



ÕIGUSKANTSLER

ETTEKANNE nr 2

Tallinn

06. september 2005

Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavate sätete põhiseaduspärasuse kohta

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse¹ § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud Euroopa Parlamendi valimise seadust², kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust³ ja Riigikogu valimise seadust⁴, teen õiguskantsleri seaduse § 1 lg 2 ning põhiseaduse § 139 lg 2 ja § 141 lg 2 alusel ettepaneku:

analüüsida poliitilise reklaami piiramise küsimust uuesti ning muuta kehtivat regulatsiooni, silmas pidades Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhimõtteid.

Leian, et nimetatud seaduste kooskõla põhiseadusega on kaheldav osas, milles need keelustavad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami täielikult ning näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale.

Oma seisukohta põhjendan järgmiselt.

FAKTILISED ASJAOLUD

1. 09.06.2005 võttis Riigikogu vastu ja 20.06.2005 kuulutas Vabariigi President otsusega nr 863 välja Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse. Muutmise seadus avaldati Riigi Teatajas 30. juunil 2005.⁵ Kõiki nimetatud seaduseid täiendati aktiivse agitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustava sättega ning nähti ette vastutus poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale. Seadus jõustati üldises korras, st kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID

2. Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 5¹, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 6¹, Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 5¹:

¹ RT I 1999, 29, 406; ...; 2003, 23, 142.

² RT I 2003, 4, 22; ...; 2005, 37, 281.

³ RT I 2002, 36, 220; ...; 2005, 37, 281.

⁴ RT I 2002, 57, 355; ...; 2005, 37, 281.

⁵ RT I 2005, 37, 281.

"§ ... Poliitilise välireklaami keeld

Üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, [valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku] või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam on aktiivse agitatsiooni ajal keelatud."

3. Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 71¹, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 67², Riigikogu valimise seaduse § 73²:

"§ ... Poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumine

(1) Poliitilise välireklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumise eest - karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, - karistatakse rahatrahviga kuni 50 000 krooni.

(3) Poliitilisele välireklaamile kehtestatud nõuete täitmata jätmise või kehtestatud piirangutest üleastumise eest vastutavad reklaami avalikustajatena käesolevas seaduses sätestatud korras:

1) reklaami tellija, kui tema tellitud reklaam rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid, välja arvatud käesoleva lõike punktides 2 ja 4 sätestatud juhtudel;

2) reklaami vahendaja või tootja, kui tema tegevus rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid;

3) reklaami avalik esitaja, üldsusele näitaja või üldsusele ülekandja, kui tema tegevus rikub käesoleva seadusega reklaami avalikustamisele kehtestatud piiranguid;

4) käesoleva lõike punktides 1-3 nimetatud reklaami avalikustajad solidaarselt, kui nende tegevus rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid ning nende eraldi vastutust ei ole võimalik tuvastada.

(4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud väärteole kohaldatakse karistusseadustiku (RT I 2001, 61, 364; 2002, 86, 504; 82, 480; 105, 612; 2003, 4, 22; 83, 557; 90, 601; 2004, 7, 40; 46, 329; 54, 387; 56, 401; 88, 600; 2005, 20, 126) üldosa ja väärteomenetluse seadustiku (RT I 2002, 50, 313; 110, 654; 2003, 26, 156; 83, 557; 88, 590; RT III 2004, 9, 96; RT I 2004, 46, 329; 54, 387 ja 390; 56, 403) sätteid.

(5) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on politseiprefektuur.

(6) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud väärteoasju arutab maa- või linnakohus."

ÕIGUSKANTSLERI HINNANG

I Piiratud põhiõigused

4. EPVS-s, KOVVS-s ja RKVS-s sisalduvad aktiivse valimisagitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustavad sätted ning normid, mis näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, võivad piirata mitmeid põhiõiguseid: põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, §-s 32 ette nähtud omandiõigust ning põhiseaduse §-s 45 sisalduvat väljendusvabadusest hõlmatud poliitilist sõnavabadust. Samuti võib piirangutes näha riiveid valimisõigusele (riigi tasandil põhiseaduse §-d 57 ja 60, kohaliku omavalitsuse tasandil põhiseaduse § 156) ning erakonnapõhiõigusele (põhiseaduse § 48 lg 1 lause 2). Mõõnan, et

vaidlusalused sätted võivad riivata ka teisi põhiõigusi, näiteks § 19 lõikes 1 sätestatud eneseteostusvabadust ning üldise vabadusõigusega hõlmatud lepinguvabadust.

5. Põhiseaduse § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega. "Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt."⁶ Välireklaami piirangud mõjutavad ebasoodsalt (vähemalt välimeediaettevõtete osas) ettevõtlusvabadust. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille kitsendamine on võimalik seadusega, mis peab sätestama selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

6. Põhiseaduse § 32 lõike 2 kohaselt on igapähe õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Poliitilise välireklaami piirangud riivavad ehitiste, ühistranspordivahendite, taksode ja muu sellise, mida on võimalik kasutada välireklaamikandjana, omanike õigust vabalt otsustada nende kuuluva omandi valdamise ja kasutamise üle. Omandiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille kitsendamine on võimalik seadusega; seejuures täpsustab põhiseadus, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

7. Poliitilise välireklaami keelustamisega piiratakse ka põhiseaduse § 45 lõikest 1 tulenevat väljendusvabadusõigust, kuna väljendusvabadusõigus hõlmab igasugust väljendusvormi: igapähe on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Väljendusvabadus hõlmab sõnavabadust, mida peetakse demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks. Sõnavabaduse läbi tagatakse arvamuste pluralism nii üldisemalt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka kitsamalt poliitiliste vabaduste teostamisel. "[K]ommunikatsioonivabadus on demokraatliku ühiskonna toimimise üheks eeltingimuseks [...]".⁷ "[S]õnavabaduse põhimõte on demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu tagatis ning seeläbi üks olulisemaid sotsiaalseid väärtusi."⁸ Nimetatud õigus on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus, st seda võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks.

8. Lisaks riivab poliitilise välireklaami piirang põhiseaduse §-dest 57, 60 ning 156 tulenevat valimisõigust, mis on peamiseks vahendiks, mille kaudu rahvas saab ühiskonnaasjade otsustamises kaasa rääkida (sh osaleda riigivõimu teostamisel põhiseaduse § 1 lg 1 ja § 56 p 1 mõttes). Välireklaami kaudu saavad kandideerijad kommunikeerida oma ideid ja arvamusi elektroaadile (passiivse valimisõiguse riive) ning vastavalt on välireklaam valijaskonnale teabeallikas, mille põhjal teha konkreetseid valimisotsustusi (aktiivse valimisõiguse riive). Demokraatia põhimõte ei välista subjektiivsete valimisõiguste "mõistlikku piiramist"⁹.

9. Et valimisõiguse realiseerimist võib vaadelda erakonnapõhiõiguse peamise eesmärgina üldise eneseteostusvabaduse kõrval, riivavad poliitilise välireklaami piirangud aktiivse valimisagitatsiooni ajal ka põhiseaduse § 48 lõike 1 lausest 2 tulenevat erakonnapõhiõigust,

⁶ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

⁷ RKTko 05.12.2002, nr 3-2-1-138-02, p 9.

⁸ RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97, p 1.

⁹ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 21.

täpsemalt selle osiseks olevat erakonna tegevusvabadust. Erakonnapõhiõigust piirata võimaldavad sätted sisalduvad põhiseaduse § 48 lõigetes 2–4, § 30 lõikes 2, § 124 lõikes 3 ja §-s 130.

10. Seda, et piirangud valimiskampaaniatele (sh nt maksimaalsete kulutuste piiri määramine) piiravad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõnavabadust (iseegi kui piirangud kehtivad üksnes valimiste ajal) ning konventsiooni lisaprotokoll nr 1 artiklis 3 sätestatud õigust vabadele valimistele, on toonitanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Seejuures on rõhutatud nende kahe õiguse omavahelist tihedat seost ja poliitilise debati vabaduse olulisust (sh eriti valimiste eelsel ajal).¹⁰

II Põhiõiguste piiramise põhiseaduspärasus

11. Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseid on seadusandja õigustatud piirama üldistes huvides eesmärkide nimel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõiguseid võib kitsendada sättes loetletud eesmärkidel. Kõiki põhiõiguseid (sh kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga ja seadusereservatsioonita põhiõiguseid) võib piirata juhul, kui seda tingivad muud põhiseaduslikud väärtused või mõni muu põhiõigus.

12. Põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärase.

2.1. Formaalne põhiseaduspärasus

13. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks põhiseaduse § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist.

14. Käesoleval juhul on reklaamipiirangud kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega, mis on avaldatud Riigi Teatajas. Seepärast analüüsin järgnevalt poliitilise välireklaami keelustamist käsitleva regulatsiooni vastavust õigusselguse põhimõttele.

15. Põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõte, mis väljendab arusaama, et "[õ]igusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik "peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu." (*EIÕK otsus 27. oktoobrist 1978 kohtuasjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik*)."¹¹ "[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäht

¹⁰ Euroopa Inimõiguste kohtu 19.02.1998 otsus *Bowman v. Ühendatud Kuningriik*, punktid 33 ja 42. Sõnavabaduse ja õiguse vabadele valimistele tihedale seotusele on viidatud ka näiteks 17.06.2004 otsuses *Ždanoka v. Läti*, p 85: "In protecting "the free expression of the opinion of the people", Article 3 of Protocol No. 1 is actually based on the idea of political pluralism."

¹¹ RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 31.

riigivõimu omavoli eest"¹² ning on seega vastuolus põhiseaduse § 13 lõikega 2. "Eriti oluline on õigusselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasnedda kriminaalõiguslikud tagajärjed."¹³

16. Õigusselguse põhimõttega seondub ka üldise seadusereservatsiooni osiseks olev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ise ära otsustama. Riigikohus on viidanud Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasusele *Malone v. Ühendatud Kuningriik* (1984), kus märgiti, et seadus peab "[...] määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest."¹⁴ "Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatud jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta."¹⁵

17. Avaldajad on leidnud, et poliitilist välireklaami keelustav regulatsioon ei ole piisavalt õigusselge, sisaldades ebaselgeid määratlusi ("välireklaam" ja "muu poliitiline välireklaam"). Antud mõisted on jäetud seaduserakendaja sisustada. Seejuures heidetakse ette, et on võimalik, et praktikas lähtutakse kohaliku omavalitsuse reklaamimajandust reguleerivatest õigusaktidest, st õigusaktidest, mis on õigusjõult hierarhiliselt allpool seadusest.

18. EPVS, KOVVS ega RKVS ei defineeri otseselt välireklaami ega poliitilise välireklaami mõistet, tuues küll loetelu näidetest, mida sellena käsitleda, jättes mõiste sisu siiski avatuks: "Üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, [valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku] või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam [...]". Ka ei ole välireklaami mõistet avatud muudes seadustes. Välireklaami mõistet kasutatakse (sh ka defineeritakse) aga kohalike omavalitsuste reklaamialastes õigusaktides (nt Tallinna Linnavolikogu 12.12.2002 määrusega nr 73 kinnitatud "Tallinna linnale kuuluva ehitise pinna reklaamialaseks tegevuseks kasutusse andmise korra" p 4.7). Reklaami üldise määratluse annab reklaamiseadus¹⁶ (§ 12 lg 1 p 8, § 21 lg 2 p 2 siiski kasutavad mõistet "väli(s)reklaam" seda defineerimata).

19. Et valimisseadustes puudub (poliitilise) välireklaami mõiste ammendav määratlus ning valimisseadustes puudub ka delegatsiooninorm kohalikele omavalitsustele selle sisustamiseks (konstitutsionaalses seaduses oleks selle lubatavus ka põhiseaduslikult küsitav), siis on tegu määratlemata õigusmõistega.

20. Määratlemata õigusmõistega on tegemist, kui õigusnorm piiritleb õigusliku tagajärje eelduseks olevad abstraktsed koosseisulised tunnused väga üldiselt. Normi abstraktselt määratletav materiaalne sisu tuleb igal konkreetsel juhul täpsustada. See tähendab, et enne määratlemata

¹² RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

¹³ RKEKo 28.02.2002, nr 3-1-1-117-01, p 12.

¹⁴ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1.

¹⁵ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

¹⁶ RT I 1997, 52, 835; ...; 2005, 2, 4.

õigusmõistet sisaldava normi rakendamist tuleb normi tõlgendada – mõiste sisule tuleb anda piirid ja mõõdetavad tunnused, et seda oleks võimalik seostada konkreetsete eluliste asjaoludega.¹⁷ Määratlemata õigusmõistete tõlgendamisel tuleb arvestada valdkonna eripära (kõnealusel juhul nt piiratavate põhiõiguste – sõnavabaduse, valimisõiguse jne – olulisusega), seadusandja antud juhtnõridega (kõnealusel juhul nt sätetes esitatud näidisloeteluga) ning kasutada asjakohaseid tõlgendamismeetodeid (grammatiline jne).¹⁸ Kindlasti on konkreetsetel juhul abiks ka kohalike omavalitsuste poolt määrustes sätestatu. Siinkohal siiski rõhutan veelkord, et viimaseid ei saa käsitleda siduvate ega ammendavate definitsioonidena.

21. Määratlemata õigusmõisteid kasutatakse õigusaktides eesmärgiga tagada regulatsiooni paindlikkus ja vastavus elusituatsioonide mitmekesisusele. Esmapilgul näib püüdlus kõiki olukordi äärmise detailsusega õigusaktides sätestada igati vajalik ja õige. Mõnikord on see äärmiselt raske või isegi võimatu. Liialt detailne regulatsioon ei pruugi vastata ka õiguse ja ühiskonna kõikidele vajadustele ja arengutele. Pigem võib see takistada õiglase lahenduse saavutamist konkreetsetel juhul. Seepärast ei saa määratlemata õigusmõistete kasutamist iseenesest taunida. Loomulikult sõltub määratlemata õigusmõistete kasutamise lubatavus ja vajalikkus ka konkreetsest reguleeritavast valdkonnast.

22. Kaitsmaks seaduste, sh neis sisalduvate sanktsioonide rakendajaid ning vältimaks mõjutamiskatseid ja asjatuid süüdistusi täidesaatva (ja ka kohtu-) võimu sekkumisest valimiste protseduuri, on ulatusliku kaalutusõiguse või hindamisruumi jätmise valimisseadustes ebasoovitav. Viimane ei tähenda, et piiratud ulatuses ei oleks see siiski mõeldav. Probleemne võib olla eeskätt just määratlemata õigusmõistete sidumine karistusõigusliku sanktsiooniga.

23. Seadusandja on normides sätestanud näidisloetelu objektidest, mida tuleb käsitleda "poliitilise välireklaamina". Olen seisukohal, et sätetes loetlemata juhtumeid tuleb tõlgendada normis esitatud näidete valguses. Kindlasti tuleb tõlgendamisel arvestada ka piiratavate põhiõiguste olulisust demokraatlikus ühiskonnas ning piirangute eesmärki ja sellest tulenevat seaduse mõtet. Eeskätt peaks poliitilise välireklaami mõistet tõlgendama kitsendavalt, sest vastasel juhul oleksid tulemuseks ebamõistlikud põhiõiguste piirangud, mis ebademokraatlikult pareeriksid arvamuste ja info vaba levitamist. Siiski tuleks kaaluda just karistusnormide üksikasjalikumate sätestamist.

24. Kõnealuste normide põhiseaduspärasuse hindamisel ei ole vähetähtis siinkohal ka korrata asjaolu, et piirangud ei ole üldised, vaid kehtivad üksnes teatud piiratud ajaperioodi jooksul vahetult enne valimisi.

¹⁷ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 68–70.

¹⁸ Vt nt RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, punktid 16 ja 20: "Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhistele ja eesmärkidele abil. Seega tuleb [...] määratlemata õigusmõiste – lisatud täiendus] sisustada vaadeldava volituskorralduse eesmärgi kaudu ehk püüda välja selgitada, mis oli seadusandja eesmärk kohaliku omavalitsuse volitamisel [...] Delegatsiooninormist tuleneva pädevuse rakendamisel peab kohalik omavalitsus silmas pidama erinevate huvide, väärtuste ja õiguste tasakaalustamise vajadust ning volitatud seadusandluse teostamisega põhiõigustele asetatud piirangute proportsionaalsust."

25. On avaldatud kahtlust, et poliitilise välireklaami piirangutega piiratakse samas ka avaliku koosoleku vabadust. Olen seisukohal, et poliitilist välireklaami ja avalikku koosolekut ei saa võrdsustada. Olen ka varem korduvalt rõhutanud,¹⁹ et nii nagu poliitilise välireklaami mõistet nii ka avaliku koosoleku mõistet tuleb seaduserakendajal tõlgendada kitsendavalt, arvestades piiravate põhiõiguste olulisust ning silmas pidades avaliku koosoleku seaduse eesmärki ja mõtet.

26. Õigusakti ei saa käsitleda põhiseadusevastasena, kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik välja selgitada kehtiv käitumisjuhised. Riigikohus on pidanud oluliseks kehtiva õigusnormi leidmiseks seadusandja tahte väljaselgitamist, milleks tuleb kasutada erinevaid tõlgendusviise.²⁰ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et "[e]rinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse."²¹

27. Rõhutan, et tegu on poliitilise kultuuri ning kandideerijate hea- või pahatahtlikkuse küsimusega, kas nad soovivad täidesaatva võimu esindajaid panna keerulistesse mitmetitõlgendatavatesse olukordadesse või mitte ning n.ö kombata (teadlikult) lubatava käitumise piire. Kehtestatud piirangutest kinni pidades ning veidi ebaselgetes situatsioonides ametivõimudega koostööd tehes saab võimalikke probleeme praktikas vältida juba eos.

2.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

28. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning põhiseaduse § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. Riive materiaalse õiguspärasuse eelduseks on ka kooskõla õiguspärase ootuse printsiibiga.

29. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud proportsionaalsuse kontrollimise testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi

¹⁹ 07.10.2002 Riigikogus Riigikogu liikmete A. Herkeli ja J. Leppiku arupärimisele vastates seoses Falun Gongi juhtumiga; käesoleva aasta juunis Riigikogu liikme Eiki Nestori kirjalikule küsimusele vastates seoses loomakaitseorganisatsiooni PETA meelevaldusega.

²⁰ RKHKo 06.11.2003, nr 3-3-1-72-03, punktid 15 ja 16: "Samas on seaduse tekst vaid lähtekohaks seadusandja tahte ja sellest tuleneva õigusnormi sisu väljaselgitamisel. Seadusandja tahte väljaselgitamise edasisel täpsustamisel tuleb kasutada lisaks nii klassikalisi tõlgendusviise, nagu teleoloogiline, süstemaatiline, ajalooline kui ka vajadusel muid täiendavaid tõlgendusargumente. Selliste tõlgendusargumentide kasutamise vajalikkus ei piirdu ainult olukordadega, kus sätte tekst on mitmetimõistetav. Muude tõlgendusviiside kasutamine on vajalik ja õigustatud ka seal, kus sätte tekst on esmapilgul üheselt mõistetav, kuid tekivad põhjendatud kahtlused, kas seadusandja tahe oli suunatud nimelt sellise tõlgendustulemuse saavutamisele, milleni viib sätte grammatiline tõlgendamine. Muude tõlgendusviiside kasutamine võib viia sellise tulemuseni, kus seadusandja tahe ning seega ka sätte mõte võivad oluliselt erineda ainult seadusesätte keelelisel tõlgendamisel saadud tulemusest. Kuid ka siis ei ole tegemist *contra legem* tõlgendusega, sest tegelikult kehtivat õigusnormi ei tohi samastada seaduse tekstiga (sättega). Järelikult ei tähenda vajadus kasutada tõlgendamisel Põhiseadusest tulenevaid argumente alati, et seadusandja tahtele mittevastav seadusetekst tuleb igal juhul tunnistada põhiseadusevastaseks ja jätta kohaldamata."

²¹ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

saavutamist. Vaieldamatult eaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Vajalikkuse kriteerium proportsionaalsuse hindamisel tähendab, et eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.²²

30. Kui piirang osutub ebasobivaks või mittevajalikuks, puudub vajadus hinnata selle vastavust järgnevalt vajalikkuse ja/või mõõdukuse kriteeriumile.

2.2.1. Piirangute eesmärk

31. Poliitilise välireklaami piirangute eesmärgina toodi "Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu" seletuskirjas²³ välja vajadus vältida praktikas esinenud gigantomaaniat nii kasutatavate reklaamikandjate suuruse kui mahu osas. See omakorda aitaks kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele:²⁴

1. vähendada valimiskampaaniate kulusid (sh suurendaks erakondade rahastamise läbipaistvust, kuna soov varjata kampaaniakulusid väheneks);
2. vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, mis tagaks paremini kandidaatide võrdsuse;
3. suurendada valimiskampaania läbiviimisel sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu (sunniks kandidaate tegelema sisulisema teavitustööga);
4. vabastada nn avalikku ruumi (kaoksid varasemates valimiskampaaniates tuntuks saanud majasuured valimisplakatid ning valimatu plakatite kleepimine majaseintele ja plankudele);
5. vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna.

32. Märgin, et viimati nimetatud kaks eesmärki on omavahel lahutamatult seotud – avaliku ruumi vabastamine (eesmärk nr 4) aitab omakorda vältida võimalikke välireklaamiga kaasnevaid üldsuse negatiivseid emotsioone ehk vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse võimalikku vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna (eesmärk nr 5).

33. Minu hinnangul võib toodud eesmarke pidada legitiimseteks ja kaalukateks, kuna need on kõik seotud valimisõiguse üldpõhimõtetega ning seega ühel või teisel moel tagasiviidavad ka

²² RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

²³ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 30.06.2005, nr 620 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

²⁴ Taolisi eesmarke toodi välja ühel või teisel kujul ka nii antud eelnõu kui ka teiste punktis 67 nimetatud valimisreklaami piiravate eelnõude arutelude käigus Riigikogus.

demokraatia põhimõtte (põhiseaduse §-d 1 ja 10), mida tuleb pidada väga oluliseks põhiseaduslikuks väärtuseks (põhiseaduse materiaalne printsiip).

34. Nii aitavad valimiskampaaniate kulude ja raha osakaalu vähendamine võimu saamisel tagada avaliku võimu läbipaistvust ja legitiimsust. Samuti kindlustavad nimetatud eesmärgid valimisõiguse lahutamatuks osaks olevat kandideerijate ja kandidaatide ülesseadjate (sh erakondade) formaalset võrdsust. Antud nõue tuleneb valimiste ühetaolisuse põhimõttest (põhiseaduse § 60 lg 1 ja § 156 lg 1), mis nõuab võrdseid võimalusi nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.²⁵

35. Riigikohus on rõhutanud, et "[d]emokraatia 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."²⁶ Seega valijate teadlikkuse tõstmisele suunatud efektiivne teavitamistöö ning valimisaktiivsuse suurendamisele pühendatud meetmed, mis peaksid omakorda kaasa aitama esindusorganite representatiivsuse (eri ühiskondlike vaadete esindatuse) tõusule²⁷, on äärmiselt olulised ja vajalikud demokraatia kindlustamiseks.

36. Viimast aspekti silmas pidades tuleb rõhutada ka, et valimisaktiivsus on Eestis olnud valimistel madal: 2004. a Euroopa Parlamendi valimistel 26,83%, 2003. a Riigikogu valimistel 58,24%, 2002. a kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel 52,5%.²⁸ Seetõttu on jätkuva nn rahva võimust võõrandumise, hääletamisaktiivsuse languse ja selle tulemusel esindusorganite ebapiisava representatiivsuse vältimine äärmiselt oluline.

37. Seega, nagu eelpool ka märkisin, on poliitilise välireklaami piirangute kehtestamise aluseks olnud eesmärgid legitiimsed. Neil eesmärkidel on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguste piiramine (ettevõtlusvabadus, omandiõigus) kindlasti lubatav. Ka kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga väljendusvabadusõigust võib eelnimetatud eesmärkidel piirata, kuna need on mahutatavad klauslite "avalik kord" ja "teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse" alla. Pealegi, üldtunnustatud põhimõtte kohaselt võib kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõiguseid piirata ka juhul, kui seda tingivad teised põhiõigused või muud põhiseaduse materiaalsed printsiibid. Loetletud eesmärkide taga seisavad ning neid on võimalik seostada põhiseaduslike väärtustega. Väljendusvabadusõiguse piiramise lubatavuse kohta öeldu kehtib ka valimisõiguse ja erakonnapõhiõiguse piiramise lubatavuse suhtes.

2.2.2. Sobivus

38. Sobivuse kriteeriumi lävi on madal – sobivaks tuleb lugeda iga abinõu, mis on vähemalt samm õiges soovitud eesmärgi suunas. Kuna antud juhul ei ole võimalik väita, et valitud vahend –

²⁵ Vt ka nt RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 19; 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 16; RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 16.

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

²⁷ Esinduskogu representatiivsuse põhimõtet põhiseadusliku väärtusena on käsitletud järgmistes lahendites: RKPJKo 04.11.1998, nr 3-4-1-7-98, p IV; 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 20 jj; RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 32 jj.

²⁸ Vabariigi Valimiskomisjoni andmed; kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vvk.ee/>.

välireklaami täielik keelustamine – ei võimalda üldse saavutada ühtegi loetletud eesmärkidest, on abinõu minu hinnangul sobiv.

2.2.3. Vajalikkus

39. Võimaliku muu meetmena, mis aitaks saavutada eelpool käsitletud eesmärke, kuid oleks sama efektiivne ja vähem koormavam, tuleks esiteks kõne alla poliitilise välireklaami keelustamise asemel selle piiramine.

40. EPVS, KOVVS ja RKVS muutmise seaduse eelnõu esitamisel ei nähtud eelnõus ette välireklaami täielikku keelustamist, vaid eesmärgiks seati selle piiramine. Seejuures sätestati välireklaami lubatav maht ning kohaliku omavalitsuse õigus määrata poliitilise välireklaami eksponeerimise kohad ja tingimused, kohustusega tagada kandideerijatele võrdsed võimalused.

