

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Sten Andreas Ehrlich

**ERAKONDA SOODUSTAV REKLAAM KUI ANNETUS ERAKONNASEADUSE
TÄHENDUSES**
Magistritöö

Juhendaja
Professor Ülle Madise

Tallinn
2016

Sisukord

1.	Sissejuhatus	3
2.	Teenus kui annetus erakonnaseaduses	7
2.1.	Annetuse definitsioon erakonnaseaduses	7
2.2.	Annetuse mõiste süstemaatiline tõlgendus	13
2.3.	Annetuse mõiste kohtupraktikas	19
2.4.	Annetuse mõiste Erakondade Rahastamise Järelevalve praktikas	21
2.5.	Annetuse mõiste piirid	24
2.6.	Keelatud annetuste tegemise ja saamise tagajärjed	26
3.	Erakondade rahastamine ja põhiseadus	29
3.1.	Erakond Eesti Vabariigi põhiseaduses	29
3.2.	Erakondade rahastamine ja väljendusvabadus	41
4.	Annetuse mõiste põhiseaduspärasus ja ettepanekud	51
4.1.	Erakonnaseaduse §12 ³ lg 1 tõlgenduste vastavus põhiseadusele	51
4.2.	Alternatiivsed võimalused annetuste reguleerimiseks	58
5.	Kokkuvõte	66
	Advertisements Benefiting Political Parties as Donations for the Purposes of the Political Parties Act	69
	Kasutatud kirjanduse loetelu	73

1. Sissejuhatus

Enne 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi tekkisid Tallinna ja Tartu tänavatele reklaamid, millega kutsuti üles sportlikele eluviisidele. Reklaamidel kasutati kohalike omavalitsuse juhtimisega seotud ja valimistel kandideerivate isikute pilte ning nimesid.¹ Meedias väljendati kahtlust, et kohalikud omavalitsused rahastasid teavitustega poolvarjatult erakondade valimiskampaaniaid.² Reklaame pidas seadusvastaseks ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (edaspidi ka ERJK), mis tegi reklaamidel olnud isikutele ettekirjutusi teavituste hüvitamiseks. Ettekirjutused vaidlustati ning kohtumenetlused kestavad tänini.³

2014. ja 2015. aastal ilmnemised juhtumid, kus valimistel kandideerivate isikute nimesid ja pilte kasutati reklaamidel, mille eest tasusid teised juriidilised isikud. Ühel juhtumil tellis ja maksis reklaami eest erakonna noortekogu⁴ ning teisel perekonnaväärtusi kaitsev sihtasutus⁵.

Nende kaasuste valguses on kerkinud küsimus, kas erakonda või selle liikmeid soodsas valguses näitava reklaami, mille eest tasub keegi teine, tellimine on õiguspärane. Selleks, et poliitika oleks aus ning näiks ausana, peab seadus keelama erakondade ja nende valimiskampaaniate varjatud rahastamise. Erakondade reklaami eest tasumine on üks lihtsamaid viise nende salajaseks toetamiseks.

Erakonnaseaduse (edaspidi ka EKS) kohaselt võib erakonnale tehtav annetus olla nii rahaline kui ka mitte-rahaline, nii toode kui ka teenus.⁶ Ilmselt just lähtuvalt vajadusest piirata parteide varjatud rahastamist on ERJK hinnangul varem kirjeldatud reklaamid annetused erakonnaseaduse tähenduses. Kuna erakonnaseadus keelab juriidilistel isikutel, teiste hulgas kohalikel omavalitsustel, mittetulundusühingutel ja sihtasutustel, teha annetusi erakondadele, on reklaame peetud ebaseaduslikuks.

Erakondade rahastamise üle tõhusa järelevalve teostamine pole pelgalt valik, vaid põhiseaduslik kohustus. Demokraatiat teostatakse läbi erakondade, mis koondavad sama maailmavaatega inimesi, pakuvad välja ideid ja plaane ühiskonna edendamiseks ning seavad üles kandidaatide nimekirju, mis osalevad valimistel. Eesti ei oleks demokraatlik õigusriik,

¹ K. Kangro. Savisaar ja Sarapuu vaidlustasid ERJK ettekirjutuse halduskohtus. – Postimees, 27.06.2014

² A. Ideon. Jõudu, komisjon! – Postimees, 31.05.2014

³ Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon. Komisjoni 2015. aasta tööaruanne. Tallinn, 2016. Kättesaadav: http://www.erjk.ee/sites/default/files/Tooaruanded/erjk_2015_a_tooaruanne.pdf (24.04.2016)

⁴ K. Kangro. Keskerakond nõuab kohtus ERJK järjekordse ettekirjutuse tühistamist. – Postimees, 16.09.2015

⁵ G. Beltadze. Komisjon: SAPTK-i voldikute näol oli tegu valimisreklaami ja keelatud annetusega. – Postimees, 18.03.2015

⁶ Erakonnaseadus. - RT I, 12.07.2014, 39.

nagu seda nõuavad põhiseaduse⁷ § 1 ja 10, kui erakondi kontrolliksid rahakad oligarhid või huvigrupid. Sellisel juhul ei oleks kõrgeima riigivõimu kandjaks mitte rahvas, vaid üksikud jõukad parteide rahastajad.

Siiski pole poliitikas osalemine vaid erakondade õigus. Demokraatia olemuslik osa on õigus avaldada oma arvamust ühe või teise erakonna kohta ka valimistevahelisel ajal. Rahvas ei teosta kõrgeimat riigivõimu üksnes valimistel hääletades, vaid ka võttes osa poliitilisest debatist. Õigust omada ja väljendada maailmavaadet tohib piirata üksnes väga kaalukate argumentide toel. Kui tõlgendada annetuse mõistet laialt ning pidada igasugust üleskutset hääletada mõne erakonna või kandidaadi poolt annetuseks, piiratakse parteiväliste gruppide väljendusvabadust. Kuigi demokraatiat teostatakse läbi erakondade, ei tohi erakonnad poliitikat monopoliseerida.

Samuti võib annetuse mõiste laialt tõlgendamisel tekkida oht, et annetusteks peetakse ka juhuslikult poliitikaga seotud teavitusi ning reklaame. Kohalikud omavalitsused ega ametiasutused ei saa tegutseda avalikkust ignoreerides, vaid peavad rahvaga suhtlema. Valimistel võivad osaleda ka poliitikut, kes teostavad võimu valimisteelsel ajal. Kui pidada võimul olevate poliitikute osalemist teavitustes või meediasuhtluses alati erakondade varjatud reklaamiks, võidakse takistada riigi tööd.

Seetõttu pole erakondasid toetavate reklaamide reguleerimine sugugi mitte nii lihtne ülesanne, kui esmapilgul tundub. Selleks tuleb leida õige tasakaal valitsemise läbipaistvuse ning igäühe õiguse osaleda demokraatias vahel ning hinnata, kas väljendusvabadust kahjustab enam see, kui raha võimu meedias piiratakse või seda ei tehta. Isegi kui kõigile sobiv tasakaal leitakse, tuleb see normina seaduses sõnastada, mis ei ole kerge.

See probleem pole omane üksnes Eesti ühiskonnale. Nii märkis OECD 2016. aastal demokraatia rahastamist käsitlevas ülevaates, et paljudes riikides tekitab probleeme just erakonnaväliste organisatsioonide poliitiliste kampaaniate reguleerimine.⁸ Vähemalt kahel korral on erakonnaväliste organisatsioonide poolt tellitud reklaamide keelamist analüüsitud Euroopa Inimõiguste Kohtus (edaspidi ka EIK).⁹

Probleemi aktuaalsusest Eesti ühiskonnas annab märku ka erakondade rahastamist puudutavate publikatsioonide ja artiklite suur hulk. 2015. aastal auditeeris Riigikontroll

⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2

⁸ OECD. Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing 2016. Lk 15

⁹ Vgt Verein Gegen Tierfabriken v. Šveits, 24669/94, 28.09.2001 ja Animal Defenders International vs Ühendkuningriik, 48876/08, 22.04.2013

reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamist valdades ja linnades.¹⁰ 2016. aasta märtsis avaldas Juridica Merit Jakobsoni artikli avalike vahendite kasutamisest valimiskampaanias, mis oli koostatud Riigikontrolli auditi pinnal.¹¹ Siiski on probleemi seni käsitletud üksnes avaliku raha kasutamise kontekstis, jättes kõrvale seosed kodanikuühenduste valimiskampaaniatega.

Erakondadele osutatud teenuste regulatsioon ei ole õiguslikult kuigi selge. Seda on käsitletud kohtupraktikas ning õiguskirjanduses vähe, mistõttu pole analüüsitud ka selle vastavust põhiseadusele. Käesolev töö püüab täita tühimikku. Töö eesmärk on selgitada välja, millised reklaamid on erakonnaseaduse tähenduses annetused ning kas nende reklaamide annetuseks pidamine on põhiseadusega kooskõlas. Eesmärgi saavutamiseks on püsitatud kolm hüpoteesi, mida töös kontrollitakse:

- a.) annetus erakonnaseaduse tähenduses on igasugune erakonnale või selle liikmele loovutatud hüve, välja arvatud vabatahtlik töö;
- b.) erakonda või selle liiget mainiv reklaam on erakonnaseaduse tähenduses annetus;
- c.) annetuse mõiste selline tõlgendamine on põhiseadusega vastuolus, sest rikub väljendusvabadust ja demokraatia põhimõtet.

Töö on jaotatud kolmeks peatükiks, mille järjekord lähtub esitatud uurimisküsimustest. Esimeses peatükis analüüsitakse alustuseks annetuse mõistet erakonnaseaduses grammatiliste ja süstemaatiliste tõlgendusvõtete abil. Seejärel uuritakse, millist lähenemist kasutavad kohtud ning Erakondade Rahastamise ja Järelevalve Komisjon. Lõpuks kohaldatakse leitud definitsiooni reklaamidele ning hinnatakse, millised neist on erakonnaseaduse tähenduses annetused. Annetuse mõistet käsitletakse esimeses peatükis, sest põhiseaduspärasuse analüüsiks on vaja teada, mida annetuse all silmas peetakse ning milliseid põhiõiguseid see võib riivata.

Teises peatükis analüüsitakse, millised nõuded ja piirid seab erakondade rahastamise regulatsioonile põhiseadus. Selleks vaadeldakse erakonnapõhiõiguse käsitlust, esitatakse selle kriitika ning pakutakse välja alternatiivne lähenemisviis. Samuti uuritakse reklaamide annetamise ning väljendusvabaduse seoseid, tuginedes eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale ja analoogia korras Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu lahenditele.

¹⁰ Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 13.01.2015. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2342/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (20.04.2016)

¹¹ M. Jakobson. Poliitdoping ehk avalike vahendite kasutamine valimisvõitluses. – Juridica 2016/3

Kolmandas peatükis hinnatakse, kas erakonnaseaduses sätestatud annetuse mõiste on põhiseadusega kooskõlas. Seejärel tehakse põhiseaduslikkuse analüüsi ja teiste riikide praktika alusel ettepanekuid, kuidas erakondadele reklaami annetamist reguleerida.

Magistritöö koostamisel on kasutatud süsteemset, kvalitatiivset ja võrdlevat meetodit. Samuti on kasutatud empiirilist meetodit, analüüsides kohtupraktikat ning erakondade annetuste vastuvõtmise praktika kohta kogutud andmeid. Töö allikateks on erakonnaseaduse vastuvõtmise materjalid, Eesti kohtute, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu lahendid ning teaduskirjandus.

Autor soovib tänada Ülle Madiset töö juhendamise ja Nele Parrestit heade soovitude ning õigete tähelepanekute eest, samuti Varro Vooglaidu asjakohaste mõtete ning edastatud materjalide eest. Ilma nende panuseta poleks töö sellisel kujul valminud.

Tööd kirjeldavad enim märksõnad riigiõigus, demokraatia, ühingud, erakonnad ja väljendusvabadus.

2. Teenus kui annetus erakonnaseaduses

2.1. Annetuse definitsioon erakonnaseaduses

Erakonnaseaduse § 12³ kohaselt on annetus 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.

Selle definitsiooniga väga sarnane määratlus on kehtinud alates 1. aprillist 2011, mil annetuse mõiste esmakordselt erakonnaseaduses piiritleti.¹² Võrreldes toonase definitsiooniga on lisandunud üksnes tingimus, et annetuse tegijal peab olema Eesti Vabariigi kodakondsus, alaline elamisõigus või pikaajalise elaniku staatus.

Erakonnaseaduses sätestatud definitsioon on üsna pikk ning koosneb seitsmest elemendist. Annetuseks peetakse hüvet (1), mida saab rahaliselt hinnata (2) ja mis on vabatahtlikult (3) füüsilisest isikust annetaja (4) vara arvelt (5) loovutatud erakonnale või selle liikmele (6) erakonna tegevuse toetamiseks (7). Kuigi esmapilgul tundub, et definitsiooni detailsus suurendab annetuse mõiste selgust, on tingimuste rohkuse tõttu mõiste hoopis ebamäärasem. Suurt osa tunnustest saab mõista mitmel moel.

“Hüve” on seletava sõnaraamatu kohaselt see, mis on vajalik ja kasulik.¹³ Seega saab annetus olla vaid selline objekt või tegevus, mis kuidagi erakonna huve edendab. Sarnane määratlus on esitatud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee üldistes soovitustes, mille kohaselt on annetus igasugune tahtlik tegu, millega antakse erakonnale majanduslik või muu eelis.¹⁴

Tingimuse, et annetuseks peetavad hüved peavad olema rahaliselt hinnatavad, tähendus on ebaselge. Seletuskirja kohaselt on mitterahaliste annetuste hindamise regulatsiooni väljatöötamisel võetud aluseks äriseadustiku § 142 ja § 143, mis käsitlevad osahingusse tehtavaid mitterahalisi sissemaksid.¹⁵ Seetõttu võiks arvata, et EKSi on ka fraasi “rahaliselt hinnatav” kasutamisel võetud aluseks äriseadustik. Äriseadustiku § 142 lg 1 kohaselt peab

¹² Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 10.12.2010, 1

¹³ Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat, artikkel „hüve“. Kättesaadav: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=h%C3%BCve&F=M> (23.04.2016)

¹⁴ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Soovitus REC(2003)4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel.08.04.2003. Kättesaadav: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (23.04.2016), artikkel 2

¹⁵ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 11.01.2010. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/5adf7d00-21f8-f717-8b30-d18008aa6cdd> (25.04.2016), lk 7

mitterahaline sissemakse olema “rahaliselt hinnatav või varaline õigus, millele on võimalik pöörata sissenõuet.”¹⁶

Lähemal uurimisel selgub siiski, et äriseadustikus ning EKSi kasutatakse mõistet “rahaliselt hinnatav” erinevas tähenduses. Ühinguõiguses peetakse rahaliselt hinnatavaks selliseid asju või õiguseid, mida saab võtta arvele¹⁷ ehk millele saab määrata raamatupidamisväärtuse. EKSi definitsiooni kohaselt võib annetus olla ka teenus, aga teenust pole võimalik võtta arvele. Raamatupidamise seaduse kohaselt saab arvele võtta üksnes vara ehk raamatupidamiskohustuslase valitseva mõju all olev ressursi (RPS § 3 p 1).¹⁸ Teenus ei saa olla vara, sest pole ressurss. Ka äriseadustiku § 142 lg 2 sätestab, et osahingule osutatav teenus ei saa olla mitterahaliseks sissemakseks. Seega ei saa EKS § 12³ lg 1 sisalduva fraasi “rahaliselt hinnatav” määratlemisel lähtuda analoogia korras äriseadustikust, kuigi seda saab teha mitterahaliste annetuste regulatsiooni uurimisel.

Erakonnaseaduse seletuskiri ei selgita fraasi “rahaliselt hinnatav” tähendust.¹⁹ Samuti pole teadaolevalt ka kohtupraktikas mõistet erakonnaseaduse kontekstis käsitletud. Seetõttu tuleb ilmselt lähtuda mõiste “rahaliselt hinnatav” tavatähendusest ning pidada selliseks hüvet, mida eksperdid suudavad hinnata. Siiski jäävad vastuseta küsimused piirjuhtumite kohta. Näiteks on vaieldav, kas hea maine või tuntus on rahaliselt hinnatavad väärtused. Kuna EKS § 2 lg 1 p 1 kohaselt teostavad erakonnad oma eesmärgi muuhulgas läbi valimiskampaaniate, on tõenäoliselt suur osa erakondade kulutustest seotud oma maine tõstmise või tuntuse suurendamisega, mistõttu on kirjeldatud piirjuhtumid olulised.

Kolmanda tingimuse kohaselt on annetused vaid vabatahtlikult loovutatud hüved. Annetamine on olemuslikult vabatahtlik. Kui hüve on loovutatud sunniviisiliselt või kohustuse täitmiseks, siis ei saa tegu olla annetusega. Seetõttu on tingimus loogiline ning mõistetav.

Neljandaks, annetus saab olla üksnes selline hüve, mille on loovutanud Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsiline isik. Kuigi kõik kasutatud mõisted on teistes seadustes defineeritud ning seetõttu selged, jääb arusaamatuks, miks on tingimus definitsiooni lisatud. Tingimuse kohaselt saab annetus olla vaid teatud tingimustele vastava füüsilise isiku poolt loovutatud hüve. Seega ei saa juriidilise isiku poolt erakonnale loovutatud hüve olla annetus, sest ei vasta annetuse definitsioonile. Ometigi sätestab EKS § 12³ lg 2 p 2, et juriidilise isiku annetus on keelatud. Kui annetus oleks

¹⁶ Äriseadustik¹. - RT I, 30.12.2015, 73. § 142 lg 1

¹⁷ K. Saare, U. Volens, A. Vutt, M. Vutt. Ühinguõigus I. Kapitaliühingud. Kirjastus Juura, 2015. Äärenumber 1353

¹⁸ Raamatupidamise seadus¹. - RT I, 30.12.2015, 65.

¹⁹ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 11.01.2010. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/5adf7d00-21f8-f717-8b30-d18008aa6cdd> (25.04.2016)

vaid füüsilise isiku poolt loovutatud hüve, ei ole juriidiliste isikute annetusi olemas ning nende keelamine oleks sisutühi.

Probleemi aitab osaliselt leevendada EKS § 12¹ lg 2, mis sätestab erakonna lubatud tuluallikad. Kui juriidilise isiku poolt erakonnale loovutatud hüve poleks annetus, ei mahuks see lubatud tuluallikate nimekirja. Siiski on see nimekiri eelkõige seotud erakonna raporteerimiskohustusega. Kui erakond võtab vastu keelatud hüve, mis pole annetus, aga deklareerib selle korrektelt, ei ole erakonnaseaduse alusel võimalik parteid karistada.

Sarnaselt ei ole välismaalaste ehk Eesti Vabariigi kodakondsuse, alalise elamisõiguse või pikaajalise elaniku staatusega isikute poolt erakondadele loovutatud hüved definitsiooni kohaselt annetused. Samas on EKS § 12³ lg 2 p 8 kohaselt välismaalaste annetused keelatud. Seetõttu on absurdne ning EKSi mõttega vastuolus määratleda annetust läbi selle, kas selle on teinud Eesti Vabariigi kodakondsuse, Eestis alalise elamisõiguse või pikaajalise elaniku staatusega füüsiline isik või mitte.

Selle tingimuse annetuse definitsiooni lisamisel on seadusandja tahe olnud piirata isikute ringi, kes võivad annetusi teha. 2014. aastal täiendati tingimust, kirjeldades täpsemalt füüsilisi isikuid, kelle poolt loovutatavad hüved on annetused. Seletuskirja kohaselt oli eesmärk piirata välisriikide annetajate annetusi.²⁰

Sätte sõnastus ning paigutus on ebaõnnestunud, sest nagu varem kirjeldatud, ei keela see välisriikide annetajatel annetuste tegemist, vaid hoopis välistab nende annetused EKSi reguleerimisalast. Seaduse eesmärki täidab EKS § 12³ lg 2 p 8, mis keelab välismaalaste annetused. Annetuse mõiste defineerimisel keelu sätestamine pole otstarbekas ega vajalik.

Sätte sõnastus on ka teistes aspektides ebaõnnestunud. Nimelt on selle kohaselt annetuseks Eesti Vabariigi kodakondsuse, Eestis alalise elamisõiguse **ja** [autori rõhutus] pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isiku poolt loovutatud hüve. Ühelgi isikul ei saa olla korraga kõiki nimetatud staatuseid. Sidesõna “ja” asemel tulnuks kasutada sõna “või”, sest tingimus on alternatiivne.

Eeltoodust tulenevalt ei saa pidada annetuseks üksnes sellist hüve, mille on loovutanud teatud tingimustele vastav füüsiline isik. Kuigi sätte sõnastus viitab just sellisele tõlgendusele, viiks see absurdsetele tulemustele ning oleks vastuolus EKSi mõttega. Annetused on ka need hüved, mille on loovutanud juriidilised isikud või välismaalastest füüsilised isikud, ent sellised annetused on ebaseaduslikud.

²⁰ Seletuskiri erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (439 SE) juurde. 23.05.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7/> (20.04.2016), lk 2-3

Viiendaks peab annetus olema loovutatud annetaja vara arvelt. TsÜS § 66 kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum.²¹ Ilmselt on ka EKSi kasutatud vara mõistet sarnases tähenduses. Tingimus viitab, et annetuse tulemusel ei pea erakonna vara kasvama. Erakonnale osutatav teenus ei pruugi selle vara suurendada, sest teenuseid ei tekita alati õiguseid ega vähenda kohustusi. Seetõttu on tunnus kooskõlas arusaamaga, et ka erakonnale osutatav teenus võib olla annetus. Samuti tuleneb tingimusest, et annetuse tegemisel peab annetaja vara vähenema. Järelikult ei saa annetus olla olematu või negatiivse väärtusega vara.

Kuuendaks, annetus peab olema loovutatud erakonnale või selle liikmele. Seega on annetus ka selline hüve, mis on antud erakonnale liikmele, aga siiski teenib erakonna huve. Tingimuse eesmärk on mõistatav – kui annetus oleks vaid erakonnale loovutatud hüve, oleks lihtsasti võimalik erakondade rahastamise regulatsioonist hoiduda, rahastades otse erakonna liikmete tegevust. Samas tuleneb sättest, et erakond on vastutav ka selle liikmetele tehtud annetuste eest. On vaieldav, kas erakonnal on oma liikmete üle piisav kontroll, et sellist vastutust võtta.

Viimaks peab annetus olema loovutatud erakonna tegevuse toetamiseks. Tingimus kirjeldab annetaja tahtlust annetuse tegemisel. Sätte grammatilisel tõlgendamisel välistab see olukorrad, kus erakonnale loovutatakse rahaliselt hinnatavaid hüvesid pahatahtlikult, soovides seda ühel või teisel viisil kahjustada. Tahtluse instituuti võib tõlgendada kahel viisil: tahtlus võib kirjeldada kellegi tegelikke soove ja kavatsusi (subjektiivne käsitlus) või kellegi eesmärke ja plaane, nagu need asjaolude koostoimes hindamisel näivad keskmisele vaatlejale (objektiivne käsitlus).

Kui annetuse mõiste defineerimisel oleks peetud silmas subjektiivset käsitlust, tekiks kahtlus, kas tingimust on võimalik praktikas järgida. Annetajate tegelikke eesmärke või tahet on keeruline, kui mitte võimatu kindlaks teha. Korruptsioonikuritegudele on omane, et kellelgi pole huvi neid raporteerida ega sellest rääkida. Korruptsioonist teavad tavapäraselt vaid hüve andja ning vastuvõtja, keda mõlemat karistatakse, kui teave korruptsioonist leviks. Seetõttu pole kummagi huvides korruptsioonist teatada ning sageli jäävad korruptsioonikuriteod avastamata. Majandusteadlased on korruptsiooni korduvalt kirjeldatud mänguteooria abil ning pidanud seda vangide dilemma erivormiks, kus kumbki osapool pole huvitatud ametivõimudega koostöö tegemisest ning korruptsioonist teatamisest.²² Sarnaselt langevad keelatud annetuse tegemisel

²¹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 12.03.2015, 106.

²² J. Macrae. Underdevelopment and the economics of corruption: a game theory approach. - World Development. Volume 10, Issue 8, August 1982, lk 677-687

kokku ka keelatud annetuse tegija ning annetuse saaja huvid ning kummagi huvides pole ausalt selgitada, mis oli annetuse eesmärk.

Seetõttu tuvastatakse isegi kriminaalmenetluses, kus menetlejatele on antud küllaltki suured õigused, subjektiivne koosseis tõlgendades teo objektiivseid asjaolusid. Kohus kujundab oma hinnangu tuginedes süüdistava tegudele, mida on võimalik tõendada.²³ Kuna haldusmenetluses pole erinevalt kriminaalmenetlusest uurimisorganitel võimalik kuulata tunnistajaid üle või isegi kasutada jälitustoiminguid ning neid õiguseid pole antud ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile, poleks ilmselt kuidagi võimalik annetajate tegelikku tahet tuvastada. Seega takistaks subjektiivne käsitus erakondade rahastamise kontrollimist. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile laiemate volituste, näiteks õiguse viia läbi jälitustoiminguid, andmine pole ilmselt võimalik, sest nii loodaks demokraatlikku ühiskonda sobimatu parteipolitsei, nagu nentis Ülle Madise 2006. aastal Eesti Päevalehes.²⁴

Alternatiivselt on võimalik käsitleda tahtlust objektiivselt ning hinnata annetajate tahet lähtuvalt erapooletu ning keskmise vaatlaja arusaamast. Sellist lähenemist kasutatakse näiteks maksumenetluses, mis on samuti haldusmenetluse üheks vormiks. Riigikohus on märkinud, et “maksumenetluses kasutatakse tahtluse väljaselgitamisel tsiviilõiguslikke (VÕS) kriteeriumeid, mitte karistusõiguslikku tahtlust.”²⁵ Nagu maksumenetluses lähtutakse sageli tõendite ja asjaolude kogumis hindamisest ning “elulise usutavuse” kriteeriumist,²⁶ oleks võimalik seda teha ka erakondade rahastamise kontrollimisel. Ilmselt on annetaja tahte all silmas peetud just objektiivset tahtlust.

Ka sellise lähenemisega kaasnevad probleemid. EKS § 12³ kohaselt on annetuse määratlemisel oluline annetaja eesmärk, mitte erakonna oma. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil ei ole EKSi kohaselt õigust kontrollida kolmandate isiku, sealhulgas annetajate, tahet või nõuda neilt teavet. Erakonnaseaduse § 12¹¹ kohaselt võib Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon nõuda dokumente erakonnalt, erakonna nimekirjas kandideerinud isikult, valimisliidult, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikult või üksikkandidaadilt ning teha neile isikutele ettekirjutusi. Teistelt isikutel teabe nõudmiseks õiguslik alus puudub. See on juba tekitanud ka praktilisi probleeme – 15. aprillil 2015 keeldus sihtasutus Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks väljastamast Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile dokumente või vastamast selle küsimustele, sest selleks puudus

²³ RKKKo 01.03.2006, 3-1-1-142-05 p 20

²⁴ Ü. Madise. Kas Eesti vajab parteipolitseid? - Eesti Päevaleht, 06.06.2006.

²⁵ RKHKo 12.12.2012, 3-3-1-23-12 p 14

²⁶ RKHKo 19.12.2013, 3-3-1-37-13 p 24

õiguslik alus.²⁷ Seetõttu ei ole Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil praktikas ka kaudsete asjaolude pinnal võimalik tuvastada, mis on annetuse eesmärk.

