse keelatud rahalist annetust annetajale tagastama või keelatud annetust riigieelarvesse kandma, on samuti suunatud rahalise kohustuse täitmisele. Kõik

---

<sup>197</sup> S. Pars. KorSK § 52/1.1.

<sup>198</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 439 SE I lugemise seletuskiri (viide 171), lk 4.

<sup>199</sup> RKKKo 3.11.2010 nr 3-1-1-84-10, p 24.

<sup>200</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse 273 SE I lugemise seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/683d935b-81ab-395a-95c6-7668ceb8ba1d/Tsiviilkohtumenetluse%20seadustiku%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20rakendamise%20seadus>, lk 27.



täitedokumendid on nimetatud TMS § 2 lg-s 1 sätestatud loetelus või erandjuhul (TMS § 2 lg 1 p 21 viite kaudu) eriseaduses<sup>201</sup>. Keelatud rahalise annetuse riigieelarvesse kandmist nõudvat ettekirjutust ei ole täitedokumente käsitlevas loetelus TMS-s<sup>202</sup> ega ka eraldi täitedokumendina EKS-s sätestatud. Samuti ei ole võimalik täitmisele pöörata jõustunud halduskohtu otsust, mille sisuks on keelatud annetust riigieelarvesse nõudva ettekirjutuse jõusse jätmine<sup>203</sup>.

Sunniraha asemel on ettekirjutusest tuleneva rahalise kohustuse täitmise tagamise meetmena EKS-s sätestatud viivis. Kui erakond ei kanna ettekirjutuses märgitud tähtjaks riigieelarvesse keelatud rahalist annetust, siis peab ta riigieelarvesse kantava summa jäägilt maksuma viivist 0,85 protsenti iga maksmisega viivitatud kalendripäeva eest (EKS § 12<sup>12</sup> lg 2). EKS-s sätestatud viivise kohaldamise imperatiivsuse tõttu ei saa seda samastada eraõiguses kehtiva võlausaldaja relatiivse õigusena kasutada viivist kui õiguskaitsevahendit võlgniku vastu rahalise kohustuse rikkumise korral (vrđl VÕS § 113 lg 1<sup>204</sup>). Viivise EKS-s kehtestamise eesmärk oli vältida vastuolu PS § 48 lg-st 4 tuleneva kohtu reservatsiooni põhimõttega ja sätestada ettekirjutuse mittetäitmisel viivis algselt plaanitud keelatud annetuse kolmekordses määras tasumise kui trahvi asemel<sup>205</sup>. Seega oli seadusandja tahe EKS-s sätestatud viivist käsitada kui haldussunnivahendit.

Ettekirjutuse mittetäitmise automaatse tagajärjena EKS-s sätestatud viivis ei anna selle kohaldamisel ERJK-le kaalutusõigust. Kaalutusruumi puudumine viivise kui haldussunnivahendi rakendamisel läheb aga vastuollu riiklikus järelevalves kehtiva proportsionaalsuse põhimõttega ega võimalda järelevalveorganil kaaluda sunnivahendi määra vastavuses konkreetsete õigusrikkumise asjaoludega. Eelduslikult on viivise tavapäratult kõrge määr ettenähtud motiveerima keelatud rahalist annetust kiiresti riigieelarvesse kandma<sup>206</sup>. Ent ka viivise regulatsiooni puhul tekib nõude täitmise tagamise probleem. EKS ei sätesta viivise sissenõudmiseks sunnimehhanismi. Seega viivisenõude täitmiseks kohustamine ei ole seadusega tagatud.

---

<sup>201</sup> RKTko 12.03.2014 nr 3-2-1-1-14, p 15.

<sup>202</sup> Täitemenetluse seadustik. - RT I, 09.04.2021, 3.

<sup>203</sup> Õiguskantsler Ü. Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede kohta, 13.06.2019.

<sup>204</sup> Võlaõigusseadus. - RT I, 04.01.2021, 19.

<sup>205</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu II lugemise seletuskiri (viide 130), lk 7.

<sup>206</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu II lugemise seletuskiri (viide 130), lk 7; Õiguskantsler Ü. Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede kohta, 13.06.2019.

EKS § 12<sup>4</sup> lg 3 reguleerib juhtumeid, kui keelatud mitterahalist annetust ei õnnestu annetajale tagastada. Sellega analoogne säte on KorS § 53, mis sätestab korrakaitseorgani poolt hoiulevõetud vallasasja müügi kohtutäituri abil avalikul enampakkumisel või muul viisil, kui asja omanik ei ole määratud tähtjaks seda vastu võtnud ning asja hävitamist või riigi omandisse pööramist, kui selle müük ebaõnnestub. Erinevalt KorS §-s 53 kehtestatud regulatsioonist korraldab keelatud mitterahalise annetuse võõrandamist selle vastu võtnud erakond. Võrreldes KorS §-s 53 sätestatuga, kus avalikku enampakkumist korraldab erapooletu ja professionaalne kohtutäitur, on keelatud mitterahalise annetuse võõrandamiseks ettenähtud kord järelevalvemenetluse osapooltele koormavam. Tulenevalt sellest, et keelatud mitterahalise annetuse võõrandamine on delegeeritud kohustusena menetlusosalisele, tekib järelevalveorganil vajadus kontrollida kõnealuse müügitehingu seaduslikkust. EKS § 12<sup>4</sup> lg 5 järgi kontrollib erakonna keelatud mitterahalise annetuse müügitehingu seaduslikkust audiitorettevõtja majandusaasta aruande esitamisel. Viidatud säte tekitab aga küsimuse, kas on kohane kontrollida erakonna keelatud annetuse hariliku väärtuse hindamist alles majandusaasta aruande esitamisel. Näiteks, kui erakond võtab majandusaasta algul vastu keelatud mitterahalise annetuse ja korraldab selle võõrandamise, on haldusmenetluse lihtsuse ja kiiruse printsiibist lähtuvalt põhjendamatu oodata müügitehingu väärtuse turuhinnale vastavuse hindamisega kuni majandusaasta aruande esitamiseni.

Teisest küljest ei pruugi keelatud mitterahalise annetuse müügitehingu väärtuse turuhinnale mittevastavuse tuvastamine tähendada automaatselt õigusvastast olukorda. EKS § 12<sup>4</sup> lg 3 võimaldab keelatud mitterahalise annetuse võõrandada ka alla turuhinna või muul VÕS-s sätestatud viisil (kinge, vahetus, faktooring), kui turuhinnale vastav asja müümine ei ole mõistliku pingutusega võimalik või kui asja väärtus jääb alla 64 euro (EKS § 12<sup>4</sup> lg 4). Lisaks väärrib tähelepanu, et EKS § 12<sup>11</sup> lg 2 p 2 sätestab sunnimehhanismi üksnes mitterahalise keelatud annetuse müügi korral võõrandamisest saadud summa kandmisega riigieelarvesse. Samas näeb EKS § 12<sup>4</sup> lg 3 ette ka muul VÕS-s sätestatud viisil keelatud annetuse võõrandamise või selle hävitamise kohustuse, kui tegemist on anonüümse annetusega või kui annetust ei ole võimalik võõrandada. See tähendab, et EKS-s puudub sunnimehhanism mitterahalise keelatud annetuse muul viisil võõrandamiseks (nt kinke korral) või hävitamiseks. Seega ei ole EKS § 12<sup>4</sup> lg 3 nõude alusel tehtud ettekirjutuse täitmine tagatud.

## 2.3. Sanktsioonide täidetavus, proportsionaalsus ja kooskõla PS § 48 lg-ga 4

### 2.3.1. Erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamine

Keelatud annetuse tagastamata või riigieelarvesse kandmata jätmise üheks EKS-s sätestatud õiguslikuks tagajärjeks viivise kõrval on erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamine. Kui erakond või erakonna nimekirjas kandideerinud isik jätab keelatud annetuse tagastamata või riigieelarvesse kandmata, siis vähendatakse erakonnale makstavat riigieelarvelist toetust ettekirjutuses märgitud annetuse summa kolmekordses ulatuses, kuid mitte rohkem kui 20 protsenti toetuse ulatuses (EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 2<sup>1</sup>). EKS eelnõus SE 439 on asutud seisukohale, et “[t]egemist on erisättega annetuste õiguspärasuse tagamise nõuete rikkumise puhuks, samas on tegemist ka erisättega kogu erakondade rahastamise süsteemis./.../ Tegemist ei ole konkreetselt trahviga ega sunnirahaga vaid riigieelarveliste vahendite vähendamisega./.../ erakonnal ei ole subjektiivset õigust riigieelarvelistele eraldistele iga-aastase riigieelarve seaduse alusel. Riigieelarve kirjetest ei teki haldusväliste isikutele õigusi ega kohustusi. Riigieelarve kulukirje ei anna õigust nõuda konkreetse summa väljamaksmist konkreetsele isikule.”<sup>207</sup>

Töö autori arvates tekib erakonna subjektiivne õigus riigieelarveliste eraldiste saamiseks PS § 48 mõttest ja eesmärgist, millele tugineb EKS vastav regulatsioon. EKS § 12<sup>7</sup> lg 1 sätestab, et Riigikogus esindatud erakonnal on õigus saada igakuiselt riigieelarvelist toetust proportsionaalselt Riigikogu valimistel saadud kohtade arvuga. Samuti on õigus EKS § 12<sup>7</sup> lg 2 alusel riigieelarvelisele toetusele Riigikogu valimistel osalenud, kuid alla valimiskünnise jäänud erakondadel, kes kogusid 2-4% häältest. Kui erakond vastab EKS §-s 12<sup>7</sup> lg-tes 1 ja 2 sätestatud kriteeriumitele, tekib tal õigus nõuda ja saada riigieelarvelist eraldist neis sätetes märgitud ulatuses.

Kuigi seadusandja on EKS eelnõus SE 439 märkinud, et erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamisel ei ole tegemist (haldus)trahviga, tekitab riigieelarvesse nõutava summa määr küsimuse halduskaristuse kohta. Õigusnormis sätestatud meetme karistusõigusliku olemuse määratlemiseks on praktikas rakendatud EIK kohtuasjas *Engel jt vs. Holland* seatud kriteeriume, millest esimene on õigusrikkumise formaalne liigitus siseriiklikus õiguses, teine õigusrikkumise iseloom ja sanktsiooni karistav eesmärk<sup>208</sup> ning kolmas sanktsiooni

<sup>207</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 439 SE I lugemise seletuskiri (viide 171), lk 7.

<sup>208</sup> EIKo 8544/79, *Öztürk vs. Saksamaa*, p 53.

raskusaste<sup>209</sup>. Juhul, kui õigusnormis sätestatud õiguslik tagajärg vastab kasvõi ühele osundatud kriteeriumitest, on EIK seisukoha järgi tegemist kuriteoga EIÕK artikli 6 tähenduses<sup>210</sup>.

Formaalselt ei liigitu nn Engeli esimese kriteeriumi järgi erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamine Eesti õiguses karistusõiguse alla. Teise kriteeriumi osas tuleb kontrollida, kas erakonna osaliselt riigieelarvelisest toetusest ilma jätmine täidab eelkõige karistuslikku eesmärki. EKS SE 655 eelnõust nähtub, et kolmekordses määras riigieelarvelise toetuse vähendamise eesmärk on määrata erakonnale trahviraha. Sätte eeskujuks on Saksa erakonnaseaduse (*Gesetz über die politischen Parteien*) § 31c, mille järgi peab erakond maksma riigieelarvesse vastuvõetud keelatud annetuse väärtuse kolmekordse määra<sup>211</sup>. Sätte karistusõigusliku iseloomu kasuks räägib ka asjaolu, et keelatud annetuse kolmekordses määras tasumise kohustusest loobuti algul PS § 48 lg-ga 4 vastuolu vältimise eesmärgil ja asendati see viivisenõudega<sup>212</sup>. Arvestades, et seadusandja oli eesmärk keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise korral üksnes nii annetaja kui ka annetuse saaja restitutsioon, on EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 2<sup>1</sup> sätestatud õiguslik tagajärg võrreldes EKS § 12<sup>4</sup> lg-te 1-3 eesmärgiga ebaproportsionaalne. Ka Riigikohus on EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> kohta märkinud, et tegemist on täiendava sanktsiooniga juhaks, kui menetlusosaline ei täida ERJK ettekirjutuse nõuet selles ettenähtud tähtajaks<sup>213</sup>. Ilmselgelt piirab kuni kahekümneprotsendilisest riigi toetusest ilmajäämine erakonna rahalist õigust sõltumata sellest, et seda saab erakond EKS alusel igakuiste väljamaksetena. Seega täidab EKS-ga ettenähtud riigieelarvelise toetuse vähendamine karistuslikku eesmärki.

Samas on keelatud annetuse riigieelarvesse tagastamata või kandmata ja selle kohta ettekirjutuse täitmata jätmise korral tegemist olemuselt väärtusneutraalse ehk *malum prohibitum* õigusrikkumisega. Ka ei avalda riigieelarvelise toetuse vähendamine erakonna rahastamisreegli rikkumisel menetlusosalisele häbimärgistavat mõju, mis on omane Eesti õiguses kehtivale kriminaalkaristusele. Õigusrikkumise iseloomu kohta on õigukirjanduses märgitud, et rahaline karistus, mis ei avalda rikkujale häbimärgistavat mõju väärtusneutraalse

---

<sup>209</sup> EIKo 5100/71, 5101/71, 5102/72, 5370/72, *Engel jt. vs. Holland*, p 82.

<sup>210</sup> Samas, p 83.

<sup>211</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu I lugemise seletuskiri (viide 91), lk 8; *Gesetz über die politischen Parteien*. - <http://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html>

<sup>212</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 655 SE II lugemise seletuskiri (viide 130), lk 7.

<sup>213</sup> RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 12.2.

rikkumise eest, on iseloomulik haldussanktsioonile<sup>214</sup>. Riigikohus märkinud, et kuigi haldussanktsioon ei ole formaalselt trahv, on tegemist materiaalses mõttes karistusega<sup>215</sup>. Seega saab riigieelarvelise eraldise vähendamist pidada karistuslikuks haldussanktsiooniks (nn kvaasikaristuseks).

Arvestades käesoleva magistritöö esimese peatükis käsitletud PS § 48 lg 4 tõlgendusest, saab karistusliku iseloomuga haldussanktsiooni pidada trahviks PS § 48 lg 4 tähenduses. EKS delegeerib erakonna karistamispädevuse Vabariigi Valitsuse valitsusasutusele (EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup>). Kuigi vastav kohtupraktika selles küsimuses veel puudub, on Riigikohus viidanud eraldise vähendamise otsustamise korra võimalikule vastuolule PS § 48 lg-ga 4, samuti proportsionaalsust tagava kaalumisoiguse puudumisele EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> alusel eraldiste vähendamisel<sup>216</sup>. Käesoleva magistritöö esimeses peatükis käsitletud PS § 48 lg 4 tõlgenduse järgi ei ole erakonna karistamispädevuse delegeerimine valitsusasutusele kooskõlas PS § 48 lg-ga 4. Diskretsiooniõiguse puudumise tõttu ei saa EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> alusel haldussanktsiooni määramisel arvestada rahvusvahelistes juhistes esitatud nõudeid erakonna sanktsioneerimisel, näiteks kas rikkumist on üritatud varjata või kas rikkumine on korduv<sup>217</sup>. Ka Eesti halduspraktikas on leitud, et „[e]hkki toetuse vähendamise ulatus on seotud keelatud annetuse suurusega ja seeläbi on seos rikkumise raskusega olemas, ei võimalda norm rikkumise muid asjaolusid arvesse võtta.”<sup>218</sup>

Riigieelarvelise toetuse vähendamine kui karistusliku sisuga haldussanktsiooni kohaldamine tõstatab lisaks mitmeid erakonna menetlusõiguste kaitsega seotud probleeme. EKS ei sätesta, millised menetlusõiguslikud garantiid on riigieelarvelise toetuse vähendamise menetluses erakonnale tagatud. Võttes arvesse seda, et keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine on karistatavad nii väärteo- kui ka kriminaalkorras, on relevantne ka riigieelarvelise toetuse vähendamise menetluses menetlusosalisele enese mittesüüstamise privileegi tagamine ütluste andmisel ja dokumentide esitamisel. Seda seisukohta kinnitab käesoleva magistritöö alapeatükis 2.2.1. käsitletud Riigikohtu praktika, mille kohaselt on menetlusosalisel õigus

---

<sup>214</sup> A. Soo, A. Lott, A. Kangur (viide 29), lk 245.

<sup>215</sup> RKHKo 23.02.2004, 3-3-1-1-04, p 12 ja 17.

<sup>216</sup> RKHKo 07.03.2016 nr 3-3-1-57-15, p 15.

<sup>217</sup> OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhised erakondade reguleerimise kohta (viide 98), p 215, 216.

<sup>218</sup> Õiguskantsler Ü. Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede kohta, 13.06.2019, lk 4.

riiklikus järelevalves tugineda teatud eelduste täidetuse korra enese mittesüstamise privileegile<sup>219</sup>.

Mis puudutab *ne bis in idem* põhimõtte järgimist riigieelarvelise toetuse vähendamisel, siis Riigikohtu seisukoha järgi „haldussanktsioonide kohaldamisel tuleb arvestada *ne bis in idem* reeglit. Kedagi ei saa halduskorras korduvalt karistada ühe ja sama teo eest ühe ja sama seadussätte või üht ja sama sotsiaalset huvi (õigushüve) kaitsvate seadussätete alusel. Antud põhimõtte omab tähendust ka siis, kui erinevate sanktsioonide kohaldamine on erinevate haldusorganite pädevuses.“<sup>220</sup> Seevastu EIK on leidnud, et teatud tingimustel on kriminaalkaristusega paralleelselt kohaldatud halduslikud meetmed lubatavad<sup>221</sup>. Kui haldus- ja süüteomenetlus toetuvad samadele faktilistele asjaoludele, ei ole isiku karistamine paralleelselt mõlemas menetluses keelatud, kui õigusrikkumisele reageerimisel on erinev eesmärk. Samas on EIK pidanud seda lubatavaks muuhulgas seetõttu, et ühes menetluses kohaldatud sanktsioon võeti arvesse teises menetluses karistuse mõistmisel.<sup>222</sup> Ka keelatud annetuse vastuvõtmisel on EKS-s sätestatud haldus- ja karistusõiguslikul sanktsioonil erinev eesmärk: haldusmenetluses annetuste õiguspärasuse tagamine ning süüteomenetluses lisaks heidutusele ka isiku karistamine keelatud annetuse vastuvõtmise kui *malum in se* õigusrikkumise eest. Ent EIK kohtupraktika kinnitab vajadust sätestada kaalumisõigus EKS-s haldussanktsiooni määramisel, mis võimaldaks arvesse võtta süüteomenetluses kohaldatud sanktsiooni keelatud annetuse tegemisel või vastuvõtmisel, ja vastupidi.

Halduspraktikas on EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> sõnastus tekitanud küsimuse sätte mitmeti tõlgendatavuse ja vastavuse kohta PS § 13 lg-st 2 tulenevale õigusselguse põhimõttele<sup>223</sup>. Riigikohus on selgitanud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb alati eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse<sup>224</sup>. Rahastamisreeglite rikkujad ei tohi keelatud annetuse valdamisega saada eelist õiguspäraselt käitujate ees, kahjustades sel viisil ausat poliitilist konkurentsi, samuti demokraatia ja õigusriigi toimimist. Seetõttu tuleb eelistada tõlgendust, mis samaaegselt avaldab õigusrikkujale märkimisväärset mõju ja kõige

---

<sup>219</sup> Enese mittesüstamise privileegile tuginemise kohta riiklikus järelevalvemenetluses vt lähemalt käesoleva magistritöö p 2.2.1., lk 42.

<sup>220</sup> RKHKo 23.02.2004, 3-3-1-1-04, p 18.

<sup>221</sup> EIKo 24130/11 ja 29758/11 *A ja B vs. Norra*, p 144.

<sup>222</sup> Samas, p 152.

<sup>223</sup> Õiguskantsler Ü. Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede kohta. 13.06.2019, lk 4.

<sup>224</sup> RKPJKm 19.05.2009 nr 3-4-1-1-09, p 19.

kiiremini tagab nõutava summa toetusest kinnipidamise. Mida väiksema ajaperioodi jooksul ja mida suurem on kärbe, seda suuremat mõju ta erakonnale avaldab.

Riigieelarvelist toetust määratakse erakondadele üks kord aastas (välja arvatud Riigikogu valimiste toimumise aastal pärast valimistulemuste selgumist), mida makstakse välja iga kuu 1/12 aastasummast (EKS § 12<sup>7</sup> lg 1). Sõltuvalt keelatud annetuse ja toetuse suuruselt on vaja erakonna riigieelarvelist eraldist vähendada kas ühel korral või järjestikku mitu kuud kuni täitub keelatud annetuse kolmekordne määr. EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 2<sup>1</sup> sätestatud sissenõutava summa piirang, „kuid mitte rohkem kui 20 protsenti toetuse ulatuses“, võib tekitada karistusest pääsemise ohu ega ole sel juhul kooskõlas sätte karistusliku eesmärgiga. Kui sättes avaldatud piiranguna käsitada 20 protsenti igakuisest riigieelarve eraldisest, võib toetuse vähendamine kanduda pika perioodi peale. See tõlgendus pisendab karistuse mõju ega arvesta valimistulemuste tõttu riigieelarvelise toetuse eraldamise lõppemise võimalusega. Kui keelatud annetuse kolmekordse määra piiriks pidada 20 protsenti toetuse aastasummast, siis sellest suurema keelatud annetuse osas sanktsioon (samal eelarveaastal) ei kohaldu. Osundatud põhjustel ei toeta mõlemad tõlgendused sätte eesmärki kehtestada tõhus sanktsioon keelatud annetuse tagastamata või riigieelarvesse kandmata jätmise eest. Asjakohane on ka tähelepanek selle kohta, et õigusnormi tõlgendamine ei anna selget vastust küsimusele, kuidas toimida olukorras, kui erakonnal on üheaegselt täitmata mitu keelatud annetuse kohta tehtud ja kehtivat ettekirjutust<sup>225</sup>. Siiski võib seadusandja tahtest ja mõttest järeldada, et vastava meetme sätestamisel oli eesmärgiks ettekirjutusega kui üksikaktiga (HMS § 51 lg 1) reguleerida ühekordset juhtumit. Iga järgneva õigusrikkumise korral kehtivad halduskaristused summeeritakse ja peetakse riigieelarvelisest toetusest kinni kuni kõigi ettekirjutuste täitmiseni, st sätte piiranguklausele „mitte rohkem kui 20 protsenti toetuse ulatuses“ ei kohaldu haldussanktsioonide summeerimisele.

Õigusselguse põhimõte kujutab endast PS § 13 lg-s 2 sätestatud riigi omavoli keelu konkretiseeringut<sup>226</sup>. Riigikohus on leidnud, et õigusselgust tuleb hinnata keskmiste võimetega normiadressaadi vaatenurgast<sup>227</sup>. „Kui norm reguleerib spetsiifilist laadi tegevust, mis eeldab erialateadmisi, võib õigusnorm olla mõistetav ka vaid selliste eriteadmiste omajale“<sup>228</sup>. Samuti tuleb arvestada sellega, et sätte nõutava õigusselguse aste sõltub selle normi kohaldamise

---

<sup>225</sup> ERJK kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile (viide 8), lisa 1, lk 1.

<sup>226</sup> RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05, p 21.

<sup>227</sup> RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 23.

<sup>228</sup> H. Kalmo, O. Kask. PõhiSK § 10 /48.

tagajärgedest<sup>229</sup>. Kui regulatsiooni rakendamine toob vahetult kaasa sanktsiooni või ettekirjutuse ehk võimaldab isiku õigusi piirata ja talle peale panna kohustusi, siis peab sätte sõnastatus olema selgem ja täpsem<sup>230</sup>. EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> õigusjärelmiks on karistusliku sisuga haldussanktsioon, mis eeldab selget ja täpset sõnastust. Sellest, kui sätte erinevad tõlgendused ei toeta selle eesmärki kehtestada tõhus sanktsioon keelatud annetuse tagastamata või riigieelarvesse kandmata jätmise eest, saab järeldada, et EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> ei vasta PS § 13 lg-s 2 sätestatud õigusselguse põhimõttele.

Arvestades seda, et riigieelarvelist toetuse vähendamist saab pidada karistusliku iseloomuga haldussanktsiooniks, tuleb selle kohaldamisel töö autori arvates järgida süüalise vastutuse põhimõtet<sup>231</sup>. EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup> võimaldab erakonna riigieelarvelist toetust vähendada ka olukorras, kui keelatud annetuse jätab ERJK ettekirjutuses määratud tähtjaks riigieelarvesse kandmata selle erakonna nimekirjas kandideerinud isik. Arvestades, et riigieelarvelisi eraldisi saab üksnes erakond, on küsitav selle vähendamine sõltumata erakonna süüst erakonna nimekirjas kandideerinud isiku EKS-s sätestatud rahastamisreeglite rikkumise korral. EKS § 12<sup>8</sup> lg 3 järgi vastutab erakonna nimekirjas kandideerinud isik ise oma aruande õiguspärasuse eest. Sätte mõtte kohta on EKS muutmise eelnõu seletuskirjas 655 SE I märgitud, et: „[k]ui erakonna nimekirjas kandideerinud isik tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna kuludest eraldi, esitab isik oma aruande erakonnale ning erakond lisab selle oma aruandele./.../ kui erakonna liige /.../ on esitanud andmeid, mis on puudulikud või ei vasta tegelikkusele, ei vastuta selle eest erakond vaid andmete esitaja”<sup>232</sup>. Seega on seadusandja selgelt soovinud eristada valimiskampaanias erakonna eelarvest eraldi kulutusi teinud isikute õiguslikku vastutust erakonna vastutusest. Seetõttu ei ole EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 2<sup>1</sup> sätestatud õiguslik tagajärg kooskõlas erakonna süüalise vastutuse põhimõttega. Töö autori arvates saab erakond vastutada oma valimisnimekirjas kandideerinud isiku eest üksnes siis, kui ta ise rahastab erakonna nimekirjas kandideerijat ebaseaduslikest vahenditest.

HMS § 5 lg 4 kohaselt viiakse haldusmenetluses menetlustoimingud läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul. Riigikohus on selgitanud, et menetlustoimingute viivituseeta teostamine HMS mõttes on määratlemata õigusmõiste, mida

---

<sup>229</sup> RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05, p 22.

<sup>230</sup> RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 27.

<sup>231</sup> vt täpsemalt käesoleva magistr töö alapeatükk 1.1., lk 11 ja 1.2., lk 26.

<sup>232</sup> Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 655 SE eelnõu I lugemise seletuskiri (viide 91), lk 12.



haldusorgan peab sisustama, lähtudes konkreetsest olukorrast<sup>233</sup>. See eeldab haldusorganilt oma tegevuste õigesti prioritiseerimist. EKS-s ei ole tähtaegu ERJK järelevalvemenetluse läbiviimiseks ega haldussanktsioonide kohaldamiseks sätestatud. Menetlustähtaegade puudumine EKS-s ei vasta aga EIK kohtupraktikas välja kujunenud seisukohale, mille järgi võivad järelevalvaja põhjendamatud viivitused kahjustada erakonna finantshuve ja tekitada menetlusosalisele varalist kahju, kui kontrollorgani tegevus ei ole reguleeritud tähtaegadega<sup>234</sup>. Seaduse tasandil menetlustähtaegade reguleerimist toetab ka erakonna kui teiste ühingutega võrreldes eristaatusega subjekti kõrgendatud põhiõiguslik kaitse (PS § 48 lg 2). Erakonna rahastamise järelevalvemenetluses tähtaegade reguleerimine on oluline õigusrahu ja PS §-st 14 tuleneva hea halduse põhimõtte tagamise eesmärgi täitmiseks, eriti õigusnormide puhul, mis võivad sätestada erakondadele rahalisi kohustusi.

### **2.3.2. Väärteona karistatavad süüteod erakonnaseaduses**

Rahastamisreeglite rikkumise eest on enamik süütegusid sätestatud EKS-s väärtegude regulatsioonina. Väärteo korras erakonna ja selle valimisnimekirjas kandideeriva isiku karistamise eelistamine lähtub vajadusest vältida EKS-s sätestatud keeldude ülekriminaliseerimist, mis on kooskõlas rahvusvaheliste juhistega erakonna rahastamisega seotud süütegude toimepanemise eest määratavate sanktsioonide kehtestamisel. Erandina on keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine karistatav nii väärteo kui ka kriminaalkorras. EKS § 12<sup>18</sup> näeb keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise eest juriidilisele isikule ette kuni 15 000 euro suuruse rahatrahvi ja füüsilisele isikule rahatrahvi kuni 300 trahviühikut. Suures ulatuses keelatud annetuse, mille rahaline väärtus on üle 40 000 euro, tegemise ja vastuvõtmine on kriminaalkorras karistatav rahalise karistusega (KarS § 402<sup>1</sup>).

