

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Markus Ühtigi

**EESTI ERAKONDADE RAHASTAMISE MUDELI KOOSKÕLA EESTI VABARIIGI
PÕHISEADUSEST TULENEVATE NÕUETEGA**

Magistritöö

Juhendaja
Andra Laurand, 1. jur. Prüfung

Tallinn
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KEHTIVA REGULATSIOONI KUJUNEMINE	8
1.1. Erakonnaseaduse sünd	8
1.2. Erakonna finantseerimise eraldiseisev regulatsioon aastatel 1998–1999	10
1.3. Erakonna rahastamisega seonduva korrastamine aastatel 2003–2004.....	12
1.4. Erakonnaseaduse muutmine aastatel 2010–2011	13
2. KEHTIVA REGULATSIOONI VASTAVUS PÕHISEADUSELE.....	17
2.1. Ülevaade ning põhiseaduslik raamistik	17
2.2. Liikmemaksud.....	23
2.3. Eraldised riigieelarvest.....	31
2.4. Annetused	42
2.4.1. Ülevaade regulatsioonist.....	42
2.4.2. Juriidilise isiku annetuse keeld ja kõnealused põhiõigused	43
2.4.3. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuse keelu põhiseaduspärasus	47
2.4.4. Äriühingute annetuse keelu põhiseaduspärasus.....	53
2.4.5. Regulatsiooni koostööla õigusselguse põhimõttega	58
3. VÕIMALIKUD LAHENDUSED.....	62
3.1. Liikmemaksude tasumise distsipliini tõstmine	62
3.2. Juriidilise isiku annetuse keelu täpsustamine	70
KOKKUVÕTE	82
Compliance of the financing model of Estonian political parties with the requirements arising from the Constitution of the Republic of Estonia	87
LÜHENDITE LOETELU	92
KASUTATUD KIRJANDUS.....	93
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	97
Eesti Vabariigi õigusaktid	97
Välisriiklikud õigusaktid.....	97
Õigusaktide algtekstid.....	98
Muutmise seadused	98
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	99
MUUD KASUTATUD ALLIKAD	102

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ (PS) § 1 lg 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Sätte esimese lõike puhul on tegemist rahvasuveräänsuse konstitutsioonilise põhimõttega, mis tähendab ennekõike seda, et põhiseaduslikult on igasuguse riigivõimu viimaseks legitimatsiooniks rahva tahe.² PS §-s 1 on rõhutatud kõrgeima riigivõimu rahvale omistamise kõrval demokraatiat veel eraldi. Sellest võib järeldada, et rahvasuveräänsus rõhutab eeskätt riigivõimu allikat, samas kui demokraatia põhimõte seab nõudeid ka sellele, kuidas riigivõimu teostatakse.³ Demokraatiat saab sealjuures määratleda ühiskonnakorraldusena, mis väljendub võimu teostamises rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemises võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.⁴ Demokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse üks olulisemaid põhimõtteid.⁵ Eeltoodust nähtub, et Eesti põhiseaduslikus korras on rahva olulisel osalusel keskne tähendus nii riigivõimu struktuuri kujundamisel kui ka riigivõimu teostamisel. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas PS § 56 kohaselt hääleõiguslike kodanike kaudu nii Riigikogu kui ka parlamendi valimisega ning rahvahääletusega.

Rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja koosneb üksikisikutest, kellel igaühel on arusaam ja nägemus ühiskondlikest probleemidest ning nende lahendustest.⁶ Individaalsete arvamuste ja huvide mitmekesisus on põhiseaduse mõttes aktsepteeritav⁷, kuid rahva tasandil ei ole indiviidil võimalik oma seisukohta maksma panna ilma liitlasteta.⁸ Võimalus enda huvide kaitseks ja paremaks teostamiseks teiste indiviididega ühineda on kaitstud põhiseaduse tasandil.⁹ Sellised ühiste seisukohtadega isikute ühendused, mille eesmärk on oma seisukohtade realiseerimine avaliku võimu tasandil valimistel kandideerimise kaudu, on põhiseaduse tähenduses erakonnad. Erakondade funktsioon on koondada, formuleerida ja polariseerida poliitilisi seisukohti ning

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

² Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 22.

³ Kalmo, H. PSK (2020) § 1/13. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁴ RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94, p I.

⁵ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 67.

⁶ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 291.

⁷ Lõhmus, U. PSK (2022) § 1/36. – Lõhmus, U. jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee> (27.04.2026).

⁸ Ernits (viide 6), lk 291.

⁹ Saare, K. jt. Ühinguõigus I. Kapitaliühingud. Tallinn: Juura 2015, vnr 15.

valituks osutumise korral viia ellu avaliku võimu poliitilist tahet. Erakond toimib kui sild ühiskonna ja riigi poliitikakujundajate vahel, mistõttu on erakonnad demokraatia aluspõhimõtte hädavajalik komponent.¹⁰ Põhiseaduse Assambleel on erakondi mh kirjeldatud kui “rahva suveräänse tahte kujundajaid ja väljendajaid” ja “demokraatliku ühiskonna alust”.¹¹

Erakondadel on parlamentaarses demokraatias otsustav roll, kuna erakondlik kuuluvus saab parlamendi liikmeks valimisel lõpuks määravaks.¹² Erakonnaseaduse¹³ (EKS) § 2 lg 1 p-de 1 ja 2 kohaselt on erakonna eesmärkide saavutamise vahenditeks mh erakonna kandidaatide esitamine Riigikogu valimistel ning osalemine Riigikogu tegevuses sinna valitud erakonnaliikmete kaudu. See tähendab, et erakond mängib olulist rolli nii rahvasaadikute kandideerimisel parlamenti kui ka selle töös osalemises, mis, võib öelda, et ongi demokraatia tuntuim avaldumisvorm.¹⁴

Põhiseadusest tulenev demokraatia põhimõte nõuab võimalikult läbipaistvat demokraatiat. See puudutab nii poliitiliste ühenduste omavahelist konkurentsi ja seisukohtade kujundamist, aga ka erakondade rahastamist. Erakondade rahastamise läbipaistvus eeldab, et erakondade vara päritolu ja kasutamine oleks tõhusalt ja erapooletult kontrollitavad ning et ka avalikkus oleks sellest objektiivselt informeeritud.¹⁵ Erakondade rahavoogude läbipaistvuse olulisust on eraldiseisvalt rõhutanud ka Riigikohus.¹⁶

Erakondade rahastamise valdkond on olnud läbivaks arutelu- ja probleemkohaks nii erakonnaseaduse ja selle muutmise seaduste eelnõude koostamisel, aga ka praeguses ühiskonnaelus. Aktuaalsuse illustreerimiseks saab tuua mitmeid näiteid. Nii leiame avalikest allikatest kajastatuna mitmeid juhtumeid puutumuses erakondade rahastamise regulatsiooni ja selle rakendamisega, näiteks hiljutine Isamaa erakonnale tehtud annetusi puudutav¹⁷, mõni aeg tagasi Eesti Reformierakonda ja selle liikme Mart Võrklaeva reklaamis osalemist puudutav¹⁸ ning

¹⁰ Ernits (viide 6), lk-d 290 ja 291; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31.

¹¹ Peep, V. (toim), Justiitsministeerium. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 464.

¹² Merusk, Narits (viide 2), lk 85.

¹³ Erakonnaseadus. – RT I, 05.05.2022, 8.

¹⁴ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 94.

¹⁵ Ernits (viide 6), lk-d 302 ja 305.

¹⁶ RKHKo 17.06.2020, 3-17-572, p 10.

¹⁷ Kook, U., Krjukov, A., Raiste, A. (toim). Kahtlustuse järgi tehti Isamaale 330 000 euro ulatuses keelatud annetusi. – Eesti Rahvusringhääling 25.11.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609867302/kahtlustuse-jargi-tehti-isamaale-330-000-euro-ulatuses-keelatud-annetusi> (27.04.2026).

¹⁸ Tooming, M. (toim). ERJK: Võrklaeva osalemine reklaamis oli keelatud annetus. – Eesti Rahvusringhääling 23.01.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609583986/erjk-vorklaeva-osalemine-reklaamis-oli-keelatud-annetus> (27.04.2026).

Eesti Keskerakonna ja Jüri Ratase liikmemaksu puudutav juhtum¹⁹. On tehtud ka erinevate osapoolte poolt ettepanekuid muuta mh erakondadele tehtavate annetuste regulatsiooni (sealjuures on teiste hulgas arvamust avaldanud õiguskantsler²⁰ ja erakonnad ise²¹). Niisiis on päevakajalised nii probleemid erakonnaseadusega ja selle rakendamisega kui ka lahendusettepanekud olukorra parandamiseks. Sellele tõsiasjale on hiljuti viidanud veel Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik Toivo Mängel, kes on lisaks toonud välja, et erakondade rahastamise läbipaistvus, annetuste kontroll ja avalikustamine võivad tulevikus kujuneda keskseks poliitilise usalduse teemaks.²² Samas, olenemata kõigest sellest, ei ole erakonnaseadus eesotsas erakondade rahastamise regulatsiooniga siiani eesmärgipärase kvaliteedini jõudnud ning seda kinnitavad täpselt eeltoodud asjaolud, et regulatsiooni ja selle rakendamise probleemid on jätkuvalt üleväl ning nende lahendamise diskussioon avatud.

Käesoleva tööga soovib autor liituda toimuva diskussiooniga sellest, milline peaks olema Eesti ausat ja läbipaistvat demokraatiat teeniv erakondade rahastamise regulatsioon. Selleks analüüsib töö autor erakondade rahastamise mudeli vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevatele nõuetele. Töö autor seab eesmärgiks selgitada välja, millises osas on kehtiv erakondade rahastamise mudel Eesti Vabariigi põhiseaduse nõuetega kooskõlas ja millises osas mitte. Selleks peatub töö autor igal seadusega ettenähtud erakonna tulu saamise allikal. Neid on kindel arv – neli – ja need on järgmised:

- erakonna põhikirja alusel kehtestatud liikmemaksud (EKS § 12¹ lg 2 p 1);
- erakonnaseaduse alusel makstavad eraldised riigieelarvest (EKS § 12¹ lg 2 p 2);
- erakonnaseaduses sätestatud tingimustel tehtud annetused (EKS § 12¹ lg 2 p 3);
- tehingud erakonna varaga (EKS § 12¹ lg 2 p 4).

¹⁹ Gortfelder, B. (toim). Keskerakond nõuab inkassofirma kaudu Jüri Rataselt välja tasumata liikmemaksu. Ratase: olen erakonnale annetanud rohkem kui vaja. – Delfi 05.05.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120375178/keskerakond-nouab-inkassofirma-kaudu-juri-rataselt-valja-tasumata-liikmemaksu-ratas-olen-erakonnale-annetanud-rohkem-kui-vaja> (27.04.2026).

²⁰ Arvamus erakonnaseaduse ja krediitiasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. Õiguskantsleri Kantselei 03.04.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/uudised/oiguskantsler-ootab-riigikogult-erakonnaseaduse-muutmist> (27.04.2026).

²¹ Raiste, A. (toim). Erakondade rahastamise muutmise tekitab poliitikutes erimeelsusi. – Eesti Rahvusringhääling 16.02.2026. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609943150/erakondade-rahastamise-muutmise-tekitab-poliitikutes-erimeelsusi> (27.04.2026).

²² Mängel, T. Erakondade rahastamine ja annetused Euroopa riikides. Tallinn: Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond 09.02.2026. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/riigikogu-valjaanded/teemalehed/> (27.04.2026), lk 1.

Kuigi aktuaalsetest probleemkohtadest võib läbivald kõige rohkem silma paista eeskätt erakonnale tehtavate annetustega seonduv (mh arvestades meedias kajastatud olukordi), peab töö autor vajalikuks peatuda kõikidel allikatel. Autor on seisukohal, et keskendudes vaid kõnealuseimatele allikatele ei ole võimalik kindlustada terviklikku läbipaistvust, kuivõrd ühe tuluallika regulatsiooni korrastamisel võivad õiguslikud lüngad avalduda mõne teise tuluallika kaudu. Näiteks võib annetusi puudutava regulatsiooni täpsustamisel tekkida oht, et vahendite suunamiseks hakatakse kasutama teisi rahastamisviise. Seetõttu analüüsitakse käesolevas töös kõiki rahastamisviise puudutava regulatsiooni põhiseaduspärasust ning see moodustab töö keskse uurimisülesande. Koos põhiseaduspärasuse analüüsimisega esitab autor töö viimases osas enda hinnangul vajalikud muudatusettepanekud, mis saavad edaspidiselt aluseks olla regulatsiooni muutmisel.

Enne kirjeldatut aga toob autor töö esimeses osas välja erakonnaseaduse kujunemisloo olulisimad etapid. Et regulatsiooni efektiivselt ajakohastada ja parandada, on töö autori hinnangul vältimatult vajalik pidada silmas seda, miks ja milline säte on kunagi seadusesse loodud. See tähendab, et millegi muutmiseks on vajalik mõista seda, millised on regulatsiooni loomise eesmärgid ja põhimõtted olnud. Nii on võimalik ka regulatsiooni ajaloost õppida. Selleks toob autor töö esimeses osas lühidalt välja erakonnaseaduse kujunemisloo peamised etapid eeskätt erakondade rahastamise regulatsiooni valguses.

Autor kasutab enda töös kasutamistarbe poolest eristatavatest viisidest kõiki meetodeid: andmekogumismeetodit, andmetöötlusmeetodit, tulemuste tõlgendamise meetodit ning tulemuste esitamise meetodit. Andmekogumismeetodit kasutab autor ennekõike regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüsimiseks vajaliku kohtupraktika ja õiguskirjanduse läbitöötamisel, aga ka erakondade rahastamist puudutava arvulise statistika käsitlemisel. Kogutud teabe süstematiseerimiseks kasutatakse andmetöötlusmeetodit. Kirjeldatud andmete ning nende alusel tehtud analüüside tõlgendamiseks ning järelduste tegemiseks kasutatakse interpreteerimise meetodit. Järeldused regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta ning võimalikud lahendusettepanekud esitatakse tulemuste esitamise meetodiga.

Sisuliselt kasutab autor töös ajaloolist meetodit käsitledes regulatsiooni kujunemislugu ning tehes sellest järeldusi. Autor rakendab nii kvalitatiivset kui kvantitatiivset meetodit, et hinnata õigusliku regulatsiooni kooskõla põhiseadusega võttes aluseks mh kohtupraktikat ja õiguskirjandust ning statistilisi andmeid. Valdavas osas on tegemist õigusdogmaatilise uurimusega. Regulatsiooni sisu

välja selgitamiseks ning tõlgendamiseks kasutatakse analüütilist meetodit. Regulatsiooni parandamiseks vajalikud lahendusettepanekud esitab autor modelleerivat meetodit kasutades, s.t esitades lahenduse õigusliku regulatsiooni mudelina, sealjuures koostades regulatsiooni sõnastamise ettepanekud.

Töö aluseks olevast materjalist leiab lugeja ennekõike regulatsiooni arengu mõistmiseks vajalikud erakonnaseaduse kujunemislugu iseloomustavad õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad ning põhiseadusega kooskõla analüüsiks vajalikud kehtivad õigusaktid (eesotsas erakonnaseaduse ning Eesti Vabariigi põhiseadusega). Märkimisväärne osa on töös Riigikohtu praktikal, õigusaktide kommentaaridel ja õiguskirjandusel, mille kasutamine on oluline regulatsiooni, aga ka lahendusettepanekute põhiseaduspärasuse hindamisel. Teema aktuaalsust ilmestavad nii mitmed õigusalsed artiklid ja arvamused kui ka meedias kajastatud juhtumid läbi vastavate artiklite.

Õigusakadeemilistes töödes on varasemalt erakondade rahastamisega seonduvat käsitletud peaaesjalikult kolmes magistritöös. Jekaterina Agu käsitles 2015. aastal koostatud magistritöös käesoleva tööga sarnast teemat, kuid tema analüüsi keskmes ei olnud erakondade rahastamise terviklik mudel. Töö keskendus ennekõike annetustele ja riigieelarvelistele eraldistele, mille õiguspärasust hinnati võrdväärselt rahusvaheliste standardite ja põhiseaduse vaatest.²³ Sten Andreas Ehrlich seadis 2016. aastal koostatud magistritöö keskmesse ennekõike erakonda soodustava reklaami kui annetuse.²⁴ 2021. aastal on enda magistritöö erakondade rahastamise valdkonnast kirjutanud Liina Hansen, kuid tema töö fookus oli eeskätt rahastamise järelevalvel.²⁵

Autor avaldab tänu oma magistritöö juhendaja Andra Laurandile osutatud abi ja väärtuslike nõuannete eest töö koostamisel.

Märksõnad: riigiõigus; parteid; finantseerimine; demokraatia; annetused

²³ Agu, J. Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahusvaheliste standarditele. Magistritöö. Juhendaja Ülle Madise. Tartu: Tartu Ülikool 2015.

²⁴ Ehrlich, S.-A. Erakonda soodustav reklaam kui annetus erakonnaseaduse tähenduses. Magistritöö. Juhendaja Ülle Madise. Tallinn: Tartu Ülikool 2016.

²⁵ Hansen, L. Erakondade rahastamise järelevalve aktuaalsed õiguslikud probleemid erakonnaseaduses. Magistritöö. Juhendaja Paloma Krõõt Tupay. Tallinn: Tartu Ülikool 2021.

1. KEHTIVA REGULATSIOONI KUJUNEMINE

1.1. Erakonnaseaduse süünd

Erakonnaseaduse juured ulatuvad üheksakümnendatesse aastatesse, vahetult Eesti taasiseseisvumise järgsesse aega. Pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist 1991. aastal oli vajalik ehitada üles Eesti esimene taasiseseisvumisjärgne parlament ning selleks oli plaan korraldada 1992. aasta teises pooles VII Riigikogu valimised.²⁶ Juba sellel hetkel räägiti erakondadega seonduva reguleerimisest kui vajalikust sammust valimiste ettevalmistusel, eeskätt oli põhiline vältida valimiskampaaniatega tekkida võivat kaost.²⁷ Valimiskampaaniate põhjalikku reguleerimist peeti ka mh eelduseks, et luua võimalus erakondade vahendite kontrollimiseks.²⁸ Seega saab teha järelduse, et eesmärk pöörata regulatsiooni tasandil tähelepanu erakondadele kui rahva tahte otsestele väljendajatele ning nende kasutuses olevatele vahenditele, oli arutlusel juba väga varakult.

Erakonnaseaduse eelnõu koostamise aluseks oli Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus “Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste väljatöötamisest”. Viimase dokumendi kohaselt kuulus põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamise kavasse ka “erakondade seadus”, sealjuures viidati PS §-le 48 kui alusnormile.²⁹ Erakonnaseaduse koostamisel võetigi alusnormiks PS § 48, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus kuuluda erakondadesse. Etteruttavalt saab öelda, et nimetatud paragrahvi näol on tegemist ühe keskse põhiseaduse sättega – ühinemisvabadusega –, millele keskenduvale analüüsile on suur osa järgnevast tööst ka pühendatud.

Erakonnaseaduse eelnõu koostamise põhieesmärk oli avada põhilised küsimused erakonna tegevuses selle asutamisest kuni tegevuse lõpetamiseni.³⁰ Enne erakondade rahastamisega

²⁶ VII Riigikogu koosseis. Riigikogu ajalugu. Tutvustus ja ajalugu. Riigikogu veebilehekülg. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/vii-riigikogu-koosseis/> (27.04.2026).

²⁷ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 69. istungjärg 6.–9. aprill 1992. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/ensv-ulemnoukogu-ev-ulemnoukogu/ulemnoukogu-stenogrammid/> (27.04.2026), lk 180.

²⁸ *Ibidem*, lk 34.

²⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamisest. – RT 1992, 27, 356.

³⁰ Erakonnaseaduse eelnõu (322 SE) seletuskiri seisuga 1993. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/188c9e45-f862-3965-931e-81301a3e1c51/erakonnaseadus/> (27.04.2026), lk 1.

seonduva kirjeldamist on vajalik peatuda sellel, milline mõiste erakonnale endale seati, kuivõrd loomata ettekujutust erakonna enda olemusest ei ole võimalik lahti mõtestada tema vahendeid puudutavat regulatsiooni. Algteksti kohaselt on erakond (partei) Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud samas seaduses sätestatud korras. Sealjuures on erakond mittetulundusühing (§ 1 lg-d 1 ja 2).³¹ Üsnagi samaaegselt võeti vastu ka algtekstina mittetulundusühingute ja nende liitude seadus³². Nimetatud seaduse paragrahvi 2 kohaselt oli mittetulundusühing vähemalt kolme füüsilise isiku vabatahtlik ühendus, mis on seadusega sätestatud korras registreeritud ning tegutseb oma liikmete omavalitsuse alusel erinevate valdkonnaliste (näiteks teaduse, hariduse ja tervishoiu) eesmärkide täitmiseks sealjuures eesmärgita teenida ainelist tulu (§ 2 lg-d 1 ja 2). Seega oli erakonna näol tegemist justkui mittetulundusühingu eriliigiga, mille tegevus oli suunatud oma liikmeskonna poliitiliste huvide teenimisele ja elluviimisele. Oluline erinevus nimetatud kahe vahel oli siiski see, et mittetulundusühingu võisid moodustada igasugused füüsilised isikud, kuid erakonna vaid Eesti kodanikud. Sellise vaheteoni saab jõuda ka PS § 48 tõlgendamise kaudu. Põhiseaduse mõistes on võrreldes mittetulundusühingutesse kuulumise õigusega õigus kuuluda erakonda isikulise kaitseala poolest kitsam, kuivõrd viimasesse võivad kuuluda vaid Eesti kodanikud.³³

Riigi Teatajas avaldatud erakonnaseaduse algtekstis saab näha mitut sätet, milles erakondade rahastamise sfääri käsitletakse. Algtekstis peatusid erakondade rahastamise temaatikal eeskätt §-d 10 ja 11. Nimetatud paragrahvides oli toodud mh välja järgmist:

- erakonnal on õigus omada põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks vallas- ja kinnisvara (§ 10 lg 2);
- riigivõimu- ja kohaliku omavalitsuse organid, riigi- või munitsipaalomandil põhinevad ettevõtted, asutused või organisatsioonid ei või finantseerida erakonda ega selle struktuuriüksust (§ 10 lg 3);

³¹ Erakonnaseaduse algtekst. – RT I 1994, 40, 654.

³² Mittetulundusühingute ja nende liitude seaduse algtekst. – RT I 1994, 28, 425.

³³ Ehrlich, S.-A., Kask, O. PSK (2020) § 48/13. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

- erakond ei või võtta vastu raha ega muud vara välisriigi riigivõimu või muu kohaliku omavalitsuse organilt, välisriigi riigi- või munitsipaalomandil põhinevalt ettevõttelt, asutuselt või organisatsioonilt (§ 10 lg 4);
- Riigikogus esindatud erakonnal on õigus eraldisele riigieelarvest (§ 11 lg 1).³⁴

Eeltoodud sätete põhjal saab järelduse teha, et kui erakondade rahastamisest esimest korda seaduse tasandil räägiti, oli fookuses ennekõike see, et erakonna tegevusse ei sekkuks ega seda soodustaks ei siseriiklik ega ka välisriiklik võim. Erandina nähti ette õigus eraldisele riigieelarvest, mille suurus oli igale erakonnale proportsionaalne Riigikogu valimistel saadud kohtade arvule. Viimase puhul rõhutati eelnõu menetluses, et Eesti on põhiseaduse järgi demokraatlik riik ja maailm ei tunne teistsugust demokraatiat kui erakondlik demokraatia, mis tähendab, et erakonnad on demokraatliku riikliku mudeli osa.³⁵ Sestap saab järeldada, et riigieelarvelise eraldise algne eesmärk oli toetada erakondi kui Eesti demokraatia olulist lüli – seeläbi toetada demokraatlikku korda üleüldiselt – ning selline eesmärk oligi mõeldud mh saatma erakonnaseaduse tervikuna väljatöötamist.

1.2. Erakonna finantseerimise eraldiseisev regulatsioon aastatel 1998–1999

Võrdlemisi murranguline periood erakonnaseaduse ja sealjuures rahastamise regulatsiooni kujunemisel oli üheksakümnendate aastate lõpp. Erakonnaseadus oli eelmises alapeatükis kirjeldatud kujul kehtinud mõned aastad, kuid 1998. aastaks oli selge, et sellisel kujul regulatsioon ei ole piisav, sisaldades vaid üksikuid sätteid, mis vaid põgusalt reguleerivad erakondade varalisi õigusi ja finantseerimist. Mõisteti, et selline regulatsioon ei suuda tagada erakondade finantseerimise läbipaistvust ega kindlusta ebasoovitavate materiaalsete mõjutuste välistamist nende tegevusele. Algatatud muudatuse eesmärk oli täita ilmnunud lüngad.³⁶

³⁴ Erakonnaseaduse algtekst. – RT I 1994, 40, 654.

³⁵ VII Riigikogu, III istungjärk, täiskogu korraline istung 14.12.1993. Erakonnaseaduse eelnõu esimene lugemine. K. Kama sõnavõtt. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199312141000> (27.04.2026).

³⁶ Erakonnaseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (916 SE) seletuskiri seisuga 1998. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a2627877-82d3-3727-b3ff-b0d951902d8c/erakonnaseaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk 1.

Selleks loodi regulatsiooni uus peatükk, mis puudutas erakonna vara ja finantseerimist, sealjuures ka valimiskampaania finantseerimist. Välja võib tuua järgmist:

- loetelu erakonna vara lubatud allikatest (§ 12¹ lg 2);
- annetust puudutavad, sealhulgas rahalist, mitterahalist kingitust ja tegevustoetust puudutavad paragrahvid (§-d 12⁷–12¹⁰);
- keelatud annetust puudutav paragrahv (§ 12¹¹);
- annetuse vastuvõtmist puudutav paragrahv (§ 12¹²).³⁷

Mida saab järeldada – uue regulatsiooni keskne eesmärk on erakondade usaldusväärsuse ja kontrollitavuse suurendamine nende tegevuse materiaalse aluse täpsema õigusliku reguleerimise kaudu. Tasub mainida, et eeskjuu on võetud ka mõne naaberriigi regulatsioonist.³⁸ Näiteks leiab Läti seadusandlusega sarnasusi loetelu osas, milliste vahenditega võib erakond finantseeritud olla (*Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums, 2. pants. Finansēšanas avoti*).³⁹ Nende seas on liikmemaksud, annetused ning eraldised riigieelarvest.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et kirjeldatud areng on oluliseks aluseks kehtiva regulatsiooni kujunemisele ning on sellega ka arvestatavalt võrreldav (vt töös järgnev analüüs). Selle ajahetke murrangulist iseloomu on rõhutanud ka mh Põhiseaduse Assamblee liige Jüri Adams viidates sellele kui erakonnaseaduse arengu ühele kõige olulisemale tähisele.⁴⁰ Tegemist oli esimese korraga, kui olemasolev regulatsioon võeti laiemas ulatuses ette ning seati eesmärk korrigeerida seda praktikas ilmnenud probleemkohtadest lähtuvalt. Etteruttavalt saab öelda, et nii mõneski aspektis, kuid eeskätt annetusi ja nende liigitamist puudutavas regulatsioonis leiab sarnasusi kehtiva korraga. Paralleeli saab tuua ka muudatuse eesmärgist. Nimetatud uuenduse eesmärk oli võtta tõsiselt ette erakondade usaldusväärsuse ja rahastamise läbipaistvuse küsimus ning see küsimus on siiani aktuaalses diskussioonis käsitlemiseks avatud.

³⁷ Erakonnaseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus. – RT I 1999, 27, 393.

³⁸ Erakonnaseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (916 SE) seletuskiri seisuga 1998. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a2627877-82d3-3727-b3ff-b0d951902d8c/erakonnaseaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk 2.

³⁹ Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums. Rīga: Saeima 1995. Algtekst ja ingliskeelne tõlge kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums> (27.04.2026).

⁴⁰ Adams, J. Erakondade rahastamisest läbi aegade. – Delfi 31.10.2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/65191690/juri-adams-erakondade-rahastamisest-labi-aegade.d> (27.04.2026).

1.3. Erakonna rahastamisega seonduva korrastamine aastatel 2003–2004

Eesmärgiga korrastada erakondade rahastamisega seonduv ning vältida poliitilist korruptsiooni nende tegevuses võeti 2003. aastal ette järgmine erakonnaseaduse muutmise.⁴¹ Tegemist oli võrdlemisi laiaulatusliku erakonnaseaduse korrastamisega, mille käigus täpsustati erakonna mõistet ning muudeti oluliselt erakondade rahastamise regulatsiooni. Erakonna mõiste juures toodi selgelt välja, et erakonnale laieneb mittetulundusühingute seadus niivõrd, kuivõrd erakonnaseaduses ei sätestata teisiti (§ 1 lg 2 täiendamine). Mitu olulist muudatust toimus rahastamise sfääris, näiteks nähti ette erakonnale keeld võtta vastu juriidilise isiku annetusi (§ 12³ lg 4) ning täpsustati riigieelarvest eraldise määramise reegleid (§ 12⁵).⁴²

Eelnõukohase muudatusega keelustati juriidiliste isikute annetused erakondadele. Eelnõu menetluses toodi välja, et juriidiliste isikute poolt tehtavate annetuse korral ei ole võimalik identifitseerida annetuse teinud inimest. See tähendab, et läbi juriidiliste isikute on võimalik teha varjatud annetusi. Muudatuse autorid on rõhutanud, et varjatud annetuste sellisel viisil välistamine on samm erakonna tegevuse avalikkuse suurendamisel.⁴³ Selle eesmärgi juurde tuleb töö autor edasises analüüsis tagasi. Et tasakaalustada aga nimetatud piiravat meedet, nähti erakondadele ette suuremad eraldised riigieelarvest.⁴⁴ Siit järeldab autor veel ühe riigieelarvelise eraldise funktsiooni. Peale selle, et riigieelarveline eraldis on toetus demokraatia olulisele lülile, on see ka sellisena toimides tasakaalumehhanism erakondadele vahenditele rakenduvatele piirangutele. Siiski võiks nimetatud perioodi meenutama jääda märgilise sättena ennekõike juriidilise isiku annetuse keeld, mida käsitletakse veel ka edasises töös.

⁴¹ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE) seletuskiri seisuga 2003. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2-b0f947d0993b/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellest-tulenevalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk 5.

⁴² Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I 2003, 90, 601.

⁴³ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE) seletuskiri seisuga 2003. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2-b0f947d0993b/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellest-tulenevalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk 6.

⁴⁴ *Ibidem*, lk 7.

1.4. Erakonnaseaduse muutmine aastatel 2010–2011

Pea kümne aasta pärast toimus arvestatav erakonnaseaduse muutmine. Ajendiks olid praktikas ilmnenud mitmed probleemkohad, mis puudutasid erakondade rahastamise läbipaistvust ja selle kontrollitavust. Teiste hulgas oli tõstatunud probleemidele tähelepanu juhtinud õiguskantsler, sealjuures leidnud, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätestata piisavalt tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, vastuolus PS § 1 lg-s 1 sätestatud demokraatia põhimõttega ning PS § 48 lg 1 teisest lausest tuleneva erakonnapõhiõigusega.⁴⁵ Muutmise keskne eesmärk oli muuta, võiks öelda, et taaskord, erakondade, valimisliidu ja üksikkandidaadi rahastamise süsteem ja valimiskampaania aruandlus läbipaistvamaks.⁴⁶

Peamiste muudatustena saab välja tuua järgmist:

- loodi eraldiseisev paragrahv erakonna rahastamise põhimõtete kohta (§ 12¹);
- reguleeriti eraldiseisvalt keelatud annetuste vastuvõtmise tagajärg (§ 12⁴);
- loodi erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ja tema tegevuse õiguslik alus (§ 12¹⁰).⁴⁷

Nimetatud muudatustel tasub natuke pikemalt peatuda ning kirjeldada, milline on nende täpsem sisu ja väärtus. Uus § 12¹ lg 1 tõi selgelt välja, et erakond on kohustatud demokraatia põhimõttest lähtudes tagama oma tulude ja kulude seaduslikkuse ja täieliku läbipaistvuse vähemalt vastavas peatükis sätestatud viisil. Tegemist on üldise põhimõttega, millega kooskõlas peab olema erakonna rahastamine korraldatud. Teise lõikega on sätestatud *numerus clausus*'e põhimõttel loetelu allikatest, millest erakond võib üksnes tulu saada. Nendeks on liikmemaksud (p 1), eraldised riigieelarvest (p 2), seadusega kooskõlas tehtud annetused (p 3) ja tehingud erakonna varaga (p

⁴⁵ Õiguskantsler: erakondade rahastamise üle tuleb kehtestada süsteemne ja sõltumatu kontroll. Õiguskantsleri Kantselei 18.05.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/en/node/1253> (27.04.2026).

⁴⁶ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk-d 2 ja 3.

⁴⁷ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 10.12.2010, 1.

4).⁴⁸ Kuigi loetelu sisu on sarnane varasema regulatsiooni olemusega, on siinkohal oluline rõhutada seda, et kõik muud tuluallikad on seadusega keelatud.

Esimest korda oli seaduse tasandil nüüd eraldiseisvalt reguleeritud keelatud annetuste vastuvõtmise tagajärg ning ka üldine see, mis on ennekõike käsitletavad keelatud annetustena. Paragrahv 12³ lg 2 kohaselt on keelatud annetus, mis ei vasta sama paragrahvi lõike 1 tingimustele. Esimese lõike kohaselt on annetus erakonnaseaduse tähenduses füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sealhulgas ka teenus, kuid välja arvatud vabatahtlik töö (näiteks erakonna lendlehtede jaotamine erakonna liikme poolt⁴⁹). Nagu viidatud, siis sellele koosseisule mittevastav annetus on käsitletav keelatud annetusena lõike 2 mõistes. Toodud on näitlik loetelu keelatud annetustest, eesotsas anonüümse (p 1) ja juriidilise (p 2) isiku annetusega, kuid mis näiteks võrreldes eelneva regulatsiooniga lisandunud on, on kaupade, teenuste või varaliste õiguste loovutamine või kasutusse andmine erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule (p 3).