41. Taoline regulatsioon on põhimõtteliselt võimalik, kuid oleks omakorda võinud kaasa tuua mitmeid probleeme, sh põhiseaduslikke. Näiteks konkreetne lahendus tõstataks küsimuse, kas kohalik omavalitsus võib määrata piirkondi üksnes munitsipaalomandi osas või võib piirata ka eraomandi kasutamist (silmas pidades põhiõiguste piiramise seadusereservatsiooni, võib viimane osutada põhiseadusevastaseks). Kohaliku omavalitsuse poolt antud valdkonna reguleerimine tooks kaasa probleemid üleriigilistel valimistel seoses kandideerijate võimaliku ebavõrdse kohtlemisega jne.

42. Seega ei pruugi eelkirjeldatud lahendus osutada asjakohaseks. Mõistagi sõltuks välireklaami piiramise (mitte keelustamise) põhiseaduspärasus konkreetsest regulatsioonist ning võimalik, et seda saaks sätestada viisil, mis oleks täielikus kooskõlas põhiseadusega.

43. Teiseks võimaluseks oleks valimiskampaaniate kulude ülemmäära seadmine või täpsem regulatsioon, mis mahus, millistes reklaamikanalites ja millise kogumaksumusega tohiks kandidaate ja nende vaateid propageerida.²⁹ Enne täpsema regulatsiooni sätestamist tuleks mõistagi teostada eelnev põhjalik õiguslik analüüs.

44. Leian, et valimiskampaaniate kulude maksimaalmäära sätestamine võib olla nii püstitatud eesmärkide saavutamiseks efektiivsem kui ka põhiõigusi vähem piiravam meede. Kindlasti sõltub valimiskampaaniakulude ülemmäära seadmise põhiseaduspärasus ka konkreetsest seatavast suurusest. Märgin lisaks, et valimiskampaaniakulude maksimaalmäära sätestamist kasutatakse ka teistes riikides.³⁰ Taolisele lahendusvariandile on viidatud ka Euroopa Nõukogu Ministrite

²⁹ Need lahendused on välja pakkunud näiteks Ü. Madise; vt: Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica eriväljaanne "Erakonnaõigus", 2003, lk 44.

³⁰ Vt Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee poliitikakomitee 04.05.2001 raporti "Poliitiliste erakondade rahastamine" lisa 1 "Poliitiliste erakondade rahastamine võrdlevas aspektis", kättesaadav arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm>. (01.07.2005). Kajastatakse eri riikide praktikat riigi poolt valimiskampaaniate kulude hüvitamisel ja piiramisel, nt Suurbritannias, Belgias, Prantsusmaal on kehtestatud range maksimaalsuurus valimiskuludele.

Komitee soovitus Rec(2003)4 liikmesriikidele üldiste reeglite kohta korrupsiooni vältimiseks erakondade toetamisel ja valimiste rahastamisel (artikkel 9).³¹

45. Eeltoodust tulenevalt leian, et valitud vahendi – poliitilise välireklaami keelamine – vajalikkus loetletud eesmärkide saavutamiseks on kaheldav. Võib olla põhiõigusi vähem piiravaid meetmeid, mis tagaksid seejuures kindlamalt taotletavate eesmärkide saavutamise.

2.2.4. Mõõdukus

(a) Riivet õigustavate põhjuste kaalukus ja valitud vahendi efektiivsus nende saavutamiseks

46. Eelpool esitatud poliitilise välireklaami keelustamise eesmärgid on kahtlemata olulised ning kantud demokraatia tugevdamise ideest. Tegu on põhiseaduslikku järku põhimõttega, mis on kaalukas ja igati toetamist vääriv argument (vt pikemalt punktid 33 jj).

47. Esmapiilgul näib, et poliitilise välireklaami keelustamine aitab tõepoolest vähendada valimiskampaaniate kulusid, vähendab raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel ning sunnib kandideerijaid tegelema enam sisulisema teavitustööga. Arvestades erakondade riigieelarvest rahastamise suurendamist, ei ole põhjendatud maksumaksja raha ülemäärane kulutamine reklaamile (etteheited reklaamiga tegelevate erafirmade "taskute täitmisest"), kui sellega kaasneva positiivse aspekti – valija parem informeeritus – saavutamine on pigem kaheldav, omades kohati isegi vastupidist negatiivset efekti (vt eesmärk nr 5). Reklaamiirangud vähendaksid kandideerijate rahavajadust, piirates nende omavahelist "võiduajamist reklaami osas"³². Reklaam on olnud suurimaid valimiskampaaniate kuluartikleid.³³

48. Kuigi mõningast positiivset mõju võib aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami keelustamine eelnimetatud eesmärkide saavutamisel tõepoolest omada, siis kahjuks tuleb möönda, et tegelikkus võib osutada teistsuguseks.

49. Et seadusega keelustatakse üksnes üks reklaamivorm – välireklaam –, siis võib "tegemata jäänud" poliitiline välireklaam lihtsalt üle kanduda teistesse reklaamikanalitesse. St tagajärjeks võib olla valimiskampaaniate kulude jäämine senisele tasemele ning pelgalt poliitilise valimisreklaami suurenemine teistes reklaamivahendites – ringhäälingus, trükimeedias, internetis, otsepostituses. Samuti võib välireklaami kampaania nihkuda ajaliselt lihtsalt varasemale perioodile enne keelu algusaega, mida käesolev kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste eelne aeg on ka kinnitanud. Siinkohal ei pea ma vajalikuks hakata sügavamalt analüüsima, kas välireklaam on oluliselt kallim või odavam, piiratum ressurss või mitte, enam või vähem valijate käitumist mõjutav võrreldes teiste nimetatud reklaamivormidega, kuna mitmete nüansside erinevuse tõttu ei

³¹ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies), Article 9: "States should consider adopting measures to prevent excessive funding needs of political parties, such as, establishing limits on expenditure on electoral campaigns."

³² Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica eriväljaanne "Erakonnaõigus", 2003, lk 44.

³³ Erakondade valimiskampaaniate kulude aruanded on kättesaadavad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: <http://www.vvk.ee/>.

ole nad otseselt võrreldavad (nt televisioon on ilmselt kõige piiratum ressurs, kuid samas kõige suurema auditooriumiga massimeedium³⁴). Siiski on ilmne, et üksnes ühe reklaamivormi keelustamine tõenäoliselt ei pruugi oluliselt aidata kaasa valimiskampaaniate kulude vähendamisele.

50. Ka ei pruugi poliitilise välireklaami keeld sundida kandideerijaid tegelema märkimisväärselt sisulisema elektoraadi teavitamisega. Kuigi välireklaam rõhub enamasti pigem visuaalsusele (fotode, loosunglausete jms eksponeerimine), kui sisulisele teavitustööle, siis ka näiteks trükiajakirjanduses, internetis ja posti teel levitatav reklaam ei pruugi oluliselt erineda sellest.

51. Poliitilise välireklaami keelustamine vahetult enne valimisi, kui on n.ö valimiste välireklaami tippaeg, tõepoolest vabastab avalikku ruumi valimise ajal. Ka on jätkuv nn rahva võimust võõrandumine ja hääletamisaktiivsuse langus Eestis kahtlemata probleem. Seetõttu on kõik meetmed, mis aitaksid valimisaktiivsust suurendada ja nimetatud suundumusi vähendada, äärmiselt vajalikud. Väidetavalt on massiivne välireklaam avalikus ruumis pälvinud avalikkuse pahameele ja süvendanud negatiivset suhtumist valimistesse ja poliitikasse üldiselt.

52. Siiski on kaheldav poliitilise välireklaami keelustamise efektiivsus ka kõnealuste eesmärkide saavutamisel. Esiteks võib poliitilise välireklaami keelustamisega kaasneda reklaami nihkumine varasemale perioodile ja/või suurenemine teistes reklaamivahendites. Taoline ümberorienteerumine võib sisuliselt tähendada, et avalik ruum on "hõivatud" lihtsalt varasemal perioodil ja et seni mittehäirinud reklaam teises reklaamikanalis muutub liialdatult häirivaks ka seal. Teiseks ei ole võimalik tõsikindlalt tuvastada ja ette ennustada seda, kas välireklaami keeld mõjutab valimisaktiivsust või mitte. Ka on võimalik negatiivne suhtumine millessegi, sh välireklaami alati väga subjektiivne.

53. Eeltoodust tuleneb, et **ei saa kindel olla, et valitud vahend on efektiivne meede vähendamaks valimiskampaaniate kulusid ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel. Samuti ei pruugi antud abinõu sundida kandideerijaid tegelema enam sisulisema teavitustööga, vabastada oluliselt avalikku ruumi ega suurendada poliitilise välireklaami vastu tekkinud üldsuse pahameele vältimise kaudu valimisaktiivsust.**

54. Rõhutan siiski, et lõplik hinnang abinõu efektiivsusele sõltub eeskätt praktikast – kampaaniate läbiviijate otsustest ja valijate käitumisest. Ka mõõnan, et välireklaami iseloomustab asjaolu, et seda ei ole võimalik erinevalt teistest teabe edastamise viisidest (nt raadio, televisioon, ajalehed) isiku soovil vältida või reguleerida – avalik ruum ümbritseb meid kõiki ning sellest ei ole võimalik kõrvale hoiduda. St välireklaam on teatud mõttes enam peale sunnitud kui teised reklaamivormid ja see võib tingida piiranguid, mis teiste reklaamivormide puhul ei ole mõeldavad.

³⁴ Vt TNS EMOR 12.12.2003: "Tele-ekraan avaliku arutelu areenina" (põhineb TNS Emori Teleauditooriumi Mõõdikuringul); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1138>.

(b) Põhiõiguste riive intensiivsus

55. Alahindamata omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse olulisust vabas ja demokraatlikus ühiskonnas, on poliitilise välireklaami keelustamise läbi riivatavad väljendusvabadus, valimisõigus ja erakonnapõhiõigus äärmiselt kaalukad põhiõigused. Seetõttu peab neile piirangute kehtestamiseks olema eriti olulised kaalutlused.

56. Esmapilgul võib väita, et välireklaami keelustamise puhul ei ole tegu intensiivse väljendusvabaduse riivega. Nimelt ei ole reklaam keelustatud, vaid üksnes piiratud, ja seda suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul – aktiivse valimisagitatsiooni ajal. Muul ajal on poliitiline välireklaam lubatud. Euroopa Inimõiguste Kohus on siiski rõhutanud, et sõnavabaduse riive intensiivsust see ei vähenda – valimiseelne aeg on äärmiselt oluline, kuna see on "[...] kriitiline periood, kui valijate meeled on fokuseeritud oma esindajate valimisele."³⁵ Kuna poliitilise reklaami potentsiaalne mõju on suurem just vahetult enne valimisi, siis antud argument ei vähenda seega oluliselt väljendusvabaduse riive intensiivsust.

57. Väljendusvabaduse piiramise vähesest intensiivsusest annab esmapilgul tunnistust ka asjaolu, et keelustatud on üksnes üks teabe edastamise kanal. Teised võimalikud kanalid oma poliitiliste vaadete väljendamiseks ja kommunikeerimiseks valijatele ning valijatel vastava teabe saamiseks on endiselt võimalikud. Tähelepanu tuleb pöörata siiski sellele, et kuigi välireklaam on üks vähim reklaamiks kasutatavatest meediumitest (välireklaami osakaal oli Eesti meediareklaamiturul 2004. a eri meediatüüpide lõikes vaid 6,6%, 2003. a moodustas välireklaami käive 6,2% meediareklaamituru kogukäibest)³⁶, siis perioodil 15.01.2003-01.03.2003 läbiviidud uuringute tulemused näitasid, et välireklaami osakaal valimisreklaamis üldiselt oli küllaltki suur – 38%³⁷.

58. Seega sekkumine väljendusvabadusõigusesse on intensiivne. See omakorda kasvab üle valimisõiguse ja erakonnapõhiõiguse küllalt intensiivseks riiveks, kuna takistab kandideerijatel ja erakondadel oma vaadete tutvustamist ja valijatel valiku tegemiseks vajaliku teabe saamist.

59. Kõrvapõikena möönan, et Euroopa Inimõiguste Kohus on öelnud, et kuigi vabade valimiste ja sõnavabaduse põhimõtte käivad reeglina käsikäes, siis teatud situatsioonides võivad need kaks õigust sattuda vastuollu ning võib tekkida vajadus kohaldada selliseid sõnavabaduse piiranguid enne valimisi või valimiste ajal, mis muudes tingimustes ei oleks aktsepteeritavad (nt kandidaatide võrdsuse tagamiseks).³⁸ Ka kõnealusel juhul on ühetaolisuse põhimõttest tulenev formaalse võrdsuse kaitse üheks poliitilise välireklaami keelustamise ja sellest tulenevalt poliitilise

³⁵ Euroopa Inimõiguste kohtu 19.02.1998 otsus *Bowman v. Ühendatud Kuningriik*, p 45.

³⁶ TNS EMOR 21.03.2005 "Eesti meediareklaamiturg kasvas ligi 10%"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1313>; 23.05.2004 "Balti meediareklaami turg 2003"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1187>.