ERJK volituste piiratusele on avalikult viidatud kui probleemile. 6. aprillil 2016. aastal toimunud konverentsil „Viis aastat erakondade rahastamise järelevalvet“ selgitas ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni esimees Ardo Ojasalu, et komisjoni tööd takistab võimatus nõuda annetajatelt dokumente.²⁸ Sarnaselt asus Riigikontroll 2015. aastal auditis „Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades“ seisukohale, et Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni volitusi tuleks täiendada.²⁹

EKS §12³ lg 1 kohaselt saab annetuseks olla ka teenus. Erakonna majanduslikku seisu soodustab ka see, kui talle osutatakse teenuseid, näiteks peetakse erakonna raamatupidamist, korraldatakse selle suhteid või tehakse reklaami, ilma tasuta või tingimustel, mis pole teistele isikutele kättesaadavad. Seetõttu tuleb ka erakondadele turutingimustest odavamalt osutatud teenuseid pidada annetusteks.

Samas ei ole annetuseks vabatahtlik tegevus. Erakonnad on EKS § 1 lg 1 definitsiooni kohaselt vabatahtlikud poliitilised ühendused, millesse kuuluvad sarnaste vaadetega isikud. Sellisena on erakonna tegevuse aluseks vabatahtlik tegevus, näiteks vabatahtlikult ürituste maailmavaadet tutvustavate ürituste korraldamine, lendlehtede jagamine või valimiskampaania assisteerimine. Kuigi ka kõiki neid tegevusi saab pidada teenusteks, ei ole need annetused.

Kokkuvõtlikult, EKS § 12³ lg-s 1 sätestatud annetuse määratlus on küll väga pikk ja põhjalik, aga sellegi poolest problemaatiline ning ebapraktiline. Hulk selles kasutatavaid mõisteid, näiteks “rahaliselt hinnatav”, pole selged. Definitsiooni kohaselt ei saa juriidilise isiku või välismaalase poolt loovutatav hüve olla annetus. Annetus saab olla vaid selline hüve, mille loovutamise eesmärk oli erakonda soodustada, kuid arvestades Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni volitusi, on eesmärgi tuvastamine tihti keeruline. Annetuse mõiste grammatiline tõlgendus ei vii mõistlikule tulemusele, vaid muudab annetuste regulatsiooni raskesti rakendatavaks.

²⁷ Sihtasutuse Perakonna ja Traditsiooni Kaitseks vastus Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni nõudele. 15. aprill 2015. (Kiri on autori valduses)

²⁸ A. Ojasalu. Ülevaade komisjoni esimese koosseisu tegevusest. 06.04.2016. Ettekanne on järelvaadatav videona. Kättesaadav: https://www.youtube.com/watch?v=KsbV_IsZJPo (30.04.2016)

²⁹ Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 13.01.2015. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2342/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (20.04.2016), lk 30

2.2. Annetuse mõiste süstemaatiline tõlgendus

EKS § 12³ lg 1 on sõnastatud üheselt kui legaalseaduse definitsioon. Säte määratleb termini „annetus“ erakonnaseaduse tähenduses tuginedes selle põhitunnuste loetelule. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 18 lg 3 esimese lause järgi tuleb õigusaktides just nii termineid defineerida.³⁰

Ometigi selgus peatükis 2.1. termini „annetus“ uurimisel ning selle põhitunnuste sisustamisel, et suur osa loetletud tingimustest ei saa loogiliselt olla annetuse põhitunnused. Näiteks kui pidada annetuseks üksnes füüsiliste isikute poolt erakondadele loovutatud hüvesid, ei saaks juriidiliste isikute poolt erakondadele loovutatud hüved olla annetused ja seega ka mitte lubamatud annetused. Ometigi keelab EKS § 12³ lg 2 p 2 juriidiliste isikute annetused.

Sellele vastuolule viitab kaudsalt ka erakonnaseadus ise. EKS § 12³ lg 2 esimese lause kohaselt on annetus, mis ei vasta EKS § 12³ lg 1 tingimustele, keelatud. Kui EKS § 12³ lg 1 oleks vaid annetuse legaalseaduse definitsioon, sätestaks EKS § 12³ lg 2, et keelatud on annetus, mis ei ole annetus. Selline tõlgendus oleks absurdne ning muudaks EKS § 12³ lg 2 sisutühjaks.

Seetõttu tuleb EKS § 12³ lg 1 nimetatud tingimustele leida teine tõlgendus. Lähtuvalt EKS § 12³ lg 2 sõnastusest, on tõenäoliselt vähemalt mõned annetuse definitsioonis märgitud tingimused tegelikult annetuse lubatavuse kriteeriumid.

Sellist arusaama kinnitavad ka erakonnaseaduse § 12³ lg-sse 1 tehtud muudatused. 22.01.2014 vastu võetud erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega täpsustati, et annetuse saab teha üksnes Eesti Vabariigi kodakondsuse, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsiline isik, mitte iga füüsiline isik. Eelnõu SE 439 seletuskirja kohaselt piiratakse muudatusega isikute ringi, „kes võivad erakonnale annetada”.³¹ See tähendab, et muudatusega taheti täpsustada, millised annetused on lubatavad, mitte muuta annetuse definitsiooni.

Ettertuttavalt tuleb märkida, et kuna EKS § 12³ lg 1 sätestab nii annetuse legaalseaduse definitsiooni kui ka lubatavuse kriteeriumid, on säte vastuolus hea õigusloome põhimõtetega. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 18 lg 3 teise lause kohaselt ei tohi terminit määratlevasse sättesse lisada eraldiseisva regulatiivse toimega sätteid. EKS § 12³ lg 1 rikub seda nõuet.

³⁰ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. - RT I, 29.12.2011, 228.

³¹ Seletuskiri erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (439 SE) juurde. 23.05.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7/> (20.04.2016), lk 2-3

Eelnev analüüs ei anna vastust, millised EKS § 12³ lg 1 sätestatud tingimused on termini “annetus” legaaldefiniitsiooni osaks ning millised on annetuse lubatavuse tingimused. Vastuse saamiseks tuleb analüüsida, milline oli erakonnaseaduse ning sätte kehtestamisel seadusandja tahe ja mis on erakonnaseaduse sisemine loogika.

EKS § 12³ lg 1 sätestati erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (655 SE). Erakonnaseaduse seletuskirja kohaselt on annetuste reguleerimise eesmärgiks “saavutada läbipaistvus, välistada huvide konflikt ja salajaste (keelatud) annetuste tegemine, tagada erakondade sõltumatus annetajatest ning välistada eelarvamused erakondade tegevuse suhtes”.³²

Kuigi esmapilgul tundub kummaline, et annetuste reguleerimise eesmärk on välistada eelarvamusi, on tõenäoliselt peetud silmas niinimetatud välist sõltumatust – erakonnad mitte üksnes ei pea olema erahuvidest sõltumatud ning korruptsioonivabad, vaid ka näima sõltumatute ning korruptsioonivabadena, sest vastasel korral ei saa tekkida erakondade suhtes usaldust. Sarnast eesmärki on rõhutatud ka näiteks Ameerika Ühendriikide kohtupraktikas.³³ Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) on märkinud, et kui valitsust ja poliitikat tajutakse korruptiivsena, siis vähendab see riigi võimekust viia ellu reforme ja poliitikaid.³⁴

Annetuse mõistet ega varem kirjeldatud seitset annetuse määratluse elementi seletuskirjas põhjalikumalt ei käsitleta. Seetõttu ei anna seletuskiri vastuseid, milline oli seadusandja tahe, kui annetuse mõistet reguleeriti ega millised EKS § 12³ lg 1 tingimused kirjeldavad annetuste lubatavust.³⁵

Erakonnaseaduse vastuvõtmisel lähtuti paradigmast, et erakondade olemasolu on demokraatliku protsessi lahutamatu osa. Nii märgitakse eelnõu seletuskirjas annetuse regulatsiooni põhjendades, et erakonnad tegelevad “demokraatliku poliitilise tahte kujundamisega” ning seetõttu peab erakondade tegevus ning rahastus olema läbipaistev. Vastasel korral tekib võimalus, et poliitilisi protsesse juhivad varjatult huvirühmad, kes suunavad erakondi tegutsema endi huvides.³⁶

Seletuskirja kohaselt võeti seaduse koostamisel aluseks muuhulgas Euroopa Nõukogu juures asuva korruptsioonivastaste riikide ühenduse GRECO (*Group of States against*

³² Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 11.01.2010. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/5adf7d00-21f8-f717-8b30-d18008aa6cdd> (25.04.2016), lk 6

³³ 558. U.S. Opinion of Stevens, J. Citizens United, Apellant v. Federal Election Commission. No. 08-205. January 21, 2010. lk 81

³⁴ OECD. Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing 2016. Lk 26-27

³⁵ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 11.01.2010. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/5adf7d00-21f8-f717-8b30-d18008aa6cdd> (25.04.2016)

³⁶ Ibid, lk 6-7

Corruption) soovitusel erakondade rahastamise läbipaistvamaks muutmiseks, Veneetsia komisjoni juhised ja raport erakondade rahastamisest CDL-INF (2001) 008, Veneetsia komisjoni erakondade hea halduse tava CDL_AD (2009)002 ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel liikmesriikidele. Kõik nimetatud dokumendid kuuluvad niinimetatud pehme õiguse hulka ning kuigi Eesti Vabariik pole kohustatud neid järgima, on selle tegemine soovituslik. Kuna seletuskiri viitab neile dokumentidele, saab erakonnaseaduse tõlgendamisel lähtuda ka nendes dokumentides erakondade rahastamisele seatud nõuetest.³⁷

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee üldiste soovitude erakondade rahastamise kohta artikli 2 järgi on annetus igasugune erakonnale tahtlikult antud hüve või eelis. Eraldi märgitakse, et pole tähtis, kas erakonnale loovutatud hüve või eelis on majandusliku väärtusega või mitte. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee definitsioon on märgatavalt lihtsama struktuuriga kui erakonnaseaduses sätestatud määratlus. Hinnata tuleb üksnes seda, kas erakonnale on antud mingisugune hüve või eelis ning kas see anti tahtlikult.³⁸

Samas tekib taaskord probleem annetaja tahte hindamisega – arvestades, et Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil on piiratud pädevus, ei pruugi see alati olla võimalik.

Veneetsia komisjoni soovitusel ei defineeri annetuse mõistet. Siiski defineerivad dokumendid erakondade rahastamise kontrolli eesmärgi ning miinimumnõuded. Riigid peavad võtma kasutusele meetmeid, mis tagavad erakondade rahastamise läbipaistvuse. Erakondadele antavad hüved ei tohi mõjutada nende otsuste tegemise protsessi ja erakondade rahastamise regulatsioon peab olema selge ning üheselt mõistetav.³⁹

Erakonnaseaduse regulatsiooni tuleb tõlgendada viisil, mis vastab enim neile kriteeriumitele ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee üldistes soovitudes viidatud määratlusele. Seetõttu paistab niinimetatud pehme õiguse valguses, et annetuse mõistet tuleks defineerida võimalikult laialt. Selline määratlus vastaks GRECO soovitusele ning laiendaks erakonnaseaduse regulatsiooni kõikidele erakondadele tahtlikult loovutatud hüvedele, mille kohta ei kehti eriregulatsioon (näiteks liikmemaksud või riiklik toetus) või mis on üheselt mõiste „annetus“ skoobist välistatud (näiteks vabatahtlik töö).

³⁷ Ibid, lk 1-2

³⁸ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Soovitus REC(2003)4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel.08.04.2003. Kättesaadav: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (23.04.2016),

³⁹ Guidelines and Report on the Financing of Political Parties. Venice Commission. CDL-INF (2001)8. 23.03.2001. Kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)008-E.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)008-E.aspx), (30.04.2016)

Code of Good Practice in the Field of Political parties. Venice Commission CDL-AD(2009)21. 03.06.2009. Kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)021-e), (30.04.2016)

Annetuse määratluse võimalikult laia tõlgenduse kasuks kõneleb ka erakonnaseaduse eesmärk. Reguleerimisega soovitakse saavutada läbipaistvus ning teostada kontrolli erakondade rahastamise üle. Kui erakonnale loovutatud hüve ei peeta annetuseks, ei tule seda annetusena registreerida. Muuhulgas ei avaldataks nii, kes on annetuse teinud. Samuti on Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni pädevused erakondade teiste rahastamisallikate kontrollimisel väiksemad. Annetuse termini võimalikult lai tõlgendus soodustab EKSi eesmärkide saavutamist.

Eeltoodust lähtuvalt tuleb erakonnaseaduse süstemaatilisel tõlgendamisel pidada annetuseks erakonnale või selle liikmele loovutatud hüve, sealhulgas teenust, kuid mitte vabatahtlikku tööd. Kõiki teisi EKS § 12³ lg 1 nimetatud tingimusi tuleb pidada annetuse õiguspärasuse kriteeriumiteks. Annetus on seaduslik, kui selle on teinud Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsiline isik oma vara arvelt, kui annetus on tehtud vabatahtlikult ning selle eesmärk on toetada erakonna tegevust.

Mõistagi ei saa annetuseks pidada igasugust erakonna liikmele loovutatud hüve, vaid erakondliku tegevuse, valimiskampaania pidamise või valimistel kandideerimisega seotud hüvesid. Erakondade liikmed võivad saada ka eraelulisi kinkeid või neile võidakse loovutada hüvesid seoses nende tööga.

Tingimus, et annetuse eesmärk peab olema erakonna tegevuse toetamine, tundub esmapilgul kummastav ning arusaamatu. Tekib küsimus, mis saab veel olla annetuse tegemise eesmärk. Sätte kujunemislugu uurides paigutub see siiski konteksti. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) algteksti § 12³ lg 2 kohaselt oluks lubatud üksnes sellised annetused, mida tehakse erakonna poliitilises programmis nimetatud eesmärkide toetamiseks. Keelatud oluks muuhulgas annetused, mille eesmärk on mõjutada erakonda demokraatliku õigusrüüsi põhimõtte vastaselt. Sätete kohaselt poleks olnud lubatud annetused, mille eesmärk on mõjutada erakonda või seadusloomet korruptiivselt.⁴⁰

EKS § 12³ lg 2 sõnastust muudeti esimese ning teise lugemise vahel. Eelnõu 655 SE teise lugemisse jõudnud tekstis tingimus, et annetuse eesmärk peab olema toetada erakonna tegevust, puudub.⁴¹ Teise lugemise seletuskirjas pole muutust põhjendatud.⁴² Kuna Riigikohtu

⁴⁰ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 655 SE I algtekst. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/d89cf1ce-8067-832a-9d5a-14b69129c68f/old> (25.04.2016), § 12³ lg 2

⁴¹ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 655 SE I. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/> (25.04.2016), § 12³ lg 2

⁴² Seletuskiri 655 SE II erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/46c0a221-5a0e-4693-a9ad-62b8db9aa288> (25.04.2016)

praktika⁴³ kohaselt keelab riigikogu kodu- ja töökorra seaduse⁴⁴ § 36 Riigikogu komisjonide istungite helisalvestiste avalikustamise ning põhiseaduskomisjoni protokollid ei käsitle eelnõu 655 SE teksti tehtud muutusi piisavalt põhjalikult, pole võimalik seadusandja tahet eelnõu teksti muutmisel kindlaks teha.

Tõenäoliselt eemaldati eelnõust 655 SE tingimus, et annetuse peab olema tehtud erakonna poliitilises programmis nimetatud eesmärkide toetamiseks, kuna nõude täitmist peeti ebarealistlikuks ning sätet üksnes deklaratiivseks. Nii märkis Eiki Nestor eelnõu esimesel lugemisel, et annetuse ja erakonna programmis nimetatud eesmärgi seose nõue on loosungina suurepärane, ent kaheldava juriidilise sisuga. Eelnõud esitlenud sotsiaalminister Hanno Pevkur möönis, et sätted on vähemalt osalt deklaratiivsed.⁴⁵

Eiki Nestor esitas enne eelnõu 655 SE teist lugemist sellele parandusettepanekuid.⁴⁶ Ilmselt tegi Nestor muuhulgas ettepaneku kaotada eelnõus § 12³ lg-s 2 sisalduv tingimus, et lubatavad on üksnes erakonna poliitilise programmis sisalduvaid eesmärke toetavad annetused. Samas jäi eelnõusse § 12³ lg-s 1 olev samasisuline nõue. Seetõttu on tingimuse, et annetuse eesmärk peab olema erakonna tegevuse toetamine, siht ilmselt keelata korruptiivse eesmärgiga annetused. Seaduses sätestatud teistsuguste eesmärkidega annetused, näiteks ärihuvide kaitseks või erakonna kahjustamiseks tehtud annetused, on keelatud.

Tähelepanuväärne on, et ka erakonnaseaduses sätestatud annetuse definitsiooni süstemaatilisel tõlgendamisel ilmneb, et erakonna tahe ei ole oluline. See tähendab, et kui isik loovutab erakonnale mingi hüve, on see hüve annetuse sõltumata sellest, kas erakond seda hüve või eelist soovib. Asjade puhul ei ole see problemaatiline, sest ilma uue omaniku tahte ja asja üleandmiseta pole võimalik omandit üle anda.⁴⁷ Siiski on võimalik, et erakonna liige võtab annetuse vastu erakonna teadmata või selle tahte vastaselt. Sellisel juhul tekivad seoses annetuse vastuvõtmisega kohustused just erakonnal. Samas on võimalik erakonnale osutada teenuseid ilma, et erakond seda tegelikult sooviks. Näiteks on võimalik erakonnale ilma selle tahteta teha reklaami.

Erakonna tahet ei ole annetuse definitsiooni lisatud ilmselt kahel põhjusel. Esiteks on ilmselt väga erandlik, et erakond ei soovi saada annetust. Teiseks, nagu on selgitatud punktis 2.1, on väga keeruline haldusmenetluses isiku tegelikku tahet tuvastada, kui ta ei soovi seda ise

⁴³ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14

⁴⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. - RT I, 12.03.2015, 44

⁴⁵ XI Riigikogu stenogramm. VII istungjärk. Kolmapäev, 14. aprill 2010, kell 14:00. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201004141400#PKP-6174> (23.04.2016), p.8

⁴⁶ Seletuskiri teisele lugemisel esitatud erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 439 SE juurde. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/46c0a221-5a0e-4693-a9ad-62b8db9aa288> (30.04.2016)

⁴⁷ Asjaõigusseadus¹. - RT I, 30.06.2015, 41, nt § 92

väljendada. Seetõttu takistaks tahtluse annetuse definitsiooni lisamine probleemi keelatud annetuste sanktsioneerimisel.

Erakonna tahtluse olulisusele võib siiski viidata erakonnaseaduse § 12³ lg 1¹, mille kohaselt võtab erakonna juhatus vastu annetuse vastuvõtmise korra. Sätte kehtestanud seaduse seletuskirja järgi on selle eesmärk täpsustada annetuste vastuvõtmise protseduuri ning muuta see läbipaistvamaks.⁴⁸ Selgitus ei aita hinnata, kas vastuvõtmise akt on annetuste kvalifitseerimisel oluline.

Praktikas ei soorita erakonnad annetuste vastuvõtmisel mingeid toiminguid ega pole sageli isegi kehtestanud annetuste vastuvõtmise korda, nagu nõuab seadus. Eesti Reformierakonna annetuste vastuvõtmise kord selgitab, mis on erakonnaseaduse mõttes annetus ning annab juhiseid annetuse tegemiseks, kuid ei selgita mitte-rahaliste annetuste ega näiteks teenuste vastuvõtmise korda.⁴⁹ Eesti Vabaerakonna annetuste vastuvõtmise korra järgi hinnatakse mitte-rahalisi annetusi turuväärtuse alusel või ekspertide abil, aga rahaliste annetuste puhul pole selgitatud, kas ja kuidas annetusi vastu võetakse.⁵⁰ Eesti Keskerakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond, Erakond Isamaa ja Res Publica Liit ega Eesti Konservatiivne Rahvaerakond pole annetuste vastuvõtmise korda teadaolevalt avaldanud.

Töö autor pöördus 2015. aasta septembris kõikide Eesti parlamendierakondade palvega selgitada, kuidas annetuste vastuvõtmist reguleeritakse. Eesti Keskerakonna büroo selgituste kohaselt on erakonna annetuste vastuvõtmise korraks kirjeldus, kuidas on võimalik erakonda rahaliselt toetada. Viidatud internetileheküljel pole kuidagi reguleeritud annetuste vastuvõtmisel tehtavaid toiminguid.⁵¹ Erakond Isamaa ja Res Publica Liit viitas aastal 2007. vastu võetud finantskorrale, mille kohaselt võtavad vastu annetusi üksnes laekurid. Annetuse vastuvõtmisel see hinnatakse, registreeritakse annetuse andmed ning edastatakse need raamatupidajale.⁵² Eesti Konservatiivsel Rahvaerakonnal annetuste vastuvõtmise korda polnud. Eesti Reformierakond viitas kodulehel esitatud annetuste vastuvõtmise korrale. Teised erakonnad pöördumisele ei vastanud.

Annetuste vastuvõtmise kordadest ning nende puudumisest ilmneb, et tegelikult ei tee erakonnad annetuste vastuvõtmisel mingeid toiminguid peale annetuste registreerimise. Kuna

⁴⁸ Seletuskiri erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 439 SE juurde. 23.05.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7/> (24.04.2016)

⁴⁹ Eesti Reformierakond. Toeta. Kättesaadav: <http://www.reform.ee/toeta> (25.04.2016)

⁵⁰ Eesti Vabaerakond. Annetuse vastuvõtmise ja tagastamise kord. Kättesaadav: <https://www.vabaerakond.ee/annetuse-vastuvotmise-ja-tagastamise-kord> (25.04.2016)

⁵¹ Eesti Keskerakond. Toeta Keskerakonda. Kättesaadav: <http://keskerakond.ee/et/erakonna-liikmed/toeta-keskerakonda.html> (25.04.2016)

⁵² Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit finantskord. Finantskorra koopia on autori valduses.

praktikas ei anta annetuste vastuvõtmisele erilist tähtsust, pole erakonnaseaduse süstemaatilisel tõlgendamisel ilmselt õigustatud ka annetuste vastuvõtmise pidamine annetuste määratluse osaks.

Süstemaatilise tõlgenduse kasutamine lihtsustab võrreldes grammatilise tõlgendusega erakonnaseaduse rakendamist ning erakondade rahastamise üle järelevalve teostamist. See võimaldab pidada annetusteks ka juriidilise isiku ja välismaalaste poolt loovutatud hüvesid. Samuti ei ole süstemaatilisel tõlgendamisel vajalik hinnata annetuse tegemise eesmärki, milleks Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil puuduvad menetluslikud vahendid. Kui annetuse tegemise eesmärk on vaid üks annetuse õiguspärasuse tingimusi, ei pea ERJK igakordselt hüve loovutamise eesmärki tõestama ega uurima, vaid saab pidada annetusi õigusvastasteks juba siis, kui need ei vasta mõnele muule kriteeriumile. Kui lähtuda grammatilisest tõlgendusest ja pidada annetuseks üksnes selliseid hüvesid, mille erakonnale loovutamise eesmärk oli selle toetamine, ei saaks praktikas paljusid erakondadele loovutatud hüvesid annetusteks pidada, sest tahte tõestamine on keeruline.

Samas võib süstemaatiline tõlgendamine tekitada ka probleeme. Esiteks ei pruugi erakonnad ning annetajad mõista erakonnaseaduse lugemisel, kuidas on selline tõlgendamine võimalik. See tähendab, et pahaaimamatult võidakse teha keelatud annetusi. Teiseks, annetusteks võidakse pidada ka selliseid erakondi soodustavaid eeliseid, mille eesmärk pole tegelikult olnud erakonna toetamine. Näiteks võiks annetuseks pidada muuhulgas reklaami, mille eesmärk on kutsuda tervislikele eluviisidele, aga mis samaaegselt ka reklaamib erakonda.

Kokkuvõtlikult, erakonnaseaduse teleoloogilisel tõlgendamisel ilmneb, et annetus on erakonnale või selle liikmele loovutatud hüve, sealhulgas teenus, kuid mitte vabatahtlik töö. Määratlus on peaaegu kattuv Euroopa Nõukogu juures tegutseva korruptsioonivastaste riikide ühenduse (GRECO) poolt soovitatuga. Teised EKS § 12³ lg 1 sätestatud tingimused kirjeldavad, millised annetused on lubatavad. Interpretatsioon võimaldab ületada EKS § 12³ grammatilisel tõlgendamisel tekkivaid probleeme.

2.3. Annetuse mõiste kohtupraktikas

Terminit “annetus” on erakonnaseaduse kontekstis Eestis seni puudutatud kokku kümnes jõustunud kohtulahendis. Kahjuks ei ole kohtupraktikas seda terminit põhjalikult analüüsitud ega sisustatud.

Kõik jõustunud kohtuasjad puudutavad Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni poolt 2014. aasta mais Edgar Savisaarele, Arvo Sarapuule, Jaanus Mutlile, Priit Kutserile ja Karin Tammemägile tehtud ettekirjutusi, millega neid kohustati Tallinna linnale

tagastama enne 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi saadud annetusi. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon pidas annetusteks Tallinna linna poolt tellitud teavitusi või reklaame, milles esinesid nimetatud isikud.

Kohtuasjades 3-14-51298 (Tallinna Halduskohtus⁵³ ja Tallinna Ringkonnakohtus⁵⁴), 3-14-51296 (Tallinna Halduskohtus⁵⁵ ja Tallinna Ringkonnakohtus⁵⁶), 3-14-51297 (Tallinna Halduskohtus⁵⁷ ja Tallinna Ringkonnakohtus⁵⁸), 3-14-51277 (üksnes Tallinna Halduskohtus⁵⁹) ning 3-14-51280 (üksnes Tallinna Halduskohtus⁶⁰) taotleti ERJK ettekirjutuste tühistamist. Kuna ERJK tunnistas ise tehtud ettekirjutused tagasiulatuvalt kehtetuks, lõpetasid kohtud halduskohtumenetluse seadustiku § 152 lg 1 p 4⁶¹ alusel menetlused. Seetõttu ei käsitletud ettekirjutusi ega kaebuseid sisuliselt ning ei antud mõistele “annetus” sisulist tõlgendust. ERJK tunnistas ettekirjutused tagasiulatuvalt kehtetuks, sest nende andmisel ei kaasatud piisavalt puudutatud isikuid. Pärast ettekirjutuste kehtetuks tunnistamist algatas ERJK samade isikute suhtes uued haldusmenetlused.⁶²

Uutes haldusmenetluses tehti 2014. aasta oktoobris Savisaarile, Mutlile, Kutsarile, Tammemägile ja Sarapuule samadel asjaoludel ettekirjutused tagastada keelatud annetused Tallinna linnale. MTÜ Eesti Keskerakond esitas ettekirjutuste peale tühistamiskaebuse. Tallinna Halduskohus tagastas kaebuse, sest leidis, et MTÜ-l Eesti Keskerakond puudub ettekirjutuse osas kaebeõigus.⁶³ Tallinna Ringkonnakohus jättis otsuse muutmata⁶⁴ ning sama tegi ka Riigikohus.⁶⁵ Mitte kummaski otsuses ei käsitletud termini “annetus” tõlgendust, sest kaebused tagastati.

Ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon kinnitas 4. aprillil 2016, et üheski jõustunud kohtulahendis pole käsitletud annetuse mõistet.⁶⁶

⁵³ TlnHKm 15.09.2014, 3-14-51298

⁵⁴ TlnRnKm 10.11.2014, 3-14-51298

⁵⁵ TlnHKm 29.09.2014, 3-14-51296

⁵⁶ TlnRnKm 10.11.2014, 3-14-51296

⁵⁷ TlnHKm 11.09.2014, 3-14-51297

⁵⁸ TlnRnKm 10.11.2014, 3-14-51297

⁵⁹ TlnHKm 09.09.2014, 3-14-51277

⁶⁰ TlnHKm 15.09.2014, 3-14-51280

⁶¹ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 13.04.2016, 3.

⁶² A. Ojasalu. Ülevaade komisjoni esimese koosseisu tegevusest. 06.04.2016. Ettekanne on järelvaadatav videona. Kättesaadav: https://www.youtube.com/watch?v=KsbV_IsZJPo (30.04.2016)

⁶³ TlnHKm 27.05.2015, 3-15-1291

⁶⁴ TlnRnKm 26.06.2015, 3-15-2191

⁶⁵ RKHKm 07.05.2016, 3-3-1-57-15

⁶⁶ Kirjavahetus Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoniga. Kirjavahetus on autori valduses.

2.4. Annetuse mõiste Erakondade Rahastamise Järelevalve praktikas

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon on annetuse mõistet käsitletud vähemalt kaheksas kaasuses. Kuigi enamikku tehtud ettekirjutustest ega kirjavahetusest pole avaldatud, on teada ettekirjutuste tegemise asjaolud, kaasuste kirjeldus ning ettekirjutuste tegemise faktid. Seetõttu on kaasuste pinnal võimalik analüüsida, kuidas tõlgendab ERJK annetuse mõistet.

Priit Kutseri, Karin Tammemägi, Edgar Savissaare, Arvo Sarapuu, Jaanus Mutli ning Urmas Kruuse suhtes tehtud ettekirjutused on üsna sarnased. Kõikides kaasustes telliti enne 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi teavituskampaaniaid, mille eest tasusid juriidilised isikud, ent millel figureerisid nimetatud isikud. Kuigi kõikidel juhtumitel teenis teavituskampaania vähemalt osaliselt ka apoliitilist eesmärki, domineerisid teavituskampaanias kasutatud reklaamides nimetatud isikud, kes on tuntud poliitikutena, keda seostatakse ühe või teise erakonnaga ning kes kandideerisid valimistel.⁶⁷

Jaanus Mutli, Arvo Sarapuu ning Edgar Savisaare suhtes ettekirjutuse tegemise aluseks oli Tallinna linna poolt tellitud plakat, millel lisaks nende isikutel piltidele ning nimedele oli tekst „Hiiu staadioni avapidu ja avamäng 15. september kell 12.00“ ja Tallinna logo. Kolme isiku fotod katsid ligi 73% plakati pindalast. Ekspertide hinnangul kasutati värvilahendust, mis sarnaneb Keskerakonna visuaalsele identiteedile. Samuti leidsid eksperdid, et seos Tallinna linnaga oli nõrk või isegi olematu.⁶⁸

Urmas Kruuse suhtes tehti ettekirjutus lähtudes triatlonireklaamist, millel oli kujutatud ka Kruuse pilti. Reklaami erinevatel versioonidel on kasutatud muuhulgas tekste „Urmas Kruuse, Tartu Linnapea“, „Jess! Sain pildile!“, „Kas sina oled juba valinud“, „Urmas valis triatloni“ ning „Tee oma valik!“ Ekspertide hinnangul domineerib fotot Urmas Kruuse pilt ning sellel esineb korduvalt viide valimistele. Plakati värvilahendus vastavat Reformierakonna värvilahendusele.⁶⁹ Reklaami tellis ning selle eest tasus MTÜ TriSmile.⁷⁰

Sõle 40 hoonele kinnitati 2013. aasta augustis reklaam, millel kasutati Priit Kutseri fotot. Plakatile oli eesti ja vene keeles kirjutatud „kahe aasta pärast seisab siin ujulaga

⁶⁷ A. Ojasalu. Ülevaade komisjoni esimese koosseisu tegevusest. 06.04.2016. Ettekanne on järelvaadatav videona. Kättesaadav: https://www.youtube.com/watch?v=KsbV_IsZJPo (30.04.2016)

⁶⁸ Tartu Ülikooli Filosoofia ja Semiootika Instituut. Ekspertiishinnang seoses Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni järelepärimisega. 08.05.2014. Kättesaadav: http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused?view=letters_doc_download&fileId=65ad88ef-bd89-452d-bfbc-be830e5a1de1&docId=b1349d69-19c4-4352-8ed5-a54e9a0263ab (23.04.2016). Lk 4-8.

⁶⁹ Ibid, 8-11

⁷⁰ T. Kaukvere. Kruuse tasus keelatud valimisreklaami kulud. – Postimees, 08.06.2014.

spordikompleks“ ning „Priit Kutser, Põhja-Tallinna asevanem“. Samuti oli plakatil Põhja-Tallinna linnaosa vapp ning kiri „Põhja-Tallinna valitsus“ Priit Kutseri foto kattis vähemalt 65% plakati.⁷¹ Vahetult enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi kasutus Priit Kutser ka oma valimisreklaamidel lubadust, et Põhja-Tallinnasse rajatakse ujulaga spordikompleks.⁷²

Karin Tammemägi suhtes tehtud ettekirjutuse aluseks oli reklaam, millel oli tekstid „Põhja-Tallinna vanem kutsub tasuta kepikõnnitreeningutele Stroomi rannas. Alates 5. septembrist igal neljapäeval kell 13.00“ ning „Karin Tammemägi: „Hakkame käima!““ ja Põhja-Tallinna linnaosa kontaktandmed. Samuti oli reklaamil kujutatud Põhja-Tallinna vappi ning Karin Tammemägi fotot. Ekspertide hinnangul oli plakati värvilahendus selgesti seostatav Keskerakonnaga.⁷³

Kõigil kirjeldatud juhtumitel tegi Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon ettekirjutuse, millega kohustati reklaamil kujutatud isikut hüvitama teavitusega seonduvad kulud selle tellijale. Kuna kõik reklaamid tellis juriidiline isik (kas Tallinna linn või MTÜ TriSmile), pidas Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon reklaame EKS § 12³ lg 2 p 2 alusel keelatud annetusteks.⁷⁴

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon pidas keelatud annetuseks ka MTÜ Keskerakonna Noortekogu poolt tellitud reklaami, millel kujutati mitut isikut, kes olid samaaegselt Eesti Keskerakonna ja MTÜ Keskerakonna Noortekogu liikmed. Samuti oli reklaamile kantud tekst „Noorenev Keskerakond“ ning logo, mis sarnaneb Eesti Keskerakonnaga omaga. Reklaam oli kantud Tallinna Linnatranspordi Aktsiaseltsi bussidele ajavahemikul 11.11.2014 kuni 10.12.2014. Reklaami eest tasus MTÜ Keskerakonna Noortekogu. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni hinnangul tegi MTÜ Keskerakonna Noortekogu kui juriidiline isik reklaami tellimisega keelatud annetuse erakonnale.⁷⁵

Viimaks on Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon pidanud keelatud annetuseks Sihtasutuse Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks poolt tellitud, kujundatud ning jaotatud voldikuid, millel kutsuti hääletama teatud erakondade ja kandidaatide poolt ning teiste

⁷¹ Tartu Ülikooli Filosoofia ja Semiootika Instituut. Ekspertiishinnang seoses Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni järelepärimisega. 08.05.2014. Kättesaadav: http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused?_view=letters_doc_download&_fileId=65ad88ef-bd89-452d-bfbc-be830e5a1de1&_docId=b1349d69-19c4-4352-8ed5-a54e9a0263ab (23.04.2016), lk 11-13

⁷² P. Puuraid. Kutseri reklaamitud ujula ei saanudki lubatud ajaga valmis. – Eesti Päevaleht, 14.07.2015

⁷³ Tartu Ülikooli Filosoofia ja Semiootika Instituut. Ekspertiishinnang seoses Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni järelepärimisega. 08.05.2014. Kättesaadav: http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused?_view=letters_doc_download&_fileId=65ad88ef-bd89-452d-bfbc-be830e5a1de1&_docId=b1349d69-19c4-4352-8ed5-a54e9a0263ab (23.04.2016), lk 16-21

⁷⁴ A. Ojasalu. Ülevaade komisjoni esimese koosseisu tegevusest. 06.04.2016. Ettekanne on järelvaadatav videona. Kättesaadav: https://www.youtube.com/watch?v=KsbV_IsZJPo (30.04.2016)

⁷⁵ P. Puuraid. Keskerakond võis reklaamides kasutada keelatud annetust. – Eesti Päevaleht, 20.01.2015

vastu. Voldikul oli kutse hääletada Mihhail Stalnuhhin, Eldar Efendijev või Priit Sibula poolt ning hoiduda hääletamast näiteks Kadri Simsoni, Imre Sooääre või Jaak Alliku poolt. Samuti oli sellele kantud teave, millised erakonnad kaitsevad perekonda ning pandud erakonnad selle kriteeriumi alusel järjekorda. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni hinnangul tegi Sihtasutus Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks reklaami tellimisega keelatud annetuse, sest on juriidiline isik.⁷⁶

Menetlus rauges pärast seda, kui Sihtasutus Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks keeldus Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile väljastamast teavet, milline oli voldikute hind.⁷⁷

Kõikidel käsitletud juhtumitel on Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon pidanud annetuseks EKS § 12³ lg 1 mõttes seda, kui kolmas isik tellib erakonnale või selle liikmele poliitilist reklaami. Selline käsitus poleks võimalik, kui Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon tõlgendaks EKS § 12³ lg-t 1 grammatiliselt, vaid tuleneb sätte süstemaatilise interpretatsioonist. Kui lugeda annetuse määratluselt sõna-sõnaliselt, ei oleks reklaami tellimisega võimalik erakonnale annetust teha, sest reklaam pole erakonnale loovutatud hüve. Samuti pole ühelgi nimetatud juhtumil ilmselt võimalik tõestada reklaami eesmärki. Selle asemel on Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon tellinud ekspertiise, et tuvastada reklaami tegelik mõju.⁷⁸

Siiski saab erakond või selle liige reklaamist kasu, kogudes poliitilist tuntust. Reklaami tellimine aitab kaasa erakonna eesmärkidele, mille saavutamise vahendiks on EKS § 2 lg 1 p 1 kohaselt muuhulgas valimiskampaania korraldamine. Valimistel edukaks osalemiseks peab erakond tegema reklaami ning seetõttu on võimalik ka väita, et kui seda teeb nende eest keegi teine, vähendatakse sellega erakonna enda kulutusi. Seega, erakonda või selle kandidaati soodustava reklaami tegemine pole annetus EKS § 12³ lg 1 grammatilisel tõlgendamisel, aga on seda sätte süstemaatilisel vaatllemisel.

Samas kasutavad ettekirjutuste adressaadid argumenti, et reklaamid ei saa olla EKS § 12³ lg 1 järgi annetused, sest nende eesmärk pole olnud erakonda toetada. Nii väidab Tallinna linn, et reklaami eesmärk oli teavitada Tallinna linna elanikke spordivõimalustest ning kutsuda

⁷⁶ G. Beltadze. Komisjon: SAPTK-i voldikute näol oli tegu valimisreklaami ja keelatud annetusega. Postimees, 18.03.2015. Kättesaadav: <http://poliitika.postimees.ee/3127453/komisjon-saptk-i-voldikute-naol-oli-tegu-valimisreklaami-ja-keelatud-annetusega> (25.04.2015)

⁷⁷ A. Ojasalu. Ülevaade komisjoni esimese koosseisu tegevusest. 06.04.2016. Ettekanne on järelvaadatav videona. Kättesaadav: https://www.youtube.com/watch?v=KsbV_IsZJPo (30.04.2016)

⁷⁸ Näiteks Tartu Ülikooli Filosoofia ja Semiootika Instituut. Ekspertiishinnang seoses Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni järelepärimisega. 08.05.2014. Kättesaadav: http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused?_view=letters_doc_download&_fileId=65ad88ef-bd89-452d-bfbc-be830e5a1de1&_docId=b1349d69-19c4-4352-8ed5-a54e9a0263ab (23.04.2016)

neid tervislikule eluviisile.⁷⁹ MTÜ Keskerakonna Noortekogu väitel sooviti edendada tsentrilistlikku maailmavaadet ning tutvustada Noortekogu liikmeid, mitte teha valimisreklaami Keskerakonnale.⁸⁰ Seega tõlgendavad ettekirjutuste adressaadid ilmselt erakonnaseadust sõnasõnaliselt. Ilmselt ei eita ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon, et tellitud reklaamid võis olla ka teiseseid eesmärgi ning mõjusid, aga on asunud seisukohale, et annetuseks tuleb pidada sellist reklaami, millel on piisav poliitiline mõju ning mis annab erakonnale eelise.

Kokkuvõtlikult ilmneb analüüsitud kaasustest, et Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon lähtub mõiste “annetus” EKS § 12³ lg 1 tähenduses sisustamisel süstemaatilise tõlgendusest, mida on käsitletud töö punktis 2.2., mitte sõna-sõnalisest tõlgendusest, mida on uuritud punktis 2.1. Annetuseks peetakse igasugust erakonnale või selle liikmele loovutatud hüve, mis annab sellele eelise. Vastasel korral ei oleks Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon saanud ühelgi mainitud juhtumil ettekirjutust teha ega kaasuseid menetleda. Ülejäänud EKS § 12³ lg 1 nimetatud tingimused paistavad olevat Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni praktikas üksnes annetuste lubatavuse kriteeriumid.

2.5. Annetuse mõiste piirid

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon loodi alles 2011. aastal. EKS § 12³ lg 1 muudeti viimati 2014. aastal. Seetõttu on sätte kohaldamispraktika olnud üsna lühike ning sellest ei selgu, milliseid teenused võiks veel pidada annetusteks. Regulatsiooni põhiseaduspärasuse, mõjude ning efektiivsuse hindamiseks tuleb uurida, milliseid tegevusi ning teenuseid tuleks EKS § 12³ lg 1 süstemaatilise tõlgenduse korral samuti pidada annetusteks.

Varem käsitletud kaasuste pinnal on selge, et annetuseks tuleb pidada erakonda või selle kandidaati toetavat poliitilist reklaami. Valimiskampaania tegemine kuulub erakondade põhitegevuste hulka ning kui keegi rahastab seda tegevust nende eest, on tegu annetusega. Seejuures tuleb panna tähele, et selles kontekstis ei saa lähtuda mõiste “reklaam” reklaamiseaduses⁸¹ § 2 lg 1 p-s 3 sätestatud definitsioonist, vaid erakonnaseadusest ning selle mõttest – reklaam on igasugune teavitustegevus, mis annab erakonnale eelise. Ilmselt pole õigusteadlaste pädevuses ega isegi võimalik sõnastada ammendavat loetelu juhtumitest, millal

⁷⁹ Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 13.01.2015. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2342/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (20.04.2016), lk 127-137

⁸⁰ Tõnis Mölder intervjuu Aktuaalsele Kaamerale. 15.11.2014. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/7904f13f-2178-44a0-9e55-370706d1d7b1> (19.04.2016)

⁸¹ Reklaamiseadus¹. - RT I, 11.03.2016, 7

reklaam annab erakonnale eelise. Reklaami mõju ning olemus tuleb igakordselt tuvastada ekspertiisi abil.

Poliitilise reklaami mõistet aitab sisustada Riigikohtu praktika. 2005. aastal analüüsis Riigikohus, kas K-Kohukese reklaami saab pidada Keskerakonna keelatud poliitiliseks välireklaamiks või mitte. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele tuginedes asuti seisukohale, et poliitiline välireklaam on valimistel kandideeriva isiku või organisatsiooni (erakonna või valimisliidu), sellele logo või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendil või takso sise- või välisküljel.⁸² Samuti peeti poliitiliseks sellist välireklaami, mis on ühemõtteliselt seostatav valimistel kandideerijaga.⁸³

Riigikohtu praktika pole siiski lõpuni selge ning jätab küsitavaks, milliseid piirjuhtumeid saab pidada poliitiliseks reklaamiks või annetuseks. Esiteks, on vaieldav, kas poliitiline on ka selline reklaam, mis pole erakonnaga otseselt seostatud, ent mis toetab ühe erakonna programmi. Näiteks tuleks analüüsida, kas annetus on ka see, kui Koduomanike Liit korraldab kampaania kodukulude alandamise toeks ning sama loosungit kasutab valimistel ka mõni erakond. Kuna Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon tegi ettekirjutuse Sihtasutusele Perekonna ja Traditsiooni kaitseks seoses lendlehtedega, mis keskendusid just ühele küsimusele (perekonnaväärtustele ning nende kaitsele), ning puudutasid poliitikat vaid selle kontekstis, on tõenäoline, et annetuseks võidakse pidada ka erakondade programmi toetavaid reklaame.

Teiseks on küsitav, kuidas tuleks käsitleda vastureklaami. Üleskutse hoiduda mõne erakonna või isiku poolt hääletamast on selgelt poliitiline. Samas on äärmiselt keeruline tuvastada, keda ja kui palju vastureklaam soodustab. Poliitilise vastureklaami tegemine on Sihtasutuse Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks poolt tellitud ning levitatud lendlehtede näite pinnal aktuaalne, sest ka neil kasutati seda. Samas on kaheldav, kas mitmeparteisüsteemis on vastukampaania tegemine sama efektiivne, kui kahe suurema parteiga ühiskondades.

Erakonnale võib anda eelise ka see, kui neile avaldatakse avalikult toetust. Äripäev avaldab tavapäraselt enne valimisi juhtkirja, milles kutsub hääletama ühe või teise erakonna poolt, kelle programm ning vaated on ajalehetoimetuse hinnangul sobivaimad. Kui pidada annetuseks igasugust tegu, mis annab erakonnale eelise või toetab erakonda, siis tuleks pidada annetuseks ka sellise juhtkirja avaldamist.

Erakondasid toetab olulisel määral igasugune kajastus. Isegi kui erakonna liikmega tehtud kajastus pole positiivne, võib tuntuse kasv tuua kaasa suurema toetuse. Erakondade

⁸² RKEKo 14.11.2005, 3-4-1-27-05 p 12

⁸³ Ibid., p 18.

liikmed saavad kajastust muuhulgas näiteks teledebattides, ajaleheintervjuudes, ametikohustusi täites või sotsiaalmeedias. Seejuures pakuvad võimalust end kajastada sageli juriidilised isikud.

Siiski on ilmne, et kahe viimati nimetatud näite pidamine annetuseks on ebamõistlik ning piirab liigselt vabadust poliitikat kajastada või selles kaasa rääkida. See viitab, et ka annetuse mõiste süstemaatilisel tõlgendamisel on probleeme – annetuse mõistele liiga avara tõlgenduse andmisel tuleks pidada annetuseks ka tegevusi, mis toetavad erakondi juhuslikult või mis tunnetuslikult pole annetused.

Teenuste, mida võiks pidada annetuseks, kaardistamisel ilmneb, et enim probleeme ning küsitavusi võivad tekitada reklaamid ning avalikud väljaütlemised. Teenuste puhul, mis osutatakse erakonnale ja mis pole suunatud avalikkusele, ei teki piiritlemisprobleeme nagu reklaamide puhul. Ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni praktikas on enim vaidlusi tekitanud just reklaamid, mille eest on tasunud erakonnavälised isikud.

2.6. Keelatud annetuste tegemise ja saamise tagajärjed

Erakonnaseaduse § 12⁴ lg 1 kohaselt tagastab erakond keelatud annetuse viivitamata selle teinud isikule. Kui annetust pole võimalik tagastada, on erakond kohustatud kandma rahalise annetuse viivitamata riigieelarvesse. Kui tegu on mitterahalise annetusega, peab erakond keelatud annetuse turuhinnaga müüma. Annetuse müügist saadav tulu kantakse riigieelarvesse. Kui keelatud annetust ei ole võimalik müüa mõistliku pingutusega, tuleb annetus võõrandada muul viisil ning kui ka see pole võimalik, tuleb asja valdus lõpetada omandist loobumisega. Keelatud annetust ei tohi võõrandada erakonna liikmele, erakonna sidusorganisatsioonile ega tema liikmele.

Teenust ei ole võimalik annetuse tegijale tagastada ega riigieelarvesse kanda. Kui teenus on juba osutatud, pole võimalik seda müüa ega muul viisil võõrandada. Näiteks kui erakonnale ostetakse telereklaami või välireklaami, ei teki erakonnal valdust ega omandit, vaid erakonna tuntus suureneb ning erakond saab mitte-rahalist kasu. Seetõttu pole erakonnaseaduses sätestatud keelatud annetuse menetlemise regulatsiooni otse annetatud teenustele kohaldada.

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon on kohustanud erakondi ning erakondade liikmeid hüvitama neile osutatud teenuseid, mida on peetud annetusteks. Nii kohustati näiteks Karin Tammemägit, Priit Kutserit, Edgar Savisaart, Jaanus Mutlit ning Arvo Sarapuud hüvitama enne 2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi tehtud reklaami, mida peeti keelatud annetuseks, Tallinna linnale. On vaieldav, kas sellisel korraldusel on õiguslik alus, sest EKS § 12⁴ lg 1 ei reguleeri teenuste tagastamist. Kohustavaid haldusakte saab seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt anda üksnes õigusliku aluse olemasolul.

Sellise ettekirjutuse tegemise õigusliku aluse võib leida tsiviilõiguse abil. Kui juriidilisest isikust annetaja tellib erakonna või selle liikme eest reklaamibüroolt reklaami, on annetaja ning reklaamibüroo vaheline leping tühine TsÜS § 87 ja § 89 lg 2 alusel. Esiteks on juriidilise isiku annetus erakonnale või selle liikmele erakonnaseaduse alusel keelatud EKS § 12³ lg 2 p 2 alusel ning seega on tehing seadusevastane. Teiseks, tõenäoliselt on selline tehing ka näilik, sest tegelikuks reklaami tellijaks on erakond või erakonna liige. Ka näilikud tehingud on TsÜS § 89 lg 2 alusel tühised.

Kui annetaja ning reklaamibüroo vahel ei teki õigussuhet, siis võib see tekkida reklaamibüroo ning erakonna vahel. Kui tegelikult on reklaami tellijaks erakond, tekib reklaamibüroo ning erakonna vahel lepinguline õigussuhe. Kui reklaami pole tegelikult tellinud erakond või selle liige, ent erakond või selle liige oli reklaamist teadlik ega vaielnud sellele vastu, võib erakond olla alusetult rikastunud võlaõigusseaduse⁸⁴ § 1027 jj sätete kohaselt. Mõlemal juhul võib reklaamibürool tekkida nõue erakonna vastu. Kui kolmas isik ehk annetaja täidab erakonna või selle liikme vastu suunatud nõude, siis vabaneb erakond või selle liige võlaõigusseaduse § 78 lg 1 kohaselt nõude täitmise kohustusest. Erakond saab annetuse, kui kolmas isik ei nõua seejärel erakonnalt või selle liikmelt nõude täitmist. Nõue on küll mitte-rahaline annetus, aga selgelt rahaliselt hinnatav ja tagastav EKS § 12⁴ lg 1-3 alusel. Selline tõlgendus võimaldab nõuda ka erakonnale loovutatud teenuste tagastamist.

Kui erakond ei tagasta keelatud annetust annetajale või ei kanna seda riigieelarvesse Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, võib EKS § 12¹¹ lg 2¹ alusel erakonna riigieelarvelist toetust vähendada keelatud annetuse kolmekordses ulatuses, kuid mitte rohkem kui 20% toetuse ulatuses.

Keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine on karistatav ka väärteo – või kuriteokorras. Keelatud annetuse tegemine või vastuvõtmine on väärtegu EKS § 12¹⁸ alusel ning selle eest karistatakse füüsilisi isikuid rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ning juriidilisi isikuid rahatrahviga kuni 15 000 eurot. Suures ulatuses keelatud annetuse tegemine või vastuvõtmine on karistusseadustiku § 402¹ kohaselt kuritegu, mille eest karistatakse rahalise karistusega. Karistusseadustiku § 12¹ p 2 kohaselt on süüteol suur ulatus, kui see ületab 40 000 eurot.

Seega on keelatud annetuse vastuvõtmisel kolm võimalikku tagajärge. Esiteks, erakond peab keelatud annetuse tagastama. Teenuste puhul tähendab see, et erakond peab keelatud annetuse selle tegijale hüvitama. Teiseks, Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon võib teha erakonnale ettekirjutuse keelatud annetuse tagastamiseks ning selle täitmata jätmise korral

⁸⁴ Võlaõigusseadus¹. - RT I, 11.03.2016, 2

vähendada erakonna riigieelarvelist toetust. Kolmandaks, keelatud annetuse tegemise ning vastuvõtmise eest võidakse määrata kas väärteo- või kuriteokaristus sõltuvalt keelatud annetuse suuruselt.

3. Erakondade rahastamine ja põhiseadus

3.1. Erakond Eesti Vabariigi põhiseaduses

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 48 lg 1 kehtestab ühinemisvabaduse, mille kohaselt on igaühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja liitudesse. Sätte teise lause kohaselt võivad erakondadesse siiski kuuluda ainult Eesti kodanikud.

Peale § 48 lõike 1 on erakonda põhiseaduses nimetatud veel üksnes viiel korral. § 48 lg 3 keelab ühingu, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. § 48 lg 4 järgi võib ainult kohus õigusrikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida. § 30 lg 2 annab aluse piirata riigiteenistujate õigust kuuluda erakondadesse, § 84 kohustab Vabariigi Presidenti peatama ametisoleku ajaks erakondliku kuuluvuse ja § 125 keelab tegevteenistuses olevatel isikutel võtta osa erakondade tegevusest

Seega ei ole põhiseaduses otsesõnu sätestatud erakonnapõhiõigust, antud erakondadele võrreldes teiste ühingutega erilisi õigusi ega pandud neile erilisi kohustusi. Pigem kitsendab põhiseaduse sõnastus erakondade õigusi võrreldes teiste ühingutega - § 30 lg 2, § 48 lg 1 teine lause, § 84 ja § 125 piiravad isikute õigust kuuluda erakondadesse, kuid ei piira võimalust liituda teiste ühingutega. § 48 lg 3 ja lg 4 kohtlevad erakondi teiste ühingute ja liitudega võrdselt.

Siiski sisaldub ühe võimaliku ja praegu Eesti õigusteaduslikus mõtlemises valdava arusaama kohaselt põhiseaduses erakonnapõhiõigus. Selline arusaam on juurdunud nii õiguskirjanduses kui ka kohtupraktikas. Käesolevas alapeatükis pakutakse välja teine lähenemine, mille kohaselt ei ole põhiseaduses erakonnapõhiõigust. See tähendab, et põhiseadus käsitleb erakondi ning teisi poliitilisi ühinguid võrdselt, andmata ühele teisest suuremat kaitset. Kuni erakonnad on tarvilikud demokraatia toimimiseks, kaitseb nende, nagu ka teiste poliitiliste ühingute, tegutsemisvabadust demokraatia põhimõtte. Alternatiivse tõlgenduse käsitlemiseks antakse esmalt erakonnapõhiõigusest ülevaade, nagu seda valdavalt mõistetakse, esitatakse selle lähenemise kriitika ning selgitatakse, millised järeldused on erakonnapõhiõiguse eitamisel.

3.1.1 Erakonnapõhiõiguse teooria

Eesti õiguskirjanduses ja – mõtlemises valdavat lähenemist, et põhiseaduse § 48 lg-st 1 tuleneb erakonnapõhiõigus, on kõige põhjalikumalt käsitlenud Madis Ernits artiklis “Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses”. Lähenemise kohaselt pole õigus ühineda erakondadesse pelgalt ühinemisvabaduse erijuht, vaid eraldiseisev õigus.⁸⁵ “Erakond [on] mittetulundusühingust olemuslikult erinev ja tema suhtes kehtivad teised põhimõtted kui eraõigusliku mittetulundusühingu suhtes”, kirjutas Ernits 2003. aastal.⁸⁶ Teooria järgi erinevad ühinemisvabadus ja erakonnapõhiõigus nii isikulise kui ka esemelise kaitseala poolest.⁸⁷

Erakonnapõhiõiguse isikulisse kaitsealasse kuuluvad Eesti kodanikud, aga ka erakonnad. Seega on erakonnapõhiõiguse isikuline kaitseala ühinemisvabaduse omast erinev – erakondadesse võivad kuuluda üksnes kodanikud (ning pärast põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmist ka teiste Euroopa Liidu riikide kodanikud). Välismaalaste ja juriidiliste isikute õigus asutada erakondi pole põhiseadusega kaitstud, vaid suisa piiratud. Põhiseadus kaitseb kõikide isikute, sealhulgas välismaalaste ja juriidiliste isikute, õigust kuuluda teistesse ühingutesse.⁸⁸

Ernitsa järgi on erakonnapõhiõigus esemelise kaitseala poolest ühinemisvabadusest laiem. Erakonnapõhiõigusel on vabaduslik ja võrdõiguslik külg. Erakondade asutamisvabadus kaitseb kodanike õigust asutada erakondi spontaanselt ja võimalikult vabalt riiklikest mõjutusest. Samuti on erakondadel tegevusvabadus, mis kaitseb erakondade õigust valida, milliseid ideid järgida või vahendeid eesmärkide saavutamiseks valida. Tegevusvabadus jaotub omakorda kolmeks – programmivabaduseks ehk õiguseks määratleda oma tegevuse eesmärk, konkureerimisvabaduseks ehk õiguseks valida valimisreklaami mooduseid ning määra ja rahastamisvabaduseks ehk vabaduseks koguda annetusi. Erakondade tegevusvabadust õigustatakse sellega, et ilma tegevusvabaduseta oleks erakonna asutamine mõttetu ning sisutühi.⁸⁹

Erakonnapõhiõiguse võrdõiguslik külg tähendab Ernitsa sõnul “erakondade võimaluste võrdsust”. See väljenduvat erakondade riigipoolses rahastamises ning avalik-õigusliku meedia eetriaia jagamises. Poliitilise tahte kujundamisel peavad kehtima ausa mängu reeglid.⁹⁰

⁸⁵ M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003/ERI, lk 8

⁸⁶ M. Ernits, lk 10

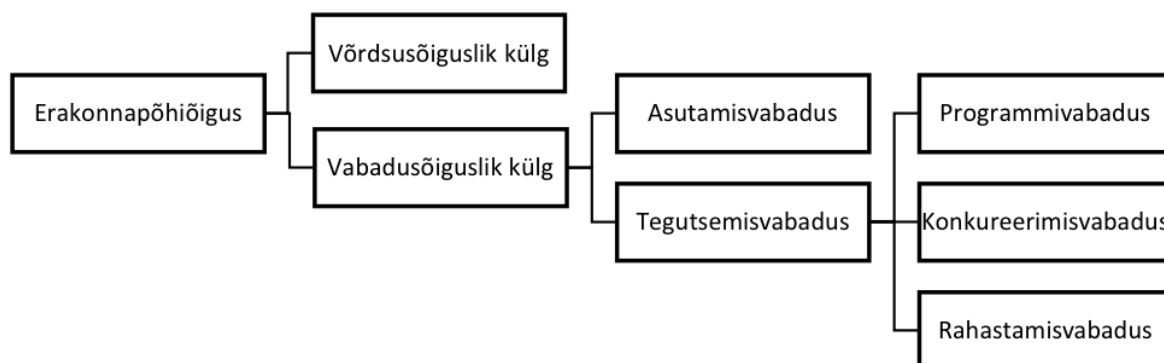
⁸⁷ M. Ernits, lk 10-12

⁸⁸ M. Ernits, lk 11-12

⁸⁹ M. Ernits, lk 10-12

⁹⁰ M. Ernits, lk 11

Erakonnapõhiõigusest annab ülevaate Jekatarina Agu poolt M. Ernitsa käsitlusele tuginedes koostatud skeem⁹¹:



Seega on erakonnapõhiõigust jaatava lähenemise järgi erakondadel võrreldes teiste eraõiguslike isikutega erinevad õigused ning kohustused. Erakondadel on eriline õigus teha valimisreklaami tulenevalt konkureerimisvabadusest ning koguda annetusi tulenevalt rahastamisvabadusest. Riigil võib olla isegi kohustus erakondi rahastada ning pakkuda neile võimalust oma programmi ellu viia. Riigil puudub kohustus sellisel viisil teisi eraõiguslikke juriidilisi isikuid toetada. Õiguskirjanduses ei ole käsitletud õigust koonduda teistesse ühingutesse laiemalt kui vaid asutamisvabadusena,⁹² mistõttu tuleb asuda järeldusele, et näiteks mittetulundusühingute puhul kaitseb PS § 48 üksnes õigust neid asutada, mitte mittetulundusühingute tegutsemisvabadust või näiteks konkureerimisvabadust.

Erakonnapõhiõiguse kontseptsioon on leidnud laialdast kasutamist ning toetust õiguskirjanduses ning kohtupraktikas. 2004. aastal esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse, milles palus tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 70¹ ning EKS § 1, § 5 lg 1 ja § 6 lg 2 vastuolus olevaks põhiseaduse ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga tuginedes muuhulgas põhiseaduse § 48 sätestatud erakonnapõhiõiguse riivele. Esiteks leidis õiguskantsler, et erakonnaseaduse § 1 lg 1 nõue, mille järgi peab erakond tegutsema nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil, piirab erakondade programmivabadust. Teiseks, et erakonnale minimaalse liikmete arvu seadmine riivab asutamisvabadust.⁹³

Riigikohus märkis õiguskantsleri taotlust käsitledes, et “põhiseaduse § 48 tõstab erakonna teistest ühingutest eraldi esile, rõhutades selle spetsiifilist iseloomu, pidades seda samas üheks mittetulunduslike ühingute liigiks”. Lahendis 3-4-1-1-05 ei selgitanud Riigikohus,

⁹¹ J. Agu. Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahvusvahelistele standarditele. Magistritöö, Tartu 2015. Lk 15

⁹² Ü. Madise. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. Lk 474-479

⁹³ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 6

kas nõustub erakonnapõhiõiguse kui sellise kontseptsiooniga, ent leidis, et programmiabaduse ja asutamisvabaduse riived on proportsionaalsed.⁹⁴ Riigikohtunik Jüri Põld tunnustas oma eriarvamuses möödaminnes erakonnapõhiõiguse olemasolu.⁹⁵

16. veebruaril 2007. aastal esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada erakonnaseadus kehtetuks osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, tuginedes demokraatia põhimõtte ning erakonnapõhiõiguse riivele. Taotluse kohaselt on erakonnapõhiõiguse võrdsusõiguslikkuse külje sisuks erakondade võimaluste võrdsus, mis nõuab erakondade rahastamisel ausa mängu reeglite kehtimist. See tähendab, et riik peab tagama, et erakondade rahastamine on läbipaistev, mille eelduseks on tõhus kontroll.⁹⁶

Kuna Riigikohtu üldkogu hinnangul oli erakondade rahastamise mehhanism piisav, ei asutud käsitlema erakonnapõhiõiguse riivet.⁹⁷ Siiski märkis Riigikohtunik Jüri Põld eriarvamuses, millega liitusid riigikohtunikud Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Lea Kivi ja Jaak Luik, et põhiseaduse § 48 lg-st 1 tulenev erakonnavõrdsuse nõue kui erakonnapõhiõiguse komponent nõuab, et seadus sätestaks erakondade rahastamise tõhusa kontrollimehhanismi ja tagaks erakondade võrdsuse selles mõttes, et kõik erakonnad kasutaksid “ausat raha”⁹⁸

18. detsembril 2009 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada poliitilise välireklaami keeld põhiseaduse vastaseks. Taotluses on muuhulgas selgitatud, et reklaamikeeld võib piirata PS § 48 lg 1 teisest lausest tulenevat erakonnapõhiõigust ning “täpsemalt erakonnavabaduses sisalduvat tegevusvabadust”.⁹⁹

Riigikohtu üldkogu leidis samuti, et PS § 48 lg-st 1 tuleneb lisaks erakonna asutamise vabadusele ka erakonna tegevusvabadus. See hõlmab “erakonnavabadust määrata kindlaks oma poliitilised eesmärgid, levitada omi vaateid ning koguda oma tegevuseks rahalisi vahendeid”, samuti vabadust valida valijate häälte püüdmiseks vahendeid, määrata valimisreklaami tegemise moodused, koht ja aeg.¹⁰⁰

Samas asjas tunnustas Riigikohtunik Jüri Põld eriarvamuses, millega liitusid Jüri Ilvest, Jaak Luik ja Märt Rask, et erakondade tegevusvabadus on põhiseadusega kaitstud vabadusõigus ning selgitas, et see on tuletatav põhiseaduse § 48 lg-test 1, 3 ja 4. Samas leidis Põld, et erakonna tegevusvabadus ei kaitse väljendusvabadust, mis “on erakondade ja teiste mittetulundusühingute, samuti nagu füüsiliste isikute ja äriühingute puhul kaitstud põhiseaduse

⁹⁴ Ibid, p 41-42

⁹⁵ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, J. Põllu eriarvamus p 2

⁹⁶ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07 p 5, 9 ja 13

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, Jüri Põllu eriarvamus p 19

⁹⁹ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 p 8

¹⁰⁰ Ibid, p 34

§-ga 45.”¹⁰¹ Järelikult leidsid Riigikohtunikud Põld, Ilvest, Luik ja Rask, et puudub tarvidus tugineda erakonnapõhiõigusele olukorras, kus väljendusvabadus on juba kaitstud teiste põhiõigustega.

Aastal 2009 käsitles Riigikohus ka Erakonna Eesti Kristlikud Demokraadid vastu esitatud süüdistust karistusseadustiku § 402¹, mis käsitles erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumist, alusel. Riigikohtu kriminaalkolleegium märkis asja lahendades, et kuigi PS § 48 esimese lõike teine lause esmapilgul vaid piirab erakondadesse kuulumise õigust, annab see aga aluse ka erakonnapõhiõigusele, mille osaks “erakonna vabadus määrata kindlaks oma poliitilised eesmärgid, levitada omi vaateid ning koguda oma tegevuseks rahalisi vahendeid.”¹⁰² Samuti tunnustas Riigikohtu kriminaalkolleegium lahendis erakondade võrdsuse nõuet selles mõttes, et kõik erakonnad peavad järgima ausa mängu reegleid ja olema poliitilises konkurentsivõimaluste poolest võrdsed, PS § 48 sisalduva erakonnapõhiõiguse osana.¹⁰³

Erakonnapõhiõiguse olemasolule on toetutud ka õiguskirjanduses ning teadustöodes. Nii annab ülevaate erakonnapõhiõigusest ka näiteks Põhiseaduse kommenteeritud väljaande 2012. aasta redaktsioon¹⁰⁴. Samuti tugineb erakonnapõhiõigusele Jekatarina Agu 2015. aastal kaitstud magistr töö “Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahvusvahelistele standarditele.”¹⁰⁵

3.1.2. Erakonnapõhiõiguse teooria kriitika

Põhiseadus ei maini erakonnapõhiõigust ega sätesta, et erakonda kuulumine oleks kaitstud erinevalt kui kuulumine teistesse ühingutesse ja liitudesse. Põhiseaduse § 48 kohaselt on igaühel “õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.” Põhiseaduse sõnastus viitab, et erakondadesse kuulumise õigus ei ole ühinemisvabadusest laiem, vaid hoopis kitsam – erakondadesse kuulumise õigus on antud vaid Eesti kodanikele. Seetõttu paistab erakondadesse kuulumise õigus põhiseaduse grammatilisel tõlgendamisel olevat pelgalt osa ühinemisvabadusest ning erakondadele peaks laienema PS § 48 alusel selline kaitse, nagu teistele ühingutele. Ka M. Ernits möönab, et

¹⁰¹ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 Jüri Põllu eriarvamus, p III

¹⁰² RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09, p 13.1

¹⁰³ Ibid, p 13.4

¹⁰⁴ Ü. Madise. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. Lk 474-479

¹⁰⁵ J. Agu, lk 14-18

erakonnapõhiõiguse asend põhiseaduse tekstis viitab sellele, et erakond on vaid ühinguvabaduse erivorm ja ei midagi enam.¹⁰⁶

Seetõttu tuleb analüüsida, milliste argumenti toel on tõlgendatud PS §-i 48 kui erakonnapõhiõiguse alust. Kuna erakonnapõhiõigust on Eesti põhiseaduse kontekstis kõige põhjalikumalt ning teadaolevalt ka esmakordselt käsitletud Madis Ernitsa 2003. aasta artiklis, tasub ka seda toetavaid argumente eelkõige otsida sellest artiklist. Artiklis esitatakse erakonnapõhiõiguse olemasolu toeks kolm argumenti.¹⁰⁷

Esiteks põhjendab Ernits erakonnapõhiõiguse olemasolu asjaoluga, et erakondi käsitletakse õiguskorras teistest ühingutest erinevalt ning et neile on loodud eriregulatsioon. Ta küsib, miks oleks erakonnapõhiõiguse puudumisel vaja erakonnaseadust, erakondi tõstetud esile valimisseadustes ning antud fraktsioonide moodustamise õigus üksnes erakonna nimekirja kuuluvate Riigikogu liikmetele.¹⁰⁸

Argument pole lõpuni vettpidav. Põhiseadust ei tohi tõlgendada lähtuvalt selle alusel kehtestatud seadustest, vaid seadusi tuleb tõlgendada lähtudes põhiseadusest. Vastasel korral muutub normidele tähenduse andmine tautoloogiliseks. Erakonnaseadus kehtestataks, sest põhiseadus annab erakondadele erilisi rolli, ning põhiseadus kaitseks erakondi eriliselt, sest on kehtestatud erakonnaseadus. Põhiseaduse § 3 kohaselt peavad seadused olema kooskõlas põhiseadusega, mitte vastupidi.

Teiseks märgib Ernits, et erakonnad on mittetulundusühingutest olemuslikult erinevad, sest on rahva poliitilise tahte formuleerijad ning sellistena demokraatia aluspõhimõtte olemuslik osa. Kuigi erakonna mittetulundusühingu vorm on eraõiguslik kest, olevat erakonnal avalik-õiguslik roll.¹⁰⁹

Sarnast argumenti kasutas 2007. aastal erakondade rahastamise järelevalve tõhusust puudutavas kohtuasjas õiguskantsler, kui selgitas, et põhiseaduse demokraatia on erakonnademokraatia, milles erakonnad omavad põhiseaduslikku staatust. Rahva kui kõrgeima võimukandja tahte valimistel realiseerumiseks on vaja seda kujundada, mida tegevat ühiskonnas erakonnad. Seetõttu määravat põhiseadus erakondade rolli poliitilise süsteemis ja nende ülesanded ühiskonnas.¹¹⁰

Erakondadel on tõesti ühiskonnas oluline roll ja nad täidavad vähemalt laias mõttes avalik-õiguslikke ülesandeid. See aga ei tähenda, et olemas on või peaks olema erakonnapõhiõigus. Ka teised mittetulundusühingud täidavad avalikke ülesandeid ning

¹⁰⁶ M. Ernits, lk 10

¹⁰⁷ M. Ernits, lk 8-12

¹⁰⁸ M. Ernits, k 10

¹⁰⁹ M. Ernits, k 10

¹¹⁰ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3- 07, p 13

teenivad ühiskonda olulistest küsimustes, aga sellest ei johtu, et säärase mittetulundusühingute asutamine oleks kuidagi eriliselt kaitstud.

Samas on ilmselt vaieldamatu, et vähemalt hetkel on Eesti demokraatia erakonnademokraatia. Valitavatesse esinduskogudesse kuuluvad peaaegu eranditult erakondade liikmed ning parteid domineerivad avalikku debatti. Ka Riigikohus rõhutas 2005. aastal lahendis, mis käsitleb fraktsioonist lahkunud Riigikogu liikmete õigust moodustada uus fraktsioon, et Eesti on erakonnademokraatia. Proportsionaalses valimissüsteemis annavad valijad toetuse teatud erakonnale ja selle poolt esindatud maailmavaatele. Seetõttu on erakonnad ühiskonna ja riigi ühendajad, mis koondavad poliitilisi seisukohti, kujundavad neid tervikuks ja viivad ellu.¹¹¹

Aga ka sellest ei tulene, et erakonnapõhiõigus on olemas või peaks olema olemas. Demokraatiat ning selleks vajalikke tingimusi kaitseb demokraatia põhimõte. Kui erakondade tegevusvabadust või võrdsust peaks piiratama, riivataks sellega demokraatia põhimõtet. Puudub põhjus anda PS § 48 sätestatud ühinemisvabadusele demokraatia põhimõtet dubleeriv roll.

Põhiseadusest erakonnapõhiõiguse avastamine võib demokraatiat hoopis kahjustada. Demokraatia ei pea tingimata olema erakonnademokraatia, vaid samasid ülesandeid saavad täita ka teistes vormides ühingud, näiteks valimisliidud või kodanikuühendused. Demokraatia avaldumise vorm on sotsioloogiline nähtus, mis on ajas muutuv. Põhiseadus ei peaks tsementeerima ühte demokraatiavormi kui tingimata Eesti ühiskonnakorraldusse kuuluvat.

Erakondade tähtsus ning roll demokraatias on Eestis juba vähenemas. Erakonnad ei ole ainsad poliitiliste otsuste ja programmide formuleerijad, vaid seda teevad edukalt ka teised organisatsioonid. Samuti osalevad organisatsioonid, mis pole erakonnad ning millel pole ambitsiooni osaleda valimistel valimisnimekirjaga, ühiskondlikus debatis. Mõnes ühiskonna teravalt puudutavas küsimuses võib selliste kolmandate organisatsioonide, nagu näiteks Sihtasutus Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks või MTÜ Sõbralik Eesti, mõju ühiskondliku arvamuse kujundamisele olla hoopis suurem, kui erakondade oma. Samuti on Indrek Tarandi edu Euroopa Parlamendi valimistel aastatel 2009 ja 2014 näidanud, et valimistel on võimalik osaleda ka ilma erakondadesse kuulumata. Kolumnistid on isegi märkinud, et Tarandi sotsiaalmeediakampaania teadvustas “uue ajastu saabumist”.¹¹²

Säärane trend ei ole omane vaid Eestile, vaid võib olla globaalne ning kaasneb tehnoloogia arenguga. Prantsuse politoloog ja New Yorki ülikooli professor Bernard Manini

¹¹¹ RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05 p 30-31

¹¹²A. Lõhmus. Odin, Uber ja kloordioksiidigrupp. Vikerraadio kolumn, 17.02.2015. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/arvamus/1da04eb2-a7cb-4039-81dd-cea1c3d180b6/alo-lohmus-odin-uber-ja-kloordioksiidigrupp> (24.04.2016)

kirjelduse kohaselt oli parteide mõju demokraatias enne 19. sajandi teist poolt praegusest oluliselt väiksem ning on hakanud taas taanduma alates 1970. aastatest, et anda teed “publikudemokraatiale” (inglise keeles *audience democracy*). Manini hinnangul hääletatakse järjest enam isiku, mitte partei või selle platvormi poolt. Tema väitel on fenomeni põhjustanud kaks tegurit. Esiteks võimaldab televisiooni levik ning elektrooniliste platvormide, eriti sotsiaalmeedia, areng poliitikutel suhelda suurte inimmassidega ning teha seda varasemast odavamalt. Teiseks, valitsemine (inglise keeles *governance*) on muutunud varasemast ettearvamatuks ning keerulisemaks, mistõttu ei soovi poliitikutel ega parteid valimiskampaaniates enam rõhuda poliitilistele lubadustele. Selle asemel rõhutatakse kandidaatide võimeid ning oskust langetada õigeid valikuid.¹¹³

Ka näiteks Kanada erakondade rahastamise korraldust analüüsides on leitud, et riik on muutunud parteidemokraatiast publikudemokraatiaks.¹¹⁴

Siiski pole käesoleva töö eesmärk analüüsida, kas erakonnademokraatia on Eestis asendumas mõne muu demokraatia vormiga, ning see pole töö mahtu ja meetodeid arvestades isegi võimalik. Selline analüüs pole ka argumendi, et demokraatia kaitsmiseks pole vaja avastada põhiseadusest erakonnapõhiõigust, eelduseks. Selle argumendi kaitsmiseks on vaja kõigest näidata, et on võimalikud ka teised demokraatia vormid, kus erakondade roll on senisest väiksem või suisa võrdne kõikide teiste eraõiguslike juriidiliste isikute omaga. Hoolimata sellest, kas pidada erakondade tähtsust Eesti ühiskonnas täna või tulevikus väikseks või suureks, on keeruline põhjendada, miks praegune demokraatiavorm on ainuvõimalik. Demokraatia põhimõtte on paindlik ning kaitseb võrdselt kõiki demokraatiavorme, mis sobivad kokku Eesti põhiseaduse mõtte ning aluspõhimõtetega. Erakonnapõhiõiguses demokraatia põhimõtte dubleerimine võtaks sellise paindlikkuse ära ning tekitaks vajaduse põhiseadust või selle tõlgendust ühiskonna arenedes muuta. Mida enam erakonnapõhiõiguse teooria juurdub, seda raskem on põhiseaduse tõlgendust muuta.

Erakonnapõhiõigust kaitsvatest käsitlestest ei selgu, miks ei ole võimalik erakondade tegevusvabaduse ning võrdsuse nõuet tuletada demokraatia põhimõttest. Seetõttu tuleb kõrvale jätta ka argument, et erakonnapõhiõiguse jaatamine on vajalik erakondade kui demokraatia immanentse osa kaitseks.

Kolmandaks argumenteerib Ernits, et erakonnapõhiõiguse olemasolule viitab põhiseaduse struktuur ja sõnastus. Ta selgitab, et kuna põhiseaduse § 48 lõike 1 teine lause tõstab erakonnad teiste ühenduste seast esile, loob see teatud õigusliku tagajärje. Kuna § 48 lg

¹¹³ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press. Cambridge 1997. Lk 18-220

¹¹⁴ L. Sirota. “Third parties” and Democracy 2.0. *McGill Law Journal*, 2015.

1 teine lause asub põhiseaduse II peatükis ja on põhiõigus, saab see Ernitsa hinnangul süstemaatiliselt võttes olla ainult printsiip.¹¹⁵

Siiski ei asu põhiseaduse II peatükis ei üksnes põhiõigused ega printsiibid, vaid ka põhiõiguste kitsendused ning reservatsioonid. Erakonna teiste ühenduste seas esile tõstmise eesmärk ei pruugi olla luua eraldiseisev erakonnapõhiõigus, vaid piirata erakondadesse ühinemise vabadust teatud isikute ringiga – üksnes kodanikega. Sellist tõlgendust kinnitavad Põhiseaduse Assamblee materjalid, mille kohaselt oli erakondade mainimise eesmärk takistada välismaa kodanike, eelkõige Venemaa Föderatsiooni kodanike, parteide loomist Eestis, sest need võiksid hakata Eesti riigikorda murendama.¹¹⁶

Viimaks tuleb Ernits erakonnapõhiõiguse olemasolu laiendava tõlgendamise käsust.¹¹⁷ Laiendava tõlgendamise käsk tähendab, et vabaduspõhiõiguste kaitseala hõlmab kõik mõeldavad tegevused, omadused ja seisundid, millel on seos kaitstava õigushüvega ning et vabaduspõhiõiguste kaitseala tuleb tõlgendada võimalikult laialt. Vabaduspõhiõigused on riigi vastu suunatud õigused, mis peavad tagama kõikehõlmava kaitse riigi õigusvastase tegevuse eest.¹¹⁸ Laiendava tõlgendamise käsku on jaatanud ka Riigikohus märkides, et kaitseala määratlemisel tuleb eelistada avaramat käsitlust, mis võimaldab tagada põhiõiguste lünkadeta kaitse ja kaaluda põhiseaduslikke väärtuseid.¹¹⁹ Kui tegevus ei lange ühegi põhiõiguse kaitsealasse, ei olewat võimalik kontrollida, kas riik on riivanud õigust tegutseda ning kas seejuures on käitunud õigusvastaselt. Seetõttu on võimalik argumenteerida, et erakondadele piisava kaitse tagamiseks tuleb tõlgendada § 48 lõige 1 teist lauset nii, et see kaitseb erakondi teistest ühingutest eraldiseisvalt.

Laiendava tõlgendamise käsk eeldab, et erakonnapõhiõigus on põhiseaduses olemas. Laiendavalt saab ning tuleb tõlgendada üksnes põhiseaduses nimetatud põhiõiguseid. Vastasel korral asub põhiseaduse tõlgendaja seadusandja rolli ning tõlgendamise asemel laiendab põhiseadust. Põhiseaduse vastuvõtmisel määratleti põhiõiguste nimetamisega väärtused, millele rahvas andis erilise legitiimsuse. Kui põhiseadust laiendatakse väljapoole tõlgendamispiire, siis muudetakse ka põhiseaduse vastuvõtmisel silmas peetud väärtuste tasakaalu. See tähendab, et teiste põhiõiguste kaitse väheneb olukordades, kus kaalukausi teisel poolel on erakondade õigused.

Põhiseaduses pole erakonnapõhiõigust nimetatud ega kirjeldatud. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuande teise peatüki kohaselt on põhiõiguste

¹¹⁵ M. Ernits, Lk 7

¹¹⁶ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Kirjastus Juura, 1997. Lk 566-567

¹¹⁷ M. Ernits, lk 7

¹¹⁸ M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. Lk 83

¹¹⁹ RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 26.1

mõiste määratlemiseks võimalik kasutada materiaalsel või formaalsel kriteeriumi. Materiaalses tähenduses on põhiõigused ainult need õigused, mis kuuluvad riigi põhialuste hulka ja mida põhiseadus sellistena tunnustab. Liberaalse õigusriigi põhialuste hulka kuuluvad eelkõige vabadusõigused. Siiski asutakse lõpparuandes seisukohale, et “materiaalne kriteerium ei ole põhiõiguste määratlemisel adekvaatne”. Riik on rajatud ka teistele põhimõtetele, kui vajadusele kaitsta vabadust, näiteks õiglusele. Samuti olevat materiaalne kriteerium liialt seotud ühe riigikontseptsiooniga. Selle asemel soovitatakse kasutada formaalset kriteeriumit – põhiõigused on sellised õigused, mis sisalduvad põhiseaduses ehk on selles nimetatud.¹²⁰ Kuna põhiseadus ei sätesta erakonnapõhiõigust, pole seda võimalik laiendavalt tõlgendada.

Seetõttu ei ole Ernitsa 2003. aasta artiklis esitatud argumendid, mille kohaselt tuleneb põhiseaduse § 48 lg 1 teisest lausest erakonnapõhiõigus, lõpuni usutavad. Järelikult pole põhjust irduda sätte sõnastusest ja asendist, mille järgi ei tule erakondi teistest ühingutest erinevalt kohelda. Ka varasemas õiguskirjanduses, näiteks Eesti Vabariigi põhiseaduse esimeses ja teises kommenteeritud väljaandes, pole erakonnapõhiõigust nimetatud.¹²¹

Erakonnapõhiõigust pole vaja ka ühiskonna väärtuste või põhiseaduse aluspõhimõtete kaitseks. Erakondade tegevust on võimalik väärtustada ning kaitsta ka läbi demokraatia põhimõtte sisustamise. Kuna erakonnad on demokraatia, vähemalt nii nagu seda praegu mõistame, lahutamatu osa, ei ole riigil niikuinii võimalik ebaproportsionaalselt erakondade tegevust piirata. Kui erakondade tegevust asutaks ülemääraselt takistama, oleks see demokraatia põhimõtte riive, mis oleks põhiseadusega vastuolus.

