

TARTU ÜLIKOOL  
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND  
ÕIGUSTEADUSKOND

Karistusõiguse osakond

Artur Lundalin

**ERAKONNA SUNDLÕPETAMINE**  
Magistritöö

Juhendaja  
Professor Jaan Ginter

Tartu  
2018

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	3
<b>1. ERAKOND NING SELLE SUNDLÕPETAMISE TEOREETILISTEST ALUSTEST</b> .. 8	
1.1. Erakonna funktsioon ning mõiste .....	8
1.2. Erakondade keelustamine .....	11
1.3. Keelatud erakonna sundlõpetamine .....	16
<b>2. KEELATUD ERAKONNAD EESTI VABARIIGIS</b> .....	23
2.1. Keelustamisest üldiselt.....	23
2.1. Vägiwald .....	28
2.2. Põhiseadusliku korra vastased erakonnad.....	33
2.2.1. Põhiseadusliku korra mõiste .....	33
2.2.2. Suunatus põhiseadusliku korra vägiwaldsele muutmisele.....	36
2.3. Territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud erakonnad.....	40
2.4. Erakonnad, kelle tegevus või eesmärgid on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätitava seadusega.....	42
<b>3. KEELATUD ERAKONDADE SUNDLÕPETAMINE EESTI VABARIIGIS</b> .....	45
3.1. Erakonna tegevuse lõpetamine EKS § 12 lg 4 alusel – kas sundlõpetamine? .....	45
3.2. Erakonna sundlõpetamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses.....	47
3.2.1. Sundlõpetamise menetluse sisu.....	48
3.2.1.1. Põhiseadusliku korra vägiwaldsele muutmisele suunatud eesmärgi või tegevuse tuvastamine .....	48
3.2.1.2. Proportsionaalsus kui vaidluse põhiküsimus .....	56
3.2.1.3. Territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud erakonna sundlõpetamine .....	60
3.2.2. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamine kui Vabariigi Valitsuse ainudiskretsioon .....	62
3.3. Muul viisil kriminaalvastutust sätitava seadusega vastuolus oleva erakonna sundlõpetamine .....	66
3.4. Potentsiaalne <i>ne bis in idem</i> riive kehtivas regulatsioonis.....	70
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	73
<b>COMPULSORY DISSOLUTION OF A POLITICAL PARTY</b> .....	79
<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b> .....	84
<b>KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA NING MUU NORMATIIVMATERJAL</b> .....	86
<b>MUUD ALLIKAD</b> .....	87

## SISSEJUHATUS

Ajalooline kogemus ilmestab selgelt demokraatia avatust ärakasutamisele tema ideoloogiliste vastaste poolt. Tolerantne ning pehme Weimari Vabariik andis “hitlerismile” ideaalse võimaluse kasutada demokraatlikke institutsioone ning regulatsioone tema antiteesi, s.t. anti-demokraatliku ideoloogia ja režiimi kehtestamiseks.<sup>1</sup> Selliselt teritas demokraatia täpselt seda nuga, millega teda hiljem selga pussitati.<sup>2</sup>

Weimari Vabariigi kogemus tõi välja väga põhimõttelise probleemi demokraatlikus mõtlemises. Oli selge, et puhtalt protseduuriline demokraatia, kus riik jääb kõikide poliitiliste vaadete suhtes neutraalseks, on määratud hukkuma – nagu organismil, millel puudub immuunsüsteem, ei olnud sellisel riigivormil vahendeid võitlemaks vaenulike ideoloogiliste rühmitustega. Samas, kui demokraatia asub represserima oma ideoloogilisi vastaseid, kas siis ei tähenda see demokraatia aluspõhimõtete ning väärtuste, eelkõige sõna- ja väljendusvabaduse reetmist? Sellisel juhul ei erineks demokraatia muudest autoritaarsetest süsteemidest, kus samuti kiusatakse oma poliitilisi vastaseid taga. Tegemist oli seega versiooniga *Theseus’*e paradoksist – ellu jäämiseks on vaja muutuda, kuid muutumise tulemusel lakatakse olemast see, mis praegu ollakse. Teisisõnu, kui demokraatia peab ellujäämiseks muutuma vähem-demokraatlikuks, kas siis saab uut vormi üleüldse pidada enam demokraatiaks?

Tänapäeval eksisteerib aga valdav konsensus nii akadeemilises kirjanduses kui ka lääne poliitilises arusaamas, et demokraatidel on õigus ning isegi kohustus piirata teatud juhtudel sõna-, väljendus- ning ühinemisvabadust selleks, et tagada demokraatliku korra kaitse, jätkusuutlikkus ning eksistents tervikuna.<sup>3</sup> See omakorda tähendab, et demokraatlik kord peab olema valmis likvideerima ka sellised eksistentsiaalsed ohud, mis on mobiliseerinud poliitiliste erakondade ning seda kaitsvate põhiõiguste ning vabaduste varjus. See on aga delikaatne küsimus, sest süsteemivastaste liikumiste represserimisega liiale minnes muututakse täpselt selliseks autoritaarseks režiimiks, mille esiletõusmist üritatakse takistada. Sellest tulenevalt, on vaja leida adekvaatne tasakaal, mis ühest küljest võimaldaks

---

<sup>1</sup> P. Cliteur. B. Rijpkema. *The Foundations of Militant Democracy. The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror* (toim. A. Ellian; G. Molier). Republic of Letters Publishing 2012 lk 232-233.

<sup>2</sup> Samas.

<sup>3</sup> G. Capoccia. *Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation*. Department of Politics and International Relations. *Annual Review of Law and Social Science*. 0:207-26, 2013 lk 210-211.

demokraatlikul riigikorral ennast kaitsta, kuid mis teisest küljest ei muudaks sõna-, väljendus- ning ühinemisvabaduse näilikeks põhiõigusteks, mille tegelik sisu on juba ammu minetatud.

Teema on rahvusvahelises kontekstis valdavalt aktuaalne. Alles 17.01.2017 otsustas Saksa Liitvabariigi konstitutsioonikohus mitte tunnistada neonatsistlikke vaateid propageerivat erakonda NDP (Nationaldemokratische Partei Deutschlands) põhiseadusvastaseks ning seega mitte allutada NDP-d sundlõpetamisele.<sup>4</sup> Konstitutsioonikohus mõõnis, et NDP tegevus ning eesmärk on kukutada Saksa demokraatlik põhikord ning asendada see autoritaarse ning etnilistele kriteeriumitele vastava riigikorraga, ent leidis ühtlasi, et kuna NDP tõenäosus saada võimule ning üleüldse realiseerida oma ambitsioone on kaduvväike, ei kujuta NDP tõsiseltvõetavat ohtu demokraatliku korra säilimisele.<sup>5</sup> Eesti Vabariigis puuduvad sarnased pretsedendid, kus poliitiline erakond oleks allutatud materiaalsetel kaalutlustel sundlõpetamise menetlusele. Ajakirjanduses kerkis korraks üles Igor Gräzini päring õiguskantsler Ülle Madisele küsimuses, kas kriminaalkorras karistatud Keskerakonna saadikud tohivad tööd jätkata Riigikogus.<sup>6</sup> Õiguskantsler sedastas, et erakonnaseadus keelab erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra või territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalseadusega, kuid ei sisalda erinormi partei kuriteo tõttu sundlõpetamiseks.<sup>7</sup> Ta siiski lisas, et kui vaadata tsiviilseadustiku üldosa ja erakonnaseadust koos, siis on võimalik, et teatud juhtudel võib kriminaalvastutus erakonna sundlõpetamise kaasa tuua.<sup>8</sup>

Käesoleva magistritöö eesmärk ongi uurida Eesti Vabariigi erakonna sundlõpetamise problemaatikat ning see toimub järgnevate uurimisküsimuste kaudu: 1) Millised erakonnad on Eestis keelatud ning mida täpsemalt tähendab keelatus kui selline; 2) Kuidas tuvastada, et erakond on keelatud; 3) Millised keelatud erakonnad on võimalik allutada sundlõpetamise menetlusele; 4) Millistel alustel, eeldustel ning kaalutlustel toimub

---

<sup>4</sup> The Independent. Germany's constitutional court rejects ban on 'neo-nazi' NPDP party – kättesaadav: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-npd-ban-federal-constitutional-court-ruling-neo-nazi-anti-semitism-refugees-racism-national-a7530806.html> [sisenetud: 10.02.2018]

<sup>5</sup> BverfG, Judgment of the Second Senate of 17, January 2017 – 2 BvB 1/13, punktid 845-1009.

<sup>6</sup> K. Kangro. Gräzin uuris, kas kriminaalkorras karistatud Keskerakond tohib olla riigikogus. Postimees 28.07.2016. Postimees – kättesaadav: <https://www.postimees.ee/3780823/grazin-uuris-kas-kriminaalkorras-karistatud-keskerakond-tohib-olla-riigikogus> [sisenetud: 12.02.2018]

<sup>7</sup> Samas.

<sup>8</sup> Samas.

erakonna sundlõpetamise menetlus; 5) Millised on kehtiva sundlõpetamise regulatsiooni iseärasused, vastuolud ning probleemid?

Töö temaatika parema fookuseerimise nimel üritatakse ühtlasi leida kinnitust hüpoteesile, et Eesti keelatud erakondade sundlõpetamise regulatsioon on seotud kriminaalõigusega, s.t. on välistatud võimalus sundlõpetada keelatud erakondasid selliselt, et puuduks igasugune kokkupuude karistusseaduse ning kriminaalmenetluse seadustikuga.

Magistritöö ulatusest – erakondade sundlõpetamise puhul tuleb eristada sundlõpetamist formaalsetel kaalutlustel ning materiaalsel kaalutlustel.<sup>9</sup> Formaalsed piirangud eksisteerivad selleks, et vältida pseudo-erakondade teket ning selleläbi vähendada poliitilises diskursuses olevat infomüra. Formaalseks piiranguks on näiteks erakonnaseaduses<sup>10</sup> (edaspidi: EKS) sätestatud 500 liikme piirang – kui liikmete arv langeb alla 500 liikme, siis võib lisaks mittetulundusühingute seaduse<sup>11</sup> (edaspidi: MTÜS) § 40 lõikes 1 nimetatud isikutele taotleda sundlõpetamise algatamist ka registriosakond (EKS § 12 lg 3). Käesolev magistritöö käsitleb selliseid sundlõpetamise aluseid vaid möödamindes ning võrdluse eesmärgil. Põhirõhk, nagu uurimisküsimustest nähtub, on täielikult materiaalsel kaalutlusel, s.t. uuritakse PS § 48 lõikes 3 ning EKS § 4 lõikes 1 sätestatud keelatud erakondade sundlõpetamise eeldusi ning tingimusi.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist ning on struktureeritud selliselt, et abstraktsematelt teemadelt liigutakse konkreetsetele probleemidele ja küsimustele. Seda silmas pidades ongi esimene peatükk pühendatud erakonna ning tema keelustamise ja sundlõpetamise teoreetiliste aluste ülevaatlikule käsitlemisele. Eesmärk on seletada erakonna lahutamatu rolli tänapäevases esindusdemokraatias, seejärel analüüsida, kuidas õigusfilosoofias ja politoloogias sisustatakse erakondade keelustamist ning kuidas keelustamise kaudu luuakse juriidiline ning poliitiline õigustus erakonna sundlõpetamiseks. Selline teoreetiline käsitlus on hädavajalik, sest käesoleva magistritöö problemaatikat ei ole võimalik mahutada üksnes õigusdogmaatilisse raamistikku.

---

<sup>9</sup> Veneetsia Komisjon. Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures. CDL-INF (2000) 1, detsember 1999 lk 15.

<sup>10</sup> Erakonnaseadus. – RT I. 12.07.2014, 39.

<sup>11</sup> Mittetulundusühingute seadus. – RT I, 09.05.2017, 21.

Teises peatükis uurin erakondade keelustamise aluseid Eesti õiguskorras. Põhiseaduslikul tasandil on absoluutse keelu all erakonnad, kelle tegevus või eesmärgid on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (põhiseaduse<sup>12</sup> [edaspidi: PS] § 48 lg 3). EKS § 4 lg 1 keelustab konkreetselt ka erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele. Siin on eesmärk seletada täpsemalt, mida iga vastav keelustatuse alus tähendab ning kuidas nad üksteisega suhestuvad. Suur rõhk on just nimelt vägivalla kriteeriumil ja kogu keelustatuse regulatsiooni seotusel kriminaalõigusega.

Kolmas peatükk on pühendatud keelatud erakondade sundlõpetamise problemaatikale. Eesmärk on uurida, milliste eelduste täitmisel on võimalik sundlõpetada keelatud erakondasid. Arutluse alla tulevad õigussemantilised probleemid, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses oleva erakonna sundlõpetamise menetluse formaalsed ning materiaalsed piirid, samuti menetluse algatamisega seonduvad põhimõttelised probleemid.

Töö kirjutamisel on tuginetud enamasti välismaisele akadeemilisele kirjandusele, Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi: EIK) ning Euroopa riikide kohtulahenditele, samuti Euroopa Nõukogu ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide poolt väljastatud juhenditele. Kodumaisele kirjandusele, kohtupraktikale ning muudele allikatele tuginetakse võrdlemisi vähe, kuna vastav kirjandus suurel määral puudub. Töös on kasutatud võrdlevat, empiirilist ning kvalitatiivset meetodit.

Praegu ning ilmselt ka lähitulevikus ei ole tõenäoline, et tekiks erakondade kujul organiseerunud poliitilisi rühmitusi, kes suudaksid esitada tõsiseltvõetava väljakutse Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale, suveräänsusele või demokraatlikule olemusele. Seda silmas pidades mõonab käesoleva magistritöö autor, et erakonna sundlõpetamine ei ole ilmselt kõige pakilisem probleem Eesti õigus- ning poliitikamaastikul, ent sellest hoolimata kannab see väga põhimõttelist ning eksistentsiaalset tähtsust. Probleeme on alati parem ennetada kui neid tagant järele lahendada. Kui kunagi peaks erakonna näol oht tekkima, siis on juba hilja hakata lahendama sundlõpetamise regulatiivseid probleeme – ohu

---

<sup>12</sup> Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

likvideerimiseks on vaja selgelt läbimõtestatud ning analüüsitud kaitseinstrumente, mille rakendamisel ei tekiks mitmetimõistetavust või muid tõlgenduslikke probleeme.

Märksõnad: partei; erakond; erakonna sundlõpetamine; demokraatia; keelustamine.

# 1. ERAKOND NING SELLE SUNDLÕPETAMISE TEOREETILISTEST ALUSTEST

## 1.1. Erakonna funktsioon ning mõiste

Tänapäevast esindusdemokraatiast iseloomustab laiapõhine valijaskond, poliitiliste vaadete pluralism ning nendevaheline konkurents. Rahva tasandil ei ole üksikisikul võimalik oma seisukohta maksma panna ilma liitlasteta, mistõttu on vaja organiseeruda ning osaleda edukalt valimistel.<sup>13</sup> Seda vajadust rahuldavadki erakonnad, mis koondavad ning mobiliseerivad kodanikke teovõimelisteks üksusteks eesmärgiga mõjutada poliitilise tahte kujunemist vastavalt oma eesmärkidele ning programmidele.<sup>14</sup> Selle ülesande täitmiseks rakendavad erakonnad erinevaid poliitilisi õigusi ning vabadusi, sealhulgas ühinemise, sõna- ja väljendusvabadust. Sisuliselt võibki erakonna kolme funktsiooni: organiseerida ning mobiliseerida kodanikke koherentseks poliitiliseks liikumiseks, esindada neid riiklikes institutsioonides ning teostada nende nimel võimu.<sup>15</sup>

PS-s ei ole erakonna mõistet defineeritud, vaid see on jäetud Riigikogu ülesandeks.<sup>16</sup> Erakond (partei) on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mis on registreeritud ning mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine (EKS § 1 lg 1). Erakond opereerib mittetulundusühingu vormis ning erakonnale laieneb MTÜS niivõrd, kuivõrd EKS ei sätesta teisiti (EKS § 1 lg 2). Sellest tulenevalt, ei või erakonna eesmärgiks või põhitegevuseks olla majandustegevuse kaudu tulu saamine ning tulu võib kasutada üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Kasumi jaotamine oma liikmete vahel ei ole lubatud (MTÜS § 1 lõiked 1 ja 2). Erakonna mõiste ei hõlma esinduskogu kohtadele pretendeerivaid muid ühendusi, näiteks seltsinguna opereerivaid valimisliite.<sup>17</sup>

Erakonna kui poliitilise ühenduse asetamine mittetulundusühingu kehami alla on tekitanud Eesti juriidilisel maastikul teatavaid õigus- ning poliitikafilosoofilisi pingeid. Põhiseaduse Assambleel kui ka erakonnaseaduse eelnõu arutelul Riigikogus põrkusid kaks põhimõttelist

---

<sup>13</sup> M. Ernits. Põhiõigused, Demokraatia, Õigusriik. Tartu Ülikooli kirjastus 2011, lk 291.

<sup>14</sup> U. Volkman. Erakonna Funktsioon ja Mõiste Saksamaa Põhiseaduses. Juridica 2003, lk 19-21.

<sup>15</sup> N. Bos. Restricting Democracy for the Sake of Democracy. Explaining Extreme-Right Party Ban Initiations in the Netherlands and Germany. Radboud University Nijmegen 2014, magistratöö, lk 9.

<sup>16</sup> S. A. Ehrlich; O. Kask. Põhiseaduse § 48 kommentaar, kumm 15 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>17</sup> Samas, kumm 11.

seisukohta erakonna olemusest.<sup>18</sup> Esimese kohaselt on erakond vaid üks võimalik kodanike poliitilise ühenduse vorm, mis ei vaja erilist kaitset – tegemist on mittetulundusühingute alaliigiga.<sup>19</sup> Teise seisukoha järgi on erakond küll eraõigusliku ühingu üks vorme, kuid peale selle on see demokraatia aluspõhimõtte oluline osa.<sup>20</sup> Vaidlused erakondade vajalikkuse ja rolli üle demokraatias ei ole loomulikult midagi uut. 18-ndal sajandil peeti erakondasid ühiskonda lõhestavateks ning killustavateks rühmitusteks, mis ei edenda üldist hüve, vaid üksnes mingi konkreetse grupi huve laiema rahva arvelt.<sup>21</sup> 20-ndal sajandil ei tajutud enam erakondasid negatiivselt, ent tegemist oli jätkuvalt juriidiliselt reguleerimata ühingu vormiga. Erakonnad ei olnud isegi mainitud enamiku riikide põhiseaduses, kui just erandina välja jätta Weimari põhiseadus, mille paragrahv 130 sätestas, et ametnikud ei tohi olla allutatud erakonna käskudele ega kuuluda erakondadesse.<sup>22</sup>

Tänaseks on erakonnad muutunud parlamentaarse demokraatia lahutamatuks osaks ilma milleta on demokraatia toimimine mõeldamatu. Eesti kontekstis avaldub see eelkõige PS § 48 lõikest 1 tuletatud erakonnapõhiõiguse kaudu, mis tagab erakondadele teistest ühingutest (mh valimisliitudest)<sup>23</sup> ulatuslikuma kaitse, näiteks erilise õiguse määrata oma programm, seda ühiskonnas propageerida ning koguda selleks annetusi<sup>24</sup> - seda hoolimata tõdemusest, et PS erakonnapõhiõigust ei maini ega sätesta sõnaselgelt, et erakonda kuulumine oleks kaitstud rohkem kui kuulumine teistesse ühingutesse ning liitudesse.<sup>25</sup> Erakonnapõhiõiguse koosneb erakonnavabadusest ning erakonnavõrdsusest. Erakonnavabadus sisaldab nii asutamise- kui ka tegevusvabadust. Tegevusvabaduse sisuks on erakonna vabadus määratleda oma poliitilised eesmärgid, vabadus levitada oma vaateid ning koguda oma tegevuseks rahalisi vahendeid. Erakonnavõrdsuse sisuks on erakondade võimaluste võrdsus, s.t. poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausad mängureeglid.<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> M. Ernits, lk 288.

<sup>19</sup> Samas.

<sup>20</sup> Samas.

<sup>21</sup> Y. Mersel. Hans Kelsen and Political Parties. 39, Isr. L. Rev. 158 (2006), lk 162-165.

<sup>22</sup> Samas.

<sup>23</sup> Siinkohal võib siiski küsida, kas erakonnapõhiõiguse selline sisustamine on põhjendatud? Ka valimisliidud võivad määratleda oma poliitilise programmi, levitada oma ideoloogiat ning koguda annetusi. Käesoleva magistritöö autori hinnangul erakonnapõhiõiguse essentsiaalne sisu ei seisne vaid asutamise- ning tegevusvabaduses, vaid et need vabadused on konkreetselt erakondade puhul intensiivsemalt kaitstud võrreldes muude erakonna-sarnaste ühingute, sh valimisliitude puhul.

<sup>24</sup> Viide 16, Põhiseaduse § 48 kommentaar, komm 10.

<sup>25</sup> Samas.

<sup>26</sup> RKPJK 3-4-1-3-07, punkt 13.

Sellele lisaks, on Riigikohus määratlenud Eesti parlamentaarset demokraatiat erakonna-demokraatiaks,<sup>27</sup> tuletades selle PS § 1 lõikes 1 sätestatud demokraatia printsiibist. Sellisena on erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia.<sup>28</sup> Sarnast seisukohta on kinnitanud ka õiguskantsler – selleks, et rahva kui kõrgeima võimukandja tahe saaks valimiste kaudu realiseeruda, on vaja seda kujundada. Seda ülesannet täidavad ühiskonnas erakonnad. Põhiseaduse demokraatia on ühtlasi ka erakonnademokraatia, mistõttu erakonnad omavad põhiseaduslikku staatust, millega on määratletud erakondade roll poliitilises süsteemis ja nende ülesanded ühiskonnas.<sup>29</sup>

Erakonna lahutamatu rolli parlamentaarse demokraatia realiseerimisel on mööndud ka EIK-s. *United Communist Party of Turkey and Others* lahendis sedastas EIK, et poliitilised erakonnad omavad põhimõttelist tähtsust esindusdemokraatia adekvaatseks funktsioneerimiseks. Poliitilises sfääris on riik kohustatud läbi viima perioodilised vabad valimised ning looma tingimused erinevate poliitiliste seisukohtade väljendumiseks ning seega rahva poliitilise tahte kujundamiseks. Seda kohustust ei ole aga võimalik täita ilma konkureerivate erakondadeta, kes koondaksid rahva kollektiivses mitmekesisuses olevad poliitilised vaated ühtseks koherentseks tervikuks. Vahendades oma valijate poliitilist tahet nii institutsionaalsel kui laiema ühiskondlikul tasandil, on erakonnad poliitilise diskursuse toimimise möödapääsematuks eelduseks ilma milleta on demokraatliku ühiskonna adekvaatne toimimine mõeldamatu.<sup>30</sup> Meetmed, mida rakendatakse erakondade vastu, mõjutavad seega mitte ainult ühinemisvabadust, vaid demokraatiat tervikuna. Kuna EIÕK artiklis 10 sätestatud sõna- ning väljendusvabadus on artiklis 11 sätestatud ühinemisvabaduse üheks eesmärgiks, mängivad erakonnad põhimõttelist tähtsust poliitilise pluralismi ning konkurentsi tagamisel.<sup>31</sup>

Akadeemilises kirjanduses on siiski täheldatud erakonna tähtsuse vähenemist ning tema üksikute funktsioonide järk-järgulist üle võtmist organisatsioonide poolt, mis ei taotle otsest ligipääsu võimupositsioonidele. NGO-d, ajakirjandus ning laiem meedia, samuti otse-

---

<sup>27</sup> RKPJK 3-4-1-3-05 punkt 30.

<sup>28</sup> Samas, punkt 31.

<sup>29</sup> Viide 26, samas.

<sup>30</sup> EIKo 41340/98, 41342/98, 41343/98, *Refah Partisi and Others v. Turkey*, punktid 87-89.

<sup>31</sup> EIKo 19392, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* punktid 42-44.

demokraatia mehhanismid (näiteks referendumid) vähendavad erakondade rolli poliitilise tahte kujundamisel.<sup>32</sup> Eesti Vabariigi kontekstis on esile tõstetud teatavad kodanikualgatused – näiteks Sihtasutus Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks ning MTÜ Sõbralik Eesti – mille võimekus mõjutada avalikku arvamust on oluliselt suurem võrreldes mõningate erakondadega.<sup>33</sup> Samuti on üha kriitilisemalt hakatud suhtuma erakonnapõhiõigusesse ning selle teoreetilisse õigustusse – eelkõige avaneb see kahtluses, kas nimetatud põhiõigust on üldse võimalik PS-st tuletada arvestades erinevaid tõlgenduskaanoneid ning õigusloomelist konteksti.<sup>34</sup>

Olenemata eeltoodud mööndustest, omavad erakonnad endiselt essentsiaalset rolli parlamentaarses demokraatias. Olles poliitilisel areenil põhimängijad, ei saa erakondasid taandada üheks eraõiguslikuks ühenduseks teiste kõrval – tegemist on ainsate ühendustega, kes mitte ainult ei legitimeeri erinevaid ideoloogiaid, vaid omavad suutlikkust ka neid ellu viia.<sup>35</sup> See aga ei tähenda, et erakonnad oleksid poliitiliselt ning juriidiliselt puutumatud. Ühinemisvabadus ei ole absoluutne ning selle piiramine võib olla teatud tingimustel vajalik – näiteks olukorras, kus teatud poliitiline erakond väljub lubatava diskursuse raamidest ning asub oma programmi ellu viima vägivaldselt, seades sellega ohtu demokraatliku režiimi jätkusuutlikuse ning avaliku korra kaitse. Enamikes demokraatlikes süsteemides eksisteerivad teatavad mehhanismid, mille eesmärgiks on piirata just nimelt selliste erakondade poliitilisi vabadusi, kelle eesmärk või tegevus kujutab eksistentsiaalset ohtu riigikorrale üldiselt või selle mõnele aluspõhimõttele. Selliseid erakondasid nimetatakse n.ö. keelatud erakondadeks.

## 1.2. Erakondade keelustamine

Demokraatia alaliseks probleemiks on selle avatus ideoloogilisele ärakasutamisele – nähtus, kus poliitilise süsteemi poolt tagatud õigusi ning vabadusi kasutatakse tema enda vastu.<sup>36</sup> Euroopa ajaloos on selgeid näiteid sellest, kuidas totalitaarsed liikumised on poliitiliste

---

<sup>32</sup> Y. Mersel. The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 4, Issue 1, 1 Jaanuar 2006, lk 91.

<sup>33</sup> S. A. Ehrlich. Erakonda Soodustav Reklaam kui Annetus Erakonnaseaduse Tähenduses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2016, lk 35.

<sup>34</sup> Viide 16, Põhiseaduse § 48 kommentaar, komm 10.

<sup>35</sup> Y. Mersel (viide 32), samas.

<sup>36</sup> P. Cliteur. B. Rijpkema. *The Foundations of Militant Democracy. The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror* (toim. A. Ellian; G. Molier). Republic of Letters Publishing 2012, lk 232-233.

erakondade kujul tulnud võimule ning seejärel kasutanud oma positsiooni demokraatliku riigikorra kaotamiseks.<sup>37</sup> Tõepoolest, pärast Weimari Vabariigi tragöödiat on suurt tähelepanu pööratud viisidele, kuidas demokraatlik režiim saaks ennast kaitsta anti-demokraatlike ning muude eksistentsiaalsete ohtude eest. Üheks selliseks kaitsemeetmeks on süsteemivastaste liikumiste (eelkõige erakondade) keelustamine.

Keelustamise kaudu määratleb seadusandja, millised erakonnad võivad demokraatlikus protsessis ning poliitilise tahte kujundamises osaleda ning millised mitte. Keelatud erakonnad lülitatakse demokraatlikust konkurentsist välja kas osaliselt või täielikult erinevate piirangute ning repressioonide kaudu – näiteks keeldutakse erakonda registreerimast, rakendatakse rahalisi sanktsioone, välistatakse erakonna õigus esitada valimistel kandidaate, piiratakse riigieelarvelist rahastust või kõige intensiivsemal juhul, allutatakse erakond sundlõpetamisele. Kuna erakonnad esindavad mingi konkreetse valijasgrupi poliitilisi huve, tähendab erakonna keelustamine ühtlasi tervete rahvagruppide marginaliseerimist ning võõrandumist demokraatlikust protsessist. Sellise poliitilise süsteemi kontekstis, mis väidab end põhinevat sõna-, väljendus- ning ühinemisvabadusel, samuti poliitilisel pluralismil, kõlab erakondade keelustamine paradoksaalselt. Pigem on selline meede omane autoritaarsetele režiimidele kui liberaalsetele demokraatiatele ning sellist kriitikat on n.ö. iseennast kaitsva demokraatia<sup>38</sup> (*militant democracy* ingl. keeles)<sup>39</sup> kontseptsioonile kirjanduses just nimelt ette heidetud.<sup>40</sup> Eelnimetatud pinge ületamiseks tuleb leida alused, mis ühest küljest õigustaksid erakondade keelustamist, ent mis teisest küljest ei seaks kahtluse alla demokraatliku riigikorra legitiimsuse ning pühendumuse poliitilisele pluralismile. Pakutud lahendused varieeruvad sõltuvalt sellest, millist demokraatia mudelist lähtutakse<sup>41</sup> – kas substantiivsest või protseduurilisest.<sup>42</sup> Sellest tulenevalt, toimub tänapäeval enamikes riikides erakondade keelustamine kas ideoloogilistel või diskursiivsetel või mõlemal kaalutlustel.

---

<sup>37</sup> Refah Partisi (viide 30), p. 99.

<sup>38</sup> Keeruline on leida eesti keelset vastet antud fraasile. Originaalne fraas tuleneb üldsegi saksa keelest (*wehrhafte Demokratie*). Mõned autorid on välja pakkunud veel “*vigilant*” või “*watchful*”. Eesti keeles pakub käesoleva magistritöö autor välja fraasi “ennast kaitsev demokraatia”.

<sup>39</sup> K. Loewenstein. *Militant Democracy and Fundamental Rights I*. *The American Political Science Review*. Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937), lk-d 430-432.

<sup>40</sup> C. I. Acetti; I. Zuckerman. *What’s wrong with militant democracy?* *Political Studies* 2017, Vol. 65 (IS) 182-199, lk 184-189.

<sup>41</sup> K. Törnström. *The Democratic Dilemma: Dissolution of Political Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. Magistritöö. Faculty of Law, Lund University 2014, lk 11-13.

<sup>42</sup> Substantiivne ning protseduuriline demokraatia on ülevaatlilikult käsitletud järgmistel lehekülgedel. Spetsiifilisemaks käsitluseks vt: G. H. Fox; G. Nolte. *Intolerant Democracies*. *Harvard international Law Journal*. Vol 36, Nr. 1, Winter 1995, lk 14-20.

Ideoloogiline keelustatus viitab regulatsioonile, kus erakond keelustatakse puhtalt maailmavaatelistel kaalutlustel sõltumata sellest, kas erakond edendab oma vaateid rahumeelsel demokraatlikul teel või mitte. Täpselt seda tegi Saksamaa konstitutsiooni kohus, kui ta sundlõpetas SRP (Socialistische Reichspartei Deutschland) ning KPD (Kommunistische Partei Deutschlands). Saksa konstitutsioonikohus tugines sundlõpetamisel asjaolule, et mõlema erakonna eesmärgid olid vastuolus liberaalse demokraatliku korraga – seda just nimelt substantiivses, mitte protseduurilises mõttes. Konstitutsioonikohus määratles liberaalset demokraatlikku korda kui normatiivset süsteemi, mis seisneb inimõiguste, eelkõige õiguse elule ning enesemääratluse austamises, rahva suveräänsusel, võimude lahususel, riiklikul vastutusel, seaduspõhisel administratsioonil, sõltumatul kohtuvõimul ning multipartei printsibil, kus on tagatud võrdne konkurents, areng ning opositsioon.<sup>43</sup> Kuna nii SRP kui ka KPD eesmärk oli asendada eelnimetatud poliitiline kord vastavalt natsionaalsotsialistliku ning kommunistliku alternatiiviga, oli mõlema erakonna tegevus suunatud liberaalse demokraatliku korra vastu. Sellest tulenevalt, tunnistas konstitutsioonikohus nii SRP kui ka KPD põhiseadusliku korra vastaseks ning määras nad sundlõpetamisele. SRP sundlõpetati 12.11.1952 ning KPD 4 aastat hiljem 1956. Keelustamise ideoloogilisele põhjendatusele viitab ka tõdemus, et KPD näol oli tegemist marginaalse erakonnaga, mis oli aeglaselt juba suremas – erakond sai Lääne-Saksamaa 1953 aasta valimistel üksnes 2,2% häältest. Erakond seega ei kujutanud mitte mingit tõsiseltvõetavat ohtu demokraatlikule korrale.<sup>44</sup>

Ideoloogilise keelustatuse moraalne õigustus tugineb substantiivse demokraatia kontseptsioonile, mille kohaselt demokraatia on midagi enamat, kui võimalus ning vabadus valida oma valitsejad. Eelkõige põhineb see eelnevalt nimetatud hüvedel, nagu inimväärikus, inimõigused, vabadus, võrdsus jne. Kõik poliitilised püüdlused, mis seavad kahtluse alla eelnimetatud väärtused, ei vääri poliitilist platvormi oma anti-demokraatliku

---

<sup>43</sup> P. Franz. *Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison*. Boston College International and Comparative Law Review 1982, Vol 5, Issue 1, lk 57.

<sup>44</sup> 17.02.2017 tehtud NDP keelustamist ning sundlõpetamist puudutavas otsuses Saksamaa konstitutsioonikohus siiski taganes seisukohast, et tõsiseltvõetava ohu puudumine ei välista erakonna sundlõpetamist. Kui erakonna võimalusi saavutada oma põhiseadusvastased eesmärgid on suuresti perspektiivitud, siis puudub vajadus kaitsta põhiseaduslikku korda erakonna keelustamise kaudu. Vt viide 5, punkt 586 – “The Senate does not concur with the deviating opinion set out in the judgement in the case of the Communist Party of Germany, which held that the lack of any prospect, as far as humanly measurable, that the political party will be able to realise its unconstitutional aims at any time in the foreseeable future does not bar a prohibition of the party (cf. BverfGE 5, 85 <143>)”

iseloomu tõttu ning riigil on igati õigustatud rakendada erinevaid repressioone sellise erakonna tegevuse piiramiseks. Seda tüüpi keelustatus tekitab aga tõsiseid teoreetilisi pingeid demokraatia alusväärtuste ning põhimõtetega – kuidas on võimalik, et poliitiline süsteem, mis peaaegu et sakraliseerib poliitilist sõna- ning väljendusvabadust, asub keelustama erinevaid maailmavaateid ning ideoloogiaid? Saksa konstitutsioonikohus selgitas, et kuigi riik ei saa keelustada poliitiliste doktriinide hoidmist ning väljendamist, ei pea riik siiski edendama teatavaid riigivastaseid ideoloogiaid konstitutsiooniliste institutsioonide, sh erakondade kaudu, ning võib nad välja lülitada poliitilise tahte kujundamise protsessist.<sup>45</sup> Isegi rahva enamuse toetus ei legitimeeriks keelustatud erakondade poolt propageeritud eesmärke.<sup>46</sup> Siiski, taolised seletused ei ole suutnud lõplikult kooskõlastada ideoloogilist keelustamist sõna- ja väljendusvabadusega, rääkimata poliitilise pluralismi ning võrdse erakondliku konkurentsi printsiibiga. Sellel põhjusel eelistab teatav hulk uurijaid diskursiivset keelustamise kriteeriumit.<sup>47</sup>

Diskursiivne keelustatus viitab regulatsioonile, kus keelatud erakonda ei represseerita mitte tema ideoloogiliste eesmärkide poolest, vaid hoopis lähtudes sellest, kuidas see erakond poliitilises protsessis osaleb. Tüüpiliseks näiteks on selliste erakondade keelustamine, kes viivad oma ideoloogiat ellu rakendades poliitilist vägivalda, terrorismi, vaenuõhutamist ning hirmuõhkkonna loomist. Nimetatud lähenemist toetab Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon, mis oma 1999. aasta erakondade keelustamise ning sundlõpetamise juhendis leidis, et erakonna sundlõpetamist õigustavad vaid kõige ekstreemsemad asjaolud. Keelustamine ning sundlõpetamine on õigustatud vaid siis, kui erakond õhutab vägivalda või kasutab seda poliitilise instrumendina võimu haaramiseks ning demokraatliku korra kukutamiseks.<sup>48</sup> *Refah Partisi* (Welfare Party) v. *Turkey* lahendis leidis EIK, et erakond, mille juhid õhutavad vägivalda, on allutatav legitiimsele sundlõpetamisele. Sellel kaalutlusel sundlõpetati erakond Batasuna oma sidemete tõttu Hispaania terroristliku rühmitusega *Euskadi Ta Askatasuna*, mille liikmed pani toime poliitilisi mõrvu, õhutasid vaenu ning levitasid Baski regioonis hirmuõhkkonda ning poliitilist terrorit.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> P. Franz (viide 43), lk 58.

<sup>46</sup> Samas.

<sup>47</sup> Acetti, Zuckerman (viide 40), lk 193-195.

<sup>48</sup> Veneetsia Komisjon. Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures. CDL-INF (2000) 1, detsember 1999, lk 4.

<sup>49</sup> T. Ayres. Batasuna Banned: The Dissolution of Political Parties Under the European Convention of Human Rights. Boston College International and Comparative Law Review 2004, Vol 27, Issue 1, lk 99-103.

Diskursiivne lähenemine põhineb protseduurilisel demokraatia kontseptsioonil, mida iseloomustab absoluutne sõna- ning väljendusvabadus. Kõikidel ideoloogilistel liikumistel ning rühmitustel on õigus ühineda ning konkureerida valijate hääle pärast eeldusel, et järgitakse võrdseid ning õiglasi konkurentsireegleid. Kui aga mõni erakond nendest reeglitest kinni pidada ei soovi ning hakkab oma poliitilisi ambitsioone realiseerima läbi poliitilise vägivalda või muu õigusrikkumise, siis on riigil õigus see erakond keelustada ning piirata tema tegevust. Seda eelkõige põhjusel, et saades õigusrikkumise tulemusel ebaausaid eeliseid, on erakonnal parem positsioon mõjutada demokraatlikku protsessi. Poliitilise tahte kujunemine sellises olukorras on aga moonutatud, kuna see ei toimunud võrdse ning õiglase poliitilise konkurentsi tingimustes. Sellise keelustamise laiem eesmärk on seega vältida poliitilist ekstremismi, motiveerida erakondasid hoidma oma poliitilist tegevust seaduslikkuse piirides ning säilitama üldist ideoloogilist mõõdukust selleks, et nad saaksid poliitilisel areenil oma tegevust jätkata. Diskursiivse lähenemise suur eelis seisnebki selles, et see ei tekita iseennast kaitsvale demokraatiale omaseid teoreetilisi pingeid. Kuna erakondasid ei keelustata teatavate maailmavaadete omamise ning propageerimise eest, vaid hoopis vägivalda, vaenu õhutamise, hirmukeskkonna loomise või muu sarnase õigusrikkumise pärast, säilib maksimaalselt sõna- ja väljendusvabadus koos sellest tuleneva poliitilise pluralismi ning konkurentsiga. Sellises süsteemis tõepoolest puudub nn õigus revolutsioonile, kuna on tagatud rahumeelne võimuvahetus olenemata selle ideoloogilistest implikatsioonidest.<sup>50</sup> Ühtlasi tähistab see tõdemus ka diskursiivse süsteemi nõrkust, kuna see ei saa välistada populistlike ning anti-demokraatlike jõudude võimule tulekut mittevägivaldsel teel.

Kui vaadata EIK praktikat, on kohus avatud nii ideoloogilistele kui ka diskursiivsetele kaalutlustele. Nimelt, erakond võib taotleda muutust seadustes või riigi institutsionaalsetes struktuurides siis, kui on täidetud kaks tingimust: 1) muutuse taotlemiseks kasutatavad vahendid on seaduslikud ning demokraatlikud; 2) taotletav muudatus ise peab olema kooskõlas demokraatia põhimõtteliste printsiipidega.<sup>51</sup> Sellest järeldub kogumis, et erakond, mille juhid õhutavad vägivalda või mis propageerib demokraatiaga sobitamatu ideoloogiat või mis on üldiselt suunatud demokraatliku riigikorra ning selles sisalduvate põhiõiguste

---

<sup>50</sup> P. Franz (viide 43), lk 85.

<sup>51</sup> EIKo 22723/93; 22724/93; 22725/93, Yazar and Others v. Turkey, punkt 49.

ning – vabaduste kaotamisele, ei saa tugineda Euroopa Inimõiguste Konventsioonis olevatele sätetele eesmärgiga kaitsta ennast riiklike repressioonimeetmete eest.<sup>52</sup>

Kokkuvõtlikult, nii ideoloogilise kui ka diskursiivse keelustamise puhul on eesmärk tuvastada ja määratleda süsteemivastased jõud ning luua moraalne ja juriidiline alus nende repressioonimeetmete rakendamiseks ning nende tegevuse laiemaks piiramiseks.

### **1.3. Keelatud erakonna sundlõpetamine**

Kõikidest võimalikest viisidest, kuidas riik saab keelatud erakondadele reageerida, on sundlõpetamine kõige intensiivsem ning rangem meede. Erinevalt vähem piiravatest vahenditest, kujutab sundlõpetamine endast poliitiliste õiguste ning vabaduste piiramist kõige totaalsemal viisil läbi erakonna tegevuse sunniviisilise lõpetamise ning erakonna kui juriidilise isiku likvideerimise.<sup>53</sup> Sellega kaasneb erakonna lõplik eraldamine valimistelt, avaliku võimu teostamiselt ning üleüldse avalikust sfäärist. Piltlikult öeldes, ongi tegemist erakonna kui juriidilise isiku surmanuhtlusega. Arvestades sundlõpetamise intensiivset mõju, tekib küsimus, et missugustel asjaoludel ning tingimustel oleks sellise meetme rakendamine õigustatud.

Võrdleva analüüsi tulemusel on Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon tuvastanud, et Euroopa Komisjoni liikmesriikide õigussüsteemides on võimalik erakondasid allutada sundlõpetamisele järgnevatel alustel:<sup>54</sup>

- riigi eksistentsi või suveräänsuse ohustamine;
- demokraatliku korra ohustamine;
- territoriaalse terviklikkuse ohustamine;
- sotsiaalse, etnilise või usulise viha õhutamise;
- etnilise diskrimineerimise propageerimine;
- vägivalda kasutamine või sellega ähvardamine;

---

<sup>52</sup> Refah Partisi (viide 30), punkt 98.

<sup>53</sup> A. Bourne. The Proscription of Parties and the Problem of Militant Democracy. RUC Roskilde University 2011, lk 10.

<sup>54</sup> Veneetsia Komisjon. Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey. CDL-AD (2009) 006, lk 6.

- natsism või fashism;
- seosed kuritegevusega;
- seosed militaarsete või paramilitaarsete organisatsioonidega;
- salajaste ja/või õõnestavate meetmete kasutamine;

Tegemist ei ole ammendava loeteluga, kuid see illustreerib siiski õiguslike aluste varieeruvust – loetelus leidub nii ideoloogilisi kui ka diskursiivseid aluseid erakondade keelustamiseks ning sundlõpetamiseks. Enamikes riikides siiski niivõrd suurt kataloogi ei ole ja piirdatakse vaid ühe või kahe laiema alusega – alus ise sõltub riigi ajaloolisest kogemusest ning kontekstist,<sup>55</sup> kuid ilmselt ka demokraatia erinevatest tõlgendustest, s.t. kas siis protseduurilisest või substantiivsest arusaamast. Sellest tulenevalt, varieeruvad vastavalt ka erakonna keelustamisele ning sundlõpetamisele antavad moraalsed, poliitilised ning juriidilised põhjendused ja õigustused.

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon on oma erakondade keelustamise ning sundlõpetamise juhendis rõhutanud, et erakonna keelustamine ning sunniviisiline likvideerimine on õigustatud vaid selliste erakondade puhul, kes õhutavad vägivalda või kasutavad seda poliitilise instrumendina demokraatliku konstitutsioonilise korra kukutamiseks ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste õõnestamiseks.<sup>56</sup> Just nimelt vägivalla olemasolu on Veneetsia Komisjoni jaoks sundlõpetamise hädavajalik eeldus – rahumeelne püüdlus muuta põhiseadust [või riigikorda] ei ole piisavaks aluseks, et allutada erakond sundlõpetamisele.<sup>57</sup> See tugineb arusaamale, et erakondasid ei tohiks sundlõpetada pelgalt ideoloogilistel või maailmavaatelistel kaalutlustel, sest liberaaldemokraatiale ei ole omane karistada isikuid arvamuse omamise ning väljendamise eest.<sup>58</sup> Demokraatlik ühiskond peab rakendama muid mehhanisme, et ennast selliste ohtude eest kaitsta.<sup>59</sup> Sellest nähtuvalt, tuleb sundlõpetamist kui eriti kaugele ulatuvat meetet rakendada äärmise mõõdukuse ning vaoshoitusega. Enne keelustamist ning sundlõpetamist, peaks valitsus ning muud riigiorganid hindama olukorrapõhiselt seda, kas asjaomane erakond kujutab endast ohtu vabale ning demokraatlikule korrale, samuti üksikisikute õigustele ning vabadustele ja

---

<sup>55</sup> Samas.

<sup>56</sup> Venetsia Komisjon (viide 48), samas.

<sup>57</sup> Samas.

<sup>58</sup> Samas, lk 8.

<sup>59</sup> Samas.

selle valguses kaaluma, kas nimetatud ohtu on võimalik likvideerida vähem intensiivsemate meetmetega.<sup>60</sup>

Mis puudutab sundlõpetamise menetlust ning tingimusi, siis juhendi kohaselt peaks keelustamine ning sundlõpetamine eeldama erakonna eesmärgis või tegevuses põhiseadusvastasuse tuvastamist pädevate kohtute poolt, võttes arvesse proportsionaalsuse põhimõtet ning olukorra üldist erakordsust.<sup>61</sup> Samuti peab veenvalt olema tõendatud, et probleem ei seisne üksikute erakonnaliikmete tegevuses, vaid et erakond tervikuna on muutunud põhiseadusvastase tegevuse epitsentriks.<sup>62</sup> Sundlõpetamise otsustamise pädevus peaks olema riigi kõrgeimal kohtul (konstitutsioonikohtul) järgides ausa ning õiglase kohtupidamise reegleid ning printsiipe.<sup>63</sup> Kõik see viitab tõdemusele, et Veneetsia Komisjon lähtub pigem diskursiivsest, mitte ideoloogilisest keelustatuse paradigmat, võttes aluseks protseduurilise demokraatia mudeli. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee (edaspidi: ENPA) ning EIK lähtuvad erakondade keelustamisel ning sundlõpetamisel aga oluliselt vähemnõudlikest kriteeriumitest, nimelt ei möönda vägivalla kui sundlõpetamise kriteeriumi vajalikkust.

ENPA on oma 1308 (2002) resolutsioonis muuhulgas sedastanud, et erakondadele rakendatavad tegutsemispiirangud, sealhulgas sundlõpetamist, tuleks käsitleda erakordse meetmena, mida kasutatakse vaid vägivaldsete või muul viisil avalikku rahu ning demokraatlikku põhikorda ohustavate erakondade suhtes.<sup>64</sup> Just nimelt see viimane alus – muul viisil demokraatliku korra ohustamine – viitab lõppastmes tõdemusele, et ENPA arusaam demokraatiast on substantiivne, mistõttu on ta ilmselt avatud ka ideoloogilistel kaalutlustel rakendatud piirangutele ning repressioonidele. Seda põhjusel, et oht demokraatiale võib tuleneda ka mitte-vägivaldsest seaduskuulekast erakonnast.

Kuigi EIK on mitmes lahendis rõhutanud erakondade lahutamatu rolli esindusdemokraatia funktsioneerimisel, on EIK selgitanud ning täpsustanud, millistel asjaoludel ning tingimustel on erakonna sundlõpetamine kooskõlas Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikliga 11. Lisaks seaduslikule alusele ning legitiimsele eesmärgile, peab erakonna

---

<sup>60</sup> Samas.

<sup>61</sup> Samas, lk 5.

<sup>62</sup> Samas.

<sup>63</sup> Samas.

<sup>64</sup> ENPA. Restrictions on Political Parties in the Council of Europe member states. Resolution 1308 (2002), punkt 11.

sundlõpetamine olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik. Vajalik on see siis, kui selleks on tungiv sotsiaalne vajadus (*pressing social need*) ning selle tuvastamiseks tuleb lahendada kolme-astmeline test.<sup>65</sup>

- 1) eeldades, et oht demokraatialle on tõendatud, kas nimetatud oht on küllaldaselt lähedal;<sup>66</sup>
- 2) kas erakonna juhtide ning liikmete teod ja sõnavõtted on omistatavad erakonnale tervikuna;
- 3) kas need teod ja sõnavõtted oma kogumis moodustavad selge pildi demokraatiaga sobitamatu ühiskonnast, mille loomise poole kõnealune erakond püüdleb?

Sellele lisaks tuleb analüüsida, kas sundlõpetamine on proportsionaalne meede taotletava eesmärgi saavutamiseks (põhiseadusliku korra ja demokraatia kaitseks). Kuigi demokraatlikel süsteemidel on õigus ennast kaitsta ekstremistlike erakondade eest, peaks niivõrd drastiliste meetmete – näiteks sundlõpetamise või erakonna juhtide poliitiliste õiguste äravõtmise – rakendamine siiski olema piiratud ainult kõige erakordsematele ning erandlikele juhtudele.<sup>67</sup> Eeltoodut arvesse võttes, peavad erakonnad seega leppima teatavate formaalsete ning materiaalsete piirangutega laiemal poliitilise stabiilsuse tagamiseks.

Siinkohal tuleb rõhutada, et nii Veneetsia Komisjon, ENPA kui ka EIK on konsensusel, et erakonna sundlõpetamist tuleks rakendada *ultima ratio* korras, kui kõik muud vähem piiravamad kaitsevahendid on ammendatud. Koos lähtuvad nad ühtlasi kirjanduses nimetatud n.ö Weimari paradigmat, s.t. ainult need erakonnad allutatakse sundlõpetamisele, mis kujutavad ennast eksistentsiaalset ohtu kehtivale põhiseaduslikule ning demokraatlikule korrale.<sup>68</sup> Ometigi, on Euroopas pretsedente selliste erakondade sundlõpetamisest, mis oma marginaalse poliitilise toetuse tõttu ei saanud kuidagi kujutada tõsiselt võetavat ohtu eksisteerivale poliitilisele korrale. Ilmseks näiteks on juba eelnevalt nimetatud KPD, mis sundlõpetamisele eelnevalt suutis 1953 aasta valimistel koguda vaid 2,2% häältest. Siia alla on loetud ka sellised sundlõpetamisele allutatud erakonnad, kelle programm oli küll diskrimineeriv või vaenu õhutav, kuid siiski muus osas kooskõlas parlamentaarse demokraatia nõuetega. Selliste erakondade sundlõpetamisi ei saa ilmselt

---

<sup>65</sup> S. Greer. The Exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention of Human Rights. Human Rights files No. 15, Council of Europe Publishing, 1997 lk 14-15, vt ka Refah Partisi (viide 30) punktid 104 jj.

<sup>66</sup> Sellele kriteeriumile ei oleks ilmselt SRP ja KPD sundlõpetamine vastanud – vt P. Franz (viide 43), samas.

<sup>67</sup> S. Greer (viide 65), samas.

<sup>68</sup> G. Bligh. Defending Democracy: A New Understanding of the Party Banning Phenomenon. Vanderbilt Journal of Transnational Law. Vol. 46:1321, lk 1326-1337

käsitleda *ultima ratio* meetmetena, kuna need erakonnad, kas oma ebapopulaarsuse või oma programmi tõttu, ei kujuta mingit ohtu riigi demokraatlikule iseloomule. Ühtlasi on see tekitanud arutelu küsimuses, kas erakonnast tulenev oht, s.t. võimalikkus ning tõenäosus realiseerida oma eesmärgid, on üldise kriteerium, millega keelustamisel ning sundlõpetamisel tuleks arvestada.<sup>69</sup> Küsimus on eriti õigustatud nüüd, kus Saksamaa konstitutsioonikohus, tuginedes ohukriteeriumile, otsustas mitte allutada NPD-d sundlõpetamisele.<sup>70</sup>

Mõned autorid on leidnud, et Weimari tüüpi ohukriteeriumi rakendamine on vastuolus sundlõpetamise olemusega – tegemist on preventiivse meetmega, mida iseennast kaitsev demokraatia rakendab selleks, et juba eos likvideerida võimalikud ohud demokraatlikule korrale. Kui riik on kohustatud ootama, et erakond kujutaks endast tõsiseltvõetavat ohtu, siis võib lihtsalt olla juba liiga hilja, et nimetatud erakonda keelustada ning sundlõpetada.<sup>71</sup> Lähtudes sellest seisukohast, ei saa riikidele ette heita mitte-ohlike, ent muul viisil demokraatliku korraga vastuolus olevate erakondade keelustamist ning sundlõpetamist. Kirjanduses on leitud, et selliste erakondade sundlõpetamise eesmärgiks ei olegi niivõrd demokraatliku korra kaitse, kuivõrd sundlõpetatava erakonna poliitiliste püüdluste delegitimeermine. Sundlõpetamisega saadetakse sõnum laiemale avalikkusele, et selliseid ideoloogiaid ja/või käitumisi ei kavatse eksisteeriv poliitiline kord välja kannatada.<sup>72</sup> Sarnastele kaalutlustele tugines Saksamaa Liidunõukogu (*Bundesrat*) oma taotluses sundlõpetada NPD. Kuigi NPD näol on tegemist marginaalset poliitilist toetust omava erakonnaga, leidis Liidunõukogu siiski, et sellise parem-äärmusliku organisatsiooni jätkuv eksistents õhustab avalikku usaldust põhiseadusliku korra ning riiklike institutsioonide vastu.<sup>73</sup> Lasta NPD-l ja selle parem-äärmuslikel vaadetel edasi eksisteerida institutsionaliseeritud vormis, s.t. poliitilise erakonna kujul, tähendaks see sallivuse väärastumist ning Saksa demokraatliku korra maine diskrediteerimist.<sup>74</sup> Teisest küljest vaadates, kui ohukriteeriumiga ei ole vaja üldse arvestada, siis võib riik minna keelustamise ja sundlõpetamise regulatsiooniga liiga kaugele, seades selliselt ohtu poliitilise pluralismi

---

<sup>69</sup> Samas.

<sup>70</sup> Vt viide 5, samuti viide 44.

<sup>71</sup> G. Bligh (viide 68), lk 1332, vt joonealune märkus nr. 67.

<sup>72</sup> Samas, lk 1358-1367.

<sup>73</sup> F. Feisel. Is the Spectre of Weimar Still Haunting? : ‘Militant Democracy’ and party proscription in contemporary Germany. Maastricht University, MaRBLLe Research Papers Vol. 3. Democracy and Resentment, 2017, lk 9-11. NB: Artikli autor ise tõlkis Saksa Liidunõukogu taotluse saksa keelest.

<sup>74</sup> Samas.

ning sõna- ja väljendusvabaduse. Käesoleva magistritöö autor ei toeta erakondade kergekäelist allutamist sundlõpetamisele, vaid jagab Veneetsia Komisjoni, ENPA ja EIK seisukohta, et sundlõpetamist õigustavad vaid väga ekstreemsed ning erakordsed asjaolud – marginaalse ning mitte-ohtriku erakonna sundlõpetamine seda künnist ilmselt ei ületa.

Olenemata sundlõpetamise teoreetilisest, juriidilisest ning moraalsest õigustusest, on kirjanduses kasvamas üha suurenev skeptilisus sundlõpetamise vajalikkuse ning efektiivsuse osas. On täheldatud, et sundlõpetamine on ekstremismivastases võitluses lühiajalise mõjuga meede, eriti olukorras, kus sundlõpetatud erakonna vaated on kogukondlikult juurdunud.<sup>75</sup> Samuti, võib sundlõpetamine luua kuvandi erakonna repressioonide ebaõiglusest ning sellel läbi tõsta tema populaarsust.<sup>76</sup> Kuna sundlõpetamine eeldab reeglina alati kohtumenetlust, võivad nimetatud protseduurid tõmmata erakonnale kõrgendatud avalikku tähelepanu ning luua erakonnale täiendavaid võimalusi esitleda ennast märtrina või poliitilise repressiooni ohvrina.<sup>77</sup> Keelustamine ning sundlõpetamine võivad ühtlasi süvendada poliitilist radikalismi ning vägivalda, kuna erakonna toetajad ei pea enam muid seaduslikke alternatiive võimalikuks.<sup>78</sup> Kahtluse alla on seatud ka sundlõpetamise võimekus n.ö 'ümber harida' poliitilisi ekstremiste, s.t. sundlõpetamine käsitleb üksnes sümptomeid, mitte probleeme.<sup>79</sup> Kõigele sellele lisaks, on rõhutatud ka sundlõpetamise negatiivseid mõjusid institutsioonide ning laiema parlamentaarse demokraatia toimimisele. Erakondade keelustamine võib muutuda võimuinstrumentiks, mida praegu eksisteeriv režiim võib kasutada oma võimu konsolideerimiseks.<sup>80</sup> Samuti on erakondade sundlõpetamist võimalik tõlgendada kui umbusalduse avaldust demokraatlikule protsessile ning rahva moraalsele ning intellektuaalsele palele.<sup>81</sup> Selliselt võib sundlõpetamine kahjustada demokraatliku süsteemi alusprintsipi ning väärtusi.<sup>82</sup>

Kuigi tegemist on jätkuva diskussiooniga sellel teemal, on siiski võimalik teha teatavaid järeldusi. Diskursiivse keelustamise ja sundlõpetamise teoreetilist ning moraalselt õigustust enam üldiselt kahtluse alla ei seata. Teaduslik diskussioon rõhub pigem küsimusele, kas

---

<sup>75</sup> A. Bourne. Democratic Dilemmas: Why Democracies Ban Political Parties. ECPR General Conference, Université de Montréal, august 2015, lk 5.

<sup>76</sup> Samas.

<sup>77</sup> Samas.

<sup>78</sup> Samas.

<sup>79</sup> Samas.

<sup>80</sup> Samas.

<sup>81</sup> Samas.

<sup>82</sup> Samas.

erakondade keelustamine ning sundlõpetamine ideoloogilistel kaalutlustel on õigustatav ning kooskõlastatav tänapäevase arusaamaga demokraatlikust korrast. See küsimus läheb aga juba käesoleva magistritöö raamidest välja. Järgnevates peatükkides asub käesolev magistritöö uurima, millised on erakondade keelustatuse ning sundlõpetamise alused Eestis, missugusesse teoreetilisse raamistikku see mahub (s.t. kas diskursiivsesse või ideoloogilisse) ning milliste menetluslike reeglite kohaselt sundlõpetamine läbi viiakse.

## 2. KEELATUD ERAKONNAD EESTI VABARIIGIS

### 2.1. Keelustamisest üldiselt

Eesti Vabariigi õiguskorras on juba põhiseaduslikul tasandil sätestatud erinevad õiguslikud alused, mille esinemisel on võimalik erakond keelustada – keelatud on ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (PS § 48 lg 3). Põhiseadust mõnevõrra konkretiseerides, märgib EKS § 4 lg 1 keelatuks ka erakonnad, kelle eesmärk või tegevus on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele. Siinkohal on vaja korrata, et keelatuks tunnistamine ei ole vaadeldav mingi konkreetse repressiooni kohaldamisena. Tuleb eristada kahte tasandit: 1) milliste eelduste täitmisel saame öelda, et erakond on keelatud PS § 48 lg 3 ja EKS § 4 lg 1 tähenduses; ning 2) kui on tuvastatud, et tegemist on keelatud erakonnaga, siis kuidas peaks riik sellele reageerima – kas selline erakond tuleks näiteks koheselt sundlõpetada või tuleks rakendada mingit muud sanktsiooni?

Alustades esimesest tasandist, iseloomustab Eesti Vabariigi erakondade keelustatuse regulatsiooni iseärasust selle seotus kriminaalõigusega. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt kirjutab PS § 48 lg 3 ette kuriteokoosseisu, mis peab kindlasti karistusseadustikus<sup>83</sup> (edaspidi: KarS) sisalduma.<sup>84</sup> Seadusandjal on mitte ainult õigus, vaid ka kohustus eelnimetatud alustel piirata KarS-ga ühingute ja erakondade tegevust.<sup>85</sup> See tähendab, et KarS peab kindlasti adresseerima erakondasid, kelle tegevus või eesmärk on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Täpselt nii ka on – KarS § 231, § 235 jt sätete näol on kriminaliseeritud nii eelnimetatud tegevus kui ka vastavasisuliste eesmärkidega organisatsiooni (sh erakonna) loomine, sellesse kuulumine ja liikmete värbamine jne. Ent sellele lisaks, keelustab PS § 48 lg 3 ka erakonnad, kelle tegevus või eesmärgid on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Seda on võimalik tõlgendada laialt ja kitsalt – laiemat tõlgendust tuleb käesoleva magistr töö autori hinnangul mõista selliselt, et keelatud on ka erakonnad, kellele on omistatud mistahes muud kuriteo tunnustele vastavad tegevused ning analoogselt eeltooduga, tähendab see ka kuritegelike eesmärkidega erakonna loomise kriminaliseerimist. Kitsamal tõlgendusel peab

---

<sup>83</sup> Karistusseadustik. – RT I, 30.12.2017, 29.

<sup>84</sup> Viide 16, samas.

<sup>85</sup> Samas.

seadusandja lihtseaduse tasandil konkretiseerima, milliste KarS-s sätestatud teiste kuriteokoosseisude realiseerimisel muutub erakond samuti keelatuks.<sup>86</sup> Siinkohal on PS § 48 lg 3 tõlgendamisel vaja silmas pidada kahte aspekti:

Esiteks, PS § 48 lg 3 mitte ainult ei kohusta riiki, vaid piirab ka riigi tegutsemisvõimalusi. Erakonna keelustamise alused on selle sätte kaudu täielikult ja lahutamatult seotud kriminaalvastutust sätestava seadusega (ehk KarS-ga) ning seetõttu laiemalt kriminaalõiguse ning selles sisalduvate printsiipidega – teisisõnu, tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga, mistõttu saab erakond olla PS § 48 lg 3 tähenduses keelatud vaid siis, kui erakonnale ja/või tema liikmetele on omistatud KarS-s sätestatud kuritegu.<sup>87</sup> Sellest tulenevalt, ei tohiks olla võimalik sätestada õiguslikke aluseid, mis võimaldavad erakonda keelustada selliselt, et puuduks igasugune kokkupuude kriminaalvastutust sätestava seadusega. PS kommentaarid<sup>88</sup> toovad näiteks KarS §-s 235 sätestatud ühendused, mis on loodud Eesti Vabariigi vastu suunatud vägivaldse tegevuse eesmärgil. Juurde saaks ka lisada KarS § 231, kuid ka muid riigivastaseid süütegusid. Kuna piiramine peab toimuma KarS-ga, siis annab see teatavat aimu, millist rolli mängib erakondade keelatuse tuvastamisel kriminaalmenetlus ning selles sisalduvad kaitseõigused ning muud printsiibid.<sup>89</sup>

Teiseks, PS § 48 lg 3 esimene osa ei välista selliste erakondade keelustamist, kes üritavad põhiseaduslikku korda muuta vägivaldseta. On selge, et erakonna tegevus võib olla suunatud põhiseadusliku korra muutmisele ka mitte-vägivaldsel, ent siiski karistusõigust rikkuval viisil. Fraas “muul viisil vastuolus” võimaldab seadusandjal kriminaliseerida ka mitte-vägivaldseid tegevusi, näiteks dokumentide võltsimist, majandusalaseid kuritegusid, süütegusid valimisvabaduse vastu, altkäemakse ja muid sarnaseid kuritegusid, mida erakonnad võivad võimupositsioonile saamise nimel toime panna. PS § 48 lõikes 3 sätestatud põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise alust tuleb tõlgendada kui baasmiinimumi, s.t. PS § 48 lg 3 kohustab seadusandjat kaitsma karistusseadusega vähemalt

---

<sup>86</sup> Siin võib seadusandja ette näha ka muid keelatuse kvalifikatsioone, näiteks kuritegude toimepanemise süstemaatilisust, korduvust jne. Selliselt oleks võimalik keelata ka erakondasid, kes panevad toime võrdlemisi väikseid ning mitte-ohtrikke kuritegusid, ent seda siiski liiga häiriva sagedusega.

<sup>87</sup> S.t. tegevus või eesmärk, mis on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele (KarS § 231; § 235 jt) või siis mistahes muu kuriteokoosseis.

<sup>88</sup> Viide 16, samas.

<sup>89</sup> Detailsemalt käsitletud peatükis 3, mis keskendub erakondade sundlõpetamise menetlusele, selle menetluse algatamise eeldustele ning muudele sellega seotud küsimustele.

protseduurilist demokraatiat selliste erakondade ning ühenduste eest, kes üritavad põhikorda mõjutada läbi poliitilise vägivalla, kuid samas võimaldab seadusandjal minna ka kaugemale ja keelustada erakondasid, kes panevad toime muid vägivaldseid ning mitte-vägivaldseid kuritegusid. Küsimus on aga selles, et kui kaugele?

M. Ernits on avaldanud teatavat muret PS § 48 lg 3 viimase aluse kohta, ehk see võimaldavat hüpoteetilisel konservatiivsel enamusel kuulutada seadusega karistatavaks sotsiaaldemokraatlikud vaated või vastupidi.<sup>90</sup> Sel viisil annab põhiseadus valitsevale poliitilisele jõule legaalse võimaluse kõrvaldada võimule pürgiv poliitiline vastane.<sup>91</sup> Sellise kriminaliseerimise põhiseaduspärasus on aga selgelt kaheldav.<sup>92</sup> PS § 48 lg 3 oleks võinud Saksamaa eeskujul keelustada erakondasid ka ideoloogilistel kaalutlustel, ent seda ei tehtud - kohustuslik kuriteokoosseis piirduv vaid põhikorra vägivaldse muutmiselega. Sellele lisaks, ei saa tähelepanuta jätta tõdemust, et PS-s ei ole sätteid, mille muutmine oleks PS-s endas välistatud – teisisõnu, PS-i muutmisele ei ole kehtestatud sisulisi, ehk materiaalseid piiranguid.<sup>93</sup> Kõik, vähemalt teoorias, on lubatud. Kogumis nähtub sellest käesoleva magistritöö autori hinnangul protseduurilise demokraatia vaim ning seega pühendumine diskursiivsele keelustamise süsteemile, millega lihtseaduse tasandil tuleks arvestada.<sup>94</sup>

Kui nüüd tulla teise tasandi juurde ja vaadata, millised sanktsioonid on seotud eelnimetatud keelatus kriteeriumiga, siis valik on võrdlemisi väike. *Expressis verbis* on keelatus seotud vaid sundlõpetamisega kui võimaliku õigusliku tagajärjega ning seda ka ainult selliste erakondade suhtes, kelle tegevus või eesmärgid on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele (EKS § 12 lg 4; põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse<sup>95</sup> [edaspidi: PSJKS] § 32 lg 1). Sundlõpetamist ei ole sellisel kujul sõnaselgelt ettenähtud teistele keelatud erakondadele, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud

---

<sup>90</sup> M. Ernits. Erakond Eesti Põhiseaduses ja Erakonnaseaduses. *Juridica* Eriväljaanne, ISSN 1406-5495, lk 4-5.

<sup>91</sup> Samas.

<sup>92</sup> Ka M. Ernits ise joonealuses viites mõõnab, et selline kriminaliseerimine võib olla põhiseadusega vastuolus, eelkõige PS §-ga 41 lg 3 – vt M. Ernits (viide 90), joonealune märkus nr. 60.

<sup>93</sup> T. Kolk; A. Mõttus; J. Põld; E.J. Truuväli. Põhiseaduse § 161 kommentaar, komm 6. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

<sup>94</sup> Tuleb mõnda, et teatav hall ala siin siiski eksisteerib, olgu see näiteks sirbi ja vasara või haakristi kasutamise, vaenu õhutamise jt sarnaste tegude kriminaliseerimine. Kui PS § 48 lg 3 sõnastus ise ei välista ideoloogilist keelustamist, siis ilmselt takistavad seda teised PS-i sätted – vt viide 92.

<sup>95</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 26.06.2017, 61.

territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (EKS § 4 lg 1; § 12 lg 4).<sup>96</sup>

Eeltoodud arusaam PS § 48 lõikest 3 on selgelt avatud kriitikale – käesoleva magistritöö autor mõonab, et intensiivsed tegevuse piirangud on ettenähtud erakondadele, mis ei ole keelatud PS § 48 lg 3 tähenduses ega kujuta ohtu Eesti demokraatiale ning põhiseaduslikule korrale. Ilmseks näiteks on võimalus sundlõpetada erakond põhjusel, et tema liikmete arv on langenud alla 500 ning vabatahtlikku sundlõpetamist ei ole alustatud (EKS § 12 lg 3). Siinkohal tuleks pigem olla skeptiline just võimaluses rakendada niivõrd rasket sanktsiooni nagu sundlõpetamist puhtalt administratiivsetel kaalutlustel. Seadusandja võimalused erakondade repressioonideks sellistel tingimustel peaksid olema äärmiselt piiratud, kui mitte üldse välistatud. Administratiivne sundlõpetamine ei tohi muutuda mugavaks alternatiiviks, mida kasutada selleks, et vältida teistes menetlustes vajalikku tõendamiskoormust ning õiguslikke garantiisid.

Kokkuvõtlikult, erakondade tegevuse piiramine peab toimuma KarS kaudu, s.t. peavad eksisteerima kuriteokoosseisud, mille realiseerimisel on võimalik tuvastada ning omistada erakonnale tegevus või eesmärk, mis on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või mis on muul viisil vastuolus KarS-ga. Paralleelselt, erakond ei saa olla keelatud PS § 48 lg 3 ja EKS § 4 lg 1 tähenduses siis, kui tema eesmärgil või tegevusel puudub igasugune kokkupuude kriminaalvastutust sätestava seadusega. Kuna keelatud on nii vastavasisuliste eesmärkide kui ka tegevusega erakonnad, on olulised nii kavatsused kui ka faktiline käitumine.<sup>97</sup> Seadusandja on seega ära keelanud terve hulga erinevaid erakondasid, ning sätete sõnastusest ilmneb pigem diskursiivne iseloom – *expressis verbis* ei ole keelatud põhiseadusliku korra vastased ideoloogiad, vaid keelatud on nende poole püüdlemine viisil, mis eeldab vägivalda.<sup>98</sup> See ühtlasi viitab Eesti pühendumisele protseduurilisele demokraatiale, mis ei tohiks maha suruda puhtalt maailmavaatelisti väljakutseid. Käesolevas magistritöös uuritaksegi erakondade keelustamist ning sundlõpetamist eelkõige PS § 48 lõikes 3 ning EKS § 4 lõikes 1 sätestatud alustel, ent enne nende aluste juurde minemist tuleks ülevaadtlikult siiski käsitleda täiendavaid piiranguid

---

<sup>96</sup> Sundlõpetamisega seonduvale problemaatikale on pühendatud käesoleva magistritöö kolmas peatükk, kus analüüsitakse nimetatud alustel sundlõpetamise võimalusi kehtivas regulatsioonis.

<sup>97</sup> Viide 16, komm 16.

<sup>98</sup> Siinkohal täpsustan veelkord seda, et vägivalda kriteerium on relevantne vaid põhiseadusliku korra muutmist reguleerivate kuriteokoosseisude puhul, kus see kindlasti peab olema. Muul juhul on seadusandjal vaba voli sätestamiseks mitte-vägivaldseid kuritegusid, mille toimepanemisega kaasneks erakonna keelustamine.

ning nüansse, mis omavad teatavat relevanttsust erakondade sundlõpetamise temaatikas – militaarsed organisatsioonid ning sisedemokraatia.

Relvi valdavad, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjaväelisi harjutusi harrastavad ühingud või liidud ei või tegutseda erakonnana ega erakonna struktuuriüksusena (EKS § 4 lg 2). Seadus ei kasuta siin terminit “keelatud”, vaid fraasi “ei või tegutseda”. See ilmselt tuleneb vajadusest tagada terminoloogiline järjepidevus PS § 48 lõigetega 2 ja 3 – PS § 48 lõike 2 kohaselt on relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjaväelisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra kehtestab seadus. PS § 48 lg 2 siiski mainib ainult ühinguid ja liite, mitte erakondasid. Võrreldes seda PS § 48 lõikega 4, mis mainib nii ühinguid, liite kui ka erakondasid.

EKS § 4 lg 3 kohaselt on keelatud sekkuda erakonna siseasjadesse, välja arvatud seadusega lubatud erijuhul. Eesti õiguskorras on erakondadel seega valdavalt vabad käed üles ehitamiseks oma organisatoorse sisestruktuuri. See tähendab, et erakonna ülesehitus ning sisesüsteem ei pea olema demokraatlik, vaid võib olla ülesehitatud ka rohkem autoritaarsete kriteeriumite kohaselt, mida iseloomustab vertikaalne jõustruktuur, mis ei ole avatud revideerimisele erakonna-siseste valimiste või muude sarnaste mehhanismide kaudu. Sellele vastupidiselt, sätestab näiteks Saksamaa põhiseaduse artikkel 21 lg 1 kolmas lause, et erakondade sisestruktuur peab olema kooskõlas demokraatia printsiipidega.<sup>99</sup> Erakond ei ole seesmiselt demokraatlik, kui näiteks ei toimu regulaarseid valimisi erakonna juhtpositsioonide täitmiseks või keelustatakse partei-siseste fraktsioonide loomine.<sup>100</sup>

Akadeemilises kirjanduses on avaldatud seisukohta, et seesmise demokraatia puudumine peaks olema alus erakonna keelustamiseks ning ekstreemsetel juhtudel isegi sundlõpetamiseks. Modernses demokraatias erakonnad sõnastavad ja väljendavad rahva ideoloogilisi vaateid ning poliitilist tahet. Kui invidiididel on õigus võrdsusele ja vabadusele, siis peavad need õigused säilima ka organites ning ühendustes, mille kaudu nad osalevad demokraatlikus protsessis läbi avaliku võimu teostamise.<sup>101</sup> Ühtlasi on kahtlus, kas erakond üldse saab olla väliselt demokraatlik, kui ta seesmiselt seda ei ole. Nimetatud kahtlus tuleneb eelkõige Euroopa Nõukogu Assamblee kui ka õiguskirjanduses mööndud

---

<sup>99</sup> Germany. Basic Law for the Federal Republic of Germany [Germany], 23.05.1949 ingl. keelne tõlge, kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/4e64d9a02.html> [sisenetud 16.01.2018].

<sup>100</sup> Y. Mersel (viide 32), lk 96.

<sup>101</sup> Samas.

tõdemusest, et väliselt ebademokraatlikud erakonnad on reeglina ka seesmiselt ebademokraatlikud.<sup>102</sup> Seesmise demokraatia minimaalseks tagamiseks tuleks erakondadele kehtestada nõuded, mis hõlmab võrdset ja ühetaolist juhtorgani liikmete valimist, parteisisest sõna- ning väljendusvabadust, samuti läbipaistvust ning õigust saada informatsiooni.<sup>103</sup> Eesti Vabariigi kontekstis eeldab erakondade keelustamine sisedemokraatlikel kaalutlustel ilmselt PS § 48 lõike 3 muutmist.

Igal juhul, seadusandja on sõnaselgelt keelustanud erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud põhiseadusliku korra või terroriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele, samuti erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust ettenägeva seadusega. Järgnevalt jätkub nende aluste lähedam analüüs alustades vägivallast kui keelustamise ühest kohustuslikust minimaalmäärast.

## 2.1. Vägivald

Alustuseks peab käesoleva magistritöö autor vajalikuks korrata, et seadusandja on sidunud vägivalla mõiste konkreetselt põhiseadusliku korraga ning territoriaalse terviklikkusega – vägivalla kriteeriumit ei ole laiendatud eesmärgile või tegevusele, mis on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. See tähendab, et riik peab kriminaalvastutust sätestava seadusega kindlasti reageerima püüdlustele muuta põhiseaduslikku korda vägivaldselt, ent kas ja kuidas reageerida mitte-vägivaldsetele muutmiskatsetele, on seadusandja kriminaalpoliitilise valiku küsimus.

Eesti õiguskirjanduses võib põhiseadusliku korra vastase vägivalla mõiste sisustamisel eristada kitsast ning laia käsitlust. Kitsas käsitlus on esindatud eelkõige PS ning KarS kommentaarides – vägivaldne on selline tegevus, kus kasutatakse füüsilist jõudu või ohustatakse muul viisil inimeste elu ja tervist.<sup>104</sup> KarS 15. peatüki kommentaarides on põhiseadusliku korda ohustavate tegevuste kontekstis vägivaldada veelgi konkretiseeritud – vägivalla all tuleb mõista käitumisakte, mis vastavad KarS §-des 118, 120-121 sätestatud kuritegudele. Seega hõlmab vägivalla mõiste lisaks teise inimese füüsilisele mõjutamisele

---

<sup>102</sup> K. Törnström, (viide 41), lk 52.

<sup>103</sup> Samas, lk 53.

<sup>104</sup> Viide 16, komm 17.

ka psühholoogilist vägivalda, s.t. antud juhul ähvardamist.<sup>105</sup> Psühholoogilise vägivalda redutseerimine üksnes KarS §-s 120 sätestatud süüteo koosseisu alla võib siiski olla käesoleva magistritöö autori hinnangul põhjendamatult kitsas – psühholoogilise vägivaldaga võiks näiteks olla tegemist ka siis, kui erakond kutsub avalikult üles vihkamisele seoses rahvuse, rassi või muu sellise tunnuse alusel (ntks KarS § 151 lg 1). Seda enam, et hirmuõhkonna loomine ning säilitamine on teistes riikides samuti käsitletav vägivaldalaadina.<sup>106</sup> Siinkohal tuleb täpsustada veel seda, et keelatud ei ole mitte ainult vägivaldteod, vaid ka vägivaldteode ettevalmistusstaadiumi jääv tegevus ning vägivaldteo katse.<sup>107</sup> Sellele lisaks, vägivalda objektiks saab olla vaid inimene – vara kahjustamine, hoolimata selle ulatusest, ei ole vaadeldav vägivaldana.<sup>108</sup> Sellest järeldub ühtlasi ka tõdemus, et vägivaldne ei saa olla ideoloogiatega, moraalsete väärtustega ning muude poliitiliste vaadete, sealhulgas põhiseadusliku korra enda suhtes.

Vägivalda laiem käsitus väljub eeltoodud piiridest ning mõõnab võimalikkust olla vägivaldne ka normatiivsete väärtustega ning protseduuriliste reeglite suhtes. M. Ernitsa sõnul tähendab vägivaldse muutmise nõue seda, et põhiseaduslikku korda tahetakse muuta põhiseaduse XV peatükki eirates ning mõjutades isikuid füüsiliselt.<sup>109</sup> Sellise tõlgenduse kohaselt oleks tegemist põhiseadusliku korra vägivaldse muutmisega siis, kui näiteks vastuolus PS §-ga 162 muudetakse PS I või XV peatükki ilma rahvahääletuseta – seda ka siis, kui seda tehakse ilma füüsilise või psühholoogilise vägivaldaga. Sarnast seisukohta on avaldanud ka endine õiguskantsler Indrek Teder, kelle sõnul on väliselt rahumeelne püüdlus kukutada demokraatlikku põhikorda vägivaldne demokraatliku korra põhiollemuse suhtes.<sup>110</sup> Käesoleva magistritöö autori hinnangul läheb niivõrd lai vägivalda tõlgendus aga liiga kaugemale ning muutub eristamatuks ideoloogilisest keelustatusest. Sellele lisaks, KarS-ga on niikuinii võimalik kriminaliseerida ka mitte-vägivaldseid, ent siiski põhiseadusvastased püüdlused muuta põhiseaduslikku korda, mistõttu ei ole PS § 48 lõikes 3 olevat vägivalda mõistet niivõrd laiaulatuslikult vaja tõlgendada.

---

<sup>105</sup> J. Sootak; P. Pikamäe. Karistusseadustik, kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne, Kirjastus Juura 2015, lk 623.

<sup>106</sup> Näiteks Hispaania, vt: L. Turano. Spain: Banning Political Parties as a response to Basque Terrorism. Constitutional Developments, 1 Int'l J. Const. L. 730 (2003) lk 735-737.

<sup>107</sup> J. Sootak; P. Pikamäe (viide 105), samas.

<sup>108</sup> Samas.

<sup>109</sup> M. Ernits (viide 13) lk 296.

<sup>110</sup> Indrek Tederi ettekanne "Põhiseaduslik kord ja vähemused" Kaitsepolitsei 90. aastapäevale pühendatud konverentsil 12.04.2010 Riigikogu Konverentsisaalis – kättesaadav: [www.Oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekanne-pohiseaduslik-kord-ja-vahemused](http://www.Oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekanne-pohiseaduslik-kord-ja-vahemused) [sisenetud: 30.01.2018]

Eraldiseisev küsimus on aga see, kas vägivalda peab toime panema erakond ning selle liikmed ise? On mõeldav, et erakond kasutab oma mõjuvõimu kasvatamiseks ära pealtnäha eraldiseisvate rühmituste poolt toime pandud poliitilist vägivalda. Täpselt sellist olukorda pidi lahendama Hispaania erakondasid reguleeriv seadus Ley Organica de Partidos Politicos<sup>111</sup> (edaspidi: LOPP). Hispaania seisis silmitsi erakonnaga, mis küll ise ei pannud toime vägivaldseid kuritegusid, kuid avaldas siiski selget toetust ning solidaarsust terroristlikele rühmitustele, kes seda tegid. Tegemist oli erakonnaga Batasuna, mida laiemalt käsitleti Baskimaa terroristliku liikumise ETA (Euskadi Ta Askatasuna) poliitilise tiivana. LOPP-i eesmärk oligi luua juriidiline alus Batasuna sundlõpetamiseks, ent selle regulatsiooni loomisel oldi äärmiselt ettevaatlik – põhimure oli vältida regulatsiooni, mis võimaldaks sundlõpetada erakondasid puhalt ideoloogilistel kaalutlustel ning seda isegi siis, kui selle ideoloogiaga taotletakse radikaalset muutust poliitilises süsteemis. Sellest tulenevalt, pidi keelustatus piirduma selgelt füüsilise vägivallaga.<sup>112</sup> Probleem oli aga selles, et Batasuna ei pannud ise toime füüsilist vägivalda, vaid kiitis heaks pealtnäha kolmanda osapoole poolt toime pandud vägivalda – üldiselt kaudselt ning vaikimisi, keeldudes terroristlike rünnakuid hukka mõistmast, samuti kasutades erinevaid eufemisme, näiteks nimetades rünnakuid “sündmusteks”.<sup>113</sup> Lahendus oligi hõlmata vägivalla alla ka poliitilise toe andmine vägivaldsetele rühmitustele, kes taotlesid põhiseadusliku korra kukutamist.<sup>114</sup>

Eestis oleks selline probleem lahendatav ilmselt läbi kaasaaitamise instituudi. Tegemist on olukorraga, kus isik toetab ning soodustab teise isiku õigusvastase teo toimepanemist.<sup>115</sup> Kaasabi saab osutada kas füüsiliselt, aineliselt või vaimset (KarS § 22 lg 3). Füüsiline kaasabi on tädeviija tegevuse positiivne mõjutamine, näiteks eeltingimuste loomine või takistuste kõrvaldamine.<sup>116</sup> Ainline kaasabi tähendab näiteks süüteo vahendi muretsemist ning vaimse kaasabi kujutab endast tädeviija psüühika positiivset mõjutamist.<sup>117</sup> Kui Eestis asuks mõni erakond toetama riigikorra vastu vägivaldselt orienteeritud rühmitusi, tuleks seda käsitleda füüsilise või vaimse kaasabina. Füüsilisena siis, kui mõjutades nii siseriiklikku kui ka rahvusvahelist avalikkust sümpatiseerima liikumise eesmärkidega,

---

<sup>111</sup> Ley Organica 6/2002 de 27 de Junio de Partidos Politicos.

<sup>112</sup> L. Turano (viide 106), samas.

<sup>113</sup> Samas.

<sup>114</sup> Samas, lk 733.

<sup>115</sup> J. Sootak; P. Pikamäe (viide 105), lk 82.

<sup>116</sup> Samas.

<sup>117</sup> Samas.

eemaldatakse mitmed füüsilised takistused terroristliku rühmituse teelt ning luuakse paremad tingimused järgnevate rünnakute tegemiseks. Poliitilise toe andmine ühtlasi võib suurendada liikumise teotahtlikkust ning motiveerida neid selleläbi rohkem rünnakuid toime panema. Sellises olukorras peaksid julgeolekuasutused koheselt kaaluma kriminaalmenetluse alustamist näiteks KarS § 231 lg 1 või KarS § 235 lg 1 alusel.

Kuigi vägivald koosseisuelemendina tagab maksimaalse poliitilise pluralismi, tekitab see siiski mitmeid poliitilisi ja juriidilisi väljakutseid – mida teha siis, kui Eestis peaks tõusetuma erakond, kelle ideoloogiline olemus ning maailmavaateline taust on selgelt suunitletud põhiseadusliku korra vastu, ent avaldub vägivallatult, s.t. nad ei propageeri poliitilist vägivalda ning ühtlasi mõistavad aktiivselt hukka ka vägivalla teiste osapoolte puhul, samuti ei pane toime muid õigusrikkumisi. Seda silmas pidades, on Eesti õiguskirjanduses oldud mõneti skeptilised selles, et põhiseaduslikku korra kaitseks piisab üksnes vägivaldse orientatsiooniga erakondade keelustamisest.

M. Ernits on öelnud, et ka mitte-vägivaldsed põhiseadusliku korra vastased erakonnad tuleks pidada riiklusele ohtlikuks ning sellest tulenevalt ära keelata.<sup>118</sup> Ilmseks näiteks toodi hüpoteetiline kodanikeühendus, kes taotleks ENSV konstitutsiooni taaskehtestamist ning Eesti naasmist “NSV Liidu rahvaste vennalikkude perre”, muutes selleks põhiseaduse vastavaid sätteid ettenähtud korras.<sup>119</sup> Kui seadusandja oleks põhiseaduse loomisel soovinud ette näha võimalusi ühingute ning erakondade ideoloogiliseks represseerimiseks, siis ei oleks ta PS 48 lõikes 3 oleva õigusnormi sõnastamisel kasutanud vägivalla mõistet. See oleks üleliigne, sest ideoloogiline keelustamine juba hõlmab põhiseadusliku korra muutmise oma totaalsuses olenemata vägivalla olemasolust või selle puudumisest. Kehtestades kohustuse kaitsta vaid protseduurilist demokraatiat, näitab see käesoleva magistr töö autori hinnangul pühendumist poliitilisele pluralismile – see seletaks, miks kohustuslikud piirangud põhiseadusliku korra muutmisele suunatuse osas on puhtalt diskursiivsed, mitte ideoloogilised. Mitte-vägivaldsete seaduskuulekate põhiseadusliku korra vastaste erakondade keelustamine seega eeldab PS § 48 lõike 3 muutmist. See omakorda tähendaks fundamentaalset muutust Eesti Vabariigi demokraatlikus olemuses – üleminekut protseduurilisest demokraatiast substantiivseks demokraatiaks.

---

<sup>118</sup> M. Ernits (viide 90), samas.

<sup>119</sup> Samas.

Nagu eelnevalt öeldud, on endine õiguskantsler Indrek Teder sellel teemal sedastanud, et vägivaldsuse liiga kitsas määratlus, mis taandab selle pelga füüsilise jõu tasandile, ei pruugi pakkuda kaitset poliitilise liikumise eest, kes soovib põhiseadusliku korda ja demokraatiat likvideerida rahumeelsel teel.<sup>120</sup> Teder tõlgendab PS § 48 lg 3 kontekstis vägivalda selliselt, et kõik on lubatud, kuni see ei satu vastuollu demokraatliku korra põhiolemusega.<sup>121</sup> Selline käsitus hõlmab nii vägivaldsuse kitsamas tähenduses kui ka tegevuse, mis on suunatud demokraatliku põhikorra kukutamisele väliselt rahumeelselt, olles nõ demokraatliku põhikorra suhtes “vägivaldne”.<sup>122</sup> Tegemist on seega tõlgendusega, mis käsitleb PS § 48 lõiget 3 kui ideoloogilist keelustamist võimaldava õigusnormiga, mida saab suunata selgelt anti-demokraatlike erakondade ja muude ühingute vastu.

Tederi seisukoht on väga sarnane Saksa konstitutsioonikohtu argumentatsiooniga erakonna SRP sundlõpetamise kaasuses, kus SRP keelustati ning sundlõpetati põhjusel, et tema ideoloogiline programm oli vastuolus liberaalse demokraatliku korraga.<sup>123</sup> Saksa konstitutsioonikohus oli aga oluliselt paremas positsioonis, et sellisele argumendile tugineda. Nimelt, Saksamaa põhiseaduse artikkel 21 lg 2 kohaselt erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud liberaalse demokraatliku korra õõnestamisele või kukutamisele või Saksamaa Liitvabariigi eksistentsi ohustamisele, on põhiseadusvastased.<sup>124</sup> Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduses on seega lisaks põhiseaduslikule korrale sõnaselgelt eraldi välja toodud konkreetne normatiivne aluspõhimõte – liberaalne demokraatlik kord. Samuti puudub Saksamaa põhiseaduses erakondade keelustamisel igasugune viide vägivalla olemasolule kui juriidilisele eeldusele. Sellele lisaks, eksisteerib Saksa põhiseaduses ka nn “igaviku klausel” artikli 79 lõike 3 näol, mis välistab põhiseaduse artiklis 1 ja artiklis 20 sätestatud printsiipide muutmise.<sup>125</sup> See kogumis tegi Saksamaal tol ajal võimalikuks keelustada ning sundlõpetada erakondasid puhtalt ideoloogilistel kaalutlustel. Eestis aga sarnane regulatsioon puudub. PS-s sätestatud kohustuslikus keelustamise aluses piirduakse vaid põhiseadusliku korra mõistega, mis ei kanna võrreldavat normatiivset sisu ning omakorda on see kõik veel piiratud vägivalla kriteeriumiga – fraasi “põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise” implikatsioon on see, et

---

<sup>120</sup> I. Teder (viide 110), samas.

<sup>121</sup> Samas.

<sup>122</sup> Samas.

<sup>123</sup> P. Franz (viide 43), samas.

<sup>124</sup> Viide 99.

<sup>125</sup> J. Tremmel. Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or Fixed? *International Justice Review*, 1/2017, lk 5-7.

põhiseaduslikku korda saab muuta ka vägivaldada. Kui teatud juhtudel lugeda põhiseadusliku korra muutmine juba muudatuse sisu tõttu vägivaldseks, siis muutub PS § 48 lg 3 tautoloogiliseks ringarutluseks.

Kokkuvõtlikult, ei saa kehtivate õigusparadigmade raames pidada vägivalda mõisteks, mis kannaks endas tugevat filosoofilist ning abstraktset tõlgenduspotentsiaali – tegemist on valdavalt kitsa terminiga, mis piirdub füüsilise ning psühholoogilise vägivaldaga füüsiliste isikute suhtes. Kuna vägivalda kriteeriumil on konstitutsiooniline alus (põhiseaduses õigusnormina sätestatud), siis kohustab PS § 48 lg 3 riiki kaitsma põhiseaduslikku korda vähemalt selliste erakondade eest, kes sõnade asemel toetuvad vägivaldale.

Nüüd, kus vägivalda mõiste on lahti seletatud, tuleb järgnevalt uurida spetsiifilisemaid aluseid erakonna keelustamiseks – põhiseadusliku korra vastasus, territoriaalse terviklikkuse vastasus ning muul viisil vastuolu kriminaalvastutust sätestava seadusega.

## **2.2. Põhiseadusliku korra vastased erakonnad**

### **2.2.1. Põhiseadusliku korra mõiste**

Põhiseadusliku korra näol on tegemist õigusmõistega, millel puudub otsene legaaldefiniitsioon s.t. õigusaktis sisalduv määratlus. Sellest tulenevalt, on selle mõiste avamisel vaja tugineda erinevatele tõlgendusreeglitele, õiguskirjandusele ning kohtupraktikale. Mõiste avamine on vajalik selleks, et hinnata, millal mingi erakonna tegevus või laiem ideoloogiline programm on suunatud põhiseadusliku korra vastu. Kõrgendatud tähelepanu väärib see ka sellepärast, et suunatus põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele on ainuke PS § 48 lõikes 3 sätestatud alus, mis on *expressis verbis* seotud sundlõpetamise repressiooniga (EKS § 12 lg 4; PSJKS § 32 lg 1).

Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et põhiseaduslikku korda saab käsitleda kolmes mõttes. Esimeses, laiemas tähenduses, võib põhikord hõlmata põhiseaduse ja kõik põhiseadusega kooskõlas olevad seadused ning nende alusel antud õigusaktid. Selle käsitluse loogiliseks järelmiks on tõdemus, et iga avaliku korra pisimat rikkumist saaks

käsitleda kui rünnakut põhiseadusliku korra vastu.<sup>126</sup> Kuna see tähendaks erakonna keelustamist ka kõige tühisema administratiivse rikkumise eest, tuleb laiem tõlgendus tagasi lükata.

Teises, kitsamas tähenduses, hõlmab põhikord kõik põhiseaduse normid, s.t. selle printsiibid ja reeglid.<sup>127</sup> Siinkohal on erakondade keelustamise kontekstis samuti asunud tõrjuvale hoiakule – põhikord ei saa tähendada kõiki põhiseaduse printsiipe ja reegleid, sest siis oleks põhiseaduse muutmise välistatud.<sup>128</sup> Seda seisukohta on siiski võimalik kritiseerida, kuna põhiseaduses on olemas selged mehhanismid, millega on võimalik muuta põhiseaduses sätestatud õigusnorme, s.t. reegleid ning printsiipe. Seda ei saa tõlgendada kui põhiseadusvastasena, kuna PS ise võimaldab ning selleläbi legitimeerib nende mehhanismide kasutamist.

Kolmandas, kõige kitsamas tähenduses hõlmab põhikord ainult põhiseaduse aluspõhimõtteid ehk põhiprintsiipe.<sup>129</sup> PS kommentaarides on selgelt eelistatud põhikorra kõige kitsamat tähendust mõningate laiendustega – põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), konstitutsioonilisi põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi.<sup>130</sup> Konstitutsioonilised põhimõtted tähistavad olulisemaid põhiseaduslikke väärtusi, milleks on põhiseaduse üldpõhimõtted nagu vabadus, võrdsus, inimväärikus, demokraatia, sotsiaalne õigusringk, võimude lahusus<sup>131</sup> ning rahvusriik.<sup>132</sup> Põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisteks tingimusteks on eelkõige institutsioonide moodustamise korra järgimine, institutsioonide püsimine oma volituste ning pädevuse piires, samuti hoidumine vastasseisust teiste põhiseaduslike institutsioonidega, kui see süstemaatiliselt takistab nende ülesannete täitmist.<sup>133</sup> Siiski, kuna võimude tasakaalustatus on PS § 4 kohaselt põhiseadusliku korra osa, siis iga vastasseis ei saa automaatselt kujutada endast põhiseadusliku korra ohustamist.<sup>134</sup> Iseseisvuse ning sõltumatuse mõisted on käsitletud territoriaalset

---

<sup>126</sup> M. Ernits (viide 90), samas.

<sup>127</sup> Samas.

<sup>128</sup> Samas.

<sup>129</sup> Samas.

<sup>130</sup> E. Kodar; O. Kask; K. Kirss; E. Markvart jt. Põhiseaduse § 129 kommentaar, komm 3. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>131</sup> Viide 16, samas.

<sup>132</sup> Viide 130, samas.

<sup>133</sup> Samas.

<sup>134</sup> Samas.

terviklikkust puudutavas alapeatükis – seda eelkõige põhjusel, et valitsetav territoorium on riikliku suveräänsuse põhieelduseks ilma milleta ei saa riigist kui suveräänist üleüldse rääkida.

Põhiseadusliku korra mõistet ei tohi segi ajada riikliku julgeoleku mõistega. Riigi julgeolek on seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleval viisil. See on tegelik olukord, kus riigi suveräänsus ja põhiseaduslike institutsioonide võime täita enda põhiseadusest tulenevaid ülesandeid ei ole mõjutatud muul kui põhiseaduses määratletud viisil. Riigi julgeolekut ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimumise vastu, samas kui põhiseaduslikku korda ohustab eelkõige konstitutsiooniliste normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine.<sup>135</sup>

Konstitutsioonilised põhimõtted (vabadus, võrdsus, inimväärikus jne) ei aseta Eesti demokraatiat substantiivsesse kategooriasse – seda kvalifikatsiooni takistab tegemast eelkõige eelnevas peatükis käsitletud PS § 48 lõike 3 tõlgendus. Tähtis ei ole seega küsimus, kas erakond on põhiseadusliku korra vastu – tähtis on küsimus, et kuidas on erakond suunitletud põhiseadusliku korra vastu, s.t. kas vägivaldselt või muul viisil, mis on vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega, või siis viisil, mis ei ole üldse seadusega vastuolus. Isegi, kui me vaatame põhiseadusliku korra kõige kitsamat määratlust, siis on ilmne, et sellel mõistel puudub iseseisev normatiivne kvaliteet – tegemist on kategoriseeriva terminiga, mis hõlmab teatava komplekti reegleid ning printsiipe. Need reeglid ja printsiibid ei pea tulenema liberaalse demokraatia väärtusbaasist, vaid on mõeldav, et need tulevad ka rohkem autoritaarsematest süsteemidest. Jättes väärtushinnangud kõrvale, oleks raske vaielda, et autoritaarsemates riikides, näiteks Saudi Araabias või Singapuris, puuduks põhiseaduslik kord – lihtsalt nendes riikides moodustavad põhiseadusliku korra sellised printsiibid ja reeglid, mis läänelikus väärtusruumis erilist populaarsust ega toetust ei pälvi. Kuna kehtiv KarS ei kriminaliseeri poliitiliste ideoloogiate omamist ning nende propageerimist, siis on igati võimalik välja vahetada põhiseadusliku korra kompleksis olevaid põhimõtteid ning väärtusi, eeldades et see toimub seaduslikult demokraatliku konkurentsi tulemusel.

---

<sup>135</sup> Samas, komm 2.

Eeltoodust lähtuvalt, ei määratle Eestis aktsepteeritava poliitilise diskursuse piire mitte ideoloogilised, vaid diskursiivsed kriteeriumid. Eesti on seega põhimõtteliselt avatud põhiseadusliku korra substantiivsele muutmisele.<sup>136</sup> Seadusega ei ole võimalik keelustada mitte-vägivaldseid erakondasid, kes taotlevad õiguskuulekal viisil põhiseadusliku korra aluseks olevate printsiipide ning reeglite asendamist teistsugusel väärtusbaasil põhinevate normidega. Selliste erakondade vastu tohib võidelda üksnes poliitilise vastutuse kaudu, rakendades demokraatlikule protsessile omaseid konkurentsivahendeid – näiteks võidelda valijate häälte pärast, jätta põhikorra vastane erakond valitsuskoalitsioonist välja ja hoida teda opositsioonis või vastupidi, kaasata neid poliitilisse protsessi ning muuta nad kaasamise kaudu mõõdukamaks poliitiliseks jõuks jne.<sup>137</sup>

Põhiseadusliku korra mõiste kitsas määratlemine erakonna keelustamise ning sundlõpetamise kontekstis on kooskõlas ka ENPA, Veneetsia Komisjoni ning Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadega. Õiguslikud alused erakonna sundlõpetamiseks peavad olema erakordselt kitsad ning neid peaks olema võimalik rakendada vaid erandlikel juhtudel. Erakondasid ei tohi sundlõpetada väiksemate õigusrikkumiste tõttu, samuti ei tohi nende tegevust lõpetada ainuüksi põhjusel, et nende vaated ja üldine ideoloogiline taust on ebapopulaarne, solvav või muul põhjusel ebasoovitav.<sup>138</sup>

Kuna põhiseaduslik kord pole midagi muud kui komplekt erinevatest reeglitest ning printsiipidest, eksisteerib eraldiseisvalt küsimus, kuivõrd suures ulatuses peab erakonna eesmärk või tegevus olema vastuolus põhiseadusliku korraga. Teisisõnu, kas erakonna programm peab olema suunatud põhiseadusliku korra vastu tervikuna või piisab üksnes sellest, kui erakond on orienteeritud vaid põhiseadusliku korra ühe elemendi vastu – sellest konkreetsemalt järgnevas alapeatükis.

### **2.2.2. Suunatus põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele**

Välismaa akadeemilises kirjanduses on suunatud tähelepanu tõdemusele, et sundlõpetamise menetlust on üha enam hakatud rakendama selliste erakondade suhtes, kes ei ole

---

<sup>136</sup> Nagu eelnevalt öeldud (vt viide 94), tuleb teatava halli alaga siiski arvestada – näiteks vihakõne puhul.

<sup>137</sup> A. Bourne (viide 75) lk 12-15.

<sup>138</sup> EIKo 25803/04; 25817/04. Case of Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, punktid 75-76.

parlamentaarsete demokraatia kui sellise vastu.<sup>139</sup> Üheks selliseks näiteks on erakonnad, kes ei ole oma tegemistes motiveeritud anti-demokraatlikest poliitilistest püüdlustest, vaid kes seavad kahtluse alla üksnes mõned üksikud liberaalse demokraatia alusväärtused – eelkõige põhimõtted, mis puudutavad võrdsust, kuid ka avatust välismaalastele ning immigrantidele.<sup>140</sup> Gur Bligh on oma artiklis toonud loetelu riikidest, mis keelustavad erakondasid näiteks võrdõiguslikkuse printsiibi kaitseks: Hispaanias võib erakondasid sundlõpetada siis, kui nad korduvalt õhutavad või õigustavad diskrimineerimist ning repressioonide ideoloogilistel, usulistel, rahvuslikel, rassilistel, soo- või seksuaalorientatsioonipõhisel kaalutlustel.<sup>141</sup> Iisraelis võib erakondasid keelustada, kui selle eesmärgid või tegevus otseselt või kaudselt hõlmavad rassistlikke üleskutseid.<sup>142</sup> Ukrainas võib erakondasid sundlõpetada, kui selle programm, eesmärgid või tegevus on suunatud vaenu etnilisel, rassilisel või usulisel baasil vaenu õhutamisele.<sup>143</sup> Bulgaarias võib erakondasid keelustada samadel kaalutlustel.<sup>144</sup> Prantsusmaal võib erakondasid keelustada siis, kui nad õhutavad diskrimineerimist või viha ühe või mitme inimese vastu nende põlvnemise või etnilise, rahvusliku, rassilise või usulise tausta tõttu.<sup>145</sup> Nende riikides on võrdõiguslikkus seega demokraatia *sine qua non*, mis ei ole avatud ideoloogiliste väljakutsetele. Teistes riikides võivad olla ka muud *ad-hoc* printsiibid, millest erakondade keelustamisel lähtutakse, näiteks Türgis olev sekularismiprintsiip,<sup>146</sup> millele tuginedes sundlõpetati Refah Partisi – erakond, mille sundlõpetamine kiideti esmakordselt heaks ka EIK poolt.<sup>147</sup> Mõõndes Türgi Vabariigi unikaalselt ajaloolist ning poliitilist konteksti, nõustus EIK Türgi Vabariigi argumentatsiooniga, et Refah Partisi sundlõpetamine oli vajalik Türgi sekulaarse demokraatia päästmiseks.<sup>148</sup>

Eeltoodud erakondade keelustamise tendentsid on tingitud substantiivse demokraatia esiletõusust, s.t. et erakond ei pea enam kujutama eksistentsiaalset ohtu riigi (protseduurilisele) demokraatlikule korrale selleks, et allutada see keelustamisele ning

---

<sup>139</sup> G. Bligh (viide 68), lk 1337.

<sup>140</sup> Samas.

<sup>141</sup> Samas, lk 1338.

<sup>142</sup> Samas.

<sup>143</sup> Samas.

<sup>144</sup> Samas.

<sup>145</sup> Samas.

<sup>146</sup> Antud käsitlust tuleb siiski mõista ajaloolises kontekstis. Pärast Recep Tayyip Erdoğan'i võimuletulekut, on Türgi muutunud selgelt islamistlikumaks riigiks.

<sup>147</sup> O. Akbulut. Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties. *Fordham International Law Journal*. Vol 32, Issue 1, 2010 lk 61.

<sup>148</sup> Samas.

sundlõpetamisele. Eestis ei lähtu erakondade keelustatus aga mingist normatiivsest alusväärtusest nagu demokraatia, vaid oluliselt laiemast mõistest – nimelt, põhiseaduslikust korrast. Küsimus on selles, kas põhiseadusliku korra mõiste funktsioneerib analoogselt substantiivse demokraatia mõistega? Teisisõnu, kas suunatus põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele tähendab seda, et erakond üritab põhikorda muuta väga dramaatilisel viisil, kutsudes esile põhimõttelisi muutusi riigi olemuses ning institutsionaalses ülesehituses? Võib piisab mistahes väiksemast modifikatsioonist põhikorra komplekti kuuluvates alusväärtustes isegi, kui riigi identiteet või ülesehitus sellest valdavalt ei muutu?

Olukorda lihtsustab asjaolu, et PS § 48 lg 3 kohustab seadusandjat kaitsma mitte põhiseaduslikku korda *per se*, vaid kaitsma seda vägivaldsete muutmispüüdluste eest. EIK praktikast on võimalik tuletada teatav presumptsioon, ehk kui erakonnale on omistatav poliitiline vägivald või kui ta vähemalt kaudselt toetab vägivalda (ka terrorismi jne), siis juba ainuüksi sellest saab eeldada relevantse ohu olemasolu demokraatlikule korrale. Batasuna sundlõpetamise heakskiitmisel ei asunud EIK hindama seda, kas erakonnast tulenev oht demokraatiale on küllaldaselt põhjendatud ning lähedal.<sup>149</sup> Vastupidi, oma otsuse tegemisel tugines EIK eksklusiivselt asjaolule, et Batasuna oli seotud terroristliku rühmitusega ETA ning et erakonna juhtivfiguurid avaldasid järjepidevalt toetust poliitilisele vägivallale.<sup>150</sup> Teisisõnu, kui vägivald oli tuvastatud, ei näinud EIK enam vajadust kontrollida, kui suur sellest erakonnast tulenev oht demokraatlikule korrale realselt oli. Käesoleva magistritöö hinnangul saab siit teha järelduse, et kui erakond rakendab oma poliitilises tegevuses vägivalda või näeb vägivalla kasutamises vahendit oma eesmärgi saavutamiseks, siis sellest ainuüksi on võimalik eeldada küllaldast ohtu demokraatlikule korrale. Eesti kontekstis tähendaks see seda, et vägivalla tuvastamisel ei ole vaja hakata vaagima selle üle, kuivõrd suurel määral taotleb erakond põhiseadusliku korra muutmist.

Samas, ei ole üheselt selge, kas Eesti regulatsioonis sellist presumptsiooni siiski teha saab. Suunatus põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele on kuriteokoosseis, mis kindlasti peab karistusseadustikus sisalduma.<sup>151</sup> KarS kommentaaride kohaselt on suunatus põhikorra

---

<sup>149</sup> G. Bligh (viide 68), lk 1353; vt ka: Batasuna (viide 138), punktid 81-93.

<sup>150</sup> Samas.

<sup>151</sup> Viide 16, samas.

vägivaldsele muutmisele objektiivse koosseisu element,<sup>152</sup> mis on vaja kriminaalmenetluse teel tuvastada. Põhikorda saab muuta näiteks iseseisvuse ja sõltumatuse muutmise, territoriaalse terviklikkuse rikkumise ning riigis võimu haaramise kaudu, kuid hõlmab ka muid käitumisakte.<sup>153</sup> Käesoleva magistritöö autori hinnangul puudub põhiseadusliku korra muutmisel gradatsioon. PS § 48 lg 3 ei ütle, et keelatud on põhiseadusliku korra vägivaldne kukutamine või vägivaldne õõnestamine – keelatud on vaid “muutmise” ja muutmisel puudub gradatsioon. Nagu eelnevalt öeldud, ei ole põhikord iseseisva normatiivse väärtusega, vaid tegemist on väärtusneutraalse terminiga, mis tähistab objekti, mis võib kanda väga erinevaid alusväärtuste ja printsiipide komplekte. Kui erakond asub ründama mistahes sellesse komplekti kuuluvat elementi – näiteks sotsiaalse riigi põhimõtet<sup>154</sup> - siis saab seda käsitleda taotlusena muuta põhiseaduslikku korda. Teisisõnu, iga väiksema modifikatsioon põhikorda moodustavas väärtuse ja printsiipide komplektis oleks käesoleva autori hinnangul käsitletav põhiseadusliku korra muutmisena. Paigutades selle kõrvuti vägivalda kriteeriumiga, avaldub sellest seadusandja pühendumus poliitiliste ning ideoloogiliste eriarvamuste mitte-vägivaldsesse lahendamisse. Seega oleks PS § 48 lõike 3 tähenduses keelatud ka selline erakond, kes põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise teel üritab kehtestada riigikorda, mis vastab vabadusel rajaneva demokraatliku korra põhiprintsiipidele, õigluse ideaalile ja veel rohkemgi.<sup>155</sup>

Viimaks, tuleb eristada tegevust ja eesmärki, mis on põhiseadusliku korra vastu suunatud ning tegevust ja eesmärki, mis on põhiseadusliku korraga pelgalt vastuolus. Kui esimese eesmärk on muuta põhiseaduslikku korda kui sellist, siis viimase eesmärk on tihti suunatud mingi muu eraldiseisva eesmärgi saavutamiseks, ega eelda iseenesest põhikorra kukutamist. Üksnes põhiseadusliku korra vastu suunatud tegevust tuleks pidada riiklusele ohtlikuks. Ka KarS kommentaarid rõhutavad seda erisust – põhiseadusliku korra pelgast häiritusest ei piisa. Nii ei täida koosseisu valitsuse vägivaldne tagasiastuma sundimine, kui Vabariigi Valitsuse instituuti, funktsioone ja moodustamise korda ei kavatseta muuta.<sup>156</sup> Käesoleva magistritöö autori hinnangul puudub sellisel eristamisel siiski põhimõtteline vahe. Põhiseadusliku korra poolt on muuhulgas hõlmatud ka põhiseaduslike institutsioonide

---

<sup>152</sup> J. Sootak; P. Pikamäe (viide 105), lk 629.

<sup>153</sup> Samas, lk 623.

<sup>154</sup> M. Ernits loeb selle põhiseadusliku korra väärtuste komplekti, vt M. Ernits (viide 90), samas.

<sup>155</sup> J. Sootak; P. Pikamäe (viide 105), lk 622.

<sup>156</sup> Samas, lk 623.

toimimine.<sup>157</sup> Kui erakond läbi oma vägivaldse tegevuse süstemaatiliselt takistab Vabariigi Valitsusel oma ülesannete täitmist, siis võiks seda käsitleda põhiseadusliku korra muutmisenä nii kaua, kuni institutsionaalne toimimine ei ole taastatud.

Ei saa siiski üle rõhutada seda, et suunatus põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele on see minimaalne määär, milleni põhiseadusliku korra kaitse peab küündima. PS § 48 lg 3 võimaldab keelustamisel ka kaugemale minna. Järgnevalt uuritakse vastavaid konkretiseeringuid EKS § 4 lõikes 1, samuti muud vastuolu KarS-ga laiemalt.

### **2.3. Territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud erakonnad**

Esmäne küsimus, millele tuleb vastata on see, kas territoriaalne terviklikkus on osa põhiseadusliku korra poolt hõlmatud väärtuste ning hüvede komplektist või midagi muud? Küsimus on oluline ning tõusetub eelkõige EKS § 4 lõike 1 sõnastusest – keelatud on erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra või territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalseadusega. Seadusandja seega nagu käsitleks territoriaalset terviklikkust kui põhiseaduslikust korrast eraldi- ning iseseisvat õigushüve, kusjuures territoriaalset terviklikkust ohustava erakonna jaoks ei ole sundlõpetamise menetlust *expressis verbis* laiendatud (EKS § 12 lg 4; PSJKS § 32 lg 1). Territoriaalse terviklikkuse selline eristamine seadusandja poolt on küsitav, kuna tegemist on riigi suveräänsuse olemusliku osaga.

Nagu eelnevalt öeldud, on põhiseadusliku korra osadeks muuhulgaks ka riigi suveräänsus, sealhulgas iseseisvus ning sõltumatus. Iseseisvusena käsitatakse riigi eksisteerimist eraldiseisva riigina ning keeldu muuta Eestit mõne riigi osaks.<sup>158</sup> Siin peetakse selgelt silmas Eesti territooriumi lülitamist mõne teise riigi koosseisu ning ilmselt hõlmab see ka Eesti osalist muutmist teise riigi osaks – näiteks sätestab erakorralise seisukorra seaduse<sup>159</sup> (edaspidi: ERSS) § 3 p 5, et oht Eesti põhiseaduslikule korräle võib muuhulgas tuleneda ka Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest. Tõepoolest, vägivaldne separatism, mille eesmärk on saavutada osaline lahkulöömine riigi territooriumist, kujutab endast paratamatult rünnakut ka põhiseadusliku korra vastu, sest sellega kaasneb

---

<sup>157</sup> Vt viide 133.

<sup>158</sup> Viide 130, samas.

<sup>159</sup> Erakorralise seisukorra seadus. – RT I, 12.03.2015, 12.

möödapääsematult Eesti Vabariigi suveräänsuse piiramine. Veelgi enam, vägivaldne separatism põhjustaks tõenäoliselt ka majandusliku ja sotsiaalse korra halvenemise, elanike usalduse vähenemine riigivõimu ja seaduste vastu ning separatismivastaste jõudude iseenesliku tekke.<sup>160</sup> Siin räägime juba elanikonna radikaliseerumisest ning uute ekstreemsete rühmituste esilekerkimisest, kes võivad ohustada põhiseaduslikke väärtusi ning põhiseaduslike institutsioonide olemasolu.

Eeltoodut arvestades on raske mõista, miks seadusandja on tundnud vajadust tuua territoriaalne terviklikkus EKS § 4 lõikes 1 selliselt eraldi välja. Kujutades endast riikliku iseseisvuse lahutamatu osa, on territoriaalne terviklikkus teoreetiliselt igati asetatav põhiseadusliku korra määratluse alla. Isegi normitehniliselt ei oleks see keeruline – EKS § 4 lõikes 1 tuleks termin “või” asendada terminiga “eelkõige”. Selline lahendus lülitaks territoriaalse terviklikkuse põhiseadusliku korra alla, ent ühtlasi ei ammandaks selle mõiste ulatust. Selline eristamine ei ole ka vajalik, kuna suunatust territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele on samuti võimalik lihtsalt kriminaliseerida ning seda on ka KarS § 231, § 235 jt sätete näol tehtud. Selliselt on võimalik keelustada nimetatud erakondasid ka siis, kui EKS § 4 lg 1 territoriaalset terviklikkust üldse ei mainiks.

Selliste tõlgenduslike probleemide ennetamiseks tuleks seadusandluses vältida formuleeringuid, mis lahutavad põhiseadusliku korra mõistest tema olemuslikud elemendid. EKS § 4 lõige 1 peaks olema sõnastatud viisil, mis lülitaks territoriaalse terviklikkuse põhiseadusliku korra raamidesse või siis alternatiivselt, piirduma üksnes põhiseadusliku korra mõistega. Praegu ei ole EKS § 4 lõikes 1 olev territoriaalset terviklikkust puudutav normikoosseisu element seotud ühegi EKS-s sätestatud õigusliku tagajärjega, sealhulgas sundlõpetamisega (EKS § 12 lg 4). Territoriaalse terviklikkuse rõhutamine sellisel kujul üksnes põhjustab õiguslikku ebaselgust ning hägustab põhiseadusliku korra mõistet. Tekib ka küsimus, miks ei toonud seadusandja välja ka muid põhiseadusliku korra elemente, nagu vabadus, iseseisvus, demokraatia printsiip, võimude lahusus jne, mis oma väärtuselt ei jää sugugi alla territoriaalse terviku kaitsele. Täiendavaid küsitavusi tekitab ka tõdemus, et KarS § 231 lg 1 ja § 235 lg 1 kohaselt on territoriaalne terviklikkus selgelt põhiseadusliku korra poolt hõlmatud. EKS § 12 lg 4 ja PSJKS § 32 lg 1 kehtivat formuleeringut on raske

---

<sup>160</sup> R. Eenma. Sisejulgeoleku struktuur ja selle õiguslikud alused Eestis. Tartu Ülikooli Õigusinstituut, Magistritöö, Tallinn 2008, lk 48.

mõiste eelnimetatud seisukohtade valguses, misõttu tuleks seadusandlikul tasandil kaaluda nende sätete revideerimist.<sup>161</sup>

#### **2.4. Erakonnad, kelle tegevus või eesmärgid on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega**

Seadusandja on põhiseaduslikul tasandil keelustanud ka erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (PS § 48 lg 3). Kuidas aga mõista selle sätte teleoloogilist sisu, s.t. mis oli seadusandja eesmärk selle õigusnormi kehtestamisel? Küsimus on õigustatud, kuna eelnimetatud erakondadele saaks karistusõiguslikult reageerida ka siis, kui PS § 48 lõiget 3 ei oleks olemas. Seadusandja seega peab PS § 48 lõikes 3 midagi enamat silmas kui lihtsalt seda, et erakonnad ja muud ühingud ei tohi toime panna kuritegusid.

PS § 48 lõike 3 laial tõlgendamisel võib ilmneda tõdemus, et seadusandja silmis on ühetaoliselt keelatud mitte ainult põhikorra vägivaldsele muutmisele orienteeritud erakonnad, vaid sisuliselt kõik erakonnad, kellele on kriminaalmenetluse tulemusel omistatud kuritegu või kuritegude toimepanemise eesmärk.<sup>162</sup> Veelgi enam, kuna PS § 48 lg 3 viimast alternatiivi ei piira vägivalda kriteerium, siis sellest järeldub, et keelatud on ka erakonnad, kellele on omistatud mitte-vägivaldsed süüteod. Kogumis viitab see nulltolerantsile kriminaalsete erakondade suhtes, luues selliselt aluse seda tüüpi erakondade täiendavaks repressiooniks. Seda aga ei tohiks tõlgendada *carte blanche* alusena sundlõpetada mistahes kriminaalkorras karistatud erakond, küll aga õigusena kehtestada täiendavaid õigusnorme selliste erakondade poliitilise tegevuse piiramiseks.<sup>163</sup> Siiski võib küsida, et kas niivõrd ekstensiivne keelustamine on õigustatud ning kas keelustamist ja sellega seotud repressioone ei peaks pigem rakendama rohkem ohtlikematele erakondadele, nagu näeks ette kitsam PS § 48 lg 3 tõlgendus?<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Kusjuures EKS algtekstis oli sõnastus teine: “keelatud on erakond, kelle tegevus ja eesmärgid on suunatud põhiseadusliku korra JA territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele, vt selle kohta: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/57fe6928-fe36-308e-ae0e-1b6a048db26a/Erakonnaseadus> [sisenetud: 04.04.2018]

<sup>162</sup> Seda, kas erakond on loodud kuritegude toimepanemise eesmärgil, saab vaagida näiteks KarS § 255 lg 1 alusel, mis kriminaliseerib kuritegelikud ühendused.

<sup>163</sup> Endiselt tuleb rõhutada seda, et keelatus ei ole samastatav mingi konkreetse repressiooni rakendamisega – riik võib keelatud erakondadele reageerida erinevatel viisidel ning sundlõpetamine on vaid üks meede paljude seas. Asjaolu, et Eestis praegu muid õigusinstrumente ei ole ette nähtud, ei välista nende loomist tulevikus.

<sup>164</sup> Kitsama tõlgenduse kohta vt käesoleva magistritöö lk 22-23.

Teaduskirjanduses on mööndud, et üha enam on asunud represseerima erakondasid, kes oma tegevuse või eesmärkidega ei taotle kehtiva poliitilise korra kukutamist või siis ei saa muul põhjusel kujutada endast ohtu demokraatlikule ning põhiseaduslikule korrale. Selle tõdemuse taustal on püsitatud küsimus, et miks tunnevad riigid siiski vajadust reageerida nendele võrdlemisi marginaalsetele erakondadele, kelle toetus on niivõrd väike, et see ei ületa isegi valimiskünnist. Seletuseks on välja pakutud hüpotees, et [n.ö. kriminaalsete] erakondade tegevuse piiramise eesmärgiks on delegitimeerida nende erakondade staatust poliitilise tahte kujundajatena. Kirjanduses on täheldatud, et ainuüksi poliitilises protsessis osalemine omab legitimeerivat mõju, s.t. kui problemaatiline erakond saab osa võtta valimistest, avalikust arutelust jne, siis koheldakse teda endiselt nii võrdväärse partneri kui konkurendina poliitilisel areenil.<sup>165</sup> Selle tulemusel normaliseerub selle erakonna programm, mistõttu ei käsitleda nende taotlusi enam ohtlikuna või vaenulikuna, vaid legitiimse poliitilise eriarvamusena.<sup>166</sup>

Kriminaalse erakonna jätkuv osalemine poliitilise tahte kujundamisel võib ühtlasi diskrediteerida demokraatlikku protsessi tervikuna. Oletagem, et erakonda ja selle liikmeid iseloomustab pidev õigusrikkumine või suunatus mingite konkreetsete süüteo koosseisude toimepanemisele. Sellist erakonda saab ilmselt vastutusele võtta KarS § 255 alusel kuritegelikku ühendusse kuulumise eest. Tulenevalt Palermo<sup>167</sup> konventsioonist jõustus 15.03.2007 seadusemuudatus, mis näeb KarS § 255 lõikes 1 sätestatud teo eest vastutuse ette ka juriidilisele isikule. Kommentaaride kohaselt kuulub juriidiline isik kuritegelikku ühendusse muuhulgas siis, kui juriidiline isik ise moodustabki sisuliselt selle kuritegeliku ühenduse.<sup>168</sup> Selliselt on võimalik allutada kuritegude toimepanemisele suunatud erakond kriminaalmenetlusele, süüdimõistmisele ning seega tuvastada erakonna keelatus enne, kui see erakond hakkab oma kuritegelikke eesmärke ellu viima. Vastava kohtulahendi jõustumisega tunnistatakse erakond kuritegelikuks ühenduseks ja on ilmne, kuidas võib kuritegeliku organisatsiooni jätkuv osalemine poliitilises protsessis kahjustada riigi demokraatliku ning põhiseadusliku korra kredibiilsust.

---

<sup>165</sup> G. Bligh (viide 68), lk 1358.

<sup>166</sup> Samas.

<sup>167</sup> Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni ratifitseerimise seadus ( RT II 2002, 12, 45; 2003, 31, 155).

<sup>168</sup> J. Sootak; P. Pikamäe (viide 105), lk 670.

PS § 48 lg 3 seega ühest küljest kaitseb erakonnapõhiõigust sidudes keelatus kriteeriumi KarS-ga, ent teisest küljest loob aluse keelatud, s.t. kriminaalse erakonna tegevuse täiendavaks repressiooniks. Paljudes riikides on näiteks võimalik keelata erakonnal esitamast valimistel kandidaate, peatada erakonna tegevus, piirata riigieelarvelist rahastust ning ühtlasi ka *ultima ratio* korras allutada erakond sundlõpetamisele. Käesoleva magistritöö autor leiab, et sarnaseid meetmeid oleks võimalik luua ka Eestis, näiteks juriidilisele isikule süüteo eest kohaldatava lisakaristusena. Täiendavate sanktsioonide eesmärgiks ongi vältida eelnimetatud normaliseerumise efekti ning hoida keelatud erakonna ja/või selle ideoloogiat ning poliitilist programmi jätkuvalt moraalse ning sotsiaalse stigma all.

Praegusel juhul, nagu territoriaalse terviklikkuse puhul, ei ole seadusandja siiski *expressis verbis* sidunud fraasi “muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega” otseselt sundlõpetamise kui õigusliku tagajärjega, samuti mõne muu eelnimetatud täiendava repressiooniga. Sanktsioonid piirduvad vaid sellega, mis on ette nähtud KarS-s, s.t. KarS § 3 lõikes 3 sätestatud rahaline karistus ning sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud rahatrahv.

### 3. KEELATUD ERAKONDADE SUNDLÕPETAMINE EESTI VABARIIGIS

#### 3.1. Erakonna tegevuse lõpetamine EKS § 12 lg 4 alusel – kas sundlõpetamine?

Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevuse või eesmärkidega erakonna tegevuse lõpetamine toimub PSJKS-s sätestatud korras (EKS § 12 lg 4). Muudele keelustatuse alustele – territoriaalse terviklikkuse vastasusele ning vastuolule kriminaalvastutust sätestava seadusega – ei ole sundlõpetamise sanktsiooni sellisel kujul ette nähtud. EKS § 12 lõiget 4 konkretiseerib vaid PSJKS § 32 lg 1, mis sätestab sundlõpetamise menetluse alustamise formaalsed alused – Vabariigi Valitsus võib esitada Riigikohtule taotluse lõpetada Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevuse või eesmärkidega erakonna tegevuse. Märkimisväärne on aga tõdemus, et seadusandja ei kasuta eelnimetatud sätetes terminit “sundlõpetamine”, vaid palju ambivalentsemat fraasi “erakonna tegevuse lõpetamine”. Selle sätte taustal tekib kohe teatav õigussemantiline küsimus – mida peab seadusandja silmas erakonna tegevuse lõpetamise all ning kas see on samastatav erakonna sundlõpetamisega?

Tõlgenduslik probleem on selgelt olemas, kuna seadusandja on erakonna sundlõpetamise mõistet kasutanud mujal, nimelt EKS § 12 lõikes 3 – kui erakonna liikmete arv langeb alla 500 ning vabatahtlikku lõpetamist ei ole alustatud, võib sundlõpetamise algatamist taotleda lisaks mittetulundusühingute seaduse § 40 lõikes 1 nimetatud isikutele ka registriosakond. Seega esineb erakonnaseaduses nii termin “sundlõpetamine” kui ka vaidlusalune fraas “erakonna tegevuse lõpetamine” – vastavalt EKS § 12 lg 3 ja § 12 lg 4.<sup>169</sup> Kui lähtuda tüüpilistest normitõlgenduse reeglitest, siis ei saa tegemist olla sünonüümsete mõistetega - normitehnika eeskirjade kohaselt ei ole sünonüümide kasutamine lubatud (HÕNTE § 15 lg 2).<sup>170</sup> Samas, PSJKS sätted osutavad selgelt tõlgendusele, et erakonna tegevuse lõpetamist tuleb mõista sundlõpetamisena, ehk erakonna tegevuse mitte-vabatahtliku peatamisena ning erakonna kui juriidilise isiku likvideerimisena. Sellele viitab eelkõige PSJKS § 32 lg 1, mille kohaselt toimub erakonna tegevuse lõpetamise otsustamine Vabariigi Valitsuse taotlusel, samuti PSJKS § 36 lg 2, mille kohaselt saadab Riigikohus erakonna tegevuse lõpetamise otsuse viivitamata täitmiseks registreerimiskoha järgsele maakohtule, kes

---

<sup>169</sup> Arvestades, et EKS § 12 sündis alles Riigikogus, mitte ministeeriumiametnike õigusloomes, siis võib siin tegemist olla tähelepanematusest tuleneva ebajärjepidevusega.

<sup>170</sup> Magistritöö autor siiski möönab, et HÕNTE võeti vastu oluliselt hiljem kui EKS.

määrab erakonna likvideerijad ning teostab muid seaduses ettenähtud toiminguid erakonna kustutamiseks mittetulundusühistute ja sihtasutuste registrist.

Kui on tegemist olukorraga, kus kolmanda isiku (Vabariigi Valitsuse) taotlusel asutakse erakonda likvideerima ning vastavatest registritest kustutama, siis tuleb seda selgelt mõista sundlõpetamisena. Seda eelkõige põhjusel, et likvideerimisega kaasneb juriidilise isiku õigussubjektsuse lõppemine, s.t. erakond kaotab oma õigus- ja teovõime.<sup>171</sup> Selle valguses on raske kvalitatiivselt eristada erakonna sundlõpetamist erakonna tegevuse lõpetamisest.

Põhiseadusliku korra vastaste vägivaldsete erakondade sundlõpetamiseks on seega vastavad kanalid EKS-s ning PSJKS-s olemas isegi, kui seadusandja vastavasisulist terminoloogiat ei kasuta. Samas, nagu eelnevalt välja toodud, ei ole ainult põhikorra vastased erakonnad keelatud, vaid ka erakonnad, kelle tegevus või eesmärgid on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (PS § 48 lg 3; EKS § 4 lg 1). Kas ka selliseid erakondasid on võimalik sundlõpetada? Kui on, siis ei ole üheselt selge, millisel juriidilisel alusel seda teha saaks. Siseriiklikul tasemel hägustab olukorda ka tõdemus, et karistusõiguse revisjoni tulemusel jäeti KarS-st juriidilise isiku karistusena välja sundlõpetamine.<sup>172</sup> Leiti, et kuna tõhusalt kohaldatavad alused juriidilise isiku sundlõpetamiseks eksisteerivad väljaspoolt karistusõigust, siis ei ole sundlõpetamist eraldiseisva karistusõigusliku sanktsioonina vaja.<sup>173</sup> Seda silmas pidades osundati tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>174</sup> (edaspidi: TsÜS) §-le 40 kui aktsepteeritavale alternatiivile, mida kasutada kriminaalkuriteo toime pannud juriidiliste isikute sundlõpetamiseks.<sup>175</sup> Kas TsÜS §-i 40 on võimalik rakendada ka keelatud erakondade suhtes? Eeltoodud küsimus on akadeemiliselt küllalt huvitav, et seda analüüsida, eriti arvestades tõdemust, et praegune õiguskantsler Ülle Madise on osutanud TsÜS § 40-le kontekstis, mis puudutas Keskerakonna võimalikku sundlõpetamist tema kriminaalkaristatuse tõttu.<sup>176</sup> Nimelt möönis õiguskantsler, et kuigi puudub erinorm, mis

---

<sup>171</sup> P. Varul; I. Kull; V. Kõve; M. Käerdi. Tsiviilseadustiku Üldosa Seadus. Kommenteeritud Väljaanne. Kirjastus Juura, 2010, lk 182-183.

<sup>172</sup> J. Sootak. Kriminaalpoliitika. Kirjastus Juura, Tallinn 2015, lk 240.

<sup>173</sup> Samas;

<sup>174</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. –RT I, 20.04.2017, 21.

<sup>175</sup> J. Sootak (viide 172), samas.

<sup>176</sup> K. Kangro. Gräzin uuris, kas kriminaalkorras karistatud Keskerakond tohib olla riigikogus. Postimees 28.07.2016. Postimees – kättesaadav: <https://www.postimees.ee/3780823/grazin-uuris-kas-kriminaalkorras-karistatud-keskerakond-tohib-olla-riigikogus> [sisenetud: 12.02.2018]

võimaldaks erakonda sundlõpetada kuriteo tõttu, võib kriminaalvastutus siiski teatud juhtudel tuua kaasa erakonna sundlõpetamise.<sup>177</sup>

Käesolev peatükk keskendubki sundlõpetamise problemaatikale PSJKS-s, kuid ka muudele hüpoteetilistele kanalitele, s.t. TsÜS § 40 lõikele 1. Uurimise alla tuleb sundlõpetamise menetluse algatamine, ulatus, tuvastuslikud ning tõenduslikud probleemid, samuti muud sarnased küsimused.

### **3.2. Erakonna sundlõpetamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses**

EKS § 12 lg 4 annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule otsustuspädevuse menetleda erakonna sundlõpetamist siis, kui kõneall oleva erakonna tegevus või eesmärgid on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Erakonna sundlõpetamise menetlus algatatakse taotluse alusel (PSJKS § 2 p 9), kusjuures nimetatud taotluste esitamise ainuõigus on Vabariigi Valitsusel (PSJKS § 32 lg 1). Menetlusosalisteks on Vabariigi Valitsus ja erakond, kelle tegevuse lõpetamist taotletakse, samuti võib arvamuse andmise õigusega osa võtta õiguskantsler (PSJKS § 33 lg 1 ja 2). Asja lahendamisel võib Riigikohus kas otsustada erakonna tegevuse lõpetamine või jätta taotlus rahuldamata (PSJKS § 36 lg 1 p 1 ja p 2).

Esmalt tuleks uurida käesoleva sundlõpetamise menetluse sisu, s.t. mille üle konkreetselt vaidlus käib. Teisisõnu, milliseid asjaolusid peavad pooled põhjendama ning tõendama ning milliste asjaolude üle enam sisulist vaidlust ei toimu. Sellele küsimusele vastuse leidmine valgustab sundlõpetamise menetluse muid aspekte, eelkõige selle algatamise eeldusi, ehk mida peab Vabariigi Valitsus oma sundlõpetamise taotluses põhistama, samuti sundlõpetamise menetluse seotust muude menetlustega, kus samuti toimub põhiseadusliku korra vastaste tegude üle vaagimine – siinkohal eelkõige kriminaalmenetlusega. Just nimelt viimane aspekt on oluline, kuna Eesti õiguskirjanduses on ka varem mööndud paralleelmenetlustest tulenevaid probleeme ning vastuolusid.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Samas.

<sup>178</sup> J. Sarv. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteo menetluse paralleelsusega seotud probleemidest. *Juridica* 2005, V.

### 3.2.1. Sundlõpetamise menetluse sisu

#### 3.2.1.1. Põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud eesmärgi või tegevuse tuvastamine

Mõned riigid on juba põhiseaduslikul tasandil reguleerinud põhiseadusliku korra vastase tegevuse või eesmärgi tuvastamise ning omistamise erakonnale. Näiteks Saksa Liitvabariigi põhiseaduse artikkel 21 lg 2 teise lause kohaselt otsustab konstitutsioonikohus erakonna põhiseadusvastasuse üle.<sup>179</sup> Saksa konstitutsioonikohus on täpsustanud, et selline otsustus on operatiivne, mitte deklaratiivne, s.t. kohtud ei avasta, ega tuvasta erakondade põhiseadusvastast olemust, vaid nad kvalifitseeritakse selleks läbi kohtu otsustuse.<sup>180</sup> Teisisõnu, erakond ei ole põhikorra vastane seetõttu, et ta tegi midagi põhikorra vastast, vaid erakond on põhikorra vastane, sest kohus otsustas nii. Türgi Vabariigi põhiseaduse artiklis 69 lõike 6 kohaselt võib erakonda sundlõpetada vaid siis, kui konstitutsioonikohus on tuvastanud, et erakond on muutunud põhiseadusliku korra vastaste tegevuste keskmeks.<sup>181</sup> Põhikorra vastasus on seega nendes riikides teatav predikaat, mis tuleb erakondadele konkreetsete menetluslike reeglite kohaselt omistada ning alles seejärel saab asuda kaaluma, kas ja missuguseid repressioonimeetmeid nende vastu kasutada.

Eesti Vabariigis analoogsed sätted puuduvad. PS ning lihtseadused sätestavad küll keelatud erakondade loetelu, ent ei täpsusta, kuidas peaks toimuma keelustatuse aluste tuvastamine ning omistamine erakonnale. PS § 48 lg 4 kohaselt ainult kohus võib õigusrikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada, samuti teda trahvida – seega sanktsioone võivad küll rakendada kohtud, ent sanktsioonide rakendamise õiguslike aluste tuvastamise kohta juhised puuduvad. Kusjuures, PS § 48 lg 4 isegi ei maini, et erakonna tegevuse lõpetamine oleks eksklusiivselt Riigikohtu pädevuses – säte kasutab üldterminit “kohus” ning see viitab tõdemusele, et põhiseadusega oleks kooskõlas ka regulatsioon, kus erakondasid sundlõpetaksid maakohtud. Sellest tulenevalt, on vaja uurida, milliste menetluslike reeglite ning printsiipide kohaselt toimub ‘keelatus’, s.t. põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud eesmärgi/tegevuse kui koosseisutunnuse tuvastamine

---

<sup>179</sup> Viide 99.

<sup>180</sup> P. Franz (viide 43), lk 63.

<sup>181</sup> Constitution of the Republic of Turkey, 7.11.1982, kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5be0.html> [sisenatud 08.02.2018]

ning omistamine erakonnale – kas see toimub sundlõpetamise menetluses või mingis muus menetluslikus raamistikus?

Intuitiivselt võiks arvata, et erakonna keelatus tuvastamine toimub sundlõpetamise menetluses endas. Riigikohus, lahendades taotlust lõpetada erakonna tegevus (PSJKS § 2 p 9), kontrollibki kõigepealt põhiseadusliku korra vastase eesmärgi või tegevuse olemasolu ning alles seejärel hindab sundlõpetamise rakendamise võimalikkust ning proportsionaalsust, ehk sobivust, vajalikkust ning mõõdukust.<sup>182</sup> Selle kasuks räägib ka asjaolu, et Vabariigi Valitsuse taotlus erakonna tegevuse lõpetamiseks peab olema põhjendatud, samuti peab sellele olema lisatud taotluse aluseks olevad dokumendid (PSJKS § 32 lg 2). Tsiviilkohtumenetluse seadustiku<sup>183</sup> (edaspidi: TsMS) § 235 kohaselt, on väite põhjendamise kohtule väite põhjendamine selliselt, et põhjenduse õigsust eeldades saab kohus lugeda väite usutavaks.<sup>184</sup> Kui Vabariigi Valitsus peab midagi põhjendama, siis kas see ei võiks tõesti demonstreerida erakonna põhiseadusliku korra vastast olemust ning sellest tulenevat ohtu eksisteerivale riigikorrale? Kuigi see eeldaks lisaks juriidilisele hinnangule ka empiirilise probleemi lahendamist, s.t. faktiliste asjaolude tuvastamist, ei kujuta see endast ületamatut takistust. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei ole kassatsioonkohus, kes tegeleb üksnes juriidiliste küsimuste hindamisega, vaid Riigikohtu pädevusse on antud ka mitmed erimenetlused, milleks muuhulgas on käesolevas magistratöös uuritav erakonna sundlõpetamise menetlus. Kuna need erimenetlused eeldavad faktiliste asjaolude tuvastamist, on seadusandja selleks otstarbeks sätestatud PSJKS-s tõendamist reguleerivad norme - põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on tõenditeks kõik tsiviilkohtumenetluses lubatud tõendid (PSJKS § 50 lg 1). Tõendeid esitavad menetlusosalised ise ning kohtul on võimalik teha menetlusosalistele ettepanek esitada täiendavaid tõendeid, kutsuda tunnistajaid jne (PSJKS § 50 lg 2). Seega ei ole pealtnäha mingit põhjust, miks põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud eesmärgi või tegevuse tuvastamine ei võiks toimuda sundlõpetamise menetluses.

Sellele lisaks, erakonna sundlõpetamise kui erimenetluse vajalikkust on kirjanduses mõõndud just nimelt praktilistel kaalutlustel – erakonna tegevuse lõpetamise peaks

---

<sup>182</sup> H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? *Juridica* 2013/2.

<sup>183</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 04.07.2017, 31.

<sup>184</sup> Sarnane määratlus on antud ka halduskohtumenetluse seaduse (HKMS) §-s 63 – põhjendamise on faktilise väite selgitamine kohtule selliselt, et kohtu hinnangul on väide usutav. Põhjendamiseks võib menetlusosaline kasutada nii tõendeid kui ka teavet, mis ei ole seaduses sätestatud menetlusvormis.

otsustama põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täitev kohus, sest ainult see kohus saab pädev olla langetama põhiseadusele vastavuse või mittevastavuse suhtes lõplikke siduvaid otsuseid. Eeldatavasti ei puutu halduskohtunikud oma igapäevatöös eriti sageli põhiseadusega kokku ning kuna tegemist on riigielu seisukohalt väga tähtsa küsimusega, võib eeldada, et lõppastmes jõuaks vaidlus ikkagi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuni välja, ja nii kujuneksid instantsikohtud tõenäoliselt ainult läbijooksu-kohtadeks.<sup>185</sup> Sellest tulenevalt, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei hindaks sundlõpetamise menetluses erakonna tegevuse või eesmärgi vastavust põhiseaduslikule korrale, siis nagu kaotaks sundlõpetamise erimenetlus oma mõtte. Argumendi kasuks räägib ka võrdlevast käsitlusest tuletatud tõdemus, et ka teised riigid (Saksamaa Liitvabariik, Türgi Vabariik, Hispaania jt) on erakondade sundlõpetamise problemaatika sarnasel viisil lahendanud.

Siiski, olenemata eeltoodud argumentatsioonist ning teiste riikide eeskujust, viitab PS § 48 lg 3 ning Eesti õiguskorra laiem regulatiivne loogika aga vastupidisele seisukohale. Nimelt, eksisteerib väga selge ning tungiv fakt, et seadusandja on usaldanud maakohtutele põhiseadusliku korda puudutavate küsimuste lahendamise – seda eelkõige kriminaalmenetluses riigivastaste süütegude menetlemise kontekstis. Konkreetsemalt, põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus on kuriteona karistatav KarS § 231 lg 1 ja lg 2 näol, samuti on kriminaliseeritud Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra vastasesse ühendusse kuulumine, samuti sellise ühenduse loomine, juhtimine ning sellesse liikmete värbamine (KarS § 235 lg 1). Ilmselt saab juurde lisada ka muid põhiseadusliku korra vastaseid kuritegusid, ent on selge, et nende lahendamine algab esimesest kohtuastmest. Selle tõdemuse valguses ei saa välistada olukorda, kus erakonna tegevus või eesmärk kvalifitseeritakse põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatuks juba maakohtus ilma, et see üldse jõuaks Riigikohtuni. Kui sundlõpetamise erimenetlust põhjendatakse muuhulgas argumendiga, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on kõige pädevam hindama põhiseadusliku korraga seonduvaid küsimusi, siis tekib küsimus, et miks on seadusandja suunanud põhikorraga seotud kuriteod tüüpilisse kolme-astmelisse kohtusüsteemi, sealhulgas ka erakondade puhul.

Pidades silmas eelnevas lõigus olevat arutluskäiku, võib tekkida olukord, kus maakohus mõistab erakonna KarS § 231 süüdistuses õigeks, s.t. leiab, et erakond ei ole toime pannud

---

<sup>185</sup> M. Ernits (viide 90), vt joonealune märkus nr 61.

tegevusi, mis on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Oletagem, et prokurör otsustab jätta apellatsioonkaebuse esitamata ning kohtuotsus jõustub. Vabariigi Valitsus aga sellise lahendusega nõus ei ole ja otsustab esitada PSJKS § 32 lg 1 alusel taotluse Riigikohtule erakonna sundlõpetamiseks. Kas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium nüüd jätab maakohtu otsuse kõrvale ja asub uuesti vaagima, kas erakonna tegevus on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele? Selline olukord oleks absurdne, kuna see tähendaks kriminaalkuriteo koosseisutunnuste üle vaagimist ilma kriminaalmenetlusele omaste garantiideta, rääkimata selgest vastuolust õiguskindluse, õiguspärase ootuse ning eelkõige õigusrahu põhimõttega. Paralleelselt, oletagem vastupidist stsenaariumi – maakohtus mõistis erakonna süüdi KarS § 231 lõikes 1 sätestatud kuriteos, s.t. kriminaalmenetluses tuvastati muuhulgas seda, et erakond on toime pannud tegevusi, mis on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Saades vastava sundlõpetamise taotluse, kas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hakkab uuesti üle kontrollima erakonna suunatust põhikorra vägivaldsele muutmisele? See tundub käesoleva magistr töö autorile olevat tarbetu halduskoormus, mis antud juhul avaldub juba läbiviidud menetluse dubleerimises.

Mitte ainult ei ole maakohtul pädevus kontrollida seda, kas mingid konkreetsed teod on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, vaid tal on ühtlasi ka pädevus kvalifitseerida erakond tervikuna põhiseadusliku korra vastaseks ühenduseks. Seda on maakohtul võimalik teha siis, kui kriminaalmenetluses süüdistatakse erakonda või tema liikmeid KarS § 235 lg 1 toimepanemises. Tegemist on alternatiiv-aktiivse koosseisuga, mis on analoogne KarS §-dega 237<sup>1</sup> (terroristlik ühendus), 255 ja 256 (kuritegelik ühendus).<sup>186</sup> Objektivsest küljest eeldab kommenteeritav koosseis muuhulgas ühendust, mis on loodud Eesti Vabariigi vastu suunatud tegevuse, sh iseseisvust, sõltumatust või territoriaalset terviklikkust rikkuva teo eesmärgil.<sup>187</sup> Eelnimetatud eesmärk on seega objektivse koosseisu element, mida on vaja tõendada ning tuvastada kriminaalmenetluses ning mis sisustatakse erakonna loomise taga olnud juhtivliikmete tahtluse kaudu.<sup>188</sup> Analoogselt KarS §-ga 256, kuulub erakond Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra vastasesse ühendusse muuhulgas siis, kui see erakond ise moodustabki sisuliselt selle põhikorravastase ühenduse.<sup>189</sup> Seega mitte ainult ei ole võimalik enne sundlõpetamise menetlust ära otsustada erakonna üksikute

---

<sup>186</sup> J. Sootak; P. Pikamäe (viide 105), lk 629.

<sup>187</sup> Samas.

<sup>188</sup> Samas.

<sup>189</sup> Samas, vt. ka lk 670.

tegevuste suunatus põhikorra vägivaldsele muutmisele, vaid võimalik on ka ära otsustada terve erakonna olemus, eesmärk ning tegevus. Kui on juba jõustunud kohtulahend, millega erakond on tunnistanud põhiseadusliku korra vastaseks ühenduseks, siis ilmselt ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil mõtet asuda uuesti vaagima selle üle, kas erakonna tegevus ja eesmärk siis ikkagi on suunatud põhikorra vägivaldsele muutmisele või mitte.

Kas olukord muutuks, kui Vabariigi Valitsus esitaks sundlõpetamise taotluse siis, kui kohtuotsus ei ole veel jõustunud või kui üleüldse veel mingit kriminaalmenetlust riigivastaste süütegude osas pole toimunud? Kuigi siin ei tekiks võrreldavaid probleeme õiguskindluse ning õigusrahu põhimõttega, kaasneks sellise liigutusega aga muud teoreetilised ning menetluslikud probleemid. Eestis lähtutakse juriidiliste isikute puhul tuletatud, ehk derivatiivse vastutuse põhimõttest.<sup>190</sup> Juriidilise isiku vastutus ei ole autonoomne, st paralleelselt füüsilise isiku omaga esinev spetsiifiline vastutuse liik, vaid derivatiivsel teel füüsilise isiku süülisest käitumisest pärinev vastutus, mille puhul on ühe subjekti (füüsiline isik) tegevus teise subjekti (juriidiline isik) vastutuse eelduseks.<sup>191</sup> See tähendab, et juriidilise isiku vastutus eeldab vastava füüsilise isiku – organi liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja – karistatava käitumise tuvastamist.<sup>192</sup> Sellele lisaks, ühenduse kui fiktsiooni eesmärk tuleb sisustada selle loomise taga olnud juhtivliikmete tahtluse kaudu.<sup>193</sup> Teisisõnu selleks, et kvalifitseerida erakonna tegevus või eesmärk põhikorra vastaseks, tuleb seega esmalt tuvastada vastav eesmärgipärane käitumine füüsilistest isikutest erakonna liikmete poolt. Seejärel tuleb kontrollida, kas eelnimetatud füüsiline isik pani teo toime erakonna huvides.<sup>194</sup> Alles siis on võimalik füüsilise isiku käitumine omistada erakonnale endale. See omakorda tähendab, et kui põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asub erakonnale omistama põhikorra vastast vägivaldset tegevust või eesmärki, siis peab ta eelnevalt olema veendunud, et erakonna organi liikmed, juhtivtöötajad või pädevad esindajad on pannud toime kriminaalkuriteo KarS § 231 lõike 1 ning KarS § 235 lg 1 tähenduses. Samas, on ilmne, et PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud menetluse eesmärk ei ole kohustada põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumit läbi viima täieulatuslikku kriminaalmenetlust, vaid otsustama üksnes keelatud erakonna

---

<sup>190</sup> Samas, lk 31.

<sup>191</sup> Samas.

<sup>192</sup> Samas.

<sup>193</sup> Samas, lk 629.

<sup>194</sup> Samas.

sundlõpetamise üle. Sundlõpetamise menetluse läbiviimine ilma eelneva kriminaalmenetluseta tähendaks kuriteotunnuste, s.t. objektiivse ja subjektiivse koosseisuelementide üle vaagimist ilma kriminaalmenetlusele omaste garantiideta ning kaitseõigusteta (*in dubio pro reo*, süütuse presumpatsioon jt).

Eeltoodut arvesse võttes on ilmne, et PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud sundlõpetamise menetluses ei saa toimuda enam erakonna põhiseadusliku korra vastase tegevuse või eesmärgi tuvastamist, sest selline sundlõpetamise menetlus trügiks liiga intensiivselt kriminaalmenetluse pädevusalasse. Paralleelmenetluslike probleemide vältimiseks võiks ehk viimase õlekõrrena olla võimalik suunata põhiseaduslikku korda puudutavad küsimused Riigikohtu üldkogusse. Näiteks sätestab kriminaalmenetluse seadustiku<sup>195</sup> (edaspidi: KrMS) § 356 p 3, et kriminaalasi antakse lahendada Riigikohtu üldkogule, kui kriminaalasia lahendamine eeldab PSJKS-i alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist. Selline lahendus on siiski kaheldav, kuna PSJKS § 2 ei sätesta põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile ainupädevust otsustada erakonna tegevuse või eesmärgi põhiseaduspärasuse üle, vaid üksnes ainupädevuse otsustada erakonna tegevuse lõpetamise üle (PSJKS § 2 p 9) – see aga ei eelda põhiseadusliku korra vastasuse üle vaagimist, kuna see võib olla ning ilmselt ka ongi juba eelnevalt tuvastatud.<sup>196</sup> Ühtlasi, saaks põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium parimal juhul otsustada seda vaid sundlõpetamise menetluse kontekstis ning selle menetluse alustamise ainuõigus on Vabariigi Valitsusel, mitte kohtutel (PSJKS § 32 lg 1). KrMS § 356 p 3 seega soovitud tulemust ei anna.

Ainuke viis vältida eeltoodud õiguslikke probleeme, on kitsendada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses toimuvat sundlõpetamise menetlust ning möönda, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ei saa enam põhimõtteliselt toimuda erakonna keelatus, s.t. põhikorra vastase elemendi tuvastamist. Põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus või eesmärk, samuti muud keelatus alused, tuvastatakse sundlõpetamise menetlusele eelnevas kriminaalmenetluses. Kuigi see räägib vastu õiguskirjanduses erimenetluse kaitseks toodud argumentidele, siis käesoleva magistritöö autor siiski leiab, et selline käsitus on enim kooskõlas kehtiva regulatiivse paradigmgaga. Nagu eelnevalt öeldud, viitab PS § 48 lg 3 kuriteokoosseisule, mis KarS-s

---

<sup>195</sup> Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 05.12.2017, 8.

<sup>196</sup> Seda eelkõige põhjusel, et alama astme kohtud ei saa sellistes situatsioonides KrMS §-le 356 punktile 3 tugineda. Nemed peavad tegema otsuse ja siis ootama ning vaatama, kas Riigikohus nõustub nendega põhiseaduslikkuse osas või mitte.

peab kindlasti sisalduma, s.t. erakond muutub keelatuks siis, kui tema eesmärk või tegevus on vastuolus kriminaalvastutust sätestava õigusnormiga.<sup>197</sup> Põhiseadusliku korra vastane tegevus ning eesmärk ei ole kriminaalvastutust sätestavast seadusest eraldi- ning iseseisev keelamise kriteerium, vaid selle alaliik. Seadusandja on seega asetanud erakonna keelamise selgelt karistusõiguse raamistikku, mistõttu peaks keelamise tuvastamine samuti toimuma karistusõigusele omaste instrumentidega. Teisisõnu, kui PS § 48 lg 3 kirjutab ette kuriteokoosseisu, siis on loogiline, et see tuvastatakse kriminaalmenetluse raamides. Formuleerides olukorra selliselt, muutub küsimus “Millal on erakonna tegevus või eesmärk suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele” analoogseks küsimusega “Millal on erakond või tema liikmed toime pannud kriminaalkorras karistatava kuriteo”. Sellest omakorda järeldub, et erakonda saab käsitleda põhiseadusliku korra vastase tegevusega või eesmärgiga ühendusena ainult siis, kui vastavas kriminaalmenetluses on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus. Põhjus sellel on lihtne – kedagi ei käsitata kuriteos süüdi olevana enne, kui tema suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus (KrMS § 7 lg 1). Ometigi, nagu eelnevalt öeldud, eeldab erakonna sundlõpetamine just nimelt seda, et selle juhtiv- ja/või lihtliikmed on toime pannud KarS-s sätestatud kuriteokoosseise – eelkõige KarS § 231 lg 1 ja KarS § 235 lg 1. Kui Vabariigi valitsus esitab taotluse lõpetada sellise erakonna tegevus, keda või kelle liikmeid pole varasemas kriminaalmenetluses tunnistanud süüdi põhiseadusliku korra vastastes süütegudes, siis käesoleva magistritöö autori hinnangul võib see kujutada endast süütuse presumptsiooni rikkumist selle erakonna ning tema liikmete suhtes. Veelgi enam, süütuse presumptsiooni rikutakse selgelt nende füüsiliste isikute suhtes, keda derivatiivvastutuse põhimõttest kantuna tuleb eeldada süüdi olevana selleks, et erakonnale üldse saaks omistada karistatavat käitumist.

On selge, et sundlõpetamine kujutab endast äärmiselt intensiivset riiklikku repressiooni. Enne hiljutist KarS revisjoni, oli sundlõpetamine kriminaalkaristus, mida sai juriidilistele isikutele kohaldada rahalise karistuse kõrval.<sup>198</sup> Seda silmas pidades, on igati põhjendatud, et erakondade keelustamise eeldused on seotud kriminaalvastutust ettenägeva seadusega, s.t. karistusseadusega ning laiemalt kriminaalmenetlusega. Kriminaalmenetluses peab riik arvestama teatavate õiglase kohtupidamise põhimõtetega ning muude menetluslike garantiidega, mille eesmärk on tagada menetlusele allutatud isiku põhi- ja inimõiguste järgimine. Kui PS ei seoks keelatust kriminaalvastutust ettenägeva seadusega, siis oleks

---

<sup>197</sup> Viide 16, samas.

<sup>198</sup> Vt näiteks KarS 01.07.2014 (RT I, 21.06.2014, 28) redaktsiooni § 3 lg 3.

seadusandjal võimalik konstrueerida erakonna sundlõpetamiseks õiguslik alus, mis ei omaks mitte mingit kokkupuudet kriminaalõigusega ja seega sellest tulenevate kaitseõigustega, nagu süütuse presumptsioon, *in dubio pro reo* jne. Kuna erakonnad, olles rahva tahte vahendajad, esindajad ning selleläbi demokraatliku legitimsiooni kandjad, vajavad intensiivsemat kaitset riigi meelevaldse sekkumise eest, on kriminaalmenetlus ja sellest tulenevad juriidilised tagatised selgelt eelistatavamad mistahes muule Eesti õiguskorras olevatele menetlusliikidele. Lõuna Koreas UPP (*Unified Progressive Party*) sundlõpetamisel tugines UPP muuhulgas sarnasele argumendile, et kuna erakonna sundlõpetamine on oma intensiivsusest sarnane karistusega, siis tuleks sundlõpetamisel arvestada kriminaalmenetluse põhimõtetega – eelkõige rõhuda just tõe väljaselgitamisele.<sup>199</sup>

Seotus kriminaalmenetlusega tagab ühtlasi regulatsiooni, kus sundlõpetamine jääb tagatult *ultima ratio* vahendiks ning mitte esmaseks riiklikuks reaktsiooniks. Ka pealtnäha kõige ilmselgemate juhtumite kõrval – näiteks olukorras, kus valimisprogrammis ise nähtub põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise eesmärk – tuleks esimese asjana alustada kriminaalmenetlus selgitamaks olukorra tagamaid ning vajadusel reageerida karistusõigusele omaste instrumentidega, mitte alustada koheselt sundlõpetamise menetlust.

Kokkuvõtlikult, sundlõpetamise menetlus on jätk kriminaalmenetlusele, ent mitte selle osa. Vabariigi Valitsus saab PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud menetlust algatada vaid sellise erakonna suhtes, kelle (või kelle liikmete) suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus põhiseadusliku korra vastase kuriteo toimepanemise eest. Eelnimetatud kohtuotsus ongi taotluse aluseks olev dokument PSJKS § 32 lg 2 tähenduses. Taotluses peab Vabariigi Valitsus põhjendama ainult seda, miks põhiseadusliku korra efektiivseks kaitseks ei piisa näiteks erakonnale määratavast rahalisest karistusest või muust KarS-s sätestatud repressioonimeetmest. Selline tõlgendus on loogiline, kooskõlas PS § 48 lõikes 3 sätestatud kriminaalvastutust ettenägeva alusega ning väldib kõiki käesolevas peatükis käsitletud praktilisi probleeme.

Kui põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus või eesmärk on juba eelnevalt tuvastatud, siis mida põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium sundlõpetamise menetluses täpsemalt teeb ning millistest kaalutlustest peab ta lähtuma? Käesoleva

---

<sup>199</sup> S. Kim. Dissolution of Political Party: Criteria adopted by the Korean Constitutional Court and Lessons from the European Court of Human Rights. *Journal of Korean Law*. Vol. 15, 297-323, June 2016, lk 300-302.

magistritöö autor leiab, et sundlõpetamise menetluses on põhiliseks vaidlusaluseks küsimuseks sundlõpetamise proportsionaalsus.

### 3.2.1.2. Proportsionaalsus kui vaidluse põhiküsimus

PSJKS § 36 lg 1 punktide 1-2 kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel otsustada lõpetada erakonna tegevus või jätta Vabariigi Valitsuse taotlus rahuldamata. Erakonna tegevuse taotluse läbivaatamisel osalevad Vabariigi Valitsus ja erakond, kelle tegevuse lõpetamist taotletakse (PSJKS § 33 lg 1). Samuti on menetluses võimalik osaleda ka õiguskantsleril ning anda oma arvamus sundlõpetamise kohta (PSJKS § 33 lg 2). Kõik see viitab võistlevale menetlusele, kus põrkuvad poolte seisukohad ning argumendid, mille eesmärgiks on veenda Riigikohut tegema vastavale poolele kasulik otsus. Sundlõpetamise menetlus on seega sisuline menetlus, mitte pelk erakonna tegevuse lõpetamise vormistamine.<sup>200</sup> Ent mille üle vaidlus selles sisulises menetluses toimub? Eelneva alapeatüki valguses ei saa vaidlus toimuda erakonna tegevuse või eesmärgi põhiseaduslikkuse üle, kuna sellega kaasneksid probleemid, mida kehtivas regulatiivses paradigmas oleks äärmiselt keeruline ületada. Alles jääb seega vaid sundlõpetamise kui repressioonimeetme proportsionaalsus. Selline tõlgendus ühest küljest väldib kõiki eeltoodud probleeme, ent säilitab sundlõpetamise menetluse sisulise, s.t. võistleva olemuse (PSJKS § 33 lg 1).

Proportsionaalsuse testi rakendatakse selleks, et tuvastada, kas mingi riikliku meetme rakendamine on sobiv, vajalik ja mõõdukas mingisuguse sotsiaalse või poliitilise eesmärgi saavutamiseks.<sup>201</sup> Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist.<sup>202</sup> Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist.<sup>203</sup> Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.<sup>204</sup> Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teist poolt aga eesmärkide tähtsust.

---

<sup>200</sup> Analoogse olukorra kohta vt Indrek Koolmeistri eriarvamust Riigikohtu lahendis 3-4-1-10-04.

<sup>201</sup> RKPJK 3-4-1-17-13, punktid 32-35.

<sup>202</sup> Samas.

<sup>203</sup> Samas.

<sup>204</sup> Samas.

Käesoleval juhul on taotletavaks eesmärgiks põhiseadusliku korra kaitsmine püüdluste eest muuta seda vägivaldselt.

Vaidluse piirdumine proportsionaalsusega ei ole iseenesest midagi ebatavalist. EIK-s reeglina ei toimu vaidlust selle üle, kas erakonna sundlõpetamiseks oli olemas õiguslik alus (st formaalne õigusnorm), samuti ei satu kahtluse alla sundlõpetamise kui meetme legitiimne eesmärk – enamikel juhtudel oli sundlõpetamise taotletav eesmärk riikliku julgeoleku ning avaliku korra kaitse, kuritegude preventatsioon, samuti teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse.<sup>205</sup> Vaidlus taandub peaaegu eranditult küsimusele, kas antud juhul oli erakonna sundlõpetamine demokraatlikus ühiskonnas vajalik, s.t. vastavuses tungiva sotsiaalse vajadusega (*pressing social need*)<sup>206</sup> – selle kohta vaata käesoleva magistritöö alapeatükki 1.3. Üksnes kõige tõsisematel juhtudel on niivõrd intensiivne sekkumine nagu erakonna sundlõpetamine või tema juhtide keelustamine poliitilisest elust lubatud.<sup>207</sup> Vajalikkuse hindamisel lähtub EIK sellest, kas liikmesriigi kohus on oma kaalutusõigust kasutanud mõistlikult, hoolikalt ning heas usus.<sup>208</sup> Praktikast tähendab see seda, et EIK analüüsib, kas sundlõpetamise otsustamisel hinnati relevantseid asjaolusid, fakte ning tõendeid adekvaatselt.<sup>209</sup>

Sisuliselt asetub *pressing social need* kriteerium täielikult tüüpilisse kolme-astmelisse proportsionaalsuse testi struktuuri, sest olemuslikult hindab EIK samu asjaolusid – kas olukord on muutunud niivõrd kriitiliseks, et vähem intensiivsemate meetmetega ei ole enam võimalik põhiseaduslikku korda või demokraatlikku süsteemi kaitsta ning kas antud juhul demokraatliku korra kaitse kaalub üle ühinemisvabaduse piiramise? Sundlõpetamine ongi õigustatud ainult siis, kui: demokraatlikku korda<sup>210</sup> ähvardab küllaldaselt suur oht;<sup>211</sup> see oht on tingitud erakonnast tervikuna, mitte tema mõnest üksikust liikmest;<sup>212</sup> oht ei ole abstraktne ega spekulatiivne, vaid kujutab endast selget, üheselt mõistetavat ideoloogiat,

---

<sup>205</sup> K. Törnström (viide 41), lk 36.

<sup>206</sup> Samas.

<sup>207</sup> Samas.

<sup>208</sup> Samas.

<sup>209</sup> Samas, lk 38.

<sup>210</sup> Siinkohal tuleb rõhutada seda, et EIK demokraatia kontseptsioon on pigem substantiivne – näiteks Refah Partisi (viide 30) lahendis rõhutas EIK sekularismiprintsiibi tähtsust, mis läheb selgelt kaugemale protseduurilisest demokraatiast. Seda silmas pidades, võib EIK seisukohtade kohandamine Eesti konteksti olla mõneti problemaatiline, kuna Eesti on orienteeritud pigem protseduurilisele demokraatiale.

<sup>211</sup> Refah Partisi (viide 30), punkt 104 jj.

<sup>212</sup> Samas.

mida ei ole võimalik kooskõlastada demokraatiaga.<sup>213</sup> Nende tingimuste täitmisel on tekkinud olukord, kus vähem intensiivsemate meetmetega – näiteks rahaliste karistustega või muude sanktsioonidega – ei ole enam võimalik kaitsta põhiseaduslikku korda, mistõttu tuleb *ultima ratio* korras allutada erakond sundlõpetamisele.

Käesoleva magistritöö autor on veendunud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus seisnekski vaidluse põhikese sundlõpetamise proportsionaalsuses, s.t. kas pärast kriminaalmenetlust eksisteerib endiselt tõsiseltvõetav oht Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Erakond saaks näiteks vaielda, et vägivaldse muutmise oht on likvideeritud, sest erakonna kõige vaenulikumalt meelestatud liikmed on vangistatud, juhtkond on vahetunud, rahaline karistus on ammendanud erakonna süü ning erakonna programm on muutunud oluliselt mõõdukamaks. Sellest tulenevalt, ei ole sundlõpetamine enam põhiseadusliku korra kaitseks vajalik. Võib öelda, et sundlõpetamine ei oleks isegi sobiv meede, sest see ei aita kuidagi eesmärgi saavutamisele kaasa – seda põhjusel, et eesmärk juba on saavutatud, kuna erakond on redutseeritud marginaalseks poliitiliseks liikumiseks, millel puudub vähimigi võimalus muutuda arvestatavaks poliitiliseks jõuks.

Vabariigi Valitsus saaks omakorda vaielda, et kriminaalmenetluses rakendatavad sanktsioonid ei ole suutnud maandada erakonnast tulenevat ohtu ning et erakond tervikuna on muutunud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele orienteeritud rühmituseks. Kuna sellisel erakonnal ei saa lasta ennast legitimeerida läbi poliitilises protsessis osalemise kaudu, tuleb see erakond põhiseadusliku korra kaitseks sundlõpetada. Riik ei pea ootama, et erakond tuleks võimule ja asuks oma poliitilist programmi ellu viima. Kui kohus on tuvastanud küllaldase riski demokraatlikule korrale, siis on riigil õigus ennetavalt sekkuda erakonna tegevusse ning takistada sellel ellu viimast oma anti-demokraatlikku ideoloogiat.<sup>214</sup> *Refah Partisi v Turkey* puhul võeti riski sisustamisel arvesse erakonna häälte kogumise potentsiaali, koalitsiooni moodustamise vajadust, samuti erakonna juhtide avaldusi. Kuna tegemist oli suhteliselt populaarse parteiga, mis nautis arvestatavat häälte saaki, luges EIK riski demokraatlikule korrale küllaldalselt põhistatuks.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Samas.

<sup>214</sup> K. Törnström (viide 41), lk 43.

<sup>215</sup> Samas.

Eestis paraku ei ole siiski võimalik lähtuda täies ulatuses sarnastest kaalutlustest, kuna PS § 48 lg 3 ning EKS § 4 lg 1 keelustavad üksnes vägivaldale orienteeritud erakonnad, mitte põhiseadusliku korra vastased erakonnad *per se*. Tegemist on vägivaldsuse ennetamise probleemiga, kus kohus peab hindama erakonna potentsiaali ning tahet asuda teostama oma poliitilist programmi vägivaldsel teel. See on aga raskendatud olukorras, kus erakonda on juba karistatud täpselt sellise teo eest, mille riski nüüd uuesti hakatakse hindama. Ilmselt peab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kaaluma seda, kas kriminaalmenetluse tulemusel rakendatud rahaline karistus on piisav selleks, et likvideerida edasist ohtu. Samuti, lähtudes derivatiivse vastutuse põhimõttest, karistatakse erakonna vaenulikumalt meelestatumaid liikmeid niikuinii. Selliselt on võimalik kirurgilise täpsusega eemaldada erakonnast problemaatilised elemendid. Kui erakonna tegevuse osaks on tõesti saanud alaline ja kõikehõlmav põhiseadusliku korra vastane vägivaldne tegevus, siis on kohus tõesti olukorras, kus sundlõpetamine on ainuke võimalik reaktsioon.

Nagu eelnevalt öeldud, ei ole välistatud ka võimalus, et erakond üritab ennast ise ideoloogiliselt sobilikumaks kujundada, eemaldades oma liikmeskonnast problemaatilised liikmed ning muutes oma poliitilise programmi mõõdukamaks. Kindlasti on need argumendid, millele erakond saab sundlõpetamise menetluses tugineda ning mida põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peab oma otsuse tegemisel arvesse võtma. Refah Partisi muuhulgas tugines just nimelt sellele argumendile – erakonna liikmed, kes õhutasid vägivalda oma avalduste ning kõnedega, visati parteist välja.<sup>216</sup> EIK-d see argument ei veennud ning sedastas, et Refah otsus visata eelnimetatud liikmed välja oli sunnitud, kuna vastasel juhul ei oleks Refah'il võimalik tugineda EIÕK artikkel 11 kaitsele.<sup>217</sup> See argument on aga problemaatiline, kuna see välistab sisuliselt igasuguse võimaluse erakonnal ennast *post factum* ideoloogiliselt sobilikumaks muuta – kõiki väljaviskamisi võib tõlgendada kui sunnitud tegevust, et oma juriidilist olukorda parandada.

Kokkuvõtlikult, arvestades Eesti Vabariigi regulatsiooni eripära, ei saa PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud sundlõpetamise menetluses enam asuda vaagima erakonna põhiseadusliku korra vastase vägivaldse orientatsiooni üle – see on juba eelnevas kriminaalmenetluses tehtud, kas siis KarS § 231, § 235 või muu riigivastase kuriteokoosseisu omistamise kaudu. Küsimus taandub pigem proportsionaalsusele, s.t. kas sellise põhikorra vastase vägivaldse

---

<sup>216</sup> Refah Partisi (viide 30), punkt 76.

<sup>217</sup> Samas, punkt 115.

orientatsiooniga erakonna sundlõpetamine on proportsionaalne, s.t. sobiv, vajalik ja mõõdukas meede põhiseadusliku korra kaitseks. Kui erakonnast tulenev oht on likvideeritud – parteiprogramm on muudetud mõõdukamaks või provokatiivsed liikmed on välja visatud – siis võib asuda seisukohale, et põhiseadusliku korra vastane olemus on ammendatud ja tegemist ei ole enam ohtliku erakonnaga. Paralleelselt, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ühel või teisel põhjusel endiselt leiab, et põhiseadusliku korra vastane oht on olemas, siis kaasneb sellega ilmselt sundlõpetamise kui *ultima ratio* meetme rakendamine.

### 3.2.1.3. Territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud erakonna sundlõpetamine

Kuigi seadusandja on teinud võimalikuks sundlõpetada erakond, kelle tegevused või eesmärgid on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, ei ole sama võimalust laiendatud erakondadele, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele. Arvestades, et territoriaalne terviklikkus on lahutamatu osa riiklikust suveräänsusest ning iseseisvusest – väärtused ning hüved, mis ise asetuvad põhiseadusliku korra alla – on territoriaalse terviklikkuse vastasuse kui sundlõpetamise aluse väljajätmine EKS § 12 lõikest 4 ning PSJKS § 32 lõikest 1 mõneti küsitav.

Tõlgenduslik probleem puuduks, kui seadusandja ei oleks EKS § 4 lõikes 1 eraldi sätestanud territoriaalset terviklikkust kui erakonna keelustamise alust. Oleks seadusandja dubleerinud EKS-i PS § 48 lõike 3 sõnasõnalt, ei oleks keeruline asetada territoriaalset terviklikkust põhiseaduslikku korda moodustava väärtuste komplekti. Kuna see aga on eraldi välja toodud – kusjuures veel põhiseaduslikust korrast eraldiseisvalt, mitte selle alaliigina – viib grammatiline tõlgendus tõesti seisukohani, et territoriaalset terviklikkust tuleb kvalitatiivselt eristada põhiseaduslikust korrast. Siin ei saa tähelepanuta jätta tõdemust, et ka EKS-i algtekst tegi vahet põhikorra ja territoriaalsel terviklikkusel, nimelt keelatud olid erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus olid suunatud põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele<sup>218</sup> – s.t. suunatusest põhikorra vägivaldsele muutmisele ei piisanud, vaid sellele lisaks pidi suunatus ulatuma ka

---

<sup>218</sup> Vt viide 161.

territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele.<sup>219</sup> Kuna territoriaalset terviklikkust (nagu ka muul viisil vastuolu kriminaalvastustust ettenägeva seadusega) ei ole *expressis verbis* sundlõpetamist puudutavates õigusnormides välja toodud (EKS § 12 lg 4; PSJKS § 32 lg 1), siis ei ole selge, kas nendes menetlustes on võimalik võtta arvesse neid keelatusaluseid.

Olukorda hägustab ka asjaolu, et eeltoodud eristus ei avaldu järjepidevalt ning ühetaoliselt teistes seadustes. KarS § 231 lg 1, erinevalt EKS-st, määratleb rünnakut territoriaalse terviklikkuse vastu kui rünnakut põhiseadusliku korra vastu – tegevuse eest, mis on suunatud Eesti Vabariigi [...] territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele rikkumisele [...] või muul viisil Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, karistatakse kuue- kuni kahekümneaastase või eluaegse vanglakaristusega, juriidiliste isikute puhul rahalise karistusega (KarS § 231 lg 1<sup>1</sup>). Kogu KarS § 231 toob avatud näidisloetelu põhiseadusliku korra muutmise viisidest: iseseisvuse ja sõltumatuse muutmise, territoriaalse terviklikkuse rikkumine, riigis võimu haaramine.<sup>220</sup> Samasugune käsitlus on ka KarS §-s 235, mis reguleerib Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra vastaseid ühendusi. Siin mõeldakse ühendusi, mis on loodud Eesti Vabariigi põhiseaduslikku korda, sh iseseisvust, sõltumatust või territoriaalset terviklikkust rikkuva teo eesmärgil.<sup>221</sup>

Arvestades, et PS § 48 lg 3 kohustab riiki võitlema keelatud erakondade vastu eeskätt kriminaalvastutust sätestava seadusega, peaks KarS-s olev põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse käsitlus olema primaarne. Tõlgendades EKS § 4 lõiget 1 konformselt PS § 48 lõikega 3, kui erakond koos oma liikmetega mõistetakse süüdi vastavalt KarS § 231 või § 235 järgi territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise katse eest, võiks olla võimalik alustada PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud sundlõpetamise menetlust. Kui aga tõlgendada EKS § 4 lõiget 1 grammatiliselt, s.t. territoriaalne terviklikkus ja põhiseaduslik kord on EKS-i tähenduses kaks eraldiseisvat dimensiooni,<sup>222</sup> siis võib EKS § 12 lg 4 ja PSJKS § 32 lg 1 olla põhiseadusega vastuolus osas, milles need sätted ei võimalda erakonna sundlõpetamisel arvesse võtta tegevusi või eesmärke, mis on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele. Vastuolu seisneb selles, et EKS-s on

---

<sup>219</sup> Arvestades, et PS ja KarS kommentaarid asetavad territoriaalse terviklikkuse põhiseadusliku korra poolt hõlmatud väärtuste komplekti, ei saa välistada hüpoteesi, et seadusandja on EKS § 4 lõike 1 sõnastamisel teinud lihtsalt keelevea ja selleläbi põhjendamatult piiranud põhiseadusliku korra mõiste ulatust.

<sup>220</sup> J. Sootak; P. Pikamäe (viide 105), lk 623.

<sup>221</sup> Samas, lk 629.

<sup>222</sup> Ilmselt ka nii on, sest vastasel juhul ei ole selle aluse sellisel kujul väljatoomisel mõtet.

põhiseadusliku korra mõistele antud oluliselt kitsam sisu kui põhiseaduses olevale ekvivalendile. Selline kitsendamine on põhjustanud olukorra, kus ei ole võimalik sundlõpetada erakonda, kes ründab põhiseadusliku korra olulist ning lahutamatu elementi – antud juhul territoriaalset terviklikkust ning laiemalt ka iseseisvust ja riiklikku suveräänsust. Saades taotluse eelnimetatud erakonna tegevuse lõpetamiseks, peaks Riigikohtul tekkima põhjendatud kahtlus asjassepuutuva õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusele vastavuses (PSJKS § 35 lg 1).

### **3.2.2. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamine kui Vabariigi Valitsuse ainudiskretsioon**

PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud sundlõpetamise menetlus ei ole paratamatu ning möödapääsematu õigusjärelm erakonna jaoks, kelle tegevus või eesmärk on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Sätte sõnastus viitab selgelt Vabariigi Valitsuse diskretsiooniõigusele – Vabariigi Valitsus võib esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile taotluse sundlõpetamise menetluse algatamiseks, kuid ei pea seda tegema. Mõõnan, et seadusandja valik reguleerida erakonna sundlõpetamist selliselt võib pealtnäha olla põhjendatud – erakonna tegevuse lõpetamine on peale juriidilise aspekti ka sügavalt poliitiline otsus, millel võivad olla väga tõsised sotsiaalsed ning avalikku korda ohustavad tagajärjed. Võimalus selliseid kaalutlusi arvesse võtta sundlõpetamise vajalikkuse ning sellest tulenevate riskide hindamiseks on igati teretulnud. Siiski, diskretsiooniõigusele omase paindlikkuse saavutamise tuleb õigussüsteemi prognoositavuse, õigusselguse ja potentsiaalselt isegi riikliku julgeoleku arvelt.

Esimene selge tähelepanek on tõdemus, et seaduses puuduvad igasugused ajalised kriteeriumid sundlõpetamise taotluse esitamiseks. Vabariigi Valitsus võib taotluse esitada näiteks kohe pärast kriminaalmenetlust, kuid ka aastaid hiljem, või üldse jätta see esitamata. Kusjuures puudub isegi seaduslik kohustus kaaluda menetluse alustamist. Võrreldes seda kriminaalmenetluses oleva kohustuslikkuse põhimõttega, mille kohaselt on uurimisasutus ja prokuratuur kuriteo asjaolude ilmnemisel kohustatud toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad kriminaalmenetlust välistavad asjaolud või kui puudub alus kriminaalmenetlust lõpetada (KrMS § 6). Siinkohal on vaja uurida, miks on seadusandja ette näinud kohustuslikkuse põhimõtte võrdlemisi väikeste kuritegude jaoks, ent sundlõpetamise

menetlusele, kus tulevad arutlusele riigi kõige eksistentsiaalsemad huvid, seda laiendatud ei ole.

On selge, et erakond võib aja möödudes minetada oma põhiseadusliku korra vastased ambitsioonid – juhtkond võib vahetuda ning lihtliikmete koosseis muutuda. Ei ole ka välistatud, et keelatud erakonnast tulenev oht võidakse likvideerida juba sundlõpetamisele eelnevas kriminaalmenetluses. Seega ei saa eitada selliste olukordade olemasolu, kus sundlõpetamise repressioon muutub ebavajalikuks ning järelkult ebaproportsionaalseks. Küsimus on aga selles, millises menetluslikus raamistikus tuleks sellise järelduseni jõuda – kas Vabariigi Valitsuse istungil (Vabariigi Valitsuse seadus<sup>223</sup> § 16 lg 1) või põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses või mõlemas, nagu näeb ette kehtiv regulatsioon? Käesoleva magistritöö autor on veendunud, et Vabariigi Valitsuse diskretsioon alustada sundlõpetamise menetlust dubleerib ebavajalikult erakonna sundlõpetamise kaalutlemist, tekitab pigem probleeme ja üksnes täiendavalt politiseerib kogu sundlõpetamise protsessi. Eelkõige on oht, et sellisesse diskretsiooni kaasatakse parteipoliitika, kuigi põhiseadusliku korra kaitse peaks olema poliitikaülene eesmärk.

Kirjanduses on muuhulgas tõstatatud hüpotees, et riigid sundlõpetavad erakondasid siis, kui nn vetoõigust kandvad institutsioonid seda lubavad.<sup>224</sup> Vetoõigus kujutab endast võimekust ning vabadust dikteerida muutusi *status quo*'s. Institutsionaalsed vetoõiguse kandjad tuletavad oma otsustuspädevuse seadusest (näiteks Riigikohus), poliitilised vetoõiguse kandjad saavad oma võimu poliitilisest konkurentsist – näiteks erakonnad koalitsioonivalitsuses.<sup>225</sup> Kirjanduses ongi leitud seda, et kui erakonna sundlõpetamise vetoõigus usaldada poliitilistele institutsioonidele, siis kaalutlemisel ei lähtuta niivõrd põhiseadusliku korra kaitsest või muust üldisest hüvest, vaid parteipoliitikast. Kui keelatud erakonda on Vabariigi Valitsusele vaja (näiteks koalitsiooni säilitamiseks), siis ilmselt Vabariigi Valitsus sundlõpetamise taotlust ei esitaks. Otsus lasta keelatud erakonnal selliselt edasi eksisteerida võib aga Vabariigi valitsuse poolt kujutada mastaapset kaalutusviga, kuna see tähendaks põhiseadusliku korra ning selleläbi põhiõiguste, vabaduste ning demokraatliku riigikorra jätkuvat ohustamist. Paralleelselt, kui keelatud erakond ei suuda esitada Vabariigi Valitsusele tõsiseltvõetavat väljakutset ning ei ole ka vajalik

---

<sup>223</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 28.12.2017, 19.

<sup>224</sup> A. Bourne. Security or Tolerance. The Proscription of Political Parties in Democratic States. Paper presented at European Consortium of Political Research, Salamanca, Spain, 2014, lk 8-11.

<sup>225</sup> Samas.

koalitsioonipartnerina, siis on suurem tõenäosus, et sundlõpetamise taotlus ka esitatakse. Ühtlasi ilmneb siin ka poliitilise kuritarvituse oht, kus erakondade tegevust on võimalik mõjutada läbi sundlõpetamise ähvarduse.