³⁷ TNS Emori Reklaamipanuste uuringut ADEX (perioodil 15.01.2003-01.03.2003), kus on eristatud valimisreklaami maht meediatüüpide lõikes. Uuring esitati Riigikogu liikmete Jaanus Marrandi, Sven Mikseri, Olev Laanjärve, Mark Soosaare, Liina Tõnissoni, Harri Õunapuu, Peeter Kreitzbergi ja Robert Lepiksoni algatatud 593 SE "Ringhäälinguseaduse ja erakonnaseaduse muutmise seaduse" seletuskirja lõpus; kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

³⁸ Euroopa Inimõiguste kohtu 19.02.1998 otsus *Bowman v. Ühendatud Kuningriik*, p 43.

sõnavabaduse piiramise aluseks olevaks argumendiks. Nagu eelpool aga selgitasin, on valitud vahendi efektiivsus taotletava eesmärgi saavutamisel kaheldav (vt punktid 48 jj).

60. Arvestades asjaoluga, et poliitilise välireklaami keelustamist põhjendav üks argument on võimaliku avalikkuse meelepaha ja sellest tingitud poliitikas pettumise vältimine, tuleb ka mõnda, et Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et konventsiooni artiklist 10 tulenev sõnavabadus ei hõlma "[...] mitte üksnes niisugust "informatsiooni" ja "ideid", millesse suhtutakse soosivalt või mida loetakse mitteresolvavateks või erapooletuteks, vaid ka niisugust informatsiooni ja ideid, mis solvavad, šokeerivad või häirivad riiki või selle elanikkonna mistahes sektorit. Niisuguseid nõudeid seavad pluralism, tolerantsus ja sallivus, ilma milleta demokraatlikku ühiskonda ei ole olemas."³⁹ Poliitilisele sõnavabadusele kehtestatud piirangute põhjused peavad olema eriti kaalukad.⁴⁰

61. EPVS, KOVVS ja RKVS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgiti, et "[e]elnõu vastuvõtmine vähendab mõningal määral reklaamifirmade tulu, kuna reklaamifirmade teenistus valimiskampaaniate korraldamisest väheneb. Arvestades valimiste toimumise sagedust Eestis ning üldist majanduskasvu, ei oma käesoleva seadusega sätestatud piirangud reklaamifirmade tegevusele olulist mõju, ega põhjusta tööhõive vähenemist reklaamitööstuses."⁴¹

62. Nagu eelpool juba märkisin, siis perioodil 15.01.2003-01.03.2003 läbiviidud uuring näitas, et välireklaami osakaal valimisreklaamis oli küllaltki suur – 38%; välireklaami maht hinnakirjades oli uuritud perioodil 73% osakaaluga kogu välireklaami reklaamist. Seega ei ole võimalik nõustuda eelnõu seletuskirjas toodud väitega, sest reklaamikeeld mõjutab oluliselt reklaamiturgu välireklaamiga tegelevate ettevõtjate kahjuks, jättes nad ilma potentsiaalsest tulust. Vabanev ressursid võib üle kanduda teistesse reklaamikanalitesse. Nagu eelpool märkisin, ei ole kõik reklaamimeediumid ja seega sellega tegelevad ettevõtjad üheselt võrreldavad reklaami mõju, auditooriumi suuruse, ressursi piiratuse jms osas. Ka ei ole täpselt ennustatav kandideerijate käitumine. Siiski on selge, et reklaamiga tegelevate ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine võib tekkida. Sekkumine ettevõtlusvabadusse on intensiivne.

(c) Kokkuvõte

63. Eeltoodust tuleneb, et poliitilise välireklaami keelustamine riivab intensiivselt mitmeid eelloetletud kaalukaid põhiõigusi. Kuigi eesmärgid, mille nimel põhiõigusi piiratakse, on olulised, siis silmas pidades meetme vähest efektiivsust eesmärkide saavutamisel, võib valitud meede – poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal – osutada ka ebaproportsionaalseks kitsamas mõttes. Ehk teisisõnu **on kaheldav, kas antud abinõu on mõõdukas.**

³⁹ Euroopa Inimõiguste kohtu 07.12.1976 otsus *Handyside v. Ühendatud Kuningriik*, p 49.

⁴⁰ Euroopa Inimõiguste kohtu 23.04.1992 otsus *Castell v. Hispaania*, p 42. Televisioonis poliitilise reklaami keelustamise kohta vt ka Euroopa Inimõiguste kohtu 28.09.2001 otsus *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Šveits*.

⁴¹ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 30.06.2005, nr 620 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

2.2.5. Õiguspärase ootuse põhimõte

64. Õiguspärase põhimõtte sisuks ei ole eeldus, et igasugune õigusnorm ning sellest tulenevad õigused ja vabadused jäävad tähtajatult kehtima. Siiski peab regulatsiooni muutumisel olema jäetud piisav *vacatio legis*, et normiadressaatidel oleks piisavalt aega neile seadusega antud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning muudatuste tegemiseks oma tegevuses ja elukorralduses. "Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu."⁴²

65. Seega on antud juhul määrava tähendusega leida vastus küsimusele, kas muudatustega EPVS-s, KOVVS-s, ja RKVS-s on poliitilise välireklaami tellija, tootja või vahendaja õiguspärasest ootust piirangute puudumise kehtima jäämise suhtes põhiseadusevastaselt rikutud. Seejuures tuleb silmas pidada, et põhiseaduse § 108 kohaselt on reeglilik, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, st põhiseadus peab üldjuhul aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*-t. Pikema jõustumisaja vajalikkuse tõttu õigusakti põhiseadusevastaseks tunnistamiseks peavad seega olema olulised ja mõjuvad põhjused.

66. "Piisava aja" üle otsustades tuleb esmalt silmas pidada, et seadused ei keelusta poliitilist välireklaami üldiselt, vaid üksnes aktiivse valimisagitatsiooni perioodil. KOVVS § 6 lg 3 kohaselt loetakse aktiivse valimisagitatsiooni ajaks aega alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast (sama EPVS § 5 lg 3, RKVS § 5 lg 1). Käesoleval aastal toimuvate kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhul on kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks 11. september. Seega kuigi seadus jõustus üldises korras, siis realselt rakendub piirang alles antud momendist.

67. Järgnevalt tuleb arvestada, et tegu on valimisregulatsiooniga, mis puudutab esmajoones seaduse vastuvõtjaid endid – nende endi tegevust valimiskampaania läbiviimisel (mõjutades samas loomulikult ka reklaamiga tegelevaid ettevõtjaid ja teisi Riigikogus mitteeesindatud võimalikke kandideerida soovijaid). Seejuures ei ole tegu esimese ja ainsa katsega valimisreklaami piirata. Nii näiteks oli Riigikogu menetluses mitu vastuvõetud seadusega konkureerivat eelnõu, mis püüdsid poliitilise välireklaamiga seotud piiranguid reguleerida:

1. Isamaaliidu fraktsiooni algatatud 234 SE "Valimisseaduste ja rahvahääletuse seaduse muutmise seadus poliitreklaami ja valimiskampaania kulude piiramiseks" ja 235 SE "Reklaamiseaduse ja ringhäälinguseaduse muutmise seadus";
2. Riigikogu liikmete Jaanus Marrandi, Sven Mikseri, Olev Laanjärve, Mark Soosaare, Liina Tõnissoni, Harri Õunapuu, Peeter Kreitzbergi ja Robert Lepiksoni algatatud 593 SE "Ringhäälinguseaduse ja erakonnaseaduse muutmise seadus".

68. Millises ulatuses välireklaami piiramine nõuab kandideerida kavandavatelt erakondadelt, valimisliitidelt ja üksikkandidaadidelt ümberkorraldusi, on mul täpsemate andmete puudumise tõttu keeruline hinnata. Juhul kui detailne valimiskampaania oli potentsiaalsetel kandideerijatel juba väljatöötatud, nõuab regulatsiooni muutumine kindlasti teatud korrektiive kavandatavas. Tegu ei ole minu hinnangul siiski ülemääraseid raskusi tekitava probleemiga, arvestades, et valimisteni oli seaduse vastuvõtmisest alates aega üle kolme kuu.

⁴² RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

69. Probleemsem on küsimus seoses võimalike reklaampindade broneerimiseks, reklaamplakatite tootmiseks jms sõlmitud lepingutega, kuna piirangud sunnivad poliitilise välireklaami tellijat lepingust taganema (sh tõusetub küsimus, kas seaduse muudatus oleks käsitletav vääramatu jõuna võlaõigusseaduse § 103 mõttes). Kas selliseid lepinguid oli sõlmitud, kas lepingutes oli võlausaldajale ette nähtud õiguskaitsevahendeid juhuks, kui tellija lepingust taganeb, kas seoses valimisreklaami tootmise ja eksponeerimise broneeringutega on lepingute täitjad pidanud ära ütleva teistele potentsiaalsetele klientidele ning pärast tellijapoolset lepingust taganemist ei suuda enam uusi kliente leida ja kannatavad seepärast kahju – kõige selle kohta mul kahjuks andmed puuduvad. Samuti puudub mul teave selle kohta, kas teiste reklaamkanalite osas on sõlmitud broneerimislepinguid, mis võib tähendada välireklaamile panustanud potentsiaalsetele kandideerijatele võimaluse puudumist oma vaateid tutvustada ja seega võimalikku ebavõrdset kohtlemist. Lepingute olemasolu ja nende tingimuste konfidentsiaalsuse tõttu ei ole mul võimalik vastavat teavet ka välja selgitada.⁴³

70. Et viidatud küsimused on määrava tähendusega seadusemuudatuste õiguspärase ootuse põhimõttele vastavuse hindamisel, ei ole mul kahjuks võimalik lõplikku seisukohta võtta. Esmajoonel on selle väljaselgitamine võimalik konkreetse normikontrolli raames, tõstatades oma vastavasisulise kohtuasja läbivaatamisel asjassepuutuva seaduse põhiseadusevastasuse küsimuse (põhiseaduse § 15 lg 1 lause 2).

KOKKUVÕTE

71. Olen seisukohal, et Riigikogu poolt vastu võetud **Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse koosõla põhiseadusega on kaheldav osas, milles need keelustavad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami täielikult ning näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale.** Eesmärgid, mida regulatsiooni kehtestamisel taotleti, on küll legitiimsed, kaalukad ja igati toetamist väärivad, kuid on vaieldav, kas valitud vahend on vajalik ja mõõdukas nende saavutamiseks. **Pean oluliseks, et seadusandja vaagiks uuesti poliitilise reklaami piiramise küsimust, silmas pidades eelpool käsitletud põhiseaduslike põhimõtteid.**

72. Täiendavalt selgitan, et otsustasin juhtida parlamendi tähelepanu poliitilise väireklaami keelustamise regulatsiooni probleemidele ning loobuda ettepanekust põhiseaduse § 142 lg 1 mõttes ettekande kasuks põhiseaduse § 139 lg 2 mõttes järgmistel põhjustel.

73. Esiteks koguneb Riigikogu X koosseis korralisele istungjärgule 12.09.2005, st ajal, kui poliitilise välireklaami piirang on juba jõustunud. Arvestades võimalikku seaduse muutmiseks

⁴³ Eelnõu teise lugemise jätkamisel Evelyn Sepp taoliste lepingute olemasolule ja sellele, et ettevõtjad on tunnistanud kahju võimalikkust, viitas. Vt: 08.06.2005 Riigikogu istungi stenogramm, Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (620 SE) teise lugemise jätkamine; kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

kuulvat Riigikogu tööaega, on selge, et käesoleval sügisel ei ole enam võimalik keeluga kaasnevat ära hoida.

74. Teiseks leian, et tegu on probleemiga, mille lahendamine eeldab rahulikku, tasakaalukat ja põhjalikku analüüsi, tagamaks regulatsiooni kooskõla põhiseadusega. Ettepaneku tegemisel viia õigustloov akt kooskõlla põhiseadusega jääb akti vastuvõtnud organile 20 päeva. Arvestades kohalike valimiste eelse aja pingelisust, ei pruugi see teemat (poliitiline (valimis)reklaam) silmas pidades olla piisav mõistliku ja tasakaalustatud põhiseaduspärase lahenduse leidmiseks.

75. Kolmandaks tuleb arvestada ka kõnealuse teema spetsiifikat. Eeskätt puudutab poliitilise reklaami reguleerimine parlamenti kuuluvate erakondade endi tegevust. Seepärast leian, et erakonnad peaksid ise leidma omavahelise kokkuleppe reklaami lubatavuse eelduste küsimuses. Mõistagi peab lahendus vastama Eesti Vabariigi põhiseaduse normidele, kuna riigivõimu tuleb teostada üksnes kooskõlas põhiseadusega (põhiseaduse § 3 lg 1 lause 1). Põhiseaduslikud institutsioonid ja teised võimuharud peaksid võimaluse korral jätma seadusandjale endale võimaluse parandada võimalik eksimus põhiseaduse vastu.

76. Neljandaks, nagu eelnevalt selgitasin, ei ole välistatud kõnealuse regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimine konkreetse normikontrolli raames (vt p 70).

Allar Jõks