Erakonnapõhiõiguse vastu kõneleb ka geneetiline argument. Põhiseaduse koostamisel ei soovitud anda parteidele või erakondadele erilist rolli, vaid neid käsitleti vastupidi teiste kodanike ühendustega võrdselt. Põhiseaduse Assamblee 14. istungil kritiseeris Jüri Adams erakonnagarantiid märkides, et talle ei meeldi kui “kodanike poliitiliste õiguste teostamisel antakse nagu eriõigused ühele organisatsiooni tüübile, mida nimetatakse erakonnaks. [...] Kodanikel peab olema täielik vabadus valida, milline neile meeldib.”¹²² Põhiseadusesse kavandatud erakonnagarantii hääletati põhiseadusest välja, sest seda peeti liialt poliitilist vabadust piiravaks.¹²³

Edasine Põhiseaduse Assamblee erakondi puudutav diskussioon käsitles mitte-kodanike õigust kuuluda erakonda. Arutati selle üle, kas erakondadesse kuulumise õigus peaks

¹²⁰ U. Lõhmus jt. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Kättesaadav: <http://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne> (22.03.2016)

¹²¹ Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008. Lk 384-390 ja O. Kask. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 1. vlj. Tallinn: Juura 2002.

¹²² Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Kirjastus Juura, 1997. Lk 466.

¹²³ Ibid, lk 469.

olema üksnes kodanike või kõikide isikute õigus.¹²⁴ PS § 48 lg 1 teise lause põhiseadusesse lisamise mõte ei olnud luua ühinemisvabadusest eraldiseisev erakonnnavabadus, vaid takistada mitte-kodanikke erakondi loomast. Erakonnapõhiõiguse jaatamine oleks vastuolus põhiseaduse ajaloolise kujunemislooga ning selle vastuvõtmisel valitsenud tahtega.

Eeltoodud põhjustel on alust kahelda, kas põhiseaduse § 48 annab erakondadele võrreldes teiste ühingutega erineva kaitse. Põhiseaduse tekst ei viita erakonnapõhiõiguse olemasolule ning seda ei ole ka funktsionaalselt erakondade kaitseks vaja. Põhiseaduse vastuvõtmisel püüti vältida erakondadele eriõiguste andmist. Kuigi täna on Eesti erakonnademokraatia, ei ole see põhiseaduslik nõue. Erakondade roll ühiskonnas suureneb ning väheneb aja möödudes, aga põhiseaduse silmis peaksid kõik need demokraatiavormid olema sobilikud, kuni on demokraatlikus õigusriigis kohased.

3.1.3. Erakonnapõhiõiguse eitamise järelmid

Alternatiivselt on võimalik tõlgendada põhiseadust nii, et selle § 48 lg 1 ei anna erakondadele võrreldes teiste mittetulunduslike eesmärkidega ühingutega erinevat kaitset, vaid on ühinemise vormi suhtes neutraalne. Ühinemisvabaduse esemeline kaitseala on samasugune nii erakondade kui ka teiste ühingute puhul. Kitsendatud on üksnes ühinemisvabaduse isikulist kaitseala erakondade suhtes.

See ei tähenda, et põhiseadus ei kaitseks üldse õigust koguneda erakondadesse. Ühinemisvabaduse kaitse laieneb teiste mittetulunduslike ühingute hulgas ka parteidele. Erakondade õigust teha reklaami kaitseb väljendusvabadus, nagu märkis ka Jüri Pöld oma eriarvamuses poliitilise välireklaami keelustamise põhiseaduspärasuse arutamisel.¹²⁵ Erakondade võrdsuse, läbipaistva nõude ning tegutsemisvabaduse nõude saab tuletada demokraatia põhimõttest. Seega ei ole erakonnapõhiõigust erakondade õiguste kaitseks vaja. Erakondade õiguste kaitseks ning neile kohustuste panemiseks annavad aluse teised põhiseaduse normid.

Siiski erinevad kaks käsitlust selle poolest, kuidas erakondi vaadeldakse. Demokraatia kaitsmisel on erakond eelkõige vahend, aga erakonnapõhiõiguse tunnustamisel on õigus koguneda erakondadesse väärtus iseeneses. Kui ühiskonnas toimuvate muutuste tulemusel, näiteks tehnoloogia arengu tõttu, muutuksid erakonnad vähetähtsaks, ei laieneks demokraatia põhimõtte kaitse enam erakondadele. Erakonnapõhiõiguse jaatamisel säiliks erakondade põhiseaduslik kaitse.

¹²⁴ Ibid, lk 527, 561, 566-567, 571, 769,.

¹²⁵ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 Jüri Pöld eriarvamus, p III

Demokraatia muutmine ning selle mõju põhiseaduse tõlgendamisele on tähtis ka teenuste annetamise kontekstis. Mitmed hiljutised erakondade rahastamist puudutavad kaasused puudutavad küsimust, kuidas tuleks reguleerida poliitiliste organisatsioonide, mis pole erakonnad ega erakondadega seotud, rahastamist ning nende poolt tellitavaid reklaame. Selliste organisatsioonide esilekerkimine iseloomustab demokraatia muutumist ning tekitab küsimuse, kas ja kuidas on need põhiseadusega kaitstud. Kui erakonnapõhiõiguse alusel antakse erakondadele erilised õigused ja kohustused, võib olla õigustatud erakondade eeliskohtlemine võrreldes teiste poliitiliste ühendustega. Näiteks võiks olla õigustatav valimiskampaania või poliitilise reklaami tegemise õiguse andmine üksnes parteidele ning mitte teistele ühendustele. Demokraatia põhimõte viitab aga vajadusele kaitsta poliitilisi organisatsioone võrdselt.

Erakonnapõhiõiguse olemasolu või selle eitamine omab tähtsust ka mõeldes valimisliitudele. Kehtiva õiguse kohaselt võivad valimisliidud osaleda kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. 1992. ja 1995. aastal said valimisliidud osaleda ka Riigikogu valimistel. See tähendab, et valimisliidud on alternatiivseks viisiks koondada isikuid, kes soovivad valimistel ühiselt kandideerida. Erakonnapõhiõiguse kaitse ei laiene valimisliitudele, kuid demokraatia põhimõte kaitseb ka neid.

Käsitlused erinevad lisaks riive kontrollimise skeemi poolest. Põhiseaduse § 11 kohaselt peab põhiõiguste riive olema proportsionaalne. Riigikohus on korduvalt sedastanud, et põhiõiguste riive kontrollimisel tuleb esmalt tuvastada põhiõiguse isikuline ja esemeline kaitseala, seejärel hinnata riive olemasolu, tuvastada riive legitiimne eesmärk ning alles siis läbida sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamine.¹²⁶ Põhiseaduslike põhimõtete, muuhulgas demokraatia põhimõtte, riive õigusvastasuse kontrollimise käik pole sugugi mitte nii selge.

R. Alexy käsitlese kohaselt jagunevad põhiseaduse normid reegliteks ja printsiipideks. Reegleid saab järgida või mitte, nende riivamine pole võimalik.¹²⁷ Näiteks põhiseaduse § 60 kohaselt on Riigikogul sada üks liiget. Normist ei ole erandeid ning kui Riigikogus ei ole 101 liiget, siis on sätet rikutud, sõltumata sellest, kas rikkumiseks oli mingi kaalukas põhjus. Põhiseaduse § 32 kohaselt on igapäevase omandi puutumatust ja võrdselt kaitstud. Kuigi omand on puutumatust, võib riik siiski omandiõigust riivata näiteks kehtestades makse või piirates võimalusi omandi kasutamiseks. Vajadus omandiõigust riivata on juba õigusesse endasse sisse kirjutatud. Ühe naabri poolt tekitav müra kahjustab teise naabri võimalust nautida oma kinnistul

¹²⁶ Näiteks RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09 p 21

¹²⁷ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/1

vaikust. Riivet ei saa välistada, vaid tuleb leida tasakaal erinevate huvide vahel. Seda, millised põhimõtteid tuleks käsitleda reeglite ja milliseid normidena, on põhjalikult käsitletud Hent Kalmo.¹²⁸ Pole ühest selgust, kas demokraatia põhimõte on täielikult printsiip või mõnes olukorras ka norm, mida ei tohi üldse rikkuda.

Isegi kui oletada, et demokraatia põhimõte on printsiip, pole selge, kuidas hinnata printsiibi riivete põhiseaduspärasust. Demokraatia põhimõtte isikulist ega esemelist kaitseala pole määratud, kuid põhiõiguste kaitseala on põhiseadusega täpsustatud. Seetõttu tekib küsimus, kuidas põhimõtete kaitseala sisustada. Samuti on lahtine, kellel on õigus demokraatia põhimõtte rikkumisel õigus pöörduda kohtusse ehk kelle subjektiivseid õiguseid demokraatia põhimõtte rikkumine riivab. Lõpuks pole selge, milliste eesmärkide nimel võib demokraatia põhimõtet riivata. Kas legitiimseks eesmärgiks saab olla vajadus kaitsta teisi põhiseaduse aluspõhimõtteid, põhiõiguseid või vajadus edendada suvalist kaitsmist väärivat huvi? Kuigi Riigikohus käsitles suveräänsuse põhimõtte ja demokraatia põhimõtte riivet niinimetatud ESMi lahendis, ei antud neile küsimustele vastust.¹²⁹ Seetõttu on võimalik, et erakonnapõhiõiguse jaatamine ning eitamine erinevad ka selle poolest, kuidas tuleb riiveid kontrollida.

Kokkuvõtlikult, kuigi erakonnapõhiõiguse olemasolu on Eesti õiguskirjanduses ning kohtupraktikas sageli tunnistatud, on võimalik erakonnapõhiõiguse teooriat ka kritiseerida. Põhiseaduse tekst ei anna erakondadele võrreldes teiste poliitiliste ühendustega erilisi õigusi. See pole vajalik ka demokraatia kaitseks, sest erakondade õiguseid kaitsevad ka teised põhiseaduse normid. Samas muudaks erakonnapõhiõiguse jaatamine põhiseaduse vähem paindlikuks ning võimaldaks samas anda erakondadele võrreldes teiste ühendustega eriõiguseid. Seetõttu pole otstarbekas erakonnapõhiõigust jaatada ning tuleb asuda seisukohale, et erakondade kaitse tuleneb demokraatia põhimõttest.

3.2. Erakondade rahastamine ja väljendusvabadus

Käesoleva töö fookuses on erakondade või selle kandidaatide heaks tehtav reklaam. Väljendusvabadus hõlmab igasugust eneseväljendust, mitte ainult sõnalist suhtlust. Seetõttu kasutatakse termini “sõnavabadus” asemel järjest enam mõistet “väljendusvabadus”. Õiguskirjanduses leitakse, et väljendusvabadusega võib olla kaitstud kõnes, kirjas, filmis, helis, kujundis, teos või tegevuses või muus vormis, mis kannab informatsiooni, esitatud teave.¹³⁰ Seega langeb ka poliitiline reklaam kahtlemata väljendusvabaduse kaitsealasse. Kuna

¹²⁸ H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – Juridica 2013/2

¹²⁹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12

¹³⁰ R. Maruste jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. Lk 457-459

erakondade rahastamise regulatsioon piirab õigust annetada erakondadele reklaami, riivab see ühtlasi väljendusvabadust ning on asjakohane uurida demokraatia põhimõtte, erakondade rahastamise regulatsiooni ja väljendusvabaduse seoseid.

Demokraatia oleks mõeldamatu ilma väljendusvabaduseta. Põhiseaduse § 56 kohaselt teostab kõrgeimat riigivõimu rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimise ja rahvahääletusega. Ent demokraatia ei seisne üksnes võimaluses iga teatud aja tagant hääletada, vaid ka ühiskondlikus arutelus ning debatis, mis tagab valitsemise läbipaistvuse. Demokraatia eelduseks on võimalus oma poliitilisi ideid levitada ning kritiseerida teiste poolt pakutut, sest vastasel korral pole rahval võimalik teha informeeritud otsuseid.

Demokraatia ja väljendusvabaduse seoseid on Eesti kohtupraktikas käsitletud küllaltki vähe, aga olulisemalt põhjalikumalt Euroopa Inimõiguste Kohtus (edaspidi ka EIK) ning Ameerika Ühendriikide Ülemkohtus. Seetõttu vaadeldakse demokraatia ja sõnavabaduse tasakaalustamist just nende kohtute praktika näitel.

3.2.1 Erakondade rahastamine ja väljendusvabadus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas

EIK on korduvalt rõhutanud väljendusvabaduse erilist rolli demokraatias. Märgilise tähendusega *Handyside*'i lahendis on viidatud, et sõnavabadus on „üks demokraatlike ühiskondade progressi ja iga indiviidi arengu põhitingimusi”¹³¹. Hiljem on EIK märkinud, et väljendusvabadus on demokraatlik ühiskonna vundamendiks või nurgakivi.¹³² Demokraatia ei saa eksisteerida ilma pluralismita, mis võimaldab pakkuda välja erinevaid poliitilisi programme ja plaane ning nende üle väidelda.¹³³ Mõtet on täpsustatud kaasuses *Castellis vs Hispaania*, milles on selgitatud, et sõnavabadus annab avalikkusele võimaluse tutvuda poliitiliste liitrite ideede ja hoiakutega ning võimaldab igaühel osaleda poliitilises debatis.¹³⁴

Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikli 10 teise lõike kohaselt on sõnavabaduse piiramine lubatud, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. EIKi praktika kohaselt tähendab see, et sõnavabaduse piiramist peab õigustama mingi selge ning akuutne ühiskondlik vajadus. Liikmesriikidel on teatud vabadus otsustada, kas selline vajadus eksisteerib ning see tunnetus võib olla ühiskondades erinev. Samas on Euroopa Inimõiguste Kohtul õigus hinnata, kas see vajadus on tegelik ning piisav.¹³⁵

¹³¹ *Handyside v Ühendkuningriik*, 5493/72, 07.12.1976, p 49

¹³² *Mouvement Raelien Suisse v Šveits*, 16354/06, 13.07.2012. Kohtunik Pinto de Albuquerque eriarvamus.

¹³³ *Centro Europa 7 S.R.L. ja Di Stefano v. Itaalia*, 38433/09, 07.06.2012, p 129

¹³⁴ *Castellis vs. Hispaania*, 11798/85, 23.04.1992, p 43

¹³⁵ *Mouvement Raelin Suisse vs Šveits*, p 48

Ka EIK ise on rõhutanud vajadust teatud juhtumitel väljendusvabadust demokraatia huvides piirata. Demokraatia ei saa eksisteerida ilma arvamuste paljususeta. Mida suurema mõjuga on meediakanal, seda tähtsam on selles eksisteeriv pluralism. Eriti tähtis on see audiovisuaalses meedias ehk televisioonis ja raadios. Arvamused paljusust kahjustab see, kui ühiskonnas mõjuvõimas majanduslik või poliitiline grupp saavutab kontrolli meedia üle. Sellisel juhul on võimalik, et meediaettevõtete omanikud suunavad ajakirjanikke ning välistavad neile sobimatute teemade käsitlemise. Seetõttu ei ole riikidel mitte ainult õigus reguleerida meediaväljaannete omandit ning nende rahastamist, vaid ka kohustus seda teha, tagamaks arvamuste mitmekesisuse võimalikkust.¹³⁶

Spetsiifiliselt poliitilise reklaami regulatsiooni põhiseaduspärasuse probleemi puudutati kaasuses Vgt Verein Gegen Tierfabriken (edaspidi ka VgT Verein) vs Šveitsi Konföderatsioon. VgT Verein on mittetulunduslik ühing, mis võitleb loomade õiguste eest. Oma eesmärkide saavutamiseks tellis VgT Verein reklaami, mille esimeses stseenis kujutatakse siga ehitamas pesa ning rõhutatakse, et ka loomadel on perekonnad. Teises stseenis näidatakse sealauta, milles sead on paigutatud väikestesse raudpuuridesse ja võrreldakse sigalaid koonduslaagritega. Reklaam lõppes üleskutsega süüa oma tervise, loomade ning keskkonna huvides vähem liha. VgT Verein soovis oma reklaami kajastada Šveitsi suurimas telekanalite grupis, mis oli pikalt olnud monopoolses seisundis, ent sellest keelduti, sest reklaami peeti poliitiliseks. VgT Verein nõudis reklaami kajastamist kohtutes, aga erinevates astmetes jäeti kas kaebus menetlusse võtmata või rahuldamata.¹³⁷

Reklaami ei lastud eetrisse lähtuvalt Šveitsi Konföderatsiooni raadio ja televisiooni seadusest. Kuni aastani 1964 oli Šveitsi Konföderatsioonis igasugune tele- ja raadioreklaam keelatud. Raadio ja televisiooni seadusega legaliseeriti tele- ja raadioreklaam, kuid keeld jäi kehtima teatud reklaamide osas. Muuhulgas oli keelatud igasugune religioosne ja poliitiline reklaam, aga ka alkoholsete toodete, tubaka ning ravimite reklaamid.¹³⁸

Šveitsi Konföderatsioon selgitas Euroopa Inimõiguste Kohtule, et poliitilise telereklaami keelu eesmärk oli võrdsustada jõukamate ning vaesemate huvigruppide võimalusi mõjutada ühiskondlikku arvamust. Keelatud oli just telereklaam, sest televisiooni mõju avalikule arvamusele peeti suuremaks kui teiste meediakanalite mõju. Samuti oli eesmärgiks suurendada meedia sõltumatust. Oluliseks peeti nii seda, et telekanalid ei või sattuda sõltuvusse poliitiliste huvidega rahastajatest, kui vajadust meediat tasakaalustada. Kui teatud reklaamid on audiovisuaalses meedias keelatud, reklaamitakse neid tooteid ja teenuseid enam trükimeedias,

¹³⁶ Centro Europa 7. S.R.L and Di Stefano v. Itaalia, p 132-134

¹³⁷ Vgt Verein Gegen Tierfabriken vs Šveits, p. 8-20

¹³⁸ Ibid, p 20-21

mis aitab seda rahastada. See omakorda suurendab meedia mitmekesisust, sest võrdsustab audiovisuaalse ja trükimeedia rahastust. Euroopa Inimõiguste Kohus pidas keeldu selgelt sõnavabadust riivavaks, kuid leidis ühtlasi, et riive eesmärk on legitiimne.¹³⁹

Seetõttu asus Euroopa Inimõiguste Kohus hindama, kas piirang on "demokraatlikus ühiskonnas vajalik" ja proportsionaalne. Kohus selgitas, et tegu on poliitilise reklaamiga vastavalt Šveitsi Konföderatsiooni enda määratlusele. Tähelepanu väärib, et kohus viitas reklaami poliitiliseks pidades, et paljudes Euroopa ühiskondades väideldakse selle üle, millised on loomade õigused ning kuidas tuleks loomi väärkohtlemise eest kaitsta. Mõistel „poliitiline reklaam“ pole ühtset määratlust, aga muuhulgas saab poliitiliseks reklaamiks pidada tellitud teavitustegevust teemal, mis on ühiskonnas aktuaalne ning arutluse all.¹⁴⁰

EIK nentis, et poliitilise reklaami lubamine annab eelise jõukatele huvigruppidele ning seeläbi õõnestab sõnavabaduse rolli demokraatlikus ühiskonnas. Selline reklaam kujundab avalikku debatti ning vähendab arvamuste mitmekesisust, nagu Šveits argumenteeris. Siiski leidis EIK, et konkreetsel juhul pole mõju tõestatud. Kohtusse esitatud väidetest ning materjalidest ei ilmne, et oleks hinnatud, kas VGT Vereini reklaam moonutas avalikku arvamust ning oleks andnud VGT Vereinile võrreldes teiste huvigruppidega ebaausa eelise. Seetõttu leiti, et keeld polnud konkreetsel juhtumil õigustatud. Lisaks märkis EIK, et kui taolise reklaami ning avaliku arvamuse moonutamise oht olnuks suur, oleks Šveits keelanud selle kõikides meediakanalites, mitte ainult televisioonis.¹⁴¹

Otsusest nähtub, et ka Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul riivab poliitilise reklaami keeld sõnavabadust. Säärane väljendusvabaduse piirang ei saa VGT Vereini järgi olla kõikehõlmav. Poliitilise reklaami keeld peab olema proportsionaalne igal üksikjuhtumil.

Kaasus Animal Defenders International on esmapilgul VGT Vereiniga sarnane, aga selle lahendamisel jõuti vastupidisele tulemusele. Animal Defenders International on mittetulundusühing, mis seisab loomade õiguste eest. Aastal 2005 soovis ühing kajastada reklaami, milles aheldatud šimpans asendub aeglaselt aheldatud tüdrukuga. Reklaamile lisandunuks selgitus, et šimpansid on vaimselt sama võimekad kui 4-aastased lapsed ning et 98% inimeste ja šimpansite geenidest kattuvad, kuid ometigi on nad sageli aheldatud inimeste meelelahutuseks. Reklaami lõpus oli üleskutse aidata kaasa sellise olukorra peatamisele, tehes 10 naela suuruse annetuse.¹⁴²

¹³⁹ Ibid, p. 60-62

¹⁴⁰ Ibid, p 75

¹⁴¹ Ibid, p 75-79

¹⁴² Animal Defenders International v Ühendkuningriik, p. 9

Alates 2003. aastast on telereklaamid, mis on täielikult või peamiselt poliitilised, Ühendkuningriigis keelatud. Seetõttu ei antud reklaamile televisioonis näitamiseks luba ning seda võis kajastada üksnes internetis.¹⁴³

Keelu eesmärk oli tasakaalustada poliitilist arutelu. Lordide Koja sõnul on demokraatia olemuslikult ideede turg, milles läbi väitluse ja arutelu selgub, mis on parim tegutsemisviis. See turg peab olema aus ja erapooletu. Kui huvigrupid, mis ei ole samas erakonnad saavad oma poliitilisi vaateid reklaamides kajastada, tekib oht, et need võidavad avalikus diskussioonis mitte seetõttu, et on õigeimad või parimad, vaid sest need saavad läbi pideva kordamise omaks. Selle vältimiseks tuleb poliitilist reklaami reguleerida ja piirata. Lordide Koda küll leidis, et sarnane küsimus oli arutluse all ka VGT Vereini kaasuses, aga märkis, et keeldu toetavaid argumente polnud piisavalt kaalutud.¹⁴⁴

EIK alustab Animal Defenders International kaasuse analüüsimist küsides, millal on üldised keelud proportsionaalsed ning millistes valdkondades peaks riik kaaluma keelu õigustatust igal üksikjuhtumil eraldi. EIKi hinnangul tuleb üldiste meetmete proportsionaalsuse analüüsimisel lähtuda eelkõige seadusandja võimalikest valikutest, mitte erandlikest või äärmuslikest juhtumitest. Arvesse tuleb võtta ka seda, kas üksikjuhtumitel otsuste tegemine tekitaks õiguslikku ebaselgust ning suurendaks kohtuvaidluste hulka, kui kulukas on otsuste tegemine ning kas selline otsuste tegemine võib viia diskrimineerimiseni. Euroopa ühiskonnad on oma ajaloo, kultuuri ja poliitika poolest väga erinevad, mistõttu tuleb EIKi hinnangul jätta riikidele kaalutlusruumi Euroopa Inimõiguste Konventsiooni ja selle väärtuste kohaldamisel. Üldised keelud, muuhulgas poliitilise reklaami keeld, on proportsionaalsed siis, kui need on efektiivsed ja langevad selle kaalutlusruumi sisse.¹⁴⁵

Poliitilise reklaami regulatsiooni puhul on see kaalutlusruum väga lai, sest Euroopa riigid pole jõudnud ühise arusaamani, kas ja millisel määral peaks poliitiline reklaam olema lubatud. EIK viitab, et ka Euroopa Nõukogu on hoidunud selles küsimuses juhiseid andmast, sest puudub konsensus. Seega võivad riigid reguleerida poliitilist reklaami väga erinevalt, kuid need otsused peavad olema põhjendatud.¹⁴⁶

Ühendkuningriigid pidasid üksnes telereklaami keelamist õigustatuks, kuna selle mõju on võrreldes teiste meediatega suurem. Kuigi internetil on küll suur mõju ja jälgitavus, on see killustatud – üksikute portaalide loetavus on televisioonikanalite vaadatavusest palju väiksem. Sarnaselt tarbib väga suur hulk inimesi sotsiaalmeediat, aga neile selles kuvatav informatsioon

¹⁴³ Ibid, p. 10

¹⁴⁴ Ibid, p 20-33

¹⁴⁵ Ibid, 106-112

¹⁴⁶ Ibid, 123

on erinev. Lisaks on telereklaam võrreldes internetireklaamiga oluliselt kallim ning seega diskrimineerib vaesemaid isikuid rohkem kui teistes meediakanalites avaldatavad reklaamid. Samas säilib kõigile isikutele, sealhulgas Animal Defenders Internationalile, võimalus enda vaateid väljendada poliitikasaadetes ning teistes meediakanalites reklaami abil.¹⁴⁷

Animal Defenders International viitas mitmetele argumentidele poliitlise reklaami lubamiseks, mida kasutati ka VGT Vereinis, kuid EIKi hinnangul oli Ühendkuningriik neid piisavalt kaalunud juba poliitreklaami keelamisel. Ühendkuningriigis võeti poliitreklaami keeld vastu konsensuslikult pärast põhjalikke analüüse ning leides, et kui võimaldada teha keelust erandeid, siis võidakse neid kasutada ära. Näiteks võiksid erakonnad või nende toetajad asuda varjatult kontrollima mittetulunduslikke ühinguid, mis väidetavalt pole poliitilised. Kui reklaamile seataks maksimaalne maksumus, võiksid pahatahtlikud erakonnad või kandidaadid luua mitmeid varikehasid, kes tellivad reklaami nende asemel. Üldistatult leiti, et poliitreklaami regulatsioon on seda efektiivsem, mida vähem on sellest kehtestatud erandeid.¹⁴⁸

Seega muutis EIK Animal Defenders International kaasuses mõnevõrra oma seisukohta võrreldes VGT Verein kaasusega. Riigid võivad piirata poliitilist reklaami ning keelustada näiteks poliitilise telereklaami tervikuna, aga selline otsus peab olema põhjalikult läbi analüüsitud ja peab olema tõestatud, et see on efektiivseim meede. Šveitsi Konföderatsioon polnud seda teinud, aga Ühendkuningriik oli.

Kokkuvõtlikult on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et poliitilise reklaami reguleerimine ja piiramine riivab väljendusvabadust, aga see otsus võib olla õiguspärane, kui on põhjalikult läbi kaalutud ning arvamuste paljusust pole võimalik teiste meetmetega efektiivsemalt kaitsta. Seejuures tuleb võtta arvesse, millistes meediakanalites reklaamimist piiratakse ning millistes jääb see lubatuks.

3.2.2. Väljendusvabadus ja erakondade rahastamine Ameerika Ühendriikides

Eesti ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika käsitleb kitsalt küsimust, kas erakondade ja teiste poliitiliste ühenduste poolt tellitud reklaami reguleerimine riivab väljendusvabadust. Kuna Ameerika Ühendriikide konstitutsioon ei kaitse eraldiseisvalt ühinemisvabadust, rääkimata erakonnapõhiõigusest, tuletatakse seal erakondade rahastamise regulatsioon sageli sõnavabadusest, mis on sätestatud konstitutsiooni esimeses paranduses (inglise keeles *First*

¹⁴⁷ Ibid, 119-122

¹⁴⁸ Ibid, p. 122

Amendment).¹⁴⁹ Muuhulgas on arutatud ka küsimust, kas igasugune annetus, näiteks ka rahaline annetus, langeb väljendusvabaduse kaitsealasse. Seetõttu tasub analüüsida, milliste argumentide toel tuletatakse Ameerika Ühendriikides erakondade rahastamise kaitse sõnavabadusest ning uurida, kas sarnane argumentatsioon on võimalik ka Eestis.

Sõnavabaduse ning erakondade rahastamise regulatsiooni seoses muutusid Ameerika Ühendriikides eriti tähtsaks pärast seda, kui niinimetatud *Watergate*'i skandaalist inspireerituna asuti täpsemalt reguleerima valimiskampaaniaid ning nende rahastamist. Regulatsioon tekitas vaidlusi, millisel määral võib ja peab riik valimiskampaaniaid reguleerima. Selles küsimuses loodi pretsedent 1976. aastal Ameerika Ühendriikide Ülemkohtus lahendatud kaasuses *Buckley vs Valeo*.¹⁵⁰

Buckley vs Valeo kohaselt ei või riik seada piiranguid poliitilisele reklaamile ning teavitustööle. Erandiks on olukord, kus poliitilise reklaami eest tasutakse riiklike toetuste abil. Samas võib riik reguleerida poliitikutele, erakondadele ning neid toetavatele gruppidele rahastamist ning neile annetuste tegemise korda.¹⁵¹

Seega eristab *Buckley vs Valeo* selgelt erakondade, kandidaatide ning neid toetavate organisatsioonide kulutuste tegemise regulatsiooni seadusandlusest, mis reguleerib viise, kuidas nad kulutuste tegemiseks raha koguvad. Riik ei saa otsuse järgi piirata erakondi kulutuste tegemisel, aga saab kehtestada korra, kuidas neid kulutusi võib rahastada.

Kohtu sõnul on nii annetuste kui ka poliitilise reklaami tegemine kaitstud sõnavabadusega, sest mõlema tegevuse väljendatakse enda vaateid. Siiski on annetuse tegemisel seos sõnavabadusega väiksem, sest sellega väljendatakse enda poliitilisi vaateid üksnes kaudselt ning konkretiseerimata, millises osas või millisel põhjusel kandidaati toetatakse. Reklaami tellimine väärib enamal määral väljendusvabaduse kaitset, sest sellega selgitatakse otseselt seisukohti. Samuti leiti, et annetuse tegemisel on korruptsioonioht suurem kui siis, kui kandidaadi toetuseks tehakse eraldisesivalt reklaami. Iseseisva reklaami puhul ei saavat selle tegija oodata, et saab *quid pro quo* põhimõttel midagi tagasi.¹⁵²

Kohtu seisukohta on korduvalt kritiseeritud. Esiteks argumenteeritakse, et nii annetused kui ka kulutused erakonna heaks (näiteks reklaami tellimine) väljendavad ühtemoodi poliitilist seisukohta. Mõlemal juhul on annetaja või kulutaja eesmärgiks võtta osa poliitilisest debatist ning toetada selles just üht poolt. Samuti väidetakse, et pole põhjust arvata, et iseseisvalt

¹⁴⁹ Ameerika Ühendriikide põhiseadus koos kommentaaridega. Kättesaadav: <http://estonian.estonia.usembassy.gov/pohiseadus.html> (23.04.2016)

¹⁵⁰ *Buckley vs Valeo*, 1976. 424 U.S. 1. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html> (26.04.2016)

¹⁵¹ *Buckley vs Valeo*, page 424 U.S. 253

¹⁵² *Buckley vs Valeo*, page 424 U.S. 47

kulutuste tegemine on vähem korruptiivne kui annetuste tegemine. Ka iseseisvalt tehtud kulutused võivad erakonda soodustada ning olla tehtud tagamõttega saada midagi annetuste eest vastu.¹⁵³

Samuti leitakse, et Buckley lahend on sisemiselt vastuoluline. Poliitilise debati reeglite määramisel põrkuvad kaks printsiipi: valimiste ühetaolisus ehk arusaam, et iga valija mõju peaks olema sama suur ning sõnavabadus. Valimiste ühetaolisuse printsiip on olemuslikult positiivne vabadus ehk vabadus millekski (vabadus mõjutada valimiste tulemusi teistega võrdselt), ent sõnavabadus on olemuslikult negatiivne ehk vabadus millestki. Kui positiivsete vabaduste puhul peab riik enamasti sekkuma, siis negatiivsete vabaduste puhul peab riik vastupidi hoiduma sekkumisest. Buckley lahend on üritanud reguleerida rikkuse mõju valimistulemustele kasutades korraga mõlemat lähenemist – pidades mõnel juhtumil õigeks riigi sekkumist ning teistel riigi hoidumist tegevusest. K. M. Sullivan hinnangul on need kaks lähenemist vastuolulised.¹⁵⁴

Buckley lahendist irduti 1990. aastal kaasuses Austin v. Michigan Chamber of Commerce. Michigani osariik oli keelanud ettevõtetel teha ja rahastada reklaami kandidaatide poolt või vastu. Seadus nägi ette vaid ühe erandi – ettevõtted võisid luua eraldiseisva ning läbipaistva fondi, mille vahendeid oli lubatud kasutada üksnes poliitiliseks tegevuseks. Ülemkohus leidis, et osariikidel on õigus piirata ettevõtete poliitilist tegevust, et vältida korruptsiooni.¹⁵⁵

Järgmine pööre Ameerika Ühendriikide erakondade rahastamise regulatsioonis toimus 2010. aastal, kui Ülemkohus langetas otsuse kaasuses Citizens United vs Federal Election Commission. Kaasuses oli vaidluse all, kas mittetulunduslike eesmärkidega ühendused võivad teha poliitreklaami. Konservatiivsete sugemetega ühendus Citizens United oli tellinud Hillary Clintoni kohta filmi, mis oli teda halvustav, ning soovis seda reklaamida. Kohtud leidsid, et tegu on poliitilise reklaamiga, mistõttu sattus vaidluse alla, kas ja millal võib riik piirata isikute õigust end reklaami abil väljendada.¹⁵⁶

Ülemkohtu enamus leidis, et Ameerika Ühendriikide konstitutsioon ning selle parandused ei tee vahet ettevõtete, mittetulunduslike ühingute ning eraisikute sõnavabaduse vahel. Sõnavabadus pole mitte üksnes üksikisikute privileeg, vaid ka isikute ühenduste (muuhulgas ettevõtete) õigus. Kui riigil oleks õigus piirata teatud ettevõtete sõnavabadust,

¹⁵³ K. M. Sullivan. Political Money and Freedom of Speech. University of California, Davis. Vol 30:663. Lk 666-667

¹⁵⁴ Ibid, lk 667

¹⁵⁵ Austin vs Michigan Chamber of Commerce. 1990. 494 US 652. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.oyez.org/cases/1989/88-1569> (22.04.2016)

¹⁵⁶ Citizens United vs Federal Election Commission. 2010. 08-205. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

tekiks piiritlemisprobleem – kuidas eristada meediaettevõtteid teistest ettevõtetest? Kui riik lubab eraisikutel võtta sõna poliitilistes küsimustes ning tellida poliitreklaami, peab riik lubama seda teha ka äriühingutel.¹⁵⁷

Samuti selgitas kohus, et kui ettevõtted teevad poliitilist reklaami, ei pruugi nende eesmärgid olla korruptiivsed. Ettevõtted võivad soovida ka üksnes kaitsta oma huve, ilma et toimuks mingeid *quid pro quo* tehinguid. Ülemkohtu enamuse hinnangul piisab korruptsiooni vältimiseks sellest, kui valimiskampaaniates kasutatud vahendite päritolu avalikustatakse. Nii saavad ettevõtete omanikud hinnata, kas poliitreklaami tegemine on nende ettevõtte huvides ja valijad otsustada, kas poliitikud on “ära ostetud”.¹⁵⁸

Lõpuks käsitles Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu enamus ka sõnavabaduse olemust. Nimelt leiti, et valitsusel pole õigust sekkuda avalikku diskussiooni ega muuta nn “ideede turgu”, kuhu kõigil on võimalus pakkuda välja poliitilisi programme ning milles läbi arutelu selgub parim. Kui riik sekkuks avalikku diskussiooni, peaks ta seda tegema pidades silmas mingit õigluse või võrdsuse ideaali, ent ka see on ideoloogiline ning võib olla kallutatud.¹⁵⁹

Seega leidis Ülemkohus taas, et sõnavabadus on niinimetatud negatiivne vabadus – riigil pole mitte sekkumiskohustust tagamaks kõigile õigust osaleda poliitilises debatis võrdselt, vaid kohustus hoiduda väljenduste takistamisest.

Neli kohtunikku üheksast ei nõustunud otsusega ning hääletasid sellele vastu. Eriarvamuse järgi ei saa demokraatia toimida, kui inimestele jääb mulje, et seaduseid ostetakse ja müüakse toetuste eest. Selle vältimiseks tuleb piirata ettevõtete ja teiste ühenduste, mis võimaldavad annetaja isikut varjata, õigust teha annetusi. Korruptsioon ei seisne mitte ainult *quid pro quo* tehingutes, vaid ka selles, kui jõukatel isikutel on võimalik otsuseid mõjutada ähvardades vastasel korral loobuda kandidaadi rahalisest toetamisest või teha vastureklaami. Samuti leiti eriavamuses, et on kaheldav, kas isikute ühendustel on üldse isikutest eraldiseisev sõnavabadus, mida peaks kaitsma.¹⁶⁰

Võrreldes Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu praktikat ilmneb, et Ameerika Ühendriikides sisustakse väljendusvabaduse kaitseala isegi laiemalt. Nii peetakse väljendusvabaduse kaitsealasse ka erakondade rahastamist või erakondadele annetuste tegemist, sest sellega kommuniqueeritakse oma maailmavaadet. Kuigi Euroopa Inimõiguste Kohtus ja Eestis teadaolevalt selline praktika puudub, poleks EIKi poolt väljendusvabadusele

¹⁵⁷ Ibid, lk 5

¹⁵⁸ Ibid, lk 6

¹⁵⁹ Citizens United vs Federal Election Commission. Roberts, C.J, concurring opinion. 2010. 08-205. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

¹⁶⁰ Citizens United vs Federal Election Commission. Stevens, J, dissenting opinion. 2010. 08-205. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

antud laia tõlgenduse valguses üllatav, kui erakondade rahastamist peetaks ka Euroopa eneseväljenduseks. Kui igasugune kommunikatsiooniakt langeb väljendusvabaduse kaitsealasse, peaks sinna langema ka annetuste tegemine.

Euroopa Inimõiguste Kohus ja Ameerika Ühendriikide Ülemkohus käsitlevad ka väljendusvabaduse kaitset põhimõtteliselt erinevalt. Mõlemad kohtud seavad eesmärgiks arvamuste paljususe ning pluralismi, et saaks toimida niinimetatud “ideede turg”. Ülemkohtu hinnangul ei tohi riik sellele turule sekkuda ega võtta ära kellegi õigust ükskõik milliseid vahendeid kasutades oma poliitiliste seisukohtade eest seista. Kui riik seda teeks, suunaks ta “ideede turgu” mingite tulemuste poole. Seega on sõnavabadus Ameerika Ühendriikide konstitutsioonis nn. negatiivne vabadus – õigust millestki. EIKi praktikas peab riik tagama, et kõigil poliitilise diskussiooni osapooltel oleks võrdne võimalus osaleda ning et majanduslikud eelised ei moonutaks liigselt tehtud otsuseid. Järelikult on väljendusvabadus koostoimes demokraatia põhimõttega nn. positiivne vabadus – õigus millekski. Riik peab astuma samme selle vabaduse olemasoluks. See erisus mõjutab ka seda, kui palju võib ja tohib riik erakondade rahastamisesse sekkuda. Eesti võib küll võtta üle argumente Ameerika Ühendriikides levinud käsitlusest, aga lõpuni pole see nende erisuste tõttu kohaldatav.

4. Annetuse mõiste põhiseaduspärasus ja ettepanekud

4.1. Erakonnaseaduse §12³ lg 1 tõlgenduste vastavus põhiseadusele

Erakonnaseaduse § 12³ lg-t 1 saab tõlgendada vähemalt kahel käesolevas töös käsitletud viisil. Annetuseks saab pidada üksnes kõikidele EKS § 12³ lg-s 1 nimetatud tunnustele vastavaid hüvesid või igasuguseid erakondadele või nende liikmetele loovutatud hüvesid, välja arvatud vabatahtlikku tööd. Ei ole välistatud, et annetuse mõistet saab tõlgendada ka mõnel kolmandal viisil, aga teadaolevalt pole sellist viisi pakutud välja ning sellele ei viita ka käesolevas töös kasutatud tõlgendusmeetodid.

Kuna seaduste tõlgendamisel tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust,¹⁶¹ on vaja analüüsida, kas käesolevas töös uuritud EKSi tõlgendused on põhiseadusega kooskõlas. Kui EKS §12³ lg-t 1 ei ole võimalik põhiseadusega kooskõlalisel tõlgendada, tuleb see sätte tunnistada kehtetuks ning asendada.

4.1.1. Annetuse mõiste grammatilise tõlgenduse vastavus põhiseadusele

Annetuse mõiste grammatilisel tõlgendamisel on kõik EKS § 12³ lg 1 nimetatud tunnused annetuse mõiste osaks. Sellisel juhul ei oleks võimalik paljusid erakondadele loovutatud hüvesid pidada annetusteks. Kuna juriidiliste isikute poolt erakondadele loovutatud hüved ei vastaks annetuse määratlusele, ei oleks õiguslikku alust piirata selliste hüvede loovutamist. Sarnaselt ei saaks piirata välismaalaste annetuste tegemist. Grammatilise tõlgenduse kohaselt on annetused üksnes sellised annetused, mille eesmärk oli toetada erakonda. Praktikas on seda keeruline hinnata. Argumendid, mis grammatilisel tõlgendamisel just sellise tulemuseni viivad, on esitatud käesoleva töö 3. peatükis ning neid pole otstarbekas siinkohal üle korrata.

Järelikult viiks EKS § 12³ lg 1 grammatiline tõlgendamine olukorrani, kus erakondade annetuste abil rahastamine oleks suures osas reguleerimata. Selline olukord on vastuolus käesolevas töös varem käsitletud niinimetatud rahvusvahelise pehme õigusega. Näiteks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee üldiste soovitude kohaselt on demokraatia ja

¹⁶¹ Näiteks RKTko 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36

demokraatlike institutsioonide toimimise aluseks korruptsiooni vastu võitlemine erakondade rahastamisel.¹⁶²

Samas selgus käesoleva töö punktis 3.2.2., et näiteks Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu hinnangul pole nende konstitutsiooni valguses nõutav erakondade rahastamise põhjalik reguleerimine, vaid see on sõnavabaduse riive tõttu piiratud. Lisaks pole niinimetatud pehme õiguse järgimata jätmine sanktsioneeritav. Seetõttu on paslik uurida, kas Eesti Vabariigi põhiseadus nõuab erakondade rahastamise reguleerimist.

Eesti õigusteaduses valdava lähenemise, mis jaatab erakonnapõhiõiguse olemasolu, kohaselt nõuab põhiseadus erakondade rahastamise reguleerimist. Erakondadel peavad olema võrdsed võimalused. Kuigi pole lõplikku selgust, kas erakondade võrdsus tähendab neile kõikide hüvede samal määral jagamist või hüvede jaotamisel nende ühiskondliku kaalu arvestamist,¹⁶³ on vähemalt täna ühiskonnas valitud teine tee. Erakonnad on võrdsed selle poolest, et neile kehtib sama regulatsioon, kuid sisuliselt rahastatakse neid vastavalt ühiskondlikule mõjule.

Kui annetuste tegemine oleks formaalselt või materiaalselt reguleerimata, siis ei oleks erakondadel võrdsed võimalused. Erakondadel, mille toetus on suurem või mille toetajad on varakamad, oleks rohkem võimalusi valimiskampaaniaks. Samaselt võiksid sellisel juhul olla suuremad rahalised võimalused erakondadel, mis on võimul, ning väärkasutavad avalikku raha või võimu läbi korruptiivsete tehingute erakonna tegevuse rahastamiseks. Kuna erakonnad teostavad end läbi valimiskampaaniate ja valimiste, rikuks selline olukord erakondade võrdsuse põhimõtet.

Erakondade ebavõrdsus kahjustaks omakorda erakonnavabadust. Erakondade asutamise vabadusel ei oleks mõtet, kui ühineda oleks küll võimalik, aga ideed, mida järgida, või vahendid, mida eesmärgi saavutamiseks kasutada, oleks ette antud.¹⁶⁴ Kui ühel või mõnel üksikul erakonnal on võrreldes teiste erakondadega kasutada oluliselt rohkem vahendeid, ei ole sisuliselt võimalik läbi erakonna poliitikas osaleda, sest erakond ei suuda võistelda nähtavuse eest valimiskampaanias. Seega on erakondade võrdus vajalik selleks, et erakonnavabadust oleks võimalik sisuliselt teostada.

Eeltoodust tulenevalt riivaks erakondadele annetuste tegemise regulatsiooni puudumine erakonnapõhiõigust. Samas ei ole vähemalt Eesti õiguskorras selget legitiimset eesmärki, mis

¹⁶² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Soovitus REC(2003)4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel.08.04.2003. Kättesaadav: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (23.04.2016), artikkel 14

¹⁶³ M. Ernits, lk 6-7

¹⁶⁴ M. Ernits, lk 7

õigustaks erakondadele annetuste tegemise reguleerimata jätmist. Sellise eesmärgi puudumisel ei saa erakonnapõhiõiguse riive olla põhiseaduse § 11 mõttes proportsionaalne.

Ääremärkusena, on küsitav, kas erakondade võrdsus on ka kehtiva süsteemi puhul tagatud. Näiteks 2015. aastal olid Eesti Reformierakonna tulud 2 290 974 eurot ning kulud 2 709 786 eurot, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna tulud 360 405 eurot ja kulud 320 172 eurot ja Erakonna Eestimaa Rohelised tulud 31 155 eurot ning kulud 26 413 eurot.¹⁶⁵ Järelikult on erakondadel faktiliselt väga erinevad rahalised võimalused, mis kahtlemata mõjutavad ka nende võimekust viia poliitikat ellu. On vaieldav, kas need erisused on kooskõlas kirjeldatud erakondade võrdsuse nõudega.

Isegi kui jätta erakonnapõhiõigus kõrvale ning hinnata erakondadele annetuste regulatsiooni puudumise või rakendamata põhiseaduspärasust üksnes demokraatia põhimõtte valguses, oleks regulatsiooni puudumine põhiseadusega vastuolus. 2007. aastal taotles õiguskantsler erakonnaseaduse osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusvastaseks tunnistamist.¹⁶⁶ Õiguskantsleri taotluse kohaselt nõuab demokraatia põhimõte, et erakondade rahastamise üle teostataks tõhusat kontrolli.¹⁶⁷ Kuna demokraatias teostab rahvas võimu läbi erakondade, peab seadusandja kaitsma erakondade õiguseid, aga ka sätestama nende kohustused.¹⁶⁸ Muuhulgas peab seadusandja tagama, et poliitilise tahte kujundamise protsess on vaba, avatud ja läbipaistev, et oleks võimalik hinnata, millist mõju võivad erakonna rahastajad avaldada erakonna otsustele ja välistada korruptiivseid mõjutusi.¹⁶⁹

Riigikohtu üldkogu ei võtnud õiguskantsleri taotlusest alguse saanud asjas seisukohta, kas demokraatia põhimõte nõuab erakondade rahastamise reguleerimist.¹⁷⁰ Riigikohtunik Jüri Põld leidis eriarvamuses, millega liitus veel neli riigikohtunikku, et põhiseadus nõuab tõhusa erakondade rahastamise kontrollimehhanismi olemasolu.¹⁷¹

Erakondade rahastamise reguleerimise ning demokraatia seoseid on käsitletud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. EIKi hinnangul on demokraatia eelduseks arvamuste paljusus ning pluralism, mistõttu peab igaühel olema võimalik väljendada oma arvamust ning kaitsta poliitilist programmi, et saaks toimida niinimetatud „ideede turuplats“.¹⁷² Kui erakondade

¹⁶⁵ Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon. Tulude ja kulude päringud. Kättesaadav: <http://www.erjk.ee/et/rahastamise-aruanded/erakondade-kulud?period=2015> (23.04.2016)

¹⁶⁶ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07 p 5

¹⁶⁷ Õiguskantsleri taotlus nr 1 erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse kohta, 16.02.2007. P. 42

¹⁶⁸ Ibid p. 25

¹⁶⁹ Ibid p. 25-26

¹⁷⁰ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07

¹⁷¹ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07 Jüri Põllu eriarvamus, p 19

¹⁷² Animal Defenders International v Ühendkuningriik

rahalised võimalused on väga erinevad, muutuks see „ideede turg“ kallutatuks – ühe osapoolle ideed kanduksid selles oluliselt kaugemale kui teiste osapoolte omad. Parafraseerides Jürgen Habermasi, ei võidaks mitte kõige tugevam argument, vaid kõige tugevama või rahakama argument. Sellises olukorras ei saaks toimida demokraatia nii, nagu seda nõuab demokraatia põhimõte.

Samuti tekiks oht, et erakonnad ei tegutseks enam rahva ideede kogujate ning vahendajatena, vaid oma rahastajate huvides. Kui annetuste regulatsioon puuduks, saaksid ettevõtted teha erakondadele annetusi oma huvide kaitseks. Kuigi poliitilise korruptsiooni vastu võideldakse ka teiste seaduste, näiteks korruptsioonivastase seaduse ja karistusseadustikuga, ei oleks see ilmselt piisav. Nagu selgitasid Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu kohtunikud eriarvamuses kaasuses Citizens United, ei pruugi poliitiline korruptsioon alati seisneda *quid pro quo* tehingutes või olla isegi kriminaalselt karistatav.¹⁷³ Poliitikat mõjutab ebaausalt ka see, kui rahakad isikud saavad toetuse eest õiguse teha poliitilisi ettepanekuid (niinimetatud telefoniõiguse) või nõuavad erakondadelt teatud poliitikate toetamist ähvardades vastasel korral loobuda nende toetamisest. Samuti tekiks regulatsiooni puudumisel oht, et poliitika paistab inimestele korruptiivseks. Selline olukord oleks ilmselt vastuolus demokraatia põhimõttega, nagu selle näeb ette ka Eesti Vabariigi põhiseadus.

Eriti lubamatu oleks olukord, kus erakonnaseaduses on formaalselt erakondade rahastamist reguleeritud, kuid sisuliselt regulatsiooni ei rakendata. Sellisel juhul saaksid eelise erakonnad, kes on valmis seadust rikkuma teades, et sellele mingit sanktsiooni ei järgne. Sellised parteid saaksid end rahastada igasuguste annetustega. Kuna poliitreklaamil ning valimiskampaania kulutuste tegemisel on positiivne mõju erakonna valimistulemustele, võiksid ebaausad erakonnad tänu üksnes formaalselt kehtiva seaduse ignoreerimisele saada valimistel paremaid tulemusi. See ajendaks ka ausaid erakondi leidma viise erakondade rahastamise regulatsiooni ignoreerimiseks ning poliitika muutuks tervikuna ebaausamaks ning korrumpeerunumaks. Seega on tõenäoline, et üksnes formaalselt kehtiv ning sisuliselt jõustamatu erakondade rahastamise regulatsioon muudab erakondade rahastamise korruptiivsemaks, mitte õiguspärasemaks.

Seega viib erakonnaseaduse § 12³ lg 1 grammatiline tõlgendamine õigusvastase tulemuseni. Põhiseadus nõuab, et erakondade võrdsuse huvides ja demokraatia kaitseks on erakondade rahastamine efektiivselt reguleeritud. Erakonnaseaduse § 12³ lg 1 grammatilisel tõlgendamisel ei oleks Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil võimalik pidada

¹⁷³ Citizens United vs Federal Elections Commission, Stevens. J, dissenting opinion.

paljusid erakondadele loovutatud hüvesid annetuseks ning seetõttu puuduks põhiseadusega nõutud tõhus erakondade rahastamise kontrollimehhanism.

4.1.2. Annetuse mõiste süstemaatilise tõlgenduse vastavus põhiseadusele

Teine võimalus EKS § 12³ lg 1 tõlgendamiseks on süstemaatiline. Selle interpretatsiooni kohaselt on annetus igasugune tahtlikult erakonnale või selle liikmele loovutatud eelis või hüve, välja arvatud vabatahtlik töö. Kõik teised EKS § 12³ lg-s 1 sätestatud tingimused on annetuse lubatavuse kriteeriumid. Erakonnale või selle liikmele võib loovutada rahaliselt hinnatavaid hüvesid, mille on teinud Eesti Vabariigi kodanikust, Eesti alalise elamisõiguse või pikaajalise elaniku staatusega füüsiline isik vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse toetamiseks.

Selline määratlus annab Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile üsna laiad käed. Annetuseks saab muuhulgas pidada ka reklaami, mida erakonna heaks tehakse. Käesoleva töö varasemast analüüsist selgub, et Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon on tõlgenduse ilmselt võtnud omaks, sest on juba teinud mitmeid ettekirjutusi seoses erakondade heaks tehtud reklaamiga.

Seejuures ei pea reklaam olema erakondadega kooskõlastatud ega isegi üksnes nende valimisreklaam. Annetuseks võib olla ka reklaam või muu teavitustegevus, mis soodustab muuhulgas erakonna tegevust. Näiteks on annetuseks peetud kohaliku omavalitsuse poolt tellitud tervisliku eluviisi reklaami, millel kajastatakse ka valimistel kandideerivat poliitikut.¹⁷⁴ Samuti on annetuseks peetud seda, kui kodanikuühendus kutsub üles hääletama teatud kandidaatide poolt ja teiste vastu.¹⁷⁵

Kui minna EKS § 12³ lg 1 süstemaatilise tõlgendusega äärmusesse, on võimalik pidada erakonnale tehtavaks annetuseks isegi seda, kui ajaleht teatab avalikult, et toetab ühte erakonda. Selline teadaanne annab kahtlemata erakonnale eelise, sest kutsub hääletama just selle erakonna poolt, ning see on ilmselt ka ajalehe avalduse üks eesmärkidest.

Keelatud annetuse tegemine on EKS § 12¹⁸ järgi väärtegu. Kui keelatud annetus tehakse suures ulatuses, on see KarS § 402¹ kohaselt kuritegu. Seega piirab termini „annetus“ selline tõlgendus erakonnaväliste isikute ning eelkõige kodanikuühenduste õigust väljendada oma poliitilisi vaateid või neid reklaami abil levitada. Isegi kui sanktsioone ei rakendataks, oleks erakonnad siiski kohustatud neile sellises vormis tehtud annetused tagastama ehk tegijale hüvitama, mistõttu kahjustaks oma poliitilisi vaateid väljendav kodanikuühendus erakonda, mis

¹⁷⁴ K. Kangro. Keskerakond nõuab kohtus ERJK järjekordse ettekirjutuse tühistamist. – Postimees, 16.09.2015

¹⁷⁵ G. Beltadze. Komisjon: SAPTK-i voldikute näol oli tegu valimisreklaami ja keelatud annetusega. – Postimees, 18.03.2015

tema vaateid jagab. On kaheldav, kas selline olukord on kooskõlas väljendusvabaduse, demokraatia põhimõtte ja õigusselguse põhimõttega.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika poliitiliste reklaamide keelamise või piiramise osas on mõnevõrra vastuoluline, nagu on selgitatud käesoleva töö punktis 4.2. Poliitilise reklaami keelamine, piiramine või reguleerimine riivab kahtlemata väljendusvabadust, sest vähendab isikute õigust ennast väljendada. Avalikku elu ning poliitikat pole võimalik mõjutada ilma oma vaateid väljendamata. Seetõttu on õigusel oma poliitilisi vaateid väljendada eriline kaal ning selle piiramist saavad õigustada üksnes väga kaalukad argumendid.

