



ÕIGUSKANTSLER

Hr Hagi Šein
Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu esimees
err@err.ee

Teie 6.05.2010 nr 1.1-20/4
Õiguskantsler 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525

Hr Rein Lang
justiitsminister
info@just.ee

Pr Laine Jänes
kultuuriminister
min@kul.ee

Hr Juhan Parts
majandus- ja kommunikatsiooniminister
info@mkm.ee

Lõppvastus ja märgukiri

poliitilise ja valimisreklaami Eesti Rahvusringhäälingus edastamise küsimuses

Austatud nõukogu esimees ja ministrid

Analüüsisin Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu avalduse alusel küsimust, kas Eesti Rahvusringhäälingu seadusest tulenev keeld Eesti Rahvusringhäälingule edastada reklaami hõlmab poliitilist ja valimisreklaami ning kui jaa, siis kas see on põhiseaduspärane. Olen käesolevaks hetkeks kujundanud oma lõppseisukoha.

Analüüsinud avalduses ja teabe nõudmise vastustes sisalduvaid argumente ning asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et

- arvestades tänast sotsiaalset ja (põhi-)õiguslikku olustikku, on Eesti Rahvusringhäälingu poolt poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine kooskõlas põhiseadusega;
- seadusandja peaks erinevates seadustes (reklaamiseaduses, meediateenuste seaduses ja Eesti Rahvusringhäälingu seaduses) üheselt määratlema mõiste "reklaam" sisu, sh silmas pidades poliitilist ja valimisreklaami.

Järgnevalt kirjeldan esmalt asjaolusid ja menetluse käiku, seejärel toon välja asjakohase regulatsiooni ning selgitan, kuidas eeltoodud seisukohani jõudsin. Tuginen Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile (EIÕK), Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS), Eesti Rahvusringhäälingu seadusele (ERHS), meediateenuste seadusele (MeediaTS), ringhäälinguseadusele (RingHS) ning reklaamiseadusele (RekS).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 06.05.2010 avaldusega pöördus minu poole Eesti Rahvusringhäälingu (ERR) nõukogu, kes palus seisukohta Eesti Rahvusringhäälingu seaduse kooskõla kohta PS §-ga 44. Täpsemalt küsis ERR nõukogu, kas seaduses sätestatud ERR suhtes kohalduv keeld edastada valimisreklaami on põhiseaduspärane.

2. 10.06.2010 pöördusin teabe nõudmistega Justiitsministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, samuti Eesti Ringhäälingute Liidu (edaspidi ERL) ja Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituudi (edaspidi TÜ) poole. Viimasele kahele esitasin alltoodud küsimustes aga üksnes küsimused nr 2-6. Viidates Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevusele, loobus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastamast küsimustele 4-6.

3. Järgnevalt kirjeldan küsimuste kaupa lühidalt vastuseid esitatud küsimustele. Pikem argumentatsioon on esitatud vajadusel minu seisukoha juures.

1.1. Mida hõlmab PS § 44 lõikes 1 kasutatud mõiste "informatsioon": kas üksnes faktiväiteid või ka väärtushinnanguid (vrd ka PS § 45 lg 1)?

4. Justiitsministeeriumi hinnangul ei saa PS §-s 44 sisalduvat mõistet "informatsioon" tõlgendada kitsalt kui üksnes faktiväiteid sisaldavat teavet. Seda tuleb hinnata koosmõjus PS §-s 45 ja EIÕK artiklis 10 sisalduva väljendusvabadusega. Informatsiooni sisu ei ole võimalik üldistatult piiritleda ja see sõltub üksikjuhtumist. Informatsiooni objektiivset sisu ja temas sisalduva autori subjektiivse väärtushinnangu eristamine ei ole sageli ka *de facto* võimalik.

5. Ministeerium lisas, et vastupidiselt informatsioonile iseloomustab reklaami selle subjektiivsus. Reklaamiseaduse eesmärk on tarbija kaitse ning seetõttu peab reklaam olema eristatav informatiivsest teabest, et vaatlejal oleks võimalik eristada objektiivset informatsiooni reklaamiteatest, mis ei pruugi vastata tegelikkusele (RekS § 3 lg 1). Antud teemaga haakub ka küsimus, millal on võimulolijate teavitustöö kooskõlas neile pandud kohustusega informeerida avalikkust oma tegevusest ning millal on tegemist erakondliku reklaamiga, mida võimulolijad ei või finantseerida maksumaksjate rahadega.

6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium asus seisukohale, et küsimus PS § 44 mõiste "informatsioon" sisustamisest ei ole asjassepuutuv. Seda põhjusel, et ERR on avalik-õiguslik ega ole ise nimetatud põhiõiguse kandja – põhiõigused, mida riik ERR tegevuse läbi kaitseb, ei kuulu ERR-le, vaid inimestele. Põhiõigused on tagatud ka juhul, kui poliitilist ja valimisreklaami edastab üksnes eraõiguslik ringhääling. Ministeeriumi hinnangul oleks poliitilise ja valimisreklaami lubamine avalik-õiguslikus ringhäälingus samuti põhiseaduspärane – mõlemad valikud jäävad lubatava kaalutlusruumi piiridesse. Küsitav oleks, kas isikutel oleks kohtus maksmapandav subjektiivne avalik õigus nõuda avalik-õiguslikult ringhäälingult endale valimisreklaami näitamist.

7. Kultuuriministeeriumi vastusest nähtuvalt asus ministeerium seisukohale, et "informatsiooniks" tuleb lugeda nii fakte kui ka väärtushinnanguid.

1.2. Kas poliitiline ja valimisreklaam on reklaam reklaamiseaduse ja Eesti Rahvusringhäälingu seaduse mõttes?

8. Justiitsministeerium asus seisukohale, et poliitiline reklaam tuleks lugeda reklaamiseaduse eesmärki silmas pidades reklaami osaks reklaamiseaduse tähenduses. Valimised ei ole küll üritus RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes ("ürituse edendamine" antud sätte mõttes eeldab suunatust ärilistele huvidele), kuid reklaami mõiste osa "isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil" võib hõlmata poliitilist reklaami. Viimast eeldusel, et reklaami telliv erakond¹ soovib mõjutada isikut osalema üldisemas mõttes valimistel, mitte ainult ei kutsu üles hääletama enda poolt. Seega tuleks konkreetsel juhul analüüsida, mis on poliitilise reklaami taotletav eesmärk – kas see on avalikes või erakonna huvides, mõlema huvi esindatuse korral on määrav küsimus, kumb on valitseval positsioonil. Ministeerium möönis, et sellise lähenemisega kaasnevad aga mitmed kitsaskohad, mille lahendamine vajaks eraldi analüüsi (eeskätt Tarbijakaitseameti pädevuse kooskõla PS § 48 lõikega 4).

9. ERHS §-s 11 sätestatud reklaami mõiste sisustamisel tuleks Justiitsministeeriumi hinnangul lähtuda põhimõttest, et eesmärgiks oli välistada igasugune ERR sõltuvus reklaami teel saadavast tulust. Seetõttu tuleks mõistet "reklaam" käsitleda antud kontekstis võimalikult laialt, s.t see hõlmab mh kaubandusliku, sotsiaalse kui ka poliitilise reklaami. Sellist tõlgendust toetab ka ERHS § 11 süstemaatiline ülesehitus (lõike 4 erand teadete tasuta edastamise kohta).

10. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul võivad poliitiline reklaam ja valimisreklaam olla teatud juhtudel reklaam reklaamiseaduse, ringhäälinguseaduse või Eesti Rahvusringhäälingu seaduse mõttes. Ministeerium on seisukohal, et mõistet "reklaam" ERHS § 11 mõttes tuleb sisustada mitte RekS § 2 lg 3, vaid RingHS § 14 lg 3 alusel. Viimase kohaselt ei ole poliitiline või valimisreklaam reklaam ringhäälinguseaduse mõttes. Seega ei rakendu erakonna, valimisliidu või üksikkandidaadi kujutamisele ka seda mõistet sisaldav reklaami keeld ERHS § 11 lõikes 1. Kui siiski kohaldada reklaamiseadust, siis möönis ministeerium, et teatud juhtudel võib reklaamiseaduse rakendamist poliitilisele ja valimisreklaamile jaatada ning et lähtuda tuleb kaasusepõhisest lähenemisest. Reklaami definitsiooni laiendavat tõlgendamist ministeerium siiski ei toeta – selle välistavad grammatilised ja ajaloolised argumendid, aga ka ühiskondlike suhete iseloom.

11. Kultuuriministeerium selgitas, et poliitiline reklaam ja valimisreklaam on reklaam reklaamiseaduse ja ringhäälinguseaduse tähenduses, samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/13/EL art 1 lg 1 mõttes. Selle järelduse tegi ministeerium arvestades mh, et vastuvõtja tajub neid tavapärase reklaamisõnumina ning visuaalse, helilise või kontseptuaalsel alusel ei ole poliitilisi ja valimisreklaame võimalik eristada tavalisest toote või teenuse reklaamist (nt www.eestiest.ee/kampaania, valimiskool osa 6½). Ministeerium möönis, et erinevad õigusaktid annavad eri mõiste määratlused ning lisas, et ringhäälinguseaduses sisalduv reklaami mõiste on erinorm reklaamiseaduse suhtes. Kultuuriministeerium teostab järelevalvet ringhäälingus reklaami mahtudest kinnipidamise üle ning vastavas monitooringus loetakse poliitreklaami kestus reklaamiaja sisse.

12. ERL hinnangul on poliitiline ja valimisreklaam reklaam reklaamiseaduse ja Eesti Rahvusringhäälingu seaduse mõttes.

13. Ka TÜ asus seisukohale, et poliitiline ja valimisreklaam on käsitletav reklaamina viidatud seaduste mõttes. TÜ lisas, et igasugune reklaam mõjutab kogu reklaamiturgu, hindu ja seega

¹ Justiitsministeerium rõhutas, et kuigi vastuses kasutatakse üldjuhul mõistet "erakond", kehtivad vastuses toodud seisukohad ka teiste poliitilistel eesmärkidel võimu teostamisel osaleda soovijate kohta, nt üksikkandidaadid ja valimisliidud.

meediaettevõtteid, kelle jaoks on reklaam (sh valimis- ja poliitiline reklaam) väga oluline sissetulekuallikas (nt kohalikud raadiojaamad ja kohalikud ajalehed). Seaduste tõlgendamisel tuleks lähtuda võimalikult selgetest ja üheselt mõistetavatest definitsioonidest.

14. TÜ pidas oluliseks täiendavalt lisada, et poliitilise reklaami puhul ei tohiks lubatavuse piirid olla laiemad kui kommertsreklaami puhul. Nii näiteks võib küsida, kas poliitilises reklaamis võib petta. Lisaks õigusele avaldada mõtteid poliitilistel teemadel on tänapäeva võrguühiskonna tingimustes (kus igäihel on võimalus olla nii informatsiooni saatja kui saaja rollis) üha olulisem ka avalikkuse võimalus saada informatsiooni, mille andja motivatsioon on selge ja läbipaistev.

1.3. Kas ja kuidas on eristatavad poliitiline, valimis- ja sotsiaalreklaam?

15. Justiitsministeeriumi hinnangul eristab poliitilist ja valimisreklaami sotsiaalreklaamist viimase suunatus avalikele huvidele. Kui poliitilise ja valimisreklaami eesmärk on tõsta erakonna kui tellija mainet (reklaam valmib erakonna huvides), siis sotsiaalreklaam on kantud eesmärgist edendada tellija populaarsusest sõltumatuid ühiskondlikke huve.

16. Poliitilise ja valimisreklaami omavahelise eristamise osas selgitas Justiitsministeerium, et poliitiline reklaam tähistab erakondade huvides tehtavat eesmärkide ja ideede reklaamimist, mis olemuslikult on suunatud tulevikku. Valimisreklaam käsitleb kitsamas mõistes poliitilist reklaami, mille konkreetseks eesmärgiks on valimistulemuste mõjutamine.

17. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium selgitas, et reklaamiseaduse eesmärk ei olnud selle laiendamine poliitilisele reklaamile – poliitiline reklaam kui oma olemuselt kommerts- ja sotsiaalreklaamist erinev nähtus tuleks reguleerida valimisseadustes. Erinevus poliitilise ja sotsiaalreklaami vahel seisneb küsimuses, kas kasu saab kindel poliitiline erakond või kogu ühiskond laiemalt. Sotsiaalreklaamis on rõhk ühiskondlikele valupunktidele osutamisel ning nende võimalikule parandamisele, püüdes kujundada ühiskonna hoiakuid, ideid ja väärtushinnanguid. Sotsiaal- ja kommertsreklaami eristamisel on omakorda erinevus selles, kas tegu on sotsiaalreklaamiga või sotsiaalse sisuga reklaamiga (vrd üleskutse kanda helkurit ja helkuri reklaam viisil, mis on seostatav konkreetse tootja ja kaubamärgiga). Vajadus anda mõistetele "poliitiline reklaam" ja "valimisreklaam" kindel sisu on kindlasti olemas.

18. Kultuuriministeeriumi hinnangul saab poliitilist, valimis- ja sotsiaalreklaami eristada ringhäälinguseaduse alusel, mille järgi ei loeta reklaamiks avalikes huvides tasuta edastatavaid teateid. Sotsiaalreklaam (olles küll reklaam reklaamiseaduse tähenduses) ei ole reklaam ringhäälinguseaduse mõttes, kui selle edastamine toimub tasuta. Kui tasu eest, on tegu reklaamiga. Valimisreklaam, mis kutsub üles osalema valimistel ilma üleskutseta hääletada konkreetse kandidaadi poolt, võib olla ringhäälingus nii reklaam kui ka sotsiaalreklaam sõltuvalt sisust ja sellest, kas see on edastatud tasuta või tasu eest.

19. ERL asus seisukohale, et poliitilise ja valimisreklaami eristamine sotsiaalreklaamist on keeruline ja ilmselt mittevajalik. Ühe eristamiskriteeriumina tõi ERL välja reklaami tellija, s.t lugeda sotsiaalreklaamiks ainult see osa poliitilisest ja valimisreklaamist, mille tellib valimiskomisjon. Nimelt sätestab RekS § 2 lg 1 p 5, et reklaami tellija on isik, kes reklaami vahetult tellib või kelle huvides reklaam avalikustatakse. Võib eeldada, et erakonna tellitud või tema huvides avalikustatud reklaam on poliitiline või valimisreklaam, mitte sotsiaalreklaam selle tavatähenduses.

20. TÜ selgitas, et poliitilist, valimis- ja sotsiaalreklaami ei ole võimalik omavahel eristada selgelt formuleeritud viisil. Tänapäeval on üha enam hübriidiseerivate meediatekstide puhul erinevate reklaami tüüpide vahel väga keeruline tõmmata piire. Reklaam sisaldab nii selgelt väljendatud kui ka varjatud sõnumeid (nt sõnumeid, mida tõlgendatakse kultuurikonteksti tundmise abil).

1.4. Kas nõustute teabe nõudmises esitatud esialgse käsitlusega, mille järgi võimaldab ERHS § 11 lg 4 ERR-l ka täna edastada tasuta valimisreklaami? Kui vastus eelnevale küsimusele on eitav, siis miks.

21. Justiitsministeeriumi hinnangul ei võimalda ERHS § 11 lg 4 ERR-l edastada tasuta poliitilist reklaami. Sellise järelduse tegi ministeerium toetudes järgmistele asjaoludele: poliitilise reklaami eesmärk ei ole teenida avalikke huve; isegi kui erakond viitab reklaamis mõnele mittetulunduslikule üritusele, siis on see üksnes teisejärgulise tähendusega; ERR peab olema poliitiliselt erapooletu – on vähe tõenäoline, et andes ERR-le õiguse edastada poliitilist reklaami jätaks seadusandja reguleerimata tasakaalustatuse nõuded poliitilise reklaami suhtes; ERHS § 11 lg 4 kitsast tõlgendust toetab ERHS § 6 lg 5 eesmärk tagada poliitiline tasakaalustatus.

22. Kultuuriministeeriumi hinnangul võiks ERR täna edastada tasuta valimisreklaami juhul, kui selleks on täidetud mitmed ERHS §-de 4 ja 11 tingimused: 1) see peab olema ERR juhtide ja programmitootjate valik; 2) sellise teabe edastamine peab olema võrdselt võimalik kõigile kandidaatidele; 3) see peab olema tasuta; 4) teadete sisu peab olema avalikes huvides. ERR peaks vastu võtma sisulise otsuse valimisreklaamide edastamise kohta, kehtestama selliste reklaamide ajalised ja vormilised piirangud ning tagama liikumistele, kes ei telli või rahalistel põhjustel ei saa tellida valismaterjale, tehnilise juurdepääsu ja abi oma eetriaaja vormistamiseks. Vastasel juhul konkureeriks omavahel reklaamid, millest ühel juhul on kasutatud professionaalsete reklaamitootjate loodud teoseid ning videomaterjali, mis ei pruugi olla mh tehniliselt eetrikõlbulik. Täna ei ole mõeldav, et ERR hakkaks ise tootma audiovisuaalseid reklaamimaterjale iga kandidaadi jaoks.

23. ERL asus seisukohale, et kuna poliitiline ja valimisreklaam on reklaam, siis on see keelatud ERR-s. Teated valimiste kohta, mille palub edastada Vabariigi Valimiskomisjon, on eelduslikult ERHS § 11 lg 4 tingimustele vastavad teated (sotsiaalreklaam). Teated, mida poliitilise jõu või valimistel osaleja poolt palutakse edastada, ei vasta aga ERHS § 11 lg 4 nõuetele.

24. TÜ hinnangul ei tohiks valimisreklaami avalik-õiguslikus kanalis näidata. Ülikool nõustus minu esialgses analüüsis sisaldunud seisukohaga, et valimisdebatid erinevad valimisreklaamist, kuna debattides on keskne lisaks saatejuhi piiravale/suunavale, aga ka võrdsustavale rollile, samuti toimetajate professionaalne oskus, võimalus ja kohustus seada küsimusi, kontrollida vajadusel faktilist informatsiooni jne. Teisisõnu – jälgida ja kriitiliselt hinnata valimisdebattide kvaliteeti, et see ei muutuks propagandaks. Avalikkusel peaks olema võimalus usaldada avalik-õiguslikku kanalit. Ühepoolse ja piiratud mahuga teadete edastamine, mis ei pruugi kanda endas sisulist ja informatiivset rolli, ei käi avalik-õigusliku tasakaalustatud informatsiooni rolliga kokku.

1.5. Kui eeldada, et kehtiv Eesti Rahvusringhäälingu seadus ei võimalda ERR-l edastada tasuta valimisreklaami, siis kas selline piirang on põhiseaduspärane?

25. Justiitsministeerium asus seisukohale, et Eesti Rahvusringhäälingu seaduses sätestatud keeld edastada tasuta poliitilist reklaami on põhiseaduspärane. Piirang, mis ei võimalda ERR-l

edastada tasuta valimisreklaami, ei riiva erakonna õigusi. ERR kui avalik-õigusliku ringhäälingu eesmärk on aidata kaasa Eesti riigi ülesannete täitmisele ning teiste isikute huvides reklaami edastamine ei piira otseselt ERR ülesannet tagada programmide mitmekülsust ja tasakaalustatust. Reklaami edastamise keeld on proportsionaalne.

26. ERL selgitas, et poliitilise ja valimisreklaami keeld ERR-is on sobilik ja vajalik meede sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu suurendamiseks, avaliku ruumi (eetriaja) vabastamiseks liigsest reklaamist, mis või avalikkuses poliitika vastu tervikuna vastumeelsust tekitada, ning valijate kohatu mõjutamise vähendamiseks. Teledebatid ja valimissaated väldivad tänu professionaalsetele saatejuhtidele valijate kohatut mõjutamist, suurendavad argumentatsiooni osakaalu ning vähendavad poliitilist demagoogiat. Vajadusel võib suurendada valimisdebattide ja -saadete eetriaega, mitte aga lubada reklaami.

27. TÜ hinnangul on piirang põhjendatud järgmistel põhjustel: 1) igasugune reklaam mõjutab kanali usaldusväärsust; 2) ERR sisenemine reklaamiturule mõjutab reklaamiturgu tervikuna; 3) valimisreklaam ei paranda avalikkuse võimalust saada tõest, tasakaalustatud ja kriitilist informatsiooni erakondade ja nende tegevuste kohta; 4) igasugune reklaam mõjutab programmipoliitikat; 5) kuna reklaami tellijatel on erinevad ressursid, siis tegelikult ei ole võimalik anda erinevatele poliitilistele jõududele tasakaalustatud võimalusi – küsimus ei ole üksnes võimekuses eetriaega osta, vaid ka võimekuses sisuka (visuaalselt rikkaliku) materjali tootmiseks.

1.6. Kas ja millist rolli mängib poliitilise ja/või valimisreklaami edastamise loa/keelu puhul küsimus, kas ERR võib võtta reklaami edastamise eest tasu?

28. Justiitsministeeriumi hinnangul on seaduses sätestatud keeld edastada tasu eest poliitilist reklaami põhiseaduspärane. Tuginedes mh Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele, asus ministeerium seisukohale, et poliitilise ja valimisreklaami piirangute kehtestamine on poliitilise otsustuse koht – seadusandja võib põhiseaduse ja EIÕK piires sätestada ERR-ile seadusliku korra vastavalt oma otsustustele.

29. Kultuuriministeeriumi hinnangul on "tasuta või tasu eest" oluline tingimus – igasugune tasu eest teabe edastamine ringhäälingus on reklaam ringhäälinguseaduse ja Eesti Rahvusringhäälingu seaduse mõttes. Tasu küsimine ERR poolt läheks vastuollu ERHS § 11 lõikega 1. Tasuta saab ERR edastada teateid mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta või kutsuda üles teatud avalikes huvides käitumisele. Viimaseks võiks lugeda ka avalikes huvides edastatavaid audiovisuaalses vormis poliitilisi teateid. See eeldab aga, et ERR kehtestab nimetatud teadete vormile ja edastamisele reeglid. Kultuuriministeeriumi hinnangul võib küsida, kas selliseid täiendavaid saatevorme on üleüldse vaja – tulenevalt ERR sõltumatusesest programmi koostamisel jättis ministeerium selle ERR enda otsustada.

30. ERL asus seisukohale, et tasu küsimine poliitilise ja valimisreklaami keelu tõlgendamisel ei ole määrava tähtsusega. Tasu mitte küsimine ei ole tõlgendusargument hindamisel, kas ja missuguseid teateid ERHS § 11 lg 4 alusel edastada võib. ERL lisas, et poliitiline ja valimisreklaam ERR-is igal juhul rikub eraringhäälinguorganisatsioonide huve ning seda sõltumata reklaami tasulisusest – puudub mõtte teha tasulist reklaami eraringhäälingus, kui ERR teeks seda tasuta. Puudub ka alus arvata, et tasuta reklaam oleks "kvaliteetsem" kui tasuline reklaam.

31. TÜ selgitas vastuses, et reklaami eest tasu saamine mõjutab otseselt programmi sisu ning seda näitab selgesti ka ERR-i programmi ajalugu enne ja pärast reklaami keelustamist. Pärast reklaami keelustamist on programmis järjest vähem orienteeritud vaatajanumbrite (*reiting*) tagaajamisele.

II Analüüsivad Eesti Rahvusringhäälingu seaduse normid

32. "§ 11. Reklaam, otsepakkumine ja sponsorlus Rahvusringhäälingus

(1) Rahvusringhääling ei edasta reklaami ja otsepakkumist ega võta vastu sponsorlusest saadavat toetust, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud juhtudel.

[...]

(4) Rahvusringhääling võib juhatuse kehtestatud korras edastada tasuta teateid mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta või kutsuda üles teatud käitumisele, kui see on avalikes huvides.

[...]"

III Õiguslik analüüs

3.1. Avalik-õigusliku rahvusringhäälingu põhiseaduslik kohustus poliitilise ja valimisreklaami edastamiseks

3.1.1. Põhiseaduslik taust

33. Demokraatia eeldab informeeritud valijat. Informatsioon antud kontekstis peaks hõlmama teavet nii üldisemalt avaliku võimu toimimise aluspõhimõtete kui ka võimule pürgijate vaadete ja arusaamade kohta. Seejuures eeldab toimiv demokraatia ka informatsiooni ajakohastamist. Poliitiline ja valimisreklaam on üheks peamiseks kommunikatsioonivormiks kandidaatide ja valijate vahel². Kuigi kommunikatsiooni kanaleid on erinevaid (lendlehed, plakatid, ringhääling, ajakirjandus, Internet, otsepostitus, välimeedia jne), peetakse ringhäälingut, eriti televisiooni neist olulisimaks – nii leviku kui mõju mõttes³.

34. Avalik-õigusliku ringhäälingu poolt poliitilise ja valimisreklaami⁴ edastamisel või selle keelamisel tekib puutumus mitmete põhiõiguste ja põhiseaduslike põhimõtetele.

35. Eesti on demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas (PS § 1 lg 1). Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu valimistel (ja ka rahvahääletusel) osalemisega (PS § 56), mis läbi legitimeeritakse seadusandja. Ka kohaliku

² L. L. Kaid. Political advertising. – Handbook of Political Communication Research. Ed. by L. L. Kaid. New ork, London 2004, p 155; A. Uudelepp. Propaganda Instruments in Political Television Advertisements and Modern Television Commercials. Dissertations of Social Sciences. Tallinn 2008, p 6.

³ L. L. Kaid (viide 2), lk 157, 188; A. T. Jenssen. Does Public Broadcasting Make a Difference? Political Knowledge and Electoral Campaigns on Television. – Scandinavian Political Studies, Vol. 32, No. 3, 2009, lk 247, 258; A. Uudelepp (viide 2), lk 6; Euroopa Inimõiguste Kohtu 24.11.1993 otsus asjas nr 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, Informationsverein Lentia jt vs. Austria, p 38; 10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, Murphy vs. Irimaa, p 69, 74; 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits, p 73-74; 11.12.2008 otsus asjas nr 21132/05, TV Vest & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra, p 60, 76.

⁴ Mõistete "poliitiline reklaam" ja "valimisreklaam" täpsemat sisu analüüsin pikemalt punktis 3.2. Seetõttu on ka põhjendus, miks kasutan siinkohal nii mõistet "valimisreklaam" kui ka "poliitiline reklaam", esitatud hiljem.

omavalitsuse esinduskogu legitimeeritakse läbi valimiste (PS § 156). Vabariigi Presidenti rahvas vahetult valida ei saa – president valitakse Riigikogu või Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse esindajatest koosneva valimiskogu poolt (PS § 79).

36. Poliitiline ja valimisreklaam on oluline riigivõimu legitimeerimisprotsessi vahend⁵. Ka Riigikohus on märkinud, et hääletamisõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomine tähendab ühtlasi "seadusandja kohustust tagada vaba ja teadliku valimisotsuse tegemiseks vajalik teabelevi" ning et hääletamisõigus hõlmab koostoimes PS § 44 lõikes 1 sätestatud õigusega saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni⁶ "hääleõiguslike kodanike võimalust saada oma valimisotsuse kujundamiseks vajalikku teavet kandidaatide poliitiliste vaadete kohta".⁷

37. Nagu öeldud, poliitilise ja valimisreklaami levitamise kanaleid on erinevaid – välireklaam, reklaam ajakirjanduses, Interneti kaudu levitatav reklaam, otsepostitus, ringhäälingureklaam jms. Teisisõnu on ringhäälingus, sh avalik-õiguslikus ringhäälingus⁸ edastatav reklaam valijaskonnale teabeallikas, mille põhjal teha konkreetseid valimisotsustusi. Seejuures on avalik-õiguslik ringhääling vahend riigile tal lasuva positiivse tegutsemiskohustuse täitmiseks, mis on eriti oluline väga laia levikuga audio-visuaalmeedia puhul. Nii näiteks peab ka ERR kui avalik-õiguslik juriidiline isik aitama kaasa demokraatliku riigikorralduse edendamisele (ERHS § 4 p 5) ja tagama igauhele vabaks eneseteostuseks vajaliku informatsiooni saamine (ERHS § 4 p 9), et seeläbi täita avalikul võimul lasuv positiivne kohustus jagada erapooletult ja sõltumatult teavet ning informeerida elanikkonda võimalikult avalikkusele üldkasutatavate vahenditega kättesaadaval moel.

38. Eeltoodust nähtub, et sätted, mis reguleerivad poliitilise ja valimisreklaami edastamist (avalik-õiguslikus ringhäälingus) riivavad valijate hääletamisõigust – võimalust saada teavet kandideerivate erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide ning nende vaadete kohta.

39. Poliitilise ja valimisreklaami edastamise regulatsioon riivab ka kandidaatide õigust tutvustada nii enda kui esindatava ühenduse (erakonna, valimisliidu) seisukohti, sest läbi reklaami saavad kandideerijad kommunikeerida oma ideid ja arvamusi elektoraadile. "Koostoimes PS §-s 45 sätestatud väljendusvabadusega sisaldab kandideerimisõigus ka kandidaatide õigust tutvustada valijatele oma poliitilisi vaateid, osaleda poliitilises arutelus."⁹ Poliitilise ja

⁵ J. Haggmann. Politische Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum. – DÖV 2006, nr 8, S 323.

⁶ Võib küsida, kas "informatsioon" PS § 44 lg 1 mõttes (vrd PS § 45 lg 1 "ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni") hõlmab vaid faktiväiteid või ka väärtushinnanguid ("üldiseks kasutamiseks" PS § 44 lg 1 mõttes reklaam reeglina on). Sõltumata vastusest toodud küsimusele olen seisukohal, et üldjuhul on reklaamid PS § 44 lg 1 kaitsealast hõlmatud. Esiteks ei ole faktiväite ja väärtushinnangu selge eristamine alati võimalik. Teiseks asjaolu, et kellelgi on teatud väärtushinnangud (nt liberaalne maailmavaade) on ka käsitletav faktiväitena. Kolmandaks sisaldab reklaam enamalt jaolt nii faktiväiteid (nt et järgmised valimised toimuvad märtsi esimesel pühapäeval) kui ka väärtushinnanguid, kuigi nende n-ö proportsioon võib sõltuvalt reklaamist erineda. Poliitilise ja valimisreklaami kuulumist PS § 44 lg 1 kaitseala alla toetab ka põhiõiguste laia kaitseala tõlgendamise põhimõte. Riigikohus on valimisreklaami lugenud PS § 44 lg 1 kaitseala alla kuuluvaks (RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 30). Samuti tuleb Riigikohtu hinnangul "üldiseks kasutamiseks levitatava teabena mõista kogu informatsiooni, sõltumata selle edastajast ja kandjast, mis on tehtud kättesaadavaks individuaalselt kindlaksmääramata isikute ringile. Niisugune määratlus lähtub vajadusest tagada sellele põhiõigusele võimalikult lai kaitseala." (RKÜKo 07.12.2009, nr 3-3-1-5-09, p 21).

⁷ RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 30.

⁸ Asjaolu, et eriregulatsioon (keeld/piirang) kehtib vaid avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes (mitte eraõigusliku ringhäälingu või ajakirjanduse suhtes), ei tähenda automaatselt, et põhiõiguste riive puudub – n-ö vaid ühe kanali argument omandab tähenduse riive mõõdukuse üle otsustamisel.

⁹ RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 31.

valimisreklaami (mitte)edastamine avalik-õiguslikus ringhäälingus mõjutab meelsuse väljendamise õigust ning nii enda kui ka esindatava poliitilise jõu tutvustamisvõimalusi.

40. "Subjektiivse valimisõiguse puhul võib eristada kolme aspekti: kandideerimisõigust, õigust valida (hääletamisõigust) ja õigust üles seada kandidaate."¹⁰ Eeltoodust nähtub, et poliitilise ja valimisreklaami regulatsioon riivab kõiki nimetatuid. Teisisõnu, sätted, mis reguleerivad poliitilise ja valimisreklaami tegemist ja (mitte)edastamist avalik-õiguslikus ringhäälingus, **riivavad PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevat subjektiivset valimisõigust koostoimes PS §-dega 44 ja 45 – õigusega saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning väljendusvabadusõigusega.**

41. Poliitilise ja valimisreklaami regulatsioonis avalik-õiguslikus ringhäälingus võib näha ka riivet **PS § 48 lg 1 lausest 2 tulenevale erakonnapõhiõigusele**, täpsemalt erakonnavabaduses sisalduvale tegevusvabadusele. Seda põhjusel, et reklaami piirangud piiravad erakondadel oma maailmavaate ja seisukohtade tutvustamise võimalusi ning seeläbi erakonna eesmärkide ("on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine" (erakonnaseaduse (EKS) § 1 lg 1)) saavutamist.¹¹

42. Kõik eelloetletud õigused on äärmiselt kaalukad Seda näitab ka asjaolu, et Subjektiivsed valimisõigused, erakonnapõhiõigus ning igaihe õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni on seaduse reservatsioonita põhiõigused, mille piiramine on lubatav, kui selle tingivad põhiseaduslikku järku väärtused (põhiseaduse materiaalne printsiip või mõni muu põhiõigus).¹² Väljendusvabadusõigus on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus, s.t selle piiramine on võimalik seaduse alusel avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Kõiki nimetatud põhiõigusi võib Riigikohtu hinnangul piirata "demokraatia toimimise huvides", s.t tingimusel, et reklaamipiirang on sobiv, vajalik ja mõõdukas meede "raha osakaalu vähendamiseks poliitilise võimu saavutamisel valimiskampaania kulude vähendamise abil, sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu suurendamiseks, avaliku ruumi vabastamiseks liigsest, avalikkuses poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna vastumeelsust tekitada võivast poliitilisest [...]reklaamist ning valijate kohatu mõjutamise vähendamiseks"¹³.

43. Eelloetletud põhiõigused omavad nii negatiivset (nn tõrjeõigus ehk õigus avaliku võimu mittesekkumisele) kui ka positiivset (nn sooritusõigus ehk õigus avaliku võimu positiivsele tegutsemiskohustusele) aspekti. Avalik-õigusliku ringhäälingu poolt poliitilise ja valimisreklaami

¹⁰ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 17.

¹¹ Riigikohus on märkinud, et "Erakonna tegevusvabadus hõlmab erakonna vabadust määrata kindlaks oma poliitilised eesmärgid, levitada omi vaateid ning koguda oma tegevuseks rahalisi vahendeid. Erakonna vabadus levitada oma vaateid tähendab vabadust valida valijate häälte püüdmiseks vahendeid, määrata valimisreklaami tegemise moodused, koht ja aeg." (RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 34; vt ka kohtuniku Jüri Põllu eriarvamuse p 3: "[E]rakonna tegevusvabadus ei hõlma väljendusvabadust. Väljendusvabadus on erakondade ja teiste mittetulundusühingute, samuti nagu füüsiliste isikute ja äriühingute puhul kaitstud põhiseaduse §-ga 45.")

¹² Nt RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 24: "[...] võrdse kandideerimisõiguse põhimõte ei ole absoluutsed reeglid, mille riivamine tooks automaatselt kaasa põhiseadusevastase olukorra. Üldiste ja ühetaoliste valimiste põhimõte 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." Vrd kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste osas RKPJKo 17.11.2005, nr 3-4-1-20-05, p 27: "Hääletamisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus." Kuna Riigikogu valimised on olulisimad valimised, siis lähtun järgnevalt valimisõiguse kui seaduse reservatsioonita põhiõiguste käsitlest.

¹³ RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 52, 54.

edastamine või mitteedastamine puudutab just viimast – ehk küsimust, kas isikul on õigus nõuda, et avalik-õiguslik ringhääling poliitilist ja valimisreklaami edastaks (täidaks positiivset tegutsemiskohustust).

44. Järgnevalt analüüsin abstraktselt (s.t sõltumata täna kehtivast regulatsioonist), kas põhiseadusest on tänast sotsiaalset ja (põhi)õiguslikku olustikku silmas pidades tuletatav isiku õigus avaliku võimu (avalik-õigusliku ringhäälingu) positiivsele tegutsemiskohustusele poliitilise ja valimisreklaami edastamisel. Selleks kirjeldan esmalt lühidalt avalik-õigusliku ringhäälingu euroopalikku õiguslikku tausta ning seejärel annan vastuse toodud küsimusele, hinnates riivatavate põhiõiguste riive intensiivsust koostoimes mitteedastamist õigustavate argumentidega tänast Eesti olustikku arvestades.

3.1.2. Euroopa õigus

45. Kuigi avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse korraldust Euroopa Liidu õigus olulises osas¹⁴ otseselt ei reguleeri, on tema rolli tähtsust siiski esile tõstetud. Euroopa Liidu toimimise lepingu XIII jaotises "Kultuur" asuv art 167 lg 2 sätestab, et meetmetega püütakse ergutada liikmesriikidevahelist koostööd ning vajaduse korral toetada ja täiendada nende tegevust audiovisuaalsektoris.¹⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 29 "Liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta" tõstab esile avalik-õigusliku ringhäälingu otsese seotuse ühiskonna demokraatlike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega ning vajadusega säilitada meedia pluralism, samuti rõhutatakse liikmesriigi pädevust otsustada avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimismudeli üle.

46. Kui vaadata Euroopa Liidu Komisjoni teatist riigi abi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes¹⁶, siis selles rõhutatakse, et avalik-õiguslik ringhääling on avalik teenus, mis on kõigist teistest avalikest teenustest erilisem silmas pidades selle tarbijaskonna suurust ja teenuse mõju ühiskonnale. Seejuures eristatakse teatistes selgelt avalik-õigusliku ringhäälingu nn avalikes huvides tegutsemist ja tegevust väljaspool avalikke huve. On riigi otsustada, kuidas ta kujundab avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise¹⁷ ning kas ja kui võrd ta lubab reklaami edastamist selles. Kuid kui reklaam on lubatud, siis loetakse see tegevuseks väljapool avalikke huve olevat.¹⁸ Samas tuleb silmas pidada, et telereklaami all käsitletakse kõnealuses teatistes üksnes kommertsreklaami.

¹⁴ Vt siiski Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10.03.2010 direktiiv 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv). On ka mitmeid direktiive reklaami kohta erivaldkondades, nt alkohol, tubakas jne. Euroopa Liidu õigusega selge puutumus on ka nt riigiabi sektoris.

¹⁵ Art 207 lg 4 p a lisab, et Nõukogu teeb tihedalt otsuse lepingute üle läbirääkimiseks ja nende sõlmimiseks kultuuri- ja audiovisuaalteenuste valdkonnas, kui need lepingud võivad piirata liidu kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Vt ka nt Euroopa Parlamendi 25.09.2008 resolutsioon meediakanalite koondumise ja meedia pluralismi kohta Euroopa Liidus (2007/2253(INI)) punktid D, E, 32 (Euroopa Liidu Teataja C 008 E, 14.01.2010, lk 85 jj).

¹⁶ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, 2009/C 257/01.

¹⁷ Vt ka Euroopa Nõukogu soovitusi: Rec(2007)2 of the Committee of the Ministers to Member States on media pluralism and diversity of media content, 31.01.2007, p 3.5: "Member states should define ways of ensuring appropriate and secure funding of public service media from a variety of sources – which may include licence fees, public funding, commercial revenues and/or individual payment – necessary for the discharge of their democratic, social and cultural functions." (Sama: Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to Member States on the remit of public service media in the information society, 31.01.2007, p 29; Rec 1878 (2009) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the funding of public service broadcasting, 25.06.2009, p 14).

¹⁸ "Funding schemes can be divided into two broad categories "single-funding" and "dual-funding". The "single-funding" category comprises those systems in which public service broadcasting is financed only through public

47. Lisan, et mitmetes Euroopa riikides avalik-õiguslik ringhääling¹⁹ tagab erakondadele ja/või kandidaatidele tasuta eetriaaja valimiste ajal. Tasuta eetriaeg ei pruugi seisneda siiski otseselt reklaamivõimaluse andmises, vaid nt valimisdebattides (sama ka Eestis, vt ERHS § 6 lg 5).²⁰ Euroopalike põhimõtetega ei ole Euroopa Nõukogu hinnangul põhimõtteliselt vastuolus ka see, kui avalik-õiguslik ringhääling edastab tasu eest valimisreklaami. Sellisel juhul tuleb valimiste õiglase, tasakaalustatud ja erapooletu kajastamise nõude kõrval mõistagi erilist tähelepanu pöörata reklaami ostjate võrdse kohtlemise põhimõttele, reklaami selgele eristamisele muust programmist ning riikidel soovitatakse kaaluda piirangute kehtestamist reklaami avaldamise ajale ja kohale.²¹

48. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on esile tõstnud avalik-õigusliku ringhäälingu olulist rolli riigi positiivse kohustuse täitmisel jagada erapooletult ja sõltumatult tõest, pluralistlikku ja tasakaalustatud teavet (nii fakte kui väärtushinnanguid).²²

3.1.3. Avalik-õigusliku ringhäälingu kui meediateenuse osutaja eesmärk ja ülesanded Eestis

49. Kui avalik-õiguslik ringhääling kui meediateenuse osutaja ei edasta poliitilist ja valimisreklaami või see on piiratud, võib sellise keelu/piirangu **eesmärgina näha avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatuse ja usaldusväarsuse tagamist, poliitilise diskussiooni ja avaliku arutelu kvaliteedi tõstmist, kandidaatide võrdsuse tagamist** (kui ERR-is oleks keelatud vaid tasuline reklaam) **ning valimiskampaaniakulude vähendamist** (kui ERR-is oleks lubatud tasuta reklaam).

50. ERR on üks suurima kuulajas- ja vaatajaskonnaga meediateenuste osutajatest Eestis²³. ERR kui avalik-õiguslik ringhääling ei ole siiski n-ö riigiringhääling, mis kajastab riigis valitseva

funds, in whatever form. "Dual-funding" systems comprise a wide range of schemes, where public service broadcasting is financed by different combinations of State funds and revenues from commercial or public service activities, such as the sale of advertising space or programmes and the offering of services against payment [...] Costs specific to non-public service activities (e.g. the marketing cost of advertising) should always be clearly identified and separately accounted." (Teatise p-d 57, 66)

¹⁹ Vt uuringut poliitilise reklaami edastamise kohta avalik-õiguslikus ringhäälingus võrdluses eraringhäälinguga Norra näitel A. T. Jenssen (viide 3), lk 247 jj (väidetavalt ei tõsta kumbki valijate üldist poliitilist teadlikkust; avalik-õiguslikku ringhäälingut seostatakse enam vasakpoolsete vaadetega, eraringhäälingut parempoolsete; avalik-õigusliku ringhäälingu valimisdebate vaadatakse enam).

²⁰ Vt European Platform of Regulatory Authorities. Background paper. Political advertising: case studies and monitoring. 17-19.05.2006, ERPA/2006/02, p 7-8, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.rtdh.eu/pdf/20060517_epra_meeting.pdf. Tasuta aeg ringhäälingus on käsitletav erakondade riigipoolse rahastamise näitena (vt Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni hea tava poliitiliste parteide valdkonnas. CDL-AD(2009)021, p 164. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp#_ftnref165](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp#_ftnref165)).

²¹ Recommendation Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, 07.11.2007 (p I.4, II.4, II.5). Vt ka Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni raport valimisõiguse ja valimiste korraldamise kohta Euroopas. CDL-AD(2006)018, p 112 jj (väidetavalt on võrdne ligipääs meediale suurim probleem). Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)018-e.asp#_Toc137961256](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)018-e.asp#_Toc137961256).

²² Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 17.12.2009 otsus asjas nr 13936/02, Manole jt vs. Moldova, p 100-101: "The Court considers that, in the field of audiovisual broadcasting, the above principles place a duty on the State to ensure, first, that the public has access through television and radio to impartial and accurate information and a range of opinion and comment, reflecting *inter alia* the diversity of political outlook within the country [...]. Where a State does decide to create a public broadcasting system, it follows from the principles outlined above that domestic law and practice must guarantee that the system provides a pluralistic service. [...], it is indispensable for the proper functioning of democracy that it transmits impartial, independent and balanced news, information and comment and in addition provides a forum for public discussion in which as broad a spectrum as possible of views and opinions can be expressed."

erakonna maailmavaadet ja seisukohti.²⁴ ERR on avalik-õiguslik juriidiline isik, mis on oma saadete, programmide ja muude meediateenuste tootmisel ja edastamisel sõltumatu ning lähtub üksnes seaduse nõuetest (ERHS § 2 lg 1, § 3).²⁵

51. ERR eesmärk on kaasa aidata Eesti Vabariigi põhiseadusega sätestatud Eesti riigi ülesannete täitmisele ning seejuures peavad ERR programmid, saated ja tegevused aitama kaasa demokraatliku riigikorralduse edendamisele ning tagama igapäevase vabaks eneseteostuseks vajaliku informatsiooni saamise (ERHS § 4 p-d 5, 9). Selleks on tehtud ERR-le mh ülesandeks kajastada oma uudistesaadetes ja teistes saadetes Eestis toimuvaid sündmusi võimalikult suurel määral (ERHS § 5 lg 1 p 11). ERR programmid ja meediateenused peavad vastama ERR eesmärkidele, teenima avalikku huvi ning aitama kaasa ühiskonnaliikmete ja -rühmade omavahelisele kommunikatsioonile ja ühiskonna sotsiaalsele sidususele, kajastades erinevaid arvamusi ja tõekspidamisi (ERHS § 6 lõiked 1, 3). ERR saated peavad olema poliitiliselt tasakaalustatud, mis on eriti oluline valimiste puhul aktiivse valimisagitatsiooni ajal (ERHS § 6 lg 5 laused 1 ja 2).

52. ERR kui avalik-õigusliku ringhäälingu olemuslik eesmärk on pakkuda kõikidele ühiskonnaliikmetele (erinevatele sotsiaalsetele, rahvuslikele jms gruppidele) mitmekesisest²⁶ objektiivset teavet tasuta ja võimalikult kättesaadavalt²⁷. Siinkohal on asjakohane välja tuua ka TÜ vastuses väljendatud hinnang, et pärast tasulise reklaami ärakaotamist on ERR programm järjest vähem orienteeritud nn reitingu tagaajamisele. Järeldan sellest, et seega ka kvaliteetsem ja n-ö vähem kollane.

23 TNS Emori uuring. Teleauditooriumi igakuised ülevaated on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/#keywords>; Radioauditooriumi ülevaade suvekuudel 2010 on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/raadioauditooriumi-ulevaade-suvikuudel-2010/>.

²⁴ Nt RKPJKo 13.11.2009, nr 3-4-1-28-09, p 11: "... omavalitsusüksuse rahastatava meediakanali tasakaalustamata kasutamine võimalike isikute valimisagitatsiooniks võib olla taunitav hea valimistava rikkumisena." Vt ka H. Mandelartz. Öffentlichkeitsarbeit der Regierung. Begriff, Instrumente und Begrenzungen in der Vorwahlzeit. – DÖV 2009, Heft 13, S 509 ff. Kriteeriumite kohta riigi või kohaliku omavalitsuse meediakanali lugemisel ajakirjanduseks või avaliku võimu organiks vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.12.2006 otsus asjas nr 35841/02, Österreichischer Rundfunk vs. Austria, p 46 jj; 21.10.2010 otsus asjas nr 35016/03, Saliyev vs. Venemaa, p 64 jj; Euroopa Kohtu 13.12.2007 otsus asjas nr C-337/06 (riigihangete kontekstis).

²⁵ Avalik-õigusliku meedia iseseisvust, sõltumatust ja ülesandeid käsitlevad mitmed Euroopa Nõukogu soovitud jms dokumendid, näiteks: Recommendation R(96)10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting; Recommendation R(99)1 on measures to promote media pluralism; Recommendation R(94)13 on measures to promote media transparency; Recommendation Rec(2007)2 of the Committee of the Ministers to Member States on media pluralism and diversity of media content; Recommendation Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to Member States on the remit of public service media in the information society; Recommendation 1641 (2004) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on public service broadcasting; Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states.

²⁶ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.07.2009 otsus asjas nr 20436/02, Wojtas-Kaleta vs. Poola, p 47: "Where a State decides to create a public broadcasting system, the domestic law and practice must guarantee that the system provides a pluralistic audiovisual service."

²⁷ Seoses kättesaadavusega tuleb ka välja tuua, et kui geograafiline kättesaadavus ei tekita tänapäeval küsimusi, siis nt puudega inimeste probleemid avalike teenuste (sh avalik-õigusliku meedia) kättesaadavusel on kindlasti olemas. ERHS § 5 lg 1 p 1 sätestab, et teleprogrammide originaalsaated peavad ERR võimaluste piires olema maksimaalselt kättesaadavad vaegkuuljatele. Vt ka Euroopa Liidu Nõukogu 25.01.1999 resolutsioon avalik-õigusliku ringhäälingu kohta: "broad public access, without discrimination and on the basis of equal opportunities, to various channels and services is a necessary precondition for fulfilling the special obligation of public service broadcasting"; Euroopa Parlamendi 25.09.2008 resolutsioon meedia kontsentratsioonist ja pluralismist Euroopa Liidus, 2007/2253(INI). Euroopa Nõukogu soovitudes viidatakse avalik-õigusliku ringhäälingu kättesaadavuse "universaalsuse" põhimõttele (vt: Rec(2003)9 on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting, 28.05.2003, p 20; Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to Member States on the remit of public service media in the information society, 31.01.2007, p 1, 4).

53. Eeltoodust nähtub, et ERR ülesandeks on mh ellu viia PS § 44 lõikest 1 tulenevat riigi positiivset kohustust anda üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.

54. Samas leian, et **ERR-is poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamise korral on riive põhiõigustele väike**. ERR-is poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine ei keela näiteks valida ega kandideerida, ei välista teemasid avalikust debatist, ei puuduta muude reklaami kanalite kasutamist (eraõiguslikud meediateenuste osutajad, ajakirjandus, Internet jne). Nõustun nii TÜ kui ERL vastustes sisalduvate seisukohtadega, et Eestis (TÜ: "tänapäeva võrguühiskonna tingimustes") puudub riigi aktiivset sekkumist eeldav üldine probleem seoses informatsiooni (sh poliitikat ja valimisi puudutava) kättesaadavusega. Arvestades infokanalite rohkusega, on igal ajal võimalus olla nii informatsiooni saatja kui ka saaja rollis.²⁸ Mõõnan, et televisioon on kõige ulatuslikuma leviala ja suurima mõjuga infokanal (vt p 33), olles samas aga ka ilmselt kõige kallim (kui tellida reklaam eraõiguslikult meediateenuse osutajalt), et poliitiline välireklaam ühe (odavam) alternatiivina on aktiivse valimisagitatsiooni ajal keelatud ning et rahalist suutlikkust vaadates rahastatakse riigieelarvest vaid suuremaid erakondi (vt EKS § 12⁷ (kuni 31.03.2011 EKS § 12⁵)). Siiski on reklaamikanaleid ja muid oma "sõnumi" valijateni viimise võimalusi siiski mitmeid (sh ERR-is olevad valimissaated) ning kulude mõttes ka odavamaid.

55. Pigem on minu hinnangul tänases Eestis küsimus informatsiooni andja motiivide selguses ja läbipaistvuses (nt küsimus, kas avalikkus omab piisavat juurdepääsu (tõele vastavale) teabele erakondade rahastamise kohta või muul viisil omab kindlust selle korrektse toimivuses), mis ei ole lahendatav aga poliitilise ja valimisreklaami lubamise või keelamise kaudu. Vastupidi, poliitiline ja valimisreklaam on juba oma olemuselt pigem loosunglik, võib sisaldada demagoogiat ega võimalda oma formaadi tõttu üldjuhtudel kuigi sisulist poliitilist diskussiooni. Neid seisukohti on kinnitanud ka uuringud, sh Eestis.²⁹ Riigikohus on samuti väitnud, et poliitilise ja valimisreklaami piirangud aitavad vähendada valija "kohatut mõjutamist (valija tahtega manipuleerimist poliitilise programmi ja kavatsuste kohta sisulist teavet jagamata, valijat arutellu kaasamata)"³⁰.

²⁸ Nt Freedom House'i hinnangul on 2010. aastal Eesti meediavabaduselt 17. kohal 196 maailma riigi seas (hinnatakse õigusliku, poliitilise ja majandusliku tausta koosmõju; Eesti koht on siiski langenud mõne koha võrra võrdluses eelmise aastaga), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf>. Organisatsiooni Piirideta reporterid (Reporters Without Borders) hinnangul on Eesti 2010. aastal pressivabaduselt 9. kohal, kättesaadav arvutivõrgus: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2010.1034.html>.

²⁹ Vt nt ka Aavik: valimisreklaam riigiteleviisioonis ei ole õigustatud, 26.10.2010: "... kui poliitikul on võimalus sellises saates oma seisukohti põhjendada või esitleda, mõjub see tunduvalt paremini kui mis iganes reklaamklipp". Tegu on Eesti Reklaamiagentuuride Liidu presidendi hinnanguga, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.e24.ee/?id=332247&print=1>. Vt poliitilise reklaami sisu uuringute kohta USA-s L. L. Kaid (viide 2), lk 160 jj (nt televisioonis edastatav reklaam keskendub väidetavalt pigem teemadele kui isiku presenteerimisele). A. Uudelepp on võrrelnud televisiooni poliitilist ja kommertsreklaami propaganda, huumori ja "jutu-vestmise" aspektist. Tema järeldus on, et propagandainstrumentide kasutamises on nimetatud kahe reklaami liigi vahel nii olulisi sarnasusi kui ka erisusi, kuid **keskmiselt on poliitilises telereklaamis propagandainstrumente enam**. Sarnasused: emotsioonidest lähtuv pildivalik, sihtgrupist lähtuv väline kuvand. Erinevused: poliitilises reklaamis ei kasutata huumorit ega "jutu-vestmist", peamised on kognitiivsed propagandainstrumentid (sümbolid, stereotüübid, müüdid jms); kommertsreklaamis on peamised sotsiaalsed propagandainstrumentid (massikäitumise seaduspärasusele tuginevad, nt võimu või kuulsuse rõhutamine) ning erinevalt poliitilisest reklaamist ei kasutata üldse tehnoloogilisi propagandainstrumente (nt vale induktsioon, numbritega manipuleerimine, ülelihtsustamine). Vt A. Uudelepp (viide 2), lk 19 jj.

³⁰ RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 51. Riigikohus lisis, et kuigi valimiskuludele ülempiiri seadmine võib olla alternatiivne meede kandidaatide "rahavajaduse" vähendamiseks, "ei tarvitse [kulupiirang] aidata samal määral kaasa poliitilise debati sisulisemaks muutmisele ega valijate kohatu mõjutamise vähendamisele" (p 58).

56. ERR-is poliitilise ja valimisreklaami edastamise kasuks rääkiva argumendina võib tuua asjaolu, et kui võrrelda valimisdebatti/-saateid (mida ERR täna ka edastab) ning poliitilist ja valimisreklaami, siis on selge, et need ei ole samastatavad. Kuigi valimisdebatti võib vaadelda ka kui valimisreklaami, sest sealäbi saab kandidaat edastada oma sõnumit elektoraadile, eristab poliitilist ja valimisreklaami ning valimisdebatti n-ö filtreeritus.³¹ Debati puhul kasutatakse alati saatejuhti, kes suunab läbi diskussiooniteemade püstitamise ja küsimuste esitamise toimuvat arutelu. Sageli on ka sõnavõtted ajaliselt piiratud, toimudes saatejuhi dikteeritud korras ja järjekorras. Teisisõnu on poliitilise ja valimisreklaami eeliseks see, et see on "vahenduseta" – kandidaadi sõnum jõuab n-ö ehedal, kandidaadi otsustatud kujul võimaliku valijani.

57. Eeltoodud argumendi kummutab aga TÜ vastuses toodud argument, et kuulajatel/vaatajatel peab olema võimalus usaldada avalik-õiguslikku kanalit – igasugune reklaam seevastu mõjutab kanali usaldusväärsust. Erakonna, valimisliidu ja üksikkandidaadi poolt ühepoolse ja piiratud mahuga teadete (reklaami) edastamine ei pruugi TÜ hinnangul olla kooskõlas avalik-õigusliku tasakaalustatud informatsiooni edastamise rolliga. Oluline on ka rõhutada, et avalik-õigusliku ringhäälingu valimisdebatti/-saate juhil on ka kandidaatide võrdsust ning debati kvaliteeti tagav roll.

58. Lisaks, nii TÜ kui ka Kultuuriministeeriumi vastustes tuuakse välja asjaolu, et ERR poolt tasakaalustatuse põhimõtte järgimine ei eelda üksnes seda, et antakse võrdselt eetriaega reklaami avalikustamiseks. Kuna erinevate poliitiliste jõudude majanduslik võimekus kvaliteetset reklaami tellida on erinev, siis tähendaks see ilmselt kohustust tagada ka võrdsed võimalused edastatava reklaami kvaliteedi osas – sisuliselt ERR ressursside kulutamist erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide reklaami tootmiseks.³² Eriti keeruline oleks see kohalike omavalitsuste volikogude valimistel.

59. Tasulise poliitilise ja valimisreklaami keeld ERR-is aitab kaasa valimiskampaaniakulude vähendamisele. See omakorda vähendab erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide "rahavajadust" ning raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel. Tõsi, kui ERR edastaks tasuta poliitilist või valimisreklaami, siis kõnealust argumenti keelu õigustamiseks tuua ei saa – vastupidi, tasuta reklaam ilmselt vähendaks üldisemalt kampaaniakulusid, sest sel juhul oleks vajadus pöörduda eraõiguslike meediateenuste osutajate poole tasulise reklaami edastamiseks samuti väiksem. Siinkohal ei saa aga mööda vaadata asjaolust, et ERR-is tasuta poliitilise ja valimisreklaami edastamine riivaks negatiivselt eraõiguslike meediateenuste osutajate ettevõtlusvabadust (PS § 31). Nii tasulise kui ka tasuta poliitilise ja valimisreklaami ERR-is edastamine mõjutab paratamatult kogu meedia- ja reklaamiturgu.³³

60. Kui analüüsida kõiki eelkirjeldatud avalik-õiguslikule ringhäälingule seatud eesmärgid ja ülesandeid koostoimes põhiõiguste riivega, **ei oleks minu hinnangul poliitilise ja valimisreklaami tasuta edastamine avalik-õigusliku ringhäälingu poolt põhimõtteliselt a priori vastuolus tema olemuse ja rolliga.** Valimised on selgelt avalikes huvides olev riiklik

³¹ Sama seisukoht: L. L. Kaid (viide 2), lk 156.

³² Iseküsimus on, kui laialt tõlgendada ERHS § 8 lg 2 punktis 4 sätestatud keeldu teha sponsor ja muid rahalisi annetusi. S.t kas poliitilise ja valimisreklaami tootmine mahuks selle alla.

³³ Nt TÜ vastus: igasugune, sh ERR-is reklaam mõjutab kogu reklaamiturgu, -hindu ja meediaettevõtteid, kelle jaoks on reklaam oluline sissetulekuallikas. ERL: poliitiline ja valimisreklaam ERR-is igal juhul rikub eraringhäälinguorganisatsioonide huve ning seda sõltumata reklaami tasulisusest – puudub mõte teha tasulist reklaami eraringhäälingus, kui ERR teeks seda tasuta. Vrd: H. Alla. ERR tahaks enne valimisi tasuta poliitreklaami edastada, 23.10.2010: "Kanal 2 peadirektor Urmas Oru meelest ei mõjutaks tasuta poliitilised teadaanded ERRi kanalites oluliselt erakanalite reklaamitulu." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.elu24.ee/?id=330627>.

sündmus, mis läbi legitimeeritakse avaliku võimu teostajad. Avalik-õiguslik ringhääling saab, arvestades poliitilise tasakaalustatuse ja objektiivsuse nõuet, täita siin olulist rolli elektoraadi teadlikkuse tõstmisel, et viimane saaks teha valimistel teadliku valiku – kas hääletada ja kelle poolt. Seeläbi tagatakse aktiivse valimisõiguse realiseerumine. Tingimustel, et poliitilise ja valimisreklaami edastamine on tasuta ning järgitud on võrdse kohtlemise põhimõtet, aidatakse kindlasti kaasa ka passiivse valimisõiguse realiseerimisele.

61. Oluline on siiski ka tasu küsimus. Nagu eespool märkisin, ei ole Euroopas loetud tasulise valimisreklaami edastamist avalik-õigusliku ringhäälingu poolt *a priori* vastuolus olevaks avalik-õigusliku ringhäälingu olemusega. Sellisel juhul tõstatub kindlasti aga küsimus kandidaatide ja nende ülesseadjate majanduslikust suutlikkusest ostetava reklaami eest tasuda ja seeläbi kandidaatide võrdsetest võimalustest valimistel valituks osutada. Tasulise valimisreklaami puhul riik (avalik-õigusliku ringhäälingu näol) võib süvendada ebavõrdset kohtlemist, mis arvestades televisiooni ja raadio levikuulatust ja tugevat mõju võib osutada minu hinnangul vastuolus olevaks põhiseadusega.³⁴ Ka võib tasuline reklaam muutuda kaudes mõttes n-ö raha ühest taskust teise tõstmiseks, kuna Eestis rahastatakse erakondi ja ERR-i riigieelarvest. Riik ei tohiks suurendada juba olemasolevaid ebavõrdsusi poliitiliste liikumiste vahel.

62. **Samas ei saa ma mööda vaadata ka argumentidest, mis räägivad ERR-is erakonna, valimisliidu ja üksikkandidaadi poliitilise ja valimisreklaami tasuta edastamise vastu** (s.t jätan kõrvale Vabariigi Valimiskomisjoni valimisreklaami). Peamised vastuargumendid oleksid kokkuvõtlikult järgmised: Eestis ei ole üldjuhtudel probleemi informatsioonile juurdepääsu või selle levitamise seoses; poliitiline või valimisreklaam võib olla paratamatult kallutatud, mis räägib vastu avalik-õigusliku meedia rollile tasakaalustatud teabe pakkumisel; ERR kohustus tagada võrdsed võimalused võib kaasa tuua lisaks reklaamiaja eraldamise kohustusele ka kohustuse reklaam toota. Lisaks võib ERR-is poliitilise ja valimisreklaami edastamine kaasa tuua mitmeid praktilisi ja õiguslikke probleeme – kui palju eetriaega päevas peab/võib reklaamile eraldada, kellele reklaamiaega eraldada (s.t kas nt ka toetajad kui kolmandad isikud omaksid õigust reklaami teha), kas ja kuidas eristada sotsiaalset reklaami poliitilisest ja valimisreklaamist, millised peaksid olema poliitilisele ja valimisreklaamile kehtestatud sisulised nõuded (n-ö hea tava), kuidas jagada eetriaega kui väga piiratud ressursi kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, kus kandideerijate ja kandidaatide ülesseadjate arv on väga suur jne. Tasakaalustatud lahendusi on siin väga keeruline leida. Lisaks, põhiõiguste riive ERR-is poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamisel on väike.

63. **Kokkuvõtlikult: arvestades tänast sotsiaalset ja (põhi-)õiguslikku olustikku, olen seisukohal, et ERR poolt poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine on kooskõlas põhiseadusega.** Selline seisukoht tugineb eeltoodud analüüsist nähtuva põhiõiguste riive intensiivsuse, informatsiooni edastamise võimalike alternatiivsete kanalite ning mitteedastamist õigustavate asjaolude kaalumisel. See ei tähenda, et põhiseadus sellise keelu kehtestamist nõuaks või et asjaolude (õiguslike ja/või faktiliste) muutumisel ei tuleks asuda teistsugusele seisukohale. Täna on seadusandja poliitilise ja valimisreklaami lubamise/keelamise/piiramise üle otsustamisel

³⁴ Kuigi ka tasulisus on põhimõtteliselt aktsepteeritav, eelistab Euroopa Nõukogu siiski avalik-õigusliku meedia poolt eeskätt tasuta poliitilise ja valimisreklaami edastamist, vt: Recommendation Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, 07.11.2007, preambul: "Considering that public service media are a publicly accountable source of information which have a particular responsibility in ensuring in their programmes, a fair, balanced and thorough coverage of elections, which may include the carrying of messages of political parties and candidates free of charge and on an equitable basis; Noting that particular attention should be paid to [...] paid political advertising."

vaba tingimusel, et tagatakse põhiseaduslike printsiipide järgimine, nt õigusselgus ja võrdne kohtlemine.³⁵

3.2. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse regulatsioon poliitilise ja valimisreklaami edastamisel

64. Eesti Rahvusringhäälingu seadus ei sisalda sõnaselget regulatsiooni poliitilise ega valimisreklaami edastamise osas. ERHS § 6 lg 5 sätestab üksnes, et ERR saated peavad olema poliitiliselt tasakaalustatud³⁶ ning eriliselt tuleb poliitilise tasakaalustatuse nõuet järgida Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohalike omavalitsuste volikogude valimiste puhul aktiivse valimisagitatsiooni ajal. Täpsemalt on reguleeritud ka see, kuidas võrdsed võimalused kõigile valimistel osalevatele kandidaatidele, erakondadele ja valimisliitudele tagada. ERR programmides valimiste kajastamise reeglid kinnitab Rahvusringhäälingu nõukogu ja need avalikustatakse hiljemalt nädal pärast valimiste väljakuulutamise päeva.³⁷

65. ERHS § 11 lg 1 sätestab, et ERR ei edasta reklaami ja otsepakkumist ega võta vastu sponsorlusest saadavat toetust, v.a sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud juhtudel (käesolevat teemat arvestades ei oma kõnealused erandid tähendust). ERHS § 11 lg 4 järgi võib ERR juhatuse kehtestatud korras edastada tasuta teateid mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta või kutsuda üles teatud käitumisele, kui see on avalikes huvides.

66. ERR-le seatud reklaamikeeld põhineb 30.04.2001 Kultuuriministeeriumi, Ringhäälingunõukogu, Ringhäälingute Liidu ja Eesti Teletootjate Liidu vahel sõlmitud kokkuleppel,³⁸ mille kohaselt ei edasta ERR oma programmides reklaami ega otsepakkumist ning ei kasuta sponsoreid oma saadete ja programmide hankimiseks, tootmiseks ja edastamiseks.³⁹ Kokkuleppe alusel muudeti toona kehtinud ringhäälinguseadust⁴⁰ ja kõnealune põhimõte kandus pea muutmata kujul edasi ka kehtivasse Eesti Rahvusringhäälingu seadusesse. Tulenevalt

³⁵ Vrd RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 70: "Poliitilise välireklaami keeld on põhiseaduse kohaselt lubatav. See ei tähenda, et põhiseadus sellise keelu kehtestamist nõuaks. Riigikogu on vaba nii keeldu kaotama, poliitilise välireklaami tegemisele aja, koha ja suuruse piiranguid seadma kui ka valimiskulutustele sellist ülempiiri kehtestama, mis ühest küljest vähendaks raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel ja teisalt tagaks kandidaatide võrdsed võimalused valimiskampaania korraldamisel." Tänaaste suuremate erakondade (Keskerakonna, Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna) seisukohtade kohta vt nt BNS. Poliitikud ei toeta valimisreklaami lubamist ERR-i. 29.10.2010.

³⁶ Vt ka ringhäälingunõukogu 29.03.2001 otsusega (protokoll nr 27) kinnitatud "Avalik-õigusliku ringhäälingu programmi erapooletuse ja tasakaalustatuse põhimõtted", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.err.ee/sisu.aspx?s=18&a=47>.

