

ISAMAA Erakond  
Paldiski mnt 13  
10137 Tallinn  
Eesti

Tallinn  
05.12.2025

E-POSTI TEEL  
[andres.metsoja@riigikogu.ee](mailto:andres.metsoja@riigikogu.ee)

## JURIIDILISTE ISIKUTE ANNETUSE LAUSKEELUST

Lugupeetud Andres Metsoja

Pöördusite 28.11.2025 Advokaadibüroo Sorainen OÜ poole sooviga, et analüüsiksime erakonnaseaduses (edaspidi **EKS**) ja karistusseadustikus (edaspidi **KarS**) sätestatud keelatud annetuste regulatsiooni kohaldamise eelduseid ning põhiseaduspärasust. Käesolevaga analüüsime kokkuvõtlikult järgmiseid põhiküsimusi:

- 1) Kas sellise mittetulundusühingu, mis on loodud kindla erakonna maailmavaate toetamiseks ja mida rahastavad sama erakonna liikmed, tegevust (erakonda toetavate sõnavõtude levitamine, reklaam, kihutustöö, sotsiaalmeedia haldamine ning analüüs) võib pidada keelatud annetuseks EKS § 12<sup>3</sup> lg-te 1 ja 2 tähenduses?
- 2) Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas EKS-is sätestatud keeld on osas, milles see kehtestab lauskeelu juriidiliste isikute, sh vabaihenduste poolt tehtavatele annetustele, kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi **PS**) §-dega 45 ja 48 ning Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsiooni (edaspidi **EIÕK**) artikliga 10?

### 1. KOKKUVÕTE

1. EKS § 12<sup>3</sup> lg 1 ja 2 on võimalik tõlgendada selliselt, et ka sellise mittetulundusühingu, mis on loodud kindla erakonna maailmavaate levitamiseks, tegevus erakonda toetavate sõnavõtude levitamisel, reklaamimisel, kihutustööl, sotsiaalmeedia haldamisel ei ole teenuse ega muu rahalise hüve osutamine erakonnale ja ei kujuta endast seega keelatud annetust EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 mõttes. Selline tõlgendus on kooskõlas juriidiliste isikute annetuse keelu eesmärgiga ja tagab samas ka ühinemis-ja veendumusevabaduse teostamise.

2. EKS kohaldavad õiguskaitseorganid ja kohtud peavad asjassepuutuvate normide tõlgendamisel eelistama põhiseaduskonformset tõlgendust tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Põhiseaduskonformne tõlgendamine tähendab, et “[e]rinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile

*tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole*”.<sup>1</sup> Samuti tuleks eelistada sellist tõlgendusviisi, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.<sup>2</sup>

3. Juhul, kui asuda seisukohale, et EKS § 12<sup>3</sup> lg 1 ja 2 ei ole võimalik tõlgendada põhiseaduskonformselt ja viisil, kus juriidilise isiku (sh vabaühenduse) tegevus erakonna toetamisel ei kvalifitseeru keelatud annetuseks, on eelviidatud keeld igal juhul vastuolus PS §-ga 45 ja 48 ning EIÕK artikliga 10, kuna ei kujuta endast vajalikku ja mõõdukat meetet seadusandja eesmärgi – tagada annetajate identifitseerimine – saavutamiseks.

4. Vaatamata sellele, et põhiseadusega vastuolus oleva juriidilise isiku annetuse lauskeelu õigusjõu saaks kõrvaldada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisega, tuleks eelistada asjassepuutuvate EKS sätete kehtetuks tunnistamist või muutmist Riigikogus. Riigikogu menetluses olev eelnõu erakonnaseaduse muutmiseks 585 SE annab selleks hea võimaluse. See tagaks kõige kiiremini õigusrahu, õigusselguse ning hoiaks ära asjatuid kohtumenetlusi. Samuti välistaks seadusandja initsiatiiv õiguskaitseorganite ja kohtusüsteemi süüdistamise poliitilises kallutatuses.

## **2. ERAKONNASEADUSES SISALDUVATE JURIIDILISE ISIKU ANNETUSI KEELAVATE SÄTETE PÕHISEADUSKONFORMNE TÕLGENDAMINE**

5. EKS § 12<sup>3</sup> lg 1 alusel loetakse annetuseks „*Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sealhulgas teenus, kuid välja arvatud vabatahtlik töö*.” Sama paragrahvi lõige 2 seejuures sätestab, et annetused, mis ei vasta eelnimetatud tingimustele, on keelatud.

6. Nii on EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 punktis 2 rõhutatud, et keelatud on juriidilise isiku annetus, kusjuures sama lõike punktid 3 jj täpsustavad, et sellisteks keelatud annetusteks on kaupade, teenuste või varaliste õiguste loovutamine või kasutusse andmine erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule, tavapäraselt siduvatest kohustustest vabastamine jne. Seega on juriidilise isiku annetuse keelu puhul keskse tähtsusega see, kas juriidiline isik on loovutanud või andnud erakonna kasutusse kaupu, teenuseid või muid hüvesid, millel oleks tavakäibes mõõdetav rahaline väärtus ja mida tavapäraselt loovutataks või antaks kasutusse raha eest.

7. EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 sätestatud keelatud annetuste tegemise ja vastuvõtmise eest näeb sanktsioonid ette nii EKS kui ka KarS. EKS § 12<sup>18</sup> sätestab, et olenemata summast on keelatud annetuse tegemine või selle vastuvõtmine igal juhul vähemalt väärteoks, mille eest on ette nähtud karistus rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või 15 000 eurot. Kui keelatud annetuse väärtus ületab suure ulatuse, st 40 000 euro piiri, kvalifitseerub annetuse tegemine ja vastuvõtmine KarS § 402<sup>1</sup> alusel aga juba kuriteoks.

8. Eeltoodud keeld kujutab endast PS § 45 (väljendusvabadus) ja PS § 48 (ühinemisvabadus) riivet, kuivõrd piirab isikute õigust koonduda poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ühendustesse ja osaleda nende kaudu poliitilises debatis. Hindamaks, mil määral on EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 ja sellega seonduvate sanktsiooninormide kohaldamisel isikute õigused riivatud, st millistel juhtudel ja milliste isikute õiguseid keeld piirab, tuleb keelatud annetuse regulatsiooni tõlgendada põhiseaduskonformselt.

9. Riigikohtu praktika kohaselt tähendab põhiseaduskonformne tõlgendamine, et „*[e]rinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat*

<sup>1</sup> RKÜKo 22.02.2005 3-2-1-73-04, p 36.

<sup>2</sup> RKÜKo 22.02.2005 3-2-1-73-04, p 36.

*tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole.*”<sup>3</sup> Samuti tuleks eelistada sellist tõlgendusviisi, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.<sup>4</sup>

10. Seega tuleb keelunormi tõlgendamisel eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust ja eelistada sellist tõlgendusviisi, millega oleks tagatud mh PS § 45 ja PS § 48 sätestatud põhiõiguste kõige suurem kaitse. Alljärgnevalt analüüsime, millised tegevused kuuluvad EKS § 12<sup>3</sup> lg-s 2 sätestatud keelu põhiseaduskonformsel tõlgendamisel viidatud keelusätte alla ja kas keeluga on hõlmatud ka mittetulundusühingu toetustegevus erakondadele.

## 2.1. Teenuse või muu rahaliselt mõõdetava hüve piiritlemine

11. Käesoleva analüüsi keskseks küsimuseks on, kas mittetulundusühingu toetustegevust saab kvalifitseerida teenuse või muu rahaliselt hinnatava hüvena ehk keelatud annetusena. Seetõttu selgitame esmalt välja, kas toetustegevus (nt läbi toetavate sõnavõtude, reklaami, kihutustöö, sotsiaalmeedia haldamise ning analüüsi jm kujul) kvalifitseerub **teenuseks või muuks varaliseks hüveks** mõnel EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 väljatoodud alusel. EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 kohaselt võib sellisel tegevusel enim olla just erakonnale osutatava teenuse või sarnase hüve tunnused (vrd nt kaupade loovutamine, erakonna vastu suunatud nõudest loobumine, siduvatest kohustustest vabastamine jm).

12. EKS teenuse mõistet ei reguleeri. Kõige selgemalt on teenuse mõistet Eesti õiguses defineeritud maksuõiguse valdkonnas. Käibemaksuseaduse (edaspidi **KMS**) § 2 lg 3 p 3 nimelt sätestab:

*„teenus on ettevõtluse korras hüve osutamine või õiguse, sealhulgas väärtpaberi võõrandamine, mis käesoleva lõike punkti 1 kohaselt ei ole kaup, ning tasu eest majandustegevusest hoidumine, õiguse kasutamisest loobumine või olukorra talumine.“*

13. Tsiviilõiguse kontekstis on õiguskirjanduses samuti viidatud just eeltoodud KMS § 2 definitsioonile, täpsustades, et teenuslepingu kokkuleppe sisuks on see, et võlgnetakse mingi tegevus või sooritus, mida nimetatakse teenuseks.<sup>5</sup> Seega saab teenuseks üldistatult pidada eelkõige ettevõtluse korras mingi hüve osutamist, õiguse võõrandamist või tegevusest hoidumist, kusjuures teenuseosutaja ja teenusesaaja vahel on kokkuleppe, mille alusel taoline teenus võlgnetakse.

14. Järelikult ei või teenuse osutamiseks EKS 12<sup>3</sup> lg 2 tähenduses lugeda igasugust tegevust, mis ühel või teisel moel võib kaudselt erakonda toetada või erakonnale kasulik olla. Puudub mõistlik õigustus, miks teenust EKS tähenduses võiks tõlgendada oluliselt erinevalt võrreldes teiste seadustega. Teenuse puhul peab tegemist olema koordineeritud, poolte vahel sõlmitud kokkuleppe alusel toimuva tegevusega, mida osutatakse eelkõige ettevõtluse korras. Kahtlemata saab teenuseks lugeda näiteks seda, kui erakond tellib välireklaamide disainimise ja paigaldamisega tegelevalt ettevõttelt erakonna reklaamplakatite kujundus- ja paigaldusteenu. Kehtiva regulatsiooni alusel saaks keelatud annetuseks seejuures lugeda olukorra, kus eelnimetatud ettevõtte osutab teenust tasuta, kuigi teistel turuosalistel tuleb teenuse eest maksta.