Poliitilise reklaami keeldu on õigustatud vajadusega kaitsta pluralismi. Läbi juriidiliste isikute, mis pole erakonnad, on võimalik varjatult rahastada erakondi. Samuti on võimalik läbi selliste ühenduste suunata avalikku arvamust, korraldades väga kulukaid ning ulatuslikke kampaaniaid mõne ettepaneku toetuseks või vastu. Nagu näitas kaasus *Animal Defenders International vs Ühendkuningriik*, võib selline õigustus põhimõtteliselt kaaluda üles väljendusvabaduse riive.

Siiski ei ole *Animal Defenders Internationali* kaasuses esitatud argumentatsioon kohaldatav EKS § 12³ lg 1 süstemaatilisele tõlgendamisele. Säärast väljendusvabaduse riivet peeti lubatavaks üksnes siis, kui riik on väga põhjalikult kaalunud kõiki reklaamikeelu tagajärgi ning mõjusid, kuid siiski võtnud konsensuslikult vastu otsuse poliitiline telereklaam keelustada. Kaasuses *VGT Verein* leiti osalt just sellise kaalumise puudumise tõttu, et reklaamikeeld rikub Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõnavabadust. EKS § 12³ lg 1 süstemaatiline tõlgendus ei ole läbi kaalutud. Seaduse vastuvõtmisel isegi ei arutatud seda, milline võiks olla sätte mõju kodanikuühenduste õigusele oma arvamust väljendada.

Teiseks, kaasuses *Animal Defenders International* rõhutasid Ühendkuningriik ning EIK, et kõikidele isikutele, sealhulgas kodanikuühendustele, säilib võimalus oma vaateid teistes kanalites väljendada. Nii on Ühendkuningriigis kodanikuühendustel võimalik tellida reklaami Internetis või trükimeedias ja jagada lendlehti. EKS § 12³ lg 1 süstemaatiline tõlgendus seda ei võimalda – kodanikuühenduste jaoks oleks sisuliselt keelatud igasugune poliitiline reklaam, sest see oleks olemuslikult keelatud annetus. See tähendab, et EKS § 12³ lg 1 järgi rakenduv väljendusvabaduse riive oleks palju intensiivsem kui see, mida arutati kaasuses *Animal Defenders International*.

Kolmandaks, Ühendkuningriigi keeldu peeti õigustatuks, sest see on üldine ning kergesti kohaldatav. Üldine keeld võimaldab vältida menetluskulusid, tagab keelu kiire rakendamise ning tagab õigusselguse. EKS § 12³ lg-t 1 kohaldatakse tagantjärele, mistõttu pole see efektiivne. Poliitilist reklaami on siiski võimalik teha, kuid sellele järgnevad mõne aja pärast

sanktsioonid. Keelu rakendamine pole kiire ega efektiivne, sest selleks tuleb läbida haldus- või väärteomenetlus.

Poliitilise reklaami reguleerimine on vajalik ka avastamiseks ja tõkestamiseks korruptsiooni. Erakondade rahastamise regulatsiooni tõhususe huvides peab olema läbipaistev ka erakonna või kandidaadi heaks tehtava reklaami rahastamine. Teada peab olema, kes, millal ja millises ulatuses erakonda toetas. Samas ei õigusta see poliitilise reklaami täielikku keelustamist, vaid viitab kohustusele avaldada selleks kasutatavate vahendite päritolu, mis riivab väljendusvabadust lauskeelust vähem. Kuna korruptsiooni tõkestamiseks ja poliitika rahastamise läbipaistvuse suurendamiseks on olemas ka isikute õiguseid vähem riivav meede kui poliitilise reklaami keelamine, ei ole see proportsionaalne.

Eeltoodud põhjustel on tõenäoline, et EKS § 12³ lg 1 süstemaatiline tõlgendus riivab kodanikuühenduste väljendusvabadust ebaproportsionaalne. Juba seetõttu on selline tõlgendus põhiseadusega ilmselt vastuolus.

Lisaks on kaheldav, kas selline tõlgendus on kooskõlas ka demokraatia põhimõttega. Demokraatlikus riigis peab igaühel olema õigus mõjutada poliitikat. Seadusandja on seadnud erakondade loomisele ning nendesse kogunemisele piirangud. Erakonna eesmärgiks peab olema riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine (EKS § 1 lg 1), ent isikul võib olla soov mõjutada poliitikat, näiteks kaitsta avalikult mõnda maailmavaadet, ka ilma riigivõimu või kohalikku omavalitsust teostamata. Erakond registreeritakse, kui tal on vähemalt 500 liiget (EKS § 6 lg 2). Oma maailmavaadet kaitsta soovival isikul ei pruugi olla 500 mõttekaaslast, kellega koos erakonda luua. Seetõttu pole igaühel võimalik erakonda luua. See tähendab, et kui vaid erakondadel oleks õigus osaleda poliitiliste küsimuste arutamisel ning seda õigust poleks kodanikuühendustel, ei oleks tagatud, et igaüks saab mõjutada poliitikat.

Kui asuda seisukohale, et põhiseaduse § 48 lg 1 sätestab erakonnapõhiõiguse, mis annab erakondadele ühiskonnas erilisi kaitse, võiks selline erinev kohtlemine olla õigustatud. Kui põhiseaduse silmis pole erakonnad mitte eesmärgiks iseeneses, vaid üksnes demokraatia teostamise üheks vahendiks, siis ei ole säärane erinev kohtlemine õigustatud. Käesoleva töö peatükk 3 argumenteerib, miks on kaheldav, et põhiseadus annab erakondadele erilise kaitse.

Lõpuks pole EKS § 12³ lg 1 süstemaatiline tõlgendus kooskõlas õigusselguse põhimõttega. EKS § 12³ lg 1 süstemaatiline tõlgendus erineb märkimisväärselt sätte sõnasõnalisest tõlgendusest. Riigikohus on selgitanud, et sätted, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja panna isikule kohustusi, peavad olema selged ja täpsed.¹⁷⁶ Kuigi EKS § 12³ lg 1 ei võimalda üksinda panna isikule kohustusi, tuginevad sättele teised erakonnaseaduse normid,

¹⁷⁶ RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 22

mis on olemuslikult kohustavad või keelavad. Samuti on Riigikohus märkinud, et „eriti oluline on õigusselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasneda kriminaalõiguslikud tagajärjed.“¹⁷⁷ KarS § 402¹ alusel võib keelatud annetuse tegemine olla kuritegu. Seega peaks annetuse mõiste olema selge. EKS § 12³ lg 1 seda pole, eriti kui kasutada süstemaatilist tõlgendust.

Kokkuvõtlikult on ka annetuse mõiste süstemaatiline tõlgendus põhiseadusega vastuolus, sest piirab liigselt sõnavabadust, kohtleb kodanikuühendusi võrreldes erakondadega alusetult erinevalt ning pole selge.

4.2. Alternatiivsed võimalused annetuste reguleerimiseks

Erakonnaseaduse § 12³ lg-t 1 on võimalik tõlgendada vähemalt kahel võimalikul moel, ent kumbki tõlgendus ei ole põhiseadusega kooskõlas punktis 4.1. toodud põhjustel. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon peab leidma alternatiivse viisi sätte tõlgendamiseks. Kui sätte põhiseaduspärane tõlgendamine pole võimalik, tuleb sätet muuta.

Annetuste tegemise regulatsioon eesmärk on kaitsta demokraatia põhimõtet läbi erakondade rahastamise läbipaistvuse tagamise. Regulatsioon peab keelama erakondade sellised tehingud, mis võivad suure tõenäosusega olla korruptiivsed. Samas peavad keelud olema jõustatavad, sest vastasel korral saavad poliitilises konkurentsies eelise erakonnad, kes erakondade rahastamise regulatsiooni ei järgi. Vaidluste vältimiseks peab regulatsioon olema võimalikult selge. Lõpuks ei tohi regulatsioon liigselt piirata kellegi õiguseid. Kõiki neid tingimusi ideaalselt rahuldavat regulatsiooni on ilmselt peaaegu võimatu välja töötada.

Erakondade rahastamise järelevalve probleem ei ole unikaalne, vaid olemuslikult sarnane juhtimisprobleemidega. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 kohaselt on Eesti demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Paratamatult ei saa kogu rahvas olla kõikide otsuste tegemise juures ning riigijuhtimine tuleb usaldada väiksemale hulgale inimestele ehk rahvaesindajatele. Samas ei pruugi alati esindajate ning esindatavate huvid langeda kokku. Majandusteoorias nimetatakse seda agendiprobleemiks.

Agendiprobleemile pakutakse majandusteaduses kaks lahendust. Esiteks kaob agendiprobleem, kui esindaja ning esindatava huvid langevad kokku. Selleks peavad esindatavad valima õige esindaja või tasuma esindajale piisavalt, et ta ei riskiks esindatavate huvidest irdumisega. Teiseks on võimalik agendiprobleemi leevendada vähendades informatsiooni asümmeetriat. Kui esindatav tunneb esindaja tegevust ning tema ajendeid, on

¹⁷⁷ RKEKo 28.02.2002, 3-1-1-117-01, p 12

võimalik tuvastada esindatava jaoks kahjulikud otsused ning nende tegemist takistada. Samuti teab esindatav nii, millal on õige aeg esindaja vahetamiseks.

Samas on esindaja huvides varjata vähemalt osa informatsioonist esindatava eest. Sellisel juhul ei saa esindatav esindaja üle sama tõhusalt kontrolli teostada. Eriti suur on esindaja ajend varjata esindatava eest juhtumeid, kus ta irdub esindatava huvidest. Enamasti on see informatsioon teada veel üksnes neile, kelle huvides esindatava eesmärkidest kõrvale kaldutakse ning ka sellistel isikutel pole ajendit informatsiooni jagada.

Erakondade rahastamise järelevalve on üks agendiprobleemi rakendusi. Seetõttu on ka vähemalt üldjoontes erakondade rahastamise järelevalve probleemi lahendamise võimalused sarnased, nagu probleemi üldvormi puhul. Esiteks on võimalik erakondi ning poliitikuid tasustada nii kõrgelt, et nende ajend riskida korruptsiooniga oleks võimalikult väike. Ilmselt just sellel eesmärgil on Eesti erakondade riigieelarvelised toetused üsna kõrged. Teiseks on võimalik luua süsteem, mis ajendab erakondi, nende liikmeid ja nende toetajaid avalikustama oma tegevuse kohta informatsiooni. Seda ülesannet täidab erakondade rahastamise regulatsioon.

Erakondade rahastamise järelevalve puhul on eriti oluline ka regulatsiooni lihtsus. Mida lihtsam on regulatsioon, seda mõistetavam on see erakondadele ja rahvale ning seda kergem on teostada selle täitmise üle järelevalvet. Kui süsteemis on palju erandeid, võib tekkida probleeme piirjuhtumitega.

Põhiseadusvastasuse probleem kerkib eelkõige selliste kolmandate isikute reklaamide ja teavituste, mida peetakse annetuseks, osas. Seetõttu tuleb eestkätt uurida, milline võiks olla kohane regulatsioon selliste reklaamide jaoks.

4.2.1 Eestis seni välja pakutud regulatsioon

25. septembril 2013. aastal algatas Valdo Randpere kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 497 SE. Eelnõu kohaselt oleks täiendatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust paragrahviga, mis oleks keelanud kohaliku omavalitsuse üksusel kolm kuud enne valimispäeva reklaamis või reklaamikampaanias kasutada valimistel kandideerivat isikut. Sellel perioodil oluks keelatud igasugune kohaliku omavalitsuse mainekampaania. Kohaliku omavalitsuse eelarveliste vahendite kasutamine

valimiskampaania läbiviimiseks või teostamiseks oleks keelatud. Rikkumiste eest oleks vastutanud reklaami tellija, vahendaja või tootja ja reklaami avalik esitaja.¹⁷⁸

Eelnõu seletuskirja kohaselt on valimistel kandideerivate isikute reklaamides kasutamise piiramine efektiivne vahend piiramaks kohalike omavalitsuse vahendite kasutamist valimistel kandideerivate isikute heaks. Samuti sooviti eelnõuga vähendada kohaliku omavalitsuse mainekampaaniate politiseeritust. Mainekampaania keelu alla ei oleks seletuskirja kohaselt mahtunud kodanike teavitamine avalikest tegevustest või kohalikku elanikkonda huvitavatest teemadest.¹⁷⁹

Põhimõtteliselt on võimalik takistada kolmandate isikute poolt erakondadele ning nende kandidaatidele reklaami tegemist, keelates nende nimetamise ning kasutamise reklaamides teatud perioodil enne valimisi. Samas on küsitav eelnõus välja pakutud periood. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 35 lg 2 kohaselt lõpeb kandidaatide registreerimiseks esitamine valimispäevale eelneval 40. päeval.¹⁸⁰ Seega ei pruugi isik kolm kuud enne valimisi teada, et kandideerib valimistel. Lisaks on küsitav, miks on regulatsioon nii kitsas. Erakondade ning kandidaatide heaks tehtud reklaam pole problemaatiline üksnes siis, kui seda rahastab kohalik omavalitsus, vaid ka siis, kui seda rahastavad näiteks juriidilised isikud. Lõpuks tuleks kaaluda, kuidas suhtuda vastureklaami – erakonnavälised juriidilised isikud võivad ka kutsuda üles mitte kellegi poolt hääletama. Peaks olema selgelt reguleeritud, kas see on lubatud.

Kohaliku omavalitsuse mainekampaania keelamine võib olla otstarbekas, aga mainekampaaniat on väga keeruline eristada kodanike teavitamisest avalikest tegevustest või muudest neid huvitavatest teemadest. Seetõttu ei pruugiks säte olla praktiline. Kohaliku omavalitsuse raha ei tohiks niikuinii kasutada ühegi kandidaadi valimiskampaanias, mistõttu on viimane eelnõus väljapakutud meede sisutühi.

Eelnõu esitati esimesele lugemisele muudetud kujul. Uue sõnastuse kohaselt oleks muudetud erakonnaseadust ning reklaamiseadust. Erakonnaseaduses oleks sätestatud, et erakond ei või kasutada muuhulgas eraõigusliku juriidilisi isiku eelarvelisi vahendeid ja et valimiskampaaniaks loetakse ka reklaami reklaamiseaduse mõttes ning avalikku teavitustegevust, mis loob erakonnast, valimisliidust, üksikkandidaadist, erakonna nimekirjas kandideerivast isikust või valimisliidu nimekirjast kandideerivast isikust positiivse või negatiivse kujundi. Samuti oleks sätestatud, et erakondade rahastamise järelevalve komisjon

¹⁷⁸ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 497 SEI. 25.09.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/88d6-87fada13fabd/old> <http://www.riigikogu.ee/download/7d9deff1-8099-48a2-88d6-87fada13fabd/old> (25.04.2016)

¹⁷⁹ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 497 SEI seletuskiri. 25.09.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/55c3fb05-ee73-4657-bf12-7cfa21fbf845/old> (25.04.2016)

¹⁸⁰ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. - RT I, 22.01.2016, 8

peab võtma valmiskampaania läbiviimiseks kasutatavate avalike vahendite kasutamise selgitamiseks ja täpsustamiseks vastu juhendi. Lisaks oleks muudetud reklaamiseadust ning selles kehtestatud, et valimistel kandideeriva isiku reklaam, mida ei rahasta see isik ise või tema erakond, on keelatud.¹⁸¹

Suur osa eelnõus välja pakutud regulatsioonist oleks korranud juba kehtivaid norme. Erakonnad ei või ka ilma eelnõu vastuvõtmiseta kasutada valimiskampaaniaks eraõiguslike juriidiliste isikute vahendeid. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon võib võtta avalike vahendite valimiskampaanias kasutamise kohta vastu juhendi ka ilma õigusliku aluseta, sest see juhend ei reguleeri kellegi õiguseid.

Reklaamiseaduse välja pakutud regulatsioon võib olla põhiseadusega vastuolus. Põhiseaduse § 104 lg 2 kohaselt tuleb valimisseadused võtta vastu Riigikogu häälteenamusega. Muuhulgas on valimisseaduste üheks osaks see, milline valimisreklaam on lubatud. Seetõttu ei saa valimisreklaami keelata või lubada reklaamiseadusega, mis ei ole Riigikogu häälteenamusega vastu võetud seadus.

Valimiskampaania ega samuti näiteks poliitiline reklaam ei ole Eestis määratletud, mis tekitab mõistete kasutamisel segadust. Samas tekitab ka väljapakutud definitsioon küsimusi ning on ebamäärane. Näiteks ei ole selge, kas avalikuks teavitustegevuseks tuleb pidada igasugust avalikkusele suunatud informatsiooni kandideeriva isiku või erakonna kohta või on mõiste all peetud silmas midagi muud. Ka eelnõu seletuskiri ei anna selle kohta selgitusi.¹⁸²

Kuigi eelnõu kohti andsid selgitusi paljud erakonnad, töörühmad ning muud organisatsioonid, langes eelnõu menetlusest välja seoses Riigikogu koosseisu lõppemisega.¹⁸³ Samas leidis Riigikontroll, et eelnõu oli kohalike omavalitsuste vahendite väärkasutamisega võitlemiseks hea algatus, ehkki mitte piisav.¹⁸⁴ Tuleb nõustuda, et kolmandate isikute poolt erakondade või nende liikmete heaks tehtava reklaami reguleerimine on vajalik, aga eelnõus välja pakutud meetmed ei olnud piisavalt selged.

¹⁸¹ Erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse 497 SE eelnõu. 13.05.2014. Kättesaadav: 563-aa0d-fb5a2ec31296" <http://www.riigikogu.ee/download/7ed0882f-4929-4563-aa0d-fb5a2ec31296> (25.04.2016)

¹⁸² Erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse 497 SE eelnõu seletuskiri. 07.05.2014. Kättesaadav: 60f-9f1a-e1a255c623c3" <http://www.riigikogu.ee/download/3e80c1ea-a3cf-460f-9f1a-e1a255c623c3> (26.04.2016)

¹⁸³ Erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus 497 SE. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/88b19fbe-afde-4b9d-a5b3-4e9f10a7840a/Erakonnaseaduse%20ja%20reklaamiseaduse%20muutmise%20seadus>

¹⁸⁴ Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 13.01.2015. Kättesaadav: e/et-EE/Default.aspx" <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2342/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (20.04.2016), lk 28

4.2.2. Rahvusvahelised standardid ning teiste riikide praktika

Annetuse mõistet ei ole erakondade rahastamise rahvusvahelistes standardites kuigi põhjalikult käsitletud. Erandiks on varem viidatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2003/4, mille kohaselt on annetus igasugune erakonnale antud eelis. Seejuures ei käsitle rahvusvahelised standardid teadaolevalt üldse küsimust, kuidas tuleks reguleerida kolmandate isikute poolt korraldatud valimiskampaaniaid või mida pidada poliitiliseks reklaamiks

Kolmandate isikute poolt korraldatud valimiskampaaniaid on siiski käsitletud rahvusvaheliste organisatsioonide poolt koostatud ülevaadetes ning analüüsides. Näiteks analüüsib selliste organisatsioonide poolt tellitud reklaamide mõju erakondade rahastamise süsteemile OECD, viidates just Eestile näitena, kus kolmandate isikute reklaamid on osutunud probleemiks.¹⁸⁵ Samuti selgitatakse, et valimiskampaaniaid korraldatavaks erakonnavälisteks isikuteks võivad olla näiteks heategevusorganisatsioonid, usugrupid, maailmavaatelised ühendused ja teised, mistõttu on riigid sageli hädas poliitiliste ja apoliitiliste kampaaniate eristamisega.¹⁸⁶

Hoolimata rahvusvaheliste standardite puudumisest on mitmed riigid siiski reguleerinud kolmandate isikute poolt rahastatud valimis- või poliitilisi kampaaniaid. Seda on teinud näiteks Austraalia¹⁸⁷, Kanada, Iirimaa, Slovakkia, Ühendkuningriigid ja Ameerika Ühendriigid. Austraalias, Slovakkias ja Ameerika Ühendriikides peavad kolmandad isikud end valimiskampaania tegemiseks registreerima ning avalikustama selleks kulutatud vahendite päritolu. Kanadas, Ühendkuningriigis ning Iirimaal on lisaks seatud kolmandate isikute poolt korraldatud valimiskampaania maksumusele ka ülempiir.¹⁸⁸

Kõikidele uuritud näidetele on omane, et kolmandate isikute poolt korraldatud valimiskampaania ei ole täielikult keelatud. Ka kodanike ühendused, mis pole end erakonnana registreerinud, võivad teha valimiskampaaniat, aga peavad seejuures tagama kasutatavate vahendite läbipaistvuse ning järgima teisi valimiskampaaniatele seatud tingimusi. Selline regulatsioon saavutab sarnaselt kolmandate isikute valimiskampaania lauskeelustamisele erakondade rahastamise läbipaistvuse, aga piirab kodanikuühenduste õiguseid vähem.

¹⁸⁵ OECD. Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing 2016. Lk 26-27

¹⁸⁶ Ibid, lk 30

¹⁸⁷ G. Orr, A. Gauja. Third Party Campaigning and Issue-Advertising in Australia. Australian Journal of Politics and History. Volume 60, Number 1, 2014. Lk 76

¹⁸⁸ OECD. Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing 2016. Lk 58

Kodanikuühendustele, mis soovivad teha valimisreklaami, aruandluskohustuse panemine riivab nende õiguseid, sest suurendab halduskoormust. Samas ei ole see kohustus kuigi suur. Näiteks Ühendkuningriigis hinnatakse valimiskampaaniat tegeva kodanikuühenduse aruandluskuluks 0- 800 naela valimiskampaania kohta, sõltuvalt kodanikuühenduse suurusest ning kampaania ulatusest.¹⁸⁹

Kolmandate isikute valimiskampaaniale maksumusele ülempiiri panemise eesmärk on võrdsustada erinevate huvigruppide rolli ja võimalust mõjutada ühiskondlikus arutelu. Näiteks Ühendkuningriigis kulutab 10% kolmandatest isikutest 90% kõikide kolmandate isikute valimiskampaaniate kuludest.¹⁹⁰ Erakonnaväliste juriidiliste isikute valimiskampaaniat reguleerivad riigid peavad ilmselt samaaegselt tegema valiku, kas regulatsiooniga üritatakse saavutada ka avaliku arutelu tasakaalustatust ning sõltumatust jõukatest huvigruppidest.

4.2.3. Ettepanekud seaduse parandamiseks

Regulatsioon, mis üritab samaaegselt hõlmata nii erakondadele tehtud annetusi kui ka parteisid soodustavad valimiskampaaniaid, on viinud põhiseadusvastase olukorrani. Annetuse mõiste defineerimisel tuleb tagada, et see hõlmaks võimalikult laia ringi erakondadele loovutatud eeliseid, sest vastasel korral pole võimalik Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil nende eeliste loovutamise asjaolusid uurida ega sanktsioneerida. Samas ei tohi erakondade heaks tehtud valimiskampaania mõistet laiendavalt tõlgendada, sest see piiraks liigselt väljendusvabadust.

Erakondade rahastamise regulatsioon peab olema võimalikult lihtne, et seda ka tegelikult täidetaks ning et täitmise üle oleks lihtne teostada järelevalvet. Kui annetuse mõiste hõlmab ka erakondade heaks tehtud valimiskampaaniaid, siis ei ole see enam lihtne ning erakondade rahastamise regulatsiooni rakendamine muutub keerulisemaks.

Need argumendid kõnelevad selle kasuks, et annetuse mõiste ei peaks hõlmama erakondade heaks tehtud reklaami, vaid seda peaks reguleerima teised sätted. Sarnane seadusandlus kehtib ka teistes riikides, mida eelmises alapeatükis vaadeldi.

Termin “annetus” tuleb defineerida läbi nii väheste tunnuste kui võimalik, aga samas välistades sellest üleliigsed erakondi soodustavad hüved. Näiteks oleks võimalik määratleda annetustena kõik erakondadele või nende liikmetele antud eelised, välja arvatud vabatahtlik töö

¹⁸⁹ O. Phillips. Third Party Campaigning in Elections (as part of the Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Bill). Impact Assessment. Cabinet Office. Lk 5 (Mõjude hindamise analüüs on autori valduses)

¹⁹⁰ Ibid.

ning erakondade kajastamine. Sellise määratluse kasutusele võtmine eeldab siiski erakonnaseaduse muutmist suuremal määral, sest nii kaoksid ära annete lubatavuse kriteeriumid. Samuti oleks kasulik õigusselguse mõttes esitada seaduses näitlik loetelu annetest. Näiteks on poliitilise välireklaami mõiste juba praegu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses defineeritud kasutades loetelu erinevatest mõiste alla kuuluvatest reklaamidest, aga keelates ka „muu poliitilise välireklaami“, mis muudab loetelu lahtiseks.

Samuti peaks seadused eraldi reguleerima kolmandate isikute poolt korraldatavaid valimiskampaaniaid. Proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt peaks kolmandatel isikutel säilima õigus teha valimiskampaaniat tingimusel, et nad seejuures allutavad end vähemalt osaliselt rahastamise läbipaistvuse nõuetele. Selline meede saavutab kolmandate isikute valimiskampaaniate täieliku keelustamisega sarnaseid eesmärke, kuid riivab väljendusvabadust oluliselt vähem. Valimiskampaaniale võib seada ka maksimaalse maksumuse, ent sellisel juhul tuleks lähtuvalt demokraatia põhimõttest seada ülempiir ka erakondade kampaaniakuludele.

Regulatsioon tuleks vähemalt osaliselt kehtestada valimisseadustes. Valimiskampaania tegemine on osa õigusest kandideerida. Valimisi reguleerivad seadused tuleb põhiseaduse § 104 lg 2 kohaselt võtta vastu Riigikogu koosseisu poolthääle enamusega.

Valimiskampaania raporteerimise kohustus ei ole efektiivne, kui poliitilise reklaami või valimiskampaania mõiste pole selge. Kuigi seadusega ei ole ilmselt võimalik sellist reklaami ammendavalt kirjeldada, tuleb seda siiski üritada võimalikult selgelt teha. Üheks võimaluseks on luua seadusesse näitlik loetelu reklaamidest, mida peetakse poliitiliseks. Näiteks võib poliitiliseks reklaamiks pidada sellist teavituskampaaniat, milles osaleb valimistel kandideeriv isik, nagu pakkus välja Valdo Randpere. Siiski tuleb sellisel juhul keeldu rakendada üksnes vahetult valimistele eelneval ajal või kohustada isikuid deklareerima, et nad kandideerivad valimistel varem kui on praegu valimisseadustes ette nähtud.

Kokkuvõtlikult, kõigi võimule pürgijate kampaaniate rahastamine peab olema läbipaistev, et tõkestada ja avastada korruptsiooni. Selle nõude täitmiseks peab olema läbipaistev ka erakonna või kandidaadi heaks tehtav reklaam, mida rahastab keegi teine. Nii keeld toetada erakondi või kandidaate neid reklaamides, kui ka kohustus säärase reklaamide tellimiseks kasutatud vahendite päritolu avalikustada riivavad väljendusvabadust, aga viimane teeb seda vähem. Väljendusvabaduse riive ei tohiks olla nii intensiivne, et võtab kodanikuühenduste õiguse enda arvamust väljendada. Poliitika läbipaistvuse saavutamiseks tuleb kasutada nii mõõdukaid meetmeid, kui vähegi võimalik. Seetõttu ei tohiks muuta poliitiliste arvamuste väljendamist korruptsiooni vältimise huvides üksnes erakondade pärusmaaks, vaid võimaldada seda ka teistele isikutele, kes on valmis oma vahendite päritolu avaldama.

Selle põhimõtte seadusesse kirjutamiseks tuleb eristada erakondadele tehtud annetuste ning poliitiliste kampaaniate regulatsioon. Mõlema puhul on selgus ja jõustatavus eriti tähtsad, mistõttu oleks kasulik lisada seadusesse ka näidisloetelu võimalikest annetustest ning poliitilistest reklaamidest.

5. Kokkuvõte

Annetuse mõiste on määratletud erakonnaseaduse § 12³ lg-s 1, mille kohaselt on annetus 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.

Kuigi säte on sõnastuse poolest legaaldefiniitsioon, milles määratletakse annetus teatud tunnustele vastava hüvena, ilmnevad sätte uurimisel sellise tõlgenduse probleemid. Kui tegu oleks puhta definiitsiooniga, oleks erakonnaseaduse tähenduses annetusteks üksnes füüsiliste isikute poolt erakondadele või nende liikmetele loovutatud hüved. Juriidilise isiku poolt erakonnale loovutatud hüve poleks annetus, kuigi peaks EKS § 12³ lg 2 p 2 kohaselt olema keelatud annetus.

Annetuse mõiste süstemaatilise meetodiga uurimisel selgub, et erakonnaseaduse § 12³ lg 1 sisaldab lisaks termini definiitsioonile ka annetuse lubatavuse kriteeriumeid. Sellele viitavad nii teised erakonnaseaduse sätted kui ka seadusandja tahe normi kehtestamisel. Annetuse tunnuste ja legaalsuse kriteeriumite piiritlemisel tuleb lähtuda erakonnaseaduse eesmärgist, milleks on erakondade rahastamise läbipaistvuse saavutamine, ning sätte eeskujuks olnud mudelnormidest. Käesolevas töös selgus, et annetus erakonnaseaduse tähenduses on igasugune erakonnale või selle liikmele loovutatud hüve, välja arvatud vabatahtlik töö. Seega leidis töö esimene hüpotees kinnitust. Kõik teised sättes nimetatud tunnused on annetuse lubatavuse kriteeriumid.

Kuigi seni pole jõustunud ühtegi annetuse mõistet käsitlevat kohtulahendit, ilmneb avalike andmete analüüsimisel, et ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon rakendab sellist annetuse definiitsiooni ning et seda on õigeks peetud nii Tallinna Halduskohtus kui ka Tallinna Ringkonnakohtus. Sellise määratluse rakendamisel tuleb annetuseks pidada igasugust reklaami, mis näitab erakonda või selle liiget heas valguses, sõltumata reklaami tegemise eesmärgist. Keelatud annetuse tegemine on karistatav sõltuvalt annetuse suuruselt väär- või kuriteona.

Annetuseks peetakse sellisest määratlusest lähtuvalt igasugust erakonda või kandidaati soodustavat reklaami. Annetuseks võib olla ka selline reklaam, mille peamine eesmärk pole poliitiline. Tähtis on üksnes see, kas reklaam näitab erakonda heas valguses. Järelikult leidis kinnitust ka töö teine hüpotees.

Erakondade tegevus on põhiseadusega kaitstud. Eesti õigusteaduses valdava lähenemise, mida on tunnustatud nii kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses, kohaselt tuleneb

põhiseaduse § 48 teisest lausest erakonnapõhiõigus, mis kaitseb nii erakondade tegutsemisvabadust kui ka nõuab erakondade võrdsust. Läbi erakonnapõhiõiguse annab põhiseadus erakondadele võrreldes teiste ühingutega erilisi rolli.

Käesolev töö kritiseerib sellist põhiseaduse tõlgendust ja pakub välja alternatiivse lähenemise. Põhiseaduse sõnastusest ei tulene, et erakondi tuleks võrreldes teiste ühingute eriliselt kohelda. Ühinemisvabaduse väljatöötamisel sooviti hoiduda parteidele eelisõiguste andmisest ning jätta isikute otsustada, millises vormis soovitakse poliitilisi õiguseid teostada. Kuna erakondadel on demokraatias, nagu see täna toimib, ideede koondajate ja vahendajate roll, kaitseb erakondade tegutsemisvabadust demokraatia põhimõtte. Selle erakonnapõhiõigusega dubleerimine pole õigustatud.

Erakonnapõhiõiguse eitamine on oluline kahel põhjusel. Esiteks, erakonnapõhiõigus kaitseb erakondi võrreldes teiste ühingutega eriliselt. Ühiskonna muutudes võib erakondade roll väheneda ning ideid koondada ja vahendada teistlaadi ühingud. Erakonnapõhiõiguse jaatamine ei võimaldaks minna kaasa ühiskonna muutustega. Teiseks, erakonnapõhiõiguse jaatamine annab aluse piirata erakondade ning nende rahastamise läbipaistvuse huvides teiste poliitiliste ühenduste väljendusvabadust. Selliseks piiranguks on näiteks keeld kutsuda reklaami abil hääletama ühe või teise erakonna poolt.

Erakondade ning teiste poliitiliste ühenduste tegevust kaitseb vähemalt osaliselt ka väljendusvabadus. Demokraatia aluseks on õigus enda ideid väljendada ning pidada poliitilist debatti. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, eriti kaasuste VgT Verein ja Animal Defenders International, valguses võivad riigid piirata kolmandate isikute õigust teha erakondade heaks või nende vastu reklaami, kui see otsus on põhjalikult läbi kaalutud ning proportsionaalne. Siiski peab kõikidele isikutele jääma võimalus oma poliitilisi vaateid kaitsta ja levitada ning teha seda ka reklaami abil mõnes teises meediumis.

Ameerika Ühendriikide kohtupraktika analüüsimisel selgub, et sõnavabaduse ja erakondadele tehtavate annetuste vahel on teisigi seoseid. Muuhulgas võib asuda seisukohale, et väljendusvabadus kaitseb ka annetuste tegemist, sest annetuse tegemisega antakse avalikkusele teada oma poliitilistest vaadetest.

Annetuse mõiste sõnasõnaline ei vasta erakondade rahastamise põhiseaduslikele nõuetele. Kui annetuse mõistet tõlgendada sõnasõnaliselt nii, nagu see on seaduses sätestatud, ei ole võimalik teostada tõhusat erakondade rahastamise järelevalvet. Selline olukord on põhiseadusega vastuolus, sest riigil on demokraatia põhimõttest tulenev kohustus tagada poliitika tegelik ja näiv sõltumatus.

Ka annetuse mõiste süstemaatiline tõlgendus ei ole põhiseadusega kooskõlas. Kui pidada annetuseks igasuguseid erakondadele loovutatud hüvesid, võib annetuseks olla ka

erakonda soodustav reklaam. See tähendab, et kui mõni kodanikuühendus väljendab oma vaateid kutsudes üles hääletama ühe või teise erakonna poolt või vastu, teeb ta erakonnale annetuse. Kui sellise üleskutse esitaja on juriidiline isik või välismaalane, on tegu keelatud annetusega. Keelatud annetuse tegemine on sõltuvalt ulatusest karistatav väär- või kuriteona. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast lähtuvalt on selline väljendusvabaduse piiramine õigusvastane, sest võtab poliitilistelt ühendustelt täielikult võimaluse väljendada oma poliitilisi vaateid ning on seetõttu liiga intensiivne.

Kuna mõlemad annetuse mõiste tõlgendused on põhiseadusega vastuolus, on seda ilmselt ka erakonnaseadus ise. Seetõttu leidis kinnitust ka töö kolmas hüpotees. Põhiseadusvastase olukorra muutmiseks tuleb erakonnaseadust selles aspektis muutada. Seejuures saab lähtuda Eestis tehtud ja menetletud ettepanekutest või teiste riikide kogemustest.

Poliitilise valimiskampaania ning erakondadele annetuste tegemist tuleb selguse huvides reguleerida eraldiseisvalt ning tuues seaduses lisaks määratlusele ka näidisloetelu. Annetuse mõiste peab hõlmama võimalikult paljusid erakondadele loovutatavad hüved, et poliitika oleks läbipaistev ning sõltumatu. Kui erakondade heaks teevad reklaami kolmandad isikud, tuleb ka sellise reklaami päritolu ning rahastamine muuta läbipaistvaks. Seda on tehtud vähemalt kuues käesolevas töös analüüsitud riigis, milles erakonnavälised isikud peavad registreerima poliitilise reklaami tegemise fakti ning avalikustama selleks kulutatud vahendite allikad.

Advertisements Benefiting Political Parties as Donations for the Purposes of the Political Parties Act

Summary

A few weeks before the local government council elections of 2013, some municipalities started advertisement campaigns to promote healthy lifestyle and announced the completion of sporting facilities. The commercials featured some officials of the municipalities, who also ran at the elections. This was met with dismay among the civil society and media – the officials were thought to make use of public money in their own political interests.

In Estonia, the task of monitoring parties, candidates and election campaigns has been assigned to the Political Party Funding Supervision Committee, which issued precepts to the featured candidates. The campaigns were judged to be donations to the candidates and as such illegal – Estonian laws prohibit legal persons, including corporations and municipalities, from making donations to political parties or their members. The candidates and the municipalities did not agree and claimed that the campaigns had been organized in public interests. Thus, they challenged and later disputed the precepts.

The same problems arose in a different context in the following years. In 2014, a youth wing of a party running at the pending parliamentary elections organized a campaign to popularize their world view and to invite people to join their organization. The symbols of the party were not used, but the campaign featured some members of it that were running at the elections. In 2015, a foundation aiming to protect family values distributed leaflets that called upon the general public to vote for certain candidates and against others. As far as the public knows, the foundation has no ties to political parties, but unites a group of activists. The Political Party Funding Supervision Committee again classified the advertisements as donations to political parties and candidates.

While doing so, the Committee relied on the Political Parties Act and more specifically, its section § 12³ (1), which reads: for the purposes of this Act [*i.e. the Political Parties Act*] ‘donation’ means a financially assessable benefit, including a service, but not voluntary work, voluntarily given by a natural person who is a citizen of the Republic of Estonia or has the permanent right of residence or the status of a long-term resident in Estonia out of their assets to a political party or a member thereof for the purpose of supporting the activities of the political party.

However, there is no clarity how the provision should be construed and which acts should be considered donations for the purposes of the Political Parties Act. Due to the described incidents, these questions have become relevant and often discussed.

Making and accepting prohibited donations are misdemeanors or criminal offences depending on the value of the donation. This has also prompted questions of legality. It is doubted, whether it is truly constitutional to punish civic unions for making calls to vote for or against someone.

These issues have not been thoroughly discussed by Estonian legal scholars or litigated in the courts. This paper attempts to fill the void by providing analysis on both question.

The first chapter focuses on the definition of a donation for the purposes of the Political Parties Act. If one read the provision word-by-word, it would result in a very limiting interpretation. Pursuant to § 12³ (1) of the act, only benefits given to political parties by natural persons are considered donations. However, the purpose of the law is to restrict legal persons from funding political parties. If the benefits given to parties by legal persons do not match the definition of a donation, parties cannot be sanctioned for accepting these donations.

Such problems and the wording of some other sections of the Political Parties Act lead to the conclusion that § 12³ (1) of the Political Parties Act is not only the definition of a donation, but also provides the criteria for the legality of donations. For example, § 12³ (2) of the Political Parties Act provides that a donation that does not comply with the terms and conditions laid down in subsection (1) is prohibited. This means that § 12³ (1) of the Act cannot contain only the definition of a donation.

However, the Political Parties Act does not provide any clear indication, which elements of § 12³ (1) of the Act are part of the definition and which lay down the criteria for lawfulness of the donations. The paper continues by trying to classify the elements of the section using systematical methods of interpretation. The Political Parties Act is interpreted in the light of its purpose and the intent of its creators. This leads to the conclusion that in fact any benefit given to a political party or a member thereof, apart from voluntary work, should be considered a donation. Other elements of the provision are characteristics of lawful donations.

Even though the Political Party Funding Supervision Committee has issued several precepts that should rely on the definition of a donation, all of these have been challenged and none have entered into force. In the disputes concerning these precepts, Estonian courts must have also taken a position on the matter, but the decisions have not been published yet either. However, it is known that the Political Party Funding Supervision Committee has deemed all of the described advertisements donations and that the courts have not nullified the precepts. Thus, the committee and the courts must also have taken a systematical approach.

This interpretation infringes upon the rights of third party campaigners, who are according to the decisions not allowed to organize political campaigns prior to elections. This may infringe upon their freedom of expression and results from a reading of the constitution that provides political parties special rights in front of other unions.

Section § 48 (1) of the Estonian constitution provides that everyone has the right to form non-profit associations and federations. Only citizens of Estonia may belong to political parties. According to the prevalent interpretation of the constitution, adopted by both many legal scholars and the courts of Estonia, the provision gives grounds to a “political party right”. Not only are people allowed to assemble into parties, these parties must also be granted a freedom to act, a freedom to campaign and freedom of funding. The “political party right” is also thought to demand equal treatment of political parties. Other unions do not enjoy the constitutional guarantee of these freedoms.

This paper argues that even though the theory that the constitution provides a “political party right”, it does not really exist in the constitution of Estonia. While usually fundamental rights are clearly worded in the constitution, it does not mention the special rights of political parties. When the constitution of Estonia was drafted, the intent of the second sentence of § 48 (1) was to hamper the possibility that non-citizens, most notably members of the large minority of Russian citizens in Estonia, formed powerful parties.

Even though political parties play a very important role in Estonian democracy, this does not mean that they should be protected by a separate “political party right”. As they are means to the functioning of democracy, they also fall under the protection of the principle of a democratic state enshrined by the constitution of Estonia. However, this may change when political parties lose their importance. If the constitution is thought to also contain a “political party right”, the role of parties could not be decreased by the constitution. This was not the intent of the creators of the constitution, who explicitly stated that all forms of political associations should be equal as the form of unions to which people assemble is bound to change in time.

Estonian courts have addressed few cases regarding the right of political and third parties to organize political campaigns. Therefore, the paper turns to the elaborate practice of the European Court of Human Rights to discuss the issue. It mostly relies on the *VgT Verein Gegen Tierfabriken* and *Animal Defenders International* cases. While in *VgT Verein*, the European Court of Human Rights stated that countries are not allowed to ban political advertisements, it came to a different conclusion in *Animal Defenders International*.

This paper argues that the difference in the position mostly stems from the way that the bans were adopted. While the prohibition of political television advertisements in the case of

Animal Defenders International was carefully considered by the national parliament, this was not the case in VgT Verein. Nation states are allowed to adopt such blanket policies that infringe upon the freedom of expression, if there are no other feasibly alternatives and the benefits clearly outweigh the harms.

The paper also looks at the precedents of the United States regarding political speech and donations. By analyzing Buckley vs Valeo and Citizens United cases, it is concluded that in the United States even the act of making a donation falls under the protection of freedom of expression. The Supreme Court of the United States has eventually adopted a position that the state cannot infringe upon the freedom of expression in order to pursue an ideal of equality between parties and the groups they represent. Some ideas from these decisions can also be applied to the Estonian disputes.

In the third chapter, the paper analysis whether either of the possible interpretations of § 12³ (1) is constitutional. The grammatical approach to the section leads to the ineffective supervision of the funding of political parties. This goes against the principle of democracy, which demands fight against political corruption and at least some equality of political parties.

Furthermore, the systematic interpretation of the section is also unconstitutional. It makes political campaigning an exclusive right of political parties. As the paper argues that the constitution of the Republic of Estonia gives similar rights political parties and other unions similar rights, this has no justification. In addition, in the light of the decisions of the European Court of Human Rights, it also infringes upon the freedom of expression. The Estonian ban of these forms of political campaigning is not deliberate, but rather accidental.

The paper is concluded by analyzing some ways of substituting and amending the regulation. First of all, donations should be defined in a much clearer fashion. The definition should be distinct from the criteria of lawfulness.

Secondly, political campaigning should be regulated by a separate provision or act. Drawing from the examples of some other countries, including the United Kingdom, Australia and Canada, it is suggested that third parties should be allowed to campaign on the condition that they follow the rules of political campaigning, i.e. publish the sources of their funds. However, this implies that political advertisements should also be defined. Finally, the paper proposes that as it is very hard to come up with a clear definition of a donation or political advertisements, the definitions should also include exemplary list of some acts or services considered either donations or advertisements.

Kasutatud kirjanduse loetelu

Õigusaktid

1. Erakonnaseadus. - RT I, 12.07.2014, 39.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2
3. Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 10.12.2010, 1
4. Äriseadustik¹. - RT I, 30.12.2015, 73. § 142 lg 1
5. Raamatupidamise seadus¹. - RT I, 30.12.2015, 65.
6. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 12.03.2015, 106.
7. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. - RT I, 29.12.2011, 228.
8. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. - RT I, 12.03.2015, 44
9. Asjaõigusseadus¹. - RT I, 30.06.2015, 41
10. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 13.04.2016, 3.
11. Reklaamiseadus¹. - RT I, 11.03.2016, 7
12. Võlaõigusseadus¹. - RT I, 11.03.2016, 2
13. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. - RT I, 22.01.2016, 8

Kohtupraktika

14. Vgt Verein Gegen Tierfabriken v. Šveits, 24669/94, 28.09.2001
15. Animal Defenders International vs Ühendkuningriik, 48876/08, 22.04.2013
16. RKKKo 01.03.2006, 3-1-1-142-05
17. RKHKo 12.12.2012, 3-3-1-23-12 p 14
18. 558. U.S. Opinion of Stevens, J. Citizens United, Appellant v. Federal Election Commission. No. 08-205. January 21, 2010
19. RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14
20. TlnHKm 15.09.2014, 3-14-51298
21. TlnRnKm 10.11.2014, 3-14-51298
22. TlnHKm 29.09.2014, 3-14-51296
23. TlnRnKm 10.11.2014, 3-14-51296
24. TlnHKm 11.09.2014, 3-14-51297
25. TlnRnKm 10.11.2014, 3-14-51297
26. TlnHKm 09.09.2014, 3-14-51277

27. TlnHKm 15.09.2014, 3-14-51280
28. TlnHKm 27.05.2015, 3-15-1291
29. TlnRnKm 26.06.2015, 3-15-2191
30. RKHKm 07.05.2016, 3-3-1-57-15
31. RKÜKo 14.11.2005, 3-4-1-27-05 p 12
32. RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05
33. RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, J. Põllu eriarvamus
34. RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07
35. RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, Jüri Põllu eriarvamus
36. RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09
37. RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 Jüri Põllu eriarvamus
38. RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09
39. RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02
40. RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 13
41. RKPJKo 2.05.2005, 3-4-1-3-05 p 30-31
42. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09
43. RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12
44. Handyside v Ühendkuningriik, 5493/72, 07.12.1976
45. Mouvement Raelien Suisse v Šveits, 16354/06, 13.07.2012.
46. Mouvement Raelien Suisse v Šveits, 16354/06, 13.07.2012. Kohtunik Pinto de Albuquerque eriarvamus
47. Centro Europa 7 S.R.L. ja Di Stefano v. Itaalia, 38433/09, 07.06.2012
48. Castellis vs. Hispaania, 11798/85, 23.04.1992
49. Buckley vs Valeo, 1976. 424 U.S. 1. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html> (26.04.2016)
50. Austin vs Michigan Chamber of Commerce. 1990. 494 US 652. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.oyez.org/cases/1989/88-1569> (22.04.2016)
51. Citizens United vs Federal Election Commission. 2010. 08-205. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>
52. Citizens United vs Federal Election Commission. Roberts, C.J, concurring opinion. 2010. 08-205. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>
53. Citizens United vs Federal Election Commission. Stevens, J, dissenting opinion. 2010. 08-205. Kättesaadav näiteks aadressil: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>

- 54. RKTKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04
- 55. RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05
- 56. RKEKo 28.02.2002, 3-1-1-117-01

Teaduskirjandus

- 57. OECD. Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing 2016
- 58. M. Jakobson. Poliitdoping ehk avalike vahendite kasutamine valimisvõitluses. – Juridica 2016/3
- 59. K. Saare, U. Volens, A. Vutt, M. Vutt. Ühinguõigus I. Kapitaliühingud. Kirjastus Juura, 2015
- 60. J. Macrae. Underdevelopment and the economics of corruption: a game theory approach. - World Development. Volume 10, Issue 8, August 1982
- 61. Ü. Madise. Kas Eesti vajab parteipolitseid? - Eesti Päevaleht, 06.06.2006.
- 62. M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003/ERI
- 63. J. Agu. Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahvusvahelistele standarditele. Magistritöö, Tartu 2015
- 64. Ü. Madise. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012
- 65. Bernard Manin, The Principles of Representative Government. Cambridge University Press. Cambridge 1997
- 66. L. Sirota. “Third parties” and Democracy 2.0. McGill Law Journal, 2015
- 67. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Kirjastus Juura, 1997
- 68. Ü. Madise jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008. Lk 384-390 ja O. Kask. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 1. vlj. Tallinn: Juura 2002
- 69. R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/1
- 70. H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – Juridica 2013/2
- 71. K. M. Sullivan. Political Money and Freedom of Speech. University of California, Davis. Vol 30:663
- 72. G. Orr, A. Gauja. Third Party Campaigning and Issue-Advertising in Australia. Australian Journal of Politics and History. Volume 60, Number 1, 2014

73. O. Phillips. Third Party Campaigning in Elections (as part of the Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Bill). Impact Assessment. Cabinet Office. Lk 5 (Mõjude hindamise analüüs on autori valduses)

Muud allikad

74. K. Kangro. Savisaar ja Sarapuu vaidlustasid ERJK ettekirjutuse halduskohtus. – Postimees, 27.06.2014
75. A. Ideon. Jõudu, komisjon! – Postimees, 31.05.2014
76. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon. Komisjoni 2015. aasta tööaruanne. Tallinn, 2016. Kättesaadav: http://www.erjk.ee/sites/default/files/Tooaruanded/erjk_2015._a_tooaruanne.pdf (24.04.2016)
77. K. Kangro. Keskerakond nõuab kohtus ERJK järjekordse ettekirjutuse tühistamist. – Postimees, 16.09.2015
78. G. Beltadze. Komisjon: SAPTK-i voldikute näol oli tegu valimisreklaami ja keelatud annetusega. – Postimees, 18.03.2015
79. Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 13.01.2015. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2342/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (20.04.2016)
80. Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat, artikkel „hüve“. Kättesaadav: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=h%C3%BCve&F=M> (23.04.2016)
81. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. Soovitus REC(2003)4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel. 08.04.2003. Kättesaadav: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (23.04.2016)
82. Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 11.01.2010. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/5adf7d00-21f8-f717-8b30-d18008aa6cdd> (25.04.2016)
83. Seletuskiri erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (439 SE) juurde. 23.05.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21b6338a-f8fd-4330-9db0-8e9898fbf1f7/> (20.04.2016)

84. Sihtasutuse Perakonna ja Traditsiooni Kaitseks vastus Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni nõudele. 15. aprill 2015. (Kiri on autori valduses)
85. A. Ojasalu. Ülevaade komisjoni esimese koosseisu tegevusest. 06.04.2016. Ettekanne on järelvaadatav videona. Kättesaadav: https://www.youtube.com/watch?v=KsbV_IsZJPo (30.04.2016)
86. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties. Venice Commission. CDL-INF (2001)8. 23.03.2001. Kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)008-E.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)008-E.aspx) (30.04.2016)
87. Code of Good Practice in the Field of Political parties. Venice Commission CDL-AD(2009)21. 03.06.2009. Kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)021-e) (30.04.2016)
88. Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 655 SE I algtekst. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/d89cf1ce-8067-832a-9d5a-14b69129c68f/old> (25.04.2016)
89. Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 655 SE I. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/> (25.04.2016)
90. XI Riigikogu stenogramm. VII istungjärg. Kolmapäev, 14. aprill 2010, kell 14:00. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201004141400#PKP-6174> (23.04.2016)
91. Seletuskiri teisele lugemisel esitatud erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 439 SE juurde. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/46c0a221-5a0e-4693-a9ad-62b8db9aa288> (30.04.2016)
92. Eesti Reformierakond. Toeta. Kättesaadav: <http://www.reform.ee/toeta> (25.04.2016)
93. Eesti Vabaerakond. Annetuse vastuvõtmise ja tagastamise kord. Kättesaadav: <https://www.vabaerakond.ee/annetuse-vastuvotmise-ja-tagastamise-kord> (25.04.2016)
94. Eesti Keskerakond. Toeta Keskerakonda. Kättesaadav: <http://keskerakond.ee/et/erakonna-liikmed/toeta-keskerakonda.html> (25.04.2016)
95. Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit finantskord. Finantskorra koopia on autori valduses.
96. Kirjavahetus Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoniga. Kirjavahetus on autori valduses.

97. Tartu Ülikooli Filosoofia ja Semiootika Instituut. Ekspertiishinnang seoses Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni järelepärimisega. 08.05.2014. Kättesaadav: http://www.erjk.ee/et/dokumendiregister/otsused-ja-ettekirjutused?_view=letters_doc_download&_fileId=65ad88ef-bd89-452d-bfbc-be830e5a1de1&_docId=b1349d69-19c4-4352-8ed5-a54e9a0263ab (23.04.2016)
98. T. Kaukvere. Kruuse tasus keelatud valimisreklaami kulud. – Postimees, 08.06.2014
99. P. Puuraid. Kutseri reklaamitud ujula ei saanudki lubatud ajaga valmis. – Eesti Päevaleht, 14.07.2015
100. P. Puuraid. Keskerakond võis reklaamides kasutada keelatud annetust. – Eesti Päevaleht, 20.01.2015
101. Tõnis Mölder intervjuu Aktuaalsele Kaamerale. 15.11.2014. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/7904f13f-2178-44a0-9e55-370706d1d7b1> (19.04.2016)
102. A. Lõhmus. Odin, Uber ja kloordioksiidigrupp. Vikerraadio kolumn, 17.02.2015. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/arvamus/1da04eb2-a7cb-4039-81dd-cea1c3d180b6/alo-lohmus-odin-uber-ja-kloordioksiidigrupp> (24.04.2016)
103. U. Lõhmus jt. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Kättesaadav: <http://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>
104. Ameerika Ühendriikide põhiseadus koos kommenteeridega. Kättesaadav: <http://estonian.estonia.usembassy.gov/pohiseadus.html> (23.04.2016)
105. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon. Tulude ja kulude päringud. Kättesaadav: <http://www.erjk.ee/et/rahastamise-aruanded/erakondade-kulud?period=2015> (23.04.2016)
106. Õiguskantsleri taotlus nr 1 erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse kohta, 16.02.2007
107. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 497 SEI. 25.09.2013. Kättesaadav: 88d6-87fada13fabd/old" <http://www.riigikogu.ee/download/7d9deff1-8099-48a2-88d6-87fada13fabd/old> (25.04.2016)
108. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 497 SEI seletuskiri. 25.09.2013. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/55c3fb05-ee73-4657-bf12-7cfa21fbf845/old> (25.04.2016)
109. Erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse 497 SE eelnõu. 13.05.2014. Kättesaadav: 563-aa0d-fb5a2ec31296"

<http://www.riigikogu.ee/download/7ed0882f-4929-4563-aa0d-fb5a2ec31296>

(25.04.2016)

110. Erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse 497 SE eelnõu seletuskiri. 07.05.2014. Kättesaadav: 60f-9f1a-e1a255c623c3"

<http://www.riigikogu.ee/download/3e80c1ea-a3cf-460f-9f1a-e1a255c623c3>

(26.04.2016)

111. Erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus 497 SE. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/88b19fbe-afde-4b9d-a5b3-4e9f10a7840a/Erakonnaseaduse%20ja%20reklaamiseaduse%20muutmise%2>

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Sten Andreas Ehrlich,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

ERAKONDA SOODUSTAV REKLAAM KUI ANNETUS ERAKONNASEADUSE
TÄHENDUSES,

mille juhendaja on Ülle Madise,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2016**