Võrreldes eelnevaga on oluliselt täpsustatud keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärgi. Kui varasemalt oli kohustus tagastada keelatud annetus viivitamata selle teinud isikule või selle võimatuse korral kanda see viivitamata riigieelarvesse, siis nüüd on lisandunud ka regulatsioon olukordade kohta, kus annetus on tehtud mitterahalisena või on selle väärtus alla seaduse tasandil ette nähtud summa.

Oluline areng on toimunud ka erakonna rahastamise järelevalve valdkonnas. Kuigi käesolev töö keskendub ennekõike erakondade rahastamise materiaalõiguslikule poolele, peab töö autor ekskursina vajalikuks selgitada lühidalt seda, kes vastutab erakondade rahastamise järelevalve eest haldusorganina ning kuidas selline süsteem sündinud on.

⁴⁸ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 10.12.2010, 1.

⁴⁹ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk 8.

Enne nimetatud perioodi kehtinud regulatsiooni kohaselt on teostanud järelevalvet erakondade rahastamise üle Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon ja audiitor.⁵⁰ Plaan oli anda vastav pädevus üle Vabariigi Valimiskomisjonile, kuivõrd Riigikogu komisjon on parlamendi tööorgan ning ei saaks kohaldada haldussundi. Vabariigi Valimiskomisjon on seevastu haldusorgan ning sestap on talle ka võimalik anda näiteks ettekirjutuse tegemise õigus.⁵¹ Menetluse käigus seisukoht mõnevõrra muutus ning lõpuks otsustati toimida põhiseaduskomisjoni seisukoha järgi, mille kohaselt vastab kõige paremini kontrollorganile esitatavatele tingimustele Vabariigi Valimiskomisjoniga sarnastel tingimustel toimiv komisjon. Komisjon pidi kandma nimetust “Erakondade rahastamise järelevalve komisjon” (edaspidi ERJK). Komisjoni moodustasid õiguskantsleri nimetatud liige, riigikontrolöri nimetatud liige, Vabariigi Valimiskomisjoni nimetatud liige ning Riigikogus esindatud erakondade poolt nimetatud liikmed, kes ei tohi olla Riigikogu liikmed. Sellist piirangut põhjendab võimude lahususe põhimõte, mis keelab ühe võimuharu esindaja töötamise teise võimuharu juures.⁵² ERJK on olemuselt täidesaatva riigivõimu esindaja ning ei ole mõeldav, kui sellesse kuuluks keegi, kes teostab seadusandlikku võimu, see tähendaks vastuolu võimude lahususe põhimõttega (PS §-d 4 ja 14).⁵³ Ka ei tohi täidesaatev võim sekkuda seadusandja ülesannetesse.⁵⁴

ERJK on tänase päevani säilinud sisuliselt samas struktuuris ning samade eesmärkidega toimiva haldusorganina. Kuigi töö autor järelevalveaspektidele ning seega ka ERJK-d kui järelevalveorganit puudutavale enda töös fookust ei sea, tugineb ta olulises osas haldusorgani kogutud andmetele ja statistikale erakondade rahastamise kohta ning seepärast on lugejale antud lühike selgitus ERJK olemuse ja sünniloo kohta.

⁵⁰ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk 14.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE II) seletuskiri seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk-d 5 ja 6.

⁵³ Madise, L., Madise, Ü., Mälksoo, L. PSK (2020) § 4/3. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁵⁴ RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96; RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98; vt ka Ernits, M. PSK (2022) § 4/72. – Lõhmus, U. jt (toim). – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee> (27.04.2026); Schütze, R. European Constitutional Law. Third edition. Oxford: Oxford University Press 2021, lk 321.

Järgmine etapp erakonnaseaduse arengus on kehtiv regulatsioon. On tõsiasi, et pärast 2011. aastal jõustunud redaktsiooni ei ole erakonnaseaduses erakondade rahastamist puudutavalt märkimisväärsed arenguid toimunud ning selle järelduse saab teha lähtudes eeltoodud etapi kirjeldusest ja järgnevast kehtiva regulatsiooni analüüsist.

Kui vaadata tagasi kirjeldatud erakonnaseaduse ajaloole, siis võiks sellest meelde jätta mõned eesmärgid ja väärtused. Meenutused minevikust võiksid olla abiks, aga kindlasti meelespidamist väärivaks erakonnaseaduse korrastamisel ning ka selle edasisel ajakohastamisel. Esiteks, erakondade rahastamise regulatsioon ja selle toimimise efektiivsus peaksid tagama läbipaistvat demokraatiat, mis on meie põhiseadusest tulenev alusväärtus, millest saab omakorda tuletada, et igasugune reegel erakondade rahastamisele peab ühtlasi teenima seda alusväärtust. Teiseks, riigipoolne toetus erakondadele peaks tagama erakondade kui demokraatia lahutamatu lüli arenemise soodustamist, aga ka tasakaalustama erakondade rahastamisele rakenduvaid ja tulevikus potentsiaalselt rakenduma hakkavaid piiranguid. Kolmandaks, erakonna enda mõiste on ajas sisuliselt muutumatuna säilinud, millest saab järeldada, et nii seadusandja kui ka ühiskonna laiem ettekujutus erakonnast kui rahva tahte väljendajast on püsinud samana. Mis on aga muutunud, on erakondade rahastamise kontseptsioon ning sellele tulebki tähelepanu pöörata. Neljandana ja ilmselt kõige üldisemana – arvestades erakonnaseaduse kujunemislugu paistab nii õigusteadlastel kui ka poliitikutel olevat üsna selge arusaam sellest, kuhu suunas peab erakondade rahastamise regulatsioon liikuma, küsimused seisnevad selles, kuidas selleni täpsemalt jõuda. Nendele küsimustele hakkab ka töö autor järgnevalt vastust otsima. Töö autor peab vajalikuks mainida, et mitte korrata regulatsiooni kirjeldamist kahes peatükis, kirjeldatakse kehtivat regulatsiooni järgmises peatükis ning asutakse seejärel ka samas vahetult hindama selle vastavust põhiseaduse põhimõtetele.

2. KEHTIVA REGULATSIOONI VASTAVUS PÕHISEADUSELE

2.1. Ülevaade ning põhiseaduslik raamistik

Praegusel kujul kehtiv erakonnaseadus jõustus 01.02.2023. Nagu eelmises peatükis viidatud, ei ole pärast 2011. aastal jõustunud redaktsiooni valdkonnas suuri arenguid rohkem olnud, sh erakondade rahastamise regulatsiooni puudutavalt. Samas on ilmnenud ja jätkuvalt ilmnevas uusi probleemkohti regulatsiooni enda ja selle rakendamisega seonduvalt. Need asetabki töö autor käesoleva peatüki keskmesse. Erakondade rahastamise regulatsiooni põhjalikumaks analüüsimiseks lähtub töö autor sellest, millised on kehtiva regulatsiooni järgi erakonna tulu saamise vahendid. Nendeks on EKS § 12¹ lg 2 kohaselt:

- erakonna põhikirja alusel kehtestatud liikmemaksud (p 1);
- EKS-i alusel makstavad eraldised riigieelarvest (p 2);
- EKS-i tingimustel tehtud annetused (p 3);
- tehingud erakonna varaga (p 4).

Selguse huvides peab töö autor vajalikuks välja tuua, et kehtiva erakonnaseaduse sätete tähistamiseks kasutab töö autor seaduse lühendit EKS, mida ebaselguse vältimiseks õigusakti varasemate versioonide sätete tähistamiseks ei kasutatud.

Töö autor kirjeldab EKS § 12¹ lg 2 kohase vahendi puhul kehtivat regulatsiooni ning analüüsib nii sätete kui ka nende rakendamise praktika kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega, alustades liikmemaksudest. Tasub mainida, et käesolevas peatükis on fookus eeskätt kooskõla analüüsil ning võimalike probleemide esinemisel nende kirjeldamisel. Probleemidele võimalike lahenduste leidmiseks teeb autor ettepanekud töö kolmandas osas. Autor on analüüsikeskmesse võtnud järgmised põhiseaduse sätted: PS §-d 1, 10, 11, 12, 13, 19 ja 48.

Nagu juba eelnevalt öeldud, on PS § 1 lg 1 keskne õigusnorm, mis sätestab demokraatia põhimõtte, mille näol on tegemist ühe põhiseaduse aluspõhimõttega⁵⁵. Põhimõtte allikas on PS § 1 lg 1 kõrval ka PS § 10, mille kohaselt põhiseaduse teises peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused

⁵⁵ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p-d 52 ja 67; RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; RKHKm 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11; vt ka Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne.

ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttes või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.⁵⁶ PS §-st 10 saab sealjuures tuletada, et igasugused õigused, vabadused ja kohustused peavad põhiseaduse mõttest, sh põhiprintsiipidest ja seega ka demokraatia põhimõttest, tulenema.⁵⁷ Demokraatia põhimõttega kooskõla analüüs on vaieldamatult oluline, kuivõrd demokraatia on meie riigivormi kui ühiskondliku elukorralduse üks alusväärtusi⁵⁸ ning selle olulisus kajastub ka kirjeldatud regulatsiooni ajaloos. Regulatsiooni ajalugu puudutava peatüki lõpus toodud mõte, et iga erakondade rahastamise reegel peab olema kooskõlas demokraatia põhimõttega, on midagi sellist, mida peabki regulatsiooni analüüsis jälgima.

PS §-d 11 ja 12 on mõlemad lahutamatult seotud põhiõiguse võimaliku riive õiguspärasuse kontrolliga. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega ning sellised piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Nimetatud paragrahv on põhiseaduses üks olulisemaid norme, mh on Põhiseaduse Assambleel märgitud seda kui üldnormi ja suunavat printsiipi kõigi teiste sätete jaoks⁵⁹, ning seda saab ka põhiseaduse aluspõhimõttena käsitleda⁶⁰. PS § 11 näeb ette üldtingimused, millele peavad vastama põhiõiguste piirangud.⁶¹ Analüüsi keskmes on neist mh piirangu proportsionaalsus, mis tuleneb ka viidatud paragrahvist⁶². Proportsionaalsus tähendab üldiselt, et rakendatavad abinõud peavad vastama taotletavale eesmärgile ehk olema sellega proportsionaalsed.⁶³ Seega on PS § 11 vaatest keskmes küsimus, kas erakonna rahastamist puudutav reegel vastab taotletavale eesmärgile ja on sealjuures proportsionaalne. Selle kohta leiab ka edasises töös täpsemaid selgitusi.

PS § 11 kohane põhimõte seondub ka PS § 12 kohase põhimõttega. PS § 12 lg 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, soo, poliitiliste või muude

⁵⁶ Maruste (viide 14), lk 216.

⁵⁷ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne; vt ka RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

⁵⁸ Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura 1997, lk 65; vt ka RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 67.

⁵⁹ Peep (toim), Justiitsministeerium (viide 11), lk 762.

⁶⁰ Ernits, M. Constitution as a System. Dissertation. Supervisors Marju Luts-Sootak and Uno Lõhmus. Tartu: University of Tartu Press 2019, lk 86.

⁶¹ Maruste (viide 14), lk 269; vt ka Kalmo, H., Kask, O. PSK (2020) § 11/1. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁶² Kalmo, H., Kask, O. PSK (2020) § 11/1. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁶³ Maruste (viide 14), lk 272.

veendumuste, varalise seisundi jm tõttu. PS § 12 lg 1 sisaldab endas üldist võrdsuspõhiõigust.⁶⁴ Üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi ning isikuline kaitseala hõlmab ka kõiki isikuid.⁶⁵ Viimane tähendab, et mh tulenevalt PS § 9 lg-st 2 laieneb võrdsuspõhiõigus ka juriidilistele isikutele⁶⁶, mis on oluline märkida, kuivõrd erakond on oma olemuselt juriidiline isik (EKS § 1 lg 2 esimene lause). Võrdsuspõhiõiguse puhul on oluline seada fookus sellele, et nii seaduste vastuvõtmisel⁶⁷ kui ka nende kohaldamisel tuleb arvestada kõikide sarnases olukorras olevate isikute ühtemoodi kohtlemisega.⁶⁸ Võrdsuspõhiõigusest tuleb ennekõike juttu riigieelarveliste eraldise teema all, kuivõrd tegemist on otsese riigipoolse toetusega ühtedele ja mitte teistele erakondadele, seega on ka seal PS § 12 oluline säte.

PS § 10 ja § 13 lg 2 koosmõjust tuleneb õigusselguse põhimõte.⁶⁹ Nagu varasemalt kirjeldatud, rõhutab PS § 10 igasuguste reeglite kooskõla põhiseaduse mõtte ja aluspõhimõtetega. PS § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. Sätete koosmõjust tulenev õigusselguse põhimõte tähendab, et seadus peab olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning olema piisavalt ammendav ja täpne, et igaühel oleks võimalik mõista regulatsiooni ning seada selle kohaselt oma käitumist.⁷⁰ Õigusselguse põhimõte tuleneb sealjuures PS § 10 kohasest õiguskindluse põhimõttest⁷¹, mille keskne mõte on luua kindlus kehtiva õigusliku olukorra suhtes⁷². Viidatud sätetega kooskõla küsimus tõstatub järgnevalt ennekõike juriidilise isiku annetust puudutava teema juures, kus peatutakse sellel pikemalt.

PS § 19 lg 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Tegemist on nn üldise vabaduspõhiõigusega.⁷³ Sisuliselt on sellise põhimõtte eesmärk sätestada liberaalse riigikorralduse

⁶⁴ Kivioja, A., Muller, K., Oja, L. PSK (2020) § 12/5. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁶⁵ RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13.

⁶⁶ RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 60.

⁶⁷ Vt ka Põhiseaduse Assamblee kahekümne üheksas istung 03.04.1992. L. Hänni sõnavõtt. Istungi stenogramm. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/pohiseaduse-assamblee/pohiseaduse-assamblee-stenogrammid/> (27.04.2026), lk 3.

⁶⁸ RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; vt ka RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 26.

⁶⁹ Albi, K. PSK (2020) § 13/39. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁷⁰ Maruste (viide 14), lk 290.

⁷¹ RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 96; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 25 ja 26.

⁷² RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12.

⁷³ Vt nt RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 95; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 40; RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16; RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.3.

juhtmõte, mille kohaselt kõik, mis ei ole keelatud, on lubatud.⁷⁴ Nimetatud vabadusega on kaitstud isiku õigus ise otsustada, mida teha või tegemata jätta ning kuidas oma elu kujundada ja ennast teostada.⁷⁵ PS § 19 lg 1 kohane vabadus toimib kui *lex generalis* ning on subsidiaarse iseloomuga, mis tähendab, et viidatud vabaduse rikkumist ei asuta tuvastama, kui põhiõiguse adressaadi abinõu riivab mõne erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala.⁷⁶

Üks selline eriline vabaduspõhiõigus on omandipõhiõigus PS § 32 kohaselt. Selle esimese lõike esimese lause kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Olemuselt on see vabadusõigus, mis annab isikutele õiguse oma elu iseseisvaks korraldamiseks.⁷⁷ Selle õigusega on kaetud vara omanikule kuuluva vara vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine.⁷⁸ Selline õigus tuleneb ka asjaõigusseadusest⁷⁹ (AÕS). AÕS § 68 lg 1 teise lause kohaselt on omanikul õigus asja vallata, kasutada ja käsutada. Kuna omandi mõiste hõlmab mh raha⁸⁰ ning nimetatud õigus laieneb rahale ja ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele⁸¹, siis on omandipõhiõigusega oluline puutumus küsimuses, mis puudutab rahalise annetuse tegemist. Kuivõrd omandipõhiõigus laieneb ka juriidilistele isikutele⁸², siis võib selle põhiõiguse võimalikul riivel teoreetiliselt peatuda EKS-is sisalduva juriidilise isiku annetuse keelu juures (EKS § 12³ lg 2 p 2). Etteruttavalt toob töö autor siiski siinkohal välja, et PS § 32 kohane omandipõhiõigus ei ole PS §-ga 19 võrreldes kõnealune, kuivõrd juriidilise isiku annetuse keelu fookus ei ole mitte käsutustehingul endal, vaid eesmärgis vältida olukorda, kus annetuse tegija konkreetne isik pole tuvastatav. See tähendab, et analüüsikeskmesse jääb asjakohase põhiõigusena vastavalt PS § 19 lg 1 kohane üldine vabaduspõhiõigus. Töö autor selgitab sellist valikut lähemalt annetusi puudutavas peatükis.

Viimane fookuses olev põhiseaduse säte on PS § 48. PS § 48 lg 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse, sealjuures on hõlmatud ka sihtasutused kui ühiste eesmärkide täitmiseks asutatud püsivad organisatsioonid⁸³. Erakondadesse võivad

⁷⁴ Ernits, M. Õigus igaühele. Tallinn: Juura 2017, lk 45.

⁷⁵ Maruste (viide 14), lk 347.

⁷⁶ RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16; vt ka Ernits (viide 74), lk 46.

⁷⁷ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK (2020) § 32/1. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁷⁸ Ots, Kelli, Roosma, PSK (2020) § 32/15.

⁷⁹ Asjaõigusseadus. – RT I, 28.01.2026, 7.

⁸⁰ RKTKo 23.10.1997, 3-2-1-116-97; RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18.

⁸¹ RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18; RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 56.

⁸² RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18; vt ka Maruste (viide 14), lk 477.

⁸³ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/5.

kuuluda ainult Eesti kodanikud (PS § 48 lg 1 teine lause). PS § 48 näol on tegemist nn ühinemisvabadusega, mis on demokraatliku elukorralduse üks olulisemaid elemente, ilma milleta ei saaks vaba poliitiline demokraatia toimida.⁸⁴ Ilma vabaduseta (poliitiliste) eesmärkide nimel ühineda ei oleks demokraatia funktsioneerimine mõeldav.⁸⁵ Isiksuse tasandil on tegemist vaba eneseteostuse (PS § 19) ja väljendusvabaduse (PS § 45) ühe vormiga.⁸⁶

Ühinemisvabadus põhimõttena sisaldub ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis⁸⁷ (artikkel 11) ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas⁸⁸ (art 12 lg 1). Konventsiooni artikkel 11 lg 1 kohaselt on igaühel õigus ühinguid moodustada ning lg 2 kohaselt võib seda õigust piirata üksnes seaduses ette nähtud alustel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Ka siit leiab viite demokraatiale kui olulisele printsiibile, mida tuleb mh kindlasti arvestada nimetatud vabaduse piiramisel. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 12 lg 1 kohaselt on igaühel õigus moodustada ühinguid kõigil tasanditel, mh ka poliitika valdkonnas ning lg 2 kohaselt toetavad liidu tasandi poliitilised erakonnad liidu kodanike poliitilise tahte väljendamist. Ka siit saab järeldada, et demokraatia on ka Euroopa Liidu õiguse tasandil põhimõtteline väärtus. Lisaks tuuakse hartas välja ka erakondade lahutamatut rolli selles.

Põhiseaduse tekstist ilmneb, et erakonda käsitatakse mittetulundusühingu ühe vormina.⁸⁹ Kuivõrd põhiseaduses puudub eraldiseisev säte erakondade reguleerimiseks, tuleb PS § 48 pidada mh poliitilise koondumise ning parteide loomise ja tegutsemise reguleerimise põhisätteks.⁹⁰ Võib võtta ka seisukoha, et PS § 48 teise lause kujul on tegemist sisuliselt erakonnapõhiõigusega, mida võiks siiski küll tõlgendada kui ühinemisvabaduse osa või erijuhtu, mis ei ole olemuslikult midagi iseseisvat.⁹¹ Erakonnapõhiõigust kui sellist on välja toodud ka kohtupraktikas.⁹² Erakonnapõhiõigus koosneb sisuliselt vabaduslikust ja võrdsusõiguslikust küljest. Nendest

⁸⁴ Maruste (viide 14), lk 568.

⁸⁵ Ernits, M., Jäätma, J. Õigus igaühele. Tallinn: Juura 2017, lk 87.

⁸⁶ Maruste (viide 14), lk 568.

⁸⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

⁸⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Kättesaadav arvutivõrgus: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/est (27.04.2026).

⁸⁹ Maruste (viide 14), lk 571.

⁹⁰ Maruste (viide 14), lk 568.

⁹¹ Ernits (viide 6), lk 292.

⁹² RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05 koos kohtunik J. Põllu eriarvamusega; RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 8.

esimesega on hõlmatud õigus erakond asutada, selle väärtused ja eesmärgid seada ning nende nimel tegutseda. Erakondade võrdsus tähendab erakondade võimaluste võrdsust, sh ühesugustel tingimustel ka riigieelarveliste vahendite jaotamist.⁹³ Seega joonistub ka siit analoogselt PS § 12 lg-ga 1 välja erakondade võrdsusõigusliku aspekti olulisus.

PS §-ga 48 on lahutamatult seotud PS § 10, mille kohaselt PS § 48 kohane ühinemisvabadus ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad PS mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad mh demokraatliku õigusriigi põhimõttele. Sätte tõlgenduse kohaselt tuleb PS § 48 kohase ühinemisvabaduse sisustamisel kindlasti silmas pidada ka demokraatia aluspõhimõtet ehk PS § 1 lg-t 1.⁹⁴ See on illustratsioon sellest, et demokraatia põhimõtet tuleb meeles pidada peale reeglite kehtestamise ja rakendamise ka põhiseaduse enda sätete kohaldamisel, mis õigustab sellest kui aluspõhimõttest rääkimist.

Eeltoodud on kesksed põhiseaduse sätted, millele töö autor oma analüüsi rajab. Kindlasti ei ole välistatud ning on lausa tõenäoline, et erakondade ja nende rahastamise temaatikal on puutumusi rohkemate kui loetletud põhiseaduse sätetega, näiteks vabade valimiste põhimõttega (PS § 60), kuid töö kompaktsuse huvides seab autor fookuse ennekõike kõnealuseimatele paragrahvidele, mille suurem olulisus tõstatub mh analüüsist endast. Peale põhiseadusega kooskõla analüüsi ning võimalike probleemide tuvastamist teeb töö autor ka omapoolsed ettepanekud nimetatud murekohtade lahendamiseks, millega saab tutvuda töö kolmandas peatükis. Töö autor peab vajalikuks siinkohal välja tuua, et erakonna üks tulu saamise võimalikest allikatest – tehingud erakonna varaga (EKS § 12¹ lg 2 p 4) – ei leia töös pikemat käsitlust regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüsi osana ning autor selgitab seda järgmiselt.

EKS § 12¹ lg 2 p 4 kohaselt võib erakond teenida tulu mh tehingutest omaenda varaga. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse⁹⁵ (TsÜS) § 67 lg 1 kohaselt on tehing toiming või omavahel seotud toimingute kogum, milles sisaldub kindla õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahteavaldus, sealjuures saavad tehingud olla nii ühepoolsed kui ka mitmepoolsed ning on mitmepoolne tehing on leping (lg 2 esimene ja neljas lause). Võlaõigusseaduse⁹⁶ (VÕS) § 8 lg 1

⁹³ Ernits (viide 6), lk-d 292 ja 293; Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003/Eriväljaanne.

⁹⁴ Kalmo, H., Kask, O. PSK (2020) § 10/1. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

⁹⁵ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2024, 48.

⁹⁶ Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

kohaselt on leping tehing kahe või enama isiku vahel, millega lepingupool kohustub või lepingupooled kohustuvad midagi tegema või tegemata jätma. Vara saavad moodustada eeskätt vallasasjad ja kinnisasjad, kõik õigused, nii intellektuaalse vara hulka kuuluvad õigused kui ka nõudeõigused, samuti muud hüved, kui need on rahaliselt hinnatavad.⁹⁷ Seega võib näiteks tuua sellise tehinguna erakonnale kuuluva büroohoone või auto müümise kui müügilepingu VÕS § 208 lg 1 mõistes. Erakonnal on õigus endale kuuluvat vara realiseerida oma eesmärkide täitmiseks ning seega on tegemist ühinemisvabadusega (PS § 48) kooskõlas oleva võimalusega, kuivõrd nimetatud põhiõigus katab ka ühingu vahendite vaba kasutamist oma eesmärkide täitmiseks⁹⁸. Arvuliselt vahendi osatähtsuse illustreerimiseks saab välja tuua, et viimase viie aasta jooksul on nimetatud tehingutest saadav tulu moodustanud alla ühe protsendi erakondade kogutulust ning see asjaolu teeb sellest kõige väiksema ulatusega tulu saamise allika erakondade jaoks.⁹⁹ EKS-is ei ole sätestatud konkreetseid piiranguid kirjeldatud tehingutele.

Arvestades eeltoodut, ennekõike asjaolu, et erakonna õigus oma vara läbi tehingute realiseerida on põhiseadusega kaitstud ning erakonnaseadus sellele konkreetseid piiranguid ei sätesta, ei peatu töö autor ka kõnealusel võimalikul tuluallikal ning selle regulatsiooni põhiseaduspärasusel käesolevas töös pikemalt. Seega moodustavad töö analüüsikeskme erakonna võimalike tuluallikatena liikmemaksud, riigieelarvelised eraldised ning annetused, millest esimesed seab autor järgnevas osas ka fookusesse.

2.2. Liikmemaksud

Nagu mainitud, võib EKS § 12¹ lg 2 p 1 kohaselt erakond teenida tulu erakonna põhikirja alusel kehtestatud liikmemaksudest. Erakond peab igas kvartalis laekunud liikmemaksude kohta koostama aruande ning esitama selle ERJK-le (EKS § 12¹ lg 4). Liikmemaksu kohta tuleb erakonnal märkida, et tegemist on liikmemaksuga, lisaks juurde liikmemaksu tasuja nimi ja isikukood ning liikmemaksu suurus ja laekumise kuupäev (EKS § 12¹ lg 6).

⁹⁷ Paal, K. TsÜSK § 66/3. – Varul, P. jt (toim). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. Tartu: Juura 2023.

⁹⁸ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

⁹⁹ Tulude päringud. Päringud. Rahastamise aruanded. ERJK veebilehekülg. Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud> (27.04.2026).

Et iseloomustada seda, kui suure osa keskmiselt erakonna tulust moodustab liikmemaksudest saadud raha, saab välja tuua vastavad ERJK kogutud andmed viimase viie aasta kohta (2021–2025). Töö autor on sealjuures valinud ajaperioodi ulatuseks viis aastat, sest tegemist on piisavalt pika ja värske ajavahemikuga, et koguda mitmekesiseid ja ajakohaseid andmeid ning saada üldine ettekujutus viimaste aastate praktikast. 2021. aastal on kõikidele erakondadele laekunud liikmemaksude kogusumma 205 452, 2022. aastal 242 468, 2023. aastal 167 727, 2024. aastal 174 395 ning 2025. aastal 183 219 eurot.¹⁰⁰ See tähendab, et viimase viie aasta keskmine liikmemaksu kogusumma on kõikide erakondade peale *per annum* ligi 200 000 eurot. Laias laastus moodustab see kaks protsenti erakondade kogutulust. See tähendab, et tegemist on väga väikesemahulise tuluallikaga erakonna jaoks. Kuigi arvuliselt väljendades võib jääda mulje, et tegemist on erakonna jaoks vähetähtsa tuluallikaga, mille regulatsioonile tähelepanu juhtimine ei pruugi esmatähtis olla, peab sellest hoolimata töö autor vajalikuks järgnevalt analüüsida, kas erakonna liikmemaksu puudutav regulatsioon ja praktika on siiski PS nõuetega kooskõlas. Teatavat aimu problemaatika võimalikust olemasolust annavad meile nii mõnedki meedias kajastatud olukorrad.¹⁰¹ Ka nendel peatub autor edaspidi.

Regulatsioon on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, sealjuures eeldab formaalne põhiseaduspärasus kooskõla pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega ning õigusselguse põhimõttega¹⁰² ning materiaalne põhiseaduspärasus kooskõla põhiõiguste ja põhiseaduse aluspõhimõtetega¹⁰³. Kuivõrd liikmemaksu kogumist võimaldav regulatsioon on kehtestatud seadusega, siis ei ole ilmselgete probleemide puudumisel alust kahelda vastavate pädevus-, menetlus- ja vorminõuete täitmisel (näiteks vastuvõtmise pädevuses PS § 59 kohaselt ja avaldamises PS § 3 lg 2 kohaselt). Ei ole alust seada kahtluse alla kooskõla ka õigusselguse põhimõttega PS § 10 ja PS § 13 lg 2 kohaselt. Seega jätkab autor siinkohal

¹⁰⁰ Tulude päringud. Päringud. Rahastamise aruanded. ERJK veebilehekül. Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud> (27.04.2026).

¹⁰¹ Kiisler, V. (toim). Minister Liisa Pakosta ei mäleta, millal ta viimati partei liikmemaksu maksis. – Delfi 11.08.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120313774/sokeeriv-ulestunnistus-minister-liisa-pakosta-ei-maleta-millal-ta-viimati-partei-liikmemaksu-maksis> (27.04.2026); Gortfelder, B. (toim). Keskerakond nõuab inkassofirma kaudu Jüri Ratasele välja tasumata liikmemaksu. Ratase: olen erakonnale annetanud rohkem kui vaja. – Delfi 05.05.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120375178/keskerakond-nouab-inkassofirma-kaudu-juri-rataselt-valja-tasumata-liikmemaksu-ratas-olen-erakonnale-annetanud-rohkem-kui-vaja> (27.04.2026).

¹⁰² Vt ka RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 106; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8.

¹⁰³ Vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94.

materiaalse põhiseaduspärasuse küsimusega. Nagu öeldud, on regulatsioon materiaalselt põhiseaduspärane, kui see on kooskõlas põhiõiguste ja põhiseaduse aluspõhimõtetega.¹⁰⁴

Kõnealune põhiõigus on siinkohal eeskätt PS § 48 kohane ühinemisvabadus. Ühinemisvabadus ei hõlma vaid õigust ühineda, vaid tähendab ka õigust ühingu kaudu oma eesmärkide nimel tegutseda. Viidatud sättega on kaitstud ka õigus ühingu tegutsemiseks vajalikke vahendeid saada.¹⁰⁵ Väga sarnane on siinjuures vastav käsitlus ka Saksa õiguses, kus põhiseadusega on kaitstud mh erakonna vabadus ise otsustada enda vahendite hankimise ja kasutamise üle (GG Art 21).¹⁰⁶ PS § 48 kohase ühinemisvabaduse oluline osa on ühingute rahastamiseks võimaluste loomine ning see hõlmab mh õiguse saada liikmemaksu.¹⁰⁷ Seega on liikmemaksu maksmise kohustuse sätestamine erakonna õigus, mitte kohustus. See tähendab omakorda, et liikmemaksu ettenägemise võimalus kehtivas korras ei kujuta endast põhiõiguse riivet. Põhiõiguse riivist saaks rääkida alles siis, kui põhiõiguse kaitsealasse kuuluvat tegevust on mõjutatud põhiõiguse kandja jaoks ebasoodsalt.¹⁰⁸ Kui liikmemaksu kehtestamine on jäetud erakonna vabaks valikuks, ei saa rääkida ka siinkohal ebasoodsast mõjutusest. Sellest saab teha järelduse, et käesoleva regulatsiooniga tagatud liikmemaksu sätestamise vabadus on põhiõigusega kooskõlas.

Hoolimata sellest, et liikmemaksu ettenägemise võimalus põhiõiguslikult aktsepteeritav on, ei tähenda see iseenesest, et sellisel kujul võimalus ka põhiseaduse üldpõhimõtetega kooskõlas on. Nagu varasemalt töös kirjeldatud, on üks selline üldpõhimõte demokraatia põhimõte. Liikmemaksu ettenägemise vabaduse eesmärk on anda erakonnale võimalus kindlustada enda tegutsemiseks vastavaid vahendeid.¹⁰⁹ Teisisõnu on liikmemaks erakonna olemasoluks ja toimimiseks üks võimalik abivahend. Demokraatia põhimõte kaitseb mh erakondade kui rahva tahte kujundajate ja vahendajate olemasolu ja toimimist.¹¹⁰ Sestap on liikmemaksu sätestamise võimalus kõnealuse põhiseaduse üldpõhimõttega kooskõlas. Siiski võiks seda olukorda vaadata ka

¹⁰⁴ Vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94.

¹⁰⁵ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

¹⁰⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/> (27.04.2026); Kluth, W. GG Art 21. Rn 129. – Epping, V., Hillgruber, C. (toim). BeckOK Grundgesetz, 64. edition. München: C. H. Beck 2025.

¹⁰⁷ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

¹⁰⁸ RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 23; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

¹⁰⁹ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

¹¹⁰ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/13.

teisest küljest ning püstitada küsimuse, kas liikmemaksu sätestamise vabatahtlikkus teenib viidatud põhimõtet. Teisisõnu tuleks küsida, kas andes erakonnale võimaluse ise otsustada, kas liikmemaksu kogutakse, saab tegelikult toimida demokraatia aluspõhimõttega kooskõlas.

Kui erakond on otsustanud mitte sätestada enda liikmetele liikmemaksu, siis toetub erakond enda tegevuses ülejäänud tuluallikatele, milleks valdavas osas on riigieelarvelised eraldised (kui nendele õigus on) ja annetused. Mõlemal moel saavad erakonna tegevuseks vajalikud vahendid erakonnaväliselt, mis tähendab, et erakond ise ei võta kasutusele meetmeid omaenda tegevuse toetamiseks. Samas ei ole selline olukord praktikas kuigi kõnealune, sest enamik erakondadest on praegusel hetkel oma põhikirjaga liikmemaksu ette näinud (vt selle kohta järgnev analüüs). See tähendab, et erakonnad kasutavad reeglina neile PS §-ga 48 tagatud õigust liikmemaksu maksmise kohustus sätestada, mis on ühtlasi ka demokraatia põhimõttega kooskõlas. Töö autor rõhutab, et liikmemaksu maksmise kohustuse kehtestamise küsimuse kõrval on vähemalt sama oluline ka see, kas päriselt liikmemaksu kogumine kui kohustuse rakendamise praktika ka efektiivselt toimib. Järgnevalt peatub töö autor sellel, kuidas liikmemaksu kogumise praktika PS § 1 lg 1 kohast demokraatia põhimõtet teenib.

Nagu varasemalt arvuliselt illustreeritud, saab vähemalt viimase viie aasta praktika pealt teha järelduse, et liikmemaks erakondade tegevuse rahastamiseks ettenähtud vahendina ei ole erakondade jaoks kuigi olulise väärtusega (nagu viidatud, siis ligi kaks protsenti erakondade kogutulust moodustab liikmemaks). Töö autor püstitab siinkohal küsimuse, kas ja mis on kehtiva regulatsiooni rakendamisel valesti, et vahendi, mille sisuliselt ainuke eesmärk on erakonna liikme poolt selle eesmärkide elluviimise toetamine, osatähtsus niivõrd väike on.

Nagu välja toodud, võib erakond mh tulu saada liikmemaksudest (EKS § 12¹ lg 2 p 1). Sätte sõnastusest ei nähtu, et erakonnal oleks kohustus põhikirjaga liikmemaksude maksmine ette näha (s.t tegemist ei ole selles osas olemuselt imperatiivse sättega). Nagu varasemalt töös viidatud, ilmus liikmemakse puudutav säte erakonnaseadusesse 2004. aastal. See ei tähenda, et varasemalt erakondade puhul liikmemaksu ettenägemise võimalust ei olnud, kuivõrd erakonnale kui mittetulundusühingule kohaldus ka vastav üldregulatsioon, mis liikmemaksu ettenägemise võimalust ei välistanud.¹¹¹ Seega ei ole tegemist kindlasti uue regulatsiooniga, mistõttu ei saa

¹¹¹ Vt ka mittetulundusühingute ja nende liitude seaduse algtekst – RT I 1994, 28, 425.

põhjust otsida sellest, et sihtühmad ei ole kursis selle sisuga ja selle rakendamise võimalustega. Seda kinnitab veel praktika, et paljud erakonnad on liikmemaksu maksmise kohustuse enda põhikirjaga hetkel kehtestanud. Näiteks on enda liikmetele kehtestanud liikmemaksud mitmed parlamendierakonnad, nende hulgas Eesti Reformierakond¹¹², Sotsiaaldemokraatlik Erakond¹¹³, Erakond Eesti 200¹¹⁴ ja Eesti Konservatiivne Rahvaerakond¹¹⁵.

Järgmisena võiks peatuda sellel, kas liikmemaksust tulu saamise madala osatähtsuse taga võiks olla kehtestatud liikmemaksusummade väike väärtus. Kehtestatud liikmemaksude väike väärtus oleks probleem juhul, kui isegi siis, kui kõik erakonna liikmed aktiivselt seda maksavad, ei ole võimalik märkimisväärset osatähtsust eelarves saavutada. Sellest lähtubki autor järgnevas analüüsis. Töö autor seab fookusesse 2026. aasta seisuga Riigikogus esindatud erakonnad: Sotsiaaldemokraatlik Erakond, Eesti Keskerakond, Eesti 200, Eesti Reformierakond, Isamaa Erakond ja Eesti Konservatiivne Rahvaerakond. Järgnevalt tuuakse välja hetkeseisuga (2026. aasta aprill) erakondade põhikirjade alusel kehtestatud liikmemaksude summad:

- Sotsiaaldemokraatlik Erakond – 10 eurot aastas töötutele, pensionäridele, õpilastele ja üliõpilastele; 20 eurot aastas isikutele, kelle sissetulek on alla 2000 euro ühes kalendrikuus ning 40 eurot aastas isikutele, kelle sissetulek on üle 2000 euro ühes kalendrikuus¹¹⁶;
- Eesti 200 – 5 eurot kuus ehk 60 eurot aastas¹¹⁷;
- Eesti Reformierakond – 15 eurot aastas¹¹⁸;
- Isamaa Erakond – 20 eurot aastas töötavale liikmele ja üliõpilasele või pensionärile 5 eurot aastas¹¹⁹;

¹¹² Põhikiri. Erakond. Eesti Reformierakonna veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://reform.ee/erakond/pohikiri/> (27.04.2026), p 10.1.2.

¹¹³ Põhikiri. Erakond. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.sotsid.ee/erakond/pohikiri/> (27.04.2026), § 7 lg 1 p 4.

¹¹⁴ Põhikiri. Erakond. Erakond Eesti 200 veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eesti200.ee/pohikiri/> (27.04.2026), p 2.2.2.7.

¹¹⁵ EKRE Põhikiri. Erakond. Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ekre.ee/pohikiri/> (27.04.2026), p 4.4.

¹¹⁶ Liikmemaks. Liikmele. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.sotsid.ee/liikmele/liikmemaks/> (27.04.2026).

¹¹⁷ Annetused ja liikmemaks. Erakond. Erakond Eesti 200 veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eesti200.ee/annetused/> (27.04.2026).

¹¹⁸ Liitu erakonnaga. Löö kaasa. Eesti Reformierakonna veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://reform.ee/loo-kaasa/liitu-erakonnaga/> (27.04.2026).

¹¹⁹ Liikmemaks. Liikmele. ISAMAA Erakond veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://isamaa.ee/liikmemaks/> (27.04.2026).

– Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – 18 eurot aastas¹²⁰.

Eesti Keskerakonna puhul ei ole tema koduleheküljel¹²¹ ega olemasolevas põhikirjas¹²² liikmemaksusummat käsitletud, mistõttu puudub autoril informatsioon selle kohta, kui suur on hetkel Eesti Keskerakonna liikmemaks. Lisaks ei ole erakondade kehtestatud liikmemaksude kohta andmeid ka ERJK-l¹²³, mistõttu jääb nimetatud erakonna liikmemaksu suurus siinkohal arvuliselt määratlemata.

Nimetatud olemasolevaid arve tuleks vaadata selles kontekstis, kui palju on erakonnal liikmeid ning kui suure osa moodustaks erakondade kogutulust kõikide liikmete makstud liikmemaksude summa (ehk siis, kui iga liige seda päriselt ka maksaks). Vaatlusaluseks perioodiks võetakse aasta 2024, kuivõrd autor lähtub andmete analüüsil erakondade majandusaasta aruannetest, mida aga pole 2025. aasta kohta veel esitatud.

Seisuga 31.12.2024 oli näiteks Eesti 200 erakonnal liikmeid 777¹²⁴, Eesti Reformierakonnal 9539¹²⁵ ja Eesti Konservatiivsel Rahvaerakonnal 8823¹²⁶. Liikmemakse laekus aastal 2024 erakonnale Eesti 200 15 132 eurot, Eesti Reformierakonnale 22 285 eurot ning Eesti Konservatiivsele Rahvaerakonnale 37 856 eurot.¹²⁷ Kui jagada summad liikmete arvuga, saame teha järelduse, et eeldusel, et kõik liikmed maksid oma liikmemaksu, olid liikmemaksu summad aastal 2024 vastavalt ligikaudu 19, 2 ja 4 eurot aastas. Arvestades, et aastal 2026 on need summad 60, 15 ja 18 eurot (vt eeltoodu), on äärmiselt ebatõenäoline, et aastal 2024 kõigil kolmel erakonnal niivõrd madalad liikmemaksud olid. See viib meid omakorda järelduseni, et probleem seisneb hoopis liikmemaksude tasumise madalas distsipliinis, mitte summas endas.

¹²⁰ Toeta. Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna veebileheküljel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ekre.ee/toeta/> (27.04.2026).

¹²¹ Eesti Keskerakonna veebileheküljel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://keskerakond.ee/> (27.04.2026).

¹²² Eesti Keskerakonna põhikiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://keskerakond.ee/> (27.04.2026).

¹²³ ERJK-l on andmed vaid selle kohta, kui palju liikmemaksu erakonnale laekub (see deklareeritakse aruannetes), kuid sellest statistikast ei ole võimalik üheselt järeldada kehtestatud liikmemaksu suurust, ERJK vastus teabenõudele, 10.04.2026. Magistritöö autori valduses.

¹²⁴ Erakond Eesti 200 majandusaasta aruanne (2024). Kättesaadav e-äriregistris: <https://ariregister.rik.ee/est/company/80551335> (27.04.2026), lk 11.

¹²⁵ Eesti Reformierakonna majandusaasta aruanne (2024). Kättesaadav e-äriregistris: <https://ariregister.rik.ee/est/company/80043147> (27.04.2026), lk 14.

¹²⁶ Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna majandusaasta aruanne (2024). Kättesaadav e-äriregistris: <https://ariregister.rik.ee/est/company/80040344> (27.04.2026), lk 13.

¹²⁷ Tulude päringud. Päringud. Rahastamise aruanded. ERJK veebileheküljel. Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud> (27.04.2026).

See tähendab, et erakondadel esineb arvestatavalt liikmeid, kes liikmemaksu ühel või teisel põhjusel ei maksa. Nimetatud probleem on tõstatunud ka varasemalt, täpsemalt juba üle kümne aasta tagasi. Näiteks on sellest rääkinud ERJK õiguskantsleri nimetatud liige Kaarel Tarand, kes on juhtinud tähelepanu juba 2011. aastal asjaolule, et “erakonna liikmed kui erakondade potentsiaalne suur rahakogumise allikas on seni kasutamata”.¹²⁸ Selline probleem esineb jätkuvalt ning seda ei eita ka mh erakondade peasekretärid¹²⁹, praegune minister¹³⁰ ning madalat tasumise populaarsust ei varjata ka majandusaasta aruandes¹³¹. Meedia kaudu teame lisaks veel näiteks olukorrast, kus erakond nõuab inkassofirma vahendusel enda endiselt liikmelt tasumata liikmemaksu.¹³²

Nimetatud näited illustreerivad hästi seda, et Kaarel Tarandi 2011. aastal viidatud probleem liikmemaksude tasumise madalas populaarsuses on jätkuvalt aktuaalne ning kehtivas korras siiani lahendamata. Üks tõenäolisi põhjuseid, miks erakonna liikmemaksude maksmine ja laekumine niivõrd madala tähtsusega on, peitub liikmemaksu puudutava regulatsiooni imperatiivse iseloomu puudumises. Teisisõnu, liikmemaks kui üks neljast lubatud erakonna tulu saamise vahendist ei ole seaduse tasandil kohustuslik meede. Seega jääb iga erakonna enda otsustada, kas ja kui palju ta soovib liikmemaksu koguda ning milliste meetmetega selle laekumist tagab. Kuigi eelnimetatud erakonnad on omale iseenesest liikmemaksu kehtestanud, siis leidub ka neid, kes seda teinud ei ole. Näiteks ei ole erakond Parempoolsed sellist kohustust üldse ette näinud, tuues välja põhjusena

¹²⁸ Randlaid, S. (toim). Kaarel Tarand: erakonnad ei tunne liikmemaksu kogumise vastu huvi. – Eesti Rahvusringhääling 30.11.2011. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/359241/kaarel-tarand-erakonnad-ei-tunne-liikmemaksu-kogumise-vastu-huvi> (27.04.2026).

¹²⁹ Raiste, A. (toim). Parteide peasekretärid liikmemaksu mitte maksmises suurt probleemi ei näe. – Eesti Rahvusringhääling 12.08.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609422964/parteide-peasekretarid-liikmemaksu-mitte-maksmises-suurt-probleemi-ei-nae> (27.04.2026).

¹³⁰ Kiisler, V. (toim). Minister Liisa Pakosta ei mäleta, millal ta viimati partei liikmemaksu maksis. – Delfi 11.08.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120313774/sokeeriv-ulestunnistus-minister-liisa-pakosta-ei-maleta-millal-ta-viimati-partei-liikmemaksu-maksis> (27.04.2026); vt ka Raiste, A. (toim). Parteide peasekretärid liikmemaksu mitte maksmises suurt probleemi ei näe. – Eesti Rahvusringhääling 12.08.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609422964/parteide-peasekretarid-liikmemaksu-mitte-maksmises-suurt-probleemi-ei-nae> (27.04.2026).

¹³¹ Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna majandusaasta aruanne (2024). Kättesaadav e-äriregistris: <https://ariregister.rik.ee/est/company/80040344> (27.04.2026), lk 4.

¹³² Gortfelder, B. (toim). Keskerakond nõuab inkassofirma kaudu Jüri Ratasele välja tasumata liikmemaksu. Ratasele olen erakonnale annetanud rohkem kui vaja. – Delfi 05.05.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120375178/keskerakond-nouab-inkassofirma-kaudu-juri-rataselt-valja-tasumata-liikmemaksu-ratas-olen-erakonnale-annetanud-rohkem-kui-vaja> (27.04.2026).

asjaolu, et erakonna liikmed panustavad vabatahtlikult niigi muul viisil.¹³³ Liikmemaksu kohustust ei ole ette näinud ka erakond Vasakliit.¹³⁴

Kui liikmemaksu kogumine ei ole järjepidev ja kontrollitud, võib tekkida erakonna eelarvesse teatav puudujääk. Ja tahtlikult või tahtmatult võivad erakonnad asuda sellist lünka täitma muude vahendite kaudu, millega võib aga tunduvalt rohkem vastuolusid ja küsitavusi tekkida, kui liikmemaksu puhul neid tekkida võiks. Näiteks võib suurened erakonnale surve saada rahalisi vahendeid annetustest, millega võib kaasned ka oht keelatud annetusteks. See tähendab, et erakondade madal distsipliin liikmemaksu kogumisel võib toimida potentsiaalse soodustava faktorina luues paratamatuid eeldusi võimalike seadusvastaste ja läbipaistmatute rahastamisviiside kasutuselevõtuks. Kuivõrd demokraatia põhimõte eeldab erakondade rahavoogude läbipaistvust¹³⁵, siis saab omakorda järeldada, et liikmemaksude tasumise madal populaarsus saab olla soodustav faktor läbipaistva demokraatia ohustamisele. Seega peaks kahtluse alla seadma ka sellise praktika ja seda võimaldava regulatsiooni kooskõla PS § 1 lg 1 kohase demokraatia aluspõhimõttega.

Madala liikmemaksude tasumise distsipliini juures näeb töö autor veel ühte potentsiaalset murekohta, mille illustreerimiseks tuuakse välja hüpoteetiline olukord. Kui teha oletus, et erakondade liikmemaksude tasumise madal distsipliin süveneb püsivalt probleemina, siis võib eeldada, et ühel hetkel jõutakse potentsiaalselt olukorda, kus erakonnad enam liikmemaksu ei kogugi. See tähendaks, et suureneks sõltuvus teistest rahastusvahenditest, sisuliselt riigieelarvelistest eraldistest ja annetustest, ning see asjaolu võib osutuda problemaatiliseks. See annab aluse olukorra tekkele, kus erakonnale tehtavad annetused on sisuliselt ainuke takistus vältimaks erakondade ainurahastamist riigi poolt ning ka nende osatähtsuse võimalikul vähenemisel suureneks väga otseselt erakondade sõltuvus riigist. Töö autori hinnangul tuleks sellist sõltuvust vältida. Kuivõrd riigieelarvelistest eraldistest tuleb täpsemalt juttu töö järgmises osas, leiab lugeja nimetatud võimaliku probleemkoha täpsema analüüsi ja järelduse sealt.

¹³³ Parempoolsed kaasasid 2023. aastal üle 700 000 euro eraannetusi. Erakond Parempoolsed veebileheküljel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://parempoolsed.ee/2024/01/09/parempoolsed-kaasasid-2023-aastal-ule-700-000-euro-eraannetusi/> (27.04.2026).

¹³⁴ Astu liikmeks. Eesti Vasakliit veebileheküljel. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://vasakliit.ee/astu-liikmeks/> (27.04.2026).

¹³⁵ RKHKo 17.06.2020, 3-17-572, p 10.

Kokkuvõtlikult järeldab töö autor, et liikmemaksude kui ühe erakonna rahastamisallika madala osatähtsuse taga praktika, kus erakonnad ei rakenda piisavalt meetmeid, et tagada liikmemaksude laekumine. Sellist praktikat võimaldab liikmemaksude sätestamise kohustuse puudumine. Kirjeldatud olukord ei pruugi olla kooskõlas PS § 1 lg 1 kohase demokraatia aluspõhimõttega, kuivõrd liikmemaksude madal distsipliin võib suurendada sõltuvust muudest rahastusallikatest ja luua ohu õigusvastaste rahastusviiside kasutamiseks. Seoses riigieelarveliste eraldistega tuleb liikmemaksudest veel töö järgmises peatükis ka juttu.

2.3. Eraldised riigieelarvest

EKS § 12¹ lg 2 p 2 kohaselt võib erakond mh tulu saada EKS alusel makstavatest riigieelarve eraldistest. Paragrahvi 12¹ lg 3 esimese lause kohaselt on erakonnal keelatud kasutada erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku valimiskampaania läbiviimiseks või selle teostamiseks avalikke vahendeid, välja arvatud nimetatud seaduse alusel makstavaid riigieelarvelisi eraldisi. Sestap on selline eraldis erandkorras lubatud avalik vahend erakonna rahastamiseks.

EKS § 12⁷ lg 1 esimese lause kohaselt on Riigikogus esindatud erakonnal õigus saada iga kalendrikuu viiendaks kuupäevaks eraldis riigieelarvest. Riigieelarveline eraldis on sealjuures liigendatav majandusliku sisu järgi ühe riigieelarve kulu liigina¹³⁶ ning see kajastub eraldiseisvalt ka iga-aastases riigieelarves. Igakuise eraldise suurus on üks kaheteistkümnendik aastasest summast (lg 1 teine lause). Kõige olulisem on välja tuua, et eraldise suurus on proportsionaalne Riigikogu valimistel saadud kohtade arvuga (lg 1 kolmas lause) ning erakonnad, kes ei ületanud valimiskünnist, kuid said teatava protsendi hääli, saavad EKS-i tasemel fikseeritud summa aastas (lg 2). Näiteks vähemalt kaks, kuid alla kolm protsenti häälest kogunud erakond saab riigieelarvest eraldist 30 000 eurot aastas (EKS § 12⁷ lg 2 p 1). Ka vajab välja toomist, et erakonnale eraldatavad summad kantakse erakonna kontole Vabariigi Valitsuse määratud valitsusasutuse kaudu (EKS § 12⁷ lg 4). Nimetatud valitsusasutus on viimaste andmete kohaselt Siseministeerium (2026. aasta

¹³⁶ Kubja, L. Finantsõigus. Riigieelarve. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia 2000, lk 36.

riigieelarve seaduse¹³⁷ § 1 lg 2 p 17.136 ja riigi eelarvestrateegia 2026–2029¹³⁸). Et anda parem ettekujutus sellest, kuidas riigieelarvest eraldise määramise süsteem praktikas töötab, toob töö autor järgmise näite 2025. aastast.

2023. aasta Riigikogu valimistel kogus enim kohti Riigikogus Eesti Reformierakond, tulemuseks 37 kohta.¹³⁹ See on ligikaudu 36,63 protsenti kõikidest kohtadest (101 kohast). See tähendab, et kuni järgmiste Riigikogu valimisteni on Eesti Reformierakonnal õigus saada iga-aastaselt 36,63 protsenti summast, mis on riigieelarve seadusega ette nähtud erakondade toetamiseks kokku. 2025. aasta riigieelarvest nähtub, et erakondadele määratud kogusummaks oli 4 931 000 eurot¹⁴⁰, ERJK andmetel täpsemalt 4 930 500 eurot¹⁴¹. Tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et enne proportsionaalset jaotamist tuleb igal juhul jaotada ka seaduse tasandil fikseeritud summad erakondadele, kes on saanud vähemalt kaks ja vähem kui viis protsenti häälest. Selliseid erakondi oli 2023. aasta Riigikogu valimistel kaks: Eestimaa Ühendatud Vasakpartei ja Erakond Parempoolsed.¹⁴² Nendest esimene kogus 2,4 protsenti häälest ja teine 2,3 protsenti häälest. Seega on EKS § 12⁷ lg 2 p 1 kohaselt mõlemal õigus riigieelarve eraldisele suuruses 30 000 eurot aastas, kuna saadud protsent asetub vastavasse vahemikku. See tähendab omakorda, et enne proportsionaalset jaotamist tuleb vahenditest lahutada maha 60 000 eurot (kaks korda 30 000), sest nimetatud summad tuleb kindlasti erakondadele võimaldada. Saadud summast 36,63 protsenti võttes saab Eesti Reformierakonnale määratava riigieelarvelise eraldise suurusiks 2025. aastal ligikaudu 1 784 243 eurot ning selline summa kajastub ka ERJK andmetes.¹⁴³ Et arvutada igakuiselt väljamakstav summa, siis tuleb sellest lihtsalt üks kaheteistkümnendik võtta (EKS § 12⁷ lg 1 teine lause). Kokkuvõtlikult, konkreetsed iga-aastased summad sõltuvad riigieelarve vahenditest, kuid jaotamise süsteem eeldab esiteks EKS § 12⁷ lg 2 kohaste fikseeritud summade

¹³⁷ 2026. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 18.12.2025, 22.

¹³⁸ Riigi eelarvestrateegia 2026–2029. Tallinn: Rahandusministeerium 2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigi-eelarvestrateegia> (27.04.2026), lk 170.

¹³⁹ Hääletamis- ja valimistulemus. Riigikogu valimised 2023. Valimiste arhiiv. Valimiste veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://rk2023.valimised.ee/et/election-result> (27.04.2026).

¹⁴⁰ 2025. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 23.12.2024, 14.

¹⁴¹ Tulude päringud. Päringud. Rahastamise aruanded. ERJK veebilehekül. Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud> (27.04.2026).

¹⁴² Hääletamis- ja valimistulemus. Riigikogu valimised 2023. Valimiste arhiiv. Valimiste veebilehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://rk2023.valimised.ee/et/election-result> (27.04.2026).

¹⁴³ Tulude päringud. Päringud. Rahastamise aruanded. ERJK veebilehekül. Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud> (27.04.2026).

jaotamist ja seejärel kõikide üle valimiskünnise jõudnud erakondade vahel proportsionaalset jaotamist vastavalt viimastel Riigikogu valimistel saadud kohtade arvule.

Olles esitanud nüüd kirjelduse riigieelarve eraldiste maksmise süsteemi toimimisest, peatub töö autor sellel, kuidas suhestub süsteem põhiseaduslike nõuetega. Nagu ka varasemalt öeldud, võrreldes riigieelarve eraldist ülejäänud kolme tulude saamise allikaga (liikmemaksud, annetused ja tehingud erakonna varaga), on näha, et riigieelarvelised eraldised on allikatest ainuke viis, mille olemasolu kindlustab ning mida maksab välja riik. Eeltoodut saab järeltada ka EKS § 12¹ lg 3 esimese lause sõnastusest. See tähendab sisuliselt avaliku võimu otsest panust erakondade rahastamisesse. Kas selline võimalus põhiseadusega kooskõlas on, asub autor järgnevalt analüüsima.

Regulatsioon on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Regulatsioon on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui täidetud on pädevus-, menetlus-, vormi- ja õigusselguse nõuded.¹⁴⁴ Nagu varasemalt välja toodud liikmemaksude peatükis, siis ka riigieelarveliste eraldiste regulatsioon on kehtestatud seadusega. Seega ei ole alust ilmselgete menetluslike eksimuste puudumisel kahelda vastavate pädevus-, menetlus- ja vorminõuete täitmises (näiteks vastuvõtmise pädevuses PS § 59 kohaselt ja avaldamises PS § 3 lg 2 kohaselt). Ei ole alust seada kahtluse alla kooskõla ka õigusselguse põhimõttega PS § 10 ja PS § 13 lg 2 kohaselt. Töö autori hinnangul on eraldiste regulatsioonist selgelt mõistetav, kes, millistel tingimustel ning palju riigilt toetust saab. Seega on autori hinnangul regulatsioon formaalselt põhiseaduspärane.

Regulatsioon on materiaalselt põhiseaduspärane, kui see on kooskõlas põhiõiguste ning põhiseaduse üldpõhimõtetega.¹⁴⁵ Kõnealune põhiõigus on PS § 48 kohane ühinemisvabadus ja konkreetsemalt esimese lõike teisest lausest tuletatav erakonnapõhiõigus. PS § 48 kohane ühinemisvabadus kohustab riiki looma õigusliku raamistiku, mis võimaldab mittetulundusühingutel tegutseda, sh tuleb neile tagada omandiõigus ja muud põhiõigused.¹⁴⁶ Lisaks õiguslike võimaluste tagamisele peab riik hoolitsema selle eest, et ühingud saaksid

¹⁴⁴ Vt ka RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 106; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8.

¹⁴⁵ Vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94.

¹⁴⁶ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/1.

tegutseda kaitstult teiste isikute eest.¹⁴⁷ Ühingute avalikest vahenditest rahastamine on üks selline võimalik meede.¹⁴⁸ PS tekstist on aga tuletatav ka erakonnapõhiõigus, mis tagab erakondadele võrreldes teiste mittetulundusühingutega ulatuslikuma kaitse ning riigi kohustuse erakondi võrdselt rahastada.¹⁴⁹ Seda seetõttu, et hoolimata sellest, et väliselt sarnanevad erakonnad tavalise eraõigusliku mittetulundusühinguga (näiteks on mõlemad vabatahtlikud immateriaalsel eesmärgil tegutsevad ühendused), on erakonnal hoopis tihedam seos demokraatia põhimõttega.¹⁵⁰

Tihe seos väljendub selles, et erakond toimib kui rahva poliitilise tahte formuleerija, mis teeb temast demokraatia aluspõhimõtte olemusliku osa.¹⁵¹ Seega saab järeldada, et põhiseadus kohustab riiki toetama erakondade kui ühingute tegutsemist. Seda saab tagada näiteks läbi nende avaliku rahastamise, mida tuleb kohaldada kõikidele erakondadele tulenevalt mh erakonnavõrdsusest¹⁵² võrdsel tingimustel. Avalik rahastamine aitab vältida sealjuures ka olukorda, kus erakond sõltuks ühe või väheste suurtoetajate annetustest, kes vastutasuks võivad oodata erakonnalt oma huvide edendamist.¹⁵³ Eesti õigusega saab siinkohal paralleeli tuua ka Saksa õigusest (GG art 21), kus riigil on kohustus luua erakonde toimimiseks hädavajalikud tingimused, nende hulka kuulub ka erakondade jaoks miinimumrahastuse tagamine eeskätt valimistel osalemiseks.¹⁵⁴

Iseenesest on erakonnaseadust lugedes selge, et nimetatud rahastamise viis riigieelarvest on seaduse tasandil ette nähtud. Regulatsioon on ette nähtud kaheosalisena. Üks osa sellest on mõeldud erakondadele, kes on Riigikogu valimistel ületanud valimiskünnise (viis protsenti üleriigilistest häältest). Teine osa on mõeldud erakondadele, kes on saanud vähem kui viis protsenti üleriigilistest häältest, kuid rohkem kui kaks protsenti. Selline regulatsioon annab võimaluse näiteks uutele erakondadele, kes ei ole veel piisavalt populaarsust jõudnud koguda Riigikogu valimistel valituks osutumiseks, kuid on piisavalt tõsiseltvõetavad, et vääriks siiski võimalust Eesti poliitikasse panustamiseks. Nimetatud vajadusele selliseid erakondi toetada on viidanud mh juba

¹⁴⁷ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/12.

¹⁴⁸ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/12.

¹⁴⁹ Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003/Eriväljaanne.

¹⁵⁰ Ernits (viide 6), lk 288.

¹⁵¹ Ernits (viide 6), lk 292.

¹⁵² Ernits (viide 6), lk-d 292 ja 293; Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003/Eriväljaanne.

¹⁵³ Tupay, P. K. Erakond Eesti moodi. – Postimees 16.02.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7180785/paloma-kroot-tupay-erakond-estti-moodi> (27.04.2026).

¹⁵⁴ Kluth, W. GG Art 21. Rn 188. – Epping, V., Hillgruber, C. (toim). BeckOK Grundgesetz, 64. edition. München: C. H. Beck 2025.

1994. aastal tollane Riigikogu õiguskomisjoni esimees Daimar Liiv.¹⁵⁵ Demokraatlik süsteem peab olema avatud ja võimaldama uute poliitiliste jõudude teket ning erakondadele mõeldud toetus ja kaitse peaks katma ka neid, kellel ei ole eelmised valimised just kõige paremini õnnestunud.¹⁵⁶ Töö autor järeldab, et EKS § 12⁷ lg 2 kujul on tegemist EKS § 12⁷ lg-t 1 laiendava mehhanismiga, mille eesmärk on kaitsta poliitilist mitmekesisust ning anda ka uutele tulijatele riigi poolt võimalus ja toetus enda eesmärkide elluviimiseks. Sestap leiab autor, et praegusel kujul mitmeosaline eraldiste maksmise regulatsioon on PS § 48 mõttega, mille kohaselt tuleb erakondade tegevust riigi poolt toetada, kooskõlas.

Lisaks kõnealuse põhiõiguse kontekstile tuleks meedet analüüsida ka põhiseaduse üldpõhimõtteid arvestades, millest kõnealune on demokraatia aluspõhimõte (PS § 1 lg 1). Kui vaadata nimetatud meedet ja selle eesmärki PS § 1 lg 1 valguses, võib öelda, et tegemist on igati tervitatava lahendusega. Demokraatia põhimõte sisaldab mh eesmärki “kõigi huvidega arvestada”¹⁵⁷ ning andes võimaluse nii populaarsetele kui ka vähempopulaarsematele erakondadele enda huvide väljendamiseks (vt eeltoodu) saab kindlasti teenida ka PS § 1 lg 1 mõtet. Demokraatia tagamiseks peab olema ka vähemusel võimalus tõusta ausas vastasseisus enamuseks¹⁵⁸ ning riigipoolne toetus vähemusele aitab seda kindlasti saavutada. Seega on kõnealune regulatsioon ka demokraatia aluspõhimõttega kooskõlas.

Samas toob töö autor välja, et selline mehhanism ei laiene hoolimata oma eesmärgist ja konstruktsioonist sellegipoolest kõigile. Riigieelarve eraldisest jäävad ilma need, kelle toetus Riigikogu valimistel on jäänud alla kahe protsendi. See tähendab, et sugugi mitte kõik erakonnad ei pruugi riigieelarvest ikkagi olla toetatud. Näiteks 2023. aasta valimistel sai alla nimetatud protsendi hääli erakond Eestimaa Rohelised¹⁵⁹ ja 2019. aasta valimistel Eestimaa Rohelised, Elurikkuse Erakond, Eesti Vabaerakond ja Eestimaa Ühendatud Vasakpartei¹⁶⁰. Nimetatud erakonnad EKS kohasele riigieelarvelisele eraldisele õigust ei saanud. Riigieelarvelisele eraldisele

¹⁵⁵ VII Riigikogu, IV istungjärk, täiskogu korraline istung 16.02.1994. Erakonnaseaduse eelnõu teine lugemine. D. Liiva sõnavõtt. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199402161400> (27.04.2026).

¹⁵⁶ Ernits (viide 149).

¹⁵⁷ Maruste (viide 58), lk 66.

¹⁵⁸ Maruste (viide 58), lk 67.

¹⁵⁹ Hääletamis- ja valimistulemus. Riigikogu valimised 2023. Valimiste arhiiv. Valimiste veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://rk2023.valimised.ee/et/election-result> (27.04.2026).

¹⁶⁰ Hääletamis- ja valimistulemus. Riigikogu valimised 2019. Valimiste arhiiv. Valimiste veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://rk2019.valimised.ee/et/election-result/election-result.html> (27.04.2026).

pole õigust ka üksikkandidaatidel, see tuleneb sätte sõnastusest (“Riigikogus esindatud erakonnal” ja “Riigikogu valimistel osalenud erakond”), kuid kuna käesoleva töö fookus on erakondadel, ei asu autor üksikkandidaate analüüsi esemeks seadma.

Kui eraldisest kui olemuslikult soodustusest jäävad seaduse kohaselt ilma osad erakonnad, võiks tekkida küsimus, kas nimetatud olukord on võrdsuspõhiõigusega kooskõlas. PS § 12 lg 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Kuigi põhimõtte sisaldab sõnastust “seaduse ees”, peab seadusandja juba seaduse vastuvõtmisel võrdsuspõhimõttega arvestama.¹⁶¹ See tähendab, et riigieelarvelise eraldise regulatsioon peab juba seaduse enda tasandil olema võrdsuspõhiõigusega kooskõlas. Praegusel juhul on PS § 12 tunnuste loetelust kõnealuseimad poliitilised veendumused ja ka sotsiaalne seisund, mida võiks siit loetelust välja tuua kui just keskseid tegureid, mis erakondade omavahelises võrdluses eristuda võiksid. Samas pole PS § 12 lg 1 teises lauses toodud loetelu olemuselt ammendav, mis tähendab, et võrdlemisel tuleb silmas pidada ka seda, mis jääb nimetatud loetelust välja. Tasub ka üle mainida, et erakondade võrdsust rõhutab veel PS § 48 lg 1 teises lauses sisalduv erakonnavõrdsus, mis eeldab erakondadele võrdsete võimaluste loomist¹⁶². Seda olulisem on peatuda kirjeldatud ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasusel.

Erinev kohtlemine on vastuolus võrdsuspõhiõigusega, kui ebavõrdne kohtlemine ei ole põhiseaduspärane. Põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb üldjuhul rakendada kaheastmelist kontrolliskeemi. Esiteks tuleb määratleda konkreetne lähtekoht, mille alusel võrreldavaid grupe moodustada¹⁶³ ja tuvastada ebavõrdne kohtlemine¹⁶⁴ ning teisel astmel peatuda sellel, kas ebavõrdne kohtlemine ka põhjendatud on¹⁶⁵. Esimesel astmel tuleb lähtekoht määratleda selliselt, et konkreetse diferentseerimise aspektist on võrreldavad analoogilises olukorras.¹⁶⁶ Riigikohtu

¹⁶¹ RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17.

¹⁶² Ernits (viide 6), lk-d 292 ja 293; Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003/Eriväljaanne.

¹⁶³ RKPJKo 01.07.2010, 3-4-1-7-10, p 9.

¹⁶⁴ Vt nt RKÜKo 14.05.2025, 3-22-246, p-d 36–39; RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p-d 50 ja 51; Ernits (viide 74), lk 65.

¹⁶⁵ Kivioja, Muller, Oja, PSK (2020) § 12/21.

¹⁶⁶ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 40; vt ka RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 57; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 42.

praktikas on võrreldavad grupid moodustatud mh nende ühisosa leidmise kaudu.¹⁶⁷ Riive tuvastamiseks on vaja leida võrreldavate isikute lähim ühine soomõiste (*genus proximum*) ning seejärel kirjeldada väidetavat ebavõrdset kohtlemist (*differentia specifica*).¹⁶⁸

Seega tuleks praegusel juhul võrrelda omavahel erakondi, kellest ühtedel on õigus riigieelarvelisele eraldisele ja teistel mitte. Ühisosa ja ühine soomõiste on mõlema juriidiline staatus erakondadena ning erinev kohtlemine seisneb asjaolus, et ühel grupil on eraldisele õigus ja teisel mitte. Oletame, et Riigikogu valimistel on olnud kaks erakonda, kellest üks on saanud seitse protsenti häälest ning teine, kes on saanud ühe protsendi häälest. Mõlemad on oma olemuselt erakonnad, s.t vastavad mõlemad ühesuguselt EKS § 1 erakonna mõiste kontseptsioonile. Seega on nad ka mõlemad poliitiliste vaadete esindajad ning varaliselt ja sotsiaalselt printsipi sarnased isikud (ehk teatud mittetulundusühingu tunnustega eraõigusliku juriidilise isiku erivormid). Nendest esimene saab riigieelarvest eraldist proportsionaalselt Riigikogus saadud kohtade arvule (EKS § 12⁷ lg 1). Teine aga eraldist ei saa. Selles seisneb ebavõrdne kohtlemine. Kas see on põhjendatud, on aga järgmine küsimus.

Isikute erinev kohtlemine ei ole automaatselt võrdsuspõhiõiguse rikkumine.¹⁶⁹ Võrdsuspõhiõigust on rikutud juhul, kui erinev kohtlemine pole formaalselt või materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel on oluline analüüsida, kas erinevat kohtlemist sätestav norm on kehtestatud kooskõlas pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega, parlamendireservatsiooni põhimõtet arvestades ning õigusselgena.¹⁷⁰ Kuivõrd regulatsioon on kehtestatud seadusega, ei saa kahelda pädevus-, menetlus- ja vorminõuete täitmises, nagu ei saa kahelda ka parlamendireservatsiooni põhimõtte täitmises PS § 3 lg 1 esimese lause mõttes, mis eeldab, et mh põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja¹⁷¹. Alust ei ole kahelda ka õigusselguse põhimõtte järgimises, mille kohaselt peab olema põhiõigust riivav seadus piisavalt selgelt määratletud (vt ka eelnev analüüs).¹⁷² Sestap järeldeb autor, et kehtiv

¹⁶⁷ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 108; RKPJKo 31.01.2025, 5-24-26/18, p 58; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 63; RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 45.

¹⁶⁸ Ernits (viide 74), lk 65; vt ka RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 93; RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47; RKPJKo 16.11.2003, 3-4-1-6-03, p 18.

¹⁶⁹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 20.

¹⁷⁰ Kivioja, Muller, Oja, PSK (2020) § 12/21.

¹⁷¹ Madise, Ü. PSK (2020) § 3/3. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

¹⁷² Ernits, Jäätma (viide 85), lk 97.

riigieelarveliste eraldise maksmise süsteem on võrdsuspõhiõiguse vaatest formaalselt põhiseaduspärane. See aga ei tähenda, et ebavõrdne kohtlemine ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas oleks ning selle analüüsimisega autor jätkabki.

Riive materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb selgitada välja, kas erineval kohtlemisel on legitiimne eesmärk. Kui see puudub, on ebavõrdne kohtlemine lubamatu.¹⁷³ PS § 12 lg 1 kujul on tegemist hoolimata oma sõnastusest lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil.¹⁷⁴ Tulenevalt eeltoodud sätte eesmärgist ja kujunemisloost saab võtta seisukoha, et riigieelarvelise eraldise maksmine ning seda ühtedele ja mitte teistele on põhjendatud sellega, et eeskätt rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja tahte populaarseimad väljendajad oleks enda tegutsemiseks vajalikult varustatud. Iseenesest on legitiimne eesmärk olemas – toetada riigi poolt peamisi, populaarsemaid rahva tahte väljendajaid. Lisaks hõlmab eesmärk ka selliste erakondade toetamise, kes ei ole valimistega parlamenti pääsenud, kuid siiski arvestatava hulga rahva eest seisjad. Seega ei piirdu soodustav meede vaid kõige populaarsemate erakondadega, vaid on disainitud ka kaitsma nendest vähempopulaarsemaid. Meie demokraatia loomulikuks osaks saab pidada vähemuse võimalust saada ühel hetkel enamuseks.¹⁷⁵ Riiklik rahastamine peakski olemuselt jätma ukse lahti uutele tulijatele, aga võimaldama ka tugevamatel erakondadel oma positsiooni säilitada.¹⁷⁶ Töö autori hinnangul on sellise meetme eesmärk igati kooskõlas kõnealuse PS § 1 lg 1 kohase demokraatia põhimõttega ning sestap ka legitiimne.

Järgmisena tuleb peatuda sellel, kas piirang ehk ebavõrdne kohtlemine ise on mõistlik¹⁷⁷ ja asjakohane¹⁷⁸. Erineva kohtlemise mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ning tekitatud erineva olukorra raskust.¹⁷⁹ Töö autor on seisukohal, et ebavõrdne kohtlemine on mõistlikult ja asjakohaselt põhjendatud. Riigieelarvelise eraldise näol

¹⁷³ RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 30; RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11, p 23.

¹⁷⁴ RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56; RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 31; RKPJKo 17.04.2026, 5-25-67/20, p 53; RKPJKo 31.01.2025, 5-24-26/18, p 63.

¹⁷⁵ Vt ka Frankenberg, G. The Oxford handbook of comparative constitutional law. Oxford: Oxford University Press 2012, lk 258.

¹⁷⁶ Madise, Ü. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica 2003/Eriväljaanne.

¹⁷⁷ RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 68; RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56; RKHKo 12.12.2006, 3-3-1-65-06, p 25.

¹⁷⁸ RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p-d 57 ja 58; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 37.

¹⁷⁹ RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 68; RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47; RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 32.

on tegemist tuluallikaga, mis on kõigist neljast kaalukaim. Näiteks aastal 2025 moodustas väljamakstud riigieelarvelise eraldise kogusumma peaaegu viis miljonit.¹⁸⁰ Laias laastus moodustas see ligi ühe protsendi kõnealuse aasta Siseministeeriumi (kui eraldist väljamaksva asutuse) kuludest, sealjuures olid nende kulud eelarve järgi ligikaudu 551 miljonit (2025. aasta riigieelarve seadus). See tähendab, et ainuüksi erakondade toetamine on eelarves arvestaval kohal. Autor leiab, et seda fakti arvestades ei oleks mõeldav, et riik maksaks eraldisi ka muudele erakondadele, sest vastasel juhul võib tekkida potentsiaalne probleem riigi rahalistes vahendites. Võrdse kohtlemise nõudest tulenevalt ei saa teha ka liiga suuri kulutusi riigieelarvest, vastasel juhul oleks riigi majanduse tõhus toimimine kui ka oluline põhiseaduslik väärtus ohustatud.¹⁸¹ Riigieelarvelise eraldise maksmise kohustus on riigi poolt võetud vabatahtlikult ja see on aastaid olnud kaalukaim tuluallikas erakondade jaoks. Tasub veel mainida, et riigieelarvest eraldatud summa eraldiste maksmiseks on olnud nii minevikus kui on ka järgmistel aastatel täielikult kasutusel ehk olemasolevat summat rakendatakse parimal võimalikul viisil.¹⁸² Sellest järeldab autor, et erineva kohtlemise eesmärk on võrdluses erineva kohtlemise raskusega kaalukas. Arvestades, et praegune regulatsioon aitab toetada ka vähempopulaarsemaid erakondi, kes ei ole veel näiteks parlamendis esindatud, siis ei kaalu igasugusele erakonnale toetuse mittemaksmine kui võrdsuspõhiõiguse riive üles kirjeldatud eesmärgi olulisust.

Kokkuvõtlikult, riik on võtnud endale kohustuse, mille väljund moodustab juba niigi valdava osa erakondade tuludest, seega ei saa võtta seisukohta, et riik peaks veelgi rohkem panustama ja toetama absoluutselt kõiki erakondi. Riigil on mõistlik ja asjakohane tugineda sellele, et toetuse saamise eeldus peaks ennekõike olema asjaolu, et erakonna tegevus on rahva kui kõrgeima tahte väljendaja seas vähegi populaarne. Ei ole mõeldav toetada igauhte sõltumata tema poliitilistest veendumustest ning nende populaarsusest ja seeläbi erakonna sotsiaalsest seisundist, sest selline toimimine läheks vastuollu omakorda järgmise põhiseadusliku väärtustega.

Veel ühe pooltargumendi regulatsiooni põhiseaduspärasusele saab tuua asjaolust, et kindlate poliitiliste vaadete esindamine ja sealjuures kindlas juriidilises vormis tegutsemine ei ole ei

¹⁸⁰ Tulude päringud. Päringud. Rahastamise aruanded. ERJK veebilehekülg. Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud> (27.04.2026).

¹⁸¹ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 424.

¹⁸² Riigi eelarvestrateegia 2026–2029. Tallinn: Rahandusministeerium 2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigi-eelarvestrateegia> (27.04.2026), lk 170.

eraldiseisvalt ega kogumis tunnused, mida puudutatu mõjutada ei saa. Võrdsuspõhiõiguse puhul on oluline märkida, et kui tegemist oleks tunnustega, mida erinevalt koheldud mõjutada ei saa (s.t tegemist on nendest sõltumatute tunnustega), nagu näiteks rass, vanus, emakeel jms, siis on vaja riive õigustamiseks leida kaalukamad põhjendused.¹⁸³ Tegutsedes aga kindlate poliitiliste vaadete esindamisel ning seda kindlas juriidilises vormis (erakonnana), on tegemist omadustega, mille erakond on ise valinud ja mida edaspidi mõjutada saab. Kindlasti on seeläbi tema populaarsus ühiskonnas kui määrav tegur toetuse saamisel omadus, mida ta vähemal või rohkemal määral ise kontrollida saab. Sellest tulenevalt ei pea olema riive õigustamiseks märgatavalt kaalukamat põhjendust ning töö autori hinnangul piisab lihtsustatult sellest, et kõiki ei saa avalikest vahenditest toetada. Kokkuvõtvalt, ebavõrdsel kohtlemisel on legitiimne eesmärk ning see on mõistlikult ja asjakohaselt põhjendatud, teisisõnu, see on ka materiaalselt põhiseaduspärane. Seega leiab töö autor, et riigieelarvelise eraldise maksmine praeguse regulatsiooni kohaselt on võrdsuspõhiõigusega (PS § 12 lg 1) kooskõlas. Arvestades, et vastuolu ei esine ka PS §-st 48 tuleneva ühinemisvabaduse ja erakonnapõhiõigusega ning PS § 1 lg 1 kohase demokraatia põhimõttega, on tegemist tervikuna põhiseaduspärase regulatsiooniga.

Olles nüüd pikemalt peatunud riigieelarveliste eraldiste teemal, käsitletakse edasi ka probleemkohta, mis tõstas töö eelmises alaosas liikmemaksude regulatsiooni ja nende tasumise madala distsipliini juures. Autor tõi illustreerimiseks näite, mis põhineb hüpoteesil, et liikmemaksude tähtsuse võimalik vähenemine võib lõppjärgus potentsiaalselt suurendada erakonna sõltuvust riigipoolsetest vahenditest. Nagu eelnevalt öeldud, tuleks sellist olukorda töö autori hinnangul vältida, selgitus on järgmine.

Juba liikmemaksude osatähtsuse vähenemine võib viia sõltuvuse suurenemiseni riigieelarvelistest eraldistest, aga ennekõike on tõsiseltvõetava probleemiga tegemist juhul, kui ka annetuste osatähtsus väheneb, muutes riigieelarvelised eraldised erakonna jaoks sisuliselt ainukeseks tuluallikaks. Eesti erakondade rahastamise süsteemi eesmärk ei ole muuta riiki erakondade ainurahastajaks ning seda saab tuletada nii eraldiste regulatsiooni kujunemisloost ja eesmärgist, aga ka rahastamise üldpõhimõttest, mille kohaselt on avalikud vahendid erakonna rahastamiseks printsiibis keelatud (v.a eraldised, EKS § 12¹ lg 3 esimene lause ja lg 2 p 2). Töö autor leiab, et erakondade rahastamine ainuüksi riigivahenditest viib olukorrani, kus erakond kui rahva

¹⁸³ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 32.

suveräänse tahte kujundaja ja väljendaja hoopis distantseerub temast. Autor asub siinkohal samale seisukohale, mille on võtnud ka õigusteadlane Paloma Krõõt Tupay ja mille kohaselt ei saa “riigi erakond” olla demokraatlik ning et erakonna mõte on olla inimeste ja mitte riigivõimu ruupor.¹⁸⁴ Erakond peaks toimima kui sild ühiskonna ja riigi vahel¹⁸⁵ ning võib keeruline rääkida olla sellisest sillast, kui tegevuseks vajalikud vahendid pärinevad ainuüksi ühelt poolelt.

Töö autor peab vajalikuks täiendavalt mainida, et olukord ei oleks aktsepteeritav ka siis, kui riigieelarvelised eraldised tähtsuse peaksid kaotama ning kogu rahastus eraõiguslikuks muutuks. Tulenevalt eeltoodust on riigipoolne rahastus demokraatia funktsioneerimiseks oluline väärtus (vt analüüs eespool). Siinkohal jõuab autor järelduseni, mille kohaselt on vältimatult oluline pöörata tähelepanu sellele, et erakondade rahastusbaas oleks oma olemuselt mitmekesine, sisaldades endas nii riigi- kui ka ühiskonnapoolset panust. Demokraatliku riigikorralduse toimimine eeldab avalikest vahenditest võrdsuse põhimõttel raha eraldamist, aga samas ka erarahastuse võimaldamist.¹⁸⁶

Kokkuvõtvalt on autor seisukohal, et riigieelarveliste eraldiste süsteemi toimimine Eestis on põhiseadusega kooskõlas, sealjuures ei esine vastuolu PS § 1 lg 1 kohase demokraatia põhimõttega ega PS § 48 kohase ühinemisvabadusega ja selle esimese lõike teise lause kohase erakonnapõhiõigusega. Lisaks, hoolimata sellest, et riigieelarvelise eraldise maksmise süsteem ei ole mõeldud toetama absoluutselt kõiki erakondi, ei ole selline ebavõrdsus põhiseadusest tuleneva võrdsuspõhiõigusega (PS § 12 lg 1) vastuolus.

Töö autor toob täiendavalt tähelepanu siiski murekohale, mis võib potentsiaalselt tõstatuda seondult riigieelarveliste eraldistega, aga ka kindlasti eelmises peatükis käsitletud liikmemaksudega. Autori hinnangul on tuleviku tarbeks vajalik rakendada ennetavaid meetmeid, et vältida olukorda, kus erakondade rahastus koondub ainuüksi kas riigi või eraisikute kätte. Kuivõrd erakondade liikmemaksude tasumine on üks osa erakondade rahastamise süsteemi mitmekesisusest, millel on omakorda oluline roll demokraatlikus riigikorralduses, leiab töö autor, et erakondade liikmemaksude kogumise distsipliini on vajalik tõsta. Konkreetse

¹⁸⁴ Tupay, P. K. Erakond Eesti moodi. – Postimees 16.02.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7180785/paloma-kroot-tupay-erakond-estti-moodi> (27.04.2026).

¹⁸⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31.

¹⁸⁶ Kalmo, Kask, PSK (2020) § 10/35.

lahendusettepaneku sõnastab ja seda selgitab autor töö kolmandas peatükis ning piirdub siinkohal üldisema orientiiriga nii olevikuks kui tulevikuks – säilitada võimalikult ulatuslikult erakondade rahastamisallikate mitmekesisus.

2.4. Annetused

2.4.1. Ülevaade regulatsioonist

EKS § 12³ lg 1 kohaselt on annetus sama seaduse tähenduses Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sealhulgas teenus, kuid välja arvatud vabatahtlik töö. Lõike 1¹ kohaselt sätestab erakonna juhatus annetuse vastuvõtmise korra, mis avalikustatakse erakonna veebilehel. Juhul, kui tehtud annetus ei vasta lõike 1 tingimustele, on tegemist keelatud annetusega (lõige 2). Sama lõige sätestab ka näitliku loetelu keelatud annetustest. Keelatud annetused on eelkõige:

- anonüümne annetus (p 1);
- juriidilise isiku annetus (p 2);
- kaupade, teenuste või varaliste õiguste loovutamine või kasutusse andmine erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule (p 3);
- tavapäraselt siduvatest kohustustest vabastamine (p 4);
- erakonna vastu suunatud nõudest loobumine (p 5);
- kolmandate isikute poolt erakonna eest erakonna teadmisel viimase kulutuste tasumine või erakonnale soodustuste tegemine, välja arvatud juhtudel, kui selliste kulutuste tasumine või soodustuste tegemine on kättesaadav tavapärasel majandustegevuses ka teistele isikutele (p 6);
- annetus, mis on tehtud füüsilise isiku vahendusel ja kolmanda isiku vara arvelt (p 7);
- välismaalaste annetused, välja arvatud Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega isikute annetused (p 8).

EKS § 12⁴ sätestab keelatud annetuse vastuvõtmise tagajärje. Üldreeglina tuleb erakonnal võimaluse korral keelatud annetus viivimatult tagastada selle teinud isikule (lg 1). Kui seda ei ole võimalik teha, on erakond kohustatud rahalise annetuse kandma viivitamata riigieelarvesse (lg 2). Kui aga tegemist on mitterahalise annetusega, müüb erakond keelatud annetuse turuhinnaga (lg 3). Juhul, kui keelatud annetuse korral ei toimita vastavalt seadusele, on ERJK-l kui järelevalveorganil õigus teha erakonnale ettekirjutusi (EKS § 12¹¹ lg 1). Viimaste täitmata jätmisel on ERJK-l õigus rakendada sunnimeetmena sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses¹⁸⁷ sätestatud korras kuni 15 000 eurot (EKS § 12¹² lg 1).

Keelatud annetuse tegemisel ja vastuvõtmisel saab olla ka karistusõiguslik tagajärg. EKS § 12¹⁸ kohaselt on väärtelise karistatav erakonnale keelatud annetuse tegemine või selle vastuvõtmine. Samas ei ole väärtelise menetluse alustamine vajalik, kui keelatud annetuse tegija või vastuvõtja esitab ERJK-le 30 päeva jooksul alates hetkest, millal ta keelatud annetusest teada sai või teada saama pidi, keelatud annetuse kohta teabe (EKS § 12⁴ lg-d 6 ja 7). Juhul, kui keelatud annetuse ulatus ületab 40 000 eurot, on tegemist kuriteoga karistusseadustiku¹⁸⁸ (KarS) kohaselt. Vastav säte on KarS § 402¹, mille kohaselt keelatud annetuse tegemise või selle vastuvõtmise eest suures ulatuses (ehk ületades 40 000 eurot, KarS § 12¹ p 2) karistatakse rahalise karistusega, mis jääb füüsilise isiku puhul vahemikku kolmkümmend kuni viissada päevamäära, sõltudes süüdlase sissetulekust (KarS § 44 lg 1) ning juriidilise isiku puhul vahemikku 4000 kuni 40 000 000 eurot, sõltudes tema käibest (KarS § 44 lg-d 8 ja 9).

2.4.2. Juriidilise isiku annetuse keeld ja kõnealused põhiõigused

Nagu öeldud, on igasugune juriidilise isiku poolt tehtav annetus erakonnale seadusega keelatud (EKS § 12³ lg 2 p 2). Seadus ei täpsusta, millise juriidilise isiku poolt tehtav annetus keelatud on, millest tuleks järeldada, et keelatud on igasuguse juriidilise isiku annetus. Kuna Eesti õiguse kohaselt jagunevad juriidilised isikud eraõiguslikeks ja avalik-õiguslikeks (TsÜS § 24 teine lause), on keelatud mõlema annetused. Seega on reegel, et eraõiguslike juriidiliste isikutena

¹⁸⁷ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 20.02.2024, 2.

¹⁸⁸ Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.

äriseadustiku¹⁸⁹ (ÄS) alusel tegutsevad äriühingud – täisühingud, usaldusühingud, osaühingud, aktsiaseltsid (ÄS § 2 lg 1 esimene lause) – ei või erakonnale annetust teha ja ühtlasi ei või seda teha ka tulundusühistuseaduse¹⁹⁰ (TÜS) alusel tegutsevad tulundusühistud (TÜS § 1 lg 1, ÄS § 2 lg 1 esimene lause), mittetulundusühingute seaduse¹⁹¹ (MTÜS) alusel tegutsevad mittetulundusühingud (MTÜS § 2 lg 1 esimene lause) ega sihtasutuste seaduse¹⁹² (SAS) alusel tegutsevad sihtasutused (SAS § 1 lg 1). Avalik-õigusliku juriidilise isikuna ei või annetust teha mh riik ega ka kohaliku omavalitsuse üksus (TsÜS § 25 lg 2). Samas peab töö autor vajalikuks välja tuua, et avalik-õiguslik juriidiline isik ei saa niikuinii erakonda rahastada (v.a riigieelarveliste eraldiste maksmine), kuivõrd see on EKS § 12¹ lg 3 esimese lausest tuleneva põhimõtte kohaselt keelatud. Seetõttu ei ole juriidilise isiku annetuse keeld avalik-õiguslikule juriidilisele isikule ainuke takistus erakonna rahastamiseks, mistap seab autor edasise analüüsi fookusesse vaid eraõiguslikud juriidilised isikud, kellele on juriidilise isiku annetuse keeld ainuke takistus selle tegemiseks.

Teatavasti tunnustab Eesti õiguskord õigussubjektidena ainult füüsilisi ja juriidilisi isikuid, nendest viimaste annetused on tingimusteta keelatud. Kuivõrd annetada võivad eeltoodud isikutest vaid ühed, on tegemist vähemalt esmapilgul vägagi piirava regulatiivse meetmega. Kas selline meede on põhiseadusega kooskõlas, asub töö autor järgnevalt analüüsima.

Etteruttavalt peab töö autor vajalikuks siinkohal välja tuua, et kuivõrd juriidilise isiku annetuse keelu kujul on tegemist potentsiaalselt intensiivselt põhiõigusi riivava meetmega ning sellise piirangu adressaate on olemuselt rohkem kui üks (vt ka järgnev analüüs), siis peatutakse töö raame arvestades annetuse peatüki all just ennekõike juriidilise isiku annetuse keelu põhiseaduspärasuse küsimusel. Nimetatud võimalikule probleemile iseloomulikku olulisust kajastavad ka mh mitmed meedia vahendatud juhtumid¹⁹³, millel peatub autor ka edasiselt.

¹⁸⁹ Äriseadustik. – RT I, 06.07.2023, 131.

¹⁹⁰ Tulundusühistuseadus. – RT I, 13.02.2026, 18.

¹⁹¹ Mittetulundusühingute seadus – RT I, 23.12.2022, 15.

¹⁹² Sihtasutuste seadus. – RT I, 23.12.2022, 31.

¹⁹³ Vt nt Kook, U., Krjukov, A., Raiste, A. (toim). Kahtlustuse järgi tehti Isamaale 330 000 euro ulatuses keelatud annetusi. – Eesti Rahvusringhääling 25.11.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609867302/kahtlustuse-jargi-tehti-isamaale-330-000-euro-ulatuses-keelatud-annetusi> (27.04.2026); Tooming, M. (toim). ERJK: Võrklaeva osalemine reklaamis oli keelatud annetus. – Eesti Rahvusringhääling 23.01.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609583986/erjk-vorklaeva-osalemine-reklaamis-oli-keelatud-annetus> (27.04.2026).

Nagu eelnevast tuleneb, saab juriidilised isikud praeguses kontekstis laias laastus kaheks grupiks jagada – äriühinguteks ning mittetulundusühinguteks ja sihtasutusteks. Äriühingute puhul on tegemist PS § 19 lg 1 kohase nn üldise vabaduspõhiõiguse riivega, millega on kaitstud, nagu ka varasemalt töös välja toodud, isiku õigus ise otsustada, mida teha või tegemata jätta ning kuidas oma elu kujundada ja ennast teostada. PS § 19 lg 1 rikkumist ei saa asuda tuvastama, kui riivatud on mõne erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala.¹⁹⁴ Nagu ka varasemalt töös viidatud, võiks tekkida küsimus, kas selline eriline vabaduspõhiõigus saaks PS § 32 kohane omandipõhiõigus olla. Töö autor seab analüüsikeskmesse siiski üldise vabaduspõhiõiguse ning selgitab seda järgmiselt.

PS § 19 lg-1 1 on praktiline tähendus vaid olukordades, kus meede ei riiva mitte ühegi teise erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala.¹⁹⁵ See tähendab, et üldine vabaduspõhiõigus on kõnealune ainuüksi siis, kui omandipõhiõiguse kaitseala ei ole riivatud. Sestap tuleks püstitada küsimus võimaliku omandipõhiõiguse riive kohta. Riive väljaselgitamiseks tuleb esiteks määratleda kõnealuse põhiõiguse kaitseala. Esemeliselt on nimetatud õigusega hõlmatud isiku omandis oleva vara vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine.¹⁹⁶ Vara võivad moodustada vallasasjad, kinnisasjad, intellektuaalse vara hulka kuuluvad õigused kui ka nõudeõigused.¹⁹⁷ Kindlasti on esemelises kaitsealas ka raha.¹⁹⁸ Isikulise kaitseala poolest on tegemist igaühepõhiõigusega¹⁹⁹, s.t see laieneb ka juriidilistele isikutele, sh äriühingutele. Seega on kõnealune rääkida äriühingu vara vabast kasutamisest ja käsutamisest kui omandipõhiõigusega kaitstavast õigusest. Põhiõiguse riivega on tegemist juhul, kui põhiõiguse kaitsealasse kuuluvat tegevust, omadust või seisundit on mõjutatud põhiõiguse kandja jaoks ebasoodsalt.²⁰⁰ Kuigi juriidilise isiku annetuse keeluga piiratakse äriühingu õigust oma vara vabalt kasutada ja käsutada, ei leia autor, et tegemist on siiski kõnealuse kaitseala riivega.

Juriidilise isiku annetuse keelu mõte on välistada olukord, kus annetuse tegija isik pole tuvastatav, seda kinnitab regulatsiooni kujunemislugu ja eesmärk (vt varasemalt väljatoodu). Keelu mõte ei ole välistada varaline tehing omaette. Töö autor on seisukohal, et üldise vabaduspõhiõiguse ja

¹⁹⁴ RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 16.

¹⁹⁵ Ernits (viide 74), lk 46.

¹⁹⁶ Ots, Kelli, Roosma, PSK (2020) § 32/1.

¹⁹⁷ Paal, TsÜSK § 66/3.

¹⁹⁸ RKTko 23.10.1997, 3-2-1-116-97; RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18.

¹⁹⁹ Ots, Kelli, Roosma, PSK (2020) § 32/1; Ernits (viide 74), lk 61.

²⁰⁰ RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 23; vt ka RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

omandipõhiõiguse piiritlemise küsimuses tuleb fookusesse seada piirangu tegelik mõte ja raskuskese ning praegusel juhul on fookuses ennekõike vältida erakonna toetamine viisil, mille puhul ei ole üheselt selge, kes täpselt selle taga on.

Riigikohus on varasemalt võtnud seisukoha PS § 19 kohaldamise kasuks olukorras, kus jahimehe relvaloa pikendamisest keeldumisel tekkis küsimus kahe põhiõiguse eristamise osas. Riigikohus seadis fookusesse üldise vabaduspõhiõiguse, kuivõrd raskuskese oli kuriteo eest karistatud isiku poolt relvaga jahi pidamisel, mitte relva kui enda omandi kasutamisel.²⁰¹ Analooget seisukoha peaks ka praegusel juhul võtma. Keelu fookus ei ole omandi kasutamisel ja käsutamisel, vaid rahastamise läbipaistvuse ja avalikkuse kindlustamisel. Sestap järeldab töö autor, et riivatakse hoopis õigust enda väärtuste ja eesmärkide eest seisva poliitilise võimu toetamisele, mis eesmärgist lähtuvalt peab toimuma läbipaistvalt ja avalikult. Selline riivatud õigus langeb just PS § 19 lg 1 vaba eneseteostuse kaitsealasse, mis oma olemuselt on niikuinii kui *lex generalis* ja kohaldub, kui eriline vabaduspõhiõigus kõnealune ei ole. Kuivõrd omandipõhiõigus kõnealune ei ole, koostab autor äriühingutega seonduva analüüsi üldisest vabaduspõhiõigusest lähtuvalt.

Mittetulundusühinguid ja sihtasutusi kaitseb ka PS § 48, mis rõhutab, nagu omandipõhiõigus, aga justkui erinormina, oma vahendite vaba kasutust (vt eelpool). Seega on viimaste puhul riivatud ennekõike ühinemisvabadust. Kuivõrd riive on määratletav kui põhiõiguse kaitsealasse kuuluva tegevuse ebasoodne mõjutamine²⁰² ning et juriidilise isiku annetuse keeld piirab vahendite vaba kasutust enda väärtuste ja eesmärkide eest seismiseks, on juriidilise isiku annetuste keelu kujul tegemist piiranguga, mis riivab nii põhiseaduslikku ühinemisvabadust PS § 48 mõistes ja õigust vabale eneseteostusele PS § 19 lg 1 mõistes. Järgnevalt peatub töö autor keelu kooskõlal põhiseadusega, alustades mittetulundusühingute ja sihtasutuste vaatest.

²⁰¹ RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p-d 1, 13, 22 ja 24.

²⁰² RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 23; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

2.4.3. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuse keelu põhiseaduspärasus

Nagu öeldud, peatub autor esmalt küsimusel, kas mittetulundusühingute ja sihtasutuste ühinemisvabaduse piiramine läbi annetuse tegemise keelamise on kooskõlas põhiseadusega. Meede on põhiseaduspärane, kui meetmega kaasnev kaitseala riive on põhiseaduslikult õigustatud. Kõnealune on põhiõigusena siinkohal PS § 48, millega on kaetud nii mittetulundusühingute kui ka sihtasutuste õigus oma vahendeid vabalt kasutada.²⁰³ Iga ühinemisvabaduse piirang on lubatav, kui see on sätestatud seadusega ja on proportsionaalne.²⁰⁴ Piirang on põhiõigusega seega vastuolus, kui see riivab selle kaitseala ning selline riive on põhiseaduslikult õigustamata.

Kõnealuse põhiõiguse – ühinemisvabaduse – isikuline kaitseala hõlmab kõiki inimesi ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid, mille tegevuse eesmärk seda võimaldab.²⁰⁵ Esemeline kaitseala katab ühinemist ja tegutsemist mittetulunduslikel eesmärkidel ja selle poolest erineb nimetatud põhiõigus näiteks PS § 31 kohasest ettevõtlusvabadusest.²⁰⁶ Ühinemisvabaduse esemelises kaitsealas on ka õigus enda tegevuseks vajalikke vahendeid vabalt kasutada.²⁰⁷ Põhiõiguse riive seisneb asjaolus, et nimetatud ühing ei saa erakonnale annetust tehes oma mittetulunduslike eesmärkide saavutamiseks tegutseda. Näiteks võib mittetulundusühingu tegutsemise keskne eesmärk olla seista kliimamuutuste vastu ning ta on leidnud ka vastava erakonna, kes saaks tema seisukohtade eest seadusandja tasandil seista. Mittetulundusühing saaks oma eesmärkide saavutamise kindlustamiseks erakonda toetada läbi annetuse tegemise, aga on sunnitud sellest loobuma, kuna tegemist on juriidilise isiku annetusega, mis on kehtiva regulatsiooniga keelatud. Selline olukord on käsitletav kui põhiõiguse kaitsealasse kuuluva tegevuse ebasoodne mõjutamine, teisisõnu riive.

Et riive oleks tervikuna põhiseaduspärane, peab sellel olema õiguslik alus ning see peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.²⁰⁸ Esmalt tuleb määratleda kõnealuse põhiõiguse piiriklausel. PS § 48 lg 1 esimese lause näol on tegemist lihtsa piiriklausliga põhiõigusega. See

²⁰³ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

²⁰⁴ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/11.

²⁰⁵ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/5.

²⁰⁶ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/7.

²⁰⁷ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

²⁰⁸ Maruste (viide 14), lk-d 269 ja 270; vt ka RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.

tähendab, et põhiõigust võib piirata eesmärkidel, mis ei ole PS-ga vastuolus.²⁰⁹ Ühtlasi võib piirang olla lubatud, kui see on kooskõlas PS-st tuleneva väärtuskorraga.²¹⁰ Sellest saab tuletada, et ühinemisvabaduse piirangut õigustaks igasugune eesmärk, mis on kooskõlas PS (alus)põhimõtetega. Nagu eelnevalt öeldud, peab riive olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärane.

Formaalse põhiseaduspärasuse nõue eeldab, et põhiõigusi piirav säte peab vastama pädevus-, menetlus-, ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.²¹¹ Seega tuleb kontrollida, kas piirang sisaldub õigustloovas aktis, milles piirangut saab reguleerida; kas piirang on piisavalt selge ja kas piirangu kohaldamise menetlus on reguleeritud.²¹² On selge, et piirang on reguleeritud erakonnaseaduse tasandil, mis on olemuselt vastav õigustloov akt. Ei ole alust ilmselgete menetluslike probleemide puudumisel kahelda vastavate pädevus-, menetlus- ja vorminõuete täitmises. Ei ole kahtlust ka selles, kas piirangu kohaldamise menetlus on reguleeritud. Võimalik probleem tõstatub juriidilise isiku annetuse keelu õigusselguse juures, mis seaks tervikuna kahtluse alla sellise piirangu (formaalse) õiguspärasuse. Kuivõrd õigusselguse probleem seondub juriidilise isiku annetuse keeluga tervikuna ning ei puuduta ainuüksi mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, peatub autor nimetatud võimalikul probleemil käesoleva peatüki teises pooles ning liigub siinjuures edasi piirangu materiaalse õiguspärasusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste aspektist.

Riive materiaalsel õiguspärasust hinnates tuleb vastata küsimustele, kas meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas, teisisõnu, kas see on proportsionaalne.²¹³ Oluline on hinnata ka vastavust põhiseaduse aluspõhimõtetele.²¹⁴ Proportsionaalsuse hindamise eelduseks on legitiimse eesmärgi tuvastamine, mida tegemata ei ole võimalik tõhusalt hinnata meetme

²⁰⁹ Vt nt RKTkm 13.05.2003, 3-2-1-49-03, p 34; RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 18; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 75; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 49; RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15, p 71; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 106; RKTko 05.02.2020, 2-18-8886/64, p 14; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 75.

²¹⁰ RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 26.

²¹¹ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 106; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40.

²¹² Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/24.

²¹³ Vt ka Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/31; RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²¹⁴ Vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94.

proportsionaalsust.²¹⁵ Seda asubki autor järgnevalt tuvastama. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuste keelamise eesmärk peab olema legitiimne.

Nagu varasemalt töös viidatud, ilmus juriidilise isiku annetuse keeld regulatsiooni 2004. aastal, kuigi keeld kohaldus vaid erakondadele, kellel oli õigus riigieelarvelisele eraldisele. Põhjuseks toodi eeskätt asjaolu, et iga annetuse taga peaks olema identifitseeritav inimene, mida ei ole võimalik tagada juriidilise isiku puhul. Sestap oli keskne eesmärk rahastamise avalikkuse tagamine.²¹⁶ Nii nagu ka kehtivas regulatsioonis, ei eristatud keelu kontekstis ka siis erinevaid juriidilisi isikuid ning annetuse tegemise keeld hõlmas neid kõiki olenemata vormist. Ka 2011. aastal juriidilise isiku annetuse keelu veelgi otsesemal väljatoomisel rõhutati eesmärgina erakondade rahastamise läbipaistvuse tagamist.²¹⁷ Töö autor järeldeb, et juriidilise isiku annetuse keelu eesmärk on tagada, et iga annetus oleks võimalik seostada konkreetse füüsilise isikuga ning välistada olukord, kus erakondade tegevust hakkavad oluliselt mõjutama läbi oma vahendite erinevad huvirühmad.

Põhiõiguse piirangu eesmärgi legitiimsus sõltub piiratava põhiõiguse reservatsioonist.²¹⁸ Eeltoodud analüüsist lähtuvalt on kõnealune põhiõigus lihtsa piiriklausliga, mis tähendab, et riivet õigustaks igasugune eesmärk, mis ei ole põhiseaduse ja selle (alus)põhimõtetega vastuolus. Kõnealune põhimõte on demokraatia aluspõhimõte. Kuna demokraatia põhimõte eeldab erakondade rahastamise läbipaistvust ja avalikkust ning seega lahutamatu ka erakondade kui rahva huvide esindajate vahendite läbipaistvust, siis on nimetatud keelu eesmärk autori hinnangul demokraatia põhimõttega igati kooskõlas. Et kaitsta demokraatiat, tuleb tagada erakondade rahastamise läbipaistvus, avalikkusel peab olema ülevaade selle osas, kes konkreetselt ja millises ulatuses on andnud erakonnale raha või muid hüvesid.²¹⁹ Seega on nimetatud eesmärk legitiimne.

²¹⁵ RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 31.

²¹⁶ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE) seletuskiri seisuga 2003. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2-b0f947d0993b/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellest-tulenevalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk-d 6 ja 7.

²¹⁷ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026), lk 6.

²¹⁸ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 113.

²¹⁹ Ernits, Jäätma (viide 85), lk 90.

Sellisele seisukohale on jõutud ka mh õiguskirjanduses.²²⁰ Järgmine küsimus on, kas kõnealune meede on sellise eesmärgi saavutamiseks sobiv.

Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist.²²¹ Seega on küsimus, kas mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuse keeld soodustab läbipaistva demokraatia tagamist. Tasub siinjuures välja tuua, et piirangu sobivuse kriteerium ei ole üksnes täidetud vaid siis, kui piirang ka reaalselt aitab kaasa eesmärgi saavutamisele, vaid piisab sellest, et eesmärki on põhimõtteliselt võimalik nimetatud meetmega saavutada.²²² Seega on tingimuse täitmiseks vaja vähemalt põhimõttelist võimalikkust, et annetuse keeld aitab tagada demokraatia aluspõhimõtte järgimist. Töö autor on seisukohal, et vähemalt selline võimalikkus on kindlasti olemas. Välistades juriidilise isiku annetuse võimaluse, välistatakse vähemalt teatud määral kahtlus selles osas, kes on tegelik annetuse teinud isik. See tähendab, et põhimõtteliselt on võimalik selliselt läbipaistva demokraatia suunas liikuda, mis ühtlasi tähendab, et annetuse keeld on meetmena eesmärgi saavutamiseks sobiv. Sellele vaatamata hakkavad küsitavused ilmnema selles, mis puudutab piirangu vajalikkust ja mõõdukust. Järgmine samm on peatuda vajalikkusel.

Abinõu vajalikkuse üle otsustamisel tuleb leida selline alternatiivne abinõu, mis koormaks põhiõiguste kandjat vähem, aga aitaks taotletavat eesmärki ellu viia sama efektiivselt kui algne abinõu.²²³ See tähendab, et sellise alternatiivse abinõu leidmisel ei oleks algne meede enam vajalik. Seega peaks siinkohal püstitama küsimuse, kas seadusandjal on võimalik kohaldada mõnda muud nimetatud eesmärgi saavutamiseks sobivat ja vähemalt sama efektiivset meetet, mis riivab põhiõigust vähem.²²⁴ Intensiivsemalt põhiõigusi riivavad meetmed saavad õigustatud olla vaid siis, kui põhiõigusi vähem riivavate vahenditega pole võimalik eesmärki selliselt saavutada.²²⁵ Siinkohal tasub mainida, et alternatiivse meetme puhul ei saa rääkida ükskõik millisest meetmest, mis saaks läbipaistvat demokraatiat tagada, vaid seda tuleb otsida eeskätt annetuste valdkonna piires pidades ühtlasi silmas nimetatud keelu adressaate. Seda seetõttu, et praktikas on võimalikud olukorrad, kus ühe grupi õigustesse sekkumise asemel saaks seda teise grupi õigustesse sekkumisega asendada. Sellisel juhul ei ole meede mittevajalik üksnes seetõttu, et oleks saanud

²²⁰ Ernits (viide 6), lk 297.

²²¹ RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p 33; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²²² RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 62; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 99.

²²³ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 182.

²²⁴ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²²⁵ RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 92.

piirata kellegi teise õigusi.²²⁶ Sellest saab tuletada, et keelatud annetuse sätte alternatiivi otsimisel tuleb fookusesse seada ennekõike mittetulundusühingud ja sihtasutused kui piirangu adreassaadid.

Esimene mõte, mis võiks siinkohal ette tulla, on piirangust loobumine. Sellisel juhul peaks mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuste piirangust loobumisega olema võimalik sama tõhusalt saavutada läbipaistvat demokraatiat. Kui lubada mittetulundusühingutele ja sihtasutustele annetuste tegemine erakonnale, ei ole võimalik annetuse puhul tuvastada konkreetset annetuse teinud isikut ning selline tuvastamine on hetkel just legitiimne eesmärk. Seega saab kiiresti jõuda järeldusele, et keelust loobumine ei aita sama tõhusalt tagada läbipaistvat demokraatiat.

Alternatiivne meede võiks olla keelu osaline kohaldamine, jättes selle alt välja vaid osad mittetulundusühingud ja sihtasutused. Samas saab võtta seisukoha, et keelu osaline kohaldamine ei aita praegust legitiimset eesmärki – läbipaistva demokraatia tagamist – vähemalt sama efektiivselt täita. Seda seetõttu, et keelu osaline kohaldamise korral on teatud osa mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul jätkuvalt ebaselge, kes on konkreetne annetuse teinud isik. Töö autor asub seisukohale, et juriidilise isiku annetuse keeld on mittetulundusühingute ja sihtasutuste suhtes eesmärgi saavutamiseks vähemriivavate, kuid vähemalt sama efektiivsete alternatiivide puudumisel vajalik meede. Järgmisena peatutakse meetme mõõdukuse küsimusel.

Küsimuses, kas meede on mõõdukas, on otsustav see, kas meetmega saavutatud legitiimne eesmärk kaalub üles riivist tingitud kahju.²²⁷ Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.²²⁸ Siinkohal võiks täpsuse huvides peatuda sellel, milline tagajärg võib kaasneda mittetulundusühingule või sihtasutusele, kui ta erakonnale annetust teha ei saa, sest läbi selle on võimalik täpsemal viisil iseloomustada ka põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust.

PS § 48 kohane ühinemisvabadus kaitseb teatavasti õigust oma vahendeid vastavalt ühingu vajadustele kasutada. See on vajalik selleks, et saavutada ühingu eesmäärke.²²⁹ Mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul on sellised eesmärgid lahutamatult seotud sooviga muuta ühiskonnas oma sõna kuuldavaks ning anda ühiskonda edasi oma arvamust.

²²⁶ Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/46.

²²⁷ Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/51.

²²⁸ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²²⁹ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

Ühinemisvabadus kaitseb arvamuste paljusust ning see on demokraatia alusväärtus.²³⁰ Seega on mittetulundusühingute ja sihtasutuste eesmärk anda panus ühiskondlikku diskussiooni ja seista enda väärtuste eest. Näiteks on mittetulundusühingu Eesti Looduskaitse Seltsi eesmärk ühiskondliku tegevuse arendamine säästva elulaadi ja looduskasutuse suunal²³¹ ning sihtasutuse Autistika eesmärk tagada aktiivne osalemine ühiskonna töö- ja eluprotsessides intellektipuudega täiskasvanutele²³². Erakonnale annetuse tegemine oleks üks vahend, kuidas selliseid eesmärke saavutada. Kui erakond on lubanud või planeerinud tegeleda mõne ühiskondliku probleemiga, millega tegelemist soovib ka mittetulundusühing või sihtasutus ning tema toetamiseks igasugune annetuse tegemine keelatud on, on tegelikult mittetulundusühingu ja sihtasutuse jaoks tegemist potentsiaalselt tõsise tagajärjega. Nimetatud problemaatikale on viidanud 2025. aastal ka õiguskantsler.²³³

Tuleb püstitada küsimus, kas läbipaistva demokraatia tagamine kui kaalukausi teine pool kaalub üles kirjeldatud tagajärje. Töö autor on seisukohal, et arvestades, et riive adressaatide ainuke tegevuseesmärk on ühiskondlikku diskussiooni panuse andmine, on selleks ühe vahendi absoluutne välistamine tõsine ühinemisvabaduse riive. Väide, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuste puhul ei oleks selge annetuse tegija, võib küll konkreetse füüsilise isiku leidmise tasandil tõsi olla, kuid laias laastus on siiski selge, kelle huvides ja miks tegutsetakse. Seega ei ole ka läbipaistev demokraatia piisavalt ohustatud, et õigustada olulist sekkumist nimetatud juriidiliste isikute õigustesse. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuse keeld erakonnale ei ole mõõdukas ja seega ka mitte proportsionaalne meede, mistõttu ei saa olla lubatud PS § 48 kohasesse ühinemisvabadusse sekkumine sellisel viisil. Töö autori hinnangul on kirjeldatud ulatuses tegemist materiaalselt põhiseadusvastase regulatsiooniga. Töö autor peatub ka sellel, kas regulatsioon võib vastuolus olla põhiseaduse aluspõhimõtetega.

Kõnealune aluspõhimõte on PS § 1 lg 1 kohane demokraatia põhimõte, mida on ka töös varasemalt analüüsikeskmesse seatud. Hoolimata sellest, et nimetatud põhimõte eeldab mh erakonna

²³⁰ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/1.

²³¹ Põhikiri. Seltsist. MTÜ Eesti Looduskaitse Seltsi veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://elks.ee/seltsi-pohikiri/> (27.04.2026), p 2.

²³² SA Autistika põhikiri. Dokumendid. Meist. SA Autistika veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://autistika.ee/meist/dokumendid/> (27.04.2026), p 2.2.

²³³ Arvamus erakonnaseaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. Õiguskantsleri Kantslei 03.04.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/uudised/oiguskantsleri-ootab-riigikogult-erakonnaseaduse-muutmist> (27.04.2026).

rahastamise läbipaistvust ning et juriidilise isiku annetuse keeluga sellise eesmärgi täitmist võimalik tagada on (vt eeltoodu), ei saa võtta seisukohta, et selline toimimine põhimõtte kui tervikuga kooskõlas on. Teatavasti moodustatakse mittetulunduslikel eesmärkidel tegutsevaid ühinguks selleks, et oma sõna ühiskonnas kuuldavaks muuta.²³⁴ Sellistel ühingutel peab olema võimalus välja näidata, millist poliitilist jõudu oma tegevusega toetatakse.²³⁵ Välistades võimaluse poliitilise jõu toetamiseks välistatakse ühtlasi ka ühenduse ja selle tegevuses osalejate võimalus demokraatia põhimõttest lähtuvalt ühiskondlike otsuste tegemisel kaasa rääkida, mis ongi nende eesmärk. Sestap leiab autor, et lisaks sellele, et juriidilise isiku annetuse keelu regulatsioon riivab põhjendamatult mittetulundusühingute ja sihtasutuste PS § 48 kohast ühinemisvabadust, ei ole see kooskõlas ka PS § 1 lg 1 kohase demokraatia aluspõhimõttega. Mõnevõrra teisele järeldusele võib jõuda teist liiki eraõiguslike juriidiliste isikute puhul, kelleks on äriühingud. Nendel autor järgnevalt peatubki.

2.4.4. Äriühingute annetuse keelu põhiseaduspärasus

Nagu varasemalt öeldud, on äriühingutena käsitletavad nii ÄS § 2 lg 1 esimese lause kohaselt täisühingud, usaldusühingud, osaühingud, aktsiaseltsid kui ka tulundusühingud. EKS keelab ka nende annetused erakonnale. Kindlasti on oluline mainida, et kuna PS § 48 kohane ühinemisvabadus on seotud vaid mittetulundusühingute ja sihtasutustega, siis äriühingute puhul tuleb rääkida üldisest vabaduspõhiõigusest PS § 19 lg 1 mõistes ning sellist valikut on põhjendatud varasemalt. Autor mõõnab, et äriühingutega on väga otseselt seotud ka PS § 31 kohane ettevõtlusvabadus. Samas hõlmab ettevõtlusvabaduse kaitseala kogu tulu saamise eesmärgil toimuva tegevuse.²³⁶ Seega ei saa PS §-st 31 edasise analüüsi keset, kuna annetuse tegemine erakonnale ei ole tulu saamise eesmärgil (vaid erakonna toetamiseks, EKS § 12³ lg 1) toimuv tegevus, mistõttu ei lange see ka nimetatud põhiõiguse kaitsealasse. Seega on kõnealune üldine

²³⁴ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/1.

²³⁵ Vt ka arvamus erakonnaseaduse ja krediitiasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. Õiguskantsleri Kantselei 03.04.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/uudised/oiguskantsler-ootab-riigikogult-erakonnaseaduse-muutmist> (27.04.2026), lk 2.

²³⁶ Saare, K. jt (viide 9), vnr 8; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41; RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 105.

vabaduspõhiõigus PS § 19 lg 1 mõttes. Nagu ka mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul, peab põhiõiguse piirang olema põhiseaduspärane.

Meede on põhiõigusega kooskõlas, kui meetmega kaasnev kaitseala riive on põhiseaduslikult õigustatud. Üldise vabaduspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab õiguslikku vabadust teha või tegemata jätta seda, mida isik soovib.²³⁷ Isikulise kaitseala poolest on tegemist igapäevapõhiõigusega, mis laieneb ka juriidilistele isikutele.²³⁸ Põhiõiguse riivist saab rääkida juhul, kui põhiõiguse kaitsealasse kuuluvat tegevust on mõjutatud põhiõiguse kandja jaoks ebasoodsalt.²³⁹ Praegusel juhul on äriühingul keelatud toetada erakonda läbi annetuse tegemise. Kahtlemata on tegemist kaitsealasse kuuluva tegevuse ebasoodsa mõjutamisega ehk üldise vabaduspõhiõiguse kaitseala riivega. Et riive oleks tervikuna põhiseaduspärane, peab sellel olema õiguslik alus ning see peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.²⁴⁰ Töö autor toob siinkohal välja, et ka PS § 19 lg 1 puhul on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mis tähendab, et seda saab piirata igal põhjusel, mis ei ole PS-iga keelatud.²⁴¹

Formaalse põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav säte peab vastama pädevus-, menetlus-, ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.²⁴² Formaalse põhiseaduspärasuse puhul saab jõuda siiski samasugusele seisukohale, nagu seda on tehtud mittetulundusühingute ja sihtasutuste riive puhul (vt varasem analüüs), kuivõrd analüüsi keskmes on sama säte. Sestap ei asu töö autor kõnealust analüüsi kordama. Ainuke kahtlus formaalses õiguspärasuses tõstatub ka siin õigusselguse küsimuses, millel peatub autor töö järgmises alaosas.

Riive materiaalse õiguspärasuse hindamisel tuleb vastata küsimustele, kas meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.²⁴³ Ka on oluline peatuda põhiseaduse

²³⁷ Ernits (viide 74), lk 46.

²³⁸ Ernits (viide 74), lk 46; vt ka Vallikivi, H. PSK (2020) § 19/10. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

²³⁹ RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 23; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

²⁴⁰ Maruste (viide 14), lk-d 269 ja 270; vt ka RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.

²⁴¹ RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 53; RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p 28; RKTKo 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11.

²⁴² RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 106; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40.

²⁴³ Vt ka Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/31; RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

aluspõhimõtetel.²⁴⁴ Proportsionaalsuse kontrollimise eelduseks on legitiimse eesmärgi tuvastamine.²⁴⁵ Legitiimse eesmärgi tuvastamine sõltub kõnealuse põhiõiguse reservatsioonist.²⁴⁶

Autor peab vajalikuks välja tuua, et kuivõrd ka praegu on sarnaselt PS § 48 lg 1 esimese lausega tegemist lihtsa piiriklausliga põhiõigusega, siis ei erineks analüüs, mis puudutaks legitiimset eesmärki sisuliselt sellest, mis on varasemalt koostatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste vaatest (vt eelmises alaosas analüüs). Sestap ei asu autor seda kordama ning leiab, et juriidilise isiku annetuse keelu piirang on ka siinkohal seatud eesmärgiga tagada läbipaistvat demokraatiat, mida saab pidada legitiimseks.

Kordusi ei ole vajalik teha ka meetme sobivust ja vajalikkust analüüsides. Seega saab ka siin võtta seisukoha, et juriidilise isiku annetuse keeld on eesmärgi saavutamiseks vähemalt põhimõtte tasandil sobiv meede, millele ei leidu mõistlikke alternatiive (vt varasem analüüs). Erinevus ilmneb meetme mõõdukuse küsimuses, mida asub töö autor nüüd analüüsima.

Nagu varasemalt kirjeldatud, on meetme mõõdukana käsitlemise eeldus see, et tagatav legitiimne eesmärk kaaluks üles riivist tingitud kahju.²⁴⁷ Ehk mõõdukuse otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi olulisust.²⁴⁸ Et ulatust ja intensiivsust iseloomustada, tuleb peatuda sellel, milline on äriühingute tegutsemiseesmärk. ÄS § 1 kohaselt on äriühing käsitletav kui ettevõtja. Ettevõtja on samamoodi ka füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid (ÄS § 1). Sellest saab järeldada, et ka äriühingu tegutsemise eesmärk on tasu eest kaupade või teenuste pakkumine. Sarnasele järeldusele saab jõuda ka majandustegevuse seadustiku üldosa seadust²⁴⁹ (MSÜS) lugedes. Selle kohaselt tegutseb ettevõtja majandustegevusega, mis on iga iseseisvalt teostatav, tulu saamise eesmärgiga ja püsiv tegevus (MSÜS § 2 lg 1 ja § 3 lg 1). Tulles tagasi põhiseaduse juurde, siis ettevõtlusvabaduse (PS § 31) tuumaks on kogu tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.²⁵⁰ Seega, nii äriseadustikku, majandustegevuse seadustiku üldosa seadust kui ka Eesti

²⁴⁴ Vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94.

²⁴⁵ RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 31.

²⁴⁶ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 113.

²⁴⁷ Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/51.

²⁴⁸ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²⁴⁹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 02.01.2025, 26.

²⁵⁰ Saare, K. jt (viide 9), vnr 8; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41; RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 105.

Vabariigi põhiseadust lugedes on selge, et äriühingutele on omane ja keskne tunnus tulu saamise eesmärgil toimuv kaupade või teenuste pakkumine.

Arvestades, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste eesmärk on seevastu ühiskondlikku diskussiooni panuse andmine ning põhikirjaliste väärtuste arendamine, siis on kahel eraõigusliku juriidilise isiku grupil oluline erinevus selles, mille nimel tegutsetakse. See saab töö autori hinnangul ka määravaks mõõdukuse küsimuses. Kuivõrd äriühingu tegutsemise keskne eesmärk on läbi oma tegevuse tulu teenida, siis jääb erakonnale annetuse tegemine äriühingu tegutsemiseesmärgi täitmisest kaugele. See tähendab, et tegemist on vähemintensiivsema tagajärjega, kui seda oleks mittetulundusühingu või sihtasutuse puhul. Lisaks on äriühingu puhul oluliselt ebaselgem see, milliste ühiskondlike või poliitiliste väärtuste eest seistakse ning seega ka, kes seda tegelikult teeb, sest erinevalt mittetulundusühingutest ja sihtasutustest ei sätestata väärtusi juriidilise isiku tegutsemiseesmärgina. See asjaolu muudab nende annetuse keelamise eesmärgi – läbipaistva demokraatia tagamise – omakorda kaalukamaks. Arvestades ka, et üldist vabaduspõhiõigust kui lihtsa piiriklausliga põhiõigust võib piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud²⁵¹, siis on läbipaistva demokraatia tagamine siinkohal piisav ja kaalukas põhjus, et sekkuda äriühingu põhiõigusesse. Töö autor leiab, et erinevalt mittetulundusühingutest ja sihtasutustest, on äriühingu puhul annetuse tegemise keelamine materiaalselt põhiõigusega kooskõlas olev meede.

Peatuda tasub ka kooskõlal demokraatia aluspõhimõttega, nagu seda on tehtud mittetulundusühinguid ja sihtasutusi puudutavas analüüsis. Erinevalt mittetulundusühingutest ja sihtasutustest ei ole äriühingu tegutsemiseesmärk selliselt seotud enda ja oma liikmete seisukohtade väljendamise ja esindamisega ühiskonnas. Töö autor küll mõonab, et äriühingul ja tema liikmetel võivad olla oma seisukohad ühiskonnas valitsevate probleemide ja nende võimalike lahenduste osas, kuid nende esiletoomine ei ole ühingu peamine eesmärk ega põhjus, miks ühing asutatud on. Demokraatia põhimõtte fookus ei ole kaupade või teenuste pakkumise kaudu tulu teenimisel, vaid ennekõike sellel, milleks mittetulundusühinguid ja sihtasutusi asutatakse. Sestap ei leia töö autor, et juriidilise isiku annetuse keeld äriühingule oleks vastuolus sellise põhiseaduse

²⁵¹ RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 53; RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p 28; RKTCo 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11.

aluspõhimõttega. Seega on juriidilise isiku annetuse keeld autori hinnangul äriühingu puhul terviklikult materiaalselt põhiseaduspärane.

Eeltoodud analüüsist tulenevalt on juriidilise isiku annetuse keeld mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul materiaalselt põhiseadusvastane, kuid äriühingute puhul mitte. Mittetulundusühingute puhul riivatakse ebaproportsionaalselt nende ühinemisvabadust. Äriühingute puhul on üldise vabaduspõhiõiguse riive põhjendatud ja õigustatud. Siit saab omakorda teha üldise järelduse juriidilise isiku annetuse keelu kohta. Juriidilise isiku annetuse keeld ei ole materiaalselt põhiseaduspärane ja seega ka mitte terviklikult põhiseaduspärane, kuna riivab põhjendamatult mittetulundusühingute ja sihtasutuste ühinemisvabadust PS § 48 mõistes.

Täiendavalt saab veel välja tuua, et tõlgendades juriidilise isiku annetuse keeldu põhiseaduskomformselt, saab jõuda järeldusele, et juriidilise isiku annetuse keeld ei hõlma mittetulundusühingute ja sihtasutuste kui vabaühenduste poolt toetavate tegevuste keeldu. Põhiseaduskomformne tõlgendamine tähendab, et erinevate tõlgendamisvõimaluste korral tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust tõlgendustele, mis sellega kooskõlas ei ole.²⁵² Seega tuleb juriidilise isiku annetuse keelu puhul silmas pidada PS § 48 kohast ühinemisvabadust ja PS § 1 lg 1 kohast demokraatia põhimõtet ning nende mõtet. Põhiseaduskomforme on tõlgendus, mille kohaselt ei saa keelatud olla mittetulundusühingu ja sihtasutuse, kelle väärtused ja eesmärgid on tihedalt seotud mõne erakonna poliitikaga, erakonda toetav tegevus. See läheks vastuollu sätete mõttega, selline järeldus kajastub ka varasemast analüüsist. Asjaolu, et säte keelab absoluutselt iga juriidilise isiku annetuse ning põhiseaduskomformne tõlgendus seda ei kinnita, näitab, et olemasolev regulatsioon ei ole õigusselge. Ühtlasi kinnitab see seda, et nimetatud olukorra lahendamiseks ei sobi põhiseaduskomformne tõlgendamine, kuivõrd sellise tõlgenduse hinnaks ei tohi olla õigusselgusetus²⁵³. See tähendab, et regulatsiooni puuduse kõrvaldamiseks tuleks kaaluda võimaliku lahendusena regulatsiooni korrigeerimist ning sellel peatub autor ka töös edasiselt.

²⁵² RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36; RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 72; RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 37.

²⁵³ RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31.

2.4.5. Regulatsiooni kooskõla õigusselguse põhimõttega

Peale selle, et juriidilise isiku annetuse keeld erakonnaseaduses riivab põhjendamatult PS § 48 kohast ühinemisvabadust ning on vastuolus demokraatia aluspõhimõttega, näeb, nagu öeldud, töö autor probleemi ka regulatsiooni õigusselguses. Nagu varasemalt lühidalt viidatud, eeldab õigusselgus, et õigusnormid on piisavalt selged, arusaadavad ja täpsed.²⁵⁴ Ja seda piisavalt selleks, et üksikisik saaks avaliku võimu käitumist teatava tõenäosusega ette näha ning oma käitumist reguleerida.²⁵⁵ Adressaadi jaoks on oluline, et õigusest tuleneks selge ja arusaadav õiguslik tagajärg, mida õigusnormi abstraktne faktiline koosseis enesega seob.²⁵⁶ Õigusselguse põhimõte on ühtlasi õiguslooja jaoks meeldetuletus, kes on kõnealuse õigusnormi adressaadid.²⁵⁷ Õigusselgusetu olukorraga on tegemist juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada isegi normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvestades ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate reeglite kindlakstegemist ja täitmist.²⁵⁸ Praegune praktika viitab, et juriidilise isiku annetuse keelu tõlgendamine on problemaatiline. Selle väite kinnituseks on meedias palju tähelepanu pälvinud juhtum.

Eelmistel aastal (2025) jõudis meieni läbi meedia informatsioon erakonda Isamaa puudutavast rahastamiskandaalist.²⁵⁹ Prokuratuur on esitanud erakonnale kahtlustuse keelatud annetuste vastuvõtmises, mis, nagu varasemalt töös viidatud, võib kaasa tuua ka karistusõiguslikke tagajärgi. Kahtlustuse kohaselt on erakonnale tehtud annetusi 330 000 euro ulatuses läbi tasuta reklaam- ja analüüsiteenuse, millest erakond on vastu võtnud väidetavalt 110 000 eurot²⁶⁰, mis tõlevastamise

²⁵⁴ Maruste (viide 14), lk 290.

²⁵⁵ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

²⁵⁶ Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2002, lk 133.

²⁵⁷ Lõhmus, U. Õigusriik ja inimese õigused. Tartu: Ilmamaa 2018, lk 198.

²⁵⁸ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 68; RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 98.

²⁵⁹ Krjukov, A. (toim). Prokuratuur esitab Isamaale kahtlustuse seoses väidetava rahastamisega. – Eesti Rahvusringhääling 21.11.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609864371/prokuratuur-esitab-isamaale-kahtlustuse-seoses-vaidetava-rahastamisega> (27.04.2026); Kook, U., Krjukov, A., Raiste, A. (toim). Kahtlustuse järgi tehti Isamaale 330 000 euro ulatuses keelatud annetusi. – Eesti Rahvusringhääling 25.11.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609867302/kahtlustuse-jargi-tehti-isamaale-330-000-euro-ulatuses-keelatud-annetusi> (27.04.2026).

²⁶⁰ Kook, U., Krjukov, A., Raiste, A. (toim). Kahtlustuse järgi tehti Isamaale 330 000 euro ulatuses keelatud annetusi. – Eesti Rahvusringhääling 25.11.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609867302/kahtlustuse-jargi-tehti-isamaale-330-000-euro-ulatuses-keelatud-annetusi> (27.04.2026).

korral tähendaks kuritegu (KarS § 402¹, § 12¹ p 2). Prokuratuur on tuginenud sellele, et erakonnaseaduse kohaselt ei tohi juriidilised isikud erakondade tegevust rahastada ning pakkuda erakondadele tasuta rahaliselt hinnatavaid teenuseid ja hüvesid. Prokuratuur viitab seega juriidilise isiku annetuse keelule (EKS § 12³ lg 2 p 2). Erakond Isamaa sellega ei nõustu ning tugineb sealjuures sellele, et mittetulundusühingu, mis on loodud kindla erakonna maailmavaate levitamiseks, tegevus erakondade sõnavõtte levitamisel, reklaamimisel jm ei ole teenuse ega muu hüve osutamine erakonnale ja ei kujuta endast seega ka keelatud annetust. Selline tõlgendus on kooskõlas juriidilise isiku annetuse keelu eesmärgiga.²⁶¹ Lisaks on kahtlustuses kirjeldatud tegevus kaetud vabatahtliku töö erandiga, mistõttu ei ole *per definitionem* tegemist üldsegi annetusega.²⁶²

Nendest asjaoludest lähtuvalt saab järeldada, et juriidilise isiku annetuse keelu puhul ei ole üheselt selge, kes võivad annetust teha ning milline on lubatud annetus ja milline on keelatud annetus. Segasemaks muudab olukorra veel EKS § 12³ lg 1 sõnastus, mille kohaselt pole annetusega tegemist juhul, kui see seisneb vabatahtlikus töös. Nii eeltoodud seisukohtadest tulenevalt kui ka töö autori enda hinnangul ei ole selge, kuidas erineb üheselt mõistetavalt vabatahtlik töö vabatahtlikult loovutatud rahaliselt hinnatavast hüvest ja teenusest. Sestap saab teha järelduse, et nii EKS § 12³ lg 1 kui ka lg 2 p 2 sõnastus ei taga vähemalt esmapilgul õigusselgust.

Õigusselgusetule regulatsioonile viitab ka ajaliselt veidi vanem olukord, mis puudutas Eesti Reformierakonna liiget Mart Võrklaeva ning tema osalemist autoettevõtte reklaamis.²⁶³ ERJK leidis, et tegemist võib olla poliitreklaamiga, mille eesmärk on reklaamida poliitikut ennast. Sellisel juhul on vajalik ka reklaami eest tasuda, vastasel juhul on tegemist keelatud annetusega.²⁶⁴ Endine rahandusminister ütles oma vastuväites, et see ei olnud erakonna liikme reklaam ning

²⁶¹ Jõks, A., Kuum, K. Juriidiliste isikute annetuse lauskeelust. Avalikult kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/8376749/video-blogi-ja-fotod-isamaa-esitab-taotluse-kriminaalmenetluse-lopetamiseks> (27.04.2026), lk 1.

²⁶² Ernits, M. Isamaa Erakonnale esitatud kahtlustuse riigiõiguslik analüüs. Avalikult kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/8376749/video-blogi-ja-fotod-isamaa-esitab-taotluse-kriminaalmenetluse-lopetamiseks> (27.04.2026), lk 21.

²⁶³ Oja, B. (toim). ERJK asub menetlema Võrklaeva osalemist reklaamklipis. – Eesti Rahvusringhääling 23.12.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609559305/erjk-asub-menetlema-vorklaeva-osalemist-reklaamklipis> (27.04.2026); Tooming, M. (toim). ERJK: Võrklaeva osalemine reklaamis oli keelatud annetus. – Eesti Rahvusringhääling 23.01.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609583986/erjk-vorklaeva-osalemine-reklaamis-oli-keelatud-annetus> (27.04.2026).

²⁶⁴ Tooming, M. (toim). ERJK: Võrklaeva osalemine reklaamis oli keelatud annetus. – Eesti Rahvusringhääling 23.01.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609583986/erjk-vorklaeva-osalemine-reklaamis-oli-keelatud-annetus> (27.04.2026).

selline käsitlus seab ohtu poliitikute julguse reklaamides osaleda, mistõttu kannatab ka riigi kultuurielu.²⁶⁵ Sellest olukorrast saab teha järelduse, et kehtivas regulatsioonis ei ole piisavalt selgust veel selles, millal muutub reklaamteenus erakonna või tema liikme reklaamiks ja seeläbi omakorda annetuseks EKS-i tähenduses. Ka see viitab annetuse regulatsiooni õigusselgusetusele.

Regulatsiooni õigusselgusetus tõstatub veel veidi vanemast juhtumist, mis puudutas sihtasutust Liberaalne Kodanik (SALK) ning tema poolt osutatud nõustamisteenust mitmetele erakondadele.²⁶⁶ ERJK jõudis seisukohale, et nimetatud sihtasutuse poolt osutatud tasuta nõustamisteenus on käsitletav juriidilise isiku annetusena, mis on keelatud. Sestap leidis ERJK, et teenust saanud erakonnad peavad teenuse eest tagantjärele vastavalt tasuma.²⁶⁷ Erakondade esindajad leidsid seevastu oma vastuväites, et kuivõrd ei ole teenust ise tellitud, ei saa rääkida ka annetusest. Käsitlus, mille kohaselt võib juriidiline isik ilma erakonnaga kooskõlastamata talle teenust osutada ja seeläbi tekitada temale tema tahtest sõltumatu rahalise kohustuse, on oht demokraatlikule õiguskorrale.²⁶⁸ Nimetatud juhtumist saab järeldada, et õiguskorras valitseb ebaselgus veel selles, mida saab üleüldse käsitleda annetusena ja mida mitte.

Eeltoodud kolm näidet iseloomustavad seda, et erakondadele tehtavate annetuste regulatsioon, sh juriidilise isiku annetuse keeld, ei pruugi olla õigusselge. Nagu varasemalt viidatud, kinnitada saab õigusselgusetust vaid juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ole võimalik mõistlikult kõrvaldada. Mõistliku kõrvaldamise puhul tuleb arvestada mh normi eesmärki, kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jm.²⁶⁹ Paraku nähtub nii teooriast kui ka praktikast (vt eeltoodu), et hoolimata näiteks normide eesmärgi ja kujunemisloo teadmisesest ei ole võimalik jõuda üheselt tõlgendatava tulemuseni ning kehtivas korras on jätkuvalt lahtine küsimus, kellele ja millele ulatub tegelikult juriidilise isiku annetuse keeld ning see, mida saab üleüldse annetusena

²⁶⁵ Tooming, M. (toim). ERJK: Võrklaeva osalemine reklaamis oli keelatud annetus. – Eesti Rahvusringhääling 23.01.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609583986/erjk-vorklaeva-osalemine-reklaamis-oli-keelatud-annetus> (27.04.2026).

²⁶⁶ Aaspõllu, H., Krjukov, A., Nael, M. (toim). ERJK käsitleb SALK-i tegevust keelatud annetusena. – Eesti Rahvusringhääling 19.10.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609138097/erjk-kasitleb-salk-i-tegevust-keelatud-annetusena> (27.04.2026).

²⁶⁷ Zeno, S., Väino, V. (toim). ERJK: neli erakonda peavad SALK-ile tasuma kokku üle 90 000 euro. – Eesti Rahvusringhääling 12.07.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609395325/erjk-neli-erakonda-peavad-salk-ile-tasuma-kokku-ule-90-000-euro> (27.04.2026).

²⁶⁸ Väino, V. (toim). Erakonnad vaidlustasid SALK-i teenuse käsitlemise keelatud annetusena. – Eesti Rahvusringhääling 10.09.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609449323/erakonnad-vaidlustasid-salk-i-teenuse-kasitlemise-keelatud-annetusena> (27.04.2026).

²⁶⁹ RKJPKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 68; RKJPKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 98.

käsitleda. Seega on kõnealune regulatsioon autori hinnangul ka õigusselgusetu ning formaalselt õigusvastane.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et töö autor on tuvastanud, et juriidilise isiku annetuse keeld ei ole põhiseaduspärane meede. See riivab põhjendamatult mittetulundusühingute ja sihtasutuste PS § 48 kohast ühinemisvabadust ning on seega materiaalselt õigusvastane. Regulatsioon on samas osas vastuolus veel PS § 1 lg 1 kohase demokraatia põhimõttega. Juriidilise isiku annetusega seonduv regulatsioon on ka õigusselgusetu ja seeläbi formaalselt õigusvastane, kuivõrd ei ole üheselt selge sellise keelu ulatus. Olles tuvastanud kehtivas regulatsioonis võimalikud probleemkohad, asub töö autor järgnevalt koostama omapoolseid lahendusettepanekuid kirjeldatud puuduste kõrvaldamiseks.

3. VÕIMALIKUD LAHENDUSED

3.1. Liikmemaksude tasumise distsipliini tõstmine

Nagu varasemalt töös selgitatud, näeb töö autor erakondade rahastamise valdkonnas ühe võimaliku probleemina erakondade liikmemaksude tasumise madalat distsipliini, mis võib potentsiaalselt soodustada ebaseaduslike rahastusmeetodite kasutuselevõttu ning vähendada erakondade rahastusbaasi mitmekesisust. Selline probleem ei ole PS § 1 lg 1 kohast demokraatia põhimõtet arvestades aktsepteeritav. Potentsiaalse lahendusettepanekuna kaalumiseks erakonnaseaduses pakub töö autor välja, et erakonnad, kes saavad EKS § 12¹ lg 2 p 2 kohast eraldist riigieelarvest, peavad kasutusele võtma ka efektiivseid meetmeid liikmemaksude laekumise tagamiseks.

Tulenevalt varasemast analüüsist on riigieelarvelise eraldise maksmise kujul tegemist riigi poolt võetud vabatahtliku kohustusega, et soodustada mitmekesisest demokraatiast ning uute poliitiliste vaadete realiseerimist. Seega on meetme eesmärk kõige üldisemalt toetada erakondi enda eesmärkide täitmisel. Töö autor leiab, et erakond, kes niigi on olulises osas rahastatud avalikest vahenditest, peaks asuma panustama ka omapoolset vastavalt, kui ta seda seni teinud ei ole. Sestap tuleks kaaluda lahendusena, et iga erakond, kes on liikmemaksu tasumise kohustuse oma liikmetele ette näinud, võtab kasutusele meetmeid, et liikmed ka päriselt liikmemaksu tasuksid. Olukord, kus erakond saab vahendeid läbi riigieelarveliste eraldiste, aga samal ajal ka piisavalt läbi liikmemaksude, hoiab rahastusbaasi mitmekesisena ning sestap võiks selline lahendusettepanek mõeldav olla.

Omaette küsimus tõstatub nende erakondade juures, kes ei ole hetkeseisuga liikmemaksu tasumise kohustust ette näinud. Töö autor leiab, et sellisel juhul tuleb erakonnal liikmemaks kehtestada ning asuda seda oma liikmetelt nõudma, nagu peaks seda ka tegema erakonnad, kellel juba on liikmemaksu tasumise kohustus sätestatud. Enne kui liigutakse küsimuse juurde, kuidas kirjeldatud meede ja kus seaduse tasandil täpselt sõnastada, peatub töö autor sellel, kas kõnealune ettepanek on põhiseadusega kooskõlas.

Teatavasti tuleb põhiseaduspärasusega arvestada ka seadusandjal, mitte vaid õiguse kohaldajal.²⁷⁰ Selline põhimõte tuleneb veel hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast²⁷¹ (HÕNTE), mille kohaselt tuleb õigusakti eelnõuga koos analüüsida ka muudatusettepanekute kooskõla mh Eesti Vabariigi põhiseadusega (HÕNTE § 43 lg 1 p 5). HÕNTE on olemuselt Vabariigi Valitsuse määrus, mille eesmärk on luua eeldused õigusakti eelnõu kvaliteedi ja akti toimivuse hindamiseks ning sellega ka stabiilsema õiguskorra ja õigusselguse tagamiseks.²⁷² Normitehnika üheks eesmärgiks on tagada õiguskorra selgus ja ülevaatlikkus²⁷³ ning sestap võtab töö autor sätete sõnastusettepanekute koostamisel edaspidi nimetatud määruse aluseks. Kuna ettepanekukohane muudatus tooks kaasa teatavale hulgale erakondadele juurde seaduse tasandil kohustuse, on tegemist potentsiaalse põhiõiguse riivega, mille põhiseaduspärasust autor järgnevalt käsitlebki.

Kuivõrd liikmemaksu ettenägemine ja selle kogumine on hetkel erakonna õigus PS § 48 mõistes ja mitte kohustus, on erakondadele, kes saavad riigieelarvelist eraldist, õiguse kohustuseks muutmine PS § 48 kohase ühinemisvabaduse piirang. Ühinemisvabaduse piirang on lubatav, kui see on sätestatud seadusega ja on proportsionaalne.²⁷⁴ Seega oleks piirang põhiseadusega vastuolus, kui see riivab põhiõiguse kaitseala ja seda põhiseaduslikult õigustamata. Riive kirjeldamiseks toob töö autor välja ühinemisvabaduse isikulise ja esemelise kaitseala. Nagu varasemalt töös kirjeldatud, hõlmab isikuline kaitseala kõiki inimesi ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid, mille tegevuse eesmärk seda võimaldab.²⁷⁵ Esemeline kaitseala katab ühinemist ja tegutsemist ainuüksi mittetulunduslikel eesmärkidel.²⁷⁶ Sealjuures on kaitstud ühingu õigus enda tegevust vabalt korraldada.²⁷⁷ Sellest saab järeldada, et põhiõiguse riive kui kaitsealasse ebasoodne sekkumine seisneb hetkel selles, et liikmemaksu ettenägemise ja kogumise kohustus piiraks erakonna õigust oma tegevust vabalt korraldada.

²⁷⁰ RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 13.

²⁷¹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. – RT I, 22.05.2025, 8.

²⁷² Riigikogu Kantselei, Justiitsministeerium, Riigikantselei. Normitehnika käsiraamat. Kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebileheküljelt: <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat> (27.04.2026), lk 2.

²⁷³ Vt ka Merusk, K., jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1999, lk 12.

²⁷⁴ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/11.

²⁷⁵ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/5.

²⁷⁶ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/7.

²⁷⁷ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

Et riive oleks tervikuna põhiseadusega kooskõlas, peab sellel olema õiguslik alus ning see peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.²⁷⁸ Kõigepealt tuleb määratleda ühinemisvabaduse piiriklausel. Nagu varasemalt töös kirjeldatud, on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Seega võib põhiõigust piirata igal eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus²⁷⁹ või on kooskõlas selle väärtuskorraga²⁸⁰. Seda on oluline silmas pidada riive materiaalse õiguspärasuse hindamisel, kus legitiimse eesmärgi tuvastamine on vältimatu.

Nagu öeldud, peab riive olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärane. Nendest esimene eeldab, et planeeritav säte peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.²⁸¹ Töö autor toob siinkohal välja, et kuna tegemist on ettepanekuga sätte sõnastamiseks ja mitte kehtiva regulatsiooniga, siis ei ole hetkel võimalik hinnata vastavust pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele. Nende nõuetekohaseks täitmiseks peab nimetatud kujul sõnastusettepanek läbima vastava õigusloometsükli ning lõppjärgus seadusena jõustuma. Kahtlust ei saaks sellisel juhul olla ka seadusliku aluse põhimõtte täitmisel PS § 3 lg 1 esimese lause mõttes. Selline põhimõte nõuab, et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas.²⁸² See tähendab, et kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja.²⁸³ Kuivõrd käesolev muutmissettepanek on tehtud seaduse tasandil elluviimiseks ning eeldusel, et selline sõnastusettepanek läbib ka vastava tsükli kuni seadusena jõustumiseni, ei saa seega olla ka vastuolu PS § 3 lg 1 esimese lause kohase seadusliku aluse põhimõttega.

Peatuda võiks veel pakutud lahenduse kooskõlal õigusselguse põhimõttega PS § 13 lg 2 ja § 10 mõistes. Samas eeldab õigusselguse põhimõttega kooskõla hindamine sätte sõnastuse visualiseerimist, vastasel juhul ei ole võimalik hinnata õigusnormi sõnastuse puhul selle selgust, täpsust ja arusaadavust. Sestap peatub töö autor õigusselguse põhimõttega kooskõla analüüsil

²⁷⁸ Maruste (viide 14), lk-d 269 ja 270; vt ka RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.

²⁷⁹ Vt nt RKTkm 13.05.2003, 3-2-1-49-03, p 34; RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 18; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 75; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 49; RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15, p 71; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 106; RKTko 05.02.2020, 2-18-8886/64, p 14; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 75.

²⁸⁰ RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 26.

²⁸¹ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 106; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40.

²⁸² Madise, Ü. PSK (2020) § 3/3.

²⁸³ Madise, Ü. PSK (2020) § 3/6.

vahetult pärast seda, kui on esitatud konkreetne sõnastusettepanek, ning jätkab siinkohal materiaalse õiguspärasuse kontrollimisega.

Riive materiaalse õiguspärasuse hindamisel tuleb kontrollida valitud meetme sobivust, vajalikkust ja mõõdukust, kokkuvõtvalt proportsionaalsust.²⁸⁴ Proportsionaalsuse hindamise vältimatu eeldus on legitiimse eesmärgi tuvastamine.²⁸⁵ Kuivõrd kõnealune põhiõigus on olemuselt lihtsa seadusereservatsiooniga, võib seda piirata igal eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus²⁸⁶ või on kooskõlas selle väärtuskorraga²⁸⁷.

Töö autori jaoks on nimetatud ettepaneku eesmärk kõige laiemalt kindlustada erakondade rahastusbaasi mitmekesisust ning vältida tulevikus ennetavalt stsenaariumi, kus erakonna rahastus sõltub ainult riigist või erasektorist. Lisaks on ettepaneku eesmärk vältida praegusel hetkel suuremat sõltuvust teistest rahastusvahenditest, ennekõike võimalikest õigusvastastest (nt keelatud annetused). Neid kahte eesmärki ühendab püüdlus teenida PS § 1 lg 1 kohast demokraatia aluspõhimõtet. Demokraatia põhimõte eeldab mh erakondade rahavoogude läbipaistvust.²⁸⁸ Kuivõrd liikmemaksude madal laekumine võib viia erakonna eelarves teatava puudujäägini, mille puhul on kasvõi teoreetiline oht, et seda hakatakse täitma õigusvastaste (läbipaistmatute) meetmetega, aitab liikmemaksude kogumise kohustus läbipaistvale demokraatiale kasvõi sammu lähemale. Lisaks aitab liikmemaksude maksmise populaarsuse tõstmine mitmekesistada erakondade rahastusbaasi, kuivõrd oleks keeruline mõelda erakonnast kui sillast ühiskonna ja riigi vahel, kui tema tegevuseks vajalikud vahendid pärineksid vaid ühelt poolelt. Selline mitmekesistamine kindlustab ühelt poolt riigi toetust demokraatiale, aga ka ühiskonna laiemat osalust selles. Kuivõrd autori poolt tehtud muudatusettepaneku eesmärk on demokraatia aluspõhimõtte järgimise kindlustamine, saab võtta seisukoha, et arvestades kõnealuse põhiõiguse reservatsiooni, on selline eesmärk põhiseadusega ja selle väärtuskorraga kooskõlas ning sestap ka legitiimne.

²⁸⁴ Vt ka Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/31; RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²⁸⁵ RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 31.

²⁸⁶ Vt nt RKTkm 13.05.2003, 3-2-1-49-03, p 34; RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 18; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 75; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 49; RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15, p 71; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 106; RKTko 05.02.2020, 2-18-8886/64, p 14; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 75.

²⁸⁷ RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 26.

²⁸⁸ RKHKo 17.06.2020, 3-17-572, p 10.

Nimetatud meede peab eesmärgi saavutamiseks olema sobiv. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist.²⁸⁹ Piisab sellest, et põhimõtteliselt on võimalik meetmega eesmärki saavutada.²⁹⁰ Töö autor on seisukohal, et liikmemaksu kehtestamise ja kogumise kohustusega on võimalik vähemalt põhimõtteliselt eesmärki saavutada, kuivõrd sellist kohustust kehtestades saab kasvõi natuke suurema tõenäosusega välistada muude, sh võimalike õigusvastaste rahastusalternatiivide laiemat kasutust, kuivõrd tänu liikmemaksu suuremale laekumisele oleks võimalik puudujääk erakonna eelarves väiksem. Samuti saab kindlustada rahastusbaasi mitmekesisust tõstes selle ühe elemendi osatähtsust teiste kõrval. Seega leiab autor, et nimetatud meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv.

Meede peab olema vajalik. Tuleb püstitada küsimus, kas seadusandjal on võimalik kohaldada mõnda muud eesmärgi saavutamiseks sobivat ja vähemalt sama efektiivset meetet, mis riivab põhiõigust vähem.²⁹¹ Arvestades liikmemaksude tasumise praktikat (vt ka varasemalt toodud näited), siis ei saa töö autori hinnangul eesmärgi saavutamiseks sama efektiivselt kasutada midagi muud, kui otsese kohustuse sätestamine. Praktikast nähtub, et liikmemaksude tasumise populaarsus on madal ning see on selliselt olnud juba pikemat aega (vt varasem analüüs). Vajalikkuse puhul tuleb silmas pidada, et intensiivsemalt riivav meede on õigustatud vaid juhul, kui vähemriivavate meetmetega pole võimalik eesmärki saavutada.²⁹² Kuivõrd praktika illustreerib seda, et üle kümne aasta on liikmemaksude puhul probleem säilinud ning survet tasuda ja koguda liikmemakse ei tunta jätkuvalt, on põhjendatud kaaluda nüüd vastava kohustuse sätestamist, et saavutada nimetatud eesmärgid. Sestap leiab autor, et ettepanekukohane meede on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Viimaseks tuleb püstitada küsimus meetme mõõdukusest. Nagu varasemalt viidatud, on otsustav see, kas meetmega saavutatud legitiimne eesmärk kaalub üles riivist tingitud kahju.²⁹³ Seega tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.²⁹⁴ Seega tuleb esmalt püstitada küsimus, millise ulatusega on põhiõigusesse sekkumine praegusel juhul. Fookusesse võiks tuua selle, milline tagajärg kaasneb erakonnale juhul, kui seada

²⁸⁹ RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p 33; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²⁹⁰ RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 62; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 99.

²⁹¹ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²⁹² RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 92.

²⁹³ Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/51.

²⁹⁴ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

talle kohustus näha ette liikmemaksu maksmise kohustus (kui see veel sätestatud ei ole) ning rakendada meetmeid selle kogumiseks. Töö autor leiab, et selline tagajärg ei ole potentsiaalselt tõsine, ning põhjendab seda järgmiselt.

Nagu varasemalt töös illustreeritud, on enamik erakondadest praktikas liikmemaksu juba kehtestanud ning liikmed peavad seda põhikirjade kohaselt maksuma. Seega ei ole seaduse tasandil kohustusena selle sõnastamine olemuslikult midagi täiesti uut ja ootamatut. Võib võtta seisukoha, et erakonda astudes aktsepteerib erakonna liige vähemalt vaikimisi kohustuse erakonna heaks panustada, seisnagu panus kas liikmemaksus või milleski muus. Ka erakonna enda jaoks on tegemist pigem positiivse muutusega, kuivõrd liikmemaksude laekumise tõstmine suurendab ka erakonna vahendeid.

Töö autor küll möönab teatavat riski, et liikmemaksude kohustuslikuks muutumisel võivad erakonnad kaotada liikmeid (eeskätt näiteks neid, kellel ei ole majanduslikult võimalik liikmemaksu tasuda) ja seega kannatada ka erakond ise. Samas on sellise tagajärje kaasnemine spekulatiivne ning ebatõenäoline, sest on kaheldav, et pühendunud liige, kes soovib päriselt enda vaadete eest seista, loobuks erakonna liikmeks olemisest ainuüksi põhjusel, et tal tuleb tasuda liikmemaksu. Pealegi ei välistaks ettepanekukohane regulatsioon erakonna võimalust kohaldada liikmetele soodustusi liikmemaksu osas (nagu näiteks on seda juba praegusel hetkel mõned erakonnad teinud lähtuvalt sissetulekust ja üliõpilase või pensionäri staatusest, vt varasemalt käsitletu).

Demokraatia põhimõtte nimel tegutsemine on võrreldes riive ulatusega kaalukas, kuivõrd ühelt poolt on võimalik tagada liikmemaksude laekumist ja võimalike seadusvastaste rahastusviiside kasutuse vähenemist ning teiselt poolt rahastusbaasi mitmekesisust, toomata kaasa potentsiaalselt intensiivset tagajärge, on meede autori hinnangul mõõdukas. Eeltoodud analüüsile tuginedes leiab autor, et tema ettepanek regulatsiooni täiendamiseks kirjeldatud viisil on PS § 48 kohase ühinemisvabadusega kooskõlas.

Ettepanek peab kooskõlas olema ka PS § 1 lg 1 kohase demokraatia aluspõhimõttega, kuid kuna sisuliselt selle täitmine ongi regulatsiooni muutmise eesmärgiks ja aluseks, siis ei ole põhjust kahelda, et selline lahendus nimetatud põhimõttega vastuolus oleks. Sestap leiab autor, et regulatsiooni täiendamise ettepanek on materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalset

õiguspära (õigusselgust) saab kinnitada pärast konkreetse sõnastusettepaneku koostamist, mille juurde autor nüüd jõuabki.

Seaduse tasandil tuleks ette näha otsene kohustus kehtestada riigieelarvelist eraldist saavas erakonnas liikmemaks (kui seda kehtestatud veel ei ole) ning koguda iga kalendriaasta lõpuks see ka kokku. Asjakohane koht regulatsiooni täiendamiseks on EKS § 12⁷, mis puudutab riigieelarvelisi eraldisi. Töö autor on seisukohal, et paragrahvi tuleks täiendada uute lõigetega, mis sätestaksid erakonna kohustuse kehtestada ja koguda liikmemaks.

Töö autor esitab muudatusettepaneku muutmisvormelitenä HÕNTE reeglite kohaselt. Seega saab töö autori tehtud sõnastusettepanekut kasutada ka regulatsiooni muudatusi sisaldavas eelnõus. Muutmisettepaneku sõnastusel on töö autor lähtunud HÕNTE kohastest vormelitest²⁹⁵. Regulatsiooni kavandatav täiendus võiks olla näiteks järgmine:

“paragrahvi 12⁷ täiendatakse lõigetega 7 ja 8 järgmises sõnastuses:

“(7) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud erakonnad kehtestavad oma põhikirja alusel erakonna liikmele kohustuse maksta liikmemaksu vähemalt kord aastas.

(8) Erakond kogub iga kalendriaasta lõpuks oma liikmelt käesoleva paragrahvi lõikes 7 sätestatud korras kehtestatud liikmemaksu.””.

Alternatiivselt saaks esitada nimetatud muudatuse ka järgmisel viisil:

“paragrahvi 12⁷ täiendatakse lõigetega 7 ja 8 järgmises sõnastuses:

“(7) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud erakonnad koguvad iga kalendriaasta lõpuks oma liikmelt liikmemaksu, mille maksmise kord ja suurus määratakse erakonna põhikirjas.

(8) Erakonna liige maksab erakonnale liikmemaksu vähemalt kord aastas.””.

Sisuliselt on mõlemad variandid laias laastus sama mõttega, kuid erinevus seisneb selles, et viimasel juhul on erakonna liikme kohustus maksta liikmemaksu kord aastas seaduse tasandil välja

²⁹⁵ Riigikogu Kantselei, Justiitsministeerium, Riigikantselei. Normitehnika käsiraamat. Kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebileheküljelt: <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat> (27.04.2026), lk 92.

toodud. Esimesel juhul peab sellise kohustuse erakond ise seadma. Töö autori hinnangul võiksid mõlemad sõnastusettepanekud alternatiividena arvestatavad olla.

Olles esitanud nüüd konkreetsed sõnastusettepanekud, saab tagasi tulla varasemalt tõstatunud õigusselguse küsimuse juurde. Varasemalt on viidatud, et õigusselgus eeldab, et õigusnormid on piisavalt selged, arusaadavad ja täpsed.²⁹⁶ Üksikisiku jaoks on oluline avaliku võimu käitumist teatava tõenäosusega ette näha ning oma käitumist reguleerida.²⁹⁷ Õigusakti puhul on oluline, et normist tuleneks selge ja arusaadav õiguslik tagajärg, mida õigusnormi abstraktne faktiline koosseis enesega seob.²⁹⁸ Autori hinnangul ei ole nimetatud koosseisude puhul kahtlust, kes on normi adreassaadid ning millised on nendes koosseisutunnused ja õiguslik tagajärg. Teisisõnu ei näe autor ka pakutud sätete puhul küsitavusi õigusselguses. Seega võtab töö autor seisukoha, et nimetatud ettepaneku kohane regulatsioon on formaalselt õiguspärane ning seega ka terviklikult põhiseadusega kooskõlas.

Töö autor on seisukohal, et kirjeldatud materiaaloiguslik lahendus ei töötaks efektiivselt ilma vastava järelevalvelahendusega. Teisisõnu, on ebatõhus näiteks kohustada erakonda sätestama liikmemaksu tasumise kohustus ning koguma seda, kui järelevalve nõude täitmise üle puudub või on ebaefektiivne. Samas ei ole kõnealuse töö raskuskese menetlusõigusel ja järelevalvel. Seega piirdub töö autor siinkohal üldise ettepanekuga, et kui muuta liikmemakse puudutavat selliselt, nagu kirjeldatud, on seadusandjal kindlasti vajalik arvestada menetlusõiguse vastava ajakohastamisega. Kõnealune materiaaloiguslik ettepanek on vaid osa terviklikust lahendusest, kuid siiski piisavalt oluline kaalumiseks, et vähemalt aidata tagada läbipaistvat demokraatiat läbi võimalike õigusvastaste rahastusviiside atraktiivsuse vähendamise ning erakondade rahastusbaasi mitmekesisuse kindlustamise.

²⁹⁶ Maruste (viide 14), lk 290.

²⁹⁷ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

²⁹⁸ Narits (viide 256), lk 133.

3.2. Juriidilise isiku annetuse keelu täpsustamine

Varasemalt toodud analüüsile tuginedes on EKS § 12³ lg 2 p 2 kohane juriidilise isiku annetuse keeld autori hinnangul ühinemisvabaduse ja demokraatia põhimõttega vastuolus ning õigusselgusetu. Töö autor on seisukohal, et üheaegselt tagaks nii proportsionaalsust, demokraatia põhimõttega kooskõla kui ka õigusselgust muudatus, mis eristaks omavahel juriidilisi isikuid. Läbi selle on võimalik luua selgem ettekujutus keelu tegelikust ulatusest, aga viia ka keeld kooskõlla proportsionaalsuse ja demokraatia põhimõtetega. Nagu varasemalt kirjeldatud, on töö autori hinnangul keeld põhjendatud äriühingutele, kuid mitte mittetulundusühingutele ja sihtasutustele ning selline eristamise õigustus tuleneb juriidiliste isikute tegutsemiseesmärkidest. See tähendab, et juriidilise isiku annetuse keeld tuleb kitsendada määral, milles see jätab enda alt välja mittetulundusühingud ja sihtasutused. Kuidas seda saavutada, on järgmine küsimus.

Lahendus võib lihtne tunduda – jätta keeld sätestamata mittetulundusühingutele ja sihtasutustele. Samas, kui mittetulundusühing või sihtasutus asuks keelu alt vabanedes tegutsema konkreetse erakonna eesmärkide huvides, peaks tekkima küsimus, kas selline juriidiline isik on sisuliselt erakonna sidusorganisatsioon. EKS § 12⁶ lg 1 kohaselt on erakonna sidusorganisatsioon sihtasutus või mittetulundusühing, mille asutaja või liige erakond on ning mille tegevus on suunatud EKS § 1 kohaste erakonna eesmärkide saavutamisele. Oluline on, et EKS § 12¹–12⁴ kohased nõuded (näiteks annetuste regulatsioon) laienevad ka sidusorganisatsioonile.

Kui juriidilise isiku annetuse keelu alt vabastada mittetulundusühingud ja sihtasutused ning nad seejärel asuvad erakondi toetama, peaksid nad alluma ka erakonnale kehtivatele rahastusreeglitele ning alluma ERJK järelevalvele, teisisõnu, olema fikseeritavad kui sidusorganisatsioonid EKS § 12⁶ lg 1 mõistes. Seda aga takistab mh sidusorganisatsiooni definitsiooni formaalne iseloom, millele on mh autor juhtinud varasemalt kirjutatud töös ka tähelepanu.²⁹⁹ Täpsemalt esineb definitsioonis formaalne tingimus, mille kohaselt peab sidusorganisatsiooni asutaja või liige olema erakond ise (EKS § 12⁶ lg 1 esimene lause).³⁰⁰ Formaalsuse illustreerimiseks saab tuua näiteks

²⁹⁹ Ühtigi, M. Erakondade sidusorganisatsioonid ja probleemid kehtivas õiguses. Uurimistöö. Juhendaja Andra Laurand. Tartu: Tartu Ülikool 2023. Töö autori valduses, lk 27.

³⁰⁰ Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus seisuga 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0d46b255-9c22-4f72-8bcb-388bb6b26bf7#1DcKp4Ge> (27.04.2026), lk-d 14 ja 15.

kaks olukorda: ühel juhul asutab erakond ise organisatsiooni või on selle liige ja teisel juhul ei ole tegemist ei asutaja ega liikmega. Siiski oleks organisatsioonil võimalik mõlemal juhul erakonna tegevust toetada. Tekib õigustatult küsimus, miks on teises näites kirjeldatud organisatsioon soodsamas positsioonis kui esimeses, kuivõrd piirangud rakenduvad vaid erakonna poolt asutatud mittetulundusühingule või sihtasutusele või nimetatud isikule, mille liige ta on.³⁰¹

Kuna sidusorganisatsiooni definitsioon ei ole efektiivselt rakendatav, ei oleks võimalik juriidilise isiku annetuse keelu kitsendamise korral kohaldada erakondade tegevust toetavatele mittetulundusühingutele ja sihtasutustele reegleid ja järelevalvet, kuna neil on lihtne minna mööda kriteeriumist, mis neid regulatsioonile allutaks. Näiteks saab mittetulundusühingu asutada iga isik ja mitte erakond (ja erakond ei ole ka selle liige) ning juriidilise isiku annetuse keelu puudumisel saab nimetatu ilma reeglite ja järelevalveta erakonda toetada. See ei taga efektiivselt rahastuse avalikkust, läbipaistvust ja kontrollitavust, mis on erakondade rahastamise regulatsiooni keskne eesmärk (vt eeltoodu).

Sellest tulenevalt leiab töö autor, et lisaks sellele, et juriidilise isiku annetuse keeld vajab kitsendamist, tuleks muuta erakonna sidusorganisatsiooni definitsiooni, mis on tema hinnangul kitsendamise lahutamatu eeldus. Nagu ka eelmise lahendusettepaneku puhul, peatub töö autor siin põhiseaduspärasuse küsimusel, millega tuleb teatavasti arvestada ka seadusandjal³⁰².

Regulatsioon on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalne põhiseaduspärasus eeldab kooskõla pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega ning õigusselguse põhimõttega.³⁰³ Nagu töös esitatud eelmise muutmissettepaneku puhul, peab töö autor vajalikuks siinkohal mainida, et kuna tegemist on ettepanekuga regulatsiooni sõnastamiseks ja mitte kehtiva regulatsiooniga, siis ei ole hetkel võimalik hinnata vastavust pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning seadusliku aluse põhimõttele (vt ka selgitus ülal). Iseenesest võiks tõstatada küsimus õigusselgusega seoses, kuid nagu ka eelmise ettepaneku puhul, peatutakse sellel pärast konkreetse sõnastusettepaneku koostamist.

³⁰¹ Ühtigi, M. Erakondade sidusorganisatsioonid ja nende regulatsioon Eestis. Tallinn: Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond 29.05.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/riigikogu-valjaanded/teemalehed/> (27.04.2026), lk 3.

³⁰² RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 13.

³⁰³ Vt ka RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 106; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8.

Regulatsioon on materiaalselt põhiseaduspärane, kui see on kooskõlas põhiõiguste ja põhiseaduse aluspõhimõtetega.³⁰⁴ Sealjuures on meede põhiõiguspärane, kui meetmega kaasnev kaitseala riive on põhiseaduslikult õigustatud. Kõnealune põhiõigus on siinkohal ühinemisvabadus. Samas peab välja tooma, et kõnealuse muudatusettepaneku kohaselt kitsendatakse juriidilise isiku annetuse keeldu kui piiravat meedet, mistõttu on sellel eraldiseisvalt hoopis positiivne mõju mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, kes muudatuse jõustudes saaksid erinevalt varasemast asuda tegema erakonnale annetusi, s.t oma vahendeid eesmärkide täitmiseks vastaval viisil kasutama. Põhiõiguse, mittetulundusühinguid ja sihtasutusi kaitsva PS § 48 riivet seega ei ole. Riivist saaks rääkida vaid juhul, kui põhiõiguse kaitsealasse kuuluvat tegevust on mõjutatud põhiõiguse kandja jaoks ebasoodsalt.³⁰⁵ Praegusel juhul on keelu kitsendamine positiivne mõjutus. Seega ei ole kitsendamine põhiõigusega vastuolus.

Autor peatub ka kooskõlal põhiseadusest tuleneva demokraatia aluspõhimõttega. Andes mittetulundusühingutele ja sihtasutustele kui ühingutele, kelle peamine eesmärk ongi osaleda oma seisukohtade ja toetuse väljendamisel, võimaluse panustada tema huvide eest seisva erakonna vahenditesse, saab tagada ühingu ja selle liikmete aktiivset osalust ühiskondlikus arutelus. Demokraatia põhimõte kaitseb erakondade kui rahva tahte kujundajate ja vahendajate olemasolu ja toimimist³⁰⁶, mida on kindlasti veelgi lihtsam võimaldada, kui selle kindlustamises saavad osaleda ka erakonna eesmärgke toetavad mittetulundusühingud ja sihtasutused. Selles osas saab jõuda järeldusele, et keelu kitsendamine eraldiseisvalt on demokraatia põhimõttega ja seega ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Samas eeldab ka demokraatia põhimõte vahendite läbipaistvust, mida ei ole autori hinnangul efektiivselt võimalik saavutada allutamata erakonna eesmärkide elluviimist toetavaid mittetulundusühinguid ja sihtasutusi vastavatele reeglitele. Sestap on autori hinnangul oluline lahendada ka sidusorganisatsioone puudutava regulatsiooni problemaatika, mille põhiseaduspärasusel peatutakse järgnevalt.

Hoolimata sellest, et keelu kitsendamine eraldiseisvalt põhiseadusega vastuolus ei ole, ei tähenda see automaatselt, et ettepaneku teine element – sidusorganisatsiooni definitsiooni korrigeerimine – põhiseaduspärane on. Arvestada tuleb, et kui definitsioonist eemaldada formaalne tunnus ning selle tagajärjel see mittetulundusühingutele ja sihtasutustele kirjeldatud viisil kohalduma hakkab,

³⁰⁴ Vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94.

³⁰⁵ RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 23; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

³⁰⁶ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/13.

siis kaasneb sellega ka allutatud EKS §-de 12¹–12⁴ kohastele reeglitele (EKS § 12⁶ lg 1 teine lause). Seega tekib küsimus potentsiaalse ühinemisvabaduse riive põhiseaduspärasuses.

Kõnealune põhiõigus on, nagu öeldud, PS § 48 kohane ühinemisvabadus. Ühinemisvabaduse piirang on lubatav, kui see on sätestatud seadusega ja on proportsionaalne.³⁰⁷ Seega on piirang põhiseadusega vastuolus, kui see riivab selle kaitseala ning selline riive on põhiseaduslikult õigustamata. Nagu varasemalt töös välja toodud, hõlmab ühinemisvabaduse esemeline kaitseala ühinemist ja tegutsemist mittetulunduslikel eesmärkidel.³⁰⁸ Ühinemisvabadusega on kaetud vabadus ühingu tegevust vabalt korraldada, saada ühingu tegutsemiseks vajalikke vahendeid ja neid vastavalt oma vajadustele kasutada.³⁰⁹ Isikuline kaitseala katab ka mh eraõiguslikke juriidilisi isikuid, kelle tegevuse eesmärk seda võimaldab.³¹⁰ Järgmisena selgitab autor nimetatud põhiõiguse võimalikku riivet.

Põhiõiguse riivega on tegemist juhul, kui põhiõiguse kaitsealasse kuuluvat tegevust on mõjutatud põhiõiguse kandja jaoks ebasoodsalt.³¹¹ Kui sidusorganisatsiooni definitsiooni muuta, mille tagajärjel hakkaks see kohalduma teatavale hulga mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, siis toob, nagu viidatud, see kaasa ka allutatuse erakonnaseadusest tulenevatele nõuetele (EKS §-d 12¹–12⁴). Seda sätestab selgelt EKS § 12⁶ lg 1 teine lause, jätmata eranditult sealjuures ruumi sellistest reeglitest kõrvale kalduda. EKS §-d 12¹–12⁴ on olemuselt osa erakonna rahastamisele kohalduvatest nõuetest, mis kujutaksid endast mittetulundusühingu või sihtasutuse jaoks lisakohustusi. Väite illustreerimiseks toob töö autor nimetatud sätete vahemikust välja mõned sellised kohustused:

- üldine kohustus tagada oma tulude ja kulude täielik läbipaistvus (EKS § 12¹ lg 1);
- kohustus informeerida ERJK-d enda tuludest ja saadud laenudest (EKS § 12¹ lg 4);
- kohustus sõlmida laenulepinguid vaid teatud tingimustel (EKS § 12²);
- kohustus võtta vastu vaid EKS tingimustele vastavaid annetusi ning tagastada nendele mittevastavad (keelatud) annetused (EKS §-d 12³ ja 12⁴).

³⁰⁷ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/11.

³⁰⁸ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/7.

³⁰⁹ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/10.

³¹⁰ Ehrlich, Kask, PSK (2020) § 48/5.

³¹¹ RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 23; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

Nimetatud reeglite olemusest järeldab töö autor, et tegemist on kahtlemata mittetulundusühingu või sihtasutuse jaoks ühinemisvabaduse riivega, kuna sellisel viisil regulatsiooni laienemisega sekkutakse oluliselt ja ebasoodsalt põhiõiguse kandja õigusesse vabalt oma tegevust korraldada. Seega on tegemist põhiõiguse riivega.

Riive põhiseaduspärasus eeldab, et sellel on õiguslik alus ning et riive on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.³¹² Kõigepealt tuleb välja tuua ühinemisvabaduse piiriklausel ning see on eelnevalt töös ka juba tuvastatud – tegemist on lihtsa piiriklausliga põhiõigusega, mis tähendab, et nimetatud õigust võib piirata igal eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus³¹³ või on kooskõlas selle väärtuskorraga³¹⁴.

Riive formaalne põhiseaduspärasus eeldab, et planeeritav säte peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.³¹⁵ Nagu eelnevalt öeldud, toob ka siin töö autor välja, et kuna tegemist on ettepanekuga regulatsiooni sõnastamiseks ja mitte kehtiva regulatsiooniga, siis ei ole hetkel võimalik hinnata vastavust pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning seadusliku aluse põhimõttele (vt ka selgitus ülal). Iseenesest võiks tõstatada küsimus õigusselgusega seoses, kuid sellel peatutakse pärast konkreetse sõnastusettepaneku koostamist. Sestap jätkab autor siinkohal materiaalse põhiseadusepärasuse analüüsimisega.

Riive materiaalse õiguspärasuse kontrollimisel tuleb vastus leida küsimustele, kas meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas.³¹⁶ Kõigepealt on vajalik tuvastada legitiimne eesmärk.³¹⁷ Töö autor tuleb siinkohal oma mõttekäiguga selle juurde, mis on üldse erakonna sidusorganisatsioonide kui spetsiifilist tüüpi juriidiliste isikute reguleerimise eesmärk.

Erakonna sidusorganisatsiooni mõiste arengu algusest võiks rääkida alates 2010. aastast.³¹⁸ Aastal 2010 koostati erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu, milles

³¹² Maruste (viide 14), lk-d 269 ja 270; vt ka RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.

³¹³ Vt nt RKTKm 13.05.2003, 3-2-1-49-03, p 34; RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 18; RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37; RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 75; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 49; RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15, p 71; RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 106; RKTKo 05.02.2020, 2-18-8886/64, p 14; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 75.

³¹⁴ RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 26.

³¹⁵ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 106; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40.

³¹⁶ Vt ka Kalmo, Kask, PSK (2020) § 11/31; RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

³¹⁷ RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 31.

³¹⁸ Vt ka Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest. – Õiguskeel 2010/2, lk-d 2 ja 3.

suunati tähelepanu erakondade seotud üksuste täpsemale määratlemisele.³¹⁹ Muudatuse ajend oli organisatsiooni *Group of States Against Corruption* (edaspidi GRECO) soovitus laiendada erakondadega seotud üksuste määratlust.³²⁰ Sealjuures on GRECO korruptsioonivastane riikide ühendus, mille peamine eesmärk on anda liikmeriikidele korruptsioonivastaseid soovitusi, näiteks enda regulatsiooni korrigeerimise osas, ning kontrollida nende täitmist.³²¹ Nimetatud organisatsiooniga on 1999. aastal liitunud ka Eesti.³²²

Viidatud eelnõu algtekstis määratleti sidusorganisatsioonid juba mh tunnuse järgi, mille kohaselt on organisatsiooni tegevus suunatud erakonna eesmärkide täitmisele. Nagu ka praeguses regulatsioonis (EKS § 12¹ lg 1), kohaldus ka siis sidusorganisatsioonile reegel demokraatia põhimõttest lähtudes tagada oma kulude ja tulude seaduslikkust ning täielikku läbipaistvust.³²³ Oli oluline, et sidusorganisatsioonide tegevus oleks avalik ja kontrollitav, nagu see peaks ka erakonna enda puhul olema.³²⁴ Töö autor järeldeb regulatsiooni kujunemisloost ja motiividest, et sidusorganisatsioonide reguleerimise eesmärk on tagada erakondadega seotud organisatsioonide tegevuse ja vahendite läbipaistvus ning kontrollitavus. Kuivõrd sidusorganisatsioon võib anda erakonna tegevusse ja edusse olulise panuse, siis on vältimatu juhtida tähelepanu sellise organisatsiooni vahenditele.

Demokraatia põhimõte eeldab erakondade rahastamise läbipaistvust ning avalikkuse ülevaadet selle osas, kes ja millises ulatuses on andnud erakonnale raha või muid hüvesid.³²⁵ Eesmärk hoida tähelepanu ka erakondade eesmärkide elluviimist toetavate organisatsioonide tegevusel ja vahenditel teenib PS § 1 lg 1 kohast demokraatia põhimõtet. Seega on töö autori hinnangul erakondade sidusorganisatsioonide reguleerimise eesmärk legitiimne. Sellest järeldeb autor omakorda, et erakondade tegevust toetavate mittetulundusühingute ja sihtasutuste

³¹⁹ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026).

³²⁰ Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest. – Õiguskeel 2010/2, lk 3.

³²¹ What is GRECO? Group of States against Corruption. Euroopa Nõukogu kodulehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco> (27.04.2026).

³²² Members and Observers/ Etats membres et Observateurs. Group of States against Corruption. Euroopa Nõukogu kodulehekül. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers> (27.04.2026).

³²³ Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026).

³²⁴ Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest. – Õiguskeel 2010/2, lk 7.

³²⁵ Ernits, Jäätma (viide 85), lk 90.

sidusorganisatsiooni definitsiooni alla viimine teenib demokraatia põhimõtet ning on eesmärgi poolest legitiimne meede. Töö autor jätkab meetme sobivuse küsimusega.

Sobiv on abinõu, mis aitab piirangu eesmärgi saavutamisele kaasa.³²⁶ Siinjuures piisab juba sellest, kui põhimõtteliselt on võimalik eesmärki nimetatud meetmega saavutada.³²⁷ Töö autor on seisukohal, et sidusorganisatsiooni definitsiooni laiendamine on vähemalt põhimõtte tasandil meede, millega on võimalik teenida läbipaistvat demokraatiat. Laiendades EKS kohaseid reegleid ka organisatsioonidele, kes praktikas toetavad erakondi, on võimalik kindlustada erakondade tegevuse ja vahendite läbipaistvust. Seega leiab autor, et nimetatud ettepanek on eesmärgi saavutamiseks sobiv.

Meetme vajalikkuse juures tuleb tõstatada küsimus, kas oleks võimalik kohaldada mõnda muud eesmärgi saavutamiseks sobivat ja vähemalt sama efektiivset meedet, mis riivab põhiõigust vähem.³²⁸ Töö autor on seisukohal, et sellist vähemalt sama efektiivset vähemriivavat meedet ei ole võimalik kehtestada, kuivõrd mittetulundusühingud ja sihtasutused võivad juriidilise isiku annetuse keelu kitsendamisel asuda oluliselt panustama läbi annetuste erakonna edusse ning nende vahendite läbipaistvuse tagamiseks ei ole vähemalt sama efektiivset meedet kui EKS reeglitele allutamine. Seega leiab töö autor, et nimetatud meede on vajalik. Küsitavused võivad tõstatada siiski mõõdukuse küsimuse juures ning sellel peatubki autor järgnevalt.

Meetme mõõdukuse kontrollimisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.³²⁹ Autor on küll tuvastanud eesmärgi arvestatava olulisuse, kuid võib küsitavaks osutada, kas seda teenides on põhjendatud sekkuda absoluutselt igasuguse erakonda toetava mittetulundusühingu ja sihtasutuse põhiseaduslikku vabadusse. Töö autor toob siin kaks näidet. Esimesel juhul tegutseb mittetulundusühing järjepidevalt mõne erakonna huvides, näiteks regulaarselt rahaliselt annetades või toetades oma poolt pakutava teenusega. Teisel juhul teeb mittetulundusühing lihtsalt ühekordse annetuse, näiteks kannab erakonnale 1000 eurot ja sellega asi piirdubki. Töö autor leiab, et selliseid olukordi ei saa käsitleda ühesuguselt ega viia igasugune mittetulundusühing või sihtasutus sidusorganisatsiooni definitsiooni alla ja kohaldada talle EKS §-dest 12¹–12⁴ tulenevaid rahastust puudutavaid sätteid.

³²⁶ RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p 33; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

³²⁷ RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 62; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 99.

³²⁸ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

³²⁹ *Ibidem*.

Ei oleks põhjendatud, et kui mittetulundusühing annetab erakonnale ühe korra 1000 eurot, siis automaatselt tuleb käsitleda teda kui sidusorganisatsiooni, kes peab enda kohustuste tõttu näiteks igas kvartalis ERJK-le oma kulude ja tulude kohta aru andma (EKS § 12¹ lg 4) või on õigustatud sõlmima laenulepinguid vaid erakonnaseadusest tulenevatel tingimustel (EKS § 12²).

Eemaldades sidusorganisatsiooni definitsiooni koosseisust nimetatud tunnuse, on sidusorganisatsioon mittetulundusühing või sihtasutus, kelle tegevus on suunatud EKS § 1 mõistes erakonna eesmärkide saavutamisele. Siit jõuab autor ühe võimaliku probleemkohani. Koosseisutunnus, mille kohaselt peab tegevus olema suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele, ei pruugi olla üheselt tõlgendatav, kuid see võib juriidilise isiku staatuse puhul määravaks osutuda, kui eemaldada definitsioonist nimetatud formaalne tunnus. Tõlgendades sidusorganisatsiooni definitsiooni liiga laialt, võib see viia ebaproportsionaalse tagajärjeni.

Töö autor leiab siiski, et definitsiooni tuleb tõlgendada põhiseaduskonformselt. Põhiseaduskonformne tõlgendamine tähendab, et erinevate tõlgendusvõimaluste korral tuleb eelistada põhiseaduspärast tõlgendust põhiseadusega mitte kooskõlas olevatele tõlgendustele.³³⁰ Seega tuleks sidusorganisatsiooni definitsiooni tõlgendada ennekõike põhiõiguste ja põhiseaduse aluspõhimõtete alusel. Siinkohal saab tagasi tulla sidusorganisatsioonide reguleerimise eesmärgi juurde, milleks on demokraatia põhimõttest lähtuvalt tagada erakondadega seotud organisatsioonide tegevuse ja rahastamise läbipaistvust. Juba algtekstis seati eesmärgiks reguleerida erakondade eesmärkide saavutamisele suunatud ühendusi ning selline sõnastus on säilinud tänaseni. Selliste ühenduste illustreerimiseks saab välja tuua, et 2021. aastal koostatud erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuses peeti sellisteks võimalikeks ühendusteks ennekõike erakonna vaateid toetavaid noori, vanemaid jm liikmeid koondavaid ühendusi.³³¹ Seega saab järelduse teha, et nii sätte loomise kui ka selle kehtivuse ajal on seadusandja eesmärk demokraatia põhimõttest lähtuvalt olnud reguleerida ennekõike erakondade tegevusse püsivamalt ja/või süsteemsemalt panustavaid ühendusi.

³³⁰ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

³³¹ Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus seisuga 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/0d46b255-9c22-4f72-8bcb-388bb6b26bf7#1DcKp4Ge> (27.04.2026), lk-d 5 ja 6.

Põhiseaduskomformsel tõlgendamisel tuleks samuti eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.³³² Silmas saab pidada ka PS § 48 kohast ühinemisvabadust. Kuivõrd definitsiooni laiendamisega võib kaasneda allutatus reeglitele, siis tuleks arvestada tõlgendamisel ka ühinemisvabaduse võimaliku riivega. Eelistada tuleks tõlgendust, mille kohaselt on väärtustatud siiski ka põhiõigus, mis tähendab, et reeglitele allutatust ei saa kohaldada valimatult igale mittetulundusühingule ja sihtasutusele, kes kasvõi korra erakonda toetanud on. Selline toimimine ei arvestaks ühinemisvabaduse olemusega. Seega tuleks mittetulundusühinguid ja sihtasutusi ning nende panust sisuliselt eristada. Ka sellest mõttekäigust lähtuvalt saab võtta seisukoha, et seadusandja mõte ja eesmärk on olnud reguleerida selliseid mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, kes panustavad erakonna tegevusse oluliselt rohkem, kui näiteks mõne üksiku annetuse tegemine. Selline tõlgendus on ka PS mõttega kooskõlas.

Seega on sidusorganisatsiooni definitsiooni ulatus mõistetav läbi põhiseaduskomformse tõlgendamise. Autor toob välja, et sellise tõlgenduse hinnaks ei ole õigusselgusetus. Õigusselgusetu olukorrani viis selline tõlgendamine juriidilise isiku annetuse keelu puhul, kuivõrd keeld ei tohiks põhiseaduse mõttest lähtuvalt kohalduda osadele juriidilistele isikutele üldse. Praegune olukord ei ole aga võrreldav, kuivõrd sidusorganisatsiooni definitsioon on viidatud keelust oluliselt selgem ning annab juba oma sõnastuse tasemel teatavat aimu tegelikest normi adreseatidest (vt ülal). Lisaks on võimalik tõlgendamisel efektiivselt arvesse võtta regulatsiooni kujunemislugu ja eesmärgi.

Eeltoodust tulenevalt tuleb meetme mõõdukuse küsimuse küsimuses seega aluseks võtta, et definitsioon kohaldub ennekõike organisatsioonidele, kes panustavad püsivamalt ja/või süsteemsemalt erakonna eesmärkide saavutamisesse. Seega tuleks küsida, kas kirjeldatud eesmärk kaalub üles sellistele organisatsioonidele avalduva riive ulatuse ja intensiivsuse. Eesmärk teenida läbipaistvat, ausat ja avalikku demokraatiat on autori hinnangul kaalukas eesmärk, mille täitmisel on vajalik kindlasti veenduda organisatsiooni puhul, kes panustab erakonna tegevusse ja edusse märkimisväärselt. Erakonna edu ja vahendid võivadki suures sõltuvuses olla sidusorganisatsioonist, seega peaks ka sellise organisatsiooni osas kohalduma demokraatia

³³² RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

põhimõtet tagav regulatsioon. Sellest järeldeb autor, et nimetatud viisil definitsiooni ja reeglite kohaldumine on mõõdukas, seeläbi ka materiaalselt põhiõigusega kooskõlas olev meede.

Nagu ka liikmemaksude ja riigieelarveliste eraldistega seonduva lahendusettepaneku puhul, ei ole alust kahelda vastavuses PS § 1 lg 1 kohase demokraatia põhimõttega, kuivõrd erakondade tegevuse ja vahendite läbipaistvus on selle oluline osa ja just selle kindlustamisele on ka nimetatud ettepanek suunatud. Sellest saab järeldeb, et kõnealune meede on materiaalselt põhiseaduspärane.

Järgnevalt esitab töö autor vastava muudatusettepaneku HÕNTE reeglite ja vormelite³³³ kohaselt. Esimene osa sellest on juriidilise isiku annetuse keelu kitsendamine ning teine osa sidusorganisatsiooni definitsiooni muutmine:

“paragrahvi 12³ lõike 2 punkt 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“2) äriseadustiku § 2 lõike 1 esimeses lauses nimetatud äriühingu annetus”;

“paragrahvi 12⁶ lõike 1 esimesest lausest jäetakse välja tekstiosa “mille asutaja või liige erakond on ning””.

Konkreetne sõnastusettepanek tehtud, tuleb töö autor tagasi õigusselguse küsimuse juurde, mis tõstatas eelnevalt formaalse õiguspärasuse küsimuse juures. Õigusselgus eeldab, et õigusnormid on piisavalt selged, arusaadavad ja täpsed.³³⁴ On oluline, et sättest tuleneks selge ja arusaadav õiguslik tagajärg, mida õigusnormi abstraktne faktiline koosseis endaga seob.³³⁵ Siinkohal on võimalik jõuda sarnase probleemkohani, mis tõstatas eelnevalt sidusorganisatsiooni definitsiooni muutmise mõõdukuse juures. Muudatuse järgselt jääks sidusorganisatsiooni definitsioon potentsiaalselt ebamääraselt kohalduvaks, kuivõrd ei ole üheselt mõistetav, kust jookseb piir erakonna regulaarse ja süsteemse toetamise ning lihtsalt mõnekordse toetuse vahel. Kui mittetulundusühing otsustab erakonnale annetuse teha, siis peab tal olema ka kindlus selle osas, kas talle hakkavad kohalduma sidusorganisatsiooni staatus ning täiendavad reeglid. Töö autor leiab eeltoodule tuginedes, et nimetatud võimalik ebaselgus on siiski ületatav põhiseaduskomformse

³³³ Riigikogu Kantselei, Justiitsministeerium, Riigikantselei. Normitehnika käsiraamat. Kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebileheküljelt: <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat> (27.04.2026), lk 92.

³³⁴ Maruste (viide 14), lk 290.

³³⁵ Narits (viide 256), lk 133.

tõlgendamisega, mille hinnaks ei ole õigusselgusetus. Seega on autori hinnangul nimetatud ettepanek ka formaalselt õiguspärane ning seega tervikuna põhiseadusega kooskõlas.

Töö autor tuleb siiski ühe küsimuse juurde, mis võib tekkida sidusorganisatsiooni definitsiooni rakendamisel. Kui saavutada mittetulundusühingute ja sihtasutuste efektiivne eristamine nende panuse järgi erakonnale, siis tuleks peatuda ka sellel, kuidas saaks kontrolli all hoida selliste mittetulundusühingute ja sihtasutuste tegevust, kes ei ole sidusorganisatsioonid. Juriidilise isiku annetuse keelu kitsendamisega kirjeldatud viisil saavad iseenesest annetusi teha igasugused mittetulundusühingud ja sihtasutused, ka need, kes ei kuulu sidusorganisatsiooni definitsiooni alla. Töö autor toob siinkohal järgmise näite. Selle asemel, et erakonda väikeste panuste kaudu regulaarselt toetada ja seeläbi järjepideva tegevuse tõttu sidusorganisatsiooni definitsiooni alla potentsiaalselt sattuda, saab annetuse tegija teha selle asemel ühe väga suure panuse, mis võib samamoodi oluliselt mõjutada erakonna edukust. Kõige lihtsam on seda illustreerida läbi rahaliste annetuste. Selle asemel, et viis aastat järjest erakonda iga kuu 10 000 euroga toetada (kokku 600 000 eurot), võib mittetulundusühing teha ühe korra 600 000 euro suuruse annetuse, sattumata sealjuures EKS reeglite kohaldamisalasse, kuivõrd tema tegevus pole näiteks olemuselt süsteemne ega järjepidev.

Töö autor võtab seisukoha, et juriidilise isiku annetuse keelu kitsendamisega tuleks mõelda ka võimaliku annetuste ülempiiri kohaldamise peale. Ülempiiri kohaldamine aitaks vältida sidusorganisatsiooni definitsiooni alla mittekuulumise kuritarvitamist ning üksikute, aga potentsiaalselt erakonna tegevust ja edu oluliselt mõjutavate panuste kontrollimatut tegemist. Töö autor ei asu siinkohal siiski spekulerima, milline see ülempiir arvuliselt peaks olema, kuivõrd näeb seda sõltuvat detailsemast statistilisest analüüsist, mida käesoleva töö mahtu ning eesmärgi arvestades ei koostata. Sestap piirdub autor üldise ettepanekuga, et vältimaks sidusorganisatsioonide alla mittekuuluvate mittetulundusühingute ja sihtasutuste kuritarvitamist märkimisväärsete annetuste tegemisel, tuleks seadusandjal kaaluda annetustele arvulise ülempiiri seadmist.

Materiaalõiguslikult võib vajalikuks osutuda ka muude annetust puudutavate aspektide ajakohastamine. Nagu varasemalt tööst selgus, võib olla ebaselgus küsimuses, mida üldse annetusena käsitleda. Ka võib mh vajalikuks osutuda keelatud annetuste näitliku loetelu muutmine, kuivõrd kui mittetulundusühingu ja sihtasutuse annetuse lubatavaks muutub, võib tekkida küsimus,

kas näiteks keeld erakonnale loovutada või kasutusse anda kaupu või varalisi õigusi, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele (EKS § 12³ lg 2 p 3), oleks sellise keelu kitsendamisega kooskõlas.

Täiendavalt toob töö autor välja, et muudatuste rakendamiseks on oluline ajakohastada ka menetlusõiguslikke aspekte. Näiteks võib vajalik olla peatuda küsimusel, kuidas ERJK kui järelevalveorgan saab siduvalt tuvastada erakondade sidusorganisatsioone juhul, kui nendest EKS § 12⁶ lg 5 kohaselt ei teavitata. Kehtiva regulatsiooni järgi saab sidusorganisatsiooni staatus õiguslikult siduvalt tekkida vaid siis, kui erakond ise temast ERJK-d teavitab (EKS § 12⁶ lg 5). See tähendab, et kui erakond ei teavita ERJK-d oma sidusorganisatsioonist, siis sisuliselt ei peagi talle EKS § 12¹–12⁴ kohaseid reegleid kohaldama. 20.04.2026 seisuga ei ole mitte ükski erakond oma sidusorganisatsioonist ERJK-d teavitanud.³³⁶ Üks võimalik põhjus teavitamata jätmiseks võibki iseenesest olla sidusorganisatsiooni definitsiooni puudulikkus (vt ülal), kuivõrd kui erakond ise organisatsiooni asutaja ega liige ei ole, siis ei peagi ta teda sidusorganisatsioonina käsitlema. Samas ei saa kindel olla, et definitsiooni korrigeerimisel asuksid erakonnad kindlasti vabatahtlikult oma organisatsioonidest piisavalt teavitama, arvestades sealjuures, et 20.04.2026 seisuga ei ole seda mitte ükski erakond teinud. Sestap ongi definitsiooni rakendamiseks vajalik tagada ERJK-le kui pädevale järelevalveorganile võimalus sidusorganisatsioone õiguslikult siduvalt tuvastada. Tuvastamine toimuks haldusakti alusel haldusmenetluse seaduse³³⁷ kohaselt. Selline ettepanek on tehtud varasemalt näiteks erakonnaseaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu menetluses 2022. aastal (eelnõu § 1 p 22).³³⁸

Kuivõrd käesoleva töö fookus on siiski materiaalõiguslikel probleemidel ja lahendustel, ei asu siinkohal autor jätkama kõnealuse meetme analüüsiga ning piirdub üldise ettepanekuga erakondade rahastamise regulatsiooni korrastamisel pöörata materiaalõiguse kõrval tähelepanu ka menetlusõigusele, sh sidusorganisatsioonide fikseerimise reeglitele ja võimalustele. Asjaolu, et ainuüksi ühe keelu kitsendamisega võib omakorda tekkida veel mitmeid materiaal- kui ka menetlusõiguslikke küsimusi, kinnitab autori seisukohta, et erakonnaseaduse kui terviku ajakohastamisel ja korrigeerimisel tuleb kindlasti hoida silmas tervikpilti ja põhiseaduslikke väärtusi, ning see on tähelepanek, mida töö autor käesoleva peatüki lõpetuseks rõhutada soovib.

³³⁶ ERJK vastus teabenõudele, 20.04.2026. Magistritöö autori valduses.

³³⁷ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

³³⁸ Erakonnaseaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/12657072> (27.04.2026).

KOKKUVÕTE

Erakondade rahastamise mudeli ja selle kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega käsitlemisega on töö autor soovinud tähelepanu juhtida kõige laiemas mõttes erakondade rahastamise avalikkusele, läbipaistvusele ning seda puudutava regulatsiooni õiguspärasusele ja efektiivsusele, millega seonduv on meile erinevate allikate, kuid ennekõike meedia vahendusel ajapikku järjest aktuaalsemaks muutunud. Töö autor on seadnud eesmärgiks peatuda sellel, milline peaks olema Eestis ausat ja läbipaistvat demokraatiat teeniv rahastamise regulatsioon, mis austab sealjuures ka eeskätt põhiseadusest tulenevat ühinemisvabadust. Kuivõrd diskussioon, milline peaks olema kõnealune regulatsioon, on avatud ja aktuaalne, siis on soovinud töö autor ka ise sellega liituda ning anda omapoolse panuse erinevate rahastamisviiside õiguslikku analüüsi ning probleemide tuvastamise korral teha ettepanekud vigade korrigeerimiseks.

Töö autor on analüüsinud töös nelja erakonna tulude saamise vahendit, mille sätestab *numerus clausus*’e põhimõttel erakonnaseadus. Töö autor peatus erakonna liikmemaksude, riigieelarveliste eraldiste, juriidiliste isikute annetuste ning erakonna varaga tehingutel. Põhiseadusliku raamistiku, mille valguses autor regulatsiooni õiguspärasust hinnanud on, on moodustanud ennekõike põhiseadusest tulenevad demokraatia aluspõhimõtte (PS § 1 lg 1); proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11); üldine võrdsuspõhiõigus (PS § 12 lg 1); õigusselguse põhimõtte (PS § 10 ja § 13 lg 2); üldine vabaduspõhiõigus (PS § 19 lg 1) ja ühinemisvabadus (PS § 48). Sama põhiseaduslikku raamistikku on töö autor arvestanud ka lahendusettepanekute põhiseaduspärasuse hindamisel. Analüüsi tulemusel on tehtud järgmised järeldused.

Liikmemaksude tasumise regulatsiooni on töö autor hinnanud demokraatia põhimõtte ja ühinemisvabaduse vaatest. Autor leiab, et praegusel kujul regulatsioon on küll ühinemisvabadusega kooskõlas, kuid potentsiaalselt vastuolus demokraatia põhimõttega. Seaduse tasandil ei ole erakonnal kohustust näha ette oma liikmetele liikmemaks ning seda neilt koguda, mis on viinud praktikani, kus erakondade liikmemaksu laekumine on märkimisväärselt madala osatähtsusega. Selle tagajärjel potentsiaalselt tekkivad erakonna finantsilised puudujäägid võivad soodustada autori hinnangul muude ja sealjuures võimalike õigusvastaste rahastamisviiside rakendamist, mis on oht läbipaistva demokraatia põhimõtte järgimisele. Lisaks on liikmemaksude tasumise madal distsipliin ohuks erakondade rahastusbaasi mitmekesisusele. Erakondade

rahastusbaasi mitmekesisuse säilitamine on oluline demokraatliku riigikorralduse toimimise jaoks, kuivõrd see eeldab samaaegselt nii avalikest vahenditest raha eraldamist, aga samas ka erarahastuse jaoks võimaluste loomist.

Ka riigieelarveliste eraldiste regulatsiooni hindas autor demokraatia põhimõtte ja ühinemisvabaduse vaatest. Töö autor nimetatud sätetega vastuolu tuvastanud ei ole. Küll aga võib olukorras, kus riigipoolset toetust makstakse ühteledele erakondadele ja mitte teistele, tekkida küsitavus võrdsuspõhiõigusega kooskõlas. Seega on autor analüüsinud ka eraldiste regulatsiooni kooskõla võrdsuspõhiõigusega, kuid ei ole tuvastanud ebavõrdse kohtlemise küsimuses põhiõigusega vastuolu. Seda põhjusel, et juba praegune süsteem on koostatud viisil, mis toetab vähempopulaarsete erakondade võimalust tõusta ühiskonnas esile ning seista enda toetajate eest riigivõimu teostamisel. Ei ole põhjendatud eeldada, et selline süsteem peaks laienema absoluutselt kõigile, vastasel juhul satuksid riigieelarvelised vahendid ja riigimajandus kui ka põhiseaduslikud väärtused ohtu. Seega on töö autori hinnangul riigieelarveliste eraldiste maksmise süsteem kehtival kujul tervikuna põhiseaduspärane.

Töö autor on peatunud erakondadele tehtavate annetuste temaatikal, millest on fookusesse seadnud ennekõike juriidilise isiku annetuse keelu kui potentsiaalselt mitmete juriidiliste isikute põhiõigusi intensiivselt riivava meetme põhiseaduspärasuse hindamise. Autori analüüs hõlmab endas nii meetme proportsionaalsuse, demokraatia põhimõttega kooskõla kui ka regulatsiooni õigusselguse küsimust. Eraldiseisvalt on analüüsitud meetme proportsionaalsust ja kooskõla demokraatia põhimõttega nii mittetulundusühingute ja sihtasutuste kui ka äriühingute vaatest. Nendest esimeste puhul on autor võtnud aluseks põhiseadusest tuleneva ühinemisvabaduse ning viimaste puhul üldise vabaduspõhiõiguse.

