



## Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 29

Tallinn, Toompea

Esmaspäev, 20. november 2023

Algus 11.15, lõpp 12.17

**Juhataja:** Hendrik Johannes Terras (esimees)

**Protokollija:** Sten-Kristjan Nurk (konsultant)

**Võtsid osa:**

Komisjoni liikmed: Anti Allas, Ants Frosch, Andrei Korobeinik, Katrin Kuusemäe, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Urve Tiidus, Aleksandr Tšaplõgin, Jaak Valge

Komisjoni ametnikud: Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Karin Tuulik (nõunik), Helin Leichter (nõunik)

**Kutsutud:** õiguskantsleri asetäitja-nõunik, kantselei direktor Olari Koppel; Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni esimees Liisa Oviir; Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Mariko Jõeorg-Jurtšenko, sama ministeeriumi eraõiguse talituse juhataja Vaike Murumets ja karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Einar Hillep (2. päevakorrapunkt)

**Päevakord:**

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Erakondade sundlõpetamine - arutelu
3. Info ja muud küsimused

### 1. Nädala töökava kinnitamine

**Hendrik Johannes Terras** tegi ettepaneku kinnitada nädala töökava järgmiselt:

Riigikogu põhiseaduskomisjoni nädala (20.11.2023-26.11.2023) töökava

Komisjoni avalik istung esmaspäev, 20.11.2023

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Erakondade sundlõpetamine - arutelu
3. Info ja muud küsimused

Komisjoni istung teisipäev, 21.11.2023 kell 14.00

1. Riigikogu valimise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (344 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
2. Riigikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (292 SE) esimese lugemise

ettevalmistamine

3. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (290 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

4. Riigikogu otsus „Riigikogu uurimiskomisjoni moodustamine peaministri abikaasa osalusega äriühingu Venemaaga seotud äritegevuse asjaolude uurimiseks“ (307 OE) esimese lugemise ettevalmistamine

5. Riigikogu otsus „Rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjoni moodustamine“ (324 OE) esimese lugemise ettevalmistamine

6. Kollektiivne pöördumine "Ei, Venemaa ja Valgevene kodanike hääleõiguse äravõtmisele!"

7. ELAKi ettepanek (22.09 kiri) kaaluda RKKTS § 152<sup>2</sup> lõike 3 muutmist

8. Info ja muud küsimused

### **Otsustati:**

**1.1.** Kinnitada nädala töökava (konsensus: Anti Allas, Ants Frosch, Katrin Kuusemäe, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Hendrik Johannes Terras, Urve Tiidus, Aleksandr Tšaplõgin, Jaak Valge).

## **2. Erakondade sundlõpetamine – arutelu**

**Hendrik Johannes Terras** märkis, et põhiseaduskomisjoni avalik istung on seotud Vahur Kollomi algatatud kollektiivse pöördumise „Korruptsioonikuritegude eest peab erakonda karistama sundlõpetamisega“ menetlemisega. Komisjon arutas pöördumist 25.04.2023 istungil, kus osales pöördujate kontaktisik Vahur Kollom. Sellel istungil komisjon ühtegi otsust ei langetanud ja seisukohta ei kujundanud, vaid leidis, et teema tuleb põhiseaduskomisjonis uuesti arutusele. Põhiseaduskomisjoni 19.09.2023 istungil oli komisjon seisukohal, et teema on aktuaalne ja vajab laiemat arutelu ning otsustas korraldada avaliku istungi. Avaliku istungi eesmärk on leida vastused küsimustele, kas kriminaalkorras karistatud erakonna sundlõpetamine tuleks ette näha ja milliste kuritegude toimepanemine võiks kaasa tuua erakonna sundlõpetamise.

H. J. Terras tegi ülevaate kollektiivsest pöördumisest ja arutelust komisjoni 25. aprilli 2023. a istungil. Kollektiivse pöördumise „Korruptsioonikuritegude eest peab erakonda karistama sundlõpetamisega“ ettepanek oli, et Riigikogu täiendaks seadusi ja kehtestaks selged õiguslikud alused ja menetluskorra erakonna sundlõpetamiseks rikkumiste korral.

H. J. Terras tõi välja, et kollektiivses pöördumises olid toodud põhjendused, et erakondadele rikkumiste eest kohaldatavad karistused ei täida oma eesmärki. Erakonna sundlõpetamise alused ja kord peab olema selgelt määratletud. Erakondade karistamine süüteo eest rahalise karistusega pole osutunud piisavalt efektiivseks hoidmaks ära korruptsioonijuhtumeid. Korruptsioonikuritegude eest määratud trahvid makstakse kinni aga maksumaksjate raha eest, mis jõuab erakondadeni riigieelarve eraldiste näol. Korruptsioonikuritegude eest peab erakonda karistama sundlõpetamisega. Pöördumises viidati, et Õiguskantsler Ülle Madise on juhtinud tähelepanu sellele, et rikkumiste korral kohaldatavad meetmed peavad olema niivõrd tõhusad, et erakondadel ei tekiks kiusatust keelatud annetust vastu võtta. Erakondade rahastamist reguleerivatel rangetel reeglitel ei ole mõtet, kui nende reeglite täitmist ei ole võimalik mõistematute sätete tõttu tõhusalt tagada või puudub asjakohane sunnimehhanism. Pöördujad viitasid ka Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (ERJK) 19. juunil 2019. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjonile esitatud pöördumisele erakonnaseaduse rakendamisel tekkinud küsimuste kohta koos lisatud ettepanekutega, mille hulgas ERJK juhtis tähelepanu ka erakonna sundlõpetamisele.

H. J. Terras sõnas, et põhiseaduskomisjoni 25. aprilli 2023. a istungil tutvustas pöördujate esindaja Vahur Kollom kollektiivset pöördumist. Vahur Kollom selgitas toona täiendavalt, et sundlõpetamine peaks olema viimane abinõu riikliku sunni kohaldamisel, kui kõik muud

vähem piiravamad kaitsevahendid on ammandatud. Esimese abinõuna peaks andma juurde õigusi erakondade kontrollimiseks ERJK-le. Teiseks on vaja seadustada poliitilise sidusorganisatsiooni mõiste. Kolmandaks on vaja peatada riigieelarveline rahastus erakondadele, kellel on kehtiv kriminaalkaristus. Neljas võimalus oleks kaaluda valimistel osalemise piiramist ja alles viienda abinõuna peab kaaluma erakonna sundlõpetamist, kui erakond on korduvalt kriminaalvastutusele võetud. See tähendab seda, et seadusandja peab konkretiseerima, milliste karistusseadustikus sätestatud teiste kuriteokoosseisude realiseerimisel muutub erakond keelatuks. Seega oleks vaja muuta ka karistusseadustikku. Need reeglid on vajalikud, et ei kasutataks ebaausaid võtteid ja oleks tagatud võrdne ning õiglane poliitiline konkurents. Kehtestatu oleks seejuures ennetusliku iseloomuga ja aitaks kaasa poliitilise kultuuri parandamisele.

**Mariko Jõeorg-Jurtšenko** andis lühiülevaate asjasse puutuvast kehtivast regulatsioonist, mis puudutab ühingute, liitude, erakondade tegevuse lõpetamist. Esmalt annab üldised raamid põhiseadus, mille piires seadusandja saab tegutseda. Põhiseaduse § 48 lõike 3 kohaselt on keelatud ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Sarnases sõnastuses kordab seda põhiseaduse sätet ka erakonnaseaduse § 4 lõige 1. Kui vaadata põhiseaduse §-i 48, siis selles on kaks erinevat ühingute, liitude ja erakondade keelamise alust. Esiteks võib välja tuua sätte esimese poole, et kui eesmärgid ja tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele ja teiseks, kui tegevus ja eesmärgid on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Siiani ei ole seadusandja neid sätteid sel viisil sisustanud, et kõik ühingud, liidud või erakonnad tuleks kohe likvideerida või lõpetada, kui nad vastavad esimesele või teisele keelamise tunnusele.

M. Jõeorg- Jurtšenko lausus, et kumbagi neist erakonna keelamise alustest ei ole teadaolevalt praktikas kohaldatud. See tähendab ka seda, et pole kindlalt teada, kas ja milliseid küsimusi võib nende praktikas kohaldamisega kaasneda. Kui tulla tagasi põhiseaduse §-is 48 sätestatud esimese aluse juurde, siis esimese aluse osas näeb karistusseadustiku § 231 ette karistusnormi, mille kohaselt karistatakse rahalise karistusega tegevuse eest, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vägivaldsele muutmisele, territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele rikkumisele, vägivaldsele võimu haaramisele või muul viisil Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Erakonna tegevuse lõpetamine toimub eraldiseisvalt selles süüdimõistmise ja karistamise menetlusest. Konkreetselt erakondade puhul toimub selle üle otsustamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse viiendas peatükis sätestatud korras Riigikohtus. Just Riigikohtule antud pädevuse andmist on seletuskirjas argumenteeritud järgmiselt: „Samas on erakonna tegevuse lõpetamise otsustamise näol demokraatia põhimõttest lähtuvalt tegemist väga olulise riigiõigusliku otsustusega, kuna sellega keelatakse teatud isikute rühmal oma ühiste poliitiliste huvide väljendamine erakonna vahendusel. Demokraatia rajaneb põhimõttele, et kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas, kes ühiste seisukohtade esiletoomiseks ja riigielu mõjutamiseks võivad moodustada erakondi.“ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse regulatsiooni tsiteeritud sätte viies peatükk on ka sisuliselt muutumatuna püsinud juba üle 20 aasta ja ei ole praktikas rakendust leidnud.

M. Jõeorg-Jurtšenko ütles, et mis puudutab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses ettenähtud erakonna tegevuse lõpetamise menetlust, siis seaduse tekstist tulenevalt saab järeldada, et erakonna tegevuse lõpetamise menetlus ei ole nii öelda paratamatu ja vältimatu järgmine samm erakonna jaoks, kelle tegevus või eesmärk on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Seadus on sõnastatud nii, et Vabariigi Valitsus võib esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile taotluse sundlõpetamise menetluse algatamiseks. Samas veel üks nüanss on see, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei sätesta kriteeriumeid, millest Vabariigi Valitsus peaks lähtuma vastava taotluse esitamise otsustamisel.

M. Jõeorg-Jurtšenko lisas, et teine alus sellest põhiseaduse sätestest, et kui erakonna tegevus on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega, annab seadusandjale väga laia otsustusvabaduse küsimuses, kas ja millises korras muude karmistus karistusnormide rikkumine ühingu lõpetamise tingib. Ainsa nõudena on põhiseaduse paragrahvis 48 lõige 4 sätestatud, et lõpetamise üle otsustamine peab olema kohtu pädevusse antud nii erakonna, kui ka mis tahes muu juriidilise isiku sundlõpetamine seoses kuriteos või väärteos süüdimõistmisega. Selles osas kehtis kuni 2014. aasta lõpuni karistusseadustikus säte, mille kohaselt võis kohus kuriteo eest mõista juriidilise isiku sundlõpetamisele, kui juriidilise isiku tegevuse osaks on saanud kuritegude toimepanemine. Ta rõhutas, et seadus ei rääkinud eraldi erakondadest, vaid rääkis juriidilistest isikutest, mis on oluliselt laiem kategooria ning eraldi erakondade sundlõpetamise sätteid ei olnud. Alates 1. jaanuarist 2015 on see säte kehtetu. Seletuskirjas ka põhjendati, miks ei peetud seda enam vajalikuks. Seletuskirjas on toodud välja, et juriidilise isiku karistusena jäetakse välja sundlõpetamine, kuna tegemist on tsiviil- ja haldusõigusliku meetmega, mida ei saa lugeda karistuseks kuriteo eest. Seetõttu tehakse läbivalt muudatus vastavate süüteo koosseisude sanktsioonides. Kuna tõhusalt kohaldatavad alused juriidilise isiku sundlõpetamise kohaldamiseks eksisteerivad väljaspool karistusõigust, on sundlõpetamine karistusõigusliku sanktsioonina ülemäärane.

M. Jõeorg-Jurtšenko sõnas, et kui vaadata väljaspoole karistusõigust. Siis ühingute puhul on sundlõpetamine võimalik tsiviilkohtumenetluse korras hagita menetluses seaduses sätestatud tingimustel. Asjasse puutuvad sätted on mittetulundusühingute seaduse § 40 lõige 1 punkt 3, tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 40 lõige 1 punkt 1 ja lõige 3 ning loomulikult ka tsiviilkohtumenetluse seadustik. Kuna eelnevalt viidatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus reguleerib erakonna lõpetamist ainult Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevuse või eesmärkide puhul, siis võib ja saab asuda seisukohale, et muudel alustel sundlõpetamine toimub üldjoontes nii nagu teiste juriidiliste isikute puhul, eelviidatud tsiviilvaldkonna õigusaktide sätete kohaselt. Üks konkreetne viide, mis näiteks on ka erakonnaseaduses, on erakonnaseaduse § 12 lõige 3, mis ütleb, et kui erakonna liikmete arv langeb alla 500 ning vabatahtlikku lõpetamist ei ole alustatud, võib sundlõpetamise algatamist taotleda lisaks mittetulundusühingute seaduse § 40 lõikes 1 nimetatud isikutele ka kohtu registriosakond. Ta ütles veel, et tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 40 lõike 1 kohaselt saab nõude juriidilise isiku sundlõpetamiseks kohtule esitada valdkonna eest vastutav minister või muu selleks seadusega õigustatud isik või asutus. Mittetulundusühingute seaduse § 40 lõike 1 kohaselt saab sellise nõude esitada ka muu huvitatud isik. Seega võib järeldada, et teoreetiliselt võiks olla igaühel, kes kvalifitseerub huvitatud isikuks, võimalik esitada kohtule hagita menetluses avaldus erakonna sundlõpetamiseks.

M. Jõeorg-Jurtšenko märkis veel, et mõned aspektid, millele veel selles arutelus diskussioonis võiks tähelepanu pöörata, on näiteks erakondade eriline roll demokraatias ja selle küsimuse politiseeritus, et välistada oht, et võimul olevad erakonnad võiksid hakata kasutama regulatsiooni endi huvides. Millest ei saa veel üle ega ümber vaadata, on regulatsiooni proportsionaalsus. See tähendab seda, et mitte igasugune karistusseaduses ettenähtud tegu ja selle eest karistus, ei tohiks kaasa tuua erakonna sundlõpetamist. See, millised võiksid need teod olla, ongi arutelu ja diskussioonikoht.

**Einar Hillep** täpsustas, et juriidilise isiku sundlõpetamine oli võimalik ainult kuritegude puhul, mitte väärtegude puhul. Kui tahetakse tulla tagasi selle juurde, et karistusena oleks võimalik ka sundlõpetamine, siis tuleb tähele panna olulist põhimõtet, et see saab kohalduda ainult tulevikus toimepandud tegudele. Seda ei saa kohaldada juba jõustunud karistustele. Ta märkis veel, et kui karistusseadustik kunagi Riigikogule esitati, siis seal oli algselt olemas ka lõige, mis ütles, et sundlõpetamist ei kohaldata avalik-õiguslikule juriidilisele isikule ega erakonnale. Raamatus „Karistusseadustiku üldosa eelnõu. Eelnõu lähtealused ja põhjendus“ (Juura, 1999, autorid M. Ernits, P. Pikamäe, E. Samson, J. Sootak) on märgitud, et erakonnad

on sundlõpetamisele alluvate juriidiliste isikute seast välja lülitatud selleks, et igati välistada kriminaalkaristuste kasutamist poliitilistel eesmärkidel. Eelnõu alguses tekstis oli see sellisena sõnastatud aga Riigikogu menetluse käigus erakonnale sundlõpetamise mittekohaldumine võeti välja. Ta lisas veel, et kui erakonda karistada sundlõpetamisega, siis tekib küsimus, et mida see tooks kaasa Riigikogus, kui seal on selle erakonna fraktsioon. Jääb õhku küsimus, et mis saab selle fraktsiooni liikmetest.

**Liisa Oviir** lisas mõned aspektid Justiitsministeeriumi sissejuhatusele. Ta nentis, et jagab selle pöördumise teinud inimeste frustratsiooni poliitilise korrupsiooni osas. Igasuguse korrupsiooni osas peab valitsema absoluutne nulltolerants, aga eriti just poliitilise korrupsiooni puhul. Parlamentaarses demokraatias omavad erakonnad keskset rolli ja neil on põhiseaduslik staatus, millega on määratletud erakondade roll poliitilises süsteemis ning nende ülesanded ühiskonnas. Oluline on ka aduda, et Eesti demokraatia on ühtlasi ka erakonnademokraatia. Sellest tulenevalt ongi erakondade osas kõrgendatud tähelepanu ja kõrgemad nõudmised avalikkuse poolt. Arvestades erakondade keskset rolli demokraatias on hädavajalik anda erakondadele teatud tagatised. See on ka põhjus, miks tema hinnangul on põhiseaduse loojad teinud väga targasti, et on andnud ühe kohustusliku aluse, et millised erakonnad on keelatud ja mis on aluseks ka erakonna sundlõpetamisele. Samas on jäetud aken, mida seadusandja võib ise sisustada, aga selle osas peaks olema väga ettevaatlik.

L. Oviir märkis, et Veneetsia Komisjon, Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee (ENPA) ja Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on kõik seisukohal, et erakonnad tohib allutada sundlõpetamisele ainult sel juhul, kui nad kujutavad endast eksistentsiaalset ohtu kehtivale põhiseaduslikule ning demokraatlikule korrale. Lisaks ütlevad need samad organid, et erakonna sundlõpetamist saab rakendada vaid ja ainult siis, kui kõik vähem piiravamad kaitsevahendid on juba ammendatud. See on proportsionaalsuse küsimus. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon on teinud ka eraldi juhendi erakondade keelustamise ning sundlõpetamise kohta. Seal rõhutati, et erakonna keelustamine ja sunniviisiline likvideerimine on õigustatud, vaid selliste erakondade puhul, kes õhutavad vägivalda või kasutavad seda poliitilise instrumendina demokraatliku konstitutsioonilise korra kukutamiseks ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste õõnestamiseks. Veneetsia Komisjoni jaoks on sundlõpetamise hädavajalik eeldus vägivalda olemasolu. Veneetsia Komisjon on toonud näite, et kui mõni erakond soovib muuta põhiseadust või riigikorda rahumeelsel viisil, siis see ei anna õigust erakonna sundlõpetamiseks. Tema arvates on põhiseadus selle mõttega kooskõlas. Erakondade sundlõpetamine on igal juhul ainult äärmuslik meede, mida saab kohaldada vaid äärmuslikel asjaoludel. Demokraatia huvides on kindlasti see, et sundlõpetamine on välistatud ideoloogilistel põhjustel.

L. Oviir sõnas, et sellele teemale tuleb kindlasti sisse vaadata ja diskussioon on hädavajalik. Ta tuletas meelde, et ERJK sai loodud aastal 2011 toetudes ühiskondlikule ootusele, mis järgnes poliitilisele korrupsioonile. Tema hinnangul on see proportsionaalne meede. Sellest ajast saadik on olemas komisjon, kes regulaarselt kontrollib, et erakondade rahastamise teemad oleksid korras, vastaksid seadusele ja läbi selle vastaksid ka ühiskonna õiglustajule. Seadusandjal on veel päris mitmeid võimalusi, kuidas on võimalik reguleerida erakondade käitumist. On olnud kuulda, et koalitsioon on avaldanud valmisolekut vähendada näiteks kriminaalkorras karistatud erakondade osas riiklikku rahastust. Selliseid meetmeid on võimalik leida veel nii seadusandjatel, aga saab kaasata ka õigusteadlasi, kes tegelevad riigiõigusega ja kes aitaksid leida need lahendid, mis oleksid proportsionaalsed.

L. Oviir tõdes, et kui korrupsioonikuritegude puhul ära lõpetada üks näiteks 15 000 liikmega erakond, kelle üks juhatuse liige sooritab kuriteo erakonna nimel ja hüvanguks, siis see läheb välja sellest proportsionaalsusest. Kui vaadata üldist meediapilti, siis tundub sageli, et poliitika on muutunud usu küsimuseks. Pidevalt räägitakse usust riigivõimu ja usust kohtuvõimu, aga kui mindaks sinna, et usu küsimusega saaks lõpetada ühte erakonda, siis kindlasti tooks see kaasa ühiskondlikult suure pettumise ja võib-olla ka veelgi suurema

radikaliseerumise. Seega tuleb ikkagi väga selgelt kaaluda, kas erakonna sundlõpetamine oleks proportsionaalne meede või oleks palju vähem riivavaid meetmeid. Ta tõi veel välja, et Eestis on korralikud seadused, aga mitmed neist seadustest ei tööta. Uute regulatsioonide lisandumisele võiks eelneda kehtivate seaduste töökorda viimine. Näiteks on olemas keelatud annetus, mis seaduse järgi tuleb tagasi kanda keelatud annetuse tegijale. On olnud üsna lai konsensus selles osas, et keelatud annetus tuleks kanda riigieelarvesse ja siis oleks sellel juba preventatiivne mõju, aga millegipärast on see endiselt kuskil poolel teel. Täpselt samamoodi on ka riigieelarvelise toetuse kinnipidamisega, mille võimalus on seaduses olemas, aga see võimalus on nii napilt sisustatud. Kui sellised asjad korda teha, siis see annaks ERJKle võimaluse kõiki neid meetmeid kasutada ja kui jääb ikkagi meetmetest puudu, siis saaks õppida väga pikaajalise demokraatiaga riikidelt.

**Olari Koppel** tutvustas Õiguskantsleri ametkonna vaadet erakondade sundlõpetamise küsimuses ehk siis täpsemalt põhiseaduse § 48 lõike 3 sisustamisest. Õiguskantsleri vaade sellele küsimusele on tegelikult juba esindatud avaliku pöördumise tekstis. Õiguskantsler on pidanud viimastel aastatel pidanud vastama ka mõningatele kodanike küsimustele sellel teemal, eriti kui erakonda on karistatud mitu korda ja midagi justkui erakonnaga juhtunud ei olegi. Need vastused on leitavad dokumendiregistrist. Õiguskantsleri roll on eelkõige jälgida, kas kehtivad seadused on kooskõlas põhiseaduse ja teiste seadustega. Selge on see, et põhiseaduse § 48 lõike 3 paneb paika alused, mille järgi saab ühingu, liidu või erakonna sundlõpetada. Selleks peab see tegevus olema suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või olema muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Kui riigikorra vägivaldse muutmisega on asjad selged, siis samuti on selged asjad kriminaalvastutust sätestava seaduse ja karistusseadustikuga. Nimelt puuduvad praegu karistusseadustikus kuriteokoosseisud, millega süüdi mõistetud erakonda saaks sundlõpetada. Aastani 2014 oli olukord tõesti teistsugune ja karistusseadustik nägi selle ajani ette võimaliku karistusena ka sundlõpetamise. Kui karistusõigust otsustati reformida, siis piirati ühingute, liitude ja erakondade sundlõpetamise alust vaid põhiseadusliku korra vägivaldse muutmisega. Muude kuritegude puhul sätestati karistusena rahaträhv.

O. Koppel ütles, et on küsimus, millist probleemi praegu lahendatakse, et kas otsitakse meetmeid erakondade likvideerimiseks. Tema arvates soovib pöörduja pigem saavutada olukorda, kus erakond ei paneks toime kuritegusid, ei oleks korruptiivne, ei võtaks ebaseaduslikult raha vastu keelatud allikatest, ei võtaks altkäemaksu mõne soodsa poliitilise otsuse eest jne. Kui see on probleem, mida lahendatakse, siis saab edasi küsida, et kas praegusel hetkel erakondade korruptsioonikuritegusid uuritakse, kas süüdi olevaid erakondi ka mõistetakse süüdi, kas erakondade raha liikumise ja raha kasutamise üle on järelevalve jne. Ta arvas, et vastus nendele küsimustele on ilmselt „jah“. ERJK rollist ja võimu suurendamisest on pikalt räägitud ning see otsus on Riigikogu enda teha. See, kas pärast 2014. aasta karistusõiguse reformi on korruptsiooni ja ebaseaduslikku rahastamist erakondades vähem või rohkem, on juba hinnanguline küsimus. Sellele küsimusele oskavad kõige paremini vastata need, kellel on endal vahetult erakondliku staaži ja kogemust 90-datest aastatest saati. Samas tuleb alati arvestada, et ühiskonna nõudmised ja ootused ajas muutuvad. Kui 90-dateel selles osas järelevalve puudus, ei ole see mingi õigustus, et nüüd ei peaks lattu olema oluliselt kõrgemal.

O. Koppel lisas veel, et põhiseadus ütleb selgelt, et erakonda võib sundlõpetada, aga selle otsuse alused peavad olema kirjas karistusseadustikus. Karistusseadustikku saavad muuta Riigikogu liikmed. On möödapääsmatult vajalik, et erakondade sanktsioneerimine, sealhulgas nende tegevuse sundlõpetamine, käiks rangelt kohtuliku menetluse kaudu. See aitab ära hoida, et erakonna laialisaatmine ei sõltuks poliitilisest suvast ega oleks ülemäära lihtne, sest sellisel juhul jõutaks üsna kiiresti poliitilise arvete klaarimiseni, mis on kokkuvõttes ohtlik Eesti põhiseaduslikule korrale.

**Hendrik Johannes Terras** küsis L. Oviirilt, et kas ta oskaks välja tuua või on tehtud analüüs, mida peaks täpselt muutma, et juba olemasolevaid seaduseid saaks paremini rakendada.

**Liisa Oviir** vastas, et sellest on olemas päris mitu ülevaadet. Ta tõi välja, et on ka ise allkirjastanud pöördumise põhiseaduskomisjonile, kus olid ära toodud nii suuremad ja põhimõttelisemad teemad, kui ka detailsemad väikesed parandused. Samuti on neid saadetud Vabariigi Valitsusele. Kui on tulemas mõni suurem muudatus või parandus, siis kõik need ei pruugi olla enam relevantset, aga näiteks need, mis ta eelnevalt nimetas, on üsna olulised tööriistad ERJK jaoks ja neid efektiivselt praegu kasutada ei saa.

**Mariko Jõeorg-Jurtšenko** täiendas seda poolt, mis puudutab erakonnaseaduse muutmist. Viimased kaks-kolm aastat on valitsus väga aktiivselt tegelenud erakonna seaduse muutmise eelnõu koostamisega ja olnud tihedas koostöös ERJKga. Eelnõu koostamine on selles mõttes väga hästi läinud, et näiteks soovitakse eelnõuga muuta regulatsiooni, mis puudutab keelatud annetuse tagastamist ja soovitakse anda ka täiendavaid tööriistu, et järelevalve oleks veelgi tõhusam. Ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on kirjas sellesisuline tegevus.

**Ants Frosch** märkis, et põhiseaduse § 48 lõige 3 ei räägi ainult erakondadest, vaid ka liitudest. Eestis on väga erinevaid kohalikke omavalitsusi ja väga erinevaid kohalikes omavalitsustes tegutsevaid valimisliituseid. Valimisliitude põhiline probleem on selles, et tegemist on juriidilises mõttes seltsinguga, kus vastutus praktiliselt puudub. Näiteid kohalike omavalitsuste korruptsioonist on palju. Ta juhtis tähelepanu, et antud teema raames ei saa rääkida ainult erakondadest, vaid ka valimisliitudest, sest reaalselt puutub kodanik sellega kokku, kuidas kohalikku omavalitsust juhitakse. Seal on ohud ebaeetilisteks hangete suunamiseks jne. See jääb tihti üleriigilise korruptsioonivastase võitluse joone alla ja seda ei pandagi tähele. Ta tegi ettepaneku jõuda ka liitude ehk konkreetset valimisliitude osas selle teema raames seisukohale.

**Urve Tiidus** tõi välja lause, et õiguskantsler juhtis tähelepanu asjaolule, et rikkumiste korral kohaldatavad meetmed peavad olema niivõrd tõhusad, et erakondadel ei tekiks kiusatust keelatud annetust vastu võtta. Tõhusate meetme defineerimisel oli väga palju juttu juriidilisest poolest, aga ta palus seda defineerida ka nii, et oleks aru saada, mis on täpselt see tõhus meede.

**Mariko Jõeorg-Jurtšenko** lausus, et tõhus meede on see, mis töötab. Tõhus meede võib olla ka väga erinevate meetmete kombinatsioon, mis oma koosmõjus töötab ja toimib. Kui vaadata erakonnaseadust ja seda regulatsiooni sealt, mis puudutab keelatud annetusi, siis erakonnaseadus tuleks vaadata üle selle pilguga, et menetlus oleks selline, et kõik need rikkumised tuleksid välja. Samuti võiks olla väga üheselt ära reguleeritud keelatud annetuse tagasi kandmine, et annetaja ei saaks tagasi oma keelatud annetust. Erinevate meetmete kombinatsioon annabki lõppkokkuvõttes tõhusa õigusraamistiku.

**Helir-Valdor Seeder** ütles, et kui rääkida proportsionaalsusest erakondade sundlikvideerimise puhul, siis on väga õige küsimus, et mis saab likvideerimise puhul edasi. Tema arvates tuleks see seaduse tasandil lahti kirjutada ja seda ei saa jätta ERJK või kellegi teise otsustada. Täna on see teoreetiline ja loosunglik Eesti seadusandluses, aga praktilist lahendust, mida seadus pakuks, ei ole. Ta küsis, kas külaliste hinnangul on vajalik need sätted seaduses välja töötada või mitte.

H.-V. Seeder lisas, et on räägitud palju, et ainult põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise korral võib kasutada sundlõpetamist, aga tuleks mõelda sellele, et kui näiteks ostetakse põhiseaduse muutused või põhiseadusliku korra muutmine ja sealjuures toimub see ilma vägivaldta, siis see peaks samuti sundlõpetamise alla minema. Ta tõi veel välja, et võib-olla ollakse liiga rahastamise kesksed. Nähakse probleemi ainult rahastamises. Mõne erakonna eesmärk võibki olla näiteks see, et Eesti riik ei peaks kuuluma Euroopa Liitu või Eesti peaks

hoopis liituma mõne teise riigiga. See on täiesti legaalne seisukoht, aga kui seda hakatakse ellu viima, siis on tema hinnangul samuti põhjust sellise erakonna sundlõpetamiseks teatud juhtudel. Ta küsis, kas need aspektid peaksid samuti olema seadusandluses kajastatud.

H-V. Seeder lausus, et tema arvates on kõige suuremaks praktiliseks probleemiks sidusorganisatsioonid, sest sundlõpetamisest räägitakse ikkagi väga teoreetilises võtmes. Sidusorganisatsioonide puhul on probleem selles, et teised organisatsioonid võtavad erakonna funktsiooni üle. Seda on juba Eesti poliitikas nähtud. Juriidilise isikuna hakatakse koordineerima rahastust ja otsustama. On ka muud küsimused valimiskampaania läbiviimise käigus ja rollis. Sidusorganisatsioonide määratlemine on väga oluline ja samuti ka valimisliitude määratlemine. See on palju praktilisem ja olulisem probleem Eesti poliitikas täna, kui erakondade sundlõpetamine. Tekib küsimus, et kui poliitik ehk füüsiline isik mõistetakse kriminaalkorras süüdi, siis peab ta oma parlamendi mandaadist või ministrikohast loobuma, aga kui erakond mõistetakse kollektiivselt kriminaalselt süüdi, siis võib ta riigi juhtimisega jätkata. Ühiskondliku moraali ja usalduse seisukohast on see väga põhjendatud küsimus.

H.-V. Seeder sõnas, et tema arvates ei ole probleem kohtu registriosakondades ainult erakondade sundlõpetamise puhul, vaid ka erakondade algatamise puhul. Kontroll on täna ebapiisav. Erakonda võib alustada ilma sisulise kontrollita. On olnud juhtumeid, kus näiteks Isamaa liige on esitatud ühe teise erakonna asutamisel asutajaliikmete hulka. Selle tulemusena on see inimene Isamaa erakonnast välja arvatud, aga tegelikult Isamaale pole inimene lahkumisavaldust teinud. Kui inimene protesteeris selle vastu, siis öeldi, et on võimalus esitada lahkumisavaldus ja minna teise erakonda. Inimene ütles selle peale, et ta ei esita avaldust erakonda, kust ta pole kunagi lahkunud ja kelle liikmeks ta end endiselt peab. Kohtu registriosakond sellist asja ei kontrolli ja nad ei kontrolli, kas vajalikud 500 liiget on avaldanud tahet olla seal erakonnas või mitte. Nendele asjadele peaks rohkem tähelepanu pöörama.

**Liisa Oviir** ütles, et üks asi, mis talle kõrva jäi, oli see, et tuleb teha seadusandlik regulatsioon selles osas, kuidas toimetada edasi, kui mõni erakond on sundlõpetatud. Ta avaldas selles osas toetust. Seda ei tohiks näiteks jätta ERJK otsustada. Ühes erakonnaseaduse eelnõus oligi nii, et sidusorganisatsioonide teema jääb otsustada ERJKle, et milline on sidusorganisatsioon. Ta rõhutas, et ERJK on rakendusorgan. ERJK võtab selle, mida seadusandja on otsustanud ja rakendab seda ning seadusloomega ei saa ega tohi tegeleda. Ta arvas, et Eesti demokraatia on piisavalt küps, et selle teemaga praegu tegeleda. Sidusorganisatsioonide teema on samuti väga oluline ja seda on ka ERJK toonud korduvalt välja. Sidusorganisatsioonideks loetakse neid organisatsioone, mille on erakond loonud, mis tähendab, et ükski erakond pole ühtegi organisatsiooni loonud ja sidusorganisatsioonid praktikas pole ning see regulatsioon pole praktikas kordagi rakendunud. See on keeruline õiguslik küsimus, kuidas seda sidusorganisatsioonide teemat lahendada. Kui seadusandja arvab, et see peaks olema ja tema arvates see pigem võiks olla reguleeritud, siis peaks see olema sellisel viisil, et oleks ka päriselt töötav paragrahv.

L. Oviir lisas veel, et rahvusvahelised organisatsioonid on üldiselt seda meelt, et demokraatlikus ühiskonnas pigem peaks olema vägivald sundlõpetamise alusena. Veneetsia Komisjon on ka eraldi välja toonud, et mittevägivaldne riigikorra lõpetamine ei tohiks olla selleks aluseks. Selles osas on erinevad regulatsioonid erinevates riikides. Näiteks Saksamaa põhiseaduses on paar paragrahvi, mis ütlevad, et neid ei tohi üldse muuta. Kui keegi üritaks neid muuta ka vägivaldalt viisil, siis oleks see juba piisav alus erakonna lõpetamiseks. Ta tõi kokkuvõtteks selle õigusliku küsimuse muutumisel ajas näite, kuidas Saksamaal sundlõpetati 1953. aastal üks erakond, sest erakonna eesmärgid ei vastanud sel hetkel Saksamaa eesmärkidele ja demokraatia säilitamisele. 2017. aastal tehti sarnastel asjaoludel teistsugune otsus, kus erakonda ei sundlõpetatud, sest erakonna toetus oli 2,2%, mida hinnati niivõrd väikseks, et reaalset ohtu see Saksamaale kujuta ei saa. Ümbruses on palju näiteid ja



praktikaid, millest tasub õppust võtta, kui selle regulatsiooniga soovitakse edasi minna. Tõsi on samas see, et on olemas juba alus, mille puhul saab sundlõpetada erakond, aga järgmine etapp peaks olema see, et ka seadusandlikult oleks toodud reaalsed tegevused, mida tehakse, kui sundlõpetamine peaks läbi viidama.

**Olari Koppel** sekundeeris H.-V. Seederi ja A. Froschi arvamustele, et kui erakond sundlõpetatakse, siis kuidas rakenduslik pool välja nägema peaks. Kui on olemas ikkagi 5000 või 15 000 inimest, kes on olnud ühes erakonnas, mida siis enam kohtuotsusega ei ole, siis mis saab edasi. Oleks naiivne arvata, et need inimesed ei asutaks järgmisel päeval uut erakonda. Sama olukord või isegi veel segasem on olukord seltsingutega ehk kohalike valimisliitudega. Samad inimesed võivad olla ühel päeval ühes valimisliidus ja järgmisel päeval uues valimisliidus. Peaks jääma ruumi seaduse sisustamisele, aga ka valijate usaldamisele. Kui Riigikohus on ühe erakonna sundlõpetanud, sest erakond soovib vägivaldselt riiki kukutada või on korruptandid, siis protsess ja signaal peaks olema ühiskonnale selline, et järgmistel valimistel sama seltskond ei saaks uuesti mandaati. Tuleks mõelda, et kuidas ära hoida seda, et kurjategijad võimul ei oleks, aga seda ainult õiguslike vahenditega tõenäoliselt saavutada ei õnnestu.

**Jaak Valge** lausus, et Eestil on ka oma näiteid ja ei pea ainult teiste riikide pealt õppima. Eestis on erakondade sundlõpetamisi toimunud mitmel korral. Esimesena lõpetati Eestimaa Kommunistlik Partei (EKP) aastal 1918, sest nende programmiliseks eesmärgiks oli Eesti Vabariigi likvideerimine. Ka hiljem neid ei legaliseeritud, sest nad ei olnud valmis seda punkti oma programmist välja võtma. 1933. aasta augustis peatati Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu tegevus ja seda tehti poliitilistel põhjustel, mitte põhjusel, et nad oleksid kuidagi rikkunud ühiskondlikku rahu. Samas ei olnud Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu puhul tegu erakonnaga, vaid poliitilise organisatsiooniga. Kui 1933. aasta oktoobris üldine kaitse seisukord likvideeriti, siis organiseeriti end uuesti ja vahepealne aeg oli nende populaarsust järsult kasvanud. See nüanss võib kõne alla tulla ka kaasajal sundlikvideerimise korral. 1934. aastal sundlikvideeriti korraga kõik erakonnad autoritaarsele korrale ülemineku tõttu. Seega on Eestil väga laiaulatuslik sundlõpetamise kogemus, mis küll pole positiivne ja ajalugu võiks teha ettevaatlikuks.

J. Valge lisas, et EKRE suhtub korruptsiooni ja keelatud annetustesse ebatolerantselt. Annetuste osas on väga tihe sõel, niiet erakonnal ei ole põhjust midagi karta. Samas on põhjust karta demokraatliku riigi kodanikena. Kui sätestada sundlõpetamine korruptsioonikuritegude korral, siis peaksid vastavad sätted olema väga detailselt sõnastatud, et neid kuidagi subjektiivselt tõlgendada ei saaks. See oleks juba eraldi arutelu ja selle vastu EKRE ei ole. Poliitilistel põhjustel ollakse erakondade sundlõpetamise vastu, kui erakonna poliitika jääb põhiseaduse raamidesse või on tegemist põhiseaduse muutmisega põhiseaduses sätestatud tingimustel.

**Anti Allas** ütles, et lihtsa inimese vaatest tundub olukord selline, et erakond jõuab olukorda, kus teda saab korruptsiooni eest karistada, siis, kui keegi konkreetne inimene juhtorganiseerib teo toime. Tunduks loogilisem tegeleda esmajärjekorras otsuste inimestega, sest erakonna karistamine tervikuna on keeruline ja arusaamatu on, et sellest järgmine samm oleks juba erakonna sundlõpetamine.

**Timo Suslov** ütles, et ei kujuta seda hästi ette, et seadusesse pannakse sundlõpetamine väga täpselt kirja. Probleem on kindlasti olemas. Tegelikult juba samme tehakse ning erakonnaseadus on varsti Riigikogusse menetlusse tulemas. Ollakse teel sinna, et regulatsioonid oleksid tõhusad ja selliseid rikkumisi toime ei pandaks.

**Hendrik Johannes Terras** tänas kõiki arutelu eest. Ta märkis, et Justiitsministeerium on välja töötamas erakonnaseaduse muudatusi ja selle arutelu sisu edastatakse neile, et siit mõtteid kaasa võtta.

### 3. Info ja muud küsimused

Infot ja muid küsimusi ei olnud.

(allkirjastatud digitaalselt)  
Hendrik Johannes Terras  
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)  
Sten-Kristjan Nurk  
protokollija