EKS § 12<sup>4</sup> lg-d 6 ja 7 sätestavad väärteomenetluses karistusõiguslikust vastutusest vabanemise alused. Keelatud annetuse tegija ja vastuvõtja suhtes ei kohaldata EKS §-s 12<sup>18</sup> sätestatud juhul, kui ta on 30 päeva jooksul arvates päevast, millal keelatud annetuse tegija või vastuvõtja keelatud annetusest teada sai või pidi teada saama, esitanud ERJK-le kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teabe annetuse keelatuse kohta. Seadusandja mõtte kohaselt on sätete eesmärgiks „tagada, et annetaja ei pea annetust tehes jooksvalt seaduseteksti järgima, vaid isikul on võimalik teha annetus erakonnale ära ning järgneval perioodil ise kontrollida, kas tegemist on keelatud annetusega või mitte. Juhul kui isikul selline kahtlus tekkitab, siis on ta

<sup>233</sup> RKHKm 14.10.2020 nr 3-19-882, p 23.4.

<sup>234</sup> EIKo 19920/13 *Vabariiklik Rahvapartei vs. Türgi*, p 97.

kohustatud pöörduma ERJK poole ning ERJK omakorda teavitab asjaoludest annetuse saanud erakonda. /.../ Juhul kui annetuse vastuvõtja saab aru, et tema poolt vastu võetud annetuse puhul on tegemist (või võib olla tegemist) keelatud annetusega, siis on tal võimalik sellest ERJK-i (ja omal soovil ka erakonda) teavitada ning selliselt oleks isikul võimalik vastutusest vabaneda. /.../Ajaline piirang kindlustab seda, et vastavat süüst vabastamise võimalust ei hakata kuritarvitama<sup>235</sup>.

Töö autori arvates soosib aga EKS-s sätestatud väärteokaristusest vabanemise regulatsioon põhjendamatult ettevaatamatusest erakonnaalaste väärtegude toimepanemist. Eraldi väärrib märkimist, et rõhumine seaduse mittetundmisele ei välista annetaja või annetuse vastuvõtja tahtlust (KarS § 17 lg 3). Erakonnale annetamine ei ole elutähtis ajakriitiline toiming, mille puhul tuleks eelistada annetuse tegemist selle keelatusel välja selgitamisele. Pigem on põhjust eeldada, et mõistlikult hoolas annetaja pöördub annetuse keelatusel korral vastavaks infopäringuks kas annetuse saaja või ERJK poole enne, mitte pärast annetuse tegemist. Seda mõtet toetab EKS § 12<sup>3</sup> lg 1<sup>1</sup> sätestatud nõue, mille kohaselt tuleb erakonna juhatusel vastu võtta annetuse vastuvõtmise kord ja avalikustada see erakonna veebilehel. Erakonna annetuse vastuvõtmise korra eesmärk on anda teavet selle kohta, millistel tingimustel annetusi vastu võetakse ja kuidas erakondade annetuste korraldust erakonna siseselt käsitletakse<sup>236</sup>.

Annetus on üks põhilistest erakonna sissetulekuallikatest (EKS § 12<sup>1</sup> lg 2 p 3), mille tõttu peab erakond olema pidevalt kursis ka annetamise seaduslike tingimustega ja kahtluse korral enne selle vastuvõtmist vajadusel konsulteerima ERJK-ga. Järelevalveorganilt ennetavalt annetuse keelatusel kohta nõu küsimine on kooskõlas erakonna kui juriidilise isiku huvides tegutseva juhatuse liikme tsiviilvastutuse põhimõttega, kellelt oodatakse tsiviilkäibes oma valdkonnas tegutsemiseks vajaliku teabe valdamist ja hoolsuskohustuse täitmist. Erakonna puhul saab pigem eeldada, et tema karistusõiguslik vastutus on keelatud annetuse vastuvõtmisel välistatud üksnes siis, kui ta ei teadnud ega pidanudki teadma, et erakonnale annetati ebaseaduslikult.

VTMS<sup>237</sup> § 3<sup>1</sup> ja § 30 võimaldavad menetlejal väärteomenetluse alustamata jätta või selle lõpetada otstarbekuse kaalutlusel. Väärteomenetluse alustamata jätmise ja lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel on käsitatav kaalutusõigusena, mille eesmärk hõlmab lisaks menetlusökonoomiale ka proportsionaalsuse põhimõttest tuleneva vajaduse välistada karistuse

---

<sup>235</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 439 SE I lugemise seletuskiri (viide 171), lk 4-5.

<sup>236</sup> Samas, lk 3.

<sup>237</sup> Väärteomenetluse seadustik. - RT I, 03.03.2021, 8.

kohaldamine juhtudel, mil see ei oleks teo asjaolusid silmas pidades ilmselgelt mõõdukas<sup>238</sup>. VTMS-s sätestatud regulatsioon annab piisava paindlikkuse otsustada menetlejal keelatud annetuse tegemise või vastuvõtmise korral väärteomenetluse alustamata jätmiseks või selle lõpetamiseks. Töö autori arvates ei ole põhjendatud ega proportsionaalne EKS § 12<sup>4</sup> lg-s 6 ja 7 erisuste tegemine VTMS §-des 3<sup>1</sup> ja 30 sätestatud regulatsioonist.

Ka EKS § 12<sup>4</sup> lg-s 6 ja 7 kehtestatud ajaline piirang ei pruugi kindlustada seda, et vastavat süüst vabastamise võimalust ei hakata kuritarvitama. Kui erakond või selle nimekirjas kandideerija võtab vastu näiteks keelatud rahalise annetuse vahetult enne valimiste toimumist, siis seda saab käsitada kui tasuta saadud lühiajalist laenu, mille tagastamise tähtaeg saabub 30.päeval pärast keelatud annetuse tegemisest teada saamisest või teada saama pidamisest. Keelatud annetuse kasutamisel vahetult enne valimiste toimumist saadakse aga ebaseaduslikult konkurentsieeliseid. Arvestades seda, et väärteoks kvalifitseeritava keelatud annetuse rahalise väärtuse ülempiir on kuni 40 000 eurot, võib ülempiiri lähedases väärtuses keelatud annetus eduka valimiskampaania korraldamiseks konkreetses valimispiirkonnas olla piisav ressurss. Kui keelatud annetuse vastu võtnud isik osutub valimistel valituks, ei ole võimalik tagantjärele EKS-s sätestatud sanktsioonidega enam ebaseaduslikult saadud konkurentsieeliseid tagasi pöörata ega tema mandaati tühistada. Sama probleem kerkib ka siis, kui ERJK õigusrikkumise avastab ja teeb ettekirjutuse tagastada rahaline keelatud annetus annetuse tegijale või kanda riigieelarvesse, aga seda ei täideta<sup>239</sup>. Seega võimaldavad EKS § 12<sup>4</sup> lg-d 6 ja 7 sätestatud karistusõiguslikust vastutusest vabanemise alused neid kuritarvitada.

KarS § 81 lg 3 järgi on väärtegu aegunud, kui selle lõpuleviimisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kaks aastat, kui seadus ei näe selle eest ette kolmeaastast aegumistähtaega. EKS ei näe keelatud annetuse tegemise või vastuvõtmise korral ette KarS-s sätestatud üldreeglit erinevat aegumistähtaega. GRECO märkis 2008. aastal Eesti erakondade rahastamisreeglite rikkumise eest määratavate sanktsioonide kohta, et EKS-s sätestatud süütegude aegumistähtaeg võib olla valimiskampaaniate rahastamist arvestades liiga lühike, sest mõnikord ei tule süütegu päevavalgele enne järgmisi valimisi, mis toimuvad tavaliselt alles neli aastat hiljem. Seetõttu võib väärtegu kaheaastane aegumistähtaeg vähendada EKS-s sätestatud rahastamiseskirjade rikkumise eest ette nähtud karistuste jõustamise võimalusi ja

---

<sup>238</sup> RKKKo 12.10.2016 nr 3-1-1-65-16, p 19.

<sup>239</sup> Õiguskantsler Ü. Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede kohta. 13.06.2019, lk 4.

soodustada õigusrikkujal karistusest pääsemist.<sup>240</sup> Seega ei vasta EKS alusel väärteona karistatavate süütegude aegumistähtaeg rahvusvahelistele juhistele.

EKS § 12<sup>20</sup> järgi on väärtegude kohtuväline menetleja Politsei- ja Piirivalveamet ning väärteoasju arutab maakohus. Arvestades käesoleva magistritöö esimeses peatükis käsitletud PS § 48 lg 4 tõlgendust, saab erakonda karistada üksnes kohtuvõim. Seega ei ole töö autori arvates EKS-s sätestatud süütegude karistuspädevuse delegeerimine kohtuvälisele menetlejale kooskõlas PS § 48 lg-ga 4.

### **3. ERAKONDADE RAHASTAMISE JÄRELEVALVE *DE LEGE FERENDA***

#### **3.1. Alternatiivid ja ettepanekud erakonna rahastamise järelevalve institutsionaalse ülesehituse, ERJK sõltumatuse ja ametipiirangute kohta**

Käesoleva magistritöö teises peatükis analüüsitud ERJK moodustamise ja töökord tõid esile nii töökorralduslikud kui ka järelevalveorgani liikmete ametist vabastamisega seotud ja ametikoha piirangute ebapiisavuse probleemid. Lähtudes seadusandja eesmärgist luua ERJK samadel alustel Vabariigi Valimiskomisjoniga, tasub töökorralduslike küsimuste lahendamiseks kaaluda eeskju võtmist RKVS-s sätestatud Vabariigi Valimiskomisjoni töökorralduse põhimõtetest ning sätestada need menetlusosaliste menetluslike põhiõiguste kaitse ja komisjoni sõltumatuse tagamiseks seaduse tasandil. Igal juhul on töö autori arvates vaja välistada ERJK esimehele ja aseesimehele umbusalduse avaldamine, sest see ei ühti apoliitilisi otsuseid langetava ja täidesaatva riigivõimu ülesannet täitva kontrollorgani töö iseloomuga. Samuti eeldab erakonna menetluslike põhiõiguste kaitse, et seaduse tasandil oleks üldjoontes reguleeritud ERJK otsuste kujunemise protsess. Sobiva näitena saab käsitada Vabariigi Valimiskomisjoni töökorraldust puudutavat sätet, mille järgi otsustab komisjon tema pädevuses olevaid asju poolthäälte enamusega ning eriarvamusele jäänud komisjoni liikme seisukoht kantakse koosoleku protokollis (RKVS § 12 lg 5).

Eelmise peatüki käsitlusest selgus, et kehtiva EKS järgi ei ole ERJK liikmetele tagatud täielik personaalne sõltumatus. Osundatud probleemi lahendamiseks on mitu erinevat alternatiivi, mis sõltuvad sellest, kas seadusandja soovib jätta kehtima ERJK koosseisulise struktuuri või seda muuta. Nii ERJK koosseisulise struktuuri säilitamisel kui ka selle muutmisel on kontrollorgani sõltumatuse tagamiseks töö autori arvates vajalik ERJK liikme ennetähtaegne tagasikutsumine

---

<sup>240</sup> GRECO hindamisaruanne Eesti erakondade rahastamise läbipaistvuse kohta (II teema). Kolmas hindamisvoor (viide 124), p 79.

lähtuvalt tema ametisse nimetaja suvast EKS-s välistada. Samas ei tohi kehtiva regulatsioon muutmine viia olukorrani, kus ERJK liikme volituste ennetähtaegne lõppemine oleks absoluutselt välistatud. Selleks võib olla mitu objektiivset põhjust. Näiteks RKVS § 11 lg 2 järgi lõppevad Vabariigi Valimiskomisjoni liikme volitused ennetähtaegselt tema tagasiastumisega või surmaga; asumisega valimiste korraldajaks, erakonna, valimisliidu või üksikkandidaadi volitatud esindajaks; tema esitamisega kandidaadiks registreerimiseks Riigikogu, Euroopa Parlamendi või KOV volikogu valimistel. Ka ERJK liikmel peab olema võimalus oma liikmevolitused ennetähtaegselt lõpetada tagasiastumisega. Samuti on kohane pidada üheks ERJK liikmelisuse ennetähtaegse lõppemise eelduseks tema surma.

Töö eelmises peatükis selgus, et kehtiv kord ei kohusta ERJK liikmelisust ennetähtaegselt lõpetama, kui tema suhtes jõustub liikmevolituste ajal kohtuotsus tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Arvestades seda, et kontrollorgani liikme usaldusväärust ja ausust aitab tagada tema laitmatu maine, on põhjendatud sätestada kuriteo sooritamise eest karistuse jõustumine ühe ERJK liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alusena.

Kui kehtivat ERJK koosseisulist struktuuri ei muudeta, siis vajab olulise asjaoluna silmas pidamist erakondade esindatuse võimalik muutus parlamendis järgmiste Riigikogu valimiste järgselt, mis omakorda võib tingida kas ERJK-i koosseisu vähendamise või laiendamise. Seetõttu tasub kaaluda erakonna nimetatud ERJK liikme volituste ennetähtaegset lõppemise sidumist eeldusega, et see kohaldub juhul, kui ERJK liikme nimetanud erakonna esindatus langeb parlamendist välja. Lisaks väärib märkimist, et kehtiv kord näeb ette Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmelisuse üksnes ERJK liikme ametisse nimetamist välistava asjaoluna. Sama tingimust on kohane pidada ka üheks liikmevolituste ennetähtaegse lõppemise aluseks, sest Riigikogu või Vabariigi Valitsuse liikmestaatus võib tekkida ERJK liikmel samuti tema volituste kestel.

Kehtiva korra järgi tekib ERJK liikmel enese taandamiskohustus kõigi nende otsuste ja toimingute korral, mis on seotud tema kandideerimisel valimiskampania aruannetega Riigikogu, Euroopa Parlamendi või KOV volikogu valimistel (KVS § 11 lg 1 p 1). Valimisteks ettevalmistumisega kaasneb aga tavapäraselt kandideerija aktiivne valimisagitatsioon, mis võib mõjutada kandidaadist ERJK liikme pühendumist samaaegselt valimiste rahastamise kontrollimisele. Seetõttu tasub kaaluda ERJK liikme volituste peatumise sätestamist alates tema kandidaadiks registreerimisest, mis taastuvad, kui ta loobub kandideerimisest, samuti kui ta pärast valimistulemuste väljakuulutamist ei osutu valituks ja jätkab tööd ERJK liikmena.

RKVS võimaldab Vabariigi Valimiskomisjoni liikme volitused ennetähtaegselt lõpetada ka ametisse nimetaja kaalutusotsuse alusel erandlikel juhtudel, mida seadusandjal ei ole võimalik seaduses automaatse tagajärjena ette näha. RKVS § 11 lg 3 järgi võib Vabariigi Valimiskomisjoni liikme nimetanud ametiisik või organ oma põhistatud otsusega kas omal algatusel või Vabariigi Valimiskomisjoni ettepanekul Vabariigi Valimiskomisjoni liikme ennetähtaegselt valimiskomisjoni liikme kohustustest vabastada. Analoogselt sobib nimetatud sätet kohaldada ERJK liikme ennetähtaegselt volituste lõpetamisel. Samas väärrib rõhutamist, et tegemist peab olema oluliselt ametialaste kohustuste täitmist takistava erandliku asjaoluga. Vastasel juhul kaotab viidatud säte oma eesmärgi ja mõtte. Näiteks võib tingida seda olukord, kui ERJK liiget karistatakse väärteokorras keelatud annetuse andmise või vastuvõtmise eest, et kaitsta järelevalveorgani autoriteeti.

Lisaks ERJK liikme volituste ennetähtaegselt lõppemise alustele väärrib kontrollorgani liikmete usaldusväarsuse ja laitmatu maine tagamise eesmärgil EKS-s piirangute sätestamist ERJK liikmete ametisse nimetamine. Kuna ERJK põhiülesandeks on kontrollida erakondade rahastamise seaduslikkust, siis selle funktsiooni eripära arvestades vajab välistamist ERJK liikmeks isiku nimetamine, kellel on kehtiv karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest ning keda on karistatud tahtliku riigivastase või erakonnaalase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest.

ERJK moodustamise korra analüüs tõi esile muuhulgas komisjoni asendusliikme pädevuse küsimuse, sest EKS reguleerib üksnes asendusliikme nimetamise korda ja tema töö tasustamist. Kuna PS §-st 3 tuleneva parlamendireservatsiooni põhimõtte järgi peab seadusandja otsustama kõik olulisemad küsimused ise, siis vajab asendusliikme pädevus ERJK töös osalemisel EKS-s reguleerimist. Samuti väärrib eraldi sätestamist asendusliikme asumine täitma ERJK liikme kohustusi ka juhul, kui ERJK liikme volitused ajutiselt peatuvad, et välistada takistusi järelevalveorgani otsuste vastuvõtmisel. Usaldusväarsuse ja laitmatu maine tagamiseks on oluline sätestada, et ka asendusliige vastaks kõigile ERJK liikmeks nimetamise eeldustele.

Töö eelmise peatüki analüüsi käigus selgus, et Eesti seadusandluse EIK kohtupraktikaga kooskõlla viimiseks on vaja menetlustoimingute kestusele sätestada tähtajad EKS-s, mis reeglina ei tohiks ületada järelevalvemenetluse alustamisest kuni kontrollorgani otsuse tegemiseni kahte aastat. Samas peab jääma järelevalveorganile õigus menetlust uuendada, kui seda tingib menetletud asjas mõjuv põhjus, näiteks uute oluliste tõendite ilmsiks tulek pärast

haldusakti andmist (HMS § 44)<sup>241</sup>. Siiski ka eeltoodud juhul tuleb arvestada õiguselguse ja õigusrahu põhimõttega, mistõttu on menetlustähtaegade kehtestamine seadusandja poolt vajalik. Kohustus otsuseid teha piiratud aja jooksul aga ei pruugi kokku sobida oma põhitöö kõrvalt tehtava ERJK liikmete järelevalve teostamisega, mistõttu vajab ERJK töö ümberkorraldamine kaalumist. Seda mõtet toetab ka asjaolu, et riiklik järelevalve ei ole olemuselt ainult reaktsiooniline, vaid peab olema võimeline rakendama ka õigusrikkumiste ennetusmeetmeid. Kui kontrollorgan koguneb koosoleku vormis üksnes õigusrikkumistele reageerimiseks, ei ole ennetusmeetmete kohaldamine vajalikul määral tagatud.

Lisaks näitab väljaspoolt ERJK-i liikmeskonda õigusvaldkonna asjatundjate korduv kaasamine järelevalvemenetlusesse ja komisjoni esindamine kohtumenetluses, et üksnes praegusest ERJK kompetentsist ja Riigikogu Kantselei poolt ERJK asjaajamisest ning tehnilisest teenindamisest (EKS § 12<sup>10</sup> lg 9) ei piisa. Samas tuleb kontrollorgani reorganiseerimisel arvestada menetlusökonoomia põhimõttega, mis tähendab püüdlust tõhusa menetluse poole üheaegselt riigi ressursside säästmisega<sup>242</sup>. Erakondade rahastamise järelevalveorgani sisulise kompetentsi tõstmiseks ja selle põhitegevuses avalike vahendite säästlikuks kasutamiseks on mitmeid võimalusi. Sõltumata töövormist, mida pädevamad on kontrollorgani liikmed erakondade rahastamise järelevalve valdkonnas, seda kvaliteetsem eelduslikult on ka nende töö tulemus ja vähem kulub asjatult ressurssi. Seetõttu väärrib kaalumist kvalifikatsiooninõuete sätestamine EKS-s kas kõigile ERJK liikmetele või vähemalt komisjoni esimehele ja aseesimehele. Kui kontrollorgani liikmetele kutseoskuse nõudeid ei kehtestata ja nad jäävad erakondade üle järelevalvet teostama oma põhitöö kõrvalt, siis on vajalik tagada ERJK-i alaline õiguslane teenindamine ja vastava pädevusega abipersonal, keda saab volitada esindama kontrollorganit ka kohtumenetluses. Sel viisil on üheaegselt täidetud nii menetlusökonoomia põhimõtte järgimine kui ka ERJK töö õiguslik kvaliteet. Siiski tuleb mõnda, et alaline abipersonal mõjutab samuti kontrollorgani tegevuse eelarvet. Võttes arvesse, et kehtiv EKS sätestab üksnes eelarve garantii ERJK liikmete tasustamise osas, on vajalik täiendavalt tagada eelarvelised vahendid ekspertide kaasamiseks.

Alternatiivselt on ERJK liikmete sõltumatuse garantii, erialase kompetentsi ja kollegiaalse töövormiga seotud probleemi lahendamiseks võimalik moodustada erakondade rahastamise järelevalveorgan üksnes professionaalsest, erialase kompetentsiga ametkonnast. Käesoleva

---

<sup>241</sup> H. Kalmo, O. Kask. PSK § 10 /54.

<sup>242</sup> RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 45; RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 56.

magistritöö sissejuhatuses mainitud ettepanekuna väärrib eraldi analüüsimist ka ERJK ülesannete üleandmine Riigikontrollile.

Riigikontroll on põhiseaduslik institutsioon (PS XI. peatükk), mis on personaalselt ja institutsionaalselt lahutatud muust täidesaatvast riigivõimust ja ta on ka oma tegevuses sisuliselt (poliitiliselt) sõltumatu (PS § 132). PS § 132 ja § 133 p 2 järgi teostab Riigikontroll põhiülesandena majanduskontrolli riigi vara kasutamise ja säilitamise üle. "Riigi vara" mõistet ega majanduskontrolli ulatust ei ole PS XI. peatükis määratletud. Riigikohus on jõudnud Põhiseaduse Assamblee stenogramme uurides järeldusele, et PS § 133 mõiste "riigi vara" hõlmab kontrolli kogu riigile kuuluvate rahaliselt hinnatavate asjade ja õiguste ning riigi rahaliste vahendite üle sõltumata nende kasutajast. Seda seisukohta toetab ka PS § 114 sõnastus, mille kohaselt riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus. Riigi vara all on PS §-s 114 mõeldud riigile kui avalik-õiguslikule juriidilisele isikule kuuluvat vara, mitte aga mõne muu isiku vara.<sup>243</sup> Eeltoodust lähtuvalt ei hõlma PS XI. peatükk järelevalveobjektina eraomandit, millel põhinevad erakonnad kui eraõiguslikud juriidilised isikud. Seetõttu ei ole Riigikontrollil oma PS-st tuleneva põhiülesande raames võimalik erakondade rahastamise üle järelevalvet teostada.

Riigikontrollile täiendavate ülesannete delegerimise kohta on Riigikohus märkinud, et "PS § 133 annab ühest küljest Riigikontrollile garantii seadusandja sekkumise vastu Riigikontrolli kui sõltumatu kontrolliorgani pädevusse. PS § 133 kindlustab muu hulgas ka selle, et seadusandja ei paneks Riigikontrollile ülesandeid, mis ei ole seotud Riigikontrolli põhitegevusega ja mis võivad põhiülesannete täitmist raskendada./.../Riigikontrollile põhiseadusliku pädevusega võrreldes lisaülesannete panemine peab eelnevat arvestades olema õigustatav mõne kaaluka põhjusega."<sup>244</sup> Näiteks on Riigikohus kaalukateks ja mõjuvateks põhjusteks pidanud Riigikontrollile munitsipaalvara üle järelevalve delegerimisel avaliku võimu teostamise läbipaistvust ja õiguspärasust (viitega PS §-le 3), millest lähtumine teenib avalikkuse huve. KOV on "osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist, kelle tegevuse vastu avalike vahendite kasutamisel on rahval nii riigivõimu kandjana kui ka kohaliku kogukonna esindajana põhjendatud huvi. Riigi huvi kohaliku omavalitsuse üksuste õiguspärase

---

<sup>243</sup> RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 34, 42.

<sup>244</sup> Samas, p 43-45.



tegevuse vastu on seotud ka asjaoluga, et need üksused on osa riigieelarve süsteemist ning mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit”.<sup>245</sup>

PS §-s 132 sätestatud Riigikontrolli põhiülesande täitmise käigus teostatava majanduskontrolli eesmärk on luua kindlustunne, et avaliku sektori käsituses olevat raha ei raisata, riigi vara ei lähe kaotsi ja seda kasutatakse heaperemehelikult<sup>246</sup>. Riigikohus on viitega PS §-le 137 selgitanud, et: “[s]eadusandja peab majanduskontrolli ulatust ja korraldust kehtestades silmas pidama, et kontroll oleks igakülgne ja aitaks tagada isikute kaitset riigi omavoli eest. Majanduskontroll peab andma nii avalikkusele kui ka seadusandjale ülevaate riigivara kasutamise kohta, samuti aitama avaliku haldusekandjatel hinnata oma tegevuse kvaliteeti ning avastada ja kõrvaldada puudusi oma tegevuses.”<sup>247</sup>

Sarnaselt KOV-le on erakondade peamine tegevuse eesmärk avaliku võimu teostamine, mille rahastamine eeldab samuti läbipaistvuse nõude järgimist. Ent erakonnad ei ole erinevalt KOV-st osa avalikust sektorist isegi ka siis, kui nad teostavad oma esindajate kaudu avalikku võimu ja saavad selleks tegevuseks riigieelarvelisi eraldisi. Lisaks väärrib märkimist, et Riigikontrollil ei ole oma PS-st tuleneva põhiülesande täitmise käigus õigust rakendada sanktsioone ega teha menetlusosalistele kohustavaid ettekirjutusi, mida sisaldab EKS-s sätestatud järelevalvemenetlus. Riigikontrolli tegevuse tulemus piirdub eelkõige Riigikogu ja avalikkuse informeerimisega, milleks tehakse tööd lähtudes rahvusvahelistest auditistandarditest<sup>248</sup>. Erakondade kui eraõiguslike juriidiliste isikute rahastamise järelevalve Riigikontrollile delegerimine tekitab küsimuse kooskõlast PS-st tuletatud põhiseadusorgani autonoomia põhimõttega, sest Riigikontrolli põhiseaduslik õigus ja kohustus on auditeerida üksnes avaliku sektori raha ja muu vara kasutamise seaduslikkust, tõhusust, mõjusust ja säästlikkust. Erakondade rahastamise järelevalve ei seonu Riigikontrolli põhiülesandega ja selle delegerimine Riigikontrollile ületab talle PS-ga tagatud põhiseadusorgani autonoomia piire.

### **3.2. Alternatiivid ja ettepanekud erakonnaseaduses sätestatud järelevalvemeetmete ning sanktsioonide kohta**

Töö teise peatüki analüüsist selgus, et ERJK järelevalvemenetlust tagavate meetmete üheks oluliseks puuduseks on EKS-s piiratud isikute ring, kellelt on kontrollorganil õigus

---

<sup>245</sup> Samas, p 46.

<sup>246</sup> U. Lee, T. Mattson, A. Mikli. PSK § 133 /2.

<sup>247</sup> RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 36.

<sup>248</sup> U. Lee, T. Mattson, A. Mikli. PSK § 132 /2.

järelevalvemenetluse läbiviimiseks vajalikke dokumente ja andmeid nõuda. Erakondade rahastamise üle tõhusa järelevalve teostamiseks on vaja EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 6 kehtiv kitsendus välistada. Kõige kiirem ja efektiivsem viis selleks on tunnistada nimetatud säte kehtetuks, mille järgselt on ERJK-l võimalus dokumente isikutelt nõuda HMS § 38 alusel. Viidatud säte annab kontrollorganile õiguse nõuda igalt tema käsutuses olevaid tõendeid ja andmeid, mis omavad tähtsust järelevalvemenetluses asja lahendamisel.

Poliitikat on peetud enamasti erakonna põhikirjaliseks tegevuseks, kuid teatud põhimõtetest lähtuv kavakindel tegutsemine riigiasjade või ühiskonnaelu mõjutamiseks on omane ka muudele ühingutele. Järelevalvemenetlust tagavate meetmete analüüs tõi esile küsimuse, kas EKS-ga hõlmatud järelevalvesubjektide ringi tuleks tõhusama poliitika rahastamise järelevalve teostamise eesmärgil laiendada. EKS tähenduses erakonna sidusorganisatsiooniks mittekvalifitseeruvate mittetulundusühingutele ja sihtasutustele EKS rahastamisreeglitele allutamise kriitika üks põhiargumente on see, et need eraõiguslikud ühingud ei taotle oma põhikirjalistes eesmärkides avaliku võimu teostamist ega teosta seda nagu erakonnad, mistõttu on parteid õigustatult suurema kontrolli all. Samuti on väidetud, et vabauhendused püüavad oma põhikirjaliste ülesannete täitmiseks mõjutada üksnes võimulolijaid, näiteks tehes neile ettepanekuid seadusloome protsessis ühiskondliku elu korraldamise parandamiseks<sup>249</sup>. Ent valimiste või rahvahääletuse eel ei ole poliitikakujundajateks mitte erakonnad, vaid rahvas kui kõrgeim riigiorgan. Rahvas ei vali valimistel üksnes erinevate kandidaatide vahel, vaid annab oma hääle kaudu erakondadele hinnangu nii nende valimisprogrammide lubaduste kui ka varasematest lubadustest kinnipidamise põhjal. Valimisprogramm koondab erakonna liikmete (sh kandidaatide) ühist arvamust, määrab erakonna prioriteedid erinevates ühiselu puudutavates valdkondades ja koalitsioonikõneluste lähtepunkti<sup>250</sup>. Kui erakonnaväline mittetulundusühing või sihtasutus teeb avaliku üleskutse toetada konkreetse erakonna valimislubadust või sisuga referendumiküsimuse vastust, siis on see suunatud valijate mõjutamiseks eelkõige erakondadele antava hinnangu andmisel. Sekkumine valija vaba tahte kujunemise protsessi peab olema kooskõlas aga PS §-des 1 ja 10 sätestatud demokraatia põhimõttega, millest tuleneb poliitika rahastamise läbipaistvuse nõue. Seetõttu on töö autori arvates EKS rahastamisreeglite laiendamisel valijaid mõjutavatele erakonnavälisetele mittetulundusühingutele ja sihtasutustele põhiseaduslik eesmärk.

