

Tallinna Ülikool
Ühiskonnateaduste Instituut

Isamaa Erakonnale esitatud kahtlustuse riigiõiguslik analüüs

Koostaja:

Madis Ernits, PhD, LL.M.

Avaliku õiguse ja õigusteooria külalisprofessor

Tallinn 08.12.2025

Analüüs on läbi viidud Isamaa Erakonna ja Tallinna Ülikooli vahel sõlmitud töövõtulepingu nr P/475-25 alusel.

Sisukord

I. Asjaolud.....	4
II. Asjassepuutuvad sätted.....	5
A. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS).....	5
B. Erakonnaseadus (EKS).....	6
C. Mittetulundusühingute seadus (MTÜS)	8
D. Karistusseadustik (KarS).....	9
E. Kriminaalmenetluse seadustik (KrMS)	10
III. Õiguslik hinnang.....	13
A. KarS § 402 ¹ lg 2 objektiivne koosseis	13
1. KarS § 402 ¹ lg 2 kui blanketse karistusseadustiku sätte lubatavus	13
2. Annetus.....	14
a. Annetuse mõistest üldiselt.....	14
b. Vabatahtliku töö erand.....	17
c. Väidetava annetuse eesmärk.....	20
d. ERJK otsus menetlust mitte algatada	21
e. Vahekokkuvõte	21
3. Keelatus.....	22
4. Vastuvõtmine	22
5. Kahtlustuses väidetava annetuse suur ulatus	22
6. Vahekokkuvõte	23
B. Kriminaalmenetluse legaliteedi põhimõte	24
C. Demokraatia mõiste, tähtsus ja toimimine ning erakondade roll selles.....	25
D. Euroopa Inimõiguste Kohtu asjassepuutuvad seisukohad.....	27
1. EIÕK art 6	27
2. EIÕK art 7 lg 1	28
3. EIÕK art 11	30
4. Vahekokkuvõte	35
IV. Uuendatud juhtnõõrid erakonnaõiguse seadusandluse kohta.....	36
V. Kahtlustuse tehnilisest kvaliteedist.....	37
VI. Kokkuvõte	38

I. Asjaolud

Keskkriminaalpolitsei esitas 25.11.2025 Isamaa Erakonnale kahtlustuse, milles heidetakse Isamaa Erakonnale ette keelatud annetuse vastuvõtmist suures ulatuses (karistusseadustiku (KarS)¹ § 402¹ lg 2).

Kahtlustuse sisuks on kokkuvõtvalt, et Isamaa Erakond võttis ajavahemikul 19.11.2020–03.04.2024 vastu MTÜ Isamaalised veebilehe www.isamaalised.ee vahendusel ja läbi sotsiaalmeediakanalite tehtud reklaamiteenust ja sotsiaalmeediaportaali Facebook vahendusel jagatud teabe analüüsiteenust väärtusega vähemalt 110 234,09 eurot. MTÜ Isamaalised oli kahtlustuse kohaselt „kooskõlastatult P. Pruunsilla ja T. Paltsiga 19.11.2020 J. Jaegeri, K. Koka ja M. Maastiku poolt“ asutatud ja saanud oma rahalised vahendid „P. Pruunsilla, K. Koka ja M. Maastiku poolt MTÜ-le üleantud rahalistest vahenditest“. Kahtlustuse kohaselt oli MTÜ Isamaalised põhikirja ning loomislepingu järgne eesmärk isamaalise mõtteviisi edendamine. MTÜ Isamaalised juhatuse liikmed olid J. Jaeger, K. Kokk ja M. Maastik ning palgatud tegevjuht oli A. Luus. Kõik neli olid ka Isamaa Erakonna juhatuse liikmed.

Etteheidetavaid kuriteoepisoode eraldi kirjeldatud ei ole. Kokkuvõtlikult on etteheidetavat teguviisi kirjeldatud järgmiselt: „Kõnealuse MTÜ igapäevategevus seisnes eranditult erakonna Isamaa poliitiliste huvidega seotud teenuste pakkumises ning erakonna poliitiliste huvidega seotud tegevuses, sh erakonnale MTÜ poolt kogutud ja analüüsitud teabe üleandmises, samuti erakonna Isamaa poliitilise programmi tutvustamises ja reklaamimises läbi sotsiaalmeedia kanalite. Erakonna Isamaa heaks osutas MTÜ Isamaalised eelviidatud teenuseid tasuta, kuivõrd erakonnale Isamaa tegelikkuses rahaliselt hinnatavate teenuste ja tööde eest arveid ei esitatud.“ Konkreetsemalt on välja toodud, et telliti reklaami, juhiti ja modereeriti suhtlusvõrgustiku Facebook gruppi Isamaalised, suheldi selle liikmetega ja koordineeriti grupis levitatavat sisu.

Kahtlustuses leitakse, et MTÜ-lt Isamaalised saadud reklaamiteenus ja analüüsiteenus on keelatud annetuse erakonnaseaduse (EKS)² § 12³ lg 2 tähenduses. Kahtlustuses on välja toodud kolm selle löike punkti, mille rikkumist Isamaa Erakonnale seoses reklaamiteenuse ja analüüsiteenuse saamisega ette heidetakse:

- 1) EKS § 12³ lg 2 p 2: juriidilise isiku annetus;
- 2) EKS § 12³ lg 2 p 3: kaupade, teenuste või varaliste õiguste loovutamine või kasutusse andmine erakonnale tingimusel, mis ei ole kättesaadav teisele isikule;
- 3) EKS § 12³ lg 2 p 6: kolmandate isikute poolt erakonna eest erakonna teadmisel viimase kulutuste tasumine või erakonnale soodustuste tegemine, välja arvatud juhtudel, kui selliste kulutuste tasumine või soodustuste tegemine on kättesaadav tavapärase majandustegevuses ka teistele isikutele.

Kokkuvõttes leitakse kahtlustuses, et Isamaa Erakond on toime pannud KarS § 402¹ lg 2 järgi karistatava teo.

¹ RT I 2001, 61, 364; asjassepuutuvad redaktsioonid RT I, 10.07.2020, 18 – RT I, 22.03.2024, 2.

² RT I 1994, 40, 654; RT I, 05.05.2022, 8.

II. Asjassepuutuvad sätted

A. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS)³

§ 1. [1] Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

[...]

§ 10. Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

§ 22. [1] Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.

[2] Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama.

[3] Kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu.

§ 23. [1] Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal.

[2] Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal. Kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust.

[3] Kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks.

§ 48. [1] Igaühel on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.

[2] Relvi valdavate, samuti sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus.

[3] 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.

[4] Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.

§ 60. [1] Riigikogul on sada üks liiget. Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

[2] Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik.

[3] Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale.

³ RT 1992, 26, 349; RT I, 11.04.2025, 2.

[...]

B. Erakonnaseadus (EKS)

§ 1. Erakonna mõiste

(1) Erakond (partei) on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud käesolevas seaduses sätestatud korras.

(2) Erakond on eraõiguslik juriidiline isik. Erakonnale kohaldatakse mittetulundusühingute seadust käesolevast seadusest tulenevate erisustega.⁴

§ 2. Erakonna eesmärkide saavutamise vahendid

(1) Erakonna eesmärkide saavutamise vahendid on:

1) erakonna kandidaatide esitamine ning valimiskampaania läbiviimine Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel;

2) erakonna osalemine Riigikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu Riigikogu tegevuses, Euroopa Parlamendi valitud erakonnaliikmete kaudu Euroopa Parlamendi tegevuses, kohaliku omavalitsuse volikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu volikogu tegevuses, Riigikogusse ja kohaliku omavalitsuse volikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu vastavalt Vabariigi Presidendi valimisel, Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse täitevorgani moodustamisel, rahvusvahelises koostöös välisriikide erakondadega.

§ 12¹. Erakonna rahastamise põhimõtted ja teabe avalikustamine

(1) Erakond on kohustatud demokraatia põhimõttest lähtudes tagama oma tulude ja kulude seaduslikkuse ja täieliku läbipaistvuse vähemalt käesolevas peatükis ettenähtud viisil.

(2) Erakond võib tulu saada üksnes järgmistest allikatest:

1) erakonna põhikirja alusel kehtestatud liikmemaksud;

2) käesoleva seaduse alusel makstavad eraldised riigieelarvest;

3) käesolevas seaduses sätestatud tingimustel tehtud annetused;

4) tehingud erakonna varaga.

[...]

(4) Erakond koostab käesoleva paragrahvi lõikes 2 loetletud allikate kaupa tulude ja saadud laenude kohta kvartaliaruande kvartali lõpu seisuga ja esitab selle erakondade rahastamise järelevalve komisjonile komisjoni nõutud vormis kvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks. Aruandes märgitakse käesoleva paragrahvi lõigetes 5 ja 6 nimetatud andmed. Aruanne avalikustatakse erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehel. Aruande avalikustamisel erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehel asendatakse käesoleva paragrahvi lõigetes 6 ja 7 nimetatud isikukood isiku sünniajaga.

⁴ EKS § 1 lg 2 24.03.2015–31.01.2023 kehtinud redaktsioonis: Erakond on mittetulundusühing. Erakonnale laieneb mittetulundusühingute seadus niivõrd, kuivõrd käesolevas seaduses ei sätestata teisiti.

[...]

§ 12³. Annetus

(1) Annetus käesoleva seaduse tähenduses on 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.

[...]

(2) Annetus, mis ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele, on keelatud. Eelkõige on keelatud:

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

[...]

(4) Mitterahalise annetuse hindamisel võetakse aluseks eseme või õiguse harilik väärtus. Kui eseme hindamiseks on olemas üldtunnustatud eksperdid, tuleb mitterahalise annetuse ese lasta hinnata neil. Kui mitterahaline annetus on hinnatud tema tegelikust väärtusest madalamaks, loetakse väärtuse vahe keelatud annetuseks.

[...]

§ 12⁶. Erakonna sidusorganisatsioon ja osalemine teistes juriidilistes isikutes

(1) Erakonna sidusorganisatsioon käesoleva seaduse tähenduses on sihtasutus või mittetulundusühing, mille asutaja või liige erakond on ning mille tegevus on suunatud käesoleva seaduse §-s 1 nimetatud erakonna eesmärkide saavutamisele. Käesoleva seaduse §-des 12¹–12⁴ sätestatud nõuded erakonnale laienevad ka erakonna sidusorganisatsioonile. Erakonna annetused erakonna sidusorganisatsioonile on lubatud.

(2) Erakond ei tohi olla ühegi muu juriidilise isiku aktsionär ega osanik.

[...]

§ 12¹⁰. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon

(1) Erakondade rahastamise järelevalve komisjon kontrollib, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad käesolevas seaduses sätestatud nõudeid.

[...]

§ 12¹¹. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ettekirjutus ja õigus nõuda dokumente

(1) Erakondade rahastamise järelevalve komisjon teeb erakonnale, erakonna nimekirjas kandideerinud isikule, valimisliidule, valimisliidu nimekirjas kandideerinud isikule või üksikkandidaadile ettekirjutuse, kui ta:

[...]

2) on jätnud keelatud annetuse tagastamata;

3) on jätnud vastuvõetud annetuse kajastamata;

4) on jätnud keelatud annetuse riigieelarvesse kandmata;

[...]

C. Mittetulundusühingute seadus (MTÜS)⁵

§ 1. Mõiste

(1) Mittetulundusühing on isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine.

[...]

§ 27. Juhatuse esindusõigus

(1) Juhatuse igal liikmel on õigus esindada mittetulundusühingut kõikide tehingute tegemisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

(2) Põhikirjas võib ette näha, et juhatuse liikmed või mõned neist võivad esindada mittetulundusühingut ainult ühiselt. Kolmandate isikute suhtes kehtib piirang ainult siis, kui see on kantud registrisse.

(3) Juhatuse liikmed on mittetulundusühingu nimel tehingute tegemisel kohustatud mittetulundusühingu suhtes järgima põhikirjas ettenähtud või üldkoosoleku või juhatuse kehtestatud piiranguid. Esindusõiguse piiramine ei kehti kolmandate isikute kohta.

[...]

⁵ RT I 1996, 42, 811; RT I, 23.12.2022, 15.

D. Karistusseadustik (KarS)

§ 2. Karistamise alus

(1) Kedagi ei tohi süüdi mõista ega karistada teo eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud seaduse kohaselt ei olnud süütegu.

(2) Karistatakse teo eest, kui see vastab süüteokoosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi.

[...]

(4) Tegu ei või tunnistada süüteoks seaduse analoogia põhjal.

§ 5. Karistusseaduse ajaline kehtivus

(1) Karistus mõistetakse teo toimepanemise ajal kehtinud seaduse järgi.

(2) Seadusel, mis välistab teo karistatavuse, kergendab karistust või muul viisil leevendab isiku olukorda, on tagasiulatuv jõud isiku suhtes, keda ei ole selle teo eest jõustunud otsusega karistatud. Seadusel, mis välistab teo karistatavuse, karistamise vangistusega või lühendab vangistust, on tagasiulatuv jõud ka isiku suhtes, kes kannab temale jõustunud otsusega mõistetud vangistust või kellele jõustunud otsusega mõistetud vangistus pööratakse täitmisele. Sellisel juhul vähendatakse karistust uues seaduses samasuguse teo eest ette nähtud karistuse ülemmäärani, või kui tegu ei ole enam kuriteona karistatav, vabastatakse isik vangistusest.

(3) Seadusel, mis tunnistab teo karistatavaks, raskendab karistust või muul viisil halvendab isiku olukorda, ei ole tagasiulatuvat jõudu.

[...]

§ 12. Süüteokoosseisu tunnused

(1) Süüteokoosseis on käesoleva seadustiku eriosas või muus seaduses sätestatud karistatava teo kirjeldus.

(2) Süüteokoosseisu objektiivsed tunnused on seaduses kirjeldatud tegevus või tegevusetus ja seaduses sätestatud juhtudel sellega põhjuslikus seoses olev tagajärg. Seaduses võib olla sätestatud ka muu süüteokoosseisu objektiivne tunnus.

(3) Süüteokoosseisu subjektiivsed tunnused on tahtlus või ettevaatamatus. Seaduses võib olla ette nähtud motiiv, eesmärk või muu süüteokoosseisu subjektiivne tunnus.

§ 12¹. Süüteoga tekitatud varaline kahju või süüteo ulatus

Kui süüteokoosseisu tunnusena on sätestatud varalise kahju tekitamine või süüteo ulatus on määratav rahaliselt, hinnatakse kahju või süüteo ulatust rahaliselt järgmiselt:

[...]

2) suur on kahju või süüteo ulatus, mis ületab 40 000 eurot;

[...]

§ 14. Juriidilise isiku vastutus

(1) Juriidiline isik vastutab seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mille on tema huvides või tema õiguslikke kohustusi rikkudes toime pannud:

1) tema organ, selle liige, juhtivtöötaja või pädev esindaja või

2) mistahes isik käesoleva lõike punktis 1 nimetatud organi või isiku korraldusel või juriidilise isiku puuduliku töökorralduse või järelevalve tõttu.

(2) Kui juriidiline isik on õiguslikult kohustatud tegutsema, vastutab ta käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alustel tegevusetuse eest, sõltumata sellest, kas juriidilise isiku kõrval on õiguslikult kohustatud tegutsema ka lõikes 1 nimetatud organ või isik.

[...]

8. jagu

Erakonnaalased süüteod

§ 402¹. Keelatud annetuse tegemine ja vastuvõtmine suures ulatuses

(1) Keelatud annetuse tegemise või selle vastuvõtmise eest suures ulatuses – karistatakse rahalise karistusega.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega.

E. Kriminaalmenetluse seadustik (KrMS)⁶

§ 1. Seadustiku reguleerimisala

(1) Käesolevas seadustikus sätestatakse kuritegude kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse kord ning kriminaalasjas tehtud lahendi täitmisele pööramise kord.

[...]

§ 2. Kriminaalmenetlusõiguse allikad

Kriminaalmenetlusõiguse allikad on:

1) Eesti Vabariigi põhiseadus;

2) rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid ning Eestile siduvad välislepingud;

3) käesolev seadustik ja kriminaalmenetlust sätestavad muud õigusaktid;

4) Riigikohtu lahendid küsimustes, mida ei ole lahendatud muudes kriminaalmenetlusõiguse allikates, kuid on tõusetunud seaduse kohaldamisel.

⁶ RT I 2003, 27, 166; RT I, 09.10.2025, 7.

§ 6. Kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõte

Kuriteo asjaolude ilmnemisel on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad käesoleva seadustiku §-s 199 sätestatud kriminaalmenetlust välistavad asjaolud või kui käesoleva seadustiku § 201 lõike 2, § 202, 203, 203¹, 204, 205, 205², 205³ või § 435 lõike 3 kohaselt puudub alus kriminaalmenetlus lõpetada.

§ 8. Menetlusosalise õiguste tagamine

(1) Uurimisasutus, prokuratuur ja kohus on kohustatud:

1) seaduses sätestatud juhtudel menetlustoimingut rakendades selgitama menetlusosalisele menetlustoimingu eesmärki ning tema õigusi ja kohustusi;

2) tagama kahtlustatavale ja süüdistatavale reaalse võimaluse end kaitsta;

[...]

§ 30. Prokuratuur kriminaalmenetluses

(1) Prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse ning esindab riiklikku süüdistust kohtus. [...]

(2) Prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses teostab prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele. [...]

[...]

§ 34¹. Kahtlustatava õigus tutvuda kriminaaltoimiku materjalidega

(1) Kahtlustataval on õigus taotleda juurdepääsu tõenditele, mis on olulised tema vastu esitatud kahtlustuse sisu täpsustamiseks, kui see on vajalik õiglase menetluse ja kaitse ettevalmistamise tagamiseks. Juurdepääs kogutud tõenditele tagatakse hiljemalt pärast seda, kui prokuratuur on kohtueelse menetluse lõpuleviiduks tunnistanud ja esitanud kriminaaltoimiku tutvumiseks käesoleva seadustiku § 224 järgi.

(2) Kahtlustataval on õigus taotleda juurdepääsu tõenditele, mis on olulised vahistamisaotluse põhjendatuse arutamiseks ning kinnipidamise ja vahistamise vaidlustamiseks kohtus.

(3) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud tõenditele juurdepääsu võimaldamise otsustab prokuratuur. Prokuratuur võib määrusega keelduda tõenditele juurdepääsu võimaldamisest, kui see võib oluliselt kahjustada teise isiku õigusi või kui see võib kahjustada kriminaalmenetlust.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud prokuratuuri keeldumise määruse peale võib esitada kaebuse vastavalt käesoleva seadustiku § 228 sätetele.

§ 194. Kriminaalmenetluse ajend ja alus

(1) Kriminaalmenetluse ajend on kuriteoteade või kuriteole viitav muu teave.

(2) Kriminaalmenetluse alus on kuriteo tunnuste sedastamine kriminaalmenetluse ajendis.

§ 197. Kuriteole viitav muu teave

(1) Kriminaalmenetluse ajendiks võib olla prokuratuuri või uurimisasutuse sedastatud teabelevis avaldatud kuriteole viitav teave.

(2) Kriminaalmenetluse ajend võib olla kuriteole viitav teave, mille on sedastanud uurimisasutus või prokuratuur oma ülesandeid täites.

§ 199. Kriminaalmenetlust välistavad asjaolud

(1) Kriminaalmenetlust ei alustata, kui:

1) puudub kriminaalmenetluse alus;

[...]

§ 200. Kriminaalmenetluse lõpetamine kriminaalmenetlust välistava asjaolu ilmnemisel

Kui kohtueelses menetluses ilmneb käesoleva seadustiku §-s 199 nimetatud asjaolu, mis välistab kriminaalmenetluse, lõpetatakse menetlus uurimisasutuse määruse alusel ja prokuratuuri loal või prokuratuuri määrusega.

III. Õiguslik hinnang

Keskkriminaalpolitsei ja Riigiprokuratuur heidavad Isamaa Erakonnale ette keelatud annetuse vastuvõtmist suures ulatuses (KarS § 402¹ lg 2). Selleks peab olema tõendatud, et Isamaa Erakond on täitnud kõik KarS § 402¹ lg 2 objektiivse ja subjektiivse koosseisu tunnused ning tegu peab olema õigusvastane ja süüline.

A. KarS § 402¹ lg 2 objektiivne koosseis

KarS § 402¹ lg 2 objektiivne koosseis näeb ette karistatavuse „sama teo“ eest, viidates KarS § 402¹ lg-le 1. KarS § 402¹ lg 1 järgi on karistatav keelatud annetuse tegemine või selle vastuvõtmine suures ulatuses. Annetus ja selle keelatus on sätestatud erakonnaseaduses. Et Isamaa Erakonnale heidetakse ette keelatud annetuse vastuvõtmist, siis analüüsitakse järgnevalt ainult seda.

KarS § 402¹ lg 2 koosmõjus § 402¹ lg-ga 1 on blanketne karistusseadustiku säte, mis tähendab seda, et kuriteo koosseisu olulised tunnused ei ole sätestatud karistusseadustikus endas, vaid normi koosseis viitab kaudselt normidele, mis sisalduvad mõnes muus seaduses ning mis sisustavad konstitutiivselt kuriteo koosseisu tunnused. Süütekoosseisu lisanduvad antud juhul konstitutiivselt tunnused, mis on sätestatud ka erakonnaseaduses.

Kõigepealt peab olema blanketne säte karistusõiguses üldse lubatav. Juhul, kui blanketne säte on karistusõiguses lubatav, siis peab teiseks olema tegu annetusega erakonnaseaduse tähenduses, kolmandaks peab see olema keelatud erakonnaseaduse tähenduses, neljandaks peab olema tegu annetuse vastuvõtmisega ja viiendaks peab vastu võetud annetus ületama teatud lävendi, et tegemist oleks suure ulatusega.

1. KarS § 402¹ lg 2 kui blanketse karistusseadustiku sätte lubatavus

Karistusõiguse blanketsete normide kohta on Riigikohus toonud välja järgmist:

„Riigikohus on korduvalt selgitanud, et karistusseaduse blanketti sisustav norm on olemuslikult süüteokoosseisu lahutamatu ja täisväärtuslik osa [...]“.⁷

„Kriminaalkollegium märgib, et blanketsete kuriteokoosseisude eesmärk on vältida vajadust kirjutada karistusõiguslikult tagatud regulatsioon karistusseadusesse ümber, mis oleks enamikel juhtudel ka normitehniliselt üle jõu käiv. Olemuslikult on karistusseaduse blanketti sisustav norm blanketse süüteokoosseisu lahutamatu ja „täisväärtuslik“ osa, millest tulenevatele koosseisutunnustele laienevad kõik Karistusseadustiku üldosa sätted ja põhimõtted. Nende hulgas ka kergendava karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte (KarS § 5 lg 2).“⁸

Riigikohus on korduvalt öelnud, et „blanketset kuriteokoosseisu tuleb sisustada seadusest või muudest õigusaktidest tulenevate kohustuste või keeldudega, mille rikkumises koosseisu realiseerimine seisneb“.⁹

⁷ RKKKo 14.03.2024, 1-23-6360, p 15 koos edasiste viidetega.

⁸ RKKKo 05.05.2006, 3-1-1-21-06, p 10.4.

⁹ RKKKo 31.05.2018, 1-16-9717, p 14. Vt ka RKKKo 25.09.2006, 3-1-1-69-06, p 7; 30.05.2012, 3-1-1-36-12, p 16.1.

Seega on blanketse kuriteokoosseisu kasutamine karistusõiguses Riigikohtu järgi iseenesest lubatav. Annetuse mõiste sisustamisel tuleb järelikult lähtuda erakonnaseaduse mõistest ja selle tõlgendusest erakonnaõiguses. Samuti tuleb arvesse võtta, kuidas tõlgendavad annetuse mõistet ERJK ja halduskohtud.

2. *Annetus*

Tegu peab olema annetusega. Annetuse mõiste ei ole sätestatud karistusseadustikus, vaid on sätestatud erakonnaseaduses. Järelikult on peab olema tegu annetusega erakonnaseaduse tähenduses.

a. Annetuse mõistest üldiselt

Annetuse mõiste ülddefiniitsiooni annab EKS § 12³ lg 1: „Annetus käesoleva seaduse tähenduses on 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.“

EKS § 12³ lg 2 ls 1 lisab: „Annetus, mis ei vasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele, on keelatud.“

Need kaks sätet on loogiliselt vastuolulised. Annetus, mis ei vasta EKS § 12³ lg 1 tingimustele on loogiliselt mitteannetus. Kui miski on mitteannetus, siis loogiliselt ei ole võimalik, et samal ajal on tegu keelatud annetusega, sest annetuse keelatus loogiliseks eelduseks on, et tegu on annetusega. Mitteannetus on mitteannetus, kuid selleks, et lisada annetusele mingi omadus – näiteks keelatus – peab olema loogiliselt tegu esmalt annetusega. Ühte ja sama asjaolu ei saa norm õiguslikult samaaegselt kvalifitseerida annetuseks ja selle eituseks, vaid saab olla üksnes üks või teine. Tegemist on loogilise paradoksiga, mida võib võrrelda Bertrand Russelli tuntud paradoksiga „Prantsuse kuningas on kiilaspea“ – Prantsuse kuningas ei saa olla kiilaspea, sest Prantsusmaa ei ole enam ammu kuningriik, mistõttu ei ole olemas Prantsuse kuningat.

Haldusõiguses võib saada normitekstis sisalduvast loogilisest paradoksist tõlgendamisega üle,¹⁰ kuid karistusõiguses on see probleem. Karistusõiguse kontekstis tuleb küsida, kas annetuse mõiste on üldse piisavalt õigusselgelt määratletud, et oleks võimalik seda karistusõiguses kasutada.

Riigikohus on õigusselguse kohta märkinud: „Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.“¹¹ „Nõue austada kehtiva õigusnormi sõnastust tuleneb lõppkokkuvõttes demokraatia põhimõttest.“¹² Teisal on Riigikohus täpsustanud, et õigusselguse põhimõttest tulenevalt „isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Kõnealune põhimõte tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged

¹⁰ Vt RKHKo 10.11.2016, 3-3-1-50-16, p 10.2.

¹¹ RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

¹² RKPJKo 06.11.2023, 5-23-35, p 30.

ja arusaadavad, kuid see ei nõua tingimata, et kõik teo õiguslikud järelmid peaksid olema koondatud ühte ja samasse õigusnormi.“¹³

„Nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.“¹⁴ „Eriti oluline on õigusselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasneda kriminaalõiguslikud tagajärjed.“¹⁵

Spetsiifiliselt karistusõiguslike sätete tõlgendamise kohta on Riigikohus märkinud: „KarS § 2 lg-s 1 ja PS § 23 lg-s 1 sätestatud määratletusnõude (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*) kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud, et igaühel oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada [...].“¹⁶ Eelöeldu tähendab, et süüteo koosseisu tunnused peavad olema normi adressaadile ja seaduse kohaldajale arusaadavad vähemalt sellisel määral, et nende sisu oleks tõlgendamisega avatav. Iseäranis karistusõigusnormi sisu selgitamisel tuleb esmajoonel tugineda selle grammatilisele tõlgendamisele. Määratletuspõhimõtte järgimine tähendab nõuet, mille kohaselt ei tohi karistusõigusnormi sisu avamine viia normi piiridest väljumiseni ega nende juhtumite hõlmamiseni karistusnormiga, mida seadusandja pole soovinud karistatavaks kuulutada. Nii keelab KarS § 2 lg 4 otsesõnu teo tunnustamise süüteoaks seaduse analoogia põhjal, millest tuleneb ka keeld arendada karistusseaduse regulatsiooni edasi väljapoole seaduses endas ette antud karistatavuspiire [...].“¹⁷ „¹⁸

Teisalt on Riigikohus hiljuti märkinud: „Õigusselgusetu olukorraga on tegemist üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist.“¹⁹ See põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast pärinev tõlgendusmaksiim ei lähe hästi kokku Riigikohtu varasema järjepideva range tõlgendamispraktikaga kriminaalasjades.

Samas võib väita, et abistatud enesetapu kaasuses naasis Riigikohus ülaltoodud tõlgendamispraktika juurde. Nimetatud kaasuses süüdistas prokuratuur isikut, kes osutas raha eest abistatud enesetapu teenust selles, et too tegutses tegevusloata ja tegeles seega keelatud majandustegevusega tervishoiuteenuse tegevusalal (KarS § 372 lg 2 p 3). Nimetatud säte näeb koosmõjus KarS § 372 lg-ga 1 ette karistatavuse selle eest, kui isik tegutses ilma tegevusloata sellises majandustegevuse valdkonnas, kus tegevusloata on nõutav, nagu tervishoiuteenuse osutamine. Prokuratuur väitis, et abistatud enesetapp on tervishoiuteenus. Tegemist on samuti blanketse sättega. Riigikohus leidis antud juhtumi kohta järgmist: „P. T. ei tegelenud ennetamise, diagnoosimise ega ravimisega ehk talle ei saa omistada ühtki TTKS § 2 lg 1

¹³ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 31.

¹⁴ RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 22; RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 47; RKKKo 12.10.2016, 3-1-1-65-16, p 11; vrd RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 21; 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27; 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 19.

¹⁵ RKEKo 28.02.2002, 3-1-1-117-01, p 12.

¹⁶ RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 50.

¹⁷ RKKKo 30.04.2012, 3-1-1-23-12, p 8.2.

¹⁸ RKKKm 01.11.2013, 3-1-1-89-13, p 8.1; vt ka RKKKo 09.11.2018, 1-17-6580, p 12; 20.04.2018, 4-17-4621, p 14; 23.11.2012, 3-1-1-103-12, p 9 kõik koos edasiste viidetega.

¹⁹ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 68; RKKKo 18.12.2024, 1-22-3897, p 17.

mõistes tervishoiuteenuse sisuks olevat *tegevust*. [...] Pelgalt vahendi andmine, mida inimene täie teadlikkuse juures iseseisvalt kasutab ja mille kasutamise tulemil ta sureb, ei ole *ravitegevus* TTKS § 2 lg 1 tähenduses. [...] Lisaks eelöeldule välistab P. T. vastutuse tegevusloata tervishoiuteenuse osutamise eest ühemõtteliselt see, et tema tegevusel ei olnud ühtki TTKS § 2 lg-s 1 nimetatud eesmärki. [...] Eraldi tuleb rõhutada, et nii nagu karistusnormi ei tohiks sedavõrd laiendavalt tõlgendada, nagu praegu on tervishoiuteenuse mõiste sisustamisel tehtud [...],^[20] ei saa kohus meelevaldselt laiendada ka majandustegevuse kitsendusi. Mingil tegevusalal majandustegevuse täielik keelamine või selle lubamine üksnes tegevusloa alusel sätestatakse seadusega olulisest avalikust huvist tuleneval põhjusel (MSÜS § 4 lg 2). Seaduses peavad seega olema kirjas need valdkonnad, milliste puhul on tegevusluba nõutav. Vabaturma abistamist ei ole üheski seaduses otse ega tervishoiuteenusena nimetamise kaudu loakohustuslikuks määratud.^{“21}

Kui võtta eespool toodud järjepidevat Riigikohtu praktikat tõsiselt, siis langeb Isamaa Erakonnale esitatud kahtlustuse alus juba seetõttu ära, et juriidilise isiku loovutatud hüve ei saa olla annetus. Annetus on lingvistiliselt tõlgendades *per definitionem* ainult füüsilise isiku loovutatav rahaliselt hinnatav hüve. Kuna Isamaa Erakonnale heidetakse ette juriidiliselt isikult hüve vastu võtmist, siis järelikult ei saa see olla karistatav. Loogilist vastuolu ei ole võimalik tõlgendamisega kõrvaldada. Selles kontekstis olgu osutatud ka sellele, et juhtumil, kui üks teine erakond Riigikohtus KarS § 402¹ lg-le 2 vastavas kuriteos lõplikult süüdi jäi,²² kehtis teistsugune erakonnaseaduse regulatsioon, mis annetuse definitsiooni ei sisaldanud. Riigikohtu halduskolleegium on erakonnaseaduse annetuse mõistet tõlgendanud eespool osundatud probleemi tõstatamata,²³ kuid kuna karistusõiguse tõlgendamiskriteerium on rangem, ei ole sellest siinkohal abi.

²⁰ RKKKm 08.03.2017, 3-1-1-117-16, p 27; RKKKo 20.04.2018, 4-17-4621, p 14.

²¹ RKKKo 06.05.2025, 1-23-5985, p 23, 25, 26, 29.

²² RKKKo 24.09.2009, 3-1-1-67-09. EKS § 12³ lg-s 1 sisalduv annetuse definitsioon lisandus 25.11.2010 vastu võetud erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (RT I, 10.12.2010, 1), mis jõustus 01.04.2011.

²³ RKHKo 10.11.2016, 3-3-1-50-16: „10. Vaidlusaluste sündmuste toimumise ajal kehtinud EKS § 12³ lg 1 sätestas, et annetus EKS-i tähenduses on füüsilisest isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sh teenus, v.a vabatahtlik töö. Tegemist on legaalse annetusega.

10.1. Füüsiline isik saab annetuse teha kas erakonnale, erakonna liikmele või üksikkandidaadile, keda tuleb seega käsitada annetuse saajatena (EKS § 12³ lg 1 ja § 5² lg 5).

10.2. EKS-i kohaselt ei ole annetus mitte üksnes erakonnale, erakonna liikmele või üksik-kandidaadile antav raha, vaid tegemist on laiema mõistega, mis hõlmab kõiki rahaliselt hinnatavaid hüvesid, sh teenuseid, kuid mitte vabatahtlikku tööd (EKS § 12³ lg-d 1–4).

Annetamisena on võimalik käsitada ka sellist tegevust, kus juriidiline isik (sh kohalik omavalitsus) tasub erakonna liikme eest kolmandale isikule tehtud reklaamide eest, milles kujutatakse erakonna liiget eesmärgiga mõjustada valijaid ja seeläbi valimistulemusi. Kui selle reklaami eest tasub juriidiline isik, on erakonna liikme saadav hüve rahaliselt hinnatav. Vahetult enne volikogu valimisi kohaliku omavalitsuse üksuses erakonna liikme reklaamimisega mõjutakse selle omavalitsusüksuse valimistulemusi ja erakonna liikme võimalust osutada valituks. Kui reklaami eest tasub juriidiline isik, ei vähene mitte erakonna liikme, vaid juriidilise isiku vara. Kuigi juriidiline isik ei tee sellises olukorras rahalist annetust vahetult erakonna liikmele, ei muuda see juriidilise isiku tegevuse õiguslikku kvalifikatsiooni. Annetuse võib teha ka nii, et juriidiline isik tasub kolmandale isikule nende kulude eest, mille eest pidanuks tasuma erakonna liige.

11. EKS § 12³ lg 2 esimene lause sätestab, et annetus, mis ei vasta EKS 12³ lg 1 tingimustele, on keelatud. Nii on keelatud ka juriidilise isiku annetus (EKS § 12³ lg 1 ja § 12³ lg 2 p 2).“

b. Vabatahtliku töö erand

Kuigi eespool jõuti järeldusele, et loogiliselt ei saa juriidilise isiku tehtud annetuse olla keelatud annetuse, sest see ei ole annetuse erakonnaseaduse mõttes, tuleb analüüsi jätkata. Järgnevalt on vaatluse all küsimus, kas kahtlustuses väga üldsõnaliselt kirjeldatud tegevused oleks üldse subsumeeritavad annetuse mõiste tunnuste alla. Silma hakkab, et kui lugeda annetuse definitsioon lõpuni, siis nähtub sellest, et annetuse mõiste sisaldab erandit, mis välistab annetuse mõistest vabatahtliku töö (EKS § 12³ lg 1: „[...] **välja arvatud vabatahtlik töö**“). Teisisõnu: kui on tegemist vabatahtliku tööga (erakonna heaks), siis ei ole tegemist annetusega.

Vabatahtlikuks tööks tuleb pidada vähemalt seda, et kui erakonna liige tasuta erakonna heaks mingit tööd teeb. Kui erakonna lihtliige aitab näiteks valimistelgi teha valimiskampaaniat, levitab sotsiaalmeedias (nt Facebookis) erakonna programmi, koostab mingeid uuringuid vms, siis on sel tegevusel rahas mõõdetav väärtus. Lõppastmes rajaneb kogu erakonna tegevus oma liikmete vabatahtlikul kaastööl, millel on rahas mõõdetav väärtus.

Silmas tuleb pidada, et PS § 48 mõtte järgi on igaühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse, ning erakondi koheldakse mittetulundusühingutena, välja arvatud erakonnaseaduses sätestatud erisused. Seega peab ka erakonna liikmetel olema õigus oma poliitilist ühinemisvabadust vabalt teostada. Ühinemisvabadus hõlmab ka õiguse oma erakonna tegevust oma enda tööga edendada. Riigikohus on leidnud: „Ühinemisvabadus on üks peamistest rahvusvahelistest inimõigustest, samuti põhiseaduslikest vabadustest. Selle vabaduse teostamine vajab õiguse kahjustamise vältimiseks seadusandlikku kaitset.“²⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on ühinemisvabaduse eesmärki selgitatud järgmiselt: „Ühinemisvabaduse eesmärk on anda üksikisikule võimalus oma huvide kaitseks või paremaks teostamiseks ühineda teistega, moodustades ühingu, mis seisab või tegutseb nende kõigi eest, samuti tagada õigus loodud ühinguga liituda või ühingu tegevuses muul viisil osaleda. Üksinda on raske ühiskonnas oma sõna kuuldavaks muuta, sageli on see võimalik vaid koostööd tehes. Nii kaitseb õigus koonduda mittetulundusühingutesse ühtlasi ka arvamuste paljusust, mis on demokraatia alustalaks. Ühinemisvabaduse kaitseta oleks poliitikas osalemine raske. Kolmas sektor saab tegutseda tänu ühinemisvabaduse olemasolule. Põhiseaduslikku kaitset vajavad eelkõige ühingud, mille vaated on võimudele vastumeelsed, sh sageli inimõigusi edendavad ühingud. Paragrahv 48 kohustab riiki looma õigusliku raamistiku, mis võimaldab mittetulundusühingutel tegutseda.“²⁵ Ühinemisvabadus hõlmab niisiis ka selle, et igal isikul peab olema õigus oma huvide kaitseks või paremaks teostamiseks loodud mittetulundusühingut (sh erakonda) omaenda tööga edendada.

Välja toodud põhimõtetest lähtuvalt näeb EKS § 12³ lg 1 ette erandi, et vabatahtlik töö erakonna heaks ei ole hõlmatud annetuse mõistega. Sel viisil tagatakse erakonna liikmetele võimalus teostada oma poliitilist ühinemisvabadust ja panustada vabatahtlikkuse alusel ühise ürituse edenemisse.

Käesoleval juhtumil on kõik kahtlustuses nimetatud isikud Isamaa Erakonna liikmed. Kahtlustuses puuduvad andmed, et erakonna esimees oleks kahtlustuses nimetatud isikutele andnud korralduse teha seda, mida nad tegid. Seega tuleb lähtuda sellest, et kõik tegutsesid

²⁴ RKPJKo 10.05.1996, 3-4-1-1-96, p I.

²⁵ S. A. Ehrlich, O. Kask. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 vlj. Tallinn 2020, § 48 komm. 1.

omal initsiatiivil või omavahelisel kokkuleppel ilma välise sunnita. Järelikult on tegemist erakonna liikmete vabatahtliku tegevusega erakonna heaks.

Kahtlustusest ei nähtu, et T. Paltsil või P. Pruunsillal oleks olnud õigus Isamaa Erakonda tervikuna esindada ja selle nimel siduvaid korraldusi anda. Samuti ei ole sellist õigust J. Jaegeril, K. Kokal, M. Maastikul ega A. Luusil. Viimati nimetatud olid kahtlustuse kohaselt ühtlasi küll ka Isamaa Erakonna juhatuse liikmed, kuid see ei muuda antud kontekstis midagi. Juhatus on mittetulundusühingu kollektiivorgan, mis Isamaa Erakonna puhul kannab nimetust „eestseisus“ ja koosneb 21-st liikmest.²⁶ Selles kontekstis on vajalik selgitada, et MTÜS § 27 lg 1 näeb ette, et juhatuse igal liikmel on õigus esindada mittetulundusühingut kõikide tehingute tegemisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. MTÜS § 27 lg 2 ls 1 kohaselt võib põhikirjas ette näha, et juhatuse liikmed või mõned neist võivad esindada mittetulundusühingut ainult ühiselt. MTÜS § 27 lg 2 ls 2 järgi kehtib piirang kolmandate isikute suhtes ainult siis, kui see on kantud registrisse. Antud juhtumil ei sisalda Isamaa Erakonna põhikiri küll sõnaselget juhatuse liikmete esindusõiguse piirangut, kuid põhikirjast tuleneb üheselt, et erakonda saavad vastavalt tegevusvaldkonnale esindada ainult erakonna esimees ja peasekretär. See kujutab endast konkludentset juhatuse liikmete esindusõiguse piirangut. Isamaa Erakonda esindab põhikirja järgi erakonna esimees.²⁷ Erakonna asjaajamise eest vastutab erakonna peasekretär.²⁸ Erakonna eestseisuse liikmetele erakonna põhikiri individuaalset esindusõigust ei anna. Oluline on seejuures märkida, et erakonna esimehe ainuesindusõigus ja juhatuse liikmete esindusõiguse piirang on kantud äriregistrisse ja on kõigile, kes erakonnaga tehinguid soovivad teha, nähtav. Äriregistri²⁹ kande kohaselt oli perioodil 06.06.2019–26.06.2023 äriregistrisse kantud järgmine esindamise erisus: „Erakonda võib kõigis õigustoimingutes esindada ainuisikuliselt Helir-Valdor Seeder. Ülejäänud juhatuse liikmed esindavad erakonda ühiselt.“ Alates 26.06.2023 on vastav kanne: „Erakonda võib kõigis õigustoimingutes esindada ainuisikuliselt Urmas Reinsalu. Ülejäänud juhatuse liikmed esindavad erakonda ühiselt.“ Nendest kannetest nähtub üheselt, et ainuisikuliselt saab Isamaa Erakonda esindada ainult erakonna esimees ja juhatus saab erakonda esindada ainult ühiselt. Seega ei saanud J. Jaeger, K. Kokk, M. Maastik ja A. Luus oma tegevusega esindada Isamaa Erakonda ega saanud erakonda järelikult ka eraldi võetult ega üheskoos kuidagi kohustada ega õigustada. Isamaa Erakonna juhatuse liikmed J. Jaeger, K. Kokk, M. Maastik ja A. Luus olid antud kontekstis tegutsedes võrdsustatud erakonna lihtliikmetega.

EKS § 12³ lg-s 1 sätestatud vabatahtliku töö erandi kontekstis ei ole oluline, kas vabatahtlikku tööd erakonna heaks tehti vahetult või selleks erakonna liikmete poolt eraldi moodustatud mittetulundusühingu kaasabil. Teistsugune tõlgendus seaks iseenesest lubatud ja põhiõigustega kaitstud vabatahtliku tegevuse karistatavuse sõltuvusse asjaolust, kas isikud teostavad selleks oma põhiõiguslikult kaitstud ühinemisvabadust ja asutavad oma eesmärgi saavutamiseks mittetulundusühingu või ei tee seda. Karistatavus kaasneks otseselt ühinemisvabaduse teostamisega.

²⁶ Isamaa Erakonna põhikiri, p 13.1 (<https://isamaa.ee/pohikiri/>).

²⁷ Isamaa Erakonna põhikiri, p 14.1 alap 1 (<https://isamaa.ee/pohikiri/>).

²⁸ Isamaa Erakonna põhikiri, p 15 (<https://isamaa.ee/pohikiri/>).

²⁹ <https://ariregister.rik.ee/est/company/80243584/ISAMAA-Erakond>

Selline tõlgendus on diametraalses vastuolus põhiseadusliku ühinemisvabaduse eesmärgiga. „Paragrahvist 10 järeldub, et Põhiseaduse tõlgendamine on midagi enam kui sõnade tähenduse kindlakstegemine.“³⁰ Põhiseadusega kooskõlalise tõlgendamise kohta on Riigikohus toonud välja: „Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. [...] Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.“³¹ Lisaks tuleb silmas pidada järgmist: „Arvestades erakondade suurt tähendust poliitilises elus, peavad seadusandja kehtestatud reeglid poliitilisele ühinemisvabadusele erakondade vormis olema mõistlikud.“³² Eespool markeeritud äraspidine tõlgendus, mille järgi kaasneks karistusõiguslik sanktsioon seetõttu, et isikud teostasid erakonna heaks panustamiseks oma ühinemisvabadust, oleks põhiseadusega kooskõlalise tõlgendamise maksiimist lähtuvalt põhiseadusega vastuolus ja seega keelatud. Samuti kujutaks see endast ebamõistlikku piirangut poliitilisele ühinemisvabadusele.

Paralleeli saab tõmmata käesoleva juhtumi ning erinevate erakondade mittetulundusühingutena korraldatud noorte- ja naisteühenduste tegevuse vahele.³³ Näiteks on koalitsiooni kuuluval Erakonnal Eesti 200 noorteühendus Noor Eesti 200, mis on mittetulundusühing.³⁴ Äriregistris kättesaadava MTÜ Noor Eesti 200 põhikirja järgi on MTÜ Noor Eesti 200 on vabatahtlik poliitiline noorteühendus, mis tegutseb kooskõlas Erakond Eesti 200 põhikirja ja programmiga (p 1). MTÜ Noor Eesti 200 tegevus rajaneb demokraatia põhimõtetel, liikmete omaalgatusel ja ühistegevusel (p 2). MTÜ Noor Eesti 200 liikme kohustuseks on iseäranis aidata kaasa MTÜ Noor Eesti 200 tegevusele ja edenemisele (p 10.1) ning aidata kaasa programmi eesmärkide saavutamisele (p 10.2). Kui nüüd MTÜ Noor Eesti liikmed postitavad sotsiaalmeedias ja koostavad mõne analüüsi, mis on prokuratuuri arvates kasulik Erakonnale Eesti 200, siis tuleks siingi ilmselt algetada süüteomenetlus. Kui hõlmata piisavalt pikk periood, võiks kokku saada ka suure ulatuse. Tagajärjed oleksid nii õiguslikus, poliitilises kui ka institutsionaalses plaanis ulatuslikud: erakondade tegevus oleks vähemalt mõnda aega halvatud ja demokraatia mainekahju korvamatu.

Siinkirjutaja on eelneva pinnal seisukohal, et kui peaks leidma tõendamist, et veebilehe www.isamaalised.ee vahendusel ja läbi sotsiaalmeediakanalite on osutatud Isamaa Erakonnale reklaamiteenust ja sotsiaalmeediaportaali Facebook vahendusel jagatud teabe analüüsiteenust, siis oli tegemist erakonna liikmete vabatahtliku tööga erakonna heaks. Järelikult on annetus välistatud ka sellepärast, et tegu on vabatahtliku tööga EKS § 12³ lg 1 mõttes.

Vahekokkuvõttes ei ole niisiis tegu annetusega, sest tegu on vabatahtliku tööga. Järelikult ei ole kahtlustusel alust ka seetõttu, et tegemist ei ole üldse annetusega.

³⁰ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 13.

³¹ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

³² RKÜKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 39.

³³ Vt tabelit Erakonnaseaduse ja krediidiastutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 585 SE, 25.02.2025, lk 32 j (<https://www.riigikogu.ee/download/d5d9f929-d6ad-4ad4-a918-abd4ca874c1c>).

³⁴ <https://ariregister.rik.ee/est/company/80576381/MT%C3%9C-Noor-Eesti-200>.

c. Väidetava annetuse eesmärk

Annetusega ei ole tegemist veel ka sellepärast, et etteheidetava tegevuse eesmärk ei olnud – vähemalt osaliselt – suurendada erakonna toetust valimistel, vaid selle eesmärk oli võita demokraatlik võimuvõitlus erakonna sees.

EKS § 12³ lg 1 sätestab annetuse eesmärgina, et sooritus on „**erakonna tegevuse toetamiseks**“. Seda tuleb tõlgendada EKS §-de 1 ja 2 valguses, võttes seejuures arvesse Riigikohtu seisukohti. Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud annetuse mõistet järgmiselt: „EKS-i kohaselt ei ole annetus mitte üksnes erakonnale, erakonna liikmele või üksikkandidaadile antav raha, vaid tegemist on laiemal mõistega, mis hõlmab kõiki rahaliselt hinnatavaid hüvesid, sh teenuseid, kuid mitte vabatahtlikku tööd (EKS § 12³ lg-d 1–4). Annetamisena on võimalik käsitada ka sellist tegevust, kus juriidiline isik (sh kohalik omavalitsus) tasub erakonna liikme eest kolmandale isikule tehtud reklaamide eest, milles kujutatakse erakonna liiget **eesmärgiga mõjustada valijaid ja seeläbi valimistulemusi**. Kui selle reklaami eest tasub juriidiline isik, on erakonna liikme saadav hüve rahaliselt hinnatav. Vahetult enne volikogu valimisi kohaliku omavalitsuse üksuses erakonna liikme reklaamimisega mõjutakse selle omavalitsusüksuse valimistulemusi ja erakonna liikme võimalust osutada valituks. Kui reklaami eest tasub juriidiline isik, ei vähene mitte erakonna liikme, vaid juriidilise isiku vara. Kuigi juriidiline isik ei tee sellises olukorras rahalist annetust vahetult erakonna liikmele, ei muuda see juriidilise isiku tegevuse õiguslikku kvalifikatsiooni. Annetuse võib teha ka nii, et juriidiline isik tasub kolmandale isikule nende kulude eest, mille eest pidanuks tasuma erakonna liige.“³⁵

Eelneva valguses tuleb annetuse definitsioon asetada erakonna tegevuse üldisemasse konteksti. EKS § 1 lg 1 järgi on erakond Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud käesolevas seaduses sätestatud korras. See haakub Riigikohtu määratlusega, mille kohaselt 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.“³⁶ Sellest johtuvalt määratleb EKS § 2 lg 1 erakonna eesmärkide saavutamise vahendid, milleks on:

- 1) erakonna kandidaatide esitamine ning valimiskampaania läbiviimine Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel;
- 2) erakonna osalemine Riigikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu Riigikogu tegevuses, Euroopa Parlamendi valitud erakonnaliikmete kaudu Euroopa Parlamendi tegevuses, kohaliku omavalitsuse volikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu volikogu tegevuses, Riigikogusse ja kohaliku omavalitsuse volikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu vastavalt Vabariigi Presidendi valimisel, Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse täitevorgani moodustamisel, rahvusvahelises koostöös välisriikide erakondadega.

Niisiis, annetus peab olema definitsiooni järgi („erakonna tegevuse toetamiseks“) suunatud EKS § 1 lg-s 1 sätestatud eesmärkide saavutamisele ja EKS § 2 lg-s 1 sätestatud tegevuste teostamise toetamisele. Käesoleval juhtumil tuleb aga arvestada sellega, et Isamaa Erakonnas

³⁵ RKHKo 10.11.2016, 3-3-1-50-16, p 10.2 (koostaja rõhutused).

³⁶ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31.

toimus aastatel 2020–2022 sisemine võimuvõitlus³⁷ ning kahtlustustes ähmaselt kirjeldatud tegevused olid ilmselt vähemalt olulises osas suunatud sellele. Võimuvõitluse eesmärgil tehtud vabatahtlik tegevus on suunatud sellele, kuidas erakonda sisemiselt korraldada. Võimuvõitluse eesmärk ei olnud vahetult kandidaatide esitamine valimistele ega valimiskampaania. Eesmärk ei olnud ka erakonna osalemine Riigikogus või muudes EKS § 2 lg 1 p-s 2 nimetatud institutsioonides. Erakonnasisese võimuvõitluse võitmiseks kulutatud vahendid ei ole kehtiva õiguse kohaselt seega *per definitionem* annetus EKS § 12³ lg 1 mõttes, sest ei ole mõeldud „erakonna tegevuse toetamiseks“.

Vahekokkuvõttes ei ole annetusega vähemalt osaliselt tegu ka osas, milles kahtlustuses väidetavad vahendid ei olnud mõeldud „erakonna tegevuse toetamiseks“. Milliseid episoodide ja kui suurt osa väidetavast kogusummast see puudutab, ei ole kahtlustusest võimalik välja lugeda.

d. ERJK otsus menetlust mitte alata

Kahtlustuses kirjeldatud asjaolud esitas konkureeriv erakond 2025. aasta veebruaris Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile (ERJK). ERJK otsustas 20.03.2025 nende asjaolude pinnal järelevalvemenetlust Isamaa Erakonna üle mitte alata, leides muu hulgas: „Mittetulundusühingute ja sihtasutuste, mis pole erakonna sidusorganisatsioonid, üle järelevalve tegemine pole komisjoni pädevuses.“³⁸ Sellega kinnitas ERJK kaudselt ka seisukohta, et kahtlustuses kirjeldatud tegevuste puhul ei ole tegemist annetusega. Riigivõim peab isiku vaatest tegutsema ühtsena. Kui erakondade rahastamise järelevalvele spetsialiseerunud haldusorgan jõuab sellisele järeldusele, siis peab seda arvesse võtma ka prokuratuur. Teisiti oluks olukord siis, kui ERJK ei oleks asjas üldse seisukohta võtnud.

e. Vahekokkuvõtte

Vahekokkuvõttes tuleb tõdeda, et KarS § 402¹ lg 2 objektiivse koosseisu nõue, et tegemist peab olema annetusega, ei ole mitmel põhjusel täidetud.

Esiteks ei vasta annetuse mõiste karistusõiguse terminiselguse nõuetele, mistõttu ei tohi seda kasutada kriminaalmenetluses. Teiseks on kahtlustuses kirjeldatud tegevused kaetud vabatahtliku töö erandiga, mistõttu ei ole *per definitionem* tegemist annetusega. Kolmandaks ei ole kahtlustuses kirjeldatud tegevused vähemalt selles osas annetus, milles need ei olnud mõeldud „erakonna tegevuse toetamiseks“. Samuti tuleb arvesse võtta seda, et ERJK ei näinud kahtlustuses kirjeldatud tegevustes annetust.

³⁷ Vt nt U. Kook. 111 Isamaa liiget löid ühenduse, mis lubab kaitsta parempoolsust ja astuda vastu äärmuslusele. – ERR 23.07.2020 (<https://www.err.ee/1115760/111-isamaa-liiget-loid-uhenduse-mis-lubab-kaitsta-parempoolsust-ja-astuda-vastu-aarmuslusele>); Seeder: Parempoolsete ühendus loodi minu selja taga. – ERR 07.08.2020 (<https://www.err.ee/1121617/seeder-parempoolsete-uhendus-loodi-minu-selja-tag>); S. Haugas. Parempoolsed ja Isamaa. Kuhu edasi? – Sirp 14.08.2020 (<https://www.sirp.ee/parempoolsed-ja-isamaa-kuhu-edasi/>); Parempoolsed valisid esimeheks Kristjan Vanaselja. – ERR 02.10.2020 (<https://www.err.ee/1142387/parempoolsed-valisid-esimeheks-kristjan-vanaselja>); Isamaa juhatus arvas erakonnast välja neli parempoolset. – ERR 08.03.2022 (<https://www.err.ee/1608525131/isamaa-juhatus-arvas-erakonnast-valja-neli-parempoolset>).

³⁸ ERJK koosoleku protokoll nr 50, 20.03.2025, p 2.

3. Keelatus

Kuna tegu ei ole annetusega, ei saa see olla ka keelatud annetus.

Kui lugeda keelatuks panus, mille teeb erakonna liikmete poolt loodud mittetulundusühing, mis soovib toetada erakonda, siis tekib küsimus sellise kuriteokoosseisu põhiseaduspärasusest.

4. Vastuvõtmine

KarS § 402¹ lg 2 koosmõjus § 402¹ lg-ga 1 järgi peab erakond olema keelatud annetuse vastu võtnud. Kahtlustuses puuduvad igasugused andmed, et Isamaa Erakond oleks midagi vastu võtnud.

Mida vastuvõtmine KarS § 402¹ lg 2 koosmõjus § 402¹ lg-ga 1 kontekstis tähendab, ei ole kohtupraktikas selgitatud. Küll on Riigikohus vastuvõtmise mõistet tõlgendanud näiteks KarS § 294 kontekstis järgmiselt:

„Pakkumise vastuvõtmine võib olla nii selgesõnaline, konkludentne kui ka tingimuslik, kuid peab avalduma tajutaval viisil.“³⁹

Kui võtta see aluseks, siis peab olema annetuse vastuvõtmine avalduma kuidagi tajutaval viisil. Sellest lähtuvalt peaks vastuvõtmine eeldama, et vastuvõtja on üldse teadlik, et ta saab midagi. Seda kinnitavad ka EKS § 12⁴ lg-d 1 ja 2, mis näevad ette erakonna kohustused, kuidas tuleb toimida keelatud annetuse saamise korral: keelatud annetuse saamisel tuleb see viivitamata tagastada selle teinud isikule; kui annetust ei ole võimalik tagastada, on erakond kohustatud kandma rahalise annetuse viivitamata riigieelarvesse. Seega peab esinema kaks asja: väline vastuvõtmisakt ja subjektiivne vastuvõtmise akt. Kui erakond üldse ei tea, et ta on midagi saanud, siis ei ole ka võimalik otsustada, kas kanda saadu annetajale tagasi või jätta endale. Siis ei saa ta olla ka midagi vastu võtnud. Vastuvõtmine peab seisnema mingis tajutavas, objektiivselt tuvastatavas viisis, kuidas erakond on annetuse vastu võtnud. Kui seda ei ole, ei saa objektiivse koosseisu all vastuvõtmisest rääkida.

5. Kahtlustuses väidetava annetuse suur ulatus

KarS § 12¹ p 2 järgi on süüte ulatus suur, kui see ületab 40 000 eurot.

Kahtlustuses on hinnatud väidetava annetuse väärtuseks vähemalt 110 234,09 eurot. Selleni on jõutud meetodil, et on summeeritud MTÜ-le Isamaalised tehtud pangaülekanded.

Lisaks heidetakse kahtlustused nimetatud Isamaa Erakonna juhatuse liikmetele individuaalselt ette teatud väärtusega (>50000 eurot) annetuste vastuvõtmist. Kahtlustusest ei selgu, kuidas nende väärtusteni on individuaalselt jõutud.

On ilmne, et MTÜ-le Isamaalised tehtud eraldis ja viimase poolt väidetavalt Isamaa Erakonnale tehtud annetuse väärtus ei pruugi olla sugugi üksüheses korrelatsioonis. Margus Kurm on osutanud antud juhtumit servapidi puudutavas aramusloos sellele, et kolme aasta jooksul võidi teha erinevaid asju (sh maksta palka juhatajale).⁴⁰ Sellega tuleb nõustuda. Esitatud kahtlustuses

³⁹ RKKKo 24.04.2009, 3-1-1-10-09, p 24.2.

⁴⁰ Margus Kurm: prokuratuur tuleks laiali saata. – ERR 02.12.2025 (<https://www.err.ee/1609873788/margus-kurm-prokuratuur-tuleks-laiali-saata>).

ei ole kirjeldatud ühtegi episoodi ega esitatud ühtegi arvutuskäiku, kui palju mingi väidetavalt saadud väidetav teenus võis väärt olla.

Samuti on küsitav, kas üksikepisoodide väidetavaid väärtusi on üle pikema perioodi – kahtlustuse kohaselt 19.11.2020–03.04.2024 – KarS § 402¹ lg 2 kontekstis üldse lubatud summeerida. Olgu veelkord osundatud eespool tsiteeritud Riigikohtu väga selgele praktikale, mille kohaselt peab isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua, mis kehtib eriti karistusõiguse sätete puhul, millele lisandub karistusõiguses põhiseadusest ja karistusseadustiku üldosast tulenev *nullum crimen nulla poena sine lege certa* põhimõte. Kõik need põhimõtted tingivad selle, et karistusõiguse koosseise tuleb tõlgendada kitsendavalt.

KarS § 402¹ lg 2 on blanketne sätte, mille koosseisu tunnused tulenevad KarS § 402¹ lg-st 1 ja erakonnaseadusest. Olgu veelkord juhitud tähelepanu sellele, et KarS § 402¹ lg 2 järgi koosmõjus § 402¹ lg-ga 1 on karistatav keelatud **annetuse** tegemine või selle vastuvõtmine suures ulatuses. Termin „annetus“ on ainsuses. Karistusõiguses on sõna grammatiline vorm oluline ja seda tuleb võtta tõsiselt.

Käesolevas kontekstis tähendab see seda, et suures ulatuses annetuse vastuvõtmisega on tegemist siis, kui **üks annetus** ületab suure ulatuse lävendi. Suvalisel perioodil tehtud suvaliste tegevuste suvaliste väärtuste summeerimine ja saadud summa suvaline seostamine karistusseadustiku ettejuhtuva paragrahviiga ei ühildu demokraatlikus õigusriigis võimuorganitele, iseäranis uurimisorganitele ja prokuratuurile lubatava raamistikuga.

Eeltoodu alusel ei sisalda kahtlustus andmeid, mille alusel oleks võimalik loogiliselt jõuda järeldusele, et Isamaa Erakond oleks vastu võtnud annetuse, millel on suur ulatus.

6. Vahekokkuvõte

Eeltoodu alusel tuleb asuda seisukohale, et tegemist ei ole annetusega ja kahtlustusest ei nähtu asjaolusid, millest oleks võimalik loogiliselt järeldada, et Isamaa Erakond oleks teinud midagi keelatud, sh võtnud vastu annetuse, millel on suur ulatus.

Tegemist ei ole annetusega, sest

- selle on teinud juriidiline isik, kuid annetuse mõiste eeldab, et annetuse teeb füüsiline isik;
- kahtlustuses kirjeldatud tegevused on hõlmatud vabatahtliku töö erandiga;
- kahtlustuses kirjeldatud tegevused ei olnud vähemalt olulises osas suunatud „erakonna tegevuse toetamiseks“.

Järeldust, et tegu ei ole annetusega, kinnitab kaudselt ka ERJK keeldumine menetluse alustamisest antud asjas.

Isamaa Erakond ei ole teinud midagi keelatud, kui erakonna liikmed tegid erakonna heaks vabatahtlikult tööd.

Lisaks ei sisalda kahtlustus andmeid, mille alusel oleks võimalik loogiliselt jõuda järeldusele, et Isamaa Erakond oleks vastu võtnud annetuse, millel on suur ulatus.

Järelikult puudub objektiivne koosseis, mida saaks Isamaa Erakonnale ette heita.

B. Kriminaalmenetluse legaliteedi põhimõte

Prokuratuur on avalikus kommunikatsioonis tuginenud menetluse algatamise õigustamiseks legaliteedi põhimõttele.⁴¹ Legaliteedi põhimõttel on kaks poolt. Riigikohtu üldkogu on legaliteedi põhimõtet selgitanud järgmiselt:

„Tulenevalt kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest (KrMS § 6) on uurimisasutus ja prokuratuur kuriteo asjaolude ilmnemisel kohustatud kriminaalmenetluse algatama. Kriminaalmenetlus algatakse, kui selleks on ajend ja alus – kuriteoteade või kuriteole viitav muu teave (KrMS § 194 lg 1), milles sedastatakse kuriteotunnuste olemasolu (KrMS § 194 lg 2). Kriminaalmenetluse ajendiks võib olla prokuratuuri või uurimisasutuse sedastatud teabelevis avaldatud kuriteole viitav teave (KrMS § 197 lg 1), samuti võib kriminaalmenetluse ajend olla kuriteole viitav teave, mille on sedastanud uurimisasutus või prokuratuur oma ülesandeid täites (KrMS § 197 lg 2). Seega võib kriminaalmenetluse ajendiks olla nii kuriteoteade kui ka kuriteole viitav muu teave, sh kuriteokaebus, prokuratuuri või uurimisasutuse sedastatud teabelevis avaldatud kuriteole viitav teave ning kuriteole viitav teave, mille on sedastanud uurimisasutus või prokuratuur oma ülesandeid täites.“⁴²

Teiselt poolt ütleb legaliteedi põhimõte, et kriminaalmenetlust ei tohi algatada, kui kuriteo koosseisu tunnuseid ei ole:

„Kriminaalmenetluse alustamata jätmine on põhjendatud eeskätt siis, kui kuriteoteles kirjeldatud tegu ei vastaks isegi selle tõendatuse korral ühegi kuriteokoosseisu tunnustele; see tegu oleks kuriteona aegunud või kui teo uurimist takistaksid muud KrMS § 199 lg-s 1 või 2 ette nähtud asjaolud.“⁴³

Eelnevalt sai kindlaks tehtud, et kahtlustuses kirjeldatud asjaolud ei vasta ühegi kuriteo koosseisu tunnustele. Puudub objektiivne koosseis, mida saaks Isamaa Erakonnale ette heita. Järelikult puudub ka kriminaalmenetluse alus (KrMS § 194 lg 2, KarS § 2 lg 1 ja 2).

Prokuratuur ei tegutse õigusvabas ruumis. PS § 3 lg 1 ls 1 järgi tohib riigivõimu teostada ainult põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. „Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks volituse.“⁴⁴ Kui puudub kriminaalmenetluse alus, siis puudub ka vastav volitus ja prokuratuuril ei ole võimalik kaaluda, kas esitada kahtlustus või mitte, esitada süüdistus või mitte jne, nagu võiks järeldada Riigikohtu kriminaalkolleegiumi eespool tsiteeritud otsusest, vaid kriminaalmenetlust ei tohi sellisel juhul läbi viia ega jätkata. Kriminaalmenetlus tuleb KrMS § 200 koosmõjus § 199 lg 1 punktiga 1 koheselt lõpetada.

Kuna ilma seadusliku aluseta on õigusriigis keelatud piirata isikute põhiõigusi ja kahtlustuse esitamine on põhiõigustesse olulisel määral sekkuv riive, siis ei tohi sedavõrd ilmselgel juhul nagu käesoleval esitada ka kahtlustust.

⁴¹ K. Anvelt, J.-R. Jõesaar. Taavi Pern Isamaa kriminaalasjast: tõendid, mis meil on, ei jätanud muud võimalust kui kahtlustus esitada. – Delfi 26.11.2025 (<https://www.delfi.ee/artikkel/120419843/taavi-pern-isamaa-kriminaalasjast-toendid-mis-meil-on-ei-jatnud-muud-voimalust-kui-kahtlustus-esitada>).

⁴² RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 49.

⁴³ RKKKo 31.05.2022, 4-21-3478, p 29.

⁴⁴ RKHKo 31.10.2000, 3-3-1-41-00, p 4.

C. Demokraatia mõiste, tähtsus ja toimimine ning erakondade roll selles

Antud juhtumi valguses on vajalik selgitada lähemalt, mida tähendab demokraatia, milline on selle ühiskonnakorralduse tähtsus, kuidas see toimib ja milline on erakondade roll selles. Seejuures on kasutatud peamiselt Riigikohtu selgitusi.

Demokraatia aluspõhimõtte üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest.⁴⁵ Ka „Eesti riigikorra demokraatlikkus on väga oluline põhiseaduslik põhimõtte.“⁴⁶ Võib isegi öelda, et „[d]emokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse olulisemaid põhimõtteid.“⁴⁷

„Demokraatia põhimõtte on suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamist, legitimeerimist ja kontrolli ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujundamise astmeid.“⁴⁸ „[D]emokraatia tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikult laial ja kooskõlastatud alusel.“⁴⁹

„Põhiseaduse järgi on demokraatia esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid.“⁵⁰ „Rahvas on kõrgeima võimu kandja (PS § 1), keda esindusdemokraatia tingimustes esindab perioodiliselt toimuvate valimiste teel volitatud Riigikogu.“⁵¹ „Riigis, mis on rajatud esindusdemokraatia põhimõttele, kuulub seadusandlik võim Riigikogule.“⁵²

„Demokraatia põhimõtte kohaselt peab otsuste vastuvõtmisele Riigikogus eelnema seisukohtade kujundamine, kompromisside ja kokkulepete otsimine, ekspertide ja huvirühmade ärakuulamine ning avalik arutelu.“⁵³ „Parlamendienamus ja valitsus peavad oma tahte elluviimisel arvestama parlamentaarse otsustusprotsessi põhiseaduslike nõuetega. Iseäranis peavad olema tagatud Riigikogu liikmete võrdsed võimalused aruteludes osaleda, menetluse avalikkus ja läbipaistvus ning piisav aeg eelnõude põhjalikuks arutamiseks ning seisukohtade kujundamiseks Riigikogus, et langetada informeeritud otsused.“⁵⁴

„Demokraatia printsiibis sisalduva erakonnademokraatia printsiibi kohaselt 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.“⁵⁵ „Demokraatia põhimõtte eeldab, et valijal on võimalus teha valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka [...] poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud.“⁵⁶ „Riigikogu fraktsioon on Riigikogu liikmete poliitiline ühendus, mis formeerub

⁴⁵ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15.

⁴⁶ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52.

⁴⁷ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52.

⁴⁸ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.

⁴⁹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132; vt ka RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, p I.

⁵⁰ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.

⁵¹ RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 65.

⁵² RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 119.

⁵³ RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37, p 52.

⁵⁴ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, p 53.

⁵⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 31.

⁵⁶ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26.

mingist maailmavaatest kantud programmi ümber, aidates sel viisil Riigikogu liikmete maailmavaatelisi seisukohti koondada. Sellise koondamisfunktsiooni kandjana teenivad fraktsioonid ja nende moodustamisele piirangute seadmine parlamendi töö hõlbustamise eesmärgi.“⁵⁷

„Arvestades erakondade suurt tähendust poliitilises elus, peavad seadusandja kehtestatud reeglid poliitilisele ühinemisvabadusele erakondade vormis olema mõistlikud.“⁵⁸

„Ebamõistlikud piirangud erakonna registreerimisele ja tegevusele oleksid eelkõige sellised, mis kahjustaksid märkimisväärselt erakondade loomist, arvestades, et erakondadele on antud olulised õigused poliitilises süsteemis. Erakondade üks olulisemaid eriõigusi on osalemine Riigikogu valimistel ja kohalikel valimistel oma nimekirjaga. Teistel isikutel ja organisatsioonidel puudub võimalus kandidaatide nimekirju esitada. Seetõttu oleks ebamõistlik see, kui näiteks erakonna asutamine seataks sõltuvusse täidesaatva võimu suvast või kui erakonna asutamisele seataks niivõrd ranged piirangud, mis teeks erakonna asutamise praktiliselt võimatuks.“⁵⁹

Et erakonnad saavad suure osa oma sissetulekust riigieelarvest, saab nende rahastamise läbipaistvusele rakendada samu põhimõtteid, mis avalikule rahale üldiselt:

„Avatud ühiskonnas on avalike rahaliste vahendite väärkasutuse ennetamisel oluline osa ka avalikkusel, sh ajakirjandusel, mida avaliku võimu enda tehtav kontroll ei saa ega suuda täielikult asendada. Nii on teabe avalikkusel oluline roll võimalike rikkumiste toimepanemisest heidutamisel ja nende ennetamisel. Kui avaliku võimu kontroll piirdub enamasti õiguspärasusele hinnangu andmisega, siis avalikkus juhib tähelepanu ka eetilistele küsitavustele. See aitab kaasa demokraatia ja avatud ühiskonna põhimõtetele rajatud riigis legitimatsiooni- ja vastutusahela tegelikule toimimisele.“⁶⁰

Viimaks on demokraatia toimimisel eriline roll väljendusvabadusel:

„[S]õnavabaduse põhimõte on demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu tagatis ning seeläbi üks olulisemaid sotsiaalseid väärtusi.“⁶¹

Kokkuvõttes on Eesti demokraatia, mis on meie riigikorralduse üks kõige olulisematest põhimõtetest, esindusdemokraatia, kus valimiste vahelisel ajal langetab kõik olulised otsused riigis Riigikogu. Esindusdemokraatia toimimiseks on mõõdapääsmatu ka toimiv erakonnademokraatia, kus nii koalitsiooni- kui ka opositsioonierakonnad järgivad vastastikku ausa mängu reegleid. Erakondade tegevusele seatud piirangud peavad olema mõistlikud. Rahastamine peab olema läbipaistev. Väljendusvabadus tagab selle, et ka opositsiooni ei tohi vaigistada.

Seda kõike tuleb ka erakondi puudutavate sanktsioonisätete tõlgendamisel arvesse võtta.

⁵⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

⁵⁸ RKÜKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 39.

⁵⁹ RKÜKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 40.

⁶⁰ RKHKo 17.10.2018, 3-15-3228, p 18.

⁶¹ RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p 1; vt ka RKTKo 05.12.2002, 3-2-1-138-02, p 9.

D. Euroopa Inimõiguste Kohtu asjaspeputuvad seisukohad

Eelnevalt sai kindlaks tehtud, et objektiivse koosseisu tunnused ei olnud täidetud ning puudus kriminaalmenetluse alus. Sellisel juhul on tegu õigusvastase põhiõiguste piiramisega. Lisaks on sel ka konventsiooniõiguslik dimensioon – prokuratuuri tegevus läheb käesoleval juhul vastuollu ka Euroopa Inimõiguste Konventsiooniga (EIÕK).

1. EIÕK art 6

Euroopa Inimõiguste kohus rakendab EIÕK artiklit 6 tõlgendades materiaalist süüdistuse mõistet, mis võimaldab tal kontrollida menetlusorganite toiminguid alates menetluse kõige varasemast staadiumist:

„44. However, the prominent place held in a democratic society by the right to a fair trial (see especially the above-mentioned Airey judgment, pp. 12-13, par. 24) prompts the Court to prefer a "substantive", rather than a "formal", conception of the "charge" contemplated by Article 6 par. 1 (art. 6-1). The Court is compelled to look behind the appearances and investigate the realities of the procedure in question.“⁶²

Materiaalsest mõistest lähtuvalt tuleb kahtlustus kriminaalmenetluse seadustiku mõttes kvalifitseerida kriminaalsüüdistuseks EIÕK art 6 mõttes.

Euroopa Inimõiguste Kohus on selgitanud, et EIÕK art 6 kaitse laieneb ka kohtueelsele kriminaalmenetlusele:

„36. [...] Certainly the primary purpose of Article 6 (art. 6) as far as criminal matters are concerned is to ensure a fair trial by a "tribunal" competent to determine "any criminal charge", but it does not follow that the Article (art. 6) has no application to pre-trial proceedings. The "reasonable time" mentioned in paragraph 1 (art. 6-1), for instance, begins to run from the moment a "charge" comes into being, within the autonomous, substantive meaning to be given to that term (see, for example, the Wemhoff v. Germany judgment of 27 June 1968, Series A no. 7, pp. 26-27, para. 19, and the Messina v. Italy judgment of 26 February 1993, Series A no. 257-H, p. 103, para. 25); the Court has occasionally even found that a reasonable time has been exceeded in a case that ended with a discharge (see the Maj v. Italy judgment of 19 February 1991, Series A no. 196-D, p. 43, paras. 13-15) or at the investigation stage (see the Viezzler v. Italy judgment of 19 February 1991, Series A no. 196-B, p. 21, paras. 15-17). Other requirements of Article 6 (art. 6) - especially of paragraph 3 (art. 6-3) - may also be relevant before a case is sent for trial if and in so far as the fairness of the trial is likely to be seriously prejudiced by an initial failure to comply with them (see, inter alia, the following judgments: Engel and Others v. the Netherlands, 8 June 1976, Series A no. 22, pp. 38-39, para. 91; Luedicke, Belkacem and Koç v. Germany, 28 November 1978, Series A no. 29, p. 20, para. 48; Campbell and Fell v. the United Kingdom, 28 June 1984, Series A no. 80, pp. 44-45, paras. 95-99; Can v. Austria, 30 September 1985, Series A no. 96, p. 10, para. 17; Lamy v. Belgium, 30 March 1989, Series A no. 151, p. 18, para. 37; Delta v. France, 19 December 1990, Series A no. 191-A, p. 16, para. 36; Quaranta v. Switzerland, 24 May 1991, Series A no. 205, pp. 16-18,

⁶² EIKo 27.02.1980, 6903/75 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57469>).

paras. 28 and 36; and *S. v. Switzerland*, 28 November 1991, Series A no. 220, pp. 14-16, paras. 46-51).“⁶³

EIÕK art 6 lg 3 p a järgi on igal kuriteos süüdistataval vähemalt õigus saada viivitamata talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja alustest. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et õigus saada täielikku ja detailset informatsiooni esitatud süüdistuse, sh selle aluste kohta on ausa menetluse põhimõtte oluline eeldus:

„51. *The Court observes that the provisions of paragraph 3 (a) of Article 6 point to the need for special attention to be paid to the notification of the “accusation” to the defendant. Particulars of the offence play a crucial role in the criminal process, in that it is from the moment of their service that the suspect is formally put on notice of the factual and legal basis of the charges against him (see the Kamasinski v. Austria judgment of 19 December 1989, Series A no. 168, pp. 36-37, § 79). Article 6 § 3 (a) of the Convention affords the defendant the right to be informed not only of the cause of the accusation, that is to say the acts he is alleged to have committed and on which the accusation is based, but also the legal characterisation given to those acts. That information should, as the Commission rightly stated, be detailed.*

52. *The scope of the above provision must in particular be assessed in the light of the more general right to a fair hearing guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention (see, mutatis mutandis, the following judgments: Deweer v. Belgium of 27 February 1980, Series A no. 35, pp. 30-31, § 56; Artico v. Italy of 13 May 1980, Series A no. 37, p. 15, § 32; Goddi v. Italy of 9 April 1984, Series A no. 76, p. 11, § 28; and Colozza v. Italy of 12 February 1985, Series A no. 89, p. 14, § 26). The Court considers that in criminal matters the provision of full, detailed information concerning the charges against a defendant, and consequently the legal characterisation that the court might adopt in the matter, is an essential prerequisite for ensuring that the proceedings are fair.*“⁶⁴

Isamaa Erakonnale esitatud kahtlustus ei sisalda täielikku ega detailset informatsiooni esitatud etteheidete kohta. Kriminaalmenetluse alust kahtlustusest ei nähtu. Puudub selge subsumptsioon, iseäranis kuidas on prokuratuur leidnud, et tegemist on annetusega ja kuidas on jõutud inkrimineeritavate summadeni. Prokuratuur on kohustatud võtma arvesse mitte üksnes süüstavaid, vaid ka õigustavaid asjaolusid. Kahtlustusest ei nähtu ka, kas ja kui ei, siis miks ei ole arvestatud ERJK seisukohaga. Järelikult on suur tõenäosus, et Euroopa Inimõiguste Kohus kvalifitseeriks juba prokuratuuri senise tegevuse seoses kahtlustuse esitamisega EIÕK art 6 rikkumiseks.

2. EIÕK art 7 lg 1

Euroopa Inimõiguste Kohus tõlgendab EIÕK art 7 lg-t 1 lähtuvalt selle eesmärgist tagada kaitse meelevaldse kriminaalmenetluse, süüdimõistmise ja karistamise vastu laialt:

„35. *Accordingly, as the Court held in its Kokkinakis v. Greece judgment of 25 May 1993 (Series A no. 260-A, p. 22, para. 52), Article 7 (art. 7) is not confined to prohibiting the retrospective application of the criminal law to an accused’s disadvantage: it also embodies, more generally,*

⁶³ EIKo 24.11.1993, 13972/88 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57852>).

⁶⁴ EIKo 25.03.1999, 25444/94 (<https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58226>).

the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (nullum crimen, nulla poena sine lege) and the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy. From these principles it follows that an offence must be clearly defined in the law. In its aforementioned judgment the Court added that this requirement is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him criminally liable. The Court thus indicated that when speaking of "law" Article 7 (art. 7) alludes to the very same concept as that to which the Convention refers elsewhere when using that term, a concept which comprises written as well as unwritten law and implies qualitative requirements, notably those of accessibility and foreseeability (see, as a recent authority, the Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B, pp. 71-72, para. 37).“⁶⁵

„45. The guarantee enshrined in Article 7, which is an essential element of the rule of law, occupies a prominent place in the Convention system of protection, as is underlined by the fact that no derogation from it is permissible under Article 15 of the Convention in time of war or other public emergency. It should be construed and applied, as follows from its object and purpose, in such a way as to provide effective safeguards against arbitrary prosecution, conviction and punishment (see Del Río Prada v. Spain [GC], no. 42750/09, § 77, ECHR 2013, and Vasiliauskas v. Lithuania [GC], no. 35343/05, § 153, 20 October 2015).“⁶⁶

Meelevaldse kriminaalmenetluse keelu põhimõtte on Euroopa Inimõiguste Kohus tuletanud ka käsu, et karistatavate tegude koosseisud peavad olema piisavalt määratletud:

„34. The guarantee enshrined in Article 7 should be construed and applied, as follows from its object and purpose, in such a way as to provide effective safeguards against arbitrary prosecution, conviction and punishment (see S.W. v. the United Kingdom and C.R. v. the United Kingdom, 22 November 1995, § 34 and § 32 respectively, Series A nos. 335-B and 335-C, and Kafkaris v. Cyprus [GC], no. 21906/04, § 137, ECHR 2008). Article 7 § 1 of the Convention sets forth the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (nullum crimen, nulla poena sine lege). It follows that offences and the relevant penalties must be clearly defined by law. This requirement is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him criminally liable (see Scoppola v. Italy (no. 2) [GC], no. 10249/03, §§ 93-94, 17 September 2009).“⁶⁷

Euroopa Inimõiguste Kohus rakendas seda põhimõtet näiteks Venemaa puhul juhtumil, kus isik oli süüdi mõistetud kriminaalkoodeksi paragrahvi alusel, mis nägi ette karistatavuse ekstremistliku organisatsiooni asutamise ja liikmesuse eest. Et tegemist võib olla vastava keelu rikkumisega, ei olnud isikule organisatsiooni asutamisel ega talle ette heidetud perioodil sinna kuulumisel ette nähtav, sest Vene Ülemkohtu otsus, kust see oleks võinud nähtuda, ei olnud avaldatud ja ekstremistlike organisatsioonide nimekiri avaldati alles peale isikule ette heidetud perioodi möödumist.⁶⁸

⁶⁵ EIKo 22.11.1995, 20166/92 (<https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57965>).

⁶⁶ EIKo 24.01.2017, 67503/13 (<https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-170456>).

⁶⁷ EIKo 22.01.2013, 42931/10 (<https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-116076>).

⁶⁸ EIKo 14.03.2013, 26261/05, p 88–93 (<https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-117127>).

Ka käesoleval juhul ei ole teo väidetav karistatavus osalejatele kuidagi ette nähtav. Seega kujutaks menetluse jätkamine endast Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitlust järgides suure tõenäosusega ka EIÕK art 7 lg 1 rikkumist.

3. EIÕK art 11

Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud ühinemisvabaduse tähtsust demokraatlikus ühiskonnas:

„40. The Court points out that the right to form an association is an inherent part of the right set forth in Article 11, even if that Article only makes express reference to the right to form trade unions. That citizens should be able to form a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of the right to freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned. Certainly States have a right to satisfy themselves that an association's aim and activities are in conformity with the rules laid down in legislation, but they must do so in a manner compatible with their obligations under the Convention and subject to review by the Convention institutions.

Consequently, the exceptions set out in Article 11 are to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts.

When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they delivered in the exercise of their discretion. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 22, §§ 46 and 47).“⁶⁹

„88. The right to freedom of association laid down in Article 11 incorporates the right to form an association. The ability to establish a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning (see Sidiropoulos and Others v. Greece, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, p. 1614, § 40).

⁶⁹ EIKo 10.07.1998, 26695/95 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58205>).

*Indeed, the state of democracy in the country concerned can be gauged by the way in which this freedom is secured under national legislation and in which the authorities apply it in practice (ibid.). In its case-law, the Court has on numerous occasions affirmed the direct relationship between democracy, pluralism and the freedom of association and has established the principle that only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom. All such restrictions are subject to a rigorous supervision by the Court (see, among many authorities, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I, pp. 20 et seq., §§ 42 et seq.; Socialist Party and Others v. Turkey, judgment of 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1255, et seq., §§ 41 et seq.; and Refah Partisi (the Welfare Party) and Others, cited above, §§ 86 et seq.).*⁷⁰

Iseäranis on Euroopa Inimõiguste Kohus selles kontekstis osutanud sellele, et erakonnad on poliitilise ühenduse erivorm, mis on vajalik demokraatliku ühiskonna- ja riigikorralduse toimimiseks, mille tagamiseks ongi konventsioon loodud:

„25. However, even more persuasive than the wording of Article 11, in the Court’s view, is the fact that political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the importance of democracy in the Convention system (see paragraph 45 below), there can be no doubt that political parties come within the scope of Article 11.

[...]

45. Democracy is without doubt a fundamental feature of the European public order (see the Loizidou judgment cited above, p. 27, § 75).

That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights (see the Klass and Others judgment cited above, p. 28, § 59). The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention (see the Soering v. the United Kingdom judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, p. 35, § 88); it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, p. 27, § 53, and the Soering judgment cited above, p. 34, § 87).

In addition, Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention require that interference with the exercise of the rights they enshrine must be assessed by the yardstick of what is “necessary in a democratic society”. The only type of necessity capable of justifying an interference with any of those rights is, therefore, one which may claim to spring from “democratic society”. Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it.

The Court has identified certain provisions of the Convention as being characteristic of democratic society. Thus in its very first judgment it held that in a “democratic society within

⁷⁰ EIKo 17.02.2004, 44158/98 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637>).

the meaning of the Preamble and the other clauses of the Convention”, proceedings before the judiciary should be conducted in the presence of the parties and in public and that that fundamental principle was upheld in Article 6 of the Convention (see the Lawless v. Ireland judgment of 14 November 1960 (preliminary objections and questions of procedure), Series A no. 1, p. 13). In a field closer to the one concerned in the instant case, the Court has on many occasions stated, for example, that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual’s self-fulfilment (see, among other authorities, the Vogt judgment cited above, p. 25, § 52), whereas in the Mathieu-Mohin and Clerfayt judgment cited above it noted the prime importance of Article 3 of Protocol No. 1, which enshrines a characteristic principle of an effective political democracy (p. 22, § 47).“⁷¹

Samuti on Euroopa Inimõiguste Kohus märkinud, et EIÕK artiklil 11 on tihe seos artiklitega 9 ja 10:

„57. [...] The protection of personal opinion afforded by Articles 9 and 10 (art. 9, art. 10) in the shape of freedom of thought, conscience and religion and of freedom of expression is also one of the purposes of freedom of association as guaranteed by Article 11 (art. 11).“⁷²

„46. Furthermore, regard must also be had in this context to the fact that the protection of personal opinions guaranteed by Articles 9 and 10 of the Convention is one of the purposes of the guarantee of freedom of association, and that such protection can only be effectively secured through the guarantee of both a positive and a negative right to freedom of association (see Chassagnou and Others, cited above, § 103; Young, James and Webster, cited above, § 57; Sigurður A. Sigurjónsson, cited above, § 37; and Sørensen and Rasmussen, cited above, § 54).

In this connection, the notion of personal autonomy is an important principle underlying the interpretation of the Convention guarantees. This notion must therefore be seen as an essential corollary of the individual’s freedom of choice implicit in Article 11 and confirmation of the importance of the negative aspect of that provision (see Sørensen and Rasmussen, cited above, § 54).“⁷³

Eriti olulist rolli mängib EIÕK artiklis 10 sätestatud väljendusvabadus artikli 11 tõlgendamisel erakondade puhul:

„37. The Court reiterates that notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy.

As the Court has said many times, there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. The fact that their

⁷¹ EIKo 30.01.1998, 19392/92 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128>).

⁷² EIKo 13.08.1981, 7601/76 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57608>).

⁷³ EIKo 27.04.2010, 20161/06 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98443>).

*activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention (see, among other authorities, the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, pp. 20-21, §§ 42-43).*⁷⁴

Erakonda puudutavaid piiranguid tuleb eelnevast tulenevalt tõlgendada restriktiivselt:

*„100. The Court reiterates, however, that the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the Contracting States have only a limited margin of appreciation. Although it is not for the Court to take the place of the national authorities, which are better placed than an international court to decide, for example, the appropriate timing for interference, it must exercise rigorous supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts. Drastic measures, such as the dissolution of an entire political party and a disability barring its leaders from carrying on any similar activity for a specified period, may be taken only in the most serious cases (see the following judgments: United Communist Party of Turkey and Others, cited above, p. 22, § 46; Socialist Party and Others, cited above, p. 1258, § 50; and Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey [GC], no. 23885/94, § 45, ECHR 1999-VIII).*⁷⁵

Iseäranis kehtib ka erakondade puhul nõue, et erakonna tegevuse piirang peab olema piisava selgusega riigisiseses õiguses sätestatud:

*„82. [...] It reiterates in this connection that according to its settled case-law, the expression “prescribed by law” requires that the impugned measure should have a basis in domestic law and also that the law be formulated with sufficient precision to enable the citizen to foresee the consequences which a given action may entail and to regulate his or her conduct accordingly (see, as a classic authority, Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, § 49).*⁷⁶

Viimati tsiteeritud juhtumil tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus EIÕK art 11 rikkumise, mis seisnes selles, et Vene riik nõudis opositsioonierakonnalt registris muudatuse tegemiseks kõiki dokumente uuesti, mida on vaja erakonna esmarestreerimiseks, olgugi et seadus selleks alust ette ei näinud.⁷⁷ Lisaks tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus antud juhtumil ka riigi sekkumise ebaproportsionaalsuse, mis seisnes erakonna seasmiste protsesside ülemäära detailses järelevalves ilma igasuguse seadusliku aluseta.⁷⁸

Euroopa Inimõiguste Kohus on EIÕK art 11 kontekstis ka otsesõnu rõhutanud erakondade rahastamise reeglite ja nende mittejärgimise eest ettenähtud sanktsioonide piisava määratletuse põhimõtet:

„88. [...] In order to prevent the abuse of the financial inspection mechanism for political purposes, a high standard of “foreseeability” must be applied with regard to laws that govern

⁷⁴ EIKo 08.12.1999, 23885/94 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58372>).

⁷⁵ EIKo 13.02.2003, 41340/98 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>).

⁷⁶ EIKo 12.04.2011, 12976/07 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104495>).

⁷⁷ EIKo 12.04.2011, 12976/07, p 85, 90 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104495>).

⁷⁸ EIKo 12.04.2011, 12976/07, p 86–90 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104495>).

the inspection of the finances of political parties, in terms of both the specific requirements imposed and the sanctions that a breach of those requirements entails. The importance of the autonomy of political parties in democratic societies and of the need for narrowly tailored legislation to curb State regulation of parties has also been highlighted in the guidelines of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission (see paragraphs 54-56 above).

[...]

106. The Court considers that in modern societies, the activities undertaken by political parties in furtherance of their objectives will necessarily span a wide spectrum, ranging from purely political endeavours to more ancillary activities that are nevertheless essential to a political party's existence. The Court further recognises the difficulty involved in providing comprehensive criteria to determine which of those activities may be considered to be in keeping with the objectives of a political party and to be genuinely related to party work. Nevertheless, having regard to the important role played by political parties in democratic societies, any legal regulations which may have the effect of interfering with their freedom of association, such as the inspection of their expenditure, must be couched in terms that provide a reasonable indication as to how those provisions will be interpreted and applied. In the instant case, the lack of precision of the relevant legal provisions, coupled with the apparent failure of the Constitutional Court to establish consistent case-law at the material time on how such provisions would be interpreted in practice deprived the applicant party of the possibility of regulating its expenditure accordingly.”⁷⁹

Viimati viidatud kaasuses tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus koguni kaks määratletuse põhimõtte rikkumist seoses erakonna rahastamise regulatsiooniga: piisava selgusega ei olnud määratletud ei see, mis on „ebaseaduslik kulutus“, ega ka see, millistel tingimustel sanktsioonid erakonda rahastamisreeglite rikkumise eest ähvardavad.⁸⁰ Seejuures tuleb silmas pidada, et sanktsiooniks oli hoiatus ja selle kohaldamise menetlus oli üheastmeline menetluse konstitutsioonikohtus.

Käesoleval juhtumil tuleb küsida, kas vähemalt sanktsioonisäte (KarS § 402¹ lg 2 koosmõjus § 402¹ lg-ga 1 ja erakonnaseadusega) on piisavalt õigusselge ja vastab EIÕK art 11 nõuetele. Silmas tuleb pidada, et käesoleval juhtumil ei ole küsimuse all üksnes hoiatus, vaid rahaline karistus ja aastatepikkune kriminaalmenetlus läbi kolme kohtuastme. Seetõttu sanktsiooninormi õigusselgusel esitada veelgi kõrgemaid määratletuse nõudeid kui eespool viidatud juhtumil. Eespool sai kindlaks tehtud, et annetuse mõiste ega ka see, kas annetuse all tuleb mõista üht konkreetset annetust või võib see hõlmata ka pikemal perioodil tehtud eraldisi, ei ole sugugi üheselt selge. Kumbki ei ole sedavõrd selge, et see võimaldaks sätte alusel aru saada, millist käitumist normiadressaadilt oodatakse ja oma käitumist selle järgi seada. EIÕK art 11 ei luba testida ebamäärase karistusõiguse sätte tõlgendamisküsimusi kohtus opositsioonierakonna vastu läbiviidavas kriminaalmenetluses pika aja vältel. See kahjustaks mitte ainult prokuratuuri, vaid terve Eesti kui õigusriigi mainet laiemalt.

Sanktsiooninormi (KarS § 402¹ lg 2 koosmõjus § 402¹ lg-ga 1 ja erakonnaseadusega) õigusselguse osas tuleb eelneva valguses asuda seisukohale, et Euroopa Inimõiguste Kohus

⁷⁹ EIKo 26.04.2016, 19920/13 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162211>).

⁸⁰ EIKo 26.04.2016, 19920/13, p 89–97, 98–105, 107, 109 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162211>).

kvalifitseeriks juba prokuratuuri senise tegevuse seoses kahtlustuse esitamisega suure tõenäosusega EIÕK art 11 rikkumiseks.

4. Vahekokkuvõte

Isamaa Erakonnale esitatud kahtlustus ei sisalda täielikku ega detailset informatsiooni esitatud etteheidete kohta. Järelikult on suur tõenäosus, et Euroopa Inimõiguste Kohus kvalifitseeriks juba prokuratuuri senise tegevuse seoses kahtlustuse esitamisega EIÕK art 6 rikkumiseks.

Samuti kujutaks menetluse jätkamine endast Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitlest järgides suure tõenäosusega ka EIÕK art 7 lg 1 rikkumist.

Sanktsiooninormi (KarS § 402¹ lg 2 koosmõjus § 402¹ lg-ga 1) õigusselguse osas tuleb asuda seisukohale, et Euroopa Inimõiguste Kohus kvalifitseeriks suure tõenäosusega juba prokuratuuri senise tegevuse seoses kahtlustuse esitamisega EIÕK art 11 rikkumiseks. Ebamäärase karistusõiguse sätte tõlgendamisküsimuste testimine kohtus opositsioonierakonna vastu läbiviidavas kriminaalmenetluses pika aja vältel kahjustaks mitte ainult prokuratuuri, vaid terve Eesti kui õigusriigi mainet laiemalt.

IV. Uuendatud juhtnõõrid erakonnaõiguse seadusandluse kohta

Eespool käsitletud Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasus⁸¹ viitas muu hulgas Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (ODIHR) ja Veneetsia Komisjoni ühistele soovitustele nimetusega „*Guidelines on Political Party Regulation*“ (juhtnõõrid), nende selgitustele ja hilisemale täiendusele.

Juhtnõõridest ilmus 2020. aastal teine, täiendatud väljaanne (uuendatud juhtnõõrid).⁸² Uuendatud juhtnõõrid selgitavad enda eesmärgi järgmiselt: „Erakond on äärmiselt oluline institutsioon, mille kaudu kodanikud organiseeruvad avalikus elus osalemiseks, mille seast nad valimistel valivad ja läbi mille valitud ametnikud teevad koostööd, et luua ja säilitada koalitsioone, mis on demokraatliku poliitika tunnuseks. Erakond on esindusdemokraatia teostamiseks eluliselt oluline. Kuigi erakondade rolli ja tähtsust on juba ammu tunnustatud, on erakondade konkreetne õiguslik reguleerimine suhteliselt uus nähtus. [...] Demokraatia põhialused ja tunnustatud inimõigused võimaldavad siiski sõnastada mõned ühised põhimõtted erakondade reguleerimiseks, mis kehtivad Euroopa Nõukogu liikmesriikide ja OSCE osalisriikide erinevates õigussüsteemides.“ (p 1, 2). Uuendatud juhtnõõrid kätkevad endas niisiis püüdu määratleda hea erakonnaõigusliku regulatsiooni standard.

Silma hakkab, et ka uuendatud juhtnõõrid ei pea sarnaselt algsete juhtnõõridega võimalikuks karistusõiguslikku sanktsiooni erakonna kui sellise vastu. Uuendatud juhtnõõride selgitavate märkuste p 107 reserveerib karistusõiguslikud sanktsioonid füüsilistest isikutest erakonna liikmetele, kes panevad toime tõsiseid rikkumisi. Samale loogikale viitab uuendatud juhtnõõride selgitavate märkuste p 118. Uuendatud juhtnõõride selgitavate märkuste p 274 alap 8 näeb ette karistusõiguslike sanktsioonide võimaluse, kuid ainult tõsiste rikkumiste korral ja ainult erakonna liikmete, mitte aga erakonna vastu. Uuendatud juhtnõõride p 281 soovitab erakondade rahastamisreeglite rikkumiste korral otsesõnu eelistada haldussanktsioone karistusõiguslikele sanktsioonidele.

Eeltoodu valguses on Eesti õiguse kujundamisel mõtlemise koht, kas karistusõiguslik sanktsioon erakonna enda vastu on demokraatlikus põhiseadusriigis üldse kohane meede rikkumistele vastu astumiseks. Kaaluda võiks erakondadele rikkumiste korral ette nähtud karistusõiguslikest sanktsioonidest loobumist ja nende asendamist mõjusate haldussanktsioonidega, nagu on jätkuvalt soovitatud uuendatud juhtnõõrides. Karistusõiguslikud sanktsioonid peaksid säilima füüsiliste isikute toime pandud tõsiste rikkumiste suhtes.

⁸¹ EIKo 26.04.2016, 19920/13, p 54–56 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162211>).

⁸² OSCE ODIHR, Venice Commission. Guidelines on Political Party Regulation. 2. vlj. Varssavi, Strasbourg 2020 (<https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/1/538473.pdf>).

V. Kahtlustuse tehnilisest kvaliteedist

Kahtlustus on tehniliselt sedavõrd madala kvaliteediga, et see ei oleks sellisel kujul tohtinud ilmavalgust näha.

Juriidiliselt korrektne vormistus eeldab vähemalt seda, et asjaolud ja õiguslikud hinnangud on selgelt üksteisest eraldatud ning et asjaolud on esitatud korrastatult ja arusaadavalt, soovitatavalt kronoloogilises järjekorras. Kahtlustusest peab olema arusaadav, milline on kriminaalmenetluse alus.

Kahtlustuses ei ole eristatud asjaolusid ja õiguslikke hinnanguid. Asjaolud ei ole esitatud kronoloogilises järjekorras. Episoode, mida ette heidetakse, ei ole üldse välja toodud. Õiguslik hinnang on eelnevalt jäänud asjaoludele andmata. Kriminaalmenetluse alus kahtlustusest ei selgu.

VI. Kokkuvõte

Kahtlustuses esitatud andmed, juhul, kui kõik kahtlustuses esitatud väited osutuksid tõendatuks, ei saa õiguslikult tuua kaasa karistatavust KarS § 402¹ lg 2 alusel. Ka väidete paikapidavust eeldades ei ole objektiivse koosseisu tunnused täidetud. Tekib küsimus, kas kahtlustuse esitajad on üldse püüdnud asjaolusid karistusnormi objektiivse koosseisu tunnuste alla subsumeerida.

Tegemist ei ole keelatud annetusega, sest tegemist ei ole üldse annetusega. Tegemist ei ole annetusega, sest

- selle on teinud juriidiline isik, kuid annetuse mõiste eeldab, et annetuse teeb füüsiline isik;
- kahtlustuses kirjeldatud tegevused on hõlmatud vabatahtliku töö erandiga;
- kahtlustuses kirjeldatud tegevused ei olnud vähemalt olulises osas suunatud „erakonna tegevuse toetamiseks“.

Järeldust, et tegu ei ole annetusega, kinnitab kaudselt ka ERJK keeldumine menetluse alustamisest antud asjas.

Isamaa Erakond ei ole teinud midagi keelatud, kui erakonna liikmed tegid erakonna heaks vabatahtlikult tööd.

Lisaks ei sisalda kahtlustus andmeid, mille alusel oleks võimalik loogiliselt jõuda järeldusele, et Isamaa Erakond oleks vastu võtnud annetuse, millel on suur ulatus.

Järelikult puudub objektiivne koosseis, mida saaks Isamaa Erakonnale ette heita. Järelikult puudub ka kriminaalmenetluse alus (KrMS § 194 lg 2, KarS § 2 lg 1 ja 2).

Isamaa Erakonnale esitatud kahtlustus ei sisalda täielikku ega detailset informatsiooni esitatud etteheidete kohta. Järelikult on suur tõenäosus, et Euroopa Inimõiguste Kohus kvalifitseeriks juba prokuratuuri senise tegevuse seoses kahtlustuse esitamisega EIÕK art 6 rikkumiseks. Samuti kujutaks menetluse jätkamine endast Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitlust järgides suure tõenäosusega ka EIÕK art 7 lg 1 rikkumist. Sanktsiooninormi (KarS § 402¹ lg 2 koosmõjus § 402¹ lg-ga 1 ja erakonnaseadusega) õigusselguse osas tuleb asuda seisukohale, et Euroopa Inimõiguste Kohus kvalifitseeriks prokuratuuri senise tegevuse seoses kahtlustuse esitamisega suure tõenäosusega ka EIÕK art 11 rikkumiseks.

Eesti õiguse kujundamisel on mõtlemise koht, kas karistusõiguslik sanktsioon erakonna enda vastu on demokraatlikus põhiseadusriigis üldse kohane meede rikkumistele vastu astumiseks.

Kokkuvõttes on tegemist otsitud etteheidetega. Etteheidetavad asjaolud on jäetud kahtlustuses kirjeldamata ja subsumeerimata karistusseaduse koosseisu tunnuste alla. Kui edasi mõelda, tuleks kahtlustusest nähtuva tõlgenduse järgi algatada süüteomenetlused ka erakondade mittetulundusühingutena korraldatud noorte- ja naisteühendustega seoses. Tagajärjed oleksid nii õiguslikus, poliitilises kui ka institutsionaalses plaanis ulatuslikud: erakondade tegevus oleks vähemalt mõnda aega halvatud ja demokraatia mainekahju korvamatu. Probleemi võimendab asjaolu, et kahtlustus on esitatud opositsioonierakonnale, kes pealegi juhib arvamusküsitlustes. Kriminaalmenetluse jätkamine antud asjas kahjustaks sellega kaasnevate tõenäoliste EIÕK rikkumiste valguses mitte ainult prokuratuuri, vaid terve Eesti kui õigusriigi mainet laiemalt.