## 2.2. Annetuse eristamine vabast eneseväljendusest

15. EKS § 12<sup>3</sup> lg-te 1 ja 2 alusel ei või PS § 45 ning PS § 48 sätestatud põhiõiguste kontekstis lugeda teenuseks või muuks rahaliseks hüveks seda, kui erakonnast eraldiseisev vabaühendus

<sup>3</sup> RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

<sup>4</sup> RKÜKo 22.02.2005 3-2-1-73-04, p 36.

<sup>5</sup> Kalamees, P., Käerdi, M., Kärson, S., Sein. K. (koost). Lepinguõigus. Tallinn: Juura 2017, vnr 1047.

otsustab toetustegevust (nt läbi toetavate sõnavõtude, reklaami, kihutustöö, sotsiaalmeedia haldamise ning analüüsi jm kujul) teha omal algatusel ja enda maailmavaate väljendamiseks. Selline toetustegevus ei kujuta endast teatava lepingulise kohustuse täitmist või ettevõtluse korras hüve osutamist. Tegemist on isikute vabatahtliku meelsuse väljendamisega.

16. Kui anda EKS § 12<sup>3</sup> lg-tele 1 ja 2 tõlgendus, mille kohaselt on annetuseks igasugune toetustegevus, oleks rahaliselt hinnataks hüveks või teenuseks seegi, kui isik jagab oma sotsiaalmeediaplatvormil ühe kandidaadi arvamusi ja vaateid kajastavat artiklit, kuid ei tee sama kõigi teiste kandideerivate isikute ja erakondade vaateid kirjeldavate artiklitega. Teenuse või rahalise hüve olemuse niivõrd lai tõlgendamine oleks ilmselge liialdus, kusjuures sellise tõlgenduse alusel annetuste keelu kohaldamine kujutaks endast ebaproportsionaalset väljendusvabaduse riivet.

17. Ka seaks niivõrd lai tõlgendus ohtu keelunormi vastavuse PS § 10 ja § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõtte kohaselt tuleb õigusnormid sõnastada võimalikult selgel ja arusaadaval viisil, et välistada riigivõimu omavoli.<sup>6</sup> Riigikohus on seejuures rõhutanud, et „[õ]igusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasid“ ning õigusselgus omab erilist tähtsust just põhiõiguste piiramisel.<sup>7</sup> Õigusselgus ei ole tagatud olukorras, kus normisubjektidel puudub arusaam sellest, mida säte lubab või keelab.

18. Veelgi enam, kuivõrd EKS § 12<sup>3</sup> lg-test 1 ja 2 tulenev keelatud annetuse mõiste sisustab otseselt ka nii EKS sisalduvat vääriteokosseisu kui ka KarS § 402<sup>1</sup> sätestatud kuriteokosseisu, mistõttu rikuks liiga lai ning normi eesmärki eirav tõlgendus ka PS § 23 lg-st 1 tulenevat karistusseaduse määratletuse nõuet. Niisiis on keelu kitsendav ja põhiseaduskonformne tõlgendus vajalik ka karistusseaduse määratletuste põhimõtte tagamiseks.

19. Ka ei ole selline tõlgendus kuidagi vajalik selleks, et saavutada keelusätte eesmärki, milleks on seadusandja sõnul varjatud annetuste ennetamine ja annetuste tegijate identifitseerimine (vt pikemalt p 27 all),<sup>8</sup> kuivõrd vabaühendused tegutsevad oma toetustegevuses avalikult ja nii vabaühenduste kui ka teiste juriidiliste isikute liikmed ning tegelikud kasusaajad on hõlpsasti leitavad avalikest allikatest.

20. Niivõrd laia tõlgenduse ebaproportsionaalsust demonstreerib seegi, et keelu niivõrd laial sisustamisel oleks täna keelatud annetusteks ka näiteks 1) loomade heaolu eest seisvate huvigruppide loodud valimiskompass, mis toob positiivselt esile neid erakondi, mis lubavad seista loomade õiguste eest;<sup>9</sup> 2) võrdõiguslikkuse eest seisva huvigrupi valimisjuhise, mis seab pingeritta erinevate erakondade programmid lähtudes võrdsuse, naiste esindatuse ja keskkonnahoiuga seotud lubadustest;<sup>10</sup> 3) seksuaalvähemuste õiguste eest seisva huvigrupi valimisjuhise, mis toob esile LGBT+ kogukonna õiguseid toetavad kandidaadid;<sup>11</sup> jt.