---

<sup>249</sup> M. Hindre, H. Sarv. Rahastajate avalikustamise plaan teeb vabauhendusi ettevaatlikuks. - <https://www.err.ee/1608083230/rahastajate-avalikustamise-plaan-teeb-vabauhendusi-ettevaatlikuks>

<sup>250</sup> K. Otsiver. Millist keelt räägivad valimisprogrammid? - Õiguskeel 2019/4, lk 2.

Kaaludes EKS rahastamisreeglite järelevalveobjektide ringi laiendamist, on ilmselgelt ebaproportsionaalne allutada neile kõigi erakonnaväliselt tegutsevate mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamine ning selle kontrollimine mistahes ajahetkel. Kuivõrd küsimuse all on valijate mõjutamine valimiste ja rahvahääletuse kontekstis, siis on oluline eristada toetuskampaania tegijaid muudest erakondade valimislubaduste või rahvahääletuse küsimuse üle diskussiooni pidajatest. Erakondade valimisprogrammide suhtes peab igaüks saama vabalt esitada oma arvamust ilma, et seda loetakse kohele toetuskampaaniaks konkreetsele erakonnale. Üheks toetuskampaania korraldaja eristamise kriteeriumiks võib pidada avalikku üleskutset, mis väljendab valijatele suunatud ettepanekut toetada konkreetse erakonna valimislubadust või rahvahääletuse vastusevarianti. Lisaks eeldab toetuskampaania läbiviimine kindlaks määratud perioodi valimiste või rahvahääletuse eel, mis seab ühtlasi piirid toetuskampaania korraldajate rahastuse kontrolli ulatusele. Kuigi EKS ega valimisseadused ei määratle valimiskampaania algust, annab selle korraldamiseks kindluse ajahetk, kui on teatavaks tehtud, millal valimised või rahvahääletus toimuvad. RKVS § 2 lg 2 järgi kuulutab Riigikogu korralised valimised välja Vabariigi President vähemalt kolm kuud enne valimispäeva. Samuti toimub rahvahääletus Riigikogu asjakohase otsuse tegemisest alates kõige varem kolme kuu pärast (RaHS § 3 lg 1<sup>251</sup>). Osundatud sätetele tuginedes võib kavakindlaks toetuskampaaniaks pidada tegevusi, mis toimuvad alates valimiste ja rahvahääletuse välja kuulutamisest ning vähemalt kolm kuud enne valimis- või rahvahääletuse toimumise päeva. Riigikohus on mingi tegevuse või info valimiskampaaniaga seostamise kohta märkinud, et: “Eeskätt on oluline avaldatava teabe sisuline seos saabuvate valimistega. Sisulise seose hindamisel saab arvesse võtta ajalist distantssi saabuvatest valimistest.”<sup>252</sup> Seega on oluline avaldatud teabe seos saabuvate valimistega, mida tuleb hinnata iga üksikjuhtumi puhul eraldi ja sõltumata sellest, millal konkreetseks tegevusteks kulutused tehti. Toetuskampaania rahastamisele EKS-s sätestatud rahastamisreeglite laiendamine toetab valijate informatsiooniõiguse, ausate valimiste ja rahvahääletuse tagamist. See ei piira ülemäära kontrollitavate tegevusvabadust, kui sätestada järelevalve kindlaks määratud ajavahemikus aset leidva valimiste või rahvahääletuse toetuskampaania rahastamise üle. Seetõttu tasub kaaluda järelevalvesubjektide ja –objektide ringi laiendamist EKS-s.

Erakondade rahastamise järelevalvemenetluse meetmete õigusselgust, piisavust ja proportsionaalsust analüüsidest ilmnes, et üheks oluliseks probleemiallikaks võib pidada

---

<sup>251</sup> Rahvahääletuse seadus. - RT I, 03.01.2020, 15.

<sup>252</sup> RKHKo 30.03.2020 nr 3-18-1537, p 18.

sagedat EKS muutmist üksikute sätete abil ilma kavandatud seadusemuudatuste tervikliku mõjuanalüüsita. Seetõttu on EKS järelevalvet käsitlev regulatsioon kaotamas oma loogilist ülesehitust ja süsteemsust, millest on tingitud ka ebatäpselt või puudulikult sõnastatud normid. Süsteemsuse puudumise üheks näiteks on järelevalvet tagavate meetmete ja õigusrikkumiste eest kohaldatavate sanktsioonide selgepiiriline eristamatus EKS-s, mille vahetegu on oluline eelkõige menetlusosaliste menetluslike põhiõiguste kaitse eesmärgil. Konkreetselt vajab töö autori arvates muutmist EKS-s sätestatud sunniraha regulatsioon, mille pidamine halduskaristuseks on vastuolus riiklikus järelevalves kohaldatava sunnivahendi eesmärgiga. Tulenevalt sellest, et riiklikus järelevalves ei saa sunnivahendit käsitada ega see mõjuda karistusmeetmena, ei või sunniraha ülemmäär olla identne EKS-s sätestatud väärteo toimepanemise eest mõistetavate rahatrahvide ülemmääraga. Seetõttu vajab EKS-s sätestatud sunniraha ülemmäär kas alandamist või väärtegude eest mõistetavate karistuste ülempiir tõstmist.

Süsteemse õigusloome puuduse näiteks võib pidada ka EKS-s sätestatud järelevalve regulatsiooni keelatud annetuse vastuvõtmise korral, mis takistab tõhusa kontrolli teostamist. Töö eelmisest peatükist selgus, et ERJK ettekirjutuse alusel erakonna rahalise kohustuse täitmine ei ole EKS-s tagatud. Lisaks on järelevalveorgani kaalutlusruumi puudumine viivise kui EKS-s sätestatud rahalise kohustuse sunnivahendi kohaldamisel vastuolus riiklikus järelevalves kehtiva proportsionaalsuse põhimõttega, mis omakorda viitab taas järelevalve- ja karistusmeetme eristamise probleemile. Erakonna rahastamise järelevalvemeetmed peavad olema võimalikult lihtsalt kohaldatavad, sest ajafaktor on ERJK järelevalvemenetluses määrava tähtsusega. Mida kiiremini keelatud (rahaline) annetus tagastatakse annetajale või kantakse riigieelarvesse, seda vähem on põhjust eeldada, et õigusrikkumise toime pannud erakond saab teiste ees põhjendamatu konkurentsieelise. Osundatud põhjustel väärrib toetust ERJK ettepanek erakonna rahalise kohustuse täitmiseks tehtud ERJK ettekirjutuse ja selle peale kaevatud jõustunud kohtuotsuse, millega ettekirjutus jäeti jõusse, sundtäitmine TMS-s sätestatud korras ja alusel<sup>253</sup>. TMS-ga ettenähtud korras ja tagatud viisil saab ERJK rahalise kohustuse täitmist nõudva ettekirjutuse muuta täitedokumendiks.

Alternatiivselt on välja pakutud ettepanek kanda keelatud rahaline annetus kohealt riigieelarvesse selle asemel, et hakata ettekirjutusega nõudma keelatud annetuse tagastamist annetajale. Nii on õiguskantsler 2019. aastal leidnud, et: “[i]seäranis mõjus oleks see nõue

---

<sup>253</sup> ERJK kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile (viide 8).

keelatud annetuse tegijate suhtes./.../ 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 krediitiasutusega 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.”<sup>254</sup> Kohustus tagastada keelatud annetus selle tegijale ei saa rikkuda annetaja subjektiivseid õigusi. Riigikohus on (viitega EKS §-s 12<sup>20</sup> sätestatud väärtegede menetlejatele) märkinud, et keelatud annetuse koheselt riigieelarvesse kandmisel on keelatud annetuse tegija suhtes karistuslik iseloom, mida ERJK tehtav erakondade rahastamise kontroll endas ei kätke<sup>255</sup>. Seega on Riigikohus pidanud rahalise keelatud annetuse riigieelarvesse kohest nõudmist annetaja karistamiseks, kuid menetlusosaliste karistamispädevus ERJK-l kui riikliku järelevalve teostajal puudub. Lähtuvalt käesoleva magistritöö esimeses peatükis käsitletud PS § 48 lg-st 4 tulenevast kohtu reservatsiooni põhimõtte tõlgendusest ei saa annetaja karistamispädevust ERJK-le ka EKS alusel delegeerida.

Isegi juhul, kui sätestada EKS-s keelatud rahalise annetuse õigusliku tagajärjena selle kohene kandmine riigieelarvesse, eeldab vastav menetlus süüteomenetlusele omaste reeglite järgimist, sealhulgas menetlusosalisele kriminaalmenetluslike garantiide tagamist<sup>256</sup>. Arvestades ERJK liikmete süüteomenetluse läbiviimiseks vajalike kvalifikatsiooninõuete puudumist ja töövormi eripära, ei ole kehtiva järelevalveorgani moodustamise alused ja töökord keelatud rahalise annetuse erakonnale teinud isiku karistamiseks sobivad.

Lisaks tekib keelatud rahalise annetuse kohesel riigieelarvesse kandmisel karistusmeetme proportsionaalsuse probleem. Seda eelkõige eeldusel, et keelatud annetuse teinud isik on teada ja keelatud annetus ise on annetaja seaduslik omand (nt juriidiline isik teeb erakonnale annetuse, mis on EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 p 2 alusel keelatud). Tulenevalt sellest, et keelatud annetuse tegemine on kehtiva EKS kohaselt väär- ja kuriteona karistatav, võib keelatud rahalise annetuse kui annetaja seadusliku omandi konfiskeerimine täiendava karistusliku meetmena olla menetlusaluse isiku suhtes põhjendamatult ebaproportsionaalne (PS § 11 tähenduses). Seega peab jääma proportsionaalse karistuse mõistmiseks otsustajale kaalutlusruum, mis puuduks õigusrikkumise automaatse tagajärjena sätestatud keelatud rahalise annetuse konfiskeerimise

---

<sup>254</sup> Õiguskantsler Ü. Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede kohta. 13.06.2019, lk 4.

<sup>255</sup> RKHKo 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16, p 12.1.

<sup>256</sup> EIKo 5100/71, 5101/71, 5102/72, 5370/72, *Engel jt vs. Holland*, p 82.

korral. Samas ei välista eespool käsitletud õiguslikud probleemid keelatud annetuse kohest riigi omandisse pööramist anonüümsete annetuste korral ehk juhtudel, kui annetaja isikut ei õnnestu järelevalvemenetluse käigus tuvastada. Ent sellisel juhul vajab reguleerimist küsimus, kuidas toimida olukorras, kui pärast anonüümse keelatud rahalise annetuse riigituludesse arvamise otsuse tegemist selgub annetaja isik.

EKS-s sätestatud keelatud mitterahalise annetuse regulatsiooni analüüsid selgus, et selle võõrandamiseks ettenähtud kord on järelevalvemenetluse osapooltele ebamõistlikult koormav. Samuti puudub EKS-s sunnimehhanism mitterahalise keelatud annetuse muul viisil võõrandamiseks (nt kinke korral) või hävitamiseks. Mõlema osundatud probleemi üks võimalikke lahendusvariante on asendada EKS-s sätestatud keelatud mitterahalise annetuse regulatsioon KorS §-des 52 ja 53 sätestatuga, mille järgi korraldab hoiulevõetud keelatud mitterahalise annetuse võõrandamiseks avaliku enampakkumise erapooletu ja professionaalne kohtutäitur.

Töö teise peatüki analüüsist selgus, et erakondade finantsalane nõustamine ERJK kõrvalülesandena võib olla asjakohane eelkõige riikliku järelevalve ennetusmeetmena, kuid see ei saa asendada partei kui eraõigusliku juriidilise isiku juhtorganite vastutust oma finantsotsuste ees ega kohustada erakonda vastavalt ERJK nõuandele tegutsema. Kuivõrd EKS-ga ette nähtud ERJK nõustamismeede ehk erakorralise audiitorkontrolli tellimine on partei makseraskuste korral põhjendamatult erakonna üldkoosoleku ülesannet ja selle käsutuses olevat vahendit dubleeriv, siis tuleks töö autori arvates nõustamise kohustuslikkusest EKS-s loobuda. Samuti on keeruline sätestada seaduse tasandil täiendavaid piiranguid erakonna rahakasutusele püsiva makseraskuse vältimise eesmärgil, sest nende efektiivne toime võib olla lühiajaline. Näiteks valimiskulutustele ülempiiri seadmisel on oht, et seda hakatakse mõne aja möödudes eirama. Pigem taandub erakonna finantsdistipliini hea käekäigu eest seismine selle juhtorgani poliitilise vastutuse küsimuseks, millele saavad anda hinnangu nii erakonna liikmed kui ka valijad valimistel.

Magistritöö eelmises peatükis leidis kinnitust, et erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamine kui karistusliku iseloomuga haldussanktsioon on vastuolus PS § 48 lg-s 4 sätestatud kohtu reservatsiooni ja PS § 11-st tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Samuti ei vasta riigieelarvelise eraldise vähendamist reguleeriv säte õigusselguse põhimõttele (PS § 13 lg 2), sest ei võimalda üheselt mõistetavalt välja arvutada sanktsioonimäära. Viimati osundatud küsimuse lahendamise üheks variandiks on sätestada riigieelarvelise eraldise

maksimaalselt kolmekordne vähendamine ilma täiendava piiranguta sarnaselt EKS-le eeskujuks võetud Saksa õiguses kehtivale normile. Teise võimalusena tasub kaaluda EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 2<sup>1</sup> sätestatud riigieelarvelise eraldise vähendamise piiranguklausli (s.o. „mitte rohkem kui 20 protsenti toetuse ulatuses“) arvutuskäigu täpsustamist selliselt, et oleks üheselt selge, kuidas ja millise toetusperioodi kohta piirang kohaldub.

Mõlemal juhul jääks riigieelarvelise eraldise vähendamine kehtima haldussanktsioonina. Proportsionaalsuse põhimõttega kooskõla saavutamiseks on vajalik sanktsiooni määramisel sätestada kaalutlusruum, et saaks arvesse võtta selle määra mõjutavaid olulisi asjaolusid, näiteks õigusrikkumise varjamist või korduvust. Lähtudes käesoleva magistritöö esimese peatüki PS § 48 lg 4 tõlgendusest tuleks erakonna karistuspädevus anda halduskohtule. Kohtueelse menetleja rolli delegeerimine ERJK-le riigieelarvelise eraldise vähendamisel ei ole välistatud, kuid see eeldab komisjoni liikmete kompetentsi ja töövormi sobivusega seotud küsimuste eelnevat lahendamist. Eraldi väärib märkimist veel erakonna õigusliku vastutuse probleem selle valimisnimekirjas kandideerija ees, mis vajab selgelt lahutamist kandideerija süülisest vastutusest.

Kolmas alternatiiv on riigieelarvelise eraldise vähendamine üksnes keelatud annetuse väärtuse ulatuses, kui seda ei ole annetajale tagastatud ega ERJK ettekirjutuses määratud tähtpäevaks riigieelarvesse kantud. Sellisel juhul ei oleks enam tegemist haldussanktsiooniga, vaid erinevate nõuete tasaarvelduse olukorraga, kus riigi nõue tasaarvestatakse erakonna nõudega (õigus EKS alusel igakuisele riigieelarvelisele eraldisele). Samas ei toeta seda alternatiivi asjaolu, et selline regulatsioon võimaldaks erakonnal kasutada tasuta ja ilma lisakuludeta (intressi ja viiviseta) ebaseaduslikke vahendeid seni, kuni keelatud annetuse väärtuses summa riigieelarvelisest eraldisest maha arvatakse. Tasuta laenu andmisena võrreldava situatsiooni vältimiseks tuleks rakendada sellisel juhul täiendavaid meetmeid (nt intressi, viivist).

Riigieelarvelise eraldise vähendamist kui sanktsiooni ei saa rakendada erakondadele, kes jäävad ilma riigieelarve toetuseta. Tasuta laenu andmisena võrreldava situatsioon võib tekkida ka olukord, kui riigieelarvelise toetuseta erakond jätab ERJK ettekirjutuse peale keelatud annetuse tagastamata või riigieelarvesse kandmata. Osundatud näites ei piisa sellest, kui sätestada ERJK ettekirjutuse sundtäitmine TMS-s. Seetõttu tuleks tasuta laenu andmise vältimiseks samuti rakendada täiendavaid meetmeid (nt intressi, viivist).

EKS-s sätestatud keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise õiguslikke tagajärgi analüüsides selgus ka, et vääriteokaristusest vabanemise regulatsioon soosib põhjendamatult

ettevaatamatusest erakonnaalaste väärtegude toimepanemist ning võimaldab süüst vabastamist kuritarvitada. Kehtivale korrale on olemas sobiv ja piisavalt paindlik alternatiiv VTMS-s, mis annab väärteomenetlejale küllaldase kaalutlusruumi otsustamiseks selle üle, kas väärteomenetlus keelatud annetuse tegemise või vastuvõtmise korral algatada või juba algatatud menetlus lõpetada. Seetõttu tasub kaaluda EKS § 12<sup>4</sup> lg-tes 6 ja 7 sätestatust loobumist. Lisaks tõi keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise õiguslike tagajärgi sätestava regulatsiooni analüüs välja väärtegude aegumistähtaaja probleemi, mis GRECO hindamiskriteeriumite kohaselt on liiga lühike ja võib pärssida väärteokaristuse jõustamist ning soodustada õigusrikkujal karistusest pääsemist. Kuivõrd kehtiv KarS võimaldab seadusega ette näha väärteegade kolmeaastase aegumistähtaaja, siis vähendaks EKS-s selle kehtestamine väärtegude aegumistähtajaga seotud küsimusi.



## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli välja selgitada, kas EKS tagab tõhusa järelevalve erakondade rahastamise üle. Uurimiseesmärgi saavutamiseks analüüsiti töös ERJK institutsionaalset ülesehitust, eelarvet, järelevalvemeetmeid ja rahastamisreeglite rikkumise eest ettenähtud sanktsioone ning hinnati nende kooskõla PS, kohtupraktika, rahvusvaheliste juhiste ja soovitusetega. Lisaks käsitleti erinevaid alternatiive EKS-s sätestatud järelevalve institutsionaalsele ülesehitusele, järelevalvemeetmetele ning sanktsioonidele.

Riikliku järelevalve teostamise ulatus, tõhusate järelevalvemeetmete ja sanktsioonide sätestamine sõltuvad konkreetse järelevalvesubjekti õiguslikust seisundist. Töö esimeses peatükis käsitleti erakonna õiguslikku staatust ja selle õigusliku vastutuse põhimõtteid Eesti õiguskorras. Erinevalt valimisliidust on erakonnale lähtudes PS § 48 lg-st 2 tagatud mittetulundusühingu vormis täielik õigusvõime, mis võimaldab tal iseseisvalt teha kõiki tsiviiltehinguid ja kanda õiguslikku vastutust enda nimel. Erakonna kui juriidilise isiku haldusvastutus erineb põhimõtetelt üldjuhul tsiviil- ja karistusõiguslikust vastutusest, kuid eeldab olulisematest karistusprintsippiidest lähtumist eelkõige materiaalselt karistuslike haldussanktsioonide sätestamisel erakonna menetluspõhiõiguste kaitse tagamiseks. Töös analüüsiti ka erakondade võimalusi rahaliste vahendite kogumiseks, millest järeldub, et riigieelarvest erakondade valikuline toetamine tingib erisused parteide rahastamisreeglites ja õigusrikkumiste eest ettenähtud õiguslikes tagajärgedes.

Erakondadele seadusega rahastamisreeglite sätestamine ja nende järgimise kontrollimine riivab mitmeid erakonna põhiõigusi- ja vabadusi, eelkõige PS §-st 48 tulenevat õigust koguda oma tegevuseks rahalisi vahendeid ja PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Töö esimeses peatükis käsitleti põhjalikumalt erakonna rahastamisreeglite rikkumise eest määratavate (haldus)sanktsioonide kohaldamisel tähtsust omava PS § 48 lg 4 tõlgendusprobleeme. Nii Riigikohus kui ka EIK rõhutavad erakonna kõrgendatud põhiõiguste kaitse tagamise vajadust võrreldes muu (poliitilise) ühendusega, tuginedes vastavalt PS § 48 lg-le 2 ja EIÕK artiklile 11. Eesti kehtivas õiguses on mittetulundusühingute vähemtähtsate õigusrikkumiste eest kohtuvälist karistamist seni aktsepteeritud. Käesolevas töös leitakse, et erakonna karistamine kohtuvälises menetluses ei ole kooskõlas PS § 48 lg 4 grammatilise, süstemaatilise ega ka eesmärgipärase tõlgendusega. Riiklikus järelevalves võib haldusmenetluse reeglite järgi toimivas menetluses isikute karistamisel tekkida menetlusosaliste kaitseõiguse õigustamatu vähenemine, mida hilisem kohtumenetlus ei suuda kompenseerida. PS § 48 lg-s 4 väljendatud

kohtu reservatsiooni põhimõtte eesmärgiks on pakkuda erakondadele täiendavat kaitset nii menetlusõiguste tagamisel kui ka võimaliku poliitilise tagakiusu eest. Tööst järeldub, et juhul, kui riiklikus järelevalves sätestatakse erakonna suhtes materiaalselt karistuslikke haldusmeetmeid ja väärteomenetluses väärteokaristusi, kuulub nende kohaldamise pädevus PS § 48 lg 4 kohaselt üksnes kohtuvõimule.

Töö teises peatükis analüüsiti esmalt ERJK institutsionaalse ülesehitusega seotud probleeme. ERJK õiguslikku staatust analüüsid selgus, et selle positsioon riikliku järelevalveorganina riigihaldussüsteemis on piisavalt selgelt määratletud. ERJK teostab EKS alusel täidesaatva riigivõimu asutustest eraldiseisva ja autonoomse pädevusega riigiasutusena riiklikku järelevalvet erakondade ja nende nimekirjades kandideerivate isikute, valimisliitude ja nende nimekirjades kandideerivate isikute ning üksikkandidaatide rahastamise õiguspärasuse üle. ERJK järelevalvemeetmete sätestamine üksnes EKS-s ei väära tema õiguslikku staatust riikliku järelevalve teostajana ega käsitamist korrakaitseorganina KorS § 6 lg 1 tähenduses.

Töö teises peatükis käsitleti põhjalikumalt ERJK personaalse sõltumatuse küsimust. Erinevalt varasemalt avaldatud õigusteauslikust käsitlusest jõutakse käesolevas magistritöös järeldusele, et erakondade esindatus ERJK koosseisus, kuhu kuuluvad lisaks põhiseaduslike institutsioonide nimetatud liikmed, vastab rahvusvahelistes juhistes erakondade rahastamise järelevalveorgani moodustamise aluste kohta antud soovitudele. Samuti leitakse töös, et EKS sätteid ja järelevalveorgani liikmevolituste tähtaja valimistsüklist lahutatuse põhimõtet eesmärgipäraselt tõlgendades ei tingi ERJK liikmevolituste viieaastane tähtaeg automaatse tagajärjena järelevalve ebapiisavust. Seevastu EKS säte, mille kohaselt ERJK liikme ametisse nimetaja võib liikme igal ajal komisjonist tagasi kutsuda, ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõtte ega rahvusvaheliste juhistega, mis välistavad kontrollorgani liikme vallandamise suvaotsuse alusel. Lisaks võimaldab ERJK töökord avaldada selle esimehele või aseesimehele umbusaldust, mis on olemuslikult vastuolus erakondade rahastamisreeglite üle õiguspärasuse kontrolli teostava riikliku järelevalvega. Samuti puudub EKS-s ERJK otsuste vastuvõtmise üldpõhimõtteid ja asendusliikmete pädevusi sätestav regulatsioon, mis töö autori arvates ei ole kooskõlas PS §-st 3 tuleneva parlamendireservatsiooni põhimõttega.

EKS sätete analüüsist selgus ka, et ERJK liikmete ametisse nimetamise ja sellest vabastamise reeglid on sätestatud ebapiisavalt. EKS ei kohusta ERJK liikmelisust ennetähtaegselt lõpetama, kui tema suhtes jõustub liikmevolituste ajal kohtuotsus tahtlikult toimepandud kuriteo eest ega väärteona karistatava keelatud annetuse tegemise või vastuvõtmise korral. Ebapiisavate

kontrollorgani ametikohapiirangute tõttu tekib ERJK usaldusväärse ja laitmatu maine tagamise probleem. Seevastu ERJK liikmete saladuse hoidmise ja taandamiskohustust reguleerivate sätete analüüs näitas, et need on piisavalt selged ega põhjusta vastuolu KVS-s toimingupiiranguid käsitlevate reeglitega. Tööst järeldub ka, et kuigi ERJK liikmel puudub otsuse tegemisel tema nimetanud või teiste erakondade rahastamise küsimustes taandamiskohustus, aitavad ERJK koosoleku protokollide avalikustamine, menetlusosaliste kohtulik kaitse ERJK õigusvastaste otsuste eest ja ERJK liikmete karistusõiguslik vastutus tõsisemate õigusrikkumise korral kaasa ERJK tegevuse seaduslikkuse tagamisele.

ERJK eelarve piisavuse hindamiseks analüüsiti töös ERJK töökorra põhimõtteid, liikmete kvalifikatsiooninõudeid ja pädevusi. EKS ei sätesta selle kontrollorgani liikmetele kvalifikatsiooninõudeid. Järjest detailsem EKS rahastamisreeglite sätestatus ja kohtuvaidlused on tinginud ERJK suureneva töömahu, mis tekitab vastuolu oma põhitöö kõrvalt riikliku järelevalve teostamisega ja vajaduse igapäevaselt sisuliste küsimuste lahendamiseks kaasata rohkem erialaspetsialiste. Pidev haldusorganivälise abi palkamine suurendab ERJK halduskoormust ja eelarvekulusid, mis ei ole kooskõlas menetlusökoonomia ega riigi ressursside säästliku kasutamise põhimõtetega. EKS tagab eelarve garantii üksnes ERJK (asendus)liikmetele ja komisjoni tehnilise teenindamise ning asjaajamise Riigikogu Kantselei ressurssidest. Tööst järeldub, et kehtiv kord ei taga piisavalt eelarvelisi vahendeid tõhusaks erakondade rahastamise järelevalve teostamiseks.

EKS-s sätestatud järelevalvemeetmete piisavuse, selguse ja proportsionaalsuse analüüs tõi ühe probleemiallikana esile sagedase EKS muutmise üksikute sätete kaudu ilma süsteemse ja tervikliku seadusemuudatuste mõjuanalüüsita. EKS-s sätestatud dokumentide nõudmiseks ettenähtud regulatsioonis on menetlusosaliste ring määratletud põhjendamatult liiga kitsalt, mis piirab ebaproportsionaalselt ERJK uurimisvolitusi asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel. Erakondade rahastamise järelevalves rakendatavatel sunnivahenditel ja õigusrikkumiste eest kohaldatavatel karistustel puudub selgepiiriline eristatus, mille vahetegu on oluline eelkõige isikute menetlusõiguste kaitse tagamiseks. ERJK järelevalvemenetlust tagava meetmena rakendatava sunniraha pidamine halduskaristuseks ja selle EKS-s sätestatud väärtekaristustega identne ülemmäära suurus ei vasta aga sunnivahendi legitiimsele, mittekaristuslikule stimuleerivale eesmärgile. ERJK ettekirjutusest tuleneva rahalise kohustuse täitmise tagamise meetmena on EKS-s sätestatud sunnivahendina viivis, mille kohaldamiseks puudub järelevalveorganil kaalutusõigus. Tööst järeldub, et EKS-s sätestatud sunniraha ja

viivis on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Sunnivahendite piisavust pärsib nende sundtäitmise võimatus, mis ei taga tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle.

EKS sätestab keelatud rahalise annetuse vastuvõtmise ja selle annetajale või riigieelarvesse kandmata jätmise eest ühe õigusliku tagajärjena riigieelarvelise toetuse vähendamise (EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup>). Tööst selgub, et tegemist on materiaalselt karistusliku haldussanktsiooniga, mida saab käsitada trahvina PS § 48 lg 4 tähenduses. Arvestades käesoleva magistritöö esimeses peatükis käsitletud PS § 48 lg 4 tõlgendust, leitakse, et karistusliku sisuga haldussanktsioonide määramise õiguse delegeerimine kohtuvõimust väljapoole ei ole kooskõlas PS § 48 lg 4 tuleneva kohtu reservatsiooni põhimõttega. EKS ei sätesta, millised menetlusõiguslikud garantiid on riigieelarvelise toetuse vähendamise menetluses erakonnale tagatud. Samuti ei ole riigieelarvelise toetuse vähendamist reguleerivas sättes eristatav erakonna ja selle nimekirjas kandideerinud liikme vastutus õigusrikkumise korral. Töö autori arvates saab erakond vastutada oma valimisnimekirjas kandideerinud isiku õigusrikkumise eest üksnes juhul, kui ta ise rahastab kandideerijat ebaseaduslikest vahenditest. Tööst järeldub ka, et keelatud rahalise annetuse vastuvõtmise ja selle annetajale või riigieelarvesse kandmata jätmise eest automaatselt tagajärjena kohalduv sanktsioonimäär ei võimalda hinnata õigusrikkumise raskusastet ega muid asjas tähtsust omavaid asjaolusid. Samuti ei ole EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 2<sup>1</sup> sätestatud sanktsioonimäär üheselt mõistetavalt kohaldatav. Seega ei vasta EKS-s riigieelarvelise eraldise vähendamist reguleeriv sätte õigusselguse ega proportsionaalsuse põhimõttele.

Keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise õiguslikke tagajärgi analüüsid selgus ka, et kuigi EKS-s on kooskõlas rahvusvahelistega juhistega õigusrikkumiste ülekriminaliseerimisest hoidutud, soosib väärtekaristusest vabanemise regulatsioon põhjendamatult ettevaatamatuses erakonnaalaste väärtegade toimepanemist ja võimaldab süüst vabastamist kuritarvitada. Lisaks tõi analüüs välja erakonnaalaste väärtegade aegumistähtaja probleemi. Nende aegumistähtaeg on liiga lühike ja võib pärssida väärtekaristuse jõustamist ning soodustada õigusrikkujal karistusest pääsemist. Samuti ei vasta EKS-s sätestatud väärtegade karistuspädevuse delegeerimine kohtuvälisele riigiasutusele töö autori tõlgendusele PS § 48 lg-st 4.

EKS-s ei ole menetlustähtaegu ERJK järelevalve teostamiseks ega haldussanktsioonide kohaldamiseks sätestatud. Töös leitakse EIK kohtupraktikale tuginedes, et menetlustähtaegade puudumine võib soodustada järelevalvaja põhjendamatuid viivitusi, mis omakorda võivad kahjustada erakonna menetlusõigusi ja finantshuve.

Magistritöö kolmas peatükk käsitles ettepanekuid ja alternatiive EKS-s sätestatud erakondade rahastamise järelevalve regulatsiooni muutmiseks. Töös kaaluti ERJK ülesannete delegeerimist Riigikontrollile, kuid analüüsist selgus, et see ei ole kooskõlas PS-st tuletatud põhiseadusorgani autonoomia põhimõttega. ERJK institutsionaalse ülesehitusega seotud probleemide lahendamiseks osundatakse töös mitmele erinevale alternatiivile, mis sõltuvad seadusandja valikutest erakondade rahastamise kontrollorgani ülesehitusel. Kokkuvõtlikult tehakse töös järgnevad ettepanekud ERJK liikmeõiguste ja tööpõhimõtete reguleerimiseks:

- 1) välistada ERJK esimehele ja aseesimehele umbusalduse avaldamine;
- 2) reguleerida üldjoontes seaduse tasandil ERJK töökorralduse ja otsuste kujunemise protsess;
- 3) sätestada, et ERJK liikme volitused peatuvad alates tema Riigikogu valimistel kandidaadiks registreerimisest, mis taastuvad, kui ta loobub kandideerimisest, samuti kui ta pärast valimistulemuste väljakuulutamist ei osutu valituks ja jätkab tööd ERJK liikmena;
- 4) välistada ERJK liikme ennetähtaegne tagasi kutsumine lähtuvalt tema ametisse nimetaja suvast ja sätestada, et ERJK liikme volitused lõpevad ennetähtaegselt: a) tema tagasiastumisega; b) tema surmaga; c) tema asumisega Riigikogu või Vabariigi Valitsuse liikmeks; d) kohtuotsuse jõustumisel, millega talle on mõistetud karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest; e) tema ametisse nimetanud erakonna väljalangemisega Riigikogust;
- 5) välistada isiku ERJK liikmeks nimetamine, kellel on kehtiv karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest ja keda on karistatud tahtliku riigivastase või erakonnaalase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest;
- 6) sätestada ERJK asendusliikmele alalise liikmega samad nõuded tema nimetamisel ja ametist vabastamisel;
- 7) kaaluda ERJK liikmetele kvalifikatsiooninõuete sätestamist ja põhitööna tehtava erakondade rahastamise järelevalve teostamist;
- 8) sätestada järelevalvemenetlusele menetlustähtjad menetluse uuendamise ja peatumise võimaluse piiranguklausliga.

EKS-s sätestatud järelevalvemenetlust tagavate vahendite ja keelatud annetuse vastuvõtmisel kohaldatavate järelevalvemeetmete analüüsimisel selgus, et enamik KorS-s sätestatud üld- ja erimeetmeid ei ole erakondade rahastamise järelevalve teostamise spetsiifika, selle järelevalvesubjektide ja –objektide olemusliku eripära tõttu sobivad. Lisaks uuriti võimalust

sätetada keelatud rahalise annetuse kohene riigieelarvesse kandmine, kuid seda ei toeta töö autori tõlgendus PS § 48 lg-st 4 ja proportsionaalsuse põhimõte, välja arvatud anonüümse annetuse korral. Järelevalvemeetmete ja sanktsioonidega seonduvalt tehakse töös järgnevad ettepanekud:

- 1) välistada EKS § 12<sup>11</sup> lg-s 6 kehtiv kitsendus, mis piirab ERJK-l dokumentide nõudmise õigust;
- 2) kaaluda EKS-ga hõlmatud järelevalvesubjektide ja -objektide laiendamist erakonna sidusorganisatsiooniks mittekvalifitseeruvate mittetulundusühingute ja sihtasutuste toetuskampaaniatele Riigikogu valimiste ja rahvahääletuse eel;
- 3) alandada EKS-s sätestatud sunniraha ülemmäära või tõsta keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise eest mõistetavate väärteokaristuste ülemmäära;
- 4) sätestada täitemenetluse seadustikus ERJK ettekirjutuste sundtäitmine, millega nõutakse erakonnalt õiguspäraselt viivise ja sunniraha tasumist;
- 5) asendada EKS keelatud mitterahalise annetuse regulatsioon KorS §-des 52 ja 53 sätestatud reeglitega;
- 6) kaaluda ERJK kohustamistest nõustada erakondi nende makseraskuste korral loobumist;
- 7) sätestada üheselt mõistetavad tingimused erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamiseks ja näha selle kohaldamiseks ette erakonna süüline vastutus;
- 8) sätestada kaalutusõigus viivise kui sunnivahendi kohaldamisele ja erakonna riigieelarvelise eraldise vähendamist reguleeriva sätte (EKS § 12<sup>11</sup> lg 2<sup>1</sup>) sanktsioonimääras;
- 9) näha EKS-s sätestatud väärtegude aegumistähtjaks ette kolm aastat;
- 10) sätestada erakonna väärtegude karistuspädevus halduskohtu ülesandena, mille kohtueelset menetlust viib läbi Politsei- ja Piirivalveamet.

Lõpetuseks väärrib eraldi rõhutamist, et kuigi käesolevast magistritööst selgusid EKS-s esinevad erakondade rahastamise järelevalve tõhusust pärssivad puudused, moodustavad seadusega reguleeritud kontrollorgani tegevus ja selle vahendid ainult ühe osa kogu järelevalvesüsteemist. Selle kõrval vajab tähelepanu pidev avalikkuse informeerimine erakondade finantsseisust kui ka laiema teadlikkuse kasvatamine poliitika rahastamisreeglite eiramise kahjulikest mõjudest.

# **CURRENT LEGAL PROBLEMS OF THE SUPERVISION OF PARTY FUNDING IN THE POLITICAL PARTIES ACT**

## **Summary**

The purpose of the master's thesis is to find out whether the Political Parties Act ensures effective supervision over the financing of political parties. In order to achieve the aim of the the dissertation, it was analyzed the institutional structure, budget, supervisory measures and sanctions for violation of funding rules provided in the Political Parties Act, assessing their compliance with the Constitution, case law and international guidelines and recommendations. The master's thesis also considered possible alternatives to the institutional structure of supervision, supervision measures and sanctions.

In accordance with § 48 (2) of the Constitution, a political party is guaranteed full legal capacity in the form of a non-profit association, which enables it to perform all civil transactions independently and to assume legal liability in its own name. The administrative liability of a political party as a private legal person generally differs from the principles of civil and criminal liability, but it presumes the application of the most important penal principles, especially in providing punitive administrative sanctions to ensure the protection of the political party's fundamental proceeding rights. The master's thesis is also analyzed the possibilities of political parties to raise funds, from which it follows that the different capitalization of political parties also causes differences in the funding rules of political parties and the legal consequences for violations.

The first chapter of the dissertation analyzes the problems of interpretation of the principle of court reservation arising from § 48 (4) of the Constitution, which is important in the application of (administrative) sanctions imposed for violation of the political party's funding rules. § 48 (4) of the Constitution provides that the activities of a political party may be suspended, terminated and fined only by a court. In practice, extrajudicial punishment for minor offenses by non-profit organizations has so far been accepted. Supervision of the financing of political parties is essentially based on the general principles of administrative procedure. If an administrative fine is imposed on a political party in proceedings according to the rules of administrative procedure, its fundamental proceeding rights may be unreasonably reduced, which cannot be compensated later by administrative court proceedings. In this master's thesis, based on the legal methods of interpretation, it is found that the punishment of a political party

by an extra-judicial body is not in accordance with § 48 (4) of the Constitution. For this reason, political parties can be fined and misdemeanor penalties for violations of party funding rules only by the judiciary.

The second chapter of the master's thesis first analyzed the problems related to the institutional structure of the political party funding supervision committee (Committee). The supervisory body for the financing of political parties must be personally and politically independent in order to be able to take decisions impartially. The personal independence of the members of the Committee shall be limited by the condition that the appointing authority of the member of the Committee may at any time recall the member from the Committee at its discretion. In addition, the rules of procedure of the Committee allow distrust its chairman or vice-chairman. There is also no regulation setting out the general principles for the adoption of Committee decisions and the competencies of alternate members in the Political Parties Act. The master's thesis concludes that the rules ensuring the personal independence of the members of the Committee are insufficiently provided in the Political Parties Act.

It also follows from the master's thesis that the Political Parties Act contains insufficient restrictions on the position of the supervisory body. Insufficient restrictions on the role of the inspection body raise the issue of ensuring the credibility and good repute of the Committee. On the contrary, disclosure of the minutes of the Committee meeting, judicial protection of the participants in the proceedings against unlawful decisions of the Committee and the criminal liability of the members of the Committee in case of more serious offenses contribute to ensuring the legality of the activities of the Committee.

The Political Parties Act does not set qualification requirements for the members of Committee. The increasingly detailed provision of funding rules in the Political Parties Act is causing an increasing amount of work, which contradicts the supervision carried out in addition to its main work and the need to involve more professionals on a day-to-day basis in order to resolve substantive issues. This is not accordance with the principles of procedural economy and sustainable use of state resources. The master's thesis concludes that the current law does not provide sufficient budgetary resources for effective supervision of party funding.

The analysis of the adequacy, clarity and proportionality of the supervision measures revealed that there is no clear distinction between administrative coercive measures applied to the supervision of party funding and penalties for offenses in the Political Parties Act. The Committee may impose a coercive payment and a fine for delay in the precept if the political



party violates the political funding rules. Both coercive measures adequacy is restricted by the impossibility of enforcement.

If a political party that receives allocations from the state budget or a person who ran in the list of the political party has not transferred a donation to the state budget or returned it to the donator, the governance agency will reduce the state budget support to the extent of the triple of the donation amount specified in the precept, but no more than to the extent of 20 percent of the support. The analysis reveals that it is an administrative sanction, which can be considered a fine within the meaning of § 48 (4) of the Constitution. The provision regulating the reduction of state budget support does not comply with the principles of legal clarity, because the sanction rate is applicable in many different ways. It also lacks of proportionality because the sanction imposed as an automatic consequence does not make it possible to assess the gravity of the offense or other relevant circumstances. The master's thesis concludes that the provision regulating the reduction of state budget support is insufficiently provided in the Political Parties Act.

The Political Parties Act does not set procedural deadlines for the supervision of the Committee or the application of administrative sanctions. This legal analysis based on the case law of the European Court of Human Rights, revealed that the lack of procedural deadlines may encourage unreasonable delays of the supervisor, which in turn may damage the financial interests of the political party and cause property damage to the participant in the proceedings. In addition, the analysis highlighted the problem of the limitation period for misdemeanors, which is too short and could limit the enforcement of misdemeanor penalties and encourage the offender not to be punished unfairly.

The third chapter of the master's thesis presents proposals and alternatives for amending the regulation of the supervision of party funding in the Political Parties Act. The work considered delegating the tasks of the Committee to the National Audit Office, but the analysis revealed that this was not in accordance with the Constitution. In order to solve the problems related to the institutional structure of the Committee, the master's thesis points to several different alternatives, which depend on the choices of the legislator in the structure of the party funding control body. Based on legal analysis, case law and legal methods, the master's thesis makes specific proposals for regulating the rights and working principles of the Committee and the regulation of supervisory measures and sanctions in the Political Parties Act.

## KASUTATUD ALLIKAD

### Õiguslane kirjandus

1. Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 2004;
2. Bértoa, F. C.; Molenaar, F.; Piccio, D. R. The world upside down: Delegitimising political finance regulation. - International Political Science Review, 2014/35(3);
3. Erakondade rahastamine näib või on läbipaistmatu. Vestlusring. - Riigikogu Toimetised 2007/16;
4. Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. - Juridica 2003 eriväljaanne;
5. Hindre, M.; Sarv, H. Rahastajate avalikustamise plaan teeb vabauhendusi ettevaatlikuks. - Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608083230/rahastajate-avalikustamise-plaan-teeb-vabauhendusi-ettevaatlikuks> (22.04.2021);
6. Ipsen, J. Erakondade rahastamine Saksamaal. – Juridica 2003 eriväljaanne;
7. Jakobson, M. Poliitdoping ehk avalike vahendite kasutamine valimisvõitluses. - Juridica 2016/2;
8. Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitus haldussunnist ja haldustrahvid. - Juridica 2020/4;
9. Laaring, M.; Pars, S.; Kranich, H.; Nuka, E.; Kiviste, J.; Mikiver, M.; Roosve, T.; Vanaisak, Ü. Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017;
10. Madise, Ü. Erakondade rahastamise põhimõtted. - Juridica 2003 eriväljaanne;
11. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020;
12. Otsiver, K. Millist keelt räägivad valimisprogrammid? - Õiguskeel 2019/4;
13. Pinto-Duschinsky, M. Financing politics: a global view. - Journal of Democracy 2002/13 (4);
14. Riigikogu liikme staatuse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2017;
15. Soo, A.; Lott, A.; Kangur, A. Võimalused Euroopa Liidu halduskaristuste ülevõtmiseks Eestis. - Juridica 2020/4;
16. de Sousa, L. Measuring the enforcement capacity of political financing supervisory bodies. - European Political Science 2019/18;

## Kasutatud normatiivaktid

17. Asendus- ja sunniraha täitmise seadus. - RT I, 12.07.2014, 29;
18. Audiitortegevuse seadus.- RT I, 10.07.2020, 13;
19. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2;
20. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. - RT I 2003, 64, 429;
21. Erakonnaseadus. - RT I 1994, 40, 654; RT I 2003, 90, 601;
22. Erakonnaseadus.- RT I, 10.12.2010, 8;
23. Erakonnaseadus. - RT I, 12.07.2014, 39;
24. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.- RT II 1996, 11, 34;
25. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 326/391, 26.10.2012;
26. Gesetz über die politischen Parteien. - Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html> (22.04.2021);
27. Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 13.03.2019, 54;
28. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55;
29. Karistusseadustik. - RT I, 03.03.2021, 3;
30. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1994, 10, 11;
31. Korrakaitse seadus.- RT I, 13.03.2014, 113;
32. Korruptsioonivastane seadus.- RT I, 10.07.2020, 19;
33. Maksukorralduse seadus. - RT I, 09.04.2021, 11;
34. Mittetulundusühingute seadus. - RT I, 23.05.2020, 6;
35. Puoleenlaki. - Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1969/19690010?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=puolueen%20laki> (22.04.2021);
36. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I, 07.03.2019, 4;
37. Rahvahääletuse seadus. - RT I, 03.01.2020, 15.
38. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. - RT I 2003, 24, 148;
39. Riigikogu liikme staatuse seadus. - RT I, 21.06.2016, 22;
40. Riigikogu valimise seadus. - RT I 1998, 105, 1743;
41. Riigikogu valimise seadus. - RT I, 03.01.2020, 12;
42. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.
43. Tulumaksuseadus. - RT I, 26.03.2021, 2;
44. Täitemenetluse seadustik. - RT I, 09.04.2021, 3;
45. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 10.12.2020, 3;
46. Võlaõigusseadus. - RT I, 04.01.2021, 19;

47. Väärteomenetluse seadustik. - RT I, 03.03.2021, 8;
48. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon.- RT II 2010, 4, 10;

### **Kasutatud normatiivaktide eelnõude seletuskirjad**

49. Erakonnaseaduse muutmise seadus 304 SE I lugemise seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5efc1b73-432b-479d-8d30-9ffb4ff21061/Erakonnaseaduse%20muutmise%20seadus> (23.04.2021);
50. Erakonnaseaduse muutmise seaduse 1088 SE I lugemise seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ab9a6384-0e00-3e4a-bfe8-54b8316a37f3/Erakonnaseaduse%20muutmise%20seadus> (23.04.2021);
51. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 439 SE I lugemise seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.04.2021);
52. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 439 SE II lugemise seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.04.2021);
53. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 655 SE I lugemise seletuskiri. - Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.04.2021);
54. Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 655 SE II lugemise seletuskiri. - Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (23.04.2021);
55. Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE 184 I lugemise seletuskiri. - Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2->

[b0f947d0993b/Erakonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikonnaseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus) (23.04.2021);

56. Riigikontrolli seaduse, erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE 193 I lugemise seletuskiri. - Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e36073-916e-46a4-9961-6115c72a720e/Riigikontrolli%20seaduse,%20erakonnaseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(erakondade%20rahastamise%20kontrollorgan)) (23.04.2021);
57. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse 273 SE I lugemise seletuskiri. - Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/683d935b-81ab-395a-95c6-7668ceb8ba1d/Tsiviilkohtumenetluse%20seadustiku%20ja%20t%C3%A4itemenetluse%20seadustiku%20rakendamise%20seadus> (23.04.2021);

### **Kasutatud kohtupraktika**

58. EIKo 5100/71. 5101/71. 5102/72. 5370/72, *Engel jt. vs. Holland*;
59. EIKo 8544/79, *Öztiirk vs. Saksamaa*;
60. EIKo 41340/ 98, 41342/98, 41343/98 ja 41344/98 *Heaolu Partei jt. vs. Türgi*
61. EIKo 73053/01, *Jussila vs. Soome*;
62. EIKo 38224/03 *Sanoma Uitgevers B.V. vs. Holland*;
63. EIKo 12976/07 *Venemaa Vabariiklik Partei vs. Venemaa Föderatsioon*;
64. EIKo 35943/10 *Vona vs. Ungari*;
65. EIKo 18640/10 *Grande Stevens jt vs. Itaalia*;
66. EIKo 73748/13 *Tolmachev vs. Eesti*;
67. EIKo 35343/05, *Vasiliauskas vs. Leedu*;
68. EIKo 19920/13 *Vabariiklik Rahvapartei vs. Türgi*;
69. EIKo 24130/11 ja 29758/11 *A ja B vs. Norra*;
70. EIKo 14299/05 *Alacatay jt. vs. Türgi*;
71. RKHko 23.02.2004, nr 3-3-1-1-04;
72. RKHko 20.10.2008 nr 3-3-1-42-08;
73. RKHko 22.04.2015 nr 3-3-1-72-14;
74. RKHko 07.03.2016 nr 3-3-1-57-15;
75. RKHko 10.11.2016 nr 3-3-1-50-16;
76. RKHko 20.04.2018 nr 3-15-443;

77. RKHKo 30.03.2020 nr 3-18-1537;
78. RKHKm 14.10.2020 nr 3-19-882;
79. RKKKo 01.06.2005 nr 3-1-1-39-05;
80. RKKKo 24.09.2009 nr 3-1-1-67-09;
81. RKKKo 15.10.2010 nr 3-1-1-74-10;
82. RKKKo 3.11.2010 nr 3-1-1-84-10;
83. RKKKo 12.10.2016 nr 3-1-1-65-16;
84. RKKKo 17.11.2017 nr 4-16-5811;
85. RKKKo 17.03.2020 nr 4-19-2526;
86. RKKKo 29.05.2020 nr 1-18-9594/31;
87. RKKKo 25.06.2020 nr 4-20-215;
88. RKKKo 28.09.2020 nr 4-20-1259;
89. RKPJKo 02.11.1994 nr III-4/1-6/94;
90. RKPJKo 10.05.1996 nr 3-4-1-1-96;
91. RKPJKo 17.03.2003 nr 3-4-1-1-03;
92. RKPJKo 25.03.2004 nr 3-4-1-1-04;
93. RKPJKo 14.10.2005 nr 3-4-1-11-05;
94. RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05;
95. RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05;
96. RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08;
97. RKPJKo 17.02.2014 nr 3-4-1-54-13;
98. RKPJKo 17.04.2012 nr 3-4-1-25-11;
99. RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13;
100. RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14;
101. RKPJKo 14.10.2015 nr 3-4-1-23-15;
102. RKPJKo 17.12.2019 nr 5-19-40;
103. RKPJKo 19.12.2019 nr 5-19-38;
104. RKPJKo 17.04.2020 nr 5-19-45;
105. RKPJKm 19.05.2009 nr 3-4-1-1-09;
106. RKPJKm 22.12.2009 nr 3-4-1-16-09;
107. RKTKo 12.03.2014 nr 3-2-1-1-14;
108. RKTKm 14.06.2017 nr 3-2-1-20-17;
109. RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02;
110. RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02;

- 111. RKÜKo 19.04.2005 nr 3-4-1-1-05;
- 112. RKÜKo 16.05.2008 nr 3-1-1-86-07;
- 113. RKÜKo 21.05.2008 nr 3-4-1-3-07 ning riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus, millega on ühinenud riigikohtunikud Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Lea Kivi ja Jaak Luik;
- 114. RKÜKo 01.07.2010 nr 3-4-1-33-09;
- 115. RKÜKo 31.03.2011 nr 3-3-1-69-09;
- 116. RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10;
- 117. RKÜKo 12.07.2012 nr 3-4-1-6-12;
- 118. RKÜKo 04.02.2014 nr 3-4-1-29-13;
- 119. RKÜKo 02.10.2018 nr 2-17-10423 ning riigikohtunik Nele Parresti ja Ivo Pilvingu eriarvamus;
- 120. TlnRnKo 21.06.2016 nr 3-14-52890;
- 121. TlnRnKo 12.09.2018 nr 3-17-1916/28;

#### **Kasutatud rahvusvahelised juhised ja soovitused**

- 122. van Biezen, I. Financing political parties and election campaigns – guidelines, Council of Europe 2003. - Arvutivõrgus: <http://www.eods.eu/library/Financing%20political%20parties%20and%20election%20campaigns%20guidelines.Ingrid%20van%20Biezen.pdf> (23.04.2021);
- 123. GRECO evaluation Report on Estonia Transparency of Party Funding (Theme II). Third Evaluation Round. Strasbourg, 2008. - Arvutivõrgus: [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/political\\_parties.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/political_parties.pdf) (23.04.2021);
- 124. GRECO erakondade rahastamist puudutavad soovitused. III hindamisvoor 2007-2013. - Arvutivõrgus: [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco\\_soovitused\\_eesti\\_keeles.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_soovitused_eesti_keeles.pdf) (23.04.2021);
- 125. GRECO III evaluation round. Transparency of Party Funding. Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany. - Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a> (23.04.2021);

126. GRECO III hindamisvoor. Erakondade rahastamise läbipaistvus. - Arvutivõrgus:  
[https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#{%2222359946%22:\[2\]}](https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations#{%2222359946%22:[2]}) (23.04.2021);
127. GRECO. Third Evaluation Round. Compliance Report on Estonia. Strasbourg, 2010. - Arvutivõrgus:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc269> (23.04.2021);
128. GRECO. Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Estonia. Strasbourg, 2012. - Arvutivõrgus:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b1> (23.04.2021);
129. OSCE/ODIHR and Venice commission. Code of Good Practice in the Field of Political Parties CDL-AD (2009)002. - Arvutivõrgus:  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (23.04.2021);
130. OSCE/ODIHR and Venice commission. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties CDL-INF(2001)008. - Arvutivõrgus:  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)008-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)008-E.aspx) (23.04.2021);
131. OSCE/ODIHR and Venice commission. Guidelines on political party regulation CDL-AD(2010)024. - Arvutivõrgus: <https://www.wahlbeobachtung.org/wp-content/uploads/2013/09/OSCE-ODIHR-Venedig-Kommission-Guidelines-on-political-party-finance-2010.pdf> (23.04.2021);
132. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.- Arvutivõrgus:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1f1> (23.04.2021);

### **Kasutatud kirjavahetus**

133. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Ettepanekud erakonnaseaduse muutmiseks, 11.12.2015. - Arvutivõrgus:



- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/0ef756a5-c086-45b2-9699-4c113efa39e7> (22.04.2021);
134. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Erakonnaseaduse muudatusettepanekud 2019, 11.06.2019. – Arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/234f9ce5-686a-4951-9c68-5e25d1d6ff33> (22.04.2021);
135. Justiitministeeriumi kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile erakondade rahastamise järelevalve komisjon korrakaitseorganina erakondade rahastamise üle riikliku järelevalve teostamisel, 02.03.2015- Arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/f467130e-ceba-400e-b551-309018cdbffa> (22.04.2021);
136. Justiitsministeeriumi kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni selgitustaotlusele erakonna negatiivse netovara kohta, 03.08.2020. – Arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/846fb31c-4cd3-43c5-887e-b663bba1be40> (22.04.2021);
137. Riigikogu rahanduskomisjoni vastuskiri kollektiivsele pöördumisele „Lõpetada katuseraha jagamine Riigikogus“, 14.06.2019 - Arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/b949e916-a37b-4c4a-86b4-7c7c73844195> (22.04.2021);
138. Õiguskantsler Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgede kohta, 13.06.2019. - Arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/6149ed5e-f3a5-4383-96c6-c46d5c41a1b4> (22.04.2021);
139. Õiguskantsler Madise kiri Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile. ERJK liikmele kohalduvad piirangud, 13.06.2019. Arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/11d1bf2f-dccc-4a34-951f-803af8721446> (22.04.2021);
140. Õiguskantsler Tederi arvamus erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (SE 655) kohta, 04.02.2010. - Arvutivõrgus:  
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_arvamus\\_eelnoule\\_arvamus\\_erakonnaseaduse\\_ja\\_sellega\\_seonduvalt\\_teiste\\_seaduste\\_muutmise\\_seaduse\\_eelnoule.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_eelnoule_arvamus_erakonnaseaduse_ja_sellega_seonduvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnoule.pdf) (22.04.2021);

## Täiendavad materjalid

141. Agu, J. Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahvusvahelistele standarditele. Tartu Ülikool, magistritöö. Tartu 2015;
142. Jäätma, J. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Doktoritöö väitekiri. - Arvutivõrgus: [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/45922/Jaatma\\_Janar.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/45922/Jaatma_Janar.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (20.02.2021);
143. Erakondade Rahastamise järelevalve Komisjon. Komisjon ja kontaktid. – Arvutivõrgus: <https://www.erjk.ee/et/komisjon> (19.04.2021);
144. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni töökord. - Arvutivõrgus: <https://www.erjk.ee/et/komisjon-ja-kontaktid/erakondade-rahastamise-jarelevalve-komisjoni-tookord> (19.04.2021);
145. E-äriregister. - Arvutivõrgus: <https://ariregister.rik.ee/ettevotja> (22.04.2021)
146. Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2018;
147. Põhiseadusliku Assamblee 29. istungi stenogramm, 03.04.1992. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/pohiseaduse-assamblee/pohiseaduse-assamblee-stenogrammide/> (22.04.2021);
148. Riigikogu ajalugu. XIII ja XIV Riigikogu koosseis. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/> (22.04.2021).