Töö autor leiab, et juriidilise isiku annetuse keeld mittetulundusühingutele ja sihtasutustele riivab õigustamatult ja ebaproportsionaalselt nende ühinemisvabadust. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste keskne tegutsemiseesmärk on anda ühiskondlikku diskussiooni panus ning seista selles enda väärtuste ja eesmärkide eest. Erakond toimib kui sild ühiskonna ja riigivõimu vahel. Kuna mittetulundusühing ja sihtasutus ei saa erakonnale annetust teha ning seeläbi toetada enda väärtuste ja eesmärkide eest seismist riigivõimu tasandil, on sellise toetamise viisi täielik välistamine mittetulundusühingute ja sihtasutuste tegutsemiseesmärki arvestades ühinemisvabaduse intensiivne riive. Seda ei kaalu üles eesmärk kaitsta läbipaistvat demokraatiat

läbi konkreetse annetuse teinud isiku fikseerimise, kuivõrd viidatud juriidiliste isikute puhul on laias laastus siiski selge, kelle või mille huvides tegutsetakse, sest see on lahutamatu seotud tegutsemiseesmärgiga. Seega leiab töö autor, et selline keeld on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega ja ühinemisvabadusega.

Äriühingute puhul võib võtta seisukoha, et üldist vabaduspõhiõigust ei ole ebaproportsionaalselt riivatud. Erinevalt mittetulundusühingutest ja sihtasutustest ei ole äriühingute keskne tegutsemiseesmärk enda väärtuste ja eesmärkide eest seismine ühiskonnas, vaid ennekõike läbi teenuste või kaupade pakkumise tulu teenimine. See tähendab, et annetuse tegemise välistamine ei kujuta endast mittetulundusühingute ja sihtasutustega võrreldavat intensiivset riivet. Lisaks on äriühingute puhul oluliselt ebaselgem, milliste ühiskondlike väärtuste ja eesmärkide eest seista soovitakse. Autor leiab, et läbipaistva demokraatia tagamine kui keelu eesmärk on oluliselt vähemtõsisema riive põhjendamiseks siinkohal piisav.

Autori hinnangul ei ole mittetulundusühingute ja sihtasutuste annetuse keeld ka demokraatia põhimõttega kooskõlas. Mittetulunduslikel eesmärkidel ühinguid moodustatakse selleks, et enda seisukohti ühiskonnas kuuldavaks muuta. Nimetatud ühingutel peab olema võimalus välja näidata, millist poliitilist jõudu toetatakse. Välistades aga ühe võimaluse sellise jõu toetamiseks välistatakse ka ühenduse võimalus demokraatia põhimõttest lähtuvalt ühiskondlike otsuste tegemisel kaasa rääkida. Äriühingute puhul autor keelu vastuolu demokraatia põhimõttega tuvastanud ei ole, kuivõrd demokraatia põhimõtte fookus ei ole toetada kaupade või teenuste pakkumise kaudu tulu teenimist, mis on äriühingute peamine tegutsemiseesmärk.

Juriidilise isiku annetuse keeld on autori hinnangul lisaks tervikuna õigusselgusetu. Sellest ei ole võimalik üheselt mõista, kes on keelu tegelikud adressaadid ning nimetatud puudust ei ole võimalik ületada ka regulatsiooni kujunemislugu, eesmärke ja põhiseaduse sätteid arvestades. Seega on juriidilise isiku annetuse keeld vastuolus õigusselguse põhimõttega.

Töö autor on peatunud lühidalt ka erakonna varaga tehingutel kui ühel lubatud tuluallikal, kuid sellest ei ole moodustunud põhjalikuma analüüsi eset. Töö autori hinnangul on erakonna võimalus enda vara tehingute kaudu realiseerida kahtlemata ühinemisvabadusega kooskõlas ning erakonnaseadus ei sea sellisele võimalusele konkreetseid piiranguid. Sestap ei ole autor sellele ka töös pikemat analüüsi pühendanud.

Et leida lahendus probleemile, mille kohaselt võib liikmemaksude sätestamise vabadus ja madal tasumise distsipliin viia sõltuvuse suurenemiseni teistest rahastusallikatest ja vähendada rahastusbaasi mitmekesisust, pakub töö autor välja lahendusettepanekuna sätestada erakonnaseaduse tasandil erakondadele, kellel on õigus riigieelarvelisele eraldisele, kohustus näha ette oma põhikirjaga liikmemaksu maksmise kohustus ning seda koguda. Erakonna liige peaks maksma ja erakond peaks koguma liikmemaksu vähemalt kord aastas. Selliselt saab autori hinnangul säilitada erakondade rahastusbaasi mitmekesisust, sisaldades sealjuures vahendeid nii riigilt kui ka erasektorilt. Regulatsiooni sõnastamise ettepanek on koostatud hea õigusloome ja normitehnika põhimõtete kohaselt kasutades vastavaid muutmisevormeleid. Seega on võimalik seda edaspidiselt muudatusi sisaldavas seaduseelnõus ka kasutada.

Juriidilise isiku annetuse keelu puhul peab autor vajalikuks selle kitsendamist selliselt, et sellega ei oleks hõlmatud mittetulundusühingud ja sihtasutused. Sellega võib siiski kaasneda olukord, kus erakonna tegevust asuvad nimetatud mittetulundusühingud ja sihtasutused oluliselt toetama, näiteks läbi regulaarsete või märkimisväärsete annetuste. Töö autor leiab, et sellisel juhul on vajalik tagada demokraatia põhimõtet arvestades ka nimetatud juriidiliste isikute vahendite avalikkus ja läbipaistvus. Selleks tuleks kaaluda organisatsioonide käsitlemist erakonna sidusorganisatsioonidena, kellele laieneksid erakonnaseadusest tulenevad rahastamist puudutavad nõuded. Samas on sellise käsitluse takistus kehtivas sidusorganisatsiooni definitsioonis koosseisutunnus, mille kohaselt on sidusorganisatsiooniga tegemist vaid juhul, kui erakond on ise selle asutaja või liige. Sestap peab töö autor vajalikuks ka sellise tunnuse eemaldamist. See tähendab, et juriidilise isiku annetuse keelu kitsendamisel tuleks korrigeerida ka erakonna sidusorganisatsiooni definitsiooni ning sellest lähtuvalt on töö autor ka lahendusettepaneku konstrueerinud, mille aluseks on võetud hea õigusloome ja normitehnika reeglid.

Töö autor leiab, et rahastamise regulatsiooni terviklikul korrastamisel on vältimatult vajalik tähelepanu suunata ka menetlusõiguslikele aspektidele. Näiteks ei teeniks sidusorganisatsiooni definitsiooni korrigeerimine eraldiseisvalt eesmärki, kui selle rakendamise menetlusõiguslik pool, sh järelevalve, puudulik on. Töö autor on välja pakkunud tema hinnangul vajalikud materiaaloiguslikud lahendused, kuid nende efektiivseks rakendamiseks on vaja ka vastavat menetlusõiguse ajakohastamist. Sellest asjaolust lähtuvalt võtab töö autor ühtlasi seisukoha, et erakonnaseaduse ning erakondade rahastamise regulatsiooni tõhusaks ja tulemuslikuks

parandamiseks on vajalik pöörata tähelepanu tervikpildile, hoides meeles sealjuures põhiseaduslikke väärtusi.

Tervikpildile tähelepanu suunates võiks töö autori hinnangul pidada meeles ka seda, mida oleme õppinud regulatsiooni ajaloost. Autor on töös kirjeldanud erakonnaseaduse ja erakondade rahastamise regulatsiooni peamisi arenguetappe eesmärgiga avada ja mõista regulatsiooni põhimõtteid ja motive. Sätete sünni- ja kujunemislugu kirjeldanult toob töö autor välja tema hinnangul kõige väärtuslikuma mõtte. Regulatsiooni ajakohastamisel tuleb ennekõike pidada silmas, et erakondade rahastamise regulatsioon ja selle toimimise tõhusus peavad tagama ausat ja läbipaistvat demokraatiat kui meie õigusriigi alusväärtust. Selles paistab kindlus olevat nii õigusteadlastel kui ka poliitikutel. Küsimus puudutab aga seda, kuidas selleni täpsemalt jõuda, ning sellele küsimusele on käesoleva tööga ka autor vastust otsinud. Töö autor mõönab, et regulatsiooni muutmiseks on tõenäoliselt rohkem kui üks ja ainuke viis, kuid loodab, et tema analüüs ja lahendusettepanekud saavad olla tulevikus aluseks, või vähemalt abiks, erakonnaseadusega läbipaistva ning ausa demokraatia hoidmisel ja tugevdamisel.

Compliance of the financing model of Estonian political parties with the requirements arising from the Constitution of the Republic of Estonia

Abstract

The general aim of the current research is to join an ongoing legal discussion on what kind of regulation of financing of political parties could serve an honest and transparent democracy in Estonia. To contribute to the discussion, the author sets the objective of analyzing the compliance of the regulation of financing of political parties with the requirements arising from the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter Constitution).

The Republic of Estonia is an independent and sovereign democratic republic. It is clearly pointed out in the Constitution. It means that people are the supreme holders of state power. The people consist of huge number of individuals and each of them has their own understanding and vision of problems in society and their solutions. Although the Constitution accepts the plurality of opinions and interests, it is hard to deny that at the level of people in general, an individual cannot assert their position and achieve their goals without allies with similar opinions, values and viewpoints. Therefore, it is necessary to find individuals with same or similar opinions and unite, which is protected as a right in constitutional order.

Political parties fulfil this role by uniting individuals with similar views, as well enabling their involvement in governance. In this way, political parties could be described as a crucially important link between society and the state. Even more, an indispensable and valuable element of a democratic system. Political parties serve to gather, shape and distinguish different political viewpoints.

In Estonian democracy, political parties hold a central position by shaping both electoral competition and legislative processes. The importance of political parties is reflected in the Political Parties Act, which sets out their main functions and activities, including nominating candidates for elections and participating in parliamentary activities through elected representatives. Also, the Political Parties Act contains numerous and various rules considering financing of political parties.

One of the core elements of democracy is transparency, particularly important in relation to political competition and party financing. The principle of democracy arising from the Constitution presumes the greatest possible transparency. Ensuring transparency in political party funding requires that the origins and use of party resources are monitored in an effective and fair manner, and that the public is kept objectively informed about these matters.

The field of financing political parties has been a recurring topic of discussion and concern in the drafting of the Political Parties Act and its amendments, also in current public life. Despite continuous attention and discussion, the current regulation has not yet achieved a satisfactory level of clarity and effectiveness, and it is illustrated by numerous situations and debates involving political parties, their members, the parliament, the Chancellor of Justice, various jurisprudents etc.

As said in the beginning, the author seeks to assess whether the regulation of political party financing in Estonia complies with the requirements derived from the Constitution. The analysis covers all legally permitted sources of party financing: membership fees, state budget allocations, donations, and transactions involving party assets. Which donation-related concerns regarding political parties may stand out most prominently in the discussion (including media-reported cases), the author finds it necessary to address all sources. The author points out that it is inevitable to examine all sources of funding to ensure full transparency, as shortcomings in one field may result in emergence of problems in another. In addition, the research outlines the historical development of political party financing regulation, which the author finds important to understand better its present structure, underlying purposes and objectives.

From a methodological perspective, the research combines historical, qualitative, and quantitative approaches and proposes possible solutions through a model-based analysis of legal regulation. As well, the author uses the data collection method and its processing method for gathering information from sources and systematizing it. Interpretation method is used for interpreting and making conclusions. Conclusions about compliance with the Constitution and possible solutions are presented using the method of presenting results. The research is largely based on various legislative materials, legal acts, Supreme Court case law, academic literature, and media coverage. The materials reflect both the legal framework and the practical challenges and problems associated with political party financing in Estonia.

As a result of the analysis, the author has reached following conclusions. The regulation of membership fees is compatible with the freedom of association, though it might not be compatible with the principle of democracy, since the political parties are not obliged to collect membership fees, which has resulted in a situation where described contributions form only a marginal part of party financing. This situation could lead to possible financial gaps and encourage reliance on alternative and potentially unlawful sources of funding, thereby becoming a danger for transparent democracy. Ineffective discipline of paying membership fees weakens also the diversity of funding sources, which is a key element in proper functioning of a democratic system as it balances public and private funding.

The regulation of state budget allocations is likewise examined against the same constitutional standards. In this case, the author does not identify any direct conflict with either of the mentioned principles. Despite the fact that state allocations are not provided for every political party, the author finds that the current system is constitutionally valid in its entirety, as it is already designed to support less prominent political parties. The regulation already provides chances for smaller or less prominent parties to become visible in society and to advocate for their supporters in the exercise of public authority. It is not justified to presume any more extension or even totally indiscriminate application, as it could place an undue burden on public resources and compromise constitutional values.

The thesis addresses the issue of political donations, focusing especially on the constitutional validity of the prohibition on donations by legal persons. The author assesses that the prohibition imposes a disproportionate and unjustified restriction on the freedom of association of non-profit associations and foundations. Mentioned entities are oriented towards contribution to a public debate and promoting their values and objectives. By prohibiting their chance to support political parties with same or similar goals by donations, the regulation limits significantly the ability of such entities to pursue their aims. The restriction is not sufficiently justified by the goal of ensuring transparency, as the interests represented by entities are generally identifiable from their statutory purposes. Consequently, the author finds the prohibition to be incompatible with both the principle of proportionality and the freedom of association.

A rather different conclusion is reached about commercial companies. The author finds that the restriction does not disproportionately interfere with their freedom. Unlike non-profit organizations, mentioned companies are primarily engaged in economic activity aimed at making profit, rather than standing for societal values. Therefore, the inability to make political donations does not result in a similarly intense restriction. Even more, the societal interests represented by companies are less clearly defined. In this context, the objective of ensuring transparent democracy is considered as a sufficient reason to justify the restriction.

From the perspective of principle of democracy, the prohibition is also found to be problematic in relation to non-profit associations and foundations, since these entities are established to express and advance their views within society and should have meaningful opportunities to do that through supporting political parties aligned with their objectives. Eliminating one way for such support restricts the ability to participate in democratic processes and public debates. Considering commercial companies, no comparable issues arise since the principle of democracy is not intended to protect profit-driven activities.

The author points out additionally that the prohibition lacks the necessary degree of legal clarity, since its scope and address remain ambiguous, which cannot be resolved with different interpretative methods, even with knowing the objective of the legislator or historical timeline of the regulation and its amendments. As a result, the prohibition is not in compliance with the principle of legal certainty.

The topic of transactions involving party assets as a source of income is addressed only briefly in the thesis. The author considers such activities to be compatible with the freedom of association and notes the absence of specific statutory restrictions. Therefore, the topic of transactions is not examined in greater depth as a subject of analysis in the thesis.

In order to address the risks associated with the voluntary nature of paying and collecting membership fees, the author proposes introducing a statutory obligation for parties with a right for state funding to establish and collect membership fees. These should be paid and collected at least once a year. Proposed measure would contribute to maintaining a diversified funding structure.

Considering the prohibition on donations by legal persons, the author suggests narrowing its scope so that it no longer applies to non-profit associations and foundations as a possible solution. Though the author points out that at the same time, it may lead to increased financial involvement of such entities in party activities. To mitigate the risk, it is necessary to ensure transparency, for instance by treating such entities as affiliated organizations subject to relevant funding rules. As the current definition of affiliated organization of political party is formal in its nature, the author proposes changing the definition mentioned. The author finds that removing requirement of formal ties with the political party from the definition should be considered as an option.

Finally, the author emphasizes that any meaningful reform must also address procedural and enforcement related aspects. Substantive changes alone may be insufficient without effective mechanisms to ensure compliance with the law. A complex and comprehensive approach is therefore essential, taking into account the broader constitutional context, various principles and values.

In a broader perspective, the author highlights the importance of understanding the historical development, goals and motives of the Political Parties Act and the regulation of party financing. Future reforms should remain guided by the objective of protecting transparent and fair democracy as a fundamental value arising from the Constitution. While there may be multiple ways to achieve the goal, the author expresses hope that the analysis and proposals presented in this work could contribute to, or at least be of assistance in, the ongoing and future development of a more transparent and effective system of political party financing.

LÜHENDITE LOETELU

GG	<i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i>
PSK (2020)	Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020
PSK (2022)	Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid 2022
RKHKm	Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
RKPJKm	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKTKm	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus
RKTKo	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RT	Riigi Teataja
SE	seaduseelnõu
TsÜSK	Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne
VVm	Vabariigi Valitsuse määrus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Adams, J. Erakondade rahastamisest läbi aegade. – Delfi 31.10.2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/65191690/juri-adams-erakondade-rahastamisest-labi-aegade.d> (27.04.2026).
2. Agu, J. Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahvusvahelistele standarditele. Magistritöö. Juhendaja Ülle Madise. Tartu: Tartu Ülikool 2015.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne.
4. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
5. Arvamus erakonnaseaduse ja krediidasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. Õiguskantsleri Kantselei 03.04.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/uudised/oiguskantsler-ootab-riigikogult-erakonnaseaduse-muutmist> (27.04.2026).
6. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 69. istungjärg 6.–9. aprill 1992. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/ensv-ulemnoukogu-ev-ulemnoukogu/ulemnoukogu-stenogrammid/> (27.04.2026).
7. Ehrlich, S.-A. Erakonda soodustav reklaam kui annetuse erakonnaseaduse tähenduses. Magistritöö. Juhendaja Ülle Madise. Tallinn: Tartu Ülikool 2016.
8. Epping, V., Hillgruber, C. (toim). BeckOK Grundgesetz, 64. edition. München: C. H. Beck 2025.
9. Erakonnaseaduse eelnõu (322 SE) seletuskiri seisuga 1993. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/188c9e45-f862-3965-931e-81301a3e1c51/erakonnaseadus/> (27.04.2026).
10. Erakonnaseaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/12657072> (27.04.2026).
11. Erakonnaseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (916 SE) seletuskiri seisuga 1998. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a2627877-82d3-3727-b3ff-b0d951902d8c/erakonnaseaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus/> (27.04.2026).
12. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb->

- [c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/) (27.04.2026).
13. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) seletuskiri seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026).
 14. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE II) seletuskiri seisuga 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026).
 15. Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE) seletuskiri seisuga 2003. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0ea52976-b3cf-3b10-afe2-b0f947d0993b/erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellest-tulenevalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.04.2026).
 16. Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus seisuga 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0d46b255-9c22-4f72-8bcb-388bb6b26bf7#1DcKp4Ge> (27.04.2026).
 17. ERJK vastus teabenõudele, 10.04.2026. Magistritöö autori valduses.
 18. ERJK vastus teabenõudele, 20.04.2026. Magistritöö autori valduses.
 19. Ernits, M. Constitution as a System. Dissertation. Supervisors Marju Luts-Sootak and Uno Lõhmus. Tartu: University of Tartu Press 2019.
 20. Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003/Eriväljaanne.
 21. Ernits, M. Isamaa Erakonnale esitatud kahtlustuse riigiõiguslik analüüs. Avalikult kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/8376749/video-blogi-ja-fotod-isamaa-esitab-taotluse-kriminaalmenetluse-lopetamiseks> (27.04.2026).
 22. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.

23. Hansen, L. Erakondade rahastamise järelevalve aktuaalsed õiguslikud probleemid erakonnaseaduses. Magistritöö. Juhendaja Paloma Krõõt Tupay. Tallinn: Tartu Ülikool 2021.
24. Jõks, A., Kuum, K. Juriidiliste isikute annetuse lauskeelust. Avalikult kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/8376749/video-blogi-ja-fotod-isamaa-esitab-taotluse-kriminaalmenetluse-lopetamiseks> (27.04.2026).
25. Kubja, L. Finantsõigus. Riigieelarve. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia 2000.
26. Lõhmus, U. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee> (27.04.2026).
27. Lõhmus, U. Õigusriik ja inimese õigused. Tartu: Ilmamaa 2018.
28. Madise, Ü. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica 2003/Eriväljaanne.
29. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. väljaanne. Tartu: Iuridicum 2020.
30. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
31. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura 1997.
32. Merusk, K. jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1999.
33. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998.
34. Mängel, T. Erakondade rahastamine ja annetused Euroopa riikides. Tallinn: Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond 09.02.2026. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/riigikogu-valjaanded/teemalehed/> (27.04.2026).
35. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2002.
36. Peep, V. (toim), Justiitsministeerium. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn: Juura 1997.
37. Põhiseaduse Assamblee kahekümne üheksas istung 03.04.1992. L. Hänni sõnavõtt. Istungi stenogramm. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/pohiseaduse-assamblee/pohiseaduse-assamblee-stenogrammid/> (27.04.2026).

38. Riigi eelarvestrateegia 2026–2029. Tallinn: Rahandusministeerium 2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigi-eelarvestrateegia> (27.04.2026).
39. Riigikogu Kantselei, Justiitsministeerium, Riigikantselei. Normitehnika käsiraamat. Kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebileheküljelt: <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/honte-kasiraamat> (27.04.2026).
40. Rosenfeld, M., Sajó, A. (toim). The Oxford handbook of comparative constitutional law. Oxford: Oxford University Press 2012.
41. Runthal, T. Erakonna sidusorganisatsiooni mõistest. – Õiguskeel 2010/2.
42. Saare, K. jt. Ühinguõigus I. Kapitalühingud. Tallinn: Juura 2015.
43. Schütze, R. European Constitutional Law. Third edition. Oxford: Oxford University Press 2021.
44. Sootak, J. (koost). Õigus igapähele. Tallinn: Juura 2017.
45. Tupay, P. K. Erakond Eesti moodi. – Postimees 16.02.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/7180785/paloma-kroot-tupay-erakond-eesti-moodi> (27.04.2026).
46. Varul, P. jt (toim). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. 2. vlj. Tartu: Juura 2023.
47. VII Riigikogu, III istungjärg, täiskogu korraline istung 14.12.1993. Erakonnaseaduse eelnõu esimene lugemine. K. Kama sõnavõtt. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199312141000> (27.04.2026).
48. VII Riigikogu, IV istungjärg, täiskogu korraline istung 16.02.1994. Erakonnaseaduse eelnõu teine lugemine. D. Liiva sõnavõtt. Stenogramm kättesaadav arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199402161400> (27.04.2026).
49. Õiguskantsler: erakondade rahastamise üle tuleb kehtestada süsteemne ja sõltumatu kontroll. Õiguskantsleri Kantselei 18.05.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/en/node/1253> (27.04.2026).
50. Ühtigi, M. Erakondade sidusorganisatsioonid ja nende regulatsioon Eestis. Tallinn: Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond 29.05.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/riigikogu-valjaanded/teemalehed/> (27.04.2026).
51. Ühtigi, M. Erakondade sidusorganisatsioonid ja probleemid kehtivas õiguses. Uurimistöö. Juhendaja Andra Laurand. Tartu: Tartu Ülikool 2023. Töö autori valduses.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti Vabariigi õigusaktid

52. 2025. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 23.12.2024, 14.
53. 2026. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 18.12.2025, 22.
54. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 20.02.2024, 2.
55. Asjaõigusseadus. – RT I, 28.01.2026, 7.
56. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.
57. Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamisest. – RT 1992, 27, 356.
58. Erakonnaseadus. – RT I, 05.05.2022, 8.
59. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
60. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. – RT I, 22.05.2025, 8.
61. Karistusseadustik. – RT I, 22.12.2025, 2.
62. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 02.01.2025, 26.
63. Mittetulundusühingute seadus. – RT I, 23.12.2022, 15.
64. Sihtasutuste seadus. – RT I, 23.12.2022, 31.
65. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2024, 48.
66. Tulundusühistuseadus. – RT I, 13.02.2026, 18.
67. Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.
68. Äriseadustik. – RT I, 06.07.2023, 131.

Välisriiklikud õigusaktid

69. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Kättesaadav arvutivõrgus: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/est (27.04.2026).
70. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/> (27.04.2026).
71. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

72. Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums. Rīga: Saeima 1995. Algtekst ja ingliskeelne tölge kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums> (27.04.2026).

Õigusaktide algtekstid

73. Erakonnaseaduse algtekst. – RT I 1994, 40, 654.
74. Mittetulundusühingute ja nende liitude seaduse algtekst. – RT I 1994, 28, 425.

Muutmise seadused

75. Erakonnaseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus. – RT I 1999, 27, 393.
76. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 10.12.2010, 1.
77. Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I 2003, 90, 601.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

78. RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03.
79. RKHKm 27.01.2003, 3-3-1-6-03.
80. RKHKo 12.12.2006, 3-3-1-65-06.
81. RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03.
82. RKHKo 17.06.2020, 3-17-572.
83. RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09.
84. RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9.
85. RKPJKo 01.07.2010, 3-4-1-7-10.
86. RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07.
87. RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05.
88. RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11.
89. RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04.
90. RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02.
91. RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98.
92. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
93. RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12.
94. RKPJKo 08.03.2001, 3-4-1-11-10.
95. RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14.
96. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05.
97. RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15.
98. RKPJKo 16.11.2003, 3-4-1-6-03.
99. RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16.
100. RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11.
101. RKPJKo 17.04.2026, 5-25-67/20.
102. RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36.
103. RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13.
104. RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08.
105. RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15.
106. RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05.
107. RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13.

108. RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96.
109. RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16.
110. RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03.
111. RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94.
112. RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-11/94.
113. RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09.
114. RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11.
115. RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00.
116. RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13.
117. RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16.
118. RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15.
119. RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94
120. RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08.
121. RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9.
122. RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06.
123. RKPJKo 31.01.2025, 5-24-26/18.
124. RKTkm 13.05.2003, 3-2-1-49-03.
125. RKTko 05.02.2020, 2-18-8886/64.
126. RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09.
127. RKTko 23.10.1997, 3-2-1-116-97.
128. RKÜKo 01.02.2016, 3-2-1-146-15.
129. RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09.
130. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15.
131. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15.
132. RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14.
133. RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10.
134. RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13.
135. RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19.
136. RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01.
137. RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.
138. RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13.

139. RKÜKo 14.05.2025, 3-22-246.
140. RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07.
141. RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03.
142. RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05 koos kohtunik J. Põllu eriarvamusega.
143. RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43.
144. RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13.
145. RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10.
146. RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04.
147. RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13.
148. RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11.
149. RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06.
150. RKÜKo 26.04.2014, 3-2-1-40-15.
151. RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14.
152. RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05.
153. RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02.
154. RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15.
155. RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09.

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

156. Aaspõllu, H., Krjukov, A., Nael, M. (toim). ERJK käsitleb SALK-i tegevust keelatud annetusena. – Eesti Rahvusringhääling 19.10.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609138097/erjk-kasitleb-salk-i-tegevust-keelatud-annetusena> (27.04.2026).
157. Annetused ja liikmemaks. Erakond. Erakond Eesti 200 veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eesti200.ee/annetused/> (27.04.2026).
158. Astu liikmeks. Eesti Vasakliit veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://vasakliit.ee/astu-liikmeks/> (27.04.2026).
159. Eesti Keskerakonna põhikiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://keskerakond.ee/> (27.04.2026).
160. Eesti Keskerakonna veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://keskerakond.ee/> (27.04.2026).
161. Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna majandusaasta aruanne (2024). Kättesaadav e-äriregistris: <https://ariregister.rik.ee/est/company/80040344> (27.04.2026).
162. Eesti Reformierakonna majandusaasta aruanne (2024). Kättesaadav e-äriregistris: <https://ariregister.rik.ee/est/company/80043147> (27.04.2026).
163. EKRE Põhikiri. Erakond. Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ekre.ee/pohikiri/> (27.04.2026).
164. Erakond Eesti 200 majandusaasta aruanne (2024). Kättesaadav e-äriregistris: <https://ariregister.rik.ee/est/company/80551335> (27.04.2026).
165. Gortfelder, B. (toim). Keskerakond nõuab inkassofirma kaudu Jüri Rataselt välja tasumata liikmemaksu. Ratas: olen erakonnale annetanud rohkem kui vaja. – Delfi 05.05.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120375178/keskerakond-nouab-inkassofirma-kaudu-juri-rataselt-valja-tasumata-liikmemaksu-ratas-olen-erakonnale-annetanud-rohkem-kui-vaja> (27.04.2026).
166. Hääletamis- ja valimistulemus. Riigikogu valimised 2019. Valimiste arhiiv. Valimiste veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://rk2019.valimised.ee/et/election-result/election-result.html> (27.04.2026).

167. Hääletamis- ja valimistulemus. Riigikogu valimised 2023. Valimiste arhiiv. Valimiste veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://rk2023.valimised.ee/et/election-result> (27.04.2026).
168. Kiisler, V. (toim). Minister Liisa Pakosta ei mäleta, millal ta viimati partei liikmemaksu maksis. – Delfi 11.08.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/120313774/sokeeriv-ulestunnistus-minister-liisa-pakosta-ei-maleta-millal-ta-viimati-partei-liikmemaksu-maksis> (27.04.2026).
169. Kook, U., Krjukov, A., Raiste, A. (toim). Kahtlustuse järgi tehti Isamaale 330 000 euro ulatuses keelatud annetusi. – Eesti Rahvusringhääling 25.11.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609867302/kahtlustuse-jargi-tehti-isamaale-330-000-euro-ulatuses-keelatud-annetusi> (27.04.2026).
170. Krjukov, A. (toim). Prokuratuur esitab Isamaale kahtlustuse seoses väidetava rahastamisega. – Eesti Rahvusringhääling 21.11.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609864371/prokuratuur-esitab-isamaale-kahtlustuse-seoses-vaidetava-rahastamisega> (27.04.2026).
171. Liikmemaks. Liikmele. ISAMAA Erakond veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://isamaa.ee/liikmemaks/> (27.04.2026).
172. Liikmemaks. Liikmele. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.sotsid.ee/liikmele/liikmemaks/> (27.04.2026).
173. Liitu erakonnaga. Löö kaasa. Eesti Reformierakonna veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://reform.ee/loo-kaasa/liitu-erakonnaga/> (27.04.2026).
174. Members and Observers/ Etats membres et Observateurs. Group of States against Corruption. Euroopa Nõukogu kodulehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers> (27.04.2026).
175. Oja, B. (toim). ERJK asub menetlema Vörklaeva osalemist reklaamklipis. – Eesti Rahvusringhääling 23.12.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609559305/erjk-asub-menetlema-vorklaeva-osalemist-reklaamklipis> (27.04.2026).

176. Parempoolsed kaasasid 2023. aastal üle 700 000 euro eraannetusi. Erakond Parempoolsed veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://parempoolsed.ee/2024/01/09/parempoolsed-kaasasid-2023-aastal-ule-700-000-euro-eraannetusi/> (27.04.2026).
177. Põhikiri. Erakond. Eesti Reformierakonna veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://reform.ee/erakond/pohikiri/> (27.04.2026).
178. Põhikiri. Erakond. Erakond Eesti 200 veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eesti200.ee/pohikiri/> (27.04.2026).
179. Põhikiri. Erakond. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.sotsid.ee/erakond/pohikiri/> (27.04.2026).
180. Põhikiri. Seltsist. MTÜ Eesti Looduskaitse Seltsi veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://elks.ee/seltsi-pohikiri/> (27.04.2026).
181. Raiste, A. (toim). Erakondade rahastamise muutmine tekitab poliitikutes erimeelsusi. – Eesti Rahvusringhääling 16.02.2026. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609943150/erakondade-rahastamise-muutmine-tekitab-poliitikutes-erimeelsusi> (27.04.2026).
182. Raiste, A. (toim). Parteide peasekretärid liikmemaksu mitte maksmisses suurt probleemi ei näe. – Eesti Rahvusringhääling 12.08.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609422964/parteide-peasekretarid-liikmemaksu-mitte-maksmises-suurt-probleemi-ei-nae> (27.04.2026).
183. Randlaid, S. (toim). Kaarel Tarand: erakonnad ei tunne liikmemaksu kogumise vastu huvi. – Eesti Rahvusringhääling 30.11.2011. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/359241/kaarel-tarand-erakonnad-ei-tunne-liikmemaksu-kogumise-vastu-huvi> (27.04.2026).
184. SA Autistika põhikiri. Dokumendid. Meist. SA Autistika veebilehekülgl. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://autistika.ee/meist/dokumendid/> (27.04.2026).
185. Zeno, S., Väino, V. (toim). ERJK: neli erakonda peavad SALK-ile tasuma kokku üle 90 000 euro. – Eesti Rahvusringhääling 12.07.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609395325/erjk-neli-erakonda-peavad-salk-ile-tasuma-kokku-ule-90-000-euro> (27.04.2026).

186. Toeta. Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna veebilehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ekre.ee/toeta/> (27.04.2026).
187. Tooming, M. (toim). ERJK: Võrklaeva osalemine reklaamis oli keelatud annetus. – Eesti Rahvusringhääling 23.01.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609583986/erjk-vorklaeva-osalemine-reklaamis-oli-keelatud-annetus> (27.04.2026).
188. Tulude päringud. Päringud. Rahastamise aruanded. ERJK veebilehekülg. Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumiste-paringud> (27.04.2026).
189. VII Riigikogu koosseis. Riigikogu ajalugu. Tutvustus ja ajalugu. Riigikogu veebilehekülg. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/vii-riigikogu-koosseis/> (27.04.2026).
190. Väino, V. (toim). Erakonnad vaidlustasid SALK-i teenuse käsitlemise keelatud annetusena. – Eesti Rahvusringhääling 10.09.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609449323/erakonnad-vaidlustasid-salk-i-teenuse-kasitlemise-keelatud-annetusena> (27.04.2026).
191. What is GRECO? Group of States against Corruption. Euroopa Nõukogu kodulehekülg. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco> (27.04.2026).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Markus Ühtigi ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Eesti erakondade rahastamise mudeli kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevate nõuetega ,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Andra Laurand ,
(*juhendaja nimi*)

2. reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

3. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

4. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

5. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Markus Ühtigi

29.04.2026