



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 1

Tallinn

09. juuni 2008

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

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud Euroopa Parlamendi valimise seadust, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust ja Riigikogu valimise seadust, leian, et nimetatud seadused on vastuolus põhiseaduse §-dega 57, 60 ja 156 koostoimes põhiseaduse §-ga 11 osas, milles need keelustavad täielikult aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami ning näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale.

Seetõttu teen Riigikogule ettepaneku

viia Euroopa Parlamendi valimise seaduse §-d 5¹ ja 71¹, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 6¹ ja 67² ja Riigikogu valimise seaduse §-d 5¹ ja 73² kooskõlla põhiseadusega.

I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

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 30.06.2005.¹ 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.

2. 06.09.2005 esitas õiguskantsler Riigikogule ettekande, milles tegi ettepaneku analüüsida poliitilise reklaami piiramise küsimust uuesti ning muuta kehtivat regulatsiooni, silmas pidades Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhimõtteid. Ettekandes asuti seisukohale, et Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse 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.

¹ RT I 2005, 37, 281.

3. 13.09.2005 toimunud Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil nõustusid kõikide Riigikogu fraktsioonide esindajad õiguskantsleri ettekandes väljatoodud probleemide olemasoluga. Teemat otsustati uuesti käsitleda pärast oktoobrikuisseid kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi.

4. Poliitilise välireklaami keelu vastu eksimine ja selle võimalik mõju valimistulemustele tõi kaasa mitmeid (kohtu)vaidlusi² 16.10.2005 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

5. Kuna õiguskantsleril puudus teave, kas ja kuidas kavandab Riigikogu valimisseadused viia kooskõlla põhiseadusega, pöördus ta 07.02.2006. Riigikogu esimehe poole. Õiguskantsler palus teavitada ennast, mida on Riigikogus tehtud ja millised on edasised plaanid ettekandes kirjeldatud probleemide lahendamiseks.

6. Teemat arutati korduvalt Riigikogu põhiseaduskomisjonis, nt 21.02.2006, 13.03.2006, 21.03.2006, sh kaasates ka eksperte.

7. 12.04.2006 pöördus Riigikogu põhiseaduskomisjon õiguskantsleri poole kirjaga, milles selgitati, et komisjon otsustas poliitilise välireklaami keelamise küsimuses oma edasise töö aluseks võtta Sotsiaaldemokraatliku erakonna esitatud ettepanekud, ning paluti õiguskantsleri seisukohta võimalike probleemide kohta eelnõus. Õiguskantsler vastas 19.04.2006.

8. PS § 61 lg 1 kohaselt algavad Riigikogu liikmete volitused valimistulemuste väljakuulutamise päevast ning samast päevast lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused. 04.03.2007 toimusid Riigikogu korralised valimised. Riigikogu XI koosseisu valimistulemused kuulutati välja Vabariigi Valimiskomisjoni 24.03.2007 otsusega, mis avaldati Riigi Teatajas 26.03.2007³ ning see jõustus 27.03.2007.

9. Toona kehtinud Riigikogu kodukorra seaduse § 96 (praegu kehtiva Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse § 96) kohaselt langevad Riigikogu volituste lõppemisega menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. Seega langesid menetlusest välja kõik sel ajal Riigikogu menetluses olnud eelnõud, mis vähemal või suuremal määral poliitilise välireklaami keelu küsimust reguleerisid.

10. 13.09.2007 algatas Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu (111 SE). Eelnõu üheks eesmärgiks on poliitilise välireklaami piiranguga seonduva reguleerimine. Eelnõu läbis 04.12.2007 esimese lugemise. Käesoleva ettepaneku esitamise hetkeks ei ole Riigikogu rohkem samme astunud probleemi lahendamiseks.

² Nt RKPJKo 07.11.2005, nr 3-4-1-22-05; 09.11.2005, nr 3-4-1-26-05; 14.11.2005, nr 3-4-1-27-05; 30.11.2005, nr 3-4-1-34-05. K-kohukesega seotud menetluste ja kohtuasjade kohta vt Õiguskantsleri Kantselei. 15 kaasust. Tallinn 2008, lk 107–108.

³ RTL 2007, 26, 151.

II ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID

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

"§ ... Poliitilise välireklaami keeld

Üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, [valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku]⁴ 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."

12. EPVS § 71¹, KOVVS § 67², RKVS § 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."

III ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

3.1. Piiratud põhiõigused

13. Aktiivse valimisagitatsiooni aeg on aeg alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast kuni valimispäevani (k.a) (RKVS § 5, KOVVS § 6, EPVS § 5). Aktiivse valimisagitatsiooni ajal,

⁴ Nurksulgudes olev tekst sisaldub üksnes KOVVS §-s 6¹.

"[K]ommunikatsioonivabadus on demokraatliku ühiskonna toimimise üheks eeltingimuseks [...]."⁸"[S]õnavabaduse põhimõte on demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu tagatis ning seeläbi üks olulisemaid sotsiaalseid väärtusi."⁹ Eeltooduga haakub ka PS § 44 lõikes 1 sätestatud igapäevase õiguse vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Viimane on oluline hääletaja perspektiivist.

17. Ka võib poliitilise välireklaami keeld ja selle rikkumise eest ette nähtud karistus riivata PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust (välireklaami piirangud mõjutavad ebasoodsalt¹⁰ välimeediaettevõtete ettevõtlust), §-s 32 ette nähtud omandiõigust (ehitiste, ühistranspordivahendite, taksode ja muu sellise, mida on võimalik kasutada välireklaamikandjana, omanike õigust vabalt otsustada nendele kuuluva omandi valdamise ja kasutamise üle) ning PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise vabadusõigusega hõlmatud lepinguvabadust¹¹.

18. Seda, et piirangud valimiskampaaniatele piiravad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artiklis 3 sätestatud õigust vabadele valimistele ning konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõnavabadust (isegi kui piirangud kehtivad üksnes valimiste ajal), 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).¹² Ka on kohus juhtinud tähelepanu põhimõttele, mille kohaselt asjaolu, et piirang kehtib üksnes ühe teabe edastamise kanali suhtes (nt televisioon, raadio) ja säilivad teised teabe edastamise viisid (nt ajalehed, ajakirjad), ei tähenda automaatselt seda, et põhiõiguste riive puuduks.¹³

19. Järgnevalt keskendun üksnes valimisõiguse riivele ning eraldi eeltoodud teisi põhiõiguste riiveid ei analüüsi.

3.2. Riive põhiseaduspärasus

20. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist

⁸ RKTko 05.12.2002, nr 3-2-1-138-02, p 9.

⁹ RKKko 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97, p 1.

¹⁰ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12: "Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt."

¹¹ RKPJK 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 21.

¹² Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.02.1998 otsus *Bowman vs. Ühendatud Kuningriik*, punktid 41 ja 42; 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwiecień vs. Poola*, p 48. Sõnavabaduse ja õiguse vabadele valimistele tihedale seotusele on viidatud ka näiteks 17.06.2004 otsuses *Ždanoka vs. 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."

¹³ Sõnavabaduse piiramise näitel Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, *Murphy vs. Ireland*, p 61: "The Court considers that the matter essentially at issue in the present case is the applicant's exclusion from broadcasting an advertisement, an issue concerning primarily the regulation of his means of expression and not his profession or manifestation of his religion. It recalls that Article 10 protects not only the content and substance of information but also the means of dissemination since any restriction on the means necessarily interferes with the right to receive and impart information [...]."

kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: sobivus, vajalikkus, mõõdukus.

21. Subjektiivsed valimisõigused on seaduse reservatsioonita põhiõigused. Siiski on ka reservatsioonita põhiõiguste piiramine lubatav, kui selle tingivad põhiseaduslikku järku väärtused (põhiseaduse materiaalne printsiip või mõni muu põhiõigus).¹⁴ Ka Riigikohus on selgitanud, et demokraatia põhimõtte ei välista subjektiivsete valimisõiguste "mõistlikku piiramist"¹⁵.

3.2.1. Riive formaalne põhiseaduspärasus

22. Käesoleval juhul on valimisseadustes sätestatud reklaamikeeld ja selle rikkumise eest ettenähtud karistus kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega, mis on avaldatud Riigi Teatajas. Seepärast analüüsin järgnevalt poliitilise välireklaami keelustamist käsitleva regulatsiooni vastavust õigusselguse põhimõttele.

23. PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest ning PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõtte, mis väljendab arusaama, et isikul peab olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. Seejuures on normi määratletuse hindamisel mõõdupuuks "normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik".¹⁶ "[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest"¹⁷ ning on seega vastuolus õigusselguse põhimõttega. "Eriti oluline on õigusselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasneda kriminaalõiguslikud tagajärjed."¹⁸

24. Õigusselguse põhimõttega seondub ka üldise seadusereservatsiooni osiseks olev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte (PS § 3 lg 1 ls 1), mille kohaselt peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ise ära otsustama ega või seda delegerida seaduserakendajale (nii üld- kui üksikakti andmisel).

25. Valimisseadused ei defineeri otseselt välireklaami ega poliitilise välireklaami mõistet, tuues küll loetelu näidetest, mida sellena käsitleda (4 koosseisu), kuid 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

¹⁴ Nt RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 24: "[...] võrdse kandideerimisõiguse põhimõtte ei ole absoluutsed reeglid, mille riivamine tooks automaatselt kaasa põhiseadusevastase olukorra. Üldiste ja ühetaoliste valimiste põhimõtte on põhiseaduses sõnastatud seaduse reservatsioonita. Nendest põhimõtetest tulenevate õiguste riivamine on lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas."

¹⁵ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 21.

¹⁶ Viimati RKPJKo 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06, p 23.

¹⁷ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

¹⁸ RKEKo 28.02.2002, nr 3-1-1-117-01, p 12.

reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam [...]".¹⁹ Ka ei ole poliitilise välireklaami mõistet avatud muudes seadustes.

26. Välireklaami mõistet kasutatakse (sh ka defineeritakse) aga kohalike omavalitsuste reklaamialastes õigusaktides (nt Tallinna Linnavolikogu 27.05.2004 määrusega nr 16 kinnitatud "Tallinna linnale kuuluva ehitise pinna reklaamialaseks tegevuseks kasutusse andmise korra" p 4.7). Reklaami üldise määratluse annab reklaamiseadus (§ 12 lg 1 p 8, § 21 lg 2 p 2 siiski kasutavad mõistet "väli(s)reklaam" seda defineerimata).

27. 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. Viimasega on tegemist juhul, kui õigusnorm piiritleb õigusliku tagajärje eelduseks olevad abstraktsed koosseisulised tunnused väga üldiselt ning normi abstraktselt määratletav materiaalne sisu tuleb igal konkreetsel juhul täpsustada.

28. 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 aga 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 konkreetsel juhul. Seepärast ei saa määratlemata õigusmõistete kasutamist põhimõtteliselt taunida.

29. Määratlemata õigusmõistete kasutamise lubatavus ja vajalikkus sõltub esiteks konkreetsest reguleeritavast valdkonnast. 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 jätmine valimisseadustes ebasoovitav. Viimane ei tähenda, et piiratud ulatuses ei oleks see siiski mõeldav.

30. Teiseks tuleb määratlemata õigusmõistete lubatavuse hindamisel silmas pidada piiratud põhioiguste olulisust. Kõnealusel juhul on selleks eeskätt demokraatia üks nurgakivi – valimisõigus, kuid riive on kindlasti olemas ka erakonnapõhiõigusele, väljendusvabadusele, omandiõigusele jne. Nii nagu näiteks avaliku koosoleku mõistet²⁰ nii ka poliitilise välireklaami mõistet peaks minu hinnangul tõlgendama kitsendavalt, sest vastasel juhul oleksid tulemuseks ebamõistlikud põhioiguste piirangud, mis ebademokraatlikult pareeriksid arvamuste ja info vaba levitamist.

31. Piiratud põhioigustega seoses on oluline ka riive intensiivsuse küsimus. Konkreetsel juhul tuleb ühest küljest silmas pidada, et määratlemata õigusmõiste kasutamine on seotud karistusõigusliku sanktsiooniga. Teisalt ei ole piirangud üldised, vaid kehtivad üksnes teatud piiratud ajaperioodi jooksul (samas vt ka p 67).

¹⁹ Vt ka RKPJKo 14.11.2005, nr 3-4-1-27-05, p 13: "Neljas teokoosseis on sõnastatud määratlemata õigusmõiste abil. See tähendab, et keelatud poliitiline välireklaam, mis pole hõlmatud esimese kolme koosseisuga, on hõlmatud neljandaga."

²⁰ Vt nt Õiguskantsleri Kantselei. 15 kaasust. Tallinn 2008, lk 90 jj.

32. Kolmandaks tuleb määratlemata õigusmõistete lubatavuse osas hinnata seadusandja antud juhtnööre ning asjakohaste tõlgendamismeetodite (grammatiline jne)²¹ kasutamise võimalikkust ja tulemusi.

33. Seadusandja on valimisseadustes sätestanud näidisloetelu objektidest, mida tuleb käsitleda "poliitilise välireklaamina". Olen seisukohal, et sätetes loetlemata juhtumeid tuleb tõlgendada normis esitatud näidete valguses. Seejuures tuleb poliitilise välireklaami määratlemisel silmas pidada kõiki mõiste elemente:

- poliitiline: vrd kommerts-, sotsiaal- jne; silmas pidades keelu kehtivusaega, on selleks eeskätt valimisreklaam;²²
- väli-: probleem, et ei ole üheselt eristatav teistest reklaamimise viisidest (nt trükireklaam, telereklaam, raadioreklaam);
- reklaam: mingi eesmärgi taotlemine (nt valimistulemuste mõjutamine).²³

34. Neljandaks on õigusselguse hindamisel oluline ka olemasolev praktika normi rakendamisel ning selle põhjal kujunenud ühiskonnaliikmete arusaam normi sisust ja rakendusala²⁴. Kõnealusel juhul on kohtupraktika kujundanud mõningad pidepunktid poliitilise välireklaami sisustamiseks (vt p 4). Kindlasti on siinkohal küsimus ka poliitilisest kultuurist ning kandideerijate hea- või pahatahtlikkusest, kas nad soovivad täidesaatva võimu esindajaid panna keerulistesse mitmetõlgendatavatesse 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.

35. Õigusakti ei saa käsitleda põhiseadusevastasena, kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik välja selgitada kehtiv käitumisjuhised. Riigikohus on rõhutanud, et mitte

²¹ 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 juhiste ja eesmärkide abil. Seega tuleb [...] määratlemata õigusmõiste – lisatud täiendus] sisustada vaadeldava volituskohaga 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."

²² Nt Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et Šveitsi seaduses kasutatud mõiste "poliitiline reklaam" on piisavalt õigusselge ning see on eristatav kommertsreklaamist: 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits, p 56-58.

²³ Vt Ühendatud Kuningriikides televisioonis ja raadios kehtestatud poliitilise reklaami keeluga seoses viimase mõiste kohta: T. Lewis. Political Advertising and the Communication Act 2003: Tailored Suit or Old Blanket? – European Human Rights Law Review, 2005, Issue 3, pp 290-291. Vt Saksamaal eristamise probleemide kohta (eristamine lendlehtede jagamisest, valjuhääldi kasutamisest jms): J. Hagemann. Politische Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum. – DÖV 2006, nr 8, S 325.

²⁴ RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 24: "Justiitsministri arvamusest ilmneb, et Notarite Koja andmetel on vaidlusaluse regulatsiooni pinnalt välja kujunenud ühtne notariaalpraktika ning vaidlusi selle üle, kas AÕSRS § 13¹ näeb ette erastatud eluruumi ostueesõiguse, varem tekkinud ei ole. Kuigi see ei ole normi õigusselguse hindamisel määrav, kinnitab see siiski, et seni on normi adressaatideks olnud isikud saanud asjakohase nõustamise abiga normi sisust aru."

igasugune õigusnormi ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust²⁵, ning pidanud oluliseks kehtiva õigusnormi leidmiseks seadusandja tahte väljaselgitamist, milleks tuleb kasutada erinevaid tõlgendusviise.²⁶ 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."²⁷

36. Hinnates eelnevalt toodud argumente koosmõjus, olen seisukohal, et valimisseadustes sätestatud poliitilise välireklaami keeldu sätestavaid norme ei saa pidada nii ebaselgeks, et sel põhjusel lugeda EPVS §-e 5¹ ja 71¹, KOVVS §-e 6¹ ja 67² ning RKVS §-e 5¹ ja 73² vastuolus olevaks PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega.

3.2.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

37. 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 saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne 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.²⁸

3.2.2.1. Riive eesmärk ja selle legitiimsus

38. Poliitilise välireklaami piirangute eesmärgina toodi "Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu" seletuskirjas²⁹ välja vajadus vältida praktikas esinenud gigantomaaniat nii kasutatavate

²⁵ RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 23; RKTkm 19.04.2007, nr 3-2-1-42-07, p 15.

²⁶ 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."

²⁷ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

²⁸ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

²⁹ 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>.

reklaamikandjate suuruse kui mahu osas. See omakorda aitaks kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele:³⁰

1. vähendada valimiskampaaniate kulusid (suurendaks mh 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 majasuurused valimisplakatid ning valimatu plakatite kleepimine majaseintele ja plankudele);
5. vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna.

39. Nimetatud eesmärgid on omavahel seotud. Näiteks eesmärk vähendada valimiskampaania kulusid (eesmärk nr 1) peaks kaasa tooma raha osakaalu vähenemise poliitilise võimu saavutamisel (eesmärk nr 2). Samuti aitab avaliku ruumi vabastamine (eesmärk nr 4) 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). Seega võib kokkuvõtlikult eristada kolme eesmärki: (1) läbi valimiskampaania kulude vähendamise vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, (2) suurendada sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu, (3) vabastada avalikku ruumi liigsest välireklaamist, mis võib tekitada avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna.

40. Minu hinnangul võib toodud eesmarke pidada legitiimseteks ja kaalukateks, kuna need on kõik seotud valimisõiguse üldpõhimõtetega ning seega ühel või teisel moel tagasiviidavad ka demokraatia põhimõteteni (PS §-d 1 ja 10). Viimane on väga oluliseks põhiseaduslikuks väärtuseks (põhiseaduse materiaalne printsip).

41. Nii aitavad valimiskampaaniate kulude ja raha osakaalu vähendamine võimu saamisel tagada avaliku võimu läbipaistvust ja legitiimsust. Samuti kindlustab nimetatud eesmärk valimisõiguse lahutamatuks osaks olevat kandideerijate ja kandidaatide ülesseadjate (sh erakondade) formaalset võrdsust. Antud nõue tuleneb valimiste ühetaolisuse põhimõttest (PS § 60 lg 1 ja § 156 lg 1), mis nõuab võrdsed võimalusi nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.³¹

42. Riigikohus on rõhutanud, et "[d]emokraatia põhimõte 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 [...]

³⁰ Taolisi eesmarke toodi välja ühel või teisel kujul nii antud eelnõu kui ka teiste valimisreklaami piiravate eelnõude arutelude käigus Riigikogus. Riigikohus on oma praktikas esile tõstnud eeskätt kaks esimest eesmärki: vt RKPJKo 14.11.2005, nr 3-4-1-27-05: "Seaduseelnõu 620 seletuskirjast ja Riigikogus menetlemise materjalidest nähtuvalt sooviti muudatusega vähendada erakondade kulutusi valimiskampaaniale ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel selleks, et tagada erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude võrdsus."

³¹ 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.

poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud."³² Seega valijate teadlikkuse tõstmisele suunatud efektiivne teavitamistöö ning valimisaktiivsuse suurendamisele pühendatud meetmed, mis peaksid omakorda kaasa aitama esindusorganite representatiivsuse (eri ühiskondlike vaadete esindatuse) tõusule³³, on äärmiselt olulised ja vajalikud demokraatia kindlustamiseks.

43. Viimast aspekti silmas pidades tuleb rõhutada ka, et valimisaktiivsus on Eestis olnud valimistel madal: Euroopa Parlamendi valimistel 2004. a – 26,83%; Riigikogu valimistel 2003. a – 58,24%, 2007. a – 61,9%; kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel 2002. a – 52,5%, 2005. a – 47,4%.³⁴ Seetõttu on jätkuva nn rahva võimust võõrandumise, hääletamisaktiivsuse languse ja selle tulemusel esindusorganite ebapiisava representatiivsuse vältimine äärmiselt oluline.

44. Seega, nagu eelpool ka märkisin, olen seisukohal, et poliitilise välireklaami piirangute kehtestamise aluseks olnud eesmärgid on **legitiimsed valimisõiguse piiramisel**.

45. Lisan, et eeltoodud eesmärgid on ka Euroopa Inimõiguste Kohus nimetanud poliitilise reklaami legitiimsete piirangute alusena.³⁵

3.2.2.2. Riive proportsionaalsus

(1) Sobivus

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

(2) Vajalikkus

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

48. Valimisseaduste 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.³⁶

³² RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

³³ 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.

³⁴ Vabariigi Valimiskomisjoni andmed; kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vvk.ee/>.

³⁵ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits, p 59 jj, p 72: kohus nentis, et raha osakaalu vähendamine võimu saamisel, võrdsete võimaluste tagamine, ringhäälingu sõltumatus on taandatavad "teiste õiguste kaitse" eesmärgile.

³⁶ Samasugune regulatsioon sisaldus ka hilisemas, õiguskantsleri ettekande järgselt aluseks võetud eelnõus – vt ettepaneku p 7.

49. 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.

50. Seega ei pruugi eelkirjeldatud lahendus osutada asjakohaseks. Ka näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus on nentunud, et reklaami keelustamise asemel selle piiramine (antud kaasuses oli tõsi küll tegu usulise reklaamiga) võib kaasa tuua omakorda täiendavaid probleeme – kuidas tagada piirangu rakendamine objektiivselt, õiglaselt, järjepidevalt, järgides võrdse kohtlemise põhimõtet jne. Seetõttu nõustuti kaebealuse riigi argumentiga, et täielik keeld toob kaasa vähem probleeme.³⁷ Mõistagi sõltuks välireklaami piiramise (keelustamise asemel) põhiseaduspärasus konkreetsest regulatsioonist ning võimalik, et seda saaks sätestada viisil, mis oleks täielikult kooskõlas põhiseadusega. Nagu eelnevalt öeldud, kaasneks sellega aga palju lahendamist vajavaid täiendavaid probleeme.

51. Välireklaami piiramine ei pruugi ka kaasa aidata kõigi eeltoodud eesmärkide saavutamisele sama efektiivselt kui välireklaami keelustamine. Näiteks oleks mõju valimiskampaaniakulude vähendamisele väiksem, samuti ei vabastata välireklaami piiramisel avalikku ruumi samal määral kui selle keelustamisel (vähemasti vahetult enne valimisi). Arvestades eeltoodut, jätan hetkel välireklaami piiramise kui alternatiivi piirangu vajalikkust hinnates kõrvale.

52. Teiseks võimaluseks oleks valimiskampaaniate kulude ülemmäära seadmine või täpsem regulatsioon, mis mahus, millistes reklaamikanalites ja millise kogumaksumusega tohiks kandidaate ja nende vaateid propageerida.³⁸ Taolisele lahendusvariandile on viidatud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel Rec(2003)4 liikmesriikidele üldiste reeglite kohta korruptsiooni vältimiseks erakondade toetamisel ja valimiste rahastamisel (artikkel 9).³⁹ Valimiskampaaniakulude maksimaalmäära sätestamist kasutatakse ka teistes riikides.⁴⁰

³⁷ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, *Murphy vs. Ireland*, p 77: "In the first place, the Court would accept that a provision allowing one religion, and not another, to advertise would be difficult to justify and that a provision which allowed the filtering by the State or any organ designated by it, on a case by case basis, of unacceptable or excessive religious advertising would be difficult to apply fairly, objectively and coherently [...]. There is, in this context, some force in the Government's argument that the exclusion of all religious groupings from broadcasting advertisements generates less discomfort than any filtering of the amount and content of such expression by such groupings."

³⁸ Need lahendused on välja pakkunud näiteks Ü. Madise; vt: Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – *Juridica* eriväljaanne "Erakonnaõigus", 2003, lk 44.

³⁹ 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."

⁴⁰ 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 maksimaalsuuruse valimiskuludele.