21. Ei saa olla vaidlust, et selliste materjalide koostamine ja jagamine huvigruppide poolt küll toob kasu ja laiemat kõlapinda neis kajastatud kandidaatidele. Samas ei ole sellise teavitustöö tegemine kuidagi seotud huvigruppide sooviga kandidaatidele ettevõtluse raames hüvesid või teenust osutada. Tegemist on huvigruppide isiklike vaadete jagamisega, mis kujutab endast nii ühinemisvabaduse kui ka väljendusvabaduse avaldust. Huvigruppide toetustegevuse pidamine teenuseks või rahaliseks hüveks viiks seejuures lubamatu ja ohtliku tõlgenduseni, mille kohaselt oleks huvigruppide osalemine poliitilises debatis lubatav ainult juhul, kui võrdselt toetatakse ja

<sup>6</sup> Vt ka EIKo 26.11.1992 *The Sunday Times vs. Ühendkuningriik* (nr 2), p 49.

<sup>7</sup> RKPJKo 19.03.2009 3-4-1-17-08, p 25; RKPJKo 12.01.1994 III-4/A-1/94.

<sup>8</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 184 SE seletuskiri, lk 6.

<sup>9</sup> MTÜ Loomus loodud valimiskompass 2025 kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks. Kättesaadav aadressil <https://valimiskompass.loomus.ee/>

<sup>10</sup> MTÜ Feministeerium valimisjuhise 2024 Euroopa Parlamendi valimisteks. Kättesaadav aadressil: <https://feministeerium.ee/keda-valida-euoparlamendi-feministeeriumi-juhise/>

<sup>11</sup> Eesti LGBT Ühing loodud valimisjuhise 2017 kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteks. Kättesaadav aadressil: <https://www.lgbt.ee/post/keda-valida-ja-miks-valida>

tõstetakse esile kõiki erakondi.<sup>12</sup> Selline tõlgendus muudaks sisutuks väljendus- ja ühinemisvabaduse ja ei tohiks seetõttu omada demokraatlikus ühiskonnas kohta.

22. Aktiivsete kodanike kaasaráákimine ühiskondlikus ja poliitilises debatis peab olema tervitatav ning hõlbust. Sama seisukohta on korduvalt väljendanud ka õiguskantsler:

*„Leian, et inimestel ja kodanikuihendustel peab olema õigus valida ja välja näidata, millist poliitilist jõudu nad oma tegevusega toetavad. See hõlmab ka ühiskonnauuringuid ja kogutud andmete analüüsi alusel antavaid nõuandeid. /.../ Maailmavaate edendamiseks ühe või teise kandidaadi, valimisliidu või erakonna eelistamises ja temaga koostöö tegemises ei ole demokraatlikus ühiskonnas midagi ohtlikku – vastupidi, see on terve ja vaba ühiskonna toimimise loomulik osa.“<sup>13</sup>*

23. Järelikult ei hõlma põhiseaduskonformsel tõlgendamisel EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 sätestatud annetuste keeld erakonnast eraldiseisva vabaühenduse poolt erakonda toetavate sõnavõttude, reklaami, kihutustöö, sotsiaalmeedia haldamise ning analüüsi tegemist. Vastupidine tõlgendus riivaks ülemääraselt PS § 45 ning PS § 48 sätestatud väljendus- ja ühinemisvabadust ning ei oleks kooskõlas EKS sätestatud juriidiliste isikute annetuste keelu eesmärgiga.

### 3. ERAKONNASEADUSES SÄTESTATUD JURIDIILISE ISIKU ANNETUSTE KEELU PÕHISEADUSPÄRASUS

24. Isegi kui asuda seisukohale, et EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 sätestatud annetuste keeldu ei ole võimalik põhiseaduskonformselt ja eesmärgipäraselt tõlgendada, oleks vabaühenduste poolt erakonna maailmavaadet või seisukohti toetava tegevuse keelustamise kooskõla põhiseadusega kaheldav. Alljärgnevalt analüüsin, kas vabaühenduste kui juriidiliste isikute annetuste lauskeeld võib endast kujutada ebaproportsionaalset põhiõiguste riivet ja olla seega vastuolus põhiseadusega.

25. Nagu juba selgitatud, kujutab EKS § 12<sup>3</sup> lg-s 2 sätestatud keeld endast PS § 45 (väljendusvabadus) ja PS § 48 (ühinemisvabadus) riivet, kuivõrd piirab isikute õigust koonduda poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ühendustesse ja osaleda nende kaudu poliitilises debatis. PS § 45 sätestab seejuures ammendava loetelu eeldustest, mille puhul võib väljendusvabaduse piiramise lubatavus kõne alla tulla:

*„Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.“*

26. Seejuures peavad ka eeltoodud eesmärkidel kehtestatud piirangud olema proportsionaalsed. PS § 48 sätestatud ühinemisvabaduse kui vabaduspõhiõiguse piirangud on seejuures lubatavad, kui need on sätestatud seadusega ja on proportsionaalsed.<sup>14</sup> Niisiis tuleb hinnata, kas EKS-is sätestatud juriidiliste isikute annetuste lauskeelust tulenev piirang isikute väljendusvabadusele ja ühinemisõigusele omab legitiimset eesmärki ning on asjaolusid arvestades proportsionaalne.

<sup>12</sup> EKS 12<sup>3</sup> lg 2 p 3 kohaselt on keelatud kaupade, teenuste või varaliste õiguste loovutamine või kasutusse andmine erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule.

<sup>13</sup> Õiguskantsleri 03.04.2025 arvamus erakonnaseaduse ja krediidiastutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, lk 2.

<sup>14</sup> PS komm 2020, § 48, p 11.

### 3.1. Juriidilise isiku annetuste keelu proportsionaalsus

27. Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt peab põhiõiguse riivel olema põhiseadusega kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.<sup>15</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb seejuures PS §-st 11.

#### 3.1.1. Piirangu legitiimne eesmärk

28. Hindamaks, kas põhiõiguste piirangud on proportsionaalsed, tuleb esmalt välja selgitada selliste piirangute legitiimne eesmärk. Seadusandja on siinkirjeldatud piirangute eesmärgi sõnastanud juba 2003. aastal. Juriidilise isiku annetuste lauskeeld jõudis erakonnaseadusesse eelnõu 184 SE vastuvõtmisega 18.12.2003 ning jõustumisega 01.01.2004. Toonase eelnõu seletuskiri kirjeldab juriidiliste isikute annetuste keelu eesmärki järgmiselt:

*„Oluline on, et annetusi ei saa teha mitte üksnes äriühingud, vaid ka mittetulundusühingud ja sihtasutused, sest nende kaudu oleks vastasel korral võimalik varjatud annetuste tegemine. Iga annetuse taga peaks olema identifitseeritav inimene. Selline muudatus on jätkuks erakonna tegevuse avalikkuse suurendamisel.“<sup>16</sup>*

29. Seega oli juriidilise isiku annetuste keelamise eesmärgiks vältida olukorda, kus pole teada, kes on tegelikult erakondadele annetuse teinud. Eelnõu 184 SE menetlusega seotud materjalide pinnalt ei selgu, et seejuures oleks kaalutud, kas väljendus- ja ühinemisvabaduse riive on proportsionaalne näiteks MTÜ-de osas, kelle põhikirjaliseks eesmärgiks on kindla maailmavaate toetamine, kuivõrd eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et hinnatud oleks muudatuste kooskõla või vastuolu põhiseadusega. Keelu konteksti mõistmiseks on samuti oluline mõista, et 2003. aastal puudus Eestis tõhus järelevalve erakondade rahastamise üle. Puudus eraldi järelevalveorgan ning erakondade rahastamise kontrollimise ülesanne lasus Vabariigi Valimiskomisjoni õlul, kellel puudusid tõhusad hoovad ning vahendid järelevalve teostamiseks.

30. Seega oli seadusandja hinnangul piirangute legitiimseks eesmärgiks vältida olukorda, kus ei ole teada, kes erakonda rahastab. Selline eesmärk mahub iseenesest ka PS § 45 sätestatud avaliku korra tagamise eesmärgi alla. Niisiis on keelul olemas legitiimne eesmärk. Hindamaks, kas juriidilise isiku annetuste lauskeeld on aga proportsionaalne piirang, tuleb hinnata sellise keelu sobivust, vajalikkust ja mõõdukust eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks.

#### 3.1.2. Piirangu sobivus

31. Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks **sobiv** vahend siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele.<sup>17</sup> Juriidiliste isikute annetuste lauskeeld võib aidata kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele kuivõrd võimaldab suurendada erakonna rahastamise läbipaistvust. Seega on piirang legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend.

#### 3.1.3. Piirangu vajalikkus

32. Riive on **vajalik**, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades, mis on sama efektiivne kui esimene.<sup>18</sup> Käesoleval juhul on meie

<sup>15</sup> RKPJKo 06.03.2002 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>16</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 184 SE seletuskiri, lk 6.

<sup>17</sup> RKPJKo 16.03.2021 5-20-7, p 58

<sup>18</sup> RKÜKo 21.06.2019 5-18-5/17, p 65; RKÜKo 11.06.2019 5-18-8/19, p 65.

hinnangul olemas ka teisi vähemriivavaid vahendeid, mis aitavad eesmärgi saavutada vähemalt sama tõhusalt kui juriidiliste isikute annetuste lauskeeld.

33. Ajal, mil taoline keeld kehtestati ehk 2003. aastal puudus Eestis erakondade rahastamise järelevalvele spetsialiseerunud organ ja seega ka tõhus järelevalve erakondade rahastamisallikate üle. See asjaolu võis teatud ulatuses õigustada ka juriidiliste isikute annetustele piirangute ja keelu seadmist, kuivõrd toona järelevalvet teostanud Vabariigi Valimiskomisjonil puudusid tõhusad hoovad järelevalve teostamiseks.

34. Alates 2010. aastast on Eestis olemas eraldiseisev erakondade rahastamise järelevalve komisjon, millel on ulatuslikud õigused järelevalve teostamiseks.<sup>19</sup> Nii on erakondadel komisjoni ees ulatuslikud aruandluskohustused (vt nt EKS § 12<sup>1</sup> lg-d 4, 8, 12, 13; EKS §-d 12<sup>5</sup>, 12<sup>8</sup>) ning komisjonil õigus nii nõuda erakondadelt näiteks dokumente ja audiitorkontrolli läbiviimist kui ka teha erakondadel ettekirjutusi ja määrata sunniraha (EKS §-d 12<sup>10</sup>, 12<sup>11</sup>, 12<sup>12</sup>). Niisiis on alates keelu kehtestamisest oluliselt täiustatud erakondade rahastamise järelevalvemehhanisme, mis ühelt poolt riivavad vähem poliitilises debatis kaasaráákijate huve ning teisalt aitavad siiski saavutada sama eesmärki – varjatud annetuste árahoidmine.

35. Samuti on alates 2003. aastast oluliselt täpsustatud ja laiendatud erinevaid korruptsioonikuritegude, sh erasektori korruptsiooni koosseise, ning vastu võetud ka uus ja täiendatud korruptsioonivastane seadus, mis on koostoimes kahtlemata vähendanud üleüldist korruptsiooni ja varjatud rahastamise ohtu nii avalikus kui ka erasektoris. Seejuures loodi veel 2024. aastal eraldi majandus- ja korruptsioonikuritegude ringkonnaprokuratuur just nimetatud kuritegudega tegelemiseks. Seega on pärast keelu kehtestamist võetud olulisi samme korruptsiooniohu vähendamiseks ning ühiskonna toimimise läbipaistvuse suurendamiseks.

36. Lisaks eeltoodule on tänase infoühiskonna tingimustes lihtne kindlaks teha ka juriidiliste isikute taga olevat isikute ringi. Äriühingute lõplikud kasusaajad, mittetulundusühingute liikmed jm asjakohane info on avalik ja lihtsasti kättesaadav, mistõttu ei saa tänaseks juriidiliste isikute puhul ráákida varjatud annetustest rohkem, kui füüsiliste isikute puhul.

37. Eeltoodut arvestades **ei ole juriidiliste isikute annetuste lauskeeld eesmärgi saavutamiseks vajalik meede**, kuivõrd eesmärki – annetajate identifitseerimine ja varjatud annetuste vältimine – saab sama efektiivselt täita isikute õiguseid vähemriivavate meetmetega. Seejuures on riik käesolevaks ajaks juba rakendanud selliseid olulisi meetmeid, nagu erakondade rahastamine järelevalve tõhustamine, korruptsiooniohu maandamine läbi täiendava õigusliku raamistiku ja juriidiliste isikute läbipaistvuse suurendamine, mistõttu ei pruugi täiendavad piirangud enam vajalikud olla.

#### 3.1.4. Piirangu mõõdukus

38. Riigikohtu järjekindla praktika järgi tuleb abinõu **mõõdukuse** üle otsustamiseks kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.<sup>20</sup> Käesoleval juhul ei ole piirang käesoleval juhul ka mõõdukas abinõu, sest piirab eesmärgi tähtsust arvestades liigselt isikute õigust väljendada oma poliitilisi veendumusi, toetada endale meelepäraseid poliitilisi jõude ja koguneda poliitilistesse ühingutesse.

39. Juba täna kehtiva põhiseaduse väljatöötamisel Põhiseaduse Assambleel rõhutas põhiseaduse üks peamisi autoreid Jüri Adams, et talle ei meeldi kui „*kodanike poliitiliste õiguste teostamisel antakse nagu eriõigused ühele organisatsiooni tüübile, mida nimetatakse erakonnaks. /.../ Kodanikel peab olema täielik vabadus valida, milline [organisatsiooni tüüp] neile meeldib.*“<sup>21</sup> Seega leidsid juba põhiseaduse autorid, et isikutel peab olema õigus koonduda

<sup>19</sup> Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 655 SE seletuskiri.

<sup>20</sup> RKPJKo 06.03.2002 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>21</sup> PS komm 2020, § 48, p 13.

poliitiliste eesmärkide täitmiseks täpselt sellist tüüpi ühingutesse, nagu nad ise soovivad. Seega peab sellistel ühingutel olema võimalus ka päriselt oma poliitilisi õiguseid teostada ja eesmäärke ellu viia. Üheks selliseks õiguste teostamise viisiks on aga kahtlemata endale meelepäraste poliitiliste jõudude toetamine ning poliitilise teavitustöö tegemine.

40. Eeltoodud käsitlusega on korduvalt nõustunud ka õiguskantsler, kes on just sellel põhjusel toonitanud, et juriidiliste isikute poliitikas osalemise keelamine piirab oluliselt isikute põhiõiguseid.<sup>22</sup> Ka on õiguskantsler palunud korduvalt kaaluda juriidilise isiku annetuste keelu kaotamist vähemalt sellises ulatuses, et kodanikuühendustel oleks võimalik kandideerijaid karistamishirmuta toetada.<sup>23</sup> Õiguskantsler on seejuures selgitanud, et demokraatlikus ühiskonnas ei ole midagi ohtlikku selles, kui isikud või ühendused toetavad maailmavaate edendamiseks üht või teist kandidaati, valimisliitu või erakonda ja teevad temaga koostööd, tagatud peab lihtsalt olema koostöö läbipaistvus.<sup>24</sup>