Kõik eelnimetatud probleemid on aga välditavad, kui muuta sundlõpetamise menetlus möödapääsematuks jätkuks kriminaalmenetlusele, s.t. erakonna ja/või tema liikmete süüdimõistmisega põhiseadusliku korra vägivaldset muutmist puudutavates kuritegudes kaasneb automaatne sundlõpetamise menetluse alustamine. Siinkohal tuleb rõhutada seda, et sundlõpetamise menetluse eesmärk ei ole saavutada erakonna likvideerimine ja seega tema tegevuse lõplik peatamine, vaid just nimelt lasta Riigikohtul analüüsida sundlõpetamise meetme sobivust, vajalikkust ning proportsionaalsust. Argument, et erakonna sundlõpetamine on äärmiselt poliitiline otsus ja vajab seega täiendavat diskretsiooni, ei ole veenev. Seda eelkõige põhjusel, et erakonna sundlõpetamise hetkeks on uurimisasutused ning prokuratuur viinud läbi mastaapse kriminaalmenetluse, mille tulemusel on süüdi ja seega vangi mõistetud mitmed erakonna juhtivliikmed, samuti allutatud erakond ise rahalisele karistusele. Olukorra politiseeritus on sundlõpetamise ajaks juba ammu ületanud punase joone ja ei saa seega kuidagi tulla poliitilisele ning laiemale avalikkusele üllatusena. Küll aga tagatakse see, et kaalutakse erakonnast tulenevat ohtu ilma, et see jääks õhku hõljuma vastavalt Vabariigi Valitsuse soovale. Sellest tulenevalt, võiks PSJKS § 32 lõikes 1 ära kaotada termin “võib” ning muuta sundlõpetamise menetlus möödapääsematuks jätkuks sellisele kriminaalmenetlusele, mis on päädinud süüdimõistva kohtuotsusega põhiseadusliku korra vastase süüteo toimepanemise eest. Diskretsiooni äravõtmisega Vabariigi Valitsuselt ei lähe midagi kaduma, sest Riigikohus peab sarnaseid aluseid paratamatult otsuse tegemisel ning seega sundlõpetamise proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtma. Pigem kaasneks sellega põhiseadusliku korra kõrgem kaitse. Selline lahendus tagaks ka erakonna sundlõpetamise ja põhiseadusliku korra kaitse küsimuse läbivaatamise organi poolt, kellel on kõige suurem pädevus langetamaks põhiseaduslikke, sealhulgas põhiseaduslikku korda puudutavaid küsimusi. Siin tuleb jällegi kõne alla praktiline argument, millega on põhistatud erakonna sundlõpetamise erimenetluse vajalikkust – Vabariigi Valitsus ei oma Riigikohtuga võrreldavat teoreetilist ning praktilist ettevalmistust põhiseaduslikku korda puudutavate küsimuste lahendamiseks. Sellest tulenevalt, ei ole loogiline jätta erimenetluse alustamise küsimus sellise haldusorgani otsustada, kellel puudub vastav pädevus olukorra objektiivselt hindamiseks. Ühtlasi

väljastaks see tõenäolise parteipoliitika lekkimise küsimusse, mis puudutab riigi kõige põhimõttelisemaid huvisid ning väärtusi.

Sundlõpetamise diskretsioon on problemaatiline ka sundlõpetatava erakonna õiguste ja vabaduste jaoks. Praegusel kujul eksisteeriv diskretsiooniõigus on selges pinges õiguskindluse- ning õigusselguse põhimõttega – pärast süüdimõistva kriminaalkohtuotsuse saamist, ripub erakonna kohal pidev Damoklese mõõk, millest ei ole võimalik lahti saada ning mille puhul ei ole teada, millal see viimaks kukub. Teisisõnu, eksisteerib alati sundlõpetamise rakendamise oht, mis sõltub Vabariigi valitsuse suvast – ta kas annab vastava taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule sisse või mitte. Demokraatlikus õigusriigis peab igal õiguse subjektil olema võimalik prognoosida, millal ning missuguste tingimuste täitmisel rakendatakse tema suhtes riiklikke repressiooniinstrumente. Siinkohal tuleks korrata, et juriidilise isiku sundlõpetamine oli enne karistusseaduse revisjoni kuriteo eest määratav kriminaalkaristus. Niivõrd intensiivse sanktsiooni rakendamine ei tohi kuidagi olla õiguse subjekti jaoks ennustamatu, vaid see peaks olema selgelt seotud õigusnormis sätestatud koosseisuelementidega – kui sundlõpetamise menetluse algatamise eeldused on täidetud, siis menetlus imperatiivselt ka alustatakse. Praegu kehtiv regulatsioon oleks analoogne olukorraga, kus füüsilise isiku suhtes peale süü tuvastamist otsustatakse tema vangistamise küsimus eraldiseisvas menetluses, mida võidakse (aga võidakse ka mitte) alustada.

Eeltoodut arvestades, ei näe käesoleva magistritöö autor vajadust Vabariigi Valitsuse diskretsiooni järele. Kehtivas paradigmas tuleks sundlõpetamise menetlus algatada kohe, kui erakonna tegevuses või eesmärgis on tuvastatud põhiseadusliku korra vastane iseloom – menetluse algatamata jätmine oleks käsitletav tõsise diskretsiooniveana. Siinkohal võib aktuaalne olla ka nn Riigikohtu poolt sedastatud õigus nõuda järelevalve menetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse otsustamist kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb taotleja õigushüve.<sup>226</sup> Selle Riigikohtu seisukoha valguses võib seega eksisteerida analoogne õigus nõuda Vabariigi Valitsuse poolt sundlõpetamise menetluse algatamise otsustamist diskretsioonivigadeta – see aga eeldab, et PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud sundlõpetamine menetlus kaitseb isikute subjektiivseid

---

<sup>226</sup> RKHKo 3-3-1-44-10, punkt 15.

õigusi. Seda eeldust ei ole aga raske teha, kuna põhiseaduslik korra vägivaldne muutmine ohustab ka isikute põhiõigusi, mis on selgelt subjektiivsed õigused.

### **3.3. Muul viisil kriminaalvastutust sätestava seadusega vastuolus oleva erakonna sundlõpetamine**

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (edaspidi: Komisjon) esitas 2017 detsembris Riigikogu põhiseaduskomisjonile märgukirja, milles taotles erakonna sundlõpetamise regulatsiooni konkretiseerimist. Muuhulgas taotleti reguleerida seaduse tasemel erakondade “kelle tegevus on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega”, tegevuse lõpetamise alus ja kord, samuti sätestada milliste kuritegude toimepanemine võib kaasa tuua erakonna sundlõpetamise ja mille alusel peab või võib õigustatud isik algatada menetluse karistatud erakonna sundlõpetamiseks. Sellele lisaks sooviti täpsustada, milliseid põhimõtteid peab sellise erakonna sundlõpetamisel järgima ning milline kohus oleks pädev menetlema sellist sundlõpetamist.<sup>227</sup>

Komisjon selgelt leiab, et erakonna sundlõpetamine korduvate karistuste tõttu on mitte ainult juriidiliselt võimalik, s.t. selline regulatsioon on kooskõlas laiemate regulatiivsete paradigmade ning loogikaga, vaid ühtlasi moraalselt ning poliitiliselt hädavajalik. Demokraatlikus õigusriigis ei saa olla lubatav, et mistahes erakond saab õiguskorda rikkudes luua endale selgeid eeliseid, mis kujundavad ebaõigesti valijate eelistusi ja moonutavad sel moel demokraatliku riigikorralduse olemust.<sup>228</sup> Ei saa olla tolereeritav asjaolu, et riigi poliitiline instrument e erakond oma korruptiivsete ja kriminaalsete tegudega loodud eeliste abil suurendab enda poliitilist (mõju)võimu ühiskonnas. Siin on tegemist põhiseadusliku korra aluste tõsise ja lubamatu riivega.<sup>229</sup>

Komisjoni märgukiri koos ajakirjanduses kajastatud õiguskantsleri seisukohtadega erakonna sundlõpetamise teemal näitab, et poliitiline ning akadeemiline huvi selle küsimuse üle on

---

<sup>227</sup> ERJK. Märgukiri põhiseaduse § 48 lg 3 sisustamiseks. Detsember 2017, lk 3 – kättesaadav: [https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwj8mfaGhK3ZAhWKK1AKHQ28CJwQFghlMAc&url=http%3A%2F%2Fwww.erjk.ee%2Fet%2Fdokumentid%2Ffoigusloom%3F\\_view%3Dletters\\_doc\\_download%26\\_fileId%3D4ad67e14-d2c4-4b2c-b5c4-2043a6ef8c68%26\\_docId%3Daaab5416-f21a-4e34-907b-aded535df0ed&usg=AOvVaw2B9cpd5Csh50YWrD0idjYD](https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwj8mfaGhK3ZAhWKK1AKHQ28CJwQFghlMAc&url=http%3A%2F%2Fwww.erjk.ee%2Fet%2Fdokumentid%2Ffoigusloom%3F_view%3Dletters_doc_download%26_fileId%3D4ad67e14-d2c4-4b2c-b5c4-2043a6ef8c68%26_docId%3Daaab5416-f21a-4e34-907b-aded535df0ed&usg=AOvVaw2B9cpd5Csh50YWrD0idjYD) [sisenetud: 17.02.2018]

<sup>228</sup> Samas, lk-d 1-2.

<sup>229</sup> Samas.

selgelt olemas. PS § 48 lõike 3 sõnastusest jääb tõesti mulje, et ka puhtalt kriminaalse orientatsiooniga erakondasid peaks saama sundlõpetada. Kui erakond näiteks kvalifitseeritakse kuritegelikuks ühenduseks KarS § 255 lg 1 tähenduses ning mõistetakse ka süüdi sellesse kuulumise eest, siis tundub sellise erakonna sundlõpetamine täiesti iseenesestmõistetav – tegemist on käesoleva magistritöö autori hinnangul selgelt erakonnaga, kelle eesmärk on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Ent see siiski ei ole iseenesestmõistetav vähemalt kehtivas seadusandluses, kuna sellise erakonna sundlõpetamine ei ole *expressis verbis* ette nähtud. Sundlõpetada on võimalik vaid erakondasid, kelle tegevus või eesmärk on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele (EKS § 12 lg 4; PSJKS § 32 lg 1) – ehk siis erakonnad, kes on toime pannud KarS § 231, § 235 jt. konkreetseid põhikorra vastaseid vägivaldseid süütegusid.

Konkreetselt ning ühetaoliselt mõistetava regulatsiooni puudumisel, on siiski üritatud vastuseid leida kehtivast seadusandlusest, eelkõige otsides alternatiivseid kanaleid kriminaalsete erakondade sundlõpetamiseks tsiviilkohtumenetluse kaudu. Erakonna tegevuse seaduslikkuse tagamine ning erakonna ühinemine, jagunemine ja lõpetamine toimub mittetulundusühingute seaduse alusel (EKS § 12 lg 1). Kuna erakond on mittetulundusühing, siis kas talle laienevad ka MTÜS § 40 lõikes 1 ning seega kaudselts ka TsÜS § 40 lõikes 1 sätestatud sundlõpetamise alused? Küsimus on oluline, sest Komisjon ning samuti ka õiguskantsler on nimetatud sätetele kriminaalse erakonna sundlõpetamise kontekstis viidanud. Ühtlasi põhjendati karistusõigusreformi käigus sundlõpetamise kui põhikaristuse tühistamist muuhulgas põhjusel, et tõhusalt kohaldatavad alused juriidilise isiku sundlõpetamise kohaldamiseks eksisteerivad väljaspool karistusõigust – eelkõige TsÜS § 40, mille kohaselt lõpetatakse juriidiline isik kohtumäärusega siseministri või muu selleks seadusega õigustatud isiku või asutuse nõudel (sundlõpetamine), kui selle tegevus on vastuolus seadusega jms. TsÜS § 40 lõikele 1 on seega viidatud kui tõsiseltvõetavale alternatiivile varem kehtinud KarS §-le 46. Küsimus on aga selles, kas TsÜS § 40 lõiget 1 saab asetada kõrvuti EKS-i kui erakondasid reguleeriva eriseadusega, milles on juba alus teatud tüüpi keelatud erakondade sundlõpetamiseks, nimelt EKS § 12 lg 4.

Kui tõlgendada EKS § 12 lõiget 4 kitsendavalt, siis võiks väita, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses toimub vaid selliste erakondade sundlõpetamine, kelle tegevus või eesmärk on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele – juhul, kui tegemist ei ole selliste tegevustega või eesmärkidega erakonnaga, toimub erakonna

sundlõpetamine standardkorras EKS § 12 lg 1 ja MTÜS § 40 lg 1 järgi. Selline tõlgendus läheks aga vastuollu EKS § 12 lõike 4 ja PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud menetluse eriliigilise iseloomuga – eelkõige tekitaks see paradoksaalse olukorra, kus võrdlemisi väikseid süütegusid toime pannud erakondade suhtes oleks sundlõpetamise menetluse algatamine oluliselt lihtsam kui selliste erakondade puhul, kes oma eesmärkide või tegevusega ähvardavad põhiseadusliku korra ning demokraatliku riigisüsteemi eksistentsi. Eriti avaldub see tõdemusest, et MTÜS § 40 lg 1 järgi võib sundlõpetamise menetlust algatada valdkonna eest vastutava ministri või muu huvitatud isiku nõudel samas, kui põhiseadusliku korra vastase erakonna sundlõpetamise menetlust võib algatada üksnes Vabariigi Valitsus, kelle tegevused ning otsused võivad hakata suurel määral sõltuma parteipoliitikast ning poliitilisest vastutusest. Pigem tuleks EKS § 12 lõiget 4 siiski näha erinormina, mis määratleb ära kõik lubatavad keelatud erakondade sundlõpetamise alused, s.t. tegemist on teadliku õiguspoliitilise valikuga, mille kohaselt kuuluvad sundlõpetamisele vaid põhikorra vastu vägivaldselt suunitletud erakonnad, ent mitte teised keelatud erakonnad.<sup>230</sup>

Sellest tulenevalt leiab käesoleva magistritöö autor, et kehtiv seadusandlus ilmselt ei võimalda sellise erakonna sundlõpetamist, kelle eesmärgid või tegevused on vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Kuigi erakonna kui juriidilise isiku eristaatuse üle on hiljuti avaldatud rohkem skeptilisi seisukohti,<sup>231</sup> on erakond, olles erakonnapõhiõiguse poolt spetsiifiliselt kaitstud mittetulundusühistu vorm, jätkuvalt Eesti erakonnademokraatia lahutamatu element. Seda silmas pidades, tuleb EKS-i tõlgendada erakonnapõhiõiguse valguses kitsendavalt ning lähtuda vaid nendest sundlõpetamise alustest, mida selles seaduses on ette nähtud. Muude aluste puudumist tuleb tõlgendada kui seadusandja poliitilist valikut mitte rakendada sundlõpetamist nende vastavate erakondade suhtes. Sellest hoolimata, ei välista PS § 48 lg 3 kriminaalsete erakondade sundlõpetamist, mistõttu sellise regulatsiooni kehtestamine oleks igati võimalik – küsimus on aga selles, kas kriminaalsete erakondade sundlõpetamine on võimalik ka rahvusvaheliste organisatsioonide seisukohtadega ning vastavate konventsioonidega, millega Eesti on liitunud? Kuna tuleb

---

<sup>230</sup> See käsitlus on konfliktis tõdemusega, et EKS § 12 lg 3 võimaldab sundlõpetada ka erakondasid, mis ei ole keelatud. Käesoleva magistritöö autori hinnangul on aga häiriv, et niivõrd kergekäeliselt on võimalik allutada sundlõpetamisele erakondasid, mis ei ole keelatud PS § 48 lg 3 tähenduses. Regulatsioon, mis kohtleb administratiivnõuete suhtes eksivaid erakondasid peaaegu et võrdselt põhiseaduslikku korda vägivaldselt muuta üritavate erakondadega on selgelt põhjendamatu ja vajab revideermist. Üleüldse ei saa rahul olla olukorraga, kus seadusandja ei ole andnud mingeid juhiseid teiste keelatud erakondade sundlõpetamiseks.

<sup>231</sup> Vt viide 16 ja S.A.Ehrlich (viide 33), samas.

arvestada, et erakonna sundlõpetamise edasikaebamine EIK-sse on tõenäoline, on eelnimetatud küsimus igati õigustatud.

EIÕK artikkel 11 muuhulgas sätestab, et [rahumeelse kogunemise või ühinemisvabaduse] õigust ei või piirata muude kitsendustega peale nende, mis on ette nähtud seaduses ja on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskonna turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Seega on artiklis 11 sätestatud ühinemisvabaduse piiramise üheks legitiimseks õigustuseks muuhulgas korratuste ning kuritegude ärahoidmine. Siin tuleb aga silmas pidada seda, et erakondasid kaitstakse artikkel 11 kontekstis intensiivsemalt – nimelt mistahes piirangu rakendamine peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja erakondade kontekstis on see vajalik siis, kui selleks on tungiv sotsiaalne vajadus (*pressing social need*).<sup>232</sup> Kuna tungiv sotsiaalne vajadus eeldab muuhulgas ka küllaldast ohtu demokraatlikule korrale, siis viitab see tõdemusele, et erakonda ei saa sundlõpetada pelgalt põhjusel, et ta tegevused või eesmärgid on vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Toimepandud kuriteod ja erakonna kriminaalne olemus peavad seega kuidagi ohustama demokraatlikku korda ennast. Kuritegude kui sundlõpetamise aluste määratlemisel tuleb seega arvesse võtta seda, kuivõrd nimetatud kuriteod loovad erakonnale poliitilisi eeliseid või muul viisil edendavad nende eesmärke demokraatliku süsteemi arvelt.

Poliitiline otsus tuleb teha ka küsimuses, kas sundlõpetamise aluseks saavad olla üksnes vägivaldsed kuriteod või ka mitte-vägivaldsed kuriteod. PS-st üksi ei saa aga lähtuda, vaid tuleb vaadelda laiemat rahvusvahelist praktikat ning tava. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon lähtub arusaamast, et vaid vägivald kasutamine saab olla erakonna sundlõpetamise aluseks – see tähendaks, et fraas “kelle tegevus on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega” tuleks sisustada vaid vägivaldsete kuritegudega. Sellisel juhul tuleks lisakaristusena sätestada muid sanktsioone, mida rakendada erakondade suhtes, kes üritavad muuta põhikorda mitte-vägivaldsel, ent siiski karistusõigust rikkuval viisil. Kui lähtuda aga ENPA ja EIK seisukohtadest, siis võib erakondade sundlõpetamine kõne alla tulla ka mitte-vägivaldsete süütegude puhul. Igal juhul, peab sundlõpetamine olema erandlik ning rakendatav ainult selliste erakondade suhtes, kes korduvalt ning süstemaatiliselt panevad toime õigusrikkumisi.

---

<sup>232</sup> Siinkohal võiks küsida, et milles seisneb tungiv sotsiaalne vajadus näiteks 475 liikmelise erakonna sundlõpetamises, nagu näeb ette EKS § 12 lg 3.

Komisjoni märgukiri ilmestab magistritöö autori hinnangul õiguslünka Eesti regulatsioonis. Küsimus ei ole isegi niivõrd sundlõpetamise meetmes – pigem on probleem selles, puuduvad täiendavad instrumendid, mis võimaldaksid piirata keelatud erakondade tegevust. See ei pea toimuma iseenesest vaid sundlõpetamise kaudu, vaid ka näiteks riigieelarvelise rahastuse piiramise või muu sarnase meetme kaudu. Siiski, tuleks täpsustada EKS-s, kas ja milliste kuritegude toimepanemisel on võimalik kaaluda sundlõpetamise meetme kohaldamist.

#### **3.4. Potentsiaalne *ne bis in idem* riive kehtivas regulatsioonis**

Kui erakonna keelamise tuvastamine ning esmane sanktsioneerimine toimub kriminaalmenetluses, siis erakonna täiendav repressioon eraldiseisvas sundlõpetamise menetluses võib kujutada endast *ne bis in idem* põhimõtte rikkumist.

*Ne bis in idem*, ehk topeltkaristamise keelu põhimõtte, on sätestatud PS § 23 lõikes 3 ning tähistab õigusriikliku õigusemõistmise kahe olulise põhimõtte – õiguskindluse ja materiaalse õigluse – konfliktsituatsioonis esimese põhimõtte kasuks tehtavat valikut.<sup>233</sup> Selliselt tagatakse isiku võimalus teada, millised on need riikliku sunni iseloomuga järelmid, mida võidakse kohaldada tema toimepandud süüteo tuvastamise korral.<sup>234</sup> Samuti tagatakse selle põhiõiguse abil õigusrahu ja välistatakse võimalus, et pärast isiku kohta tehtud jõustunud karistamisotsust võidakse teda üllatada sooviga hakata kaaluma täiendavat karistamist sama teo eest.<sup>235</sup> Sisuliselt tuleb PS § 23 lõiget 3 tõlgendada selliselt, et see keelab isiku teistkordse vastutusele võtmise, kohtumenetluse ja karistamise, kui menetlus käsitleb samu või sisuliselt samu fakte.<sup>236</sup> Täpselt selline olukord võib tekkida näiteks siis, kui erakonna suhtes, kes on KarS § 231 lg 2 või KarS § 235 lg 2 alusel süüdi mõistetud ning karistatud, algatatakse Vabariigi Valitsuse taotluse alusel sundlõpetamise menetlus PSJKS § 32 lg 1 järgi.

---

<sup>233</sup> E. Kergandberg; S. Laos; H. Sepp. Põhiseaduse § 23 kommentaar, kamm 23. – Ü. Madise (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

<sup>234</sup> Samas.

<sup>235</sup> Samas.

<sup>236</sup> U. Lõhmus. Põhiõigused Kriminaalmenetluses. Kirjastus Juura, 2014 lk 356.

Esiteks, sundlõpetamise menetluses on arutluse all suure tõenäosusega need samad faktid ning asjaolud, mis sai tuvastatud ning läbivaieldud eelnevas kriminaalmenetluses. See ei ole usutav, et Vabariigi Valitsus suudaks oma taotluses välja pakkuda mingisuguse täiesti uue, seni teadmatu kvaliteedi, mis jäi uurimis- ning julgeolekuasutustel kahe silma vahele ning mis õigustaks erakonna allutamist lisaks rahalisele karistusele ka sundlõpetamisele. Kui avaldub informatsioon muust põhikorra vastasest kuriteost, siis lähtudes kohustuslikkuse põhimõttest, on uurimisasutused kohustatud algatama uue kriminaalmenetluse.

Teiseks, sundlõpetamise menetlus ei ole kriminaalmenetluse automaatne ning möödapääsematu jätk. Tegemist on kahe eraldiseisva menetlusega ning kujutab endast selleläbi erakonna allutamist uuele kohtumenetlusele ning seega ka uuele repressioonile. Sarnast õiguslikku probleemi pidi Riigikohus lahendama juhtimisõiguse äravõtmise kaasuses, kus vaidluse põhikese seisnes küsimuses, kas juhtimisõiguse äravõtmine Autoregistrikeskuse poolt pärast isiku trahvimist on topeltkaristamise keelu rikkumine.<sup>237</sup> Riigikohus leidis, et kuna juhtimisõiguse äravõtmine oli väärteomenetluse vääramatu järelm (s.t. rakendub automaatselt pärast väärteomenetluses tehtava otsuse jõustumisega), moodustab juhtimisõiguse äravõtmise menetlus ning väärteomenetlus ühtse terviku.<sup>238</sup> Mõneti kattub see EIK seisukohaga kaasuses *A. and B. V. Norway*, nimelt *ne bis in idem* põhimõtet ei ole rikutud, kui kaks menetlust on olemuslikult üksteisega seotud nii ajaliselt kui ka sisult.<sup>239</sup> Kuigi Eestis olev kriminaalmenetlus ning sundlõpetamise menetlus võivad olla seotud sisult (üks on teise eelduseks), ei ole siiski üheselt selge, kas need on seotud ka ajaliselt nii tihedalt, et vastata EIK poolt kehtestatud kriteeriumitele – seda põhjusel, et sundlõpetamise menetluse alustamine on Vabariigi Valitsuse diskretsioon (PSJKS § 32 lg 1).<sup>240</sup> Veelgi enam, Vabariigi Valitsusel puudub isegi kohustus kaaluda sundlõpetamise menetluse algatamist, kui mingi erakond on süüdi mõistetud põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise katse toimepanemise eest. Seega on kaheldav, kas sundlõpetamise menetlust ja kriminaalmenetlust saab ühtse tervikuna alati käsitleda. Siinkohal leiab käesoleva magistritöö autor, et kui Vabariigi Valitsus esitab sundlõpetamise taotluse mõistliku aja jooksul pärast kriminaalmenetluse lõppemist, siis *ne bis in idem* riivet *A. and B v. Norway* valguses ilmselt ei ole. Kui aga Vabariigi Valitsus laseb ebamõistlikult pikal

---

<sup>237</sup> RKPJKo 3-4-1-10-04.

<sup>238</sup> Samas, punktid 23-24.

<sup>239</sup> EIKo 24130/11 ja 29758/11, A. ja B. v. Norway, punktid 117-134.

<sup>240</sup> Võrreldes seda KrMS §-s 6 sätestatud kohustuslikkuse põhimõttega, mille kohaselt kuriteo asjaolude ilmnemisel on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud toimetama kriminaalmenetlust.

ajal mööduda, siis ilmselt jääb ajalise seose kriteerium rahuldamata. Selguse nimel, sarnaselt Autoregistrikaasusega, võiks sundlõpetamise menetlus näiteks olla automaatne jätk põhiseadusliku korra vägivaldse ründega seoses jõustunud süüdimõistvale kohtuotsusele.

Kolmandaks, sundlõpetamise näol on tegemist sanktsiooniga, mis enne karistusõiguse revisjoni oli sätestatud KarS§ 3 lõikes 3 kriminaalkaristusena.<sup>241</sup> Asjaolu, et sundlõpetamine on nüüd kriminaalkaristusena tühistatud ei tähenda seda, et sundlõpetamine on nüüd täielikult minetanud oma repressiivse ning karistusliku iseloomu. Kirjanduses ning EIK praktikas on käsitletud nn põnaalse materia kontseptsiooni, mille kohaselt ei tohi sisult ‘‘tõelisi’’ kriminaalkaristusi degradeerida distsiplinaar- või väärtekaristusteks ega kohaldada neid seetõttu ilma menetluslike ning materiaalõiguslike garantiideta.<sup>242</sup> Kontrollimist vajab, kas riiklikku sunnivahendit, mida formaalses karistusõiguses karistuseks ei loeta, tuleb siiski vaadelda karistusena materiaalses mõttes, s.o õigusrikkumise eest kohaldatava meetmena, millel on karistuslik olemus ja eesmärk ning on piisavalt raske, olemaks võrreldav kriminaalkaristusega formaalses tähenduses.<sup>243</sup> Sundlõpetamine ilmselt täidab selle künnise, kuna tegemist on sanktsiooniga, mis oligi Eesti Vabariigis pikka aega kõige intensiivsem kriminaalkaristus, mida juriidilistele isikutele oli võimalik kohaldada. Ühtlasi, ei kannu sundlõpetamine endas vaid preventiivset eesmärki, s.t. kaitsta põhiseaduslikku korda, vaid ühtlasi omab see ka stigmatiseerivat ning delegitimeerivat funktsiooni.<sup>244</sup>

Nende kolme aspekti valguses ei saa välistada võimalikku *ne bis in idem* põhimõtte riivet. Kokkuvõtlikult, vaidlus seisneb samades faktides ning asjaoludes, vaidlus toimub eraldiseisvas ning uues menetluses ning vaidluse kese seisneb selles, kas rakendada täiendavat repressiooni (sundlõpetamist) või mitte.

---

<sup>241</sup> Vt viide 198.

<sup>242</sup> R. Kiris; P. Pikamäe; J. Sootak. Sanktsiooniõigus. Kirjastus Juura 2017, Tallinn, lk 78-80.

<sup>243</sup> Samas, samuti vt RKKKo 3-1-1-20-12 punkt 13.

<sup>244</sup> G. Bligh (viide 68), samas.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida Eesti Vabariigi erakonna sundlõpetamise regulatsiooni, konkreetselt keelatud erakondade sundlõpetamise võimalikkust, õiguslikke aluseid, menetluslikke iseärasusi, samuti võimalikke probleeme ning ebakõlasid. Selleks otsarbeks püstitati viis uurimisküsimust: 1) millised erakonnad on Eestis keelatud ning mida tähendab keelatus kui selline; 2) kuidas tuvastada, et erakond on keelatud; 3) milliseid keelatud erakondasid on võimalik allutada sundlõpetamise menetlusele; 4) millistel alustel, eeldustel ning kaalutlustel toimub erakonna sundlõpetamise menetlus; 5) millised on kehtiva sundlõpetamise regulatsiooni iseärasused, vastuolud ning probleemid.

Alustades esimesest uurimisküsimusest, on Eesti Vabariigi õiguskorras juba põhiseaduslikul tasandil keelatud erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (PS § 48 lg 3). Põhiseadust mõnevõrra konkretiseerides, märgib EKS § 4 lg 1 keelatuks ka erakonnad, kelle eesmärk või tegevus on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele.

Keelatust ei tohiks vaadelda mingi konkreetse repressioonina, vaid pigem on tegemist täiendava repressiooni kohaldamise alusega. Nimelt, määratleb seadusandja keelustamise kaudu, millised erakonnad võivad demokraatlikus protsessis ning poliitilise tahte kujundamises osaleda ning millised mitte. Keelatud erakonnad lülitatakse kas osaliselt või täielikult demokraatlikust konkurentsist välja erinevate piirangute ning repressioonide kaudu, milleks muuhulgas saab olla ka käesolevas magistritöös uuritud sundlõpetamise meede. Küsimus on aga selles, kuidas toimub erakonna keelatuse tuvastamine – selle kohta teine uurimisküsimus.

Eesti erakondade keelustamise regulatsiooni iseloomustab selle seotus kriminaalõigusega. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt kirjutab PS § 48 lg 3 ette kuriteokoosseisu, mis peab kindlasti KarS-s sisalduma. Seadusandjal on mitte ainult õigus, vaid ka kohustus eelnimetatud alustel piirata KarS-ga ühingute ja erakondade tegevust. See tähendab, et KarS peab kindlasti adresseerima erakondasid, kelle tegevus või eesmärk on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Seda funktsiooni täidavad KarS § 231, § 235 jt sätted, mis kriminaliseerivad nii eelnimetatud tegevused kui ka vastavasisuliste

eesmärkidega organisatsiooni (s.t. erakonna) loomise, sellesse kuulumise ja liikmete värbamise jne. Sellele lisaks, keelustab PS § 48 lg 3 ka erakonnad, kelle tegevus või eesmärgid on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Seda on võimalik tõlgendada laialt ja kitsalt – laiemat tõlgendust tuleb käesoleva magistritöö autori hinnangul mõista selliselt, et keelatud on ka erakonnad, kellele on omistatud mistahes muud kuriteo tunnustele vastavad tegevused ning analoogselt eeltooduga, tähendab see ka kuritegelike eesmärkidega erakonna loomise kriminaliseerimist. Kitsamal tõlgendusel peab seadusandja lihtseaduse tasandil konkretiseerima, milliste KarS-s sätestatud teiste kuriteokoosseisude realiseerimisel muutub erakond keelatuks. Kogumis viitab see kõik tõdemusele, et erakonna keelustamise alused on PS § 48 lg 3 kaudu täielikult ja lahutamatult seotud kriminaalvastutust sätestava seadusega (ehk KarS-ga) ning seetõttu laiemalt kriminaalõiguse ning selles sisalduvate printsiipidega. Kui PS § 48 lg 3 kirjutab ette kuriteokoosseise, siis on ilmne, et keelatud saab olla vaid erakond, kes neid koosseise realiseerib või kes on loodud selle koosseisu realiseerimise eesmärgil ning kuna tegemist on kuritegudega, on loogiline, et see allub kriminaalmenetluslikele reeglitele. Sellest tulenevalt, saab keelatud olla vaid erakond, kellele ja/või kelle liikmetele on kriminaalmenetluse tulemusel omistatud kuriteotunnustele vastav tegu.

Tulles kolmanda uurimisküsimuse juurde, tuvastas käesoleva magistritöö autor, et *expressis verbis* on sundlõpetamise regulatsioon ette nähtud vaid ühte tüüpi keelatud erakondadele, nimelt erakondadele, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele (EKS § 12 lg 4; PSJKS § 32 lg 1). Eelnimetatud erakonda on võimalik sundlõpetada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mille algatamise ainuõigus on Vabariigi Valitsusel. Erakondadele, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega, ei ole sundlõpetamise sanktsiooni sellisel kujul laiendatud. Seda silmas pidades, on üritatud leida alternatiivseid kanaleid seda tüüpi keelatud erakondade sundlõpetamiseks – nimelt, on osutatud MTÜS § 40 lõikele 1 ja TsÜS § 40 lõikele 1 kui võimalikule sundlõpetamise alusele, mida rakendada kriminaalsete erakondade suhtes. Käesoleva magistritöö autor jõudis aga järeldusele, et TsÜS § 40 lõiget 1 siiski ei saa kehtivas regulatsioonis rakendada teiste keelatud erakondade sundlõpetamiseks. Seda nimelt põhjusel, et selline tõlgendus läheks vastuollu EKS § 12 lõikes 4 ja PSJKS § 32 lõikes 1 sätestatud menetluse eriliigilise iseloomuga – eelkõige tekitaks see paradoksaalse olukorra, kus võrdlemisi väikeseid süütegusid toimepannud

erakondade suhteks oleks sundlõpetamise menetluse algatamine oluliselt lihtsam kui selliste erakondade puhul, kes oma eesmärkide või tegevusega ähvardavad põhiseadusliku korra ning demokraatliku riigisüsteemi eksistentsi. Eriti avaldub see tõdemusest, et MTÜS § 40 lg 1 järgi võib sundlõpetamise menetlust algatada valdkonna eest vastutava ministri või muu huvitatud isiku nõudel, kelle tegevused ning otsused võivad hakata suurel määral sõltuma parteipoliitikast ning poliitilisest vastutusest, samas kui põhiseadusliku korra vastase erakonna sundlõpetamise menetlust võib algatada üksnes Vabariigi Valitsus.

Eeltoodut silmas pidades, on leidnud kinnitust püsitatud hüpotees, et keelatud erakondade sundlõpetamine eeldab kuritegude toimepanemist, mis võimaldavad erakonnale omistada keelatusel aluseid – käesoleval juhul realiseerides koosseise, mille kaudu on võimalik kvalifitseerida erakonna tegevus või eesmärk suunatuks põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele (KarS § 231; § 235 jj). Kui seadusandja soovib luua aluseid teiste keelatud erakondade sundlõpetamiseks, siis peavad ka need PS § 48 lg 3 kohaselt toimuma kriminaalvastutust ettenägeva seaduse kaudu. Siinkohal on siiski vaja teha oluline reservatsioon – seadusandja on laiendanud sundlõpetamise sanktsiooni ka erakondadele, mis ei ole keelatud PS § 48 lg 3 tähenduses. Nimelt on võimalik allutada sundlõpetamisele erakondasid, kelle liikmete arv langeb alla 500 ja vabatahtlikku lõpetamist ei ole alustatud (EKS § 12 lg 3). Käesoleva magistritöö autor jõudis järeldusele, et selliste sundlõpetamise aluste suhtes tuleks olla valdavalt skeptiline, kuna sellised administratiivsed alused võimaldavad liiga kergekäeliselt allutada erakondasid sundlõpetamisele. Seda silmas pidades, peaksid kriminaalõigusvälised sundlõpetamise alused olema äärmiselt piiratud kui mitte üldse välistatud.

Magistritöö kolmandas peatükis otsiti vastust neljandale uurimisküsimusele. Kuna kehtiva regulatsiivse paradigma raames saab sundlõpetada vaid erakondasid, kelle eesmärgid ja tegevus on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, siis uuritigi selle sundlõpetamise menetluse aluseid, eeldusi ning kaalutlusi. Nagu eelnevalt öeldud, on Vabariigi Valitsusel õigus esitada taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile eelnimetatud erakonna sundlõpetamiseks (PSJKS § 32). Riigikohtul on asja lahendamisel õigus otsustada erakonna tegevuse lõpetamine või jätta taotlus rahuldamata (PSJKS § 36 lg 1 p 1 ja 2).

Esmalt analüüsiti sundlõpetamise menetluse sisu, s.t. mille üle vaidlus käib. Vaidlus peab selgelt millegi üle toimuma, kuna tegemist on võistleva menetlusega, kus põrkuvad poolte väited, argumendid ja tõendid eesmärgiga veenda kohut tegema vastava poole jaoks soodne otsus. Käesoleva magistritöö autor jõudis järeldusele, et sundlõpetamise menetluses ei saa enam toimuda vaagimist erakonna tegevuse või eesmärgi üle. PS § 48 lg 3 on formuleerinud vastavasisulised alused kuriteokoosseisudena, mis peavad KarS-s kindlasti sisalduma – sellest tulenevalt, peab nimetatud aluste üle vaagimine toimuma ka kriminaalõigusele omaste instrumentidega, nimelt kriminaalmenetluses ning selles sisalduvate kaitseõiguste ning printsiipide raamides. Võimalus tuvastada erakondade keelatus kriminaalõigusväliselt tähendaks PS § 48 lõike 3 trivialiseerimist, samuti kuriteo koosseisutunnuste üle vaagimist ilma kriminaalmenetluses sätestatud kaitseõigusteta nagu süütuse presumptsioon, *in dubio pro reo* jne. Veelgi enam, Eestis toimub juriidiliste isikute vastutusele võtmine derivatiivse vastutuse põhimõttel ning see tähendab seda, et vastavasisuliste eesmärkide ja tegevuste omistamiseks erakonnale peab kohus veenduma, et paralleelset eesmärgipärast tegevust on toime pannud erakonna juhtivliikmed. Seda silmas pidades, tuvastatakse erakonna keelatus sundlõpetamise menetlusele eelnevas kriminaalmenetluses. Kui kriminaalmenetluse tulemusel (näiteks süüdimõistva kohtuotsuse kaudu) omistatakse erakonnale põhikorra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus või eesmärk, siis alates sellest hetkest on Vabariigi Valitsusel võimalik esitada erakonna sundlõpetamise taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile. Sundlõpetamise menetluses endas toimuks sisuline vaidlus põhiliselt sundlõpetamise proportsionaalsuse üle, s.t. kas erakonna sundlõpetamine on sobiv, vajalik ning mõõdukas meede. Erakond saaks näiteks väidelda, et sundlõpetamine on muutunud ebaproportsionaalseks, kuna erakonnast tulenev oht põhiseaduslikule korrale on likvideeritud – juhtkond on vahetunud, rahaline karistus on ammendanud erakonna süü, programm on muutunud mõõdukamaks jne. Vabariigi Valitsus saaks omakorda väidelda, et kriminaalmenetluses rakendatavad sanktsioonid ei ole suutnud maandada erakonnast tulenevat ohtu ning et erakond tervikuna on muutunud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele orienteeritud rühmituseks.

Viiendat uurimisküsimust on juba mõnel määral käsitletud. Nimelt avaldub Eesti erakondade keelustamise ning sundlõpetamise regulatsiooni iseärasus selle seotuses kriminaalõigusega, s.t. erakond muutub keelatuks kui tema või tema liikmed panevad toime vastavasisulisi kuritegusid. Silmatorkavad probleemid avaldusid aga sundlõpetamise algatamise politiseerituses ning võimalikus *ne bis in idem* põhimõtte riives.

Sundlõpetamise menetluse politiseeritus tuleneb muuhulgas suurel määral sellest, et selle algatamine on Vabariigi Valitsuse diskretsioon. Eksisteerib arvestatav oht, et diskretsiooni kasutamisel võib Vabariigi Valitsus hakata lähtuma mitte riiklikest huvidest või muust üldisest hüvest, vaid parteipoliitilistest kaalutlustest. Kui keelatud erakonda on Vabariigi Valitsusele vaja (näiteks koalitsiooni säilitamiseks), siis ilmselt oleks sundlõpetamise taotluse esitamise tõenäosus väiksem. Otsus lasta keelatud erakonnal selliselt edasi eksisteerida võib aga kujutada mastaapset kaalutlusviga, kuna see tähendaks põhiseadusliku korra ning selleläbi põhiõiguste, vabaduste ning demokraatliku riigikorra jätkuvat ohustamist. Paralleelselt, kui keelatud erakond ei suuda esitada Vabariigi Valitsusele tõsiselvõetavat väljakutset või kui teda ei ole koalitsioonipartnerina vaja, siis seda suurem on tõenäosus, et sundlõpetamise taotlus ka esitatakse. Ühtlasi ilmneb siin ka poliitilise kuritarvituse oht, kus erakondade tegevust on võimalik mõjutada läbi sundlõpetamise ähvarduse.

Kuna erakonna keelatus tuvastamine ning esmane sanktsioneerimine toimub kriminaalmenetluses, siis võib erakonna täiendav repressioon eraldiseisvas sundlõpetamise menetluses kujutada endast *ne bis in idem* põhimõtte riivet. Seda eelkõige kolmel põhjusel: sundlõpetamise menetluses on arutluse all suure tõenäosusega need samad faktid ning asjaolud, mis said tuvastatud ning läbivaieldud eelnevas kriminaalmenetluses; eelnev kriminaalmenetlus ja sundlõpetamise menetlus ei pruugi moodustada ühtset tervikut ajalise seotuse puudumise tõttu; sundlõpetamise näol on tegemist sanktsiooniga, mis enne karistusõiguse revisjoni oli sätestatud KarS § 3 lõikes 3 kriminaalkaristusena. *A ja B v Norway* valguses aga ei pruugi *ne bis in idem* riivet olla eeldusel, et vastavasisulised menetlused on nii sisult kui ka ajaliselt üksteisega küllaldaselt seotud.

Käesoleva magistritöö raames õnnestus autoril leida vastused kõikidele uurimisküsimustele, samuti püstitatud hüpoteesile. Teemaatika uurimisel ning lahtimõtestamisel ilmnisid ka kehtiva regulatsiooni kitsaskohad, mida tuleks seadusandlikul tasandil revideerida. Tugevalt tuleks kaaluda erakonna keelatus tuvastamise konkretiseerimist, samuti sätestada sundlõpetamise alused selliste erakondade jaoks, kelle eesmärgid ning tegevused on suunatud territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Sellele lisaks, peaks kaaluma ka alternatiivsete

instrumentide loomist, millega keelatud erakondadele reageerida – näiteks riigieelarvelise rahastuse piiramist, valimistel osalemise piiramist ning muid sarnaseid meetmeid.

## **COMPULSORY DISSOLUTION OF A POLITICAL PARTY**

### **Abstract**

The tragedy of the Weimar republic demonstrates the fragility of the democratic order – not only in the face of external enemies, but also domestic ones. European history is not unfamiliar with totalitarian movements mobilizing huge parts of population and coming to power in the form of political parties only to use their position to abolish the democratic system. Ideological exploitation and political subversion has thus always been an inherent problem of democratic governance. However, through the emergence of “militant democracy”, it does not need to be that way – democracies can and should use force to defend their existence against anti-democratic political movements. Yet it goes without saying, that there must be a clear degree of restraint here, because otherwise there would be no room for meaningful political pluralism and the free exchange of ideas.

One way a democracy can defend itself from subversive political parties, is to prohibit them and, if necessary, subject them to total dissolution – the complete suspension of its activities and the termination of its status as a legal entity subject to rights and obligations. There is widespread consensus that dissolution should be used as a last resort, but there is no agreement on where the line concretely is. Proponents of a more procedural form of democracy state that only those parties can be dissolved, which systematically use violence, terrorism, threats or break the law in some other way. This view holds that all ideologies and political movements have a place in the political theatre so long as they follow the fair and just rules for political competition and the pursuit for power. This ensures maximal political pluralism and potential representation of all members of society, even if it comes at the risk of an anti-democratic party coming to power. The advocates of a substantive democracy state, that democracy is more than just a system for electing your rulers – it is fundamentally and inescapably linked with normative values such as human dignity, freedom, equality, non-discrimination etc. As such, there are questions that are not subject to the democratic process and consequently, there are views and ideologies that are not welcome in the marketplace of ideas. The state is not only justified, but obligated to suppress, and if necessary, dissolve any political movement that seeks to abolish democracy and its normative elements.

This thesis takes this ongoing discussion and places it within the context of the Estonian Republic. The purpose is to determine, what political parties have been prohibited in Estonia and what are the material conditions and nuances of the existing party dissolution mechanisms. As such, five research questions were posed: 1) what kinds of parties are prohibited in Estonia and what is the nature of such prohibition; 2) how to determine, whether a given party is prohibited; 3) which of the prohibited parties can be subjected to dissolution; 4) how does the dissolution process work; 5) what are the peculiarities, nuances and problems of the existing dissolution process.

The first chapter lays the theoretical foundation, which explains the nature of the problem in detail. The dissolution of a political party has very severe implications to core democratic rights and values, such as freedom of expression, freedom of association, political pluralism and representation etc. As such, the thesis elucidates the primordial role of political parties in contemporary parliamentary democracy, the function of party prohibition along with its ideological and procedural variants, closing with an analysis of the justifications, requirements and other conditions of party dissolution as a means of repression within contemporary literature on the matter.

The second chapter focuses on party prohibition as it exists in Estonia. Here the thesis analyses the nature of the prohibition, how it is determined and of course the specific kinds of parties that are prohibited – parties, whose aims and or activities are directed at changing the constitutional order or the territorial integrity of Estonia by force or are otherwise in conflict with a law providing criminal liability (The Constitution of the Republic of Estonia § 48 subsection 3; Political Parties Act § 4 subsection 1). By analysing the specific prohibited parties, the thesis concluded that Estonia is firmly a procedural democracy and therefore shows no inherent commitment to the ideological prohibition and dissolution of political parties. This determination was reached through the interpretation of § 48 (3) of the Constitution, which ties the prohibition of political parties to a law that provides for criminal liability (the Penal Code) and which requires only the existence of provisions, that addresses parties, whose aims are directed at changing the constitutional order by force and also the creation and membership in organizations of such aims. In other words, for a party to be prohibited, it must be implicated in a crime or must be created for the express purpose of committing crimes and all of this must be determined within the margins of the Penal Code and criminal procedure. Consequently, a party cannot be prohibited so long as it does

not attempt to change the constitutional order by force and does not commit nor is implicated in any other criminal offences.

The third chapter elucidates, which prohibited parties are subject to dissolution and on what conditions. The thesis determined that of all the prohibited parties in Estonia, only parties whose aims and or activities are directed at changing the constitutional order of Estonia by force are *expressis verbis* subjectable to dissolution. The Government of the Republic may submit a request with the Supreme Court to terminate the aforementioned political party (Constitutional Review Court Procedure Act § 32 subsection 1) and the Supreme Court may decide to terminate the activities of a political party or dismiss the request (§ 36 subsection 1).

In this process, the Supreme Court will not be analysing, whether the activities or aims of the party in question make the party prohibited as set forth in § 48 (3) of the Constitution. This is because § 48 (3) of the Constitution has tied this specific kind of anti-constitutional effort with the law providing for criminal liability – it must exist as a criminal provision within the Penal Code. Therefore, for a party to become prohibited, the respective offences must be committed either by the party itself as a legal entity and/or by its members. In other words, the aims and activities of the party have already been qualified in the preceding criminal procedure. If the Government of the Republic can initiate a dissolution process against a party, that has not been subjected to the respective criminal procedure, then that would mean the complete trivialization of § 48 (3) of the Constitution.

With this in mind, the autor of the thesis has concluded, that the main point of contention will be the proportionality of the repression – whether the dissolution is appropriate, necessary and proportionate. Limiting the contention to proportionality is not something unheard of – when the European Court of Human Rights has had to deliberate on party dissolution, the main point of contention has primarily been whether the dissolution is necessary in a democratic society – more concretely, whether there has been a pressing social need for it. A pressing social need exists if: 1) there is plausible evidence that the risk to democracy, supposing it had been proven to exist, is sufficiently imminent; 2) the acts and speeches of the leaders and members of the political party are imputable to the party as a whole; 3) the acts and speeches imputable to the party forms a whole, which gives a clear picture of a model of society conceived and advocated by the party which is incompatible

with the concept of a “democratic society”. Much of this criteria would already be dealt within the preceding criminal procedure, leaving the Supreme Court only to deliberate on the degree of threat the party might still pose – and this can be subsumed in its totality into the three-level proportionality test. The party may argue, that it no longer poses a threat to the constitutional order – the program has become more moderate, its more extremist elements have been expunged and its criminal liability has exhausted its anti-constitutional orientation. As such, dissolution is no longer appropriate nor necessary, for the legitimate aim of such a measure has already been achieved. The Government of the Republic can argue, that the threat still remains and that criminal liability has not been enough to moderate the party and the threat it poses – dissolution is thus an appropriate, necessary and a proportionate measure.

In the third chapter, the thesis also identified more problematic aspects of the Estonian dissolution regime – namely that it is overtly politicized and that there might arise a potential *ne bis in idem* violation, given that the dissolution is decided in a separate process.

The politicization arises due to the fact that the initiation of the dissolution process depends on the discretion of the Government of the Republic – it might, but also might not initiate it. In fact, the Government is not even legally required to consider the respective initiation. Because the Government is a political institution, there is the ever present danger, that political partisanship will leak into the deliberation even though the protection of the constitutional order should be an apolitical goal. This means that the Government might deliberately refuse to dissolve a party, if it needs it as a coalition partner or for some other end. Consequently, the Government might dissolve a party if it is politically expedient for it to do so. The author of this thesis suggests that the dissolution proceedings should follow automatically, if the party or its members are convicted or otherwise implicated in anti-constitutional crimes. The goal is not so much to ensure the dissolution of these parties, but rather have the Supreme Court deliberate on the necessity of such a course of action.

The *ne bis in idem* issue follows from the aforementioned discretion – the criminal procedure and the dissolution procedure are not imperatively connected. Adding to that, the facts under deliberation will be the same and the dissolution reaches sufficient levels of intensity to be considered a punishment, given that it actually used to be a formalized as a criminal punishment. Thus there are enough issues to at least entertain this issue.

Nevertheless, in *A and B v. Norway*, the ECHR did not recognize a violation of the *ne bis in idem* principle so long as the proceedings are closely connected in time and substance. The thesis holds that so long as the Government initiates the dissolution process after the preceding criminal procedure in reasonable time, there is no violation of the *ne bis in idem*. However, if the Government waits too long, then the “closely connected in time” criteria will not be met.

Concluding the thesis, the author suggests amending the current regulation in order to make it more streamlined and clear, also to create the relevant provisions that would expressly allow for the dissolution of other prohibited parties as stated in § 48 (3) of the Constitution and § 4 (1) of the Political Parties Act.

— · — · —

\_\_\_\_\_  
Artur Lundalin

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Acetti. C. I.; Zuckerman. I. What's wrong with militant democracy? *Political Studies* 2017, Vol. 65 (IS) 182-199.
2. Akbulut. O. Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties. *Fordham International Law Journal*. Vol 32, Issue 1, 2010.
3. Ayres. T. Batsuna Banned: The Dissolution of Political Parties Under the European Convention of Human Rights. *Boston College International and Comparative Law Review* 2004, Vol 27, Issue 1.
4. Bligh. G. Defending Democracy: A New Understanding of the Party Banning Phenomenon. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 46:1321.
5. Bos. N. Restricting Democracy for the Sake of Democracy. Explaining Extreme-Right Party Ban Initiations in the Netherlands and Germany. *Radboud University Nijmegen* 2014.
6. Bourne. A. Democratic Dilemmas: Why Democracies Ban Political Parties. *ECPR General Conference, Université de Montréal*, august 2015.
7. Bourne. A. Security or Tolerance. The Proscription of Political Parties in Democratic States. Paper presented at *European Consortium of Political Research, Salamanca, Spain*, 2014.
8. Bourne. A. The Proscription of Parties and the Problem of Militant Democracy. *RUC Roskilde University* 20.
9. Capoccia. G. Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation. *Department of Politics and International Relations. Annual Review of Law and Social Science*. 0:207-26, 2013.
10. Cliteur. P; Rijpkema. B. The Foundations of Militant Democracy. *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror* (toim. A. Ellian; G. Molier). *Republic of Letters Publishing* 2012.
11. Eenma. R. Sisejulgeoleku struktuur ja selle õiguslikud alused Eestis. *Tartu Ülikool Õigusinstituut, Magistritöö*, Tallinn 2008.
12. Ehrlich. S. A. Erakonda Soodustav Reklaam kui Annetus Erakonnaseaduse Tähtsuses. *Magistritöö. Tartu Ülikool* 2016.
13. Ernits. M. Erakond Eesti Põhiseaduses ja Erakonnaseaduses. *Juridica* 2003 Eriväljaanne.
14. Ernits. M. Põhiõigused, Demokraatia, Õigusriik. *Tartu Ülikooli kirjastus* 2011.

15. Feisel. F. Is the Spectre of Weimar Still Haunting? : ‘Militant Democracy’ and party proscription in contemporary Germany. Maastricht University, MaRBLe Research Papers Vol. 3. Democracy and Resentment, 2017.
16. Fox. G. H; Nolte. G. Intolerant Democracies. Harvard international Law Journal. Vol 36, Nr. 1, Winter 1995.
17. Franz. P. Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison. Boston College International and Comparative Law Review 1982, Vol 5, Issue 1.
18. Greer. S. The Exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention of Human Rights. Human Rights files No. 15, Council of Europe Publishing, 1997.
19. Kalmo. H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? Juridica 2013/2.
20. Kim. S. Dissolution of Political Party: Criteria adopted by the Korean Constitutional Court and Lessons from the European Court of Human Rights. Journal of Korean Law. Vol. 15, 297-323, June 2016.
21. Kiris. R.; Pikamäe. P.; Sootak. J. Sanktsiooniõigus. Kirjastus Juura 2017, Tallinn.
22. Kocak. M.; Orucu. E. Dissolution of Political Parties in the Name of Democracy: Cases from Turkey and the European Court of Human Rights, 9 Eur. Pub. L. 399 Hein Online.
23. Loewenstein. K. Militant Democracy and Fundamental Rights I. The American Political Science Review. Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937).
24. Lõhmus. U. Põhiõigused Kriminaalmenetluses. Kirjastus Juura, 2014.
25. Madise. Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.
26. Mersel. Y. Hans Kelsen and Political Parties. 39, Isr. L. Rev. 158 (2006).
27. Mersel. Y. The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy. International Journal of Constitutional Law, Volume 4, Issue 1, 1 Jaanuar 2006.
28. P. Varul jt. Tsiviilseadustiku Üldosa Seadus. Kommenteeritud Väljaanne. Kirjastus Juura, 2010.
29. Sarv. J. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica 2005, V.
30. Sootak. J; Pikamäe. P. Karistusseadustik, kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne, Kirjastus Juura 2015, lk 623.
31. Sootak. J. Kriminaalpoliitika. Kirjastus Juura, Tallinn 2015.
32. Soots. I. Asjaolude ja Tõendite Esitamine Hagimenetluses – Kas Poolte või Kohtu Ülesanne. Tartu Ülikool. Magistritöö 2010.

33. Tremmel. J. Constitutions as Intergenerational Contracts: Flexible or Fixed? *International Justice Review*, 1/2017.
34. Turano. L. Spain: Banning Political Parties as a response to Basque Terrorism. *Constitutional Developments*, 1 *Int'l J. Const. L.* 730 (2003) lk 735-737.
35. Törnström. K. The Democratic Dilemma: Dissolution of Political Parties in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. Magistritöö. Faculty of Law, Lund University 2014.
36. Volkmann. U. Erakonna Funktsioon ja Mõiste Saksamaa Põhiseaduses. *Juridica* 2003.

### **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA NING MUU NORMATIIVMATERJAL**

37. Erakonnaseadus RT I, 12.07.2014, 39.
38. Erakorralise seisukorra seadus RT I, 12.03.2015, 12.
39. Euroopa Inimõiguste Konventsioon.
40. Karistusseadustik 01.07.2014 (RT I, 21.06.2014, 28).
41. Karistusseadustik RT I, 21.06.2014, 28.
42. Kriminaalmenetluse seadustik RT I, 05.12.2017, 8.
43. Põhiseadus RT I, 15.05.2015, 2.
44. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus RT I, 26.06.2017, 61.
45. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni ratifitseerimise seadus ( RT II 2002, 12, 45; 2003, 31, 155).
46. Tsiviilkohtumenetluse seadustik RT I, 04.07.2017, 30.
47. Tsiviilseadustiku üldosa seadus RT I, 20.04.2017, 21.
48. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 28.12.2017, 19.
49. RKHKo 3-3-1-44-10.
50. RKPJK 3-4-1-17-13.
51. RKPJK 3-4-1-3-05.
52. RKPJK 3-4-1-3-07.
53. RKPJKo 3-4-1-10-04.
54. EIKo 19392, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*.
55. EIKo 22723/93; 22724/93; 22725/93, *Yazar and Others v. Turkey*.
56. EIKo 24130/11 ja 29758/11, *A. ja B. v. Norway*.
57. EIKo 25803/04; 25817/04. *Case of Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*.
58. EIKo 41340/98, 41342/98, 41343/98, *Refah Partisi and Others v. Turkey*.

59. BverfG, Judgment of the Second Senate of 17, January 2017 – 2 BvB 1/13.
60. Constitution of the Republic of Turkey, 7.11.1982, kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5be0.html> [sisenetud 08.02.2018].
61. ENPA. Restrictions on Political Parties in the Council of Europe member states. Resolution 1308 (2002).
62. Germany. Basic Law for the Federal Republic of Germany [Germany], 23.05.1949 ingl. keelne tõlge, kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/4e64d9a02.html> [sisenetud 16.01.2018].
63. Ley Organica 6/2002 de 27 de Junio de Partidos Politicos.
64. Veneetsia Komisjon. Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures. CDL-INF (2000) 1, detsember 1999.
65. Veneetsia Komisjon. Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey. CDL-AD (2009) 006.

## **MUUD ALLIKAD**

66. Erakonnaseaduse eelnõu – kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/57fe6928-fe36-308e-ae0e-1b6a048db26a/Erakonnaseadus> [sisenetud: 01.04.2018]
67. ERJK. Märgukiri põhiseaduse § 48 lg 3 sisustamiseks. Detsember 2017, lk 3 – kättesaadav: [https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwj8mfaGhK3ZAhWKK1AKHQ28CJwQFghlMAc&url=http%3A%2F%2Fwww.erjk.ee%2Fet%2Fdokumentidiregister%2Foigusloome%3F\\_view%3Dletters\\_doc\\_download%26\\_fileId%3D4ad67e14-d2c4-4b2c-b5c4-2043a6ef8c68%26\\_docId%3Daaab5416-f21a-4e34-907b-adcd535df0ed&usq=AOvVaw2B9cpd5Csh50YWrD0idjYD](https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwj8mfaGhK3ZAhWKK1AKHQ28CJwQFghlMAc&url=http%3A%2F%2Fwww.erjk.ee%2Fet%2Fdokumentidiregister%2Foigusloome%3F_view%3Dletters_doc_download%26_fileId%3D4ad67e14-d2c4-4b2c-b5c4-2043a6ef8c68%26_docId%3Daaab5416-f21a-4e34-907b-adcd535df0ed&usq=AOvVaw2B9cpd5Csh50YWrD0idjYD) [sisenetud: 17.02.2018]
68. Indrek Tederi ettekanne “Põhiseaduslik kord ja vähemused” Kaitsepolitsei 90. aastapäevale pühendatud konverentsil 12.04.2010 Riigikogu Konverentsisaalis – kättesaadav: [www. Oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekanne-pohiseaduslik-kord-ja-vahemused](http://www.Oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekanne-pohiseaduslik-kord-ja-vahemused) [sisenetud: 30.01.2018]
69. K. Kangro. Gräzin uuris, kas kriminaalkorras karistatud Keskerakond tohib olla riigikogus. Postimees 28.07.2016. Postimees – kättesaadav: <https://www.postimees.ee/3780823/grazin-uuris-kas-kriminaalkorras-karistatud-keskerakond-tohib-olla-riigikogus> [sisenetud: 12.02.2018].

70. The Independent. Germany's constitutional court rejects ban on 'neo-nazi' NPD party –  
kättesaadav: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-npd-ban-federal-constitutional-court-ruling-neo-nazi-anti-semitism-refugees-racism-national-a7530806.html>  
[sisenetud: 10.02.2018]

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Artur Lundalin

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

ERAKONNA SUNDLÕPETAMINE

mille juhendaja on Jaan Ginter

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.

Tartus, 23.04.2018