53. Leian, et valimiskampaaniate kulude maksimaalmäära sätestamine võib, kuid ei pruugi olla püstitatud eesmärkide saavutamiseks efektiivsem ja põhiõigusi vähem piiravam meede. Tõsi, see tagaks kindlasti tõhusamalt esimese punktis 39 nimetatud eesmärgi saavutamise kui välireklaami keeld. Samas, esiteks sõltub valimiskampaaniakulude piirangute seadmise põhiseaduspärasus konkreetsest seatavast suuruselt. Teiseks tuleb silmas pidada, et kulude piirang (nt valimiskampaania üldkulude piirang või ka piirang valimiskampaania kulude liikide lõikes) toob kaasa laiemalt piirangud valimiskampaania läbiviimisele, sh nt muudes kanalites teabe edastamisele. Samuti ei pruugi kulude piirang välistada massiivsete välireklaamide kasutamist ja seeläbi vähendada valijate vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna (eesmärk nr 3).

54. Eeltoodust tulenevalt leian, et ei ole võimalik üheselt väita, et valitud vahendi – poliitilise välireklaami keelamine – asemel oleks olemas põhiõigusi vähem piiravaid meetmeid, mis tagaksid seejuures kindlamalt taotletavate eesmärkide saavutamise. **Seetõttu on valitud vahend vajalik eesmärgi saavutamiseks.**

(3) Mõõdukus

a) Riivet õigustava põhjuse kaalukus ja valitud vahendi efektiivsus selle saavutamiseks

55. Eelpool esitatud poliitilise välireklaami keelustamise eesmärgid on kahtlemata olulised ning kantud lõppeesmärgina demokraatia tugevdamise ideest. Tegu on põhiseaduslikku järku põhimõttega, mis on kaalukas (vt pikemalt punktid 40 jj).

56. Esmapilgul näib, et poliitilise välireklaami keelustamine aitab tõepoolest vähendada valimiskampaania kulusid, vähendades raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, (eesmärk nr 1) ning sunnib kandideerijaid tegelema enam sisulisema teavitustööga (eesmärk nr 2). Seeläbi tagatakse demokraatia põhimõtte kaitse. 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 3). Reklaamipiirangud vähendaksid kandideerijate rahavajadust, piirates nende omavahelist "võiduajamist reklaami osas"⁴¹.

57. 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.

58. Et seadusega keelustatakse üksnes üks reklaamivorm – välireklaam, siis võib "tegemata jäänud" poliitiline välireklaam lihtsalt üle kanduda teistesse reklaamikanalitesse. S.t 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

⁴¹ Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica eriväljaanne "Erakonnaõigus", 2003, lk 44.

enne keelu algusaega. Mõlema eeltoodud oletuse tõele vastavus sõltub kandideerijate käitumisest tegelikkuses, kuid praktika näib seda kinnitavat^{42,43}.

59. Vaadates erakondade valimiskampaania kulude aruandeid⁴⁴, siis paraku on andmete esitamine neis niivõrd ebahütlane, et tõsikindlaid järeldusi reklaami, sh välireklaami kulutuste tegeliku suuruse ning poliitilise välireklaami keelu mõju kohta ei ole võimalik teha. Näiteks on eri aastatel ja eri erakondadel reklaamikulu jagunemine aruannetes liigiti erinev, välireklaamiga seotud kulud võivad olla toodud teiste kululiikide all (nt rendikulu, transpordikulu), aruandes lisatud on märge, et lähtudes reklaamiagentuuriga sõlmitud lepingu konfidentsiaalsusklauslist ei ole esitatud kulusid reklaamiliigiti, jne.

60. Ma ei pea vajalikuks hakata sügavamalt analüüsima, kas välireklaam on oluliselt kallim või odavam, piiratum ressurss või mitte, enam või vähem valijate käitumist mõjutav võrreldes teiste reklaamivormidega (ringhääling, trükimeedia, internet, otsepostitus), kuna mitmete nüansside erinevuse tõttu ei ole need otseselt võrreldavad (nt televisioon on kõige piiratum ressurss, kuid samas kõige suurema auditooriumi ja mõjuga meedium⁴⁵). Siiski on ilmne, et üksnes ühe reklaamivormi keelustamine tõenäoliselt ei pruugi oluliselt aidata kaasa valimiskampaania kulude vähendamisele.

61. Ka ei pruugi poliitilise välireklaami keeld sundida kandideerijaid tegelema märkimisväärselt sisulisema elektoraadi teavitamisega. Kuigi välireklaam rõhub enamasti pigem visuaalsusele (fotode, loosunglausetes jms eksponeerimine) kui sisulisele teavitustööle, siis ka näiteks trükiajakirjanduses, internetis ja posti teel levitatav reklaam ei pruugi oluliselt erineda sellest.⁴⁶

62. Poliitilise välireklaami keelustamine vahetult enne valimisi, kui on n-ö valimiste välireklaami tipphooaeg, tõepoolest vabastab avalikku ruumi valimiseelsel ajal. Ka on madal hääletamisaktiivsus Eestis kahtlemata probleem. Seetõttu on kõik meetmed, mis aitaksid valimisaktiivsust suurendada ja nimetatud suundumusi vähendada, äärmiselt vajalikud. Väidetavalt

⁴² Vt nt Äripäev Online 20.11.2006: "Valimiskampaaniale kulub üle 100 miljoni krooni": "Tegelikult andis keeld poliitpropagandale hoo sisse tavapärasest varem - kolm ja pool kuud enne valimisi vohavad linnapildis Andrus Ansipi hiidportreed ja Keskerakonna "roosad daamid." (Sama BNS 20.11.2006 "Hoogsa valimispropagandaga alustanud parteid söövad sõnu".)

⁴³ Vt nt ka BNS 06.09.2005 "Erakonnad üllitavad Tallinnas massiliselt poliitilehti": "Erakonnad suunavad suurte valimisplakatite keelamise tõttu üle jääva raha lehetegemisse, üllitades Tallinnas kokku üle 500 000 eksemplari erinevaid ülelinnalisi, linnaosa- või asumilehti ..."

⁴⁴ Erakondade valimiskampaaniate kulude aruanded on kättesaadavad Vabariigi Valimiskomisjoni ja Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni kodulehekülgedel: www.vvk.ee, <http://www.riigikogu.ee/?id=33456>.

⁴⁵ Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud: "The Court has acknowledged that account must be taken of the fact that the audio-visual media have a more immediate and powerful effect than the print media." (10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, Murphy vs. Iirimaa, p 69, 74; 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits, p 73-74.) Vt ka 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>.

⁴⁶ Vt nt Postimees Online 23.01.2007: "PM Online'i lugejad leidsid parteireklaamidest pillamist ja ideetust": "Reklaamid näitasid pillavat suhtumist 43,35 protsendi vastanu arvates. Ideedepuuduse valis oma vastuseks 41,13 protsenti."

on massiivne välireklaam avalikus ruumis pälvinud avalikkuse pahameele⁴⁷ ja süvendanud negatiivset suhtumist valimistesse ja poliitikasse üldiselt.

63. Siiski on kaheldav poliitilise välireklaami keelustamise efektiivsus ka kõnealuse eesmärgi saavutamisel. Esiteks, nagu eelnevalt märkisin, 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 seda, kas välireklaami keeld mõjutab valimisaktiivsust või mitte. Ka on võimalik negatiivne suhtumine millessegi, sh välireklaami alati väga subjektiivne.

64. Samas iseloomustab välireklaami asjaolu, et seda ei ole võimalik erinevalt teistest teabe edastamise viisidest (nt raadio, televisioon, ajalehed) isiku soovil vältida – avalik ruum ümbritseb meid kõiki ning sellest ei ole võimalik kõrvale hoiduda. S.t välireklaam on teatud mõttes enam peale sunnitud kui teised reklaamivormid ja see võib tingida piiranguid, mis teiste reklaamivormide puhul ei ole mõeldavad.

65. Hinnates eeltoodud argumente koosmõjus, olen seisukohal, et **valitud vahend ei ole kuigi efektiivne meede taotletavate eesmärkide saavutamiseks**. Valitud vahend ei pruugi oluliselt vähendada valimiskampaaniakulusid 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.

b) Põhiõiguste riive intensiivsus

66. Valimisõigus on äärmiselt kaalukas põhiõigus. Seetõttu peab selle piirangute kehtestamiseks olema eriti olulised kaalutlused. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et valimiskampaania käigus teabe edastamise kui poliitilise sõnavabaduse piirangute lubatavus on väga piiratud.⁴⁸

67. Esmapilgul võib väita, et poliitilise välireklaami keelustamise puhul ei ole tegu intensiivse valimisõiguse riivega. Nimelt ei ole reklaam keelustatud, vaid üksnes piiratud, ja seda suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul – aktiivse agitatsiooni ajal. Muul ajal on poliitiline välireklaam lubatud. Euroopa Inimõiguste Kohus on siiski rõhutanud, et taoline argument riive intensiivsust ei

⁴⁷ Nt Turu-uuringute AS 2005. a augustis läbiviidud küsitluses pidas poliitilise välireklaami piiramist täiesti õigeks 39% ja pigem õigeks 37% küsitletuist. Küsimusele, kas Teid häirivad valimiste ajal tänavatel olevad poliitilised reklaamid või peate neid vajalikuks, vastas 27% väga häirivad ja 29% kohati häirivad (BNS 13.09.2005: "Lõviosa Turu-uuringute AS-i poolt küsitletuist toetas poliitilise välireklaami piiramist"; uuring on kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?rep_id=577301).

⁴⁸ Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwieceń vs. Poola*, p 51: "As a general rule, the Court considers that opinions and information pertinent to elections, both local and national, which are disseminated during the electoral campaign should be considered as forming part of a debate on questions of public interest, unless proof to the contrary is offered. The Court reiterates that in respect of matters of public interest restrictions on freedom of expression should be interpreted narrowly." Sama: 06.03.2008 otsus asjas nr 73219/01, *Filatenko vs. Venemaa*, p 40.

vähenda – just valimiseelne aeg on äärmiselt oluline, kuna see on "[...] kriitiline periood, kui valijate meeled on fokuseeritud oma esindajate valimisele."⁴⁹ Seetõttu on peetud eriti oluliseks, et just enne valimisi oleks tagatud teabe vaba levik.⁵⁰ Kuna poliitilise reklaami potentsiaalne mõju valijatele on suurem just vahetult enne valimisi ning just aktiivse agitatsiooni aeg on see, millel kandideerijad on pühendunud oma vaadete tutvustamisele, siis piiratud aja argument ei vähenda valimisõiguse riive intensiivsust.

68. Valimisõiguse piiramise vähesest intensiivsusest annab esmapilgul tunnistust ka asjaolu, et keelustatud on üksnes üks teabe edastamise kanal. Teised võimalikud kanalid oma poliitiliste vaadete väljendamiseks ja kommuniqueerimiseks valijatele ning valijatel vastava teabe saamiseks on endiselt võimalikud. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on selgitanud, et piirangu proportsionaalsuse hindamisel tuleb teabe edastamise kanali iseloomu kindlasti arvestada⁵¹.

69. Tähelepanu tuleb pöörata siiski sellele, et kuigi välireklaam on üks vähim reklaamiks kasutatavatest meediumitest (nt 2007. a moodustas välireklaami käive 7% meediareklaamituru kogukäibest ja aastatel 2003–2007 on see olnud stabiilselt 6–7%⁵²), siis perioodil 15.01.2003–01.03.2003 läbiviidud uuringute tulemused näitasid, et välireklaami osakaal valimisreklaamis oli enne poliitilise välireklaami keelu jõustumist küllaltki suur – 38%⁵³.

70. Valimisõiguse riive intensiivsust hinnates tuleb rõhutada ka, et piirangu rikkumine toob kaasa väärtekaristuse kohaldamise.⁵⁴

71. Arvestades asjaoluga, et poliitilise välireklaami keelustamist põhjendav üks argument on võimaliku avalikkuse meelepaha ja sellest tingitud poliitikas pettumise vältimine, tuleb möönda, 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

⁴⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.02.1998 otsus *Bowman vs. Ühendatud Kuningriik*, p 45.

⁵⁰ Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwieceń vs. Poola*, p 48.

⁵¹ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, *Murphy vs. Iirimaa*, p 69: "[...] it is recalled that the potential impact of the medium of expression concerned is an important factor in the consideration of the proportionality of an interference." Vrd 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*, p 74: "In the present case, the contested measure [...] was applied only to radio and television broadcasts, and not to other media such as the press. The Federal Court explained in this respect [...] that television had a stronger effect on the public on account of its dissemination and immediacy. In the Court's opinion, however, while the domestic authorities may have had valid reasons for this differential treatment, a prohibition of political advertising which applies only to certain media, and not to others, does not appear to be of a particularly pressing nature."

⁵² TNS EMOR "Eesti meediareklaamiturg kasvas 1,788 miljardi kroonini"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1860>.

⁵³ 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 Ounapuu, Peeter Kreitzbergi ja Robert Lepiksoni algatatud 593 SE "Ringhäälinguseaduse ja erakonnaseaduse muutmise seaduse" seletuskirja lõpus; kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

⁵⁴ Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwieceń vs. Poola*, p 56: "The nature and severity of the sanction imposed are also factors to be taken into account when assessing the proportionality of the interference under Article 10 of the Convention."

nõudeid seavad pluralism, tolerantsus ja sallivus, ilma milleta demokraatlikku ühiskonda ei ole olemas."⁵⁵

72. Hinnates kõiki eeltoodud argumente koosmõjus, olen seisukohal, et sekkumine valimisõigusesse on intensiivne.

c) Kokkuvõte

73. Eeltoodust tuleneb, et poliitilise välireklaami keelustamine riivab intensiivselt valimisõigust. Kuigi eesmärgid, mille nimel põhiõigust piiratakse, on olulised, siis silmas pidades meetme vähest efektiivsust eesmärgi saavutamisel, **ei ole valitud meede** – poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal – minu hinnangul **mõõdukas**.

IV KOKKUVÕTE

74. EPVS §-d 5¹ ja 71¹, KOVVS §-d 6¹ ja 67² ning RKVS §-d 5¹ ja 73², mis keelavad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami, riivavad PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevat subjektiivset valimisõigust. Poliitilise välireklaami keelustamise eesmärgid valimisõiguse riivamisel on legitiimsed: läbi valimiskampaania kulude vähendamise vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel; suurendada sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu; vabastada avalikku ruumi liigsest välireklaamist, mis võib tekitada avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna. Ka on valitud vahend sobiv ja vajalik nende eesmärkide saavutamiseks. Siiski ei kaalu poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal üles valimisõigusesse sekkumise intensiivsust, mistõttu ei ole meede mõõdukas. **Olen seisukohal, et EPVS §-d 5¹ ja 71¹, KOVVS §-d 6¹ ja 67² ning RKVS §-d 5¹ ja 73² on vastuolus PS §-dega 57, 60 ja 156 koostoimes PS §-ga 11.**

Austusega

Indrek Teder

⁵⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.12.1976 otsus *Handyside vs. Ühendatud Kuningriik*, p 49.