41. Samad arusaamad ja põhimõtted nähtuvad ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi **EIK**) valitsevast praktikast. EIK leidis juba oma 1998. aasta lahendis *Bowman vs. Ühendkuningriik*, et piirang, mis välistab üksikisikute või kodanikuühenduste õiguse teha valimiste eel poliitilist kampaaniat, on ebaproportsionaalne ja rikub seega Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsiooni (edaspidi **EIOK**) artiklis 10 sätestatud õigust väljendusvabadusele.<sup>25</sup>

42. Taoline põhimõte kehtib muutumatult ka tänapäeval. Neid arusaamu on selgitatud näiteks OSCE/ODIHR ja nn Veneetsia Komisjoni ühises parteide reguleerimise juhendis, mis on muuhulgas EIOK-i ja EIK-i praktikaga kooskõlalise õigussüsteemi loomise juhendmaterjaliks ja suunanäitajaks seadusandjatele:

42.1. „*kõigil isikutel peaks olema õigus vabalt väljendada oma toetust valitud erakonnale rahaliste ja mitterahaliste annetuste kaudu;*“

42.2. täielikult ei või keelata selliste isikute ja organisatsioonide poolt tehtavaid kulutusi, kes ei ole küll õiguslikult seotud ühegi kandidaadi või erakonnaga ega tegutse nendega kooskõlastatult (nn „*kolmandad osapooled*“), kuid kelle eesmärgiks on siiski valimiste mõjutamine. Sellised kulutused on muuhulgas määratletud kui „*kampaaniakulutused, mis tehakse kandidaadist või erakonnast sõltumatult eesmärgiga kandidaati või erakonda otseselt või kaudselt toetada või vastustada;*”

42.3. küll aga võib seadusandja kehtestada mõistlikud piirangud annetuste kogusummale ja annetuste vastuvõtmine peab olema läbipaistev.<sup>26</sup>

43. Seega on ka OSCE/ODIHR seisukohal, et lauskeelu kohaldamine juriidiliste isikute annetustele ei ole õigustatud, kuivõrd isikutel ja organisatsioonidel peab olema võimalus väljendada toetust erakondadele või kandidaatidele isegi juhul, kui see võib mõjutada valimistulemusi. Lauskeelu asemel suunab eeltoodud juhis seadusandjaid kehtestama hoopis mõningaid piiranguid näiteks annetuste kogusummale ja võtma meetmeid poliitiliste annetuste süsteemi läbipaistvuse suurendamiseks. Selliseid meetmeid on Eestis pärast juriidilise isiku annetuste lauskeelu kehtestamist ka rakendatud, mis seab juriidilise isiku annetus lauskeelu eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse veelgi enam kahtluse alla.

<sup>22</sup> Õiguskantsleri 03.04.2025 arvamus erakonnaseaduse ja krediidasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, lk 1.

<sup>23</sup> Õiguskantsleri 03.04.2025 arvamus erakonnaseaduse ja krediidasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, lk 3. Vt ka õiguskantsleri 16.11.2017 arvamus valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasuse ja põhiseaduspärasuse kohta, p 20 jj.

<sup>24</sup> Õiguskantsleri 03.04.2025 arvamus erakonnaseaduse ja krediidasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, lk 2.

<sup>25</sup> EIK 19.02.1998, 141/1996/760/961, *Bowman vs. Ühendkuningriik*, p

<sup>26</sup> OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjoni poliitiliste parteide reguleerimise juhis (2020), p 209 ja 218.



44. Kuivõrd EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 sisustab muuhulgas ka nii EKS sisalduvat väärteokoosseisu kui ka KarS § 402<sup>1</sup> sätestatud kuriteokoosseisu, on piirangu mõõdukus eriti oluline, kuivõrd keelu rikkumine võib endaga tuua süüteomenetluse ning kriminaalvastutuse. OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjoni ühises parteide reguleerimise juhendis on näiteks selgitatud, et kuigi seadusandja võib erakondade rahastamisreeglite rikkumisel ette näha kriminaalkaristused tõsiste rikkumiste puhul, mis kahjustavad avaliku sektori ausust või võivad ohustada riigi julgeolekut (nt välisriigist saadud rahastuse puhul), peaks üldjuhul olema olemas haldusmeetmed, mida saab kohaldada nii osapoolte poolt rahaliste vahendite ebakorrektsel omandamise või kasutamise puhul kui ka üksikisikute rikkumiste puhul.

45. Seega on OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjon andnud suunised, mille kohaselt peaks kriminaalkaristused kohaldama vaid kõige raskema astme rikkumistele, näiteks juhul, kui erakonda on rahastatud välisriigist ja seeläbi võib ohustatud olla riigi julgeolek. Üldreeglina aga peaks erakondade rahastamisreeglite rikkumised lahendamata haldusmenetluses ja ilma kriminaalmenetlust kui *ultima ratio*-t rakendamata. Eestis aga viiakse süüteomenetlus läbi juba igasuguse EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 sätestatud keelu rikkumisel, mis muudab isikute õiguste riive veelgi intensiivsemaks.

46. Eeltoodut arvestades on selge, et viidatud abinõu – juriidiliste isikute annetuste lauskeeld – ei ole ka mõõdukas abinõu, kuivõrd riivab suurel määral isikute õigust väljendus- ning ühinemisvabadusele, kuid ei oma sellist riivet õigustavat mõju ja eesmärki. Kuna analüüsitud piirang ei ole meie hinnangul ei vajalik ega ka mõõdukas, **on tegemist ebaproportsionaalse põhiõiguste riivega**. See tähendab, et EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 sätestatud lauskeeld juriidiliste isikute annetustele **on tõenäoliselt põhiseadusega vastuolus**.

47. PS § 152 alusel jätab kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Niisiis, kui kohus jõuab sellises kohtuasjas, mille lahendamisel on EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 sätestatud keeld asjassepuutuv, järeldusele, et norm on põhiseadusega vastuolus, on kohtul kohustus see norm kohaldamata jätta.

48. Põhiseadusega vastuolus oleva normi lõplikuks õigussüsteemist eemaldamiseks on vajalik algtada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus. Käesoleval juhul oleks sellise menetluse algatamise õigus kas kohtutel (konkreetses kohtuasjas raames ehk konkreetses normikontrollis) või õiguskantsleril (üldise õigustloova akti kontrolli käigus ehk abstraktses normikontrollis). Menetluse algatamise järel on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ülesandeks hinnata sätte vastavust põhiseadusele ja tunnistada sätte põhiseadusvastasuse korral kehtetuks.

49. Analüüsitud EKS § 12<sup>3</sup> lg 2 piirangu kohaldamata jätmine võib aga olla kohustuslik ka Eesti riigi poolt ratifitseeritud välislepingu alusel. Nagu on õigesti välja toonud ka õiguskantsler, on Eestil kui EIÕK ratifitseerinud osapoolel kohustus jätta PS § 123 lg 2 kohaselt kohaldamata sellised lihtseaduste sätted, mis on vastuolus EIÕK kui välislepingu sätetega.<sup>27</sup> Kuivõrd eeltoodust nähtub, et EIK-i hinnangul rikuvad EIÕK artiklit 10 siseriiklikud sätted, mis välistavad üksikisikute või kodanikuühenduste õiguse teha valimiste eel poliitilist kampaaniat, on käesoleval juhul olemas ka võimalus, et vastavat keeldu sisaldavad **EKS sätted tuleb kohaldamata jätta ka vastuolu tõttu EIÕK-iga**.

50. Vaatamata sellele, et põhiseadusega vastuolus oleva juriidilise isiku annetuse lauskeelu õigusjõu saaks kõrvaldada kohtumenetluse käigus, tuleks eelistada asjassepuutuvate EKS sätete kehtetuks tunnistamist või muutmist Riigikogus. Riigikogu menetluses olev eelnõu erakonnaseaduse muutmiseks 585 SE annab selleks hea võimaluse. See tagaks kõige kiiremini

---

<sup>27</sup> Õiguskantsleri 03.04.2025 arvamus erakonnaseaduse ja krediidiastutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, lk 2.

õigusrahu, õigusselguse ning hoiaks ära asjatuid kohtumenetlusi. Samuti välistaks seadusandja initsiatiiv õiguskaitseorganite ja kohtusüsteemi süüdistamise poliitilises kallutatuses.

#### 4. OLULINE TEAVE

51. Käesolev memorandum põhineb advokaadibüroole Sorainen edastatud informatsioonil, mille õigsus ei ole meie poolt iseseisvalt kontrollitud. Memorandumi koostamisel oleme juhindunud memorandumi koostamise hetkel kehtinud Eesti õigusaktidest. Seetõttu põhineb memorandum meie tänasel parimal arusaamisel rakenduvatest õigusaktidest ja konkreetsest faktilisest olukorrast. Vastavate õigusaktide, nende senise rakenduspraktika või faktilise olukorra muutumisel (sh uute asjaolude ilmnemisel) võivad aktuaalsuse kaotada ja muutmist vajada ka käesolevas memorandumis väljendatud seisukohad.

52. Käesolev memorandum on koostatud ISAMAA Erakonnale arvamuse andmiseks. Memorandum ei ole mõeldud esitamiseks kolmandatele isikutele. Käesolev memorandum ei arvesta konkreetsete kolmandate isikute olukorra ja neile kohalduva õiguse eripäradega. Seetõttu ei vastuta advokaadibüroo Sorainen kolmandate isikute ees käesolevas memorandumis esitatud õiguslikele seisukohtadele tuginemise tõttu saabuvate tagajärgede eest.

53. Memorandum moodustab osa advokaadi ja kliendi vahelisest teabevahetusest ning on seega seadusest tulenevalt konfidentsiaalne. See tähendab, et kehtivad õiguspõhimõtted, mis keelavad ükskõik millisel eraisikul või riigiasutusel nõuda memorandumi sisu avaldamist.

Lugupidamisega

Allar Jõks  
partner

Katariina Kuum  
advokaat