³⁷ Näiteks on õiguskantsler 2009. a analüüsinud ERR nõukogu 16.12.2008 otsuse "Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimiskampaania kajastamise kord Eesti rahvusringhäälingus" õiguspärasust ega tuvastanud rikkumist (õiguskantsleri 27.10.2009 kiri nr 7-6/090967/0906556). Vt ka ERR. Rohelised kaotasid kohtuvaidluse ERR-iga. 09.11.2010, kättesaadav arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/index.php?06218971>.

³⁸ Ringhäälingunõukogu seisukohad reklaamist loobumise tingimuste kohta on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.err.ee/sisu.aspx?s=18&a=47>.

³⁹ Tegelikult oli esimene sellekohane vabatahtlik kokkulepe juba aastatel 1998-1999. Vt põhjalikum ülevaade A. Jõesaar. Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimeerimine: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis. Magistritöö. Tartu 2005, lk 84 jj.

⁴⁰ Ringhäälinguseaduse muutmise seadus (RT I 2002, 3, 5). 01.07.2002 jõustunud RingHS § 29¹ lõiked 1 ja 2 sätestasid, et Eesti Raadio ja Eesti Televisioon ei edasta reklaami ega otsepakkumist ega kasuta sponsoreid oma saadete ja programmide hankimiseks, tootmiseks ega edastamiseks. Lõige 6 lisas, et Eesti Raadiol ja Eesti Televisioonil on õigus ringhäälingunõukogu kehtestatud mahus ja korras tasuta edastada üldist huvi pakkuvaid teateid Eestis toimuvatest mittetulunduslikest avalikest ja heategevusüritustest, samuti sotsiaalse iseloomuga üleskutseid.

reklaamikeelust muudeti oluliselt ka ERR rahastamis põhimõtteid, sest rahastamine ja reklaami edastamise luba või keeld on vahetult seotud. ERR-is reklaamikeelu kehtestamisel ei teinud seadusandja aga selget vahet kommertsreklaamil ja muul, s.o sotsiaal-, poliitilisel ja valimisreklaamil. Ka Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri ei selgita ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud reklaamikeelu sisu seoses poliitilise või valimisreklaamiga.⁴¹

67. Järgnevalt analüüsin, kas ERHS § 11 lõikest 1 tuleneb keeld edastada poliitilist ja/või valimisreklaami, keskendudes eeskätt küsimusele, kuidas sisustada normis kasutatud mõistet "reklaam" (kas poliitiline ja valimisreklaam on reklaam nimetatud seaduse tähenduses). Seejärel käsitlen ERHS § 11 lõiget 4 – selles sätestatud erandite olemust esmalt grammatilisest tõlgendusest lähtuvalt ning teiseks ERR rolli avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsioonina silmas pidades. Püüan leida vastust küsimusele, kas viidatud norm võimaldaks ERR-il edastada poliitilist ja/või valimisreklaami.

3.2.1. ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud keeld

68. Nagu öeldud, ERHS § 11 lg 1 sätestab, et ERR ei edasta reklaami. Selleks, et otsustada, kas kõnealusest sättest tuleneb ERR-le keeld edastada poliitilist ja/või valimisreklaami, tuleb esmalt analüüsida mõiste "reklaam" sisu viidatud sätte mõttes.

3.2.1.1. Mõisted "poliitiline reklaam" ja "valimisreklaam"

69. Eestis **puudub seadus, mis defineeriks mõiste "poliitiline reklaam"**⁴² **või "valimisreklaam"**^{43 44}.

70. Tavakeeles kasutatud mõistetena kõnealused kaks mõistet võivad, kuid ei pruugi kattuda. Valimisreklaam on reeglina poliitiline reklaam. Samas võib valimisreklaamina käsitleda ka üleskutset osaleda valimistel, ilma et seeläbi püütaks edendada mingit maailmavaadet. Taolisi reklaame on teinud näiteks Vabariigi Valimiskomisjon, samuti võib selle alla paigutada Eesti Välimeediaettevõtete Liidu protestiaktsiooni poliitilise välireklaami keelu vastu, mis kutsus üles

⁴¹ Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 11.09.2006, nr 965 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁴² Isamaaliidu fraktsiooni 15.05.2003 algatatud ja 1. lugemisel tagasi lükatud reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (70 SE) defineeris poliitilise reklaami järgmiselt: "Poliitilise reklaamina käsitletakse poliitilist teavet (sealhulgas ka erakondade sümboolikat ja poliitikute pilte), mis avalikustatakse poliitilise idee edendamiseks või muu poliitilise eesmärgi saavutamiseks ning mida reklaami avalikustaja tasu eest või mõnel muul kaalutlusel levitab või muul moel avalikustab." Sama definitsioon sisaldas Isamaaliidu fraktsiooni 21.01.2004 algatatud ja 15.06.2005 tagasi võetud valimisseaduste ja rahvahääletuse seaduse muutmise seaduse poliitikareklaami ja valimiskampaania kulude piiramiseks eelnõus (234 SE). Riigikogu liikmete 19.05.2004 algatatud 13.10.2004 tagasi lükatud reklaamiseaduse täiendamise seaduse (387 SE) sätestas järgmist: "Käesoleva seaduse mõistes käsitletakse poliitilise välireklaamina visuaalset reklaami (trükised, maalingud, näopildid jne), mis on üles seatud avalikus kohas ning on suunatud kodanike valimiseeliste mõjutamiseks või muutmiseks." Riigikogu liikmete 07.03.2005 algatatud ja menetlusest välja langenud ringhäälinguseaduse ja erakonnaseaduse muutmise seadus eelnõu (593 SE) sisaldas järgmise definitsiooni: "Poliitiliseks reklaamiks loetakse teavet (sealhulgas erakonna sümboolika ja poliitikute pildid), mis avaldatakse tasu eest või tasuta poliitilise idee edendamiseks või muu poliitilise eesmärgi saavutamiseks." Eelnõud on kättesaadavad arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁴³ 25.04.1997 (RT I 1997, 29, 448) – 27.02.1999 (RT I 1999, 16, 268) kehtinud RingHS § 20¹ lg 2 defineeris valimisreklaami järgmiselt: igasugune üksikkandidaatide, erakondade ja valimisliitude programme ning kandideerivaid isikuid tutvustav saade, saatelõik või teade.

⁴⁴ Mõistete kohta teistes riikides vt: European Platform of Regulatory Authorities. Background paper. Political advertising: case studies and monitoring. 17-19.05.2006, ERPA/2006/02, p 1-2, 14, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.rtdh.eu/pdf/20060517_epra_meeting.pdf.

lihtsalt osalema valimistel⁴⁵. Seega, valimisreklaam tavakeele tähenduses võib, kuid ei pruugi olla poliitiline. Ka poliitiline reklaam võib, kuid ei pruugi olla valimisreklaam. Võib küll väita, et lõppastmes on erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide tegevus suunatud võimu saavutamisele,⁴⁶ kuid kindlasti on ka selliseid poliitilise reklaami näiteid, kus ei ole võimalik üheselt väita, et tegu on valimisreklaamiga. Näiteks kui enne Riigikogu valimisi ilmub valimisliidu reklaamis väljendatakse seisukohti riigielu küsimustes, võib silmas pidades asjaolu, et valimisliit ei saa kandideerida Riigikogu valimistel, kahelda, kas tegu on (Riigikogu) valimiste reklaamiga. Sarnaseid näiteid võib tuua veelgi. Poliitilise ja valimisreklaami ühest mittevastavust rõhutab ka asjaolu, et poliitilist reklaami võib omakorda olla keeruline eristada sotsiaalreklaamist. Poliitilise reklaami ja valimisreklaami eristamine võib tähendust omada mh seoses probleemiga, et valimistega seonduv tuleb reguleerida konstitutsionaalses, s.o valimisseaduses.⁴⁷

71. Kehtivad valimisseadused avavad üksnes mõiste "poliitiline välireklaam". Mõiste on defineeritud läbi nelja koosseisu, mis põhinevad reklaamitaval objektil (mitte reklaami eesmärgil vms), jättes mõiste sisu siiski avatuks⁴⁸ (vt Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 5¹, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 6¹ ja Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 5¹):

- üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku [valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku] või
 - nende logo või muu eraldusmärgi või
 - nende programmi
- reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel
- ning muu poliitiline välireklaam.

72. Valimisseadused (EPVS § 5, KOVVS § 6, RKVS § 5) ja ERHS § 6 lg 5 kasutavad mõistet "valimisagitatsioon"⁴⁹, defineerimata aga selle sisu.⁵⁰

73. Ka reklaamiseadus ei ava poliitilise reklaami ega valimisreklaami mõistet.

⁴⁵ Vt nt Postimees 11.05.2009 "Politsei ei pea välimeediaettevõtete reklaami poliitiliseks": "Politseiameti liiklusjärelvalve ja korrakaitseosakonna vanemkomissari Siiri Parsi sõnul kutsub liidu reklaam Euroopa Parlamendi valimistel osalema ning viitab seejuures kõigile erakondadele ja üksikkandidaatidele neid võrdlemata. Samuti ei agiteeri see tema sõnul ühe või teise poolt valima." Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=117927>.

⁴⁶ Vt nt erakonna mõiste EKS § 1 lg 1: "Erakond (partei) on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine [...]" Riigikohus on seisukohal, et kõnealuses sättes on loetletud n-ö võimalused – tegu on erakonna õigustega, mitte kohustustega ning puudub võimalus nt lõpetada erakonna tegevust, kui ta ei esita kandidaate valimistel. (RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 21.)

⁴⁷ Riigikohus on siiski pidanud võimalikuks küsimuste, mis kuuluvad konstitutsionaalsete seaduste reguleerimisalasse, reguleerimist lihtseaduses, kui lihtseadus on vastu võetud kõrgendatud hääletamusega. Vt RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 18.

⁴⁸ 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."

⁴⁹ RKPJKo 09.11.2005, nr 3-4-1-26-05, p : "[...] igasugune agitatsioon on suunatud hääletamistulemuste mõjutamisele. Kuid agitatsioon ei pruugi viia soovitud tulemustele."

⁵⁰ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi hinnangul tuleb seetõttu "lähtuda agitatsiooni mõiste üldkeeliselisest tähendusest. Õigekeelsuse sõnaraamatu kohaselt on agitatsioon rahva (poliitiline) mõjustamine, kihutustöö, veenmine, selgitustöö. Aktiivset ja passiivset agitatsiooni aitab eristada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu seletuskirjas öeldu: "Eelnõu järgi lubatakse passiivset agitatsiooni (teated, plakatid, sildid jms reklaam) ka valimispäeval." See tähendab, et passiivse agitatsiooni all tuleb mõista plakatite vmt meediumi abil toimuvat agitatsiooni, aktiivne on aga agitatsioon, mis nõuab isiku aktiivset tegevust. Seega iseloomustab agitatsiooni selle mõiste tavalisus kohaselt suunatus enam kui ühele isikule. Ka passiivse agitatsiooni puhul võib rääkida suunatusest mitmetele isikutele - paigutatakse ju valimisplakatid kohtadesse, kus neid võivad näha võimalikult paljud inimesed. Sellest tulenevalt leiab kriminaalkolleegium, et ka aktiivne agitatsioon eeldab pöördumist enam kui ühe inimese poole." (RKKKo 06.03.2008, nr 3-1-1-2-08, p 8.)

74. Täiendavalt tuleb rõhutada, et valimisseadused "võimaldavad" kandideerijatel teha tele- ja raadioreklaami, nimetades need ühe valimiskampaania kulude liigina ajalehtedes ja ajakirjades tehtava reklaami ning trükiste kõrval (RKVS § 67 lg 2 p 1, KOVVS § 61 lg 2 p 1, EPVS § 65 lg 2 p 1).⁵¹

75. ERHS § 11 lg 1 sätestab, et ERR ei edasta reklaami. Samas mõistet "reklaam" seadus ei defineeri. Nagu öeldud, ERHS eelnõu seletuskiri ei selgita ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud reklaamikeelu sisu ega selle seoseid poliitilise või valimisreklaamiga. Seda ei tee ka ERHS § 11 lg 1 "eelkäijaks" olnud ringhäälinguseadust §-ga 29¹ täiendanud ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, kui esmakordselt ERR-le reklaamikeeld kehtestati.⁵² Kuna ERHS § 11 ega sama seaduse ükski muu säte ei ava reklaami mõistet, tuleb selle sisustamiseks pöörduda õiguskorra süsteemist silmas pidades teiste seaduste poole.

3.2.1.2. Ringhäälinguseadus ja meediateenuste seadus

76. ERHS § 2 lg 2 sätestas kuni 15.01.2011 (k.a), et Eesti Rahvusringhäälingu seaduses reguleerimata küsimustes rakendatakse ringhäälinguseaduses ringhäälinguorganisatsiooni ning teistes õigusaktides Rahvusringhäälingu tegevuse kohta sätestatud. Alates 16.01.2011 on ERHS § 2 lg 2 viide ringhäälinguseadusele asendatud viitega meediateenuste seadusele (sama põhimõtte sätestab ka MeediaTS § 2 lg 4). Seega tuleb ERHS §-s 11 sätestatud reklaami keelu mõtestamiseks vaadelda esiteks meediateenuste seadust.

77. MeediaTS 3. peatükk "Äriteated" defineerib mõiste "äriteated" järgmiselt: "Äriteade on heliga või pildiga esitav teave, mis on mõeldud majandustegevusega tegeleva füüsilise või juriidilise isiku kaupade või teenuste otseseks või kaudseks tutvustamiseks või maine edendamiseks ja mis kaasneb saatena või on sellesse lisatud tasu või muu samalaadse hüvitise eest."⁵³ (MeediaTS § 25 lg 1) Äriteate üheks vormiks on sponsorluse, otsepakkumise ja tootepaigutuse kõrval ka tele- ja raadioreklaam. Viimase mõiste on avatud järgmiselt: "majandus- või kutsetegevusega seotud teadaanne, mida juriidiline või füüsiline isik edastab programmis tasu või muu samalaadse hüvitise eest või enesetutvustuseks eesmärgiga soodustada tasu eest pakutavate kaupade või teenuste pakkumist, mis hõlmab ka kinnisvara ning õigusi ja kohustusi" (MeediaTS § 28 lg 1). Mõisted "äriteade" ning "tele- ja raadioreklaam" põhinevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10.03.2010 direktiivil 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist

⁵¹ Alates 01.03.2011 EKS § 12⁸ lg 8 p 3: "reklaamikulud liigiti" – vastavad sätted valimisseadustes muutuvad kehtetuks.

⁵² Toona eksisteerisid veel eraldi Eesti Raadio ja Eesti Televisioon. Vt ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 10.09.2001, nr 840 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁵³ RingHS 3. peatükk oli pealkirjastatud sarnaselt ERHS §-ga 11 "Reklaam, otsepakkumine ja sponsorlus", viidates mõlema seaduse normide omavahelisele seotusele. Ringhäälinguseaduse esmane versioon sätestas (RT I 1994, 42, 680): "Reklaam on heli, kujutise või heli ja kujutise kogumina ringhäälingus edastatav teade, mille eesmärk on toote või teenuse omaduste demonstreerimise, selgitamise või hinnangute andmise kaudu saavutada isiku või isikute grupi huvides tarbijate teatud käitumine või isiku või asja või idee väärtustamine." (Erisus hilisemast ja kuni 15.01.2011 kehtinud redaktsioonist on alla joonitud.). Ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 99 SE (seisuga 19.05.1999) esmane versioon oleks mõiste "reklaam" definitsiooni ringhäälinguseadusest ära kaotanud, asendades selle üldviitega reklaamiseadusele. Eelnõu "eelkäijaks" olnud ringhäälinguseaduse eelnõu nr 4 SE, mille Vabariigi Valitsus võttis Riigikogu menetlusest tagasi, seletuskirjas (seisuga 11.03.1999) märgiti: "Reklaami ja otsepakkumisega seoses on eelnõus reguleeritud ainult neid küsimusi, mis tulenevad ringhäälingu spetsiifikast ja mida ei käsitata reklaamiseadus (reklaami koht ja maht jt). Muus osas (kaasa arvatud reklaami tellijaga seonduv) laieneb ringhäälingus edastatavale reklaamile reklaamiseaduses sätestatu, seda nii reklaami mõiste, nõuete ja piirangute kui ka sellest tuleneva vastutuse osas." Miks otsustati siiski mõiste "reklaam" defineerimise kasuks, see ei nähtu Riigikogu menetluse materjalidest.

käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv).

78. Seega peetakse meediateenuste seaduses reklaami all silmas selgelt üksnes kommertsreklaami (tegu on äriteate liigiga ning teade on seotud majandus- või kutsetegevusega (direktiiv vastavalt: "audiovisuaalne äriline teadaanne", "kaubanduse, äri, oskustöö või kutsealaga")), kusjuures reklaam on alati tasuline (v.a meediateenuse osutaja enesetutvustus) ning reklaami eesmärk on soodustada tasu eest pakutavate kaupade või teenuste pakkumist.

79. MeediaTS § 30 lg 9 näeb ette, et poliitikasaadete spondeerimine on keelatud. Ka on meediateenuse osutaja tegevuspõhimõtteid käsitlevas peatükis sätestatud poliitilise tasakaalustatuse nõue aktiivse valimisagitatsiooni ajal (seoses saateaja andmisega seisukohtade tutvustamiseks) (MeediaTS § 14).

80. MeediaTS § 25 lg 3 sätestab, et äriteadetele kohaldatakse reklaamiseaduses ja teistes seadustes reklaamile sätestatud nõudeid. Analoogne (rist)viide sisaldub RekS §-s 11 ("Reklaam meediateenuses"). Seega laienevad äriteadetele, sh tele- ja raadioreklaamile üksnes reklaamiseaduses sätestatud nõuded, aga mitte nt mõiste "reklaam" definitsioon.⁵⁴

81. Eeltoodust nähtub, et mõiste "reklaam" meediateenuste seaduse mõttes hõlmab sisuliselt vaid nn kommertsreklaami, s.o tasu eest (v.a enesetutvustus) majandus- või kutsetegevusega seotud äriteateid eesmärgiga soodustada pakutavate kaupade või teenuste pakkumist. On küsitav, kas poliitiline või valimisreklaam on käsitletav reklaamina meediateenuste seaduses toodud reklaami definitsiooni mõttes. Näiteks üleskutse toetada teatud poliitilist liikumist, osaleda valimistel, hääletada kindla poliitilise jõu poolt jms ei ole kantud eesmärgist edendada tasu eest pakutavate kaupade või teenuste pakkumist – valimisedu saavutamine ei ole tasuline kaup või teenus. Samuti ei tegutse erakond, valimisliit või üksikkandidaat reklaami tehes majandus- või kutsetegevuse raames. Teisisõnu, kui nõustuda seisukohaga, et **meediateenuste seaduses sätestatud mõiste "reklaam" on vaid kommertsreklaam ega hõlma poliitilist ega valimisreklaami**, võiks analüüsi lõpetada nendinguga, et ERHS § 11 lg 1, mis sätestab, et ERR ei edasta reklaami ja otsepakkumist ega võta vastu sponsorlusest saadavat toetust, ei hõlma poliitilist ja valimisreklaami. **Seega ERHS § 11 lg 1 iseenesest ei keela ERR-il poliitilise ja valimisreklaami edastamist.**

82. Võimalik on aga ka alternatiivne tõlgendus. S.t meediateenuste seadus ei sea endale eesmärgiks defineerida üldmõistet "reklaam", vaid sätestab üksnes erisused äriteadetele, sh tele- ja raadioreklaamile kui äriteate alaliigile. **Kui tehakse reklaami, mis ei ole äriteade meediateenuste seaduse mõttes, laienevad sellele täielikult reklaamiseaduse normid – nii mõiste kui nõuded** (vt ka MeediaTS § 8 lg 2-4).

83. Kultuuriministeriumi selgituste järgi (vt p 11) käsitlevad nad poliitilist ja valimisreklaami reklaamina ringhäälinguseaduse ning seega ilmselt ka meediateenuste seaduse tähenduses.

⁵⁴ Reklaamiseaduse eelnõu nr 135 SE (seisuga 17.10.2007) seletuskirjas selgitatakse: "Tekkiva vastuolu vältimiseks ringhäälinguseaduse ja reklaamiseaduse mõistetes käsitatakse reklaami ringhäälingus ringhäälinguseaduse tähenduses, kuid sätestatakse, et lisaks ringhäälinguseadusele laieneb reklaamile ringhäälingus ka reklaamiseaduses sätestatu." Meediateenuste seaduse eelnõu nr 827 SE (seisuga 11.10.2010) seletuskirjas märgitakse: "Paragrahvis on viide meediateenustes edastatavale reklaamile reklaamiseaduse ja teistes seadustes reklaamile sätestatud nõuete kohaldamiseks. Näiteks tulenevad erisused ravimireklaamile ravimiseadusest." Seletuskirjad on kättesaadavad arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

84. Punktis 82 toodud tõlgendust ning Kultuuriministeeriumi laiendavat lähenemist mõistele "reklaam" meediateenuste seaduses toetavad mitmed asjaolud. Esiteks, seadusandja on valimisreklaami lugenud teatud perioodil reklaamiks ringhäälinguseaduse mõttes.⁵⁵ Teiseks on selge, et poliitilised liikumised soovivad ringhäälingus poliitilist või valimisreklaami teha ning seda põhjendatult⁵⁶. Kui asuda seisukohale, et mõiste "reklaam" meediateenuste seaduses ei hõlma poliitilist ega valimisreklaami, siis tekib küsimus, kas, millistel tingimustel ja millises mahus meediateenuse osutaja seda edastada võib. Kolmandaks, ka valimisseadused kui konstitutsionaalsed seadused annavad kaudse viite tele- ja raadioreklaami lubatavusele, sätestades *expressis verbis*, et valimiskulude hulka loetakse mh kulutused tele- ja raadioreklaamile.⁵⁷ Neljandaks tuleb nõustuda nii Kultuuriministeeriumi kui TÜ arvamusega, et reklaami vastuvõtja seisukohalt on poliitilise liikumise avaldatav teave tänapäeval üldjuhul sarnane tavapärase reklaamisõnumiga toote või teenuse kohta. Ka mõjutab poliitiline ja valimisreklaam kui potentsiaalne tuluallikas reklaamiturgu ja -hindu – meediaettevõtteid, kelle seisukohalt ei ole olulist vahet, kas tegu on "tavareklaami" või poliitilise liikumise teatega. Viiendaks, kui vaadata meediateenuste seadusega vahetult seotud ERHS § 11 eri lõikeid, siis nähtub sealt seadusandja soov käsitleda mõistet "reklaam" laiemalt kui kommertsreklaam. Nii käsitleb vastupidiselt meediateenuste seadusele ERHS § 11 lg 4 reklaamina ka tasuta teateid mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta ning üleskutseid teatud avalikes huvides käitumisele (vt normi pealkiri): võrreldes meediateenuste seadusega erinevad nii tasulisuse küsimus kui ka reklaami eesmärk, mis on selgelt laiem üksnes kommertssteatest. Kuuendaks, reklaamiseaduse laienemist toetaks ka RekS § 1 lg 3, mis sätestab, et kui reklaam on reguleeritud teise seadusega, kohaldatakse reklaamiseadust teisest seadusest tulenevate erisustega.

85. Eeltoodust tulenevalt on võimalikud erinevad tõlgendused, kuidas sisustada Eesti Rahvusringhäälingu seaduses kasutatavat mõistet "reklaam":

- kas see hõlmab meediateenuste seaduse valguses üksnes kommertsreklaami ja seega ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud reklaamikeeld poliitilisele ja valimisreklaamile ei laiene või
- tuleb ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud reklaamikeelus kasutatud mõistet "reklaam" sisustada laiemalt reklaamiseaduse tähenduses.

⁵⁵ Vt joonealune märkus nr 43; aga ka p 54 – tol ajal kehtis mõiste "reklaam" siiski täiendusega "isiku või asja või idee väärtustamine". Samas on ebaselge, kas nõue, et tegu peab olema toote või teenusega (valimisreklaami kaudu reklaamitavat on selleks siiski raske pidada), laienes viidatud täiendusele või mitte.

⁵⁶ Ringhäälingule kehtiva poliitilise reklaami keeld on Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt loetud korduvalt EIÕK-ga vastuolus olevaks (nt Šveitsis, Norras). Norra kaasuse (11.12.2008 otsus asjas nr 21132/05, TV Vest & Rogaland Pensjonistpartii vs. Norra) puhul oli poliitiline reklaam täielikult keelatud televisioonis ja teletekstis. Kohtu hinnangul oli selline piirang vastuolus konventsiooniga, kuna: tegu oli väikese parteiga, kelle puhul ei saa rääkida eesmärgist vähendada raha-võim seotust; ka ei pidanud antud juhul paika eesmärk debati kvaliteedi n-ö allakäigu vähendamiseks, kuna konkreetne keelatud reklaam oli korrektne; televisioonil on tugevaim mõju võrreldes teiste reklaamikanalitega ja tegu oli sisuliselt ainsa viisiga partei jaoks, kuidas tegelikult viia oma sõnum üleriigiliselt valijani; väike partei ei ületanud erinevalt suurtest parteidest uudiskünnist ega saanud seepärast kajastust televisioonis. Šveitsi juhtumil (28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits) oli Šveitsis kogu riiki hõlmavas televisioonis ja raadios poliitiline reklaam keelatud (nähtuvalt kohtuotsusest oli see kohalikes erakanalites siiski ilmselt lubatud – otsusest jääb see mõnevõrra ebaselgeks). Reklaami tellis keskkonnakaitsega tegelev NGO. Kohus leidis, et poliitilise reklaami keeld oli konventsiooniga vastuolus, kuna: poliitilise sõnavabaduse piirid on laiad; NGO-l ei olnud muid kanaleid kogu riigi elanikkonnani jõudmiseks; piirang, mis hõlmas vaid ühte reklaamikanalit (nt ei kehtinud paberväljaannetele), ei näi olevat kuigi tungivast vajadusest kantud; tegu oli tavalise NGOga, kelle puhul ei saanud rääkida "mõjukast finantsgrupist" (silmas pidades eesmärki vähendada raha-võim seotust).

⁵⁷ Vt RKVS § 67 lg 2 p 1, KOVVS § 61 lg 2 p 1, EPVS § 65 lg 2 p 1. Alates 01.04.2011 EKS § 12⁸ räägib siiski üksnes reklaamist liigiti.

86. Olemuslikult näib teine tõlgendus põhjendatum. Seetõttu analüüsin järgnevalt mõistet "reklaam" ka reklaamiseaduses.

3.2.1.3. Reklaamiseadus

87. RekS § 2 lg 1 p 3 sisustab mõiste "reklaam" eeskätt läbi eesmärgi järgmiselt: teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtajuval kujul, tasuta või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Seega on reklaami mõistel järgmised tunnused:

- teave on teabega;
- teave on avalikustatud üldtajuval kujul ning
- avalikustamise eesmärk on teenuse osutamise või kauba müügi suurendamine, ürituse edendamine või isiku käitumise avalikes huvides suunamine.

88. Tasulisuus kui tunnus ei oma RekS § 2 lg 1 punktis 3 iseseisvat tähendust, kuna reklaam võib erinevalt meediateenuste seadusest, kuid sarnaselt ERHS §-le 11 olla nii "tasu eest kui tasuta". Ka üldtajuval kujul avalikustamise tunnus ei tekita probleeme.

89. Kui toodud mõiste "reklaam" kaks esimest tunnust ei annaks seega alust kahtlusteks küsimuses, kas reklaamiseaduses sätestatud mõiste laienuks ka poliitilisele ja valimisreklaamile, siis kolmanda peamise tunnuse osis "avalikustamise eesmärk on ... ürituse edendamine või isiku käitumise avalikes huvides suunamine", mis käib eeskätt sotsiaalse reklaami kohta, on avanud tee vaidlusteks, kas kehtiv reklaamiseadus kohaldub poliitilisele ja valimisreklaamile või mitte. Ühest selgust siin ei ole.

90. Kui tutvuda reklaamiseaduse eelnõu ettevalmistamise materjalidega, nähtub sellest selge (täpsemalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) soov välistada poliitiline ja valimisreklaam reklaamiseaduse rakendusala.⁵⁸ Kehtivast seadusest, selle eelnõust ega seletuskirjast taolist välistust siiski ei leia. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on eri aegadel olnud erinevatel seisukohtadel, kas reklaamiseadus laieneb poliitilisele ja valimisreklaamile või mitte. Viimastes seisukohtades rõhutatakse, et ministeerium ei toeta mõiste

⁵⁸ 05.01.2005 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevalmistatud reklaamiseaduse eelnõu (kättesaadav e-õiguses: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=73332) sisaldas selgesõnalist välistust, et poliitilisele reklaamile reklaamiseadust ei kohaldata. Seletuskirjas selgitati: "Valimiskampaania käigus tehtavat reklaami ei saa vaadelda kui kauba, teenuse, ürituse või avalikes huvides avalikustatava idee (sotsiaalreklaam) kohta soovitud tagajärgede saavutamiseks levitatavat teavet. Samuti ei ole eelnõus toodud tingimuste alusel võimalik hinnata poliitilise sisuga teabe vastavust reklaami kõigile üldnõuetele (nt eksitav reklaam ja võrdlev reklaam)." Justiitsministeeriumi vastuseisu tõttu (18.04.2005 kiri nr 3-2-02/4129) jäeti kõnealune välistus siiski eelnõust (ja seletuskirjast) välja – Justiitsministeeriumi hinnangul on poliitiline reklaam laiem kui valimisreklaam või erakonna reklaam, mistõttu tuleks seda reguleerida just reklaamiseaduses kui üldseaduses (vt e-õiguse eelnõu versiooni nr 4, 06.07.2005). Eelnõu esitati küll 12.09.2005 Riigikogule (reklaamiseaduse eelnõu (717 SE), kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee), kuid võeti 23.01.2007 tagasi. Vt ka Riigikogu majanduskomisjoni 24.10.2005 istungi protokoll: "Poliitilise reklaamiga seonduvalt selgitas minister, et vastavalt Vabariigi Valituse eelmiste koosseisude ajal tehtud otsusele kuulub poliitreklaam valimisreeglite ja erakonnaseaduse valdkonda ning leidis, et reklaamiseaduse raames see küsimus lahendamisele ei kuulu."; 09.11.2005 Riigikogu istungi stenogramm: "E. Savisaar: Tõepoolest, teil on õigus, poliitilise teabe avalikustamist eelnõus ei reguleerita, sest sarnaselt ka seni kehtiva reklaamiseadusega on eelnõu eesmärk reguleerida eelkõige ikkagi kaubanduslikku reklaami. Ja ka Euroopa Liidu liikmesriikides ei vaadelda poliitilist reklaami kommertsreklaami reguleerivate sätete valguses. Komisjon, kes töötas selle eelnõu läbi, võttis seisukoha, et poliitilise reklaami regulatsioon koos poliitilise reklaami mõistega oleks otstarbekas sätestada valimisreeglites, mitte reklaamiseaduses." 17.10.2007 algatas Vabariigi Valitsus reklaamiseaduse eelnõu (135 SE) uuesti, kuid eelnõu ega seletuskiri ei sisaldanud poliitilise reklaamiga seoses mingeid juhiseid. Vt ka 05.12.2007 Riigikogu istungi stenogrammi, kus minister selgitas reklaamiseaduse mittelaienemist poliitilisele reklaamile.

"reklaam" laiendavat tõlgendamist (selle vastu räägivad nii grammatilised ja ajaloolised argumendid kui ka ühiskondlike suhete iseloom) – üldjuhul reklaamiseadus ei hõlma poliitilist ega valimisreklaami, kuid kaasusepõhise lähenemise põhjal ei ole see siiski täiesti välistatud (tegu võib olla ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgiga).⁵⁹

91. Riigikohus on erinevaid tõlgendamisvõimalusi (grammatiline, loogiline, ajalooline, teleoloogiline) hinnates selgitanud, et "[...] ei ole seaduste tõlgendamisel võimalik lähtuda ette kindlaksmääratult üksnes teatud ühest tõlgendamismeetodist ja üksnes teatud pragmaatilistest kaalutlustest. Ei saa lähtuda pelgalt seaduseelnõude seletuskirjadest, jättes tähelepanuta seaduse enese."⁶⁰ Seetõttu tuleb vaatamata võimalikule seaduslooja (antud juhul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi) tahtele analüüsida, kas poliitiline ja valimisreklaam "mahub" reklaami mõiste alla, kasutades erinevaid tõlgendusmeetodeid.

92. Nagu eespool selgitasin, siis kahe esimese tunnuse olemasolu ei tekita küsimusi – tegu on teabega, mis on tasuta või tasu eest avaldatud üldtajuaval kujul. Küll on aga probleemne kolmas tunnus (eesmärk), mis laiendab reklaamiseaduse kohaldamist ka sotsiaalsele reklaamile⁶¹.

93. On vaieldav, kas poliitiline ja valimisreklaam on suunatud "isiku käitumise avalikes huvides suunamisele".⁶² Olen seisukohal, et erakonna, valimisliidu, üksikkandidaadi või mistahes muu poliitilisi ideid väljendava isiku/grupi edastatav teave ühiskonna probleemide tõstatamisel, poliitilise diskussiooni edendamisel ja oma maailmavaatelse seisukoha tutvustamisel on laias mõttes kindlasti käsitletav ühiskonnaliikmete avalikes huvides suunamisena. Avalik ühiskondlik debatt kooselu probleemide ja teemade üle (eelduslikult) ärgitab kaasa mõtlema ja arutlema ning peaks tekitama soovi omi seisukohti esitada ja ise midagi "ära teha" – olgu selleks siis valimistel hääle andmine või muu viis meelsuse väljendamiseks. Aktiivne kaasamõtlev ja -tegev ühiskonna liikmeskond on avalikes huvides.⁶³

94. Väga kitsas mõttes "avalikes huvides suunamisega" poliitilise reklaami puhul siiski ilmselt kõigil juhtudel tegu ei ole. Seda põhjusel, et erakonna, valimisliidu, üksikkandidaadi või mistahes muu poliitilisi ideid väljendava isiku/grupi poliitilise ja valimisreklaami eesmärk on eeskätt reklaami tellija⁶⁴ maailmavaate edendamine, poolehoidjate võitmine ning valimisedu saavutamine, mis ei ole alati *a priori* samastatav avaliku huviga. Kindlasti on aga üleskutse osaleda valimistel kui valimisreklaam "isiku käitumise avalikes huvides suunamine".

⁵⁹ Seisukoht, et ei laiene, nähtub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 04.03.2009 vastuskirjast nr 1-6/09-00804-002 Tarbijakaitseameti 30.01.2009 kirjale nr 1-6/09-00804-001 (kättesaadav arvutivõrgus ministeeriumi dokumendiregistris). Hiljem on reklaamiseaduse laienemist poliitilisele ja valimisreklaamile ministeerium siiski mõõnnud – nii vastuses Tarbijakaitseametile kui õiguskantslerile (18.08.2010 kiri nr 1.1-14/10-00099/022; 05.10.2010 kiri nr 21-3/09-00468/004).

⁶⁰ RKKKo 01.07.2008, nr 3-1-1-101-07, p 11.

⁶¹ Piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni art 2 lõikes f sätestatud reklaami mõiste hõlmab sarnaselt reklaamiseadusele sotsiaalreklaami: "«reklaam» toote või teenuse müügi, ostmise või rentimise edendamiseks, ürituse või idee tutvustamiseks või reklaamija taotletud muu tulemuse saavutamiseks avaldatud teadet, milleks reklaamijale on tasu või samalaadse kompensatsiooni eest antud eetriaega".

⁶² Formuleeringu "avalikes huvides suunamine" laiendavat tõlgendamist toetab mh ka asjaolu, et vastasel korral ei laieneks reklaamiseadus juba mõisteliselt sotsiaalsele reklaamile, mis kutsub nt üles õigusrikkumisele ja mis samas on reklaamiseaduse järgi keelatud.

⁶³ Vt ka nt Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to Member States on the remit of public service media in the information society, 31.01.2007, p 15: "Public service media should provide adequate information about the democratic system and democratic procedures, and should encourage participation not only in elections but also in decision-making processes and public life in general. Accordingly, one of the public service media's roles should be to foster citizens' interest in public affairs and encourage them to play a more active part."

⁶⁴ Kasutan mõistet "reklaami tellija" reklaamiseaduse mõttes, s.o "isik, kes reklaami vahetult tellib või kelle huvides reklaam avalikustatakse" (ReKS § 2 lg 1 p 5).

95. Siinkohal pean oluliseks täiendavalt ka lisada, et ma ei pea õigeks kahetsusväärsele levinud arvamusele, et erakonnad tegutsevad alati üksnes erahuvides n-õ võimule saamise ja seeläbi enda materiaalselt kindlustamise eesmärgil. Ühiskond peaks nõudma ja ootama erakondadelt avalikes huvides tegutsemist ning vastavalt sisustama erakonna tegevuse eesmäärke.⁶⁵ Ka PS § 48 tõstab erakonna teistest mittetulundusühingutest eraldi esile, rõhutades selle spetsiifilist iseloomu. Riigikohus on märkinud, et erakondadel on suur tähendus poliitilises avalikus elus⁶⁶ ning et Eestis kehtivast erakonnademokraatia põhimõttest tulenevalt "on erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia"⁶⁷. Sel viisil erakonna eesmärgi sõnastamine tähendab kindlasti avalikes huvides tegutsemist.

96. Iseenesest võib poliitiline ja valimisreklaam olla suunatud "ürituse edendamisele" RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes, nt kui reklaam sisaldab üleskutset osaleda mingis poliitilises ürituses. Samas mõõnan, et mõiste "üritus" sisu on omakorda vaieldav, sh kas valimised on ürituseks toodud sätte mõttes⁶⁸.

97. Nagu eespool näitasin, laieneb reklaamiseadus sotsiaalreklaamile, nt reklaamiseaduses sätestatud nõuded (kooskõla heade kommete ja tavadega, ei tohi kutsuda üles vägivaldsele käitumisele ega õhutada vägivalda kasutamist jne). Piiri tõmbamine ühelt poolt poliitilise ja valimisreklaami ning teiselt poolt sotsiaalreklaami vahel on samas keeruline, nt keskkonnakaitselised reklaamplakatid on samal ajal nii sotsiaalreklaam kui võivad olla ka osaks erakonna poliitilisest programmist. Poliitilist ja valimisreklaami võib pidada seega ka laias mõttes sotsiaalse reklaami alaliigiks. Nii on näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus lugenud reklaamis seafarmi kujutamist kontsentratsioonilaagrina üleskutsega süüa vähem liha poliitiliseks reklaamiks.⁶⁹ Ka TÜ selgitas oma vastuses minu teabe nõudmisele, et reklaam sisaldab sageli nii selgelt väljendatud kui ka varjatud sõnumeid ning hübriidsete meediatekstide puhul ei ole erinevaid reklaamiliike võimalik eristada selgelt formuleeritud viisil (vt p 20).

98. Eelkirjeldatud reklaami tunnuste pinnalt võib konstrueerida väga erinevaid küsitavaid piiripealseid juhtumeid. Näiteks Vabariigi Valimiskomisjoni üleskutse osaleda valimistel kui valimisreklaam on kindlasti reklaam RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes. Kui erakonna, valimisliidu või üksikkandidaadi kui reklaami tellija avaldatav reklaam kutsub enese ja oma maailmavaate reklaamimise (s.o poliitiline reklaam) kõrval üles osalema valimistel (s.o valimisreklaam), siis tuleb ilmselt hakata kaaluma, mis on reklaami peaeesmärk ehk on n-õ ülekaalus, ning selle pinnalt teha järeldus, millisele osale avaldatavast teabest (reklaamist) reklaamiseadus laieneb.

⁶⁵ Vt ka nt Postimees 23.01.2011 "L. Kalev: erakonnahuvid seatakse ettepoole avalikest huvidest", kättesaadav arvutivõrgus: <http://poliitika.postimees.ee/?id=376491>.

⁶⁶ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 39, 40

⁶⁷ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30, 31.

⁶⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Justiitsministeerium on seisukohal, et valimised ei ole "üritus" RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes (põhjendused: sättes on mõeldud eeskätt üritusi äriliste huvide edendamiseks ning valimised on PS § 104 järgi valimiseaduste temaatika). Siinkohal pean oluliseks lisada, et üleskutse osaleda valimistel on kindlasti isiku käitumise avalikes huvides suunamine, s.t mahutatav mõiste "reklaam" muude tunnuste alla.

⁶⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits, p 57-58: "In the Court's opinion the commercial indubitably fell outside the regular commercial context inciting the public to purchase a particular product. Rather, with its concern for the protection of animals, expressed partly in dramatic pictures, and its exhortation to reduce meat consumption, the commercial reflected controversial opinions pertaining to modern society in general and also lying at the heart of various political debates. [...] As such, the commercial could be regarded as "political"."

99. Reklaamiseaduse laienemist poliitilisele ja valimisreklaamile toetaks ka RekS § 1 lg 3, mis sätestab, et kui reklaam on reguleeritud teise seadusega, kohaldatakse reklaamiseadust teisest seadusest tulenevate erisustega. Teisisõnu, reklaamiseadus üldseadusena peaks laienema mistahes reklaamivormile või -viisile ning seda reguleerivale eriseadusele. Eriseaduses peaks olema selgesõnaline välistus reklaamiseaduse laienemise vastu.

100. Arvestades eeltoodud argumente koosmõjus, leian, et **grammatiliselt tõlgendades reklaamiseaduses sätestatud mõiste "reklaam" definitsioon võib, kuid ei pruugi hõlmata poliitilist ja valimisreklaami**. Kõik sõltub konkreetsest juhtumist: kas reklaami tellija (sh erakonna, valimisliidu või üksikkandidaadi) avaldatav teave on "ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil". **Kui poliitiline ja valimisreklaam on hõlmatud mõistest "reklaam", siis ERHS § 11 lg 1 järgi oleks see keelatud.**

101. Kui jaatada reklaamiseaduse laienemist (vähemasti teatud juhtudel) poliitilisele ja valimisreklaamile, toob see aga kaasa mitmeid küsitavusi.

102. Kui rääkida poliitilise ja valimisreklaami sisule kehtivatest nõuetest,⁷⁰ siis tuleb poliitilise reklaami puhul arvestada selle eripäraga. Reklaamiseaduses sätestatud nõuete kohaldamine poliitilisele ja valimisreklaamile on kohati vägagi keeruline, kui mitte võimatu. Vastupidiselt TÜ arvamusele (vt p 14) olen seisukohal, et poliitilise reklaami puhul peaks n-ö lubatavuse piirid olema laiemad tavapärasest kommertsreklaamist, tulenevalt poliitilise sõnavabaduse ja avaliku debati olulisusest arenenud demokraatlikus ühiskonnas. Ehk nagu on rõhutanud Euroopa Inimõiguste Kohus: 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."⁷¹ Seetõttu peavad "poliitilise väljenduse" (ingl.k. *political speech*) piiramiseks olema väga mõjuvad argumendid.⁷²

103. Kui jaatada reklaamiseaduse laienemist poliitilisele ja valimisreklaamile, siis tekivad küsimused Tarbijakaitseameti pädevusest. Amet on iseenesest menetlenud kaebusi poliitiliste reklaamide peale (nt Keskerakonna reklaamid, milles kasutati A. Ansipi ja M. Laari pilte).⁷³ Samas erinevalt reklaamiseadusega Tarbijakaitseametile kui täidesaatva võimu asutusele antud pädevusest ei saa PS § 48 lõikest 4 tulenevalt keegi teine peale kohtu erakonda trahvida (nt väärteo kohtuvälise menetluse käigus).⁷⁴ Kehtiv seadus ei näe ette kohtu sellekohast pädevust.

⁷⁰ Vt reklaamiagentuuride eneseregulatsiooni kohta nt <http://www.eral.ee/page.php?nid=13&pid=6>; samuti Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu eestvõttel koostatud hea valimistava, mis on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ngo.ee/26389>.

⁷¹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.12.1976 otsus asjas nr 5493/72, *Handyside vs. Ühendatud Kuningriik*, p 49.

⁷² Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.06.2009 otsus asjas nr 32772/02, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) vs. Šveits* (nr. 2), p 92; 14.10.2010 otsus asjas nr 4260/04, *Andrushko vs. Venemaa*, p 45: "[A]s a general rule, any opinions and information pertinent to elections which are disseminated during the electoral campaign should be considered as forming part of a debate on questions of public interest [...] According to its constant case-law, there is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on political speech or on debate on questions of public interest and very strong reasons are required for justifying such restrictions."

⁷³ Vt nt Postimees 22.04.2010 "Tarbijakaitseamet: poliitiline reklaam peab järgima reklaamiseadust", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/?id=253542>; Tarbijakaitseameti selgitused: <http://www.tka.riik.ee/reklaamiseadus-ja-poliitiline-reklaam-4/>. Ka Õiguskantsleri Kantselei on soovitanud poliitilise reklaamiga seotud kaebuste puhul pöörduda Tarbijakaitseameti poole.

⁷⁴ Omaette küsimus on, kuidas sisustada "trahvida" põhiseaduse mõttes, s.t kas see on materiaalses ja/või formaalses mõttes karistamine ning kuivõrd see hõlmab haldusmeetmeid. Reklaamiseaduse järgi on reklaamile kehtestatud nõuete

104. Kirjeldatud seisukoha puhul jääb lahenduseta ka küsimus valimisreklaamist kui eelduslikult valimiseaduse reguleerimisalasse kuuluvast küsimusest (nagu öeldud, ei ole poliitilise reklaami ja valimisreklaami eristamine samuti sugugi selge), kuna reklaamiseaduse eelnõu vastuvõtmisel sai eelnõu 42 poolthäält, s.t täidetud ei ole kõrgendatud häälteenamuse nõue.⁷⁵

3.2.1.4. Vahekokkuvõtte

105. ERHS § 11 lg 1 sätestab ERR-le keelu edastada reklaami. Selleks, et hinnata, kas kõnealune keeld hõlmab poliitilist ja valimisreklaami, tuleb analüüsida mõiste "reklaam" sisu, sh koostoides teiste seadustega.

106. Meediateenuste seadus käsitleb tele- ja raadioreklaamina üksnes n-ö kommertsreklaami – poliitiline ja valimisreklaam ei ole tele- ja raadioreklaam meediateenuste seaduse tähenduses. Kuna Eesti Rahvusringhäälingu seadusega reguleerimata küsimustes tuleks kohaldada meediateenuste seadust, siis sellest järelduks, et ERHS § 11 lõikes 1 ERR-ile kehtestatud keeld edastada reklaami ei laiene poliitilisele ja valimisreklaamile. Teisisõnu, põhimõtteliselt võiks see olla ERR-ile lubatud.

107. Samas on siiski ka mitmeid argumente, mis toetavad seisukohta, et mõistet "reklaam" ERHS § 11 lõike 1 mõttes tuleb sisustada laiemalt – sarnaselt reklaamiseadusega.

108. ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud keelus kasutatud mõiste "reklaam" sisustamisel koostoides reklaamiseadusega on aga samuti ebaselge keelu ulatus seoses poliitilise ja valimisreklaamiga – mõiste "reklaam" reklaamiseaduses võib, kuid ilmselt ei pruugi kõigil juhtudel hõlmata poliitilist ja valimisreklaami. Teisisõnu ei ole selget vastust küsimusele, kas ERR-ile kehtestatud reklaami edastamise keeld laieneb poliitilisele ja valimisreklaamile.

109. Seadusandja võib anda põhjendatud juhtudel samale mõistele erinevates seadustes erineva sisu. Seadusandja järjekindlusetus mõiste "reklaam" sisustamisel, jättes samas aga erinevate definitsioonide andmisel nende kohaldamisala täpsustamata, on kahetsusväärne, eriti nii olulises küsimuses nagu poliitiline ja valimisreklaam ning selle edastamise lubatavus. Selline mõisteline ebaselgus toob kaasa õigusselgusetust, mis ei ole kooskõlas PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega.⁷⁶ Õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõte 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".⁷⁷ "[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igauht riigivõimu omavoli eest"⁷⁸ ning on seega vastuolus õigusselguse põhimõttega.

rikkumisel väärteo kohtuvälised menetlejad Tarbijakaitseamet ning vastavalt oma pädevusele Ravimiamet, Terviseamet, Põllumajandusamet, Finantsinspeksioon ning valla- ja linnavalitsus; kohaldatakse trahvi on füüsilisele isikule kuni 300 trahviühikut, juriidilisele isikule kuni 3200 eurot (ReKS §-d 33-36).

⁷⁵ Vrd RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09, p 22: "[...] kui lihtseadusega reguleeritakse kohtumenetluse valdkonda kuuluvat küsimust ja eelnõu lõpphääletusel hääletas seaduse vastuvõtmise poolt Riigikogu koosseisu häälteenamuse, siis on seaduse vastuvõtmisel PS § 104 lõike 2 punktist 14 tulenev menetluslik nõue täidetud."

⁷⁶ Õigusselguse põhimõtte seoses põhiõigustega (nt valimisõigus) tuleneb PS § 13 lõikest 2. Samas kehtib õigusselguse põhimõtte ka suhetes riik – muu avaliku võimu kandja, tulenedes õigusriigi põhimõttest. (Vt nt RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 25 jj.)

⁷⁷ Nt RKPJKo 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06, p 23.

⁷⁸ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

110. ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud reklaami keelu laienemine poliitilisele ja valimisreklaamile võib piiripealsetel juhtudel sõltuda otseselt tähtsust mitteomavatest detailidest (nt kas reklaamis on esiplaanil üleskutse osaleda valimistel ja konkreetse poliitilise jõu populariseerimine on teisejärguline või vastupidi), mis ei pruugi tagada võrdset kohtlemist ja seeläbi õiglast lahendust konkreetset juhul. Seadusandja peaks looma siin selge regulatsiooni.

111. Kuna ei ole üheselt selge, kuid võrd tuleneb ERHS § 11 lõikest 1 ERR-le keeld edastada poliitilist ja valimisreklaami, jätkan analüüsi hindamaks poliitilise ja valimisreklaami edastamise lubatavust Eesti Rahvusringhäälingu seaduse kontekstis.

3.2.2. ERHS § 11 lõikes 4 sätestatud erand

112. Järgnevalt analüüsin, kas ERR-l võimaldaks edastada poliitilist ja valimisreklaami ERHS § 11 lg 4.

113. ERHS § 11 lg 4 "eelkäijaks" olnud RingHS § 29¹ lg 6 sätestas: "Eesti Raadiol ja Eesti Televisioonil on õigus ringhäälingunõukogu kehtestatud mahus ja korras tasuta edastada üldist huvi pakkuvaid teateid Eestis toimuvatest mittetulunduslikest avalikest ja heategevusüritustest, samuti sotsiaalse iseloomuga üleskutseid."⁷⁹

114. Kehtiv ERHS § 11 lg 4 mõnevõrra sõnastuslikult erineb eeltoodud normist, kuid sisuliselt näeb ette sama: "Rahvusringhääling võib juhataste kehtestatud korras edastada tasuta teateid mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta või kutsuda üles teatud käitumisele, kui see on avalikes huvides." Seega on sätte kohaldamise eeltingimuseks, et

- 1) teate edastamine toimub tasuta (vt eelpool toodud mõistet "reklaam" reklaamiseaduses, mis hõlmab nii tasuta kui tasulist reklaami)⁸⁰ ja teade peab olema mittetulundusliku iseloomuga avaliku ürituse või sündmuste kohta; või
- 2) ERR kutsub üles teatud käitumisele, kui see on avalikes huvides.

115. Lõike 4 tõlgendamine viisil, et selle alusel oleks võimalik edastada poliitilist ja/või valimisreklaami, on kaheldav, kuid ilmselt siiski mitte täiesti välistatud.

116. Esimest alternatiivi vaadates nendin järgmist. Erakonnad, valimisliidud, üksikkandidaadid ja muud inimesed või inimgrupid, propageerides oma maailmavaadet ja kutsudes inimesi üles mingil viisil käituma (osalema üritusel, toimima mingil viisil vms), tegutsevad avalikku võimu pooldaval või kritiseerival eesmärgil ning eelduslikult avalikult, püüdes teisi aktiveerida kaasa mõtlema ja tegutsema – nende tegevus on impersonaalse ja reeglina määramata hulga inimestele mõeldud suunitlusega. Teisisõnu, seda saab lugeda "avalikuks" eeltoodud sätte mõttes. Ka on selline maailmavaateline tegevus eelduslikult mittetulunduslik, nagu norm nõuab.⁸¹

117. Samas ei pruugi poliitiline reklaam igakordselt olla käsitletav teatena ürituse või sündmuse kohta, nt kui lihtsalt väljendatakse kriitikat võimulolijate konkreetse otsuse suhtes. Küll võib

⁷⁹ Kehtis 01.07.2002 kuni Eesti Rahvusringhäälingu seaduse jõustumiseni 31.05.2007. Seletuskiri: "Samuti on lubatud sotsiaal-kultuuri- ja heategevuslikul eesmärgil edastada tasuta teateid."

⁸⁰ Vrd ERR. Tarmu Tammerk: valimisreklaam rahvusringhäälingusse tagasi!: "Loomulikult oleks valimisreklaami edastamine rahvusringhäälingus tasuline, mitte tasuta, nagu poliitikut näiteks 2001. aastal välja pakkusid.", 20.06.2008, kättesaadav arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/index.php?06125374>.

⁸¹ Asjaolu, et valituks osutunud esinduskogu liikmed saavad tasu, ei muuda nt kampaaniategevust veel tulunduslikuks. Ka erakonnad on mittetulundusühingud (EKS § 1 lg 2).

selleks olla teade erakonna korraldatava mingi ürituse kohta (eeldusel, et see on avalik, s.t lisaks erakonnaliikmetele on osalemisvõimalus ka teistel inimestel).

118. Valimisreklaami puhul võib arutleda, kas kogu võimalike kandidaatide poolt edastatav teave reklaami näol oleks mahutatav valimiste kui "avaliku sündmuse" alla eeltoodud sätte mõttes. Minu hinnangu järgi ei ole selline lähenemine välistatud. Kindlasti "mahub" valimisreklaam ERHS § 11 lg 4 alla juhul, kui teavitatakse valimiskampaania osaks olevast avalikust üritusest.

119. Teisisõnu, ERHS § 11 lg 4 esimest alternatiivi vaadates võib järeldada, et poliitilise reklaami igakordne lugemine "avalikuks ürituseks või sündmuseks" võib olla küsitav. Valimisreklaami puhul ERHS § 11 lõikes 4 sätestatud edastamisluba üldjuhul siiski ilmselt oleks kohaldatav.

120. Teist alternatiivi analüüsid nähtub normist, et ERHS § 11 lg 4 võimaldab ERR-l kutsuda üles teatud avalikes huvides käitumiseks. Sätte sõnastus eeldab, et ERR oleks üleskutse esitaja rollis (vrd ERHS § 11 lg 4 "eelkäijaks" olnud RingHS § 29¹ lg 6 sõnastusega). Mistahes reklaami edastamisel on ERR aga üksnes vahendaja, mitte üleskutse esitaja rollis. Seega ei oleks kõnealuse normis toodud alternatiivi alusel ERR-l võimalik edastada poliitilist ega valimisreklaami. Kui sisustada ERHS § 11 lg 4 teist alternatiivi viisil, et see ei välista ERR kui vahendaja rolli, siis peaks soovitatav käitumine olema avalikes huvides. Poliitilise ja valimisreklaami ning avalike huvidega seonduvat selgitasin eespool (vt p 93 jj).

121. Eeltoodust tuleneb, et poliitilise ja valimisreklaami edastamine ei ole ERHS § 11 lg 4 alusel sätet grammatiliselt tõlgendades põhimõtteliselt välistatud, kuid see sõltub konkreetsest edastada soovitud teabest – kas tegu on teatega "mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta". Eeskätt "mahub" ERHS § 11 lg 4 erandi alla ilmselt valimisreklaam.⁸²

122. Riigikohus on märkinud, et "Seaduse sätete tõlgendamisel tuleb lisaks sätte sõnastusele arvesse võtta ka seaduse eesmärki."⁸³ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et "Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole."⁸⁴ Eeskätt tuleb õigusnorme tõlgendada võimalikult n-ö põhiõiguste sõbralikult.⁸⁵

⁸² ERHS § 11 lg 4 kohustab eeldusena lisaks, et juhatus peab kehtestama vastava korra, jättes samas juhatusele kaalutusõiguse. Lisan, et Isamaaliidu fraktsiooni 21.01.2004 algatatud ja 15.06.2005 tagasi võetud reklaamiseaduse ja ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu (235 SE) sätestas: "Eesti Raadio ja Eesti Televisioon edastavad aktiivse valimisagitatsiooni ajal valimistel osalevate erakondade poliitikareklaami ringhäälingunõukogu kehtestatud korras ning põhimõttel, et kõik valimistel osalevad erakonnad saavad võimaluse edastada poliitikareklaami tasuta ja ühesugustel tingimustel." Seletuskirjas selgitati: "Tasuta eetriaaja võimaldamisel avalik-õiguslikus ringhäälingus on kaks positiivset mõju. Esiteks vähendab see tarvidust tasulise eetriaaja ostmiseks kommertskanalitest. Teiseks väldib säärane samm avalik-õigusliku ringhäälingu marginaliseerumist, kuna erakondade valimisklipid on ühiskonna jaoks paratamatult keskne teema, millest Eesti Televisioon ja Eesti Raadio ei saa mööda minna. See meede ei lähe ka vastuollu Eestis avalik-õigusliku ringhäälingu jaoks kehtestatud reklaamimüügikeeluga. Enesestmõistetav on see, et tasuta edastatavate poliitikareklaami klippide tootmine või tootmise tellimine ja selle eest maksmine on vastava erakonna, mitte Eesti Televisiooni või Eesti Raadio ülesanne. Erakond peab tagama ka materjali sisulise ja tehnilise eetrikõlblikkuse." Kätesaadavad arutivõrgus: www.riigikogu.ee

⁸³ RKHKo 12.10.2006, nr 3-3-1-46-06, p 15.

⁸⁴ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

⁸⁵ Vt nt põhiseaduse normide "kaitseala avara käsitluse" kohta: RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 26: "Üldkogu arvates tuleb kaitseala määratlemisel eelistada avaramat käsitlust, mis võimaldab tagada põhiõiguste lütkadeta kaitse ja kaaluda erinevaid põhiseaduslikke väärtusi."

123. Seetõttu tuleb lisaks ERHS § 11 lg 4 grammatilisele tõlgendusele vaadelda ka ERR eesmärki ja ülesandeid, hindamaks, kas poliitilise ja valimisreklaami edastamine üldse oleks kooskõlas ERR kui avalik-õigusliku ringhäälingu olemusega.

124. Eespool selgitasin (p 49 jj), et **on nii poolt- kui vastuargumente ERR-is erakonna, valimisliidu ja üksikkandidaadi poliitilise ja valimisreklaami tasuta edastamise kohta** (s.t jätan kõrvale Vabariigi Valimiskomisjoni valimisreklaami).

125. Ühest küljest ei oleks poliitilise ja valimisreklaami tasuta edastamine avalik-õigusliku ringhäälingu poolt põhimõtteliselt *a priori* vastuolus ERR olemuse ja rolliga. Avalik-õiguslik ringhääling saab, arvestades poliitilise tasakaalustatuse ja objektiivsuse nõuet, täita olulist rolli elektoraadi teadlikkuse tõstmisel, et viimane saaks teha valimistel teadliku valiku – kas hääletada ja kelle poolt. Seeläbi tagatakse aktiivse valimisõiguse realiseerumine. Tingimustel, et poliitilise ja valimisreklaami edastamine on tasuta ning järgitud on võrdse kohtlemise põhimõtet, aidatakse kindlasti kaasa ka passiivse valimisõiguse realiseerimisele.

126. Teisalt, Eestis ei ole üldjuhtudel probleemi informatsioonile juurdepääsu või selle levitamise seoses; poliitiline või valimisreklaam võib olla paratamatult kallutatud, mis räägib vastu avalik-õigusliku meedia rollile tasakaalustatud teabe pakkumisel; ERR kohustus tagada võrdsed võimalused võib kaasa tuua lisaks reklaamiaja eraldamise kohustusele ka kohustuse reklaam toota; ERR-is poliitilise ja valimisreklaami edastamine võib kaasa tuua mitmeid praktilisi ja õiguslikke probleeme – kui palju eetriaega päevas peab/võib reklaamile eraldama, kellele reklaamiaega eraldada (s.t kas nt ka toetajad kui kolmandad isikud omaksid õigust reklaami teha), kas ja kuidas eristada sotsiaalset reklaami poliitilisest ja valimisreklaamist, millised peaksid olema valimisreklaamile kehtestatud sisulised nõuded (n-õ hea tava), kuidas jagada eetriaega kui väga piiratud ressursi kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, kus kandideerijate ja kandidaatide ülesseadajate arv on väga suur jne. Tasakaalustatud lahendusi on siin väga keeruline leida. Lisaks, põhiõiguste riive ERR-is poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamisel on väike.

127. Nimetatud argumente koosmõjus hinnates jõudsin eespool järeldusele, et **arvestades tänast sotsiaalset ja (põhi-)õiguslikku olustikku, on ERR poolt poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine kooskõlas põhiseadusega**. See põhimõte peaks olema kandvaks juhtnööriks ka ERHS § 11 lg 4 sisustamisel.

IV Kokkuvõte

128. Poliitilise ja valimisreklaami edastamise regulatsioon (või selle puudumine) riivab mitmeid väga olulisi põhiõigusi: PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevat subjektiivset valimisõigust koostoimes PS §-dega 44 ja 45 – õigusega saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning väljendusvabadusõigusega –, samuti PS § 48 lg 1 lausest 2 tulenevat erakonnapõhiõigust. Nimetatud põhiõigused omavad nii negatiivset (nn tõrjeõigus ehk õigus avaliku võimu mittesekkumisele) kui ka positiivset (nn sooritusõigus ehk õigus avaliku võimu positiivsele tegutsemiskohustusele) aspekti. Avalik-õigusliku ringhäälingu poolt poliitilise ja valimisreklaami edastamine või mitteedastamine puudutab just viimast – ehk küsimust, kas isikul on õigus nõuda, et avalik-õiguslik ringhääling poliitilist ja valimisreklaami edastaks.

129. Olen seisukohal, et arvestades tänast sotsiaalset ja (põhi-)õiguslikku olustikku, on ERR poolt poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine kooskõlas põhiseadusega. Selline seisukoht tugineb põhiõiguste riive intensiivsuse, informatsiooni edastamise võimalike alternatiivsete kanalite ning mitteedastamist õigustavate asjaolude kaalumisel. See ei tähenda, et põhiseadus sellise keelu kehtestamist nõuaks või et asjaolude (õiguslike ja/või faktiliste) muutumisel ei tuleks asuda teistsugusele seisukohale. Täna on seadusandja poliitilise ja valimisreklaami lubamise/keelamise/piiramise üle otsustamisel vaba tingimusel, et tagatakse põhiseaduslike printsiipide järgimine, sh õigusselgus ja võrdne kohtlemine.

130. ERHS § 11 lg 1 sätestab ERR-le keelu edastada reklaami, avamata mõiste "reklaam" sisu ning selgitamata, kas see hõlmab ka poliitilist ja valimisreklaami.

131. Meediateenuste seadus käsitleb tele- ja raadioreklaamina üksnes n-ö kommertsreklaami – poliitiline ja valimisreklaam ei ole tele- ja raadioreklaam meediateenuste seaduse tähenduses. Kuna Eesti Rahvusringhäälingu seadusega reguleerimata küsimustes tuleks kohaldada meediateenuste seadust, siis sellest järelduks, et ERHS § 11 lõikes 1 ERR-ile kehtestatud keeld edastada reklaami ei laiene poliitilisele ja valimisreklaamile. Teisisõnu, põhimõtteliselt võiks see olla ERR-ile lubatud.

132. Samas on siiski ka mitmeid argumente, mis toetavad seisukohta, et mõistet "reklaam" ERHS § 11 lõike 1 mõttes tuleb sisustada laiemalt – sarnaselt reklaamiseadusega.

133. ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud keelus kasutatud mõiste "reklaam" sisustamisel koostoimes reklaamiseadusega on aga samuti ebaselge keelu ulatus seoses poliitilise ja valimisreklaamiga – mõiste "reklaam" reklaamiseaduses võib, kuid ilmselt ei pruugi kõigil juhtudel hõlmata poliitilist ja valimisreklaami. Teisisõnu ei ole selget vastust küsimusele, kas ERR-ile kehtestatud reklaami edastamise keeld laieneb ka poliitilisele ja valimisreklaamile.

134. Seadusandja võib anda põhjendatud juhtudel samale mõistele erinevates seadustes erineva sisu. Seadusandja järjekindlusetus mõiste "reklaam" sisustamisel, jättes samas erinevate definitsioonide andmisel nende kohaldamisala täpsustamata, on kahetsusväärne, eriti nii olulises küsimuses nagu poliitiline ja valimisreklaam ning selle edastamise lubatavus. Selline mõisteline ebaselgus toob kaasa õigusselgusetust, mis ei ole kooskõlas PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. ERHS § 11 lõikes 1 sätestatud reklaami keelu laienemine poliitilisele ja valimisreklaamile võib piiripealsetel juhtudel sõltuda otseselt tähtsust mitteomavatest detailidest (nt kas reklaamis on esiplaanil üleskutse osaleda valimistel ja konkreetse poliitilise jõu populariseerimine on teisejärguline või vastupidi), mis ei pruugi tagada võrdset kohtlemist ja seeläbi õiglast lahendust konkreetsel juhul. Seadusandja peaks looma siin selge regulatsiooni.

135. ERHS § 11 lg 4 näeb ette, et ERR võib juhatuse kehtestatud korras edastada tasuta teateid mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta või kutsuda üles teatud käitumisele, kui see on avalikes huvides.

136. Grammatilist tõlgendamist kasutades jõudsin järeldusele, et ERHS § 11 lg 4 põhimõtteliselt võimaldaks ERR-l edastada valimisreklaami tingimusel, et seda tehakse tasuta ning et tegu on teatega "mittetulundusliku iseloomuga avalike ürituste ja sündmuste kohta". Kuna grammatiline tõlgendus ei ole ainus tõlgendusviis, siis vaadates avalik-õigusliku ringhäälingu eesmärki ja ülesandeid koostoimes tänase sotsiaalse ja (põhi-)õigusliku olustikuga, on ERR poolt poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine siiski kooskõlas põhiseadusega.

137. Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et

- arvestades tänast sotsiaalset ja (põhi-)õiguslikku olustikku, on Eesti Rahvusringhäälingu poolt poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine kooskõlas põhiseadusega;
- seadusandja peaks erinevates seadustes (reklaamiseaduses, meediateenuste seaduses ja Eesti Rahvusringhäälingu seaduses) üheselt määratlema mõiste "reklaam" sisu, sh silmas pidades poliitilist ja valimisreklaami.

138. Palun Justiitsministeeriumil, Kultuuriministeeriumil ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil koostöös lahendada õigusselgelt küsimus, kas mõiste "reklaam" eri seadustes hõlmab poliitilist ja valimisreklaami ning algatada vastav(ad) eelnõu(d). Ootan ministeeriumitelt vastust minu käesolevale kirjale võimalusel hiljemalt 01.06.2011.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Eesti Ringhäälingute Liit
Tarbijakaitseamet
Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut