



ÕIGUSKANTSLER

## TAOTLUS nr 2

Tallinn

18. detsember 2009. a.

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

Lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

**tunnistada Euroopa Parlamendi valimise seaduse §-d 5<sup>1</sup> ja 71<sup>1</sup>, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 6<sup>1</sup> ja 67<sup>2</sup> ja Riigikogu valimise seaduse §-d 5<sup>1</sup> ja 73<sup>2</sup> kehtetuks.**

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

## **I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

1. 09.06.2005 võttis Riigikogu vastu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse.<sup>1</sup> Kõiki nimetatud seadusi täiendati aktiivse agitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustava sättega ning nähti ette vastutus poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale.

2. 06.09.2005 esitas õiguskantsler Riigikogule ettekande, milles tegi ettepaneku analüüsida poliitilise välireklaami piiramise küsimust uuesti ning muuta kehtivat regulatsiooni, silmas pidades Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhimõtteid (LISA 1). Ettekandes asuti seisukohale, et Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse kooskõla põhiseadusega on kaheldav osas, milles need keelustavad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami täielikult ning näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale.

---

<sup>1</sup> RT I 2005, 37, 281.

- 3.** 13.09.2005 toimunud Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil nõustusid kõikide Riigikogu fraktsioonide esindajad õiguskantsleri ettekandes väljatoodud probleemide olemasoluga. Teemat otsustati uuesti käsitleda pärast oktoobrikuisseid kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi.
- 4.** Kuna õiguskantsleril puudus teave, kas ja kuidas kavandab Riigikogu valimisseadused viia kooskõlla põhiseadusega, pöördus ta 07.02.2006 Riigikogu esimehe poole. Õiguskantsler palus teavitada ennast, mida on Riigikogus tehtud ja millised on edasised plaanid ettekandes kirjeldatud probleemide lahendamiseks.
- 5.** Teemat arutati korduvalt Riigikogu põhiseaduskomisjonis, nt 21.02.2006, 13.03.2006, 21.03.2006, sh kaasates ka eksperte.
- 6.** 12.04.2006 pöördus Riigikogu põhiseaduskomisjon õiguskantsleri poole kirjaga, milles selgitati, et komisjon otsustas poliitilise välireklaami keelamise küsimuses oma edasise töö aluseks võtta Sotsiaaldemokraatliku erakonna esitatud ettepanekud, ning paluti õiguskantsleri seisukohta võimalike eelnõu probleemide kohta. Õiguskantsler vastas 19.04.2006.
- 7.** PS § 61 lg 1 kohaselt algavad Riigikogu liikmete volitused valimistulemuste väljakuulutamise päevast ning samast päevast lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused. 04.03.2007 toimusid Riigikogu korralised valimised. Riigikogu XI koosseisu valimistulemused kuulutati välja Vabariigi Valimiskomisjoni 24.03.2007 otsusega<sup>2</sup>, mis jõustus 27.03.2007. Toona kehtinud Riigikogu kodukorra seaduse § 96 (praegu kehtiva Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse § 96) kohaselt langevad Riigikogu volituste lõppemisega menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. Seega langesid menetlusest välja kõik sel ajal Riigikogu menetluses olnud eelnõud, mis vähemal või suuremal määral poliitilise välireklaami keelu küsimust reguleerisid.
- 8.** 13.09.2007 algatas Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu (111 SE).<sup>3</sup> Eelnõu üheks eesmärgiks on poliitilise välireklaami piiranguga seonduva reguleerimine. Eelnõu läbis 04.12.2007 esimese lugemise ja on jätkuvalt Riigikogu menetluses.
- 9.** 09.06.2008 tegin õiguskantslerina Riigikogule ettepaneku viia EPVS §-d 5<sup>1</sup> ja 71<sup>1</sup>, KOVVS §-d 6<sup>1</sup> ja 67<sup>2</sup> ning RKVS §-d 5<sup>1</sup> ja 73<sup>2</sup> kooskõlla põhiseadusega (LISA 2). Riigikogu arutas ettepanekut 19.06.2008 ning häältega poolt 59, vastu 29 leidis ettepanek toetust.
- 10.** 15.09.2008 algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ning Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (338 SE).<sup>4</sup> Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks sätted, mis keelavad valimistel aktiivse valimisagitatsiooni ajal poliitilise välireklaami eksponeerimise ning näevad selle keelu rikkumise eest ette vastutuse. Eelnõu läbis 11-12.11.2008 esimese lugemise ja on jätkuvalt Riigikogu menetluses.

---

<sup>2</sup> RTL 2007, 26, 151.

<sup>3</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>4</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

**11.** 18.06.2009 algatasid Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Eestimaa Roheliste fraktsioon erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu (549 SE),<sup>5</sup> mis kohustaks täpsemini kajastama reklaamikulusid ("eraldi märgitakse kulutused trükistele, telereklaamile, raadioreklaamile ning reklaamile ajalehtedes ja ajakirjades näidates ära ühiku hinna ja mahu"<sup>6</sup>) ning sätestaks valimisreklaami ülempiiri (5 miljonit krooni aastas). Eelnõu läbis 24.11.2009 esimese lugemise ja on jätkuvalt Riigikogu menetluses.

**12.** Poliitilise välireklaami keelu vastu eksimine ja diskussioon rikkumis(t)e võimalikust mõjust valimistulemustele on kaasa toonud mitmeid (kohtu)vaidlusi.<sup>7</sup>

**13.** Käesoleva taotluse esitamise hetkeks (s.o Riigikogule ettepaneku esitamisest pooleteise aasta jooksul) ei ole Riigikogu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavaid sätteid ja norme, mis näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, viinud põhiseadusega kooskõlla.

## **II ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID**

**14.** EPVS § 5<sup>1</sup>, KOVVS § 6<sup>1</sup>, RKVS § 5<sup>1</sup>:

"§ ... Poliitilise välireklaami keeld

Üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, [valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku]<sup>8</sup> või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam on aktiivse agitatsiooni ajal keelatud."

**15.** EPVS § 71<sup>1</sup>, KOVVS § 67<sup>2</sup>, RKVS § 73<sup>2</sup>:

"§ ... Poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumine

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>6</sup> Kehtiv KOVVS § 61 lg 2 p 1: kulude liigid on "reklaamikulud (eraldi märgitakse kulutused trükistele, telereklaamile, raadioreklaamile ning reklaamile ajalehtedes ja ajakirjades)" (sama RKVS § 67 lg 2 p 1, EPVS § 65 lg 2 p 1).

<sup>7</sup> Nt RKPJKo 04.11.2005, nr 3-4-1-18-05; 07.11.2005, nr 3-4-1-22-05; 09.11.2005, nr 3-4-1-26-05; 14.11.2005, nr 3-4-1-27-05; 30.11.2005, nr 3-4-1-34-05; 13.11.2009, nr 3-4-1-28-09. K-kohukesega seotud menetluste ja kohtuasjade kohta vt Õiguskantsleri Kantselei. 15 kaasust. Tallinn 2008, lk 107–108.

<sup>8</sup> Nurksulgudes olev tekst sisaldub üksnes KOVVS §-s 6<sup>1</sup>.

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

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

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

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

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

### III ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

#### 3.1. Piiratud põhioigused

**16.** Aktiivse valimisagitatsiooni aeg on aeg alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast kuni valimispäevani (k.a) (RKVS § 5, KOVVS § 6, EPVS § 5). Aktiivse valimisagitatsiooni ajal, s.t perioodil, kui ühiskonnaliikmete huvi on seoses eelseivate valimistega suunatud poliitilisele debatile, on poliitiline välireklaam keelatud (EPVS § 5<sup>1</sup>, KOVVS § 6<sup>1</sup>, RKVS § 5<sup>1</sup>). Seeläbi piiratakse hääletajate võimalust saada välireklaami kaudu teavet kandideerivate erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide ning nende vaadete kohta. Välireklaam on valijaskonnale teabeallikas, mille põhjal teha konkreetseid valimisotsustusi. Poliitilise välireklaami keeld piirab ka kandidaatide õigust tutvustada nii enda kui esindatava ühenduse (erakonna, valimisliidu) seisukohti. Välireklaami kaudu saavad kandideerijad kommunikeerida oma ideid ja arvamusi elektoraadile. Teisisõnu, poliitiline välireklaam on üheks meediumiks, mille kaudu toimub poliitiliste seisukohtade vahetamine ja seeläbi poliitiline debatt.

**17.** Eeltoodust tuleneb, et valimisseaduste sätted, mis keelavad aktiivse valimisagitatsiooni ajal poliitilise välireklaami, riivavad PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevat subjektiivset valimisõigust. Valimisõigus on peamiseks vahendiks, mille kaudu rahvas saab ühiskonnaasjade otsustamises kaasa rääkida, sh osaleda riigivõimu teostamises PS § 1 lg 1 ja § 56 p 1 mõttes. Poliitiline reklaam on oluline riigivõimu legitimeerimisprotsessi vahend<sup>9</sup>. "Subjektiivse valimisõiguse puhul võib eristada kolme aspekti: kandideerimisõigust, õigust valida (hääletamisõigust) ja õigust üles seada kandidaate."<sup>10</sup> Poliitilise välireklaami keeld riivab kõiki nimetatuid.

**18.** Seadusandja on lisaks poliitilise välireklaami keelule (EPVS § 5<sup>1</sup>, KOVVS § 6<sup>1</sup>, RKVS § 5<sup>1</sup>) näinud ette ka vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest (EPVS § 71<sup>1</sup>, KOVVS § 67<sup>2</sup>, RKVS § 73<sup>2</sup>). Kõnealused normid on lahutamatu seotud – kuna väärteokoosseisu kohaldamise esimeseks eelduseks on piirangu olemasolu, siis piiranguga

<sup>9</sup> J. Haggmann. Politische Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum. – DÖV 2006, nr 8, S 323.

<sup>10</sup> RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 17.

kaasnevat põhiõiguste riivet tuleb jaatada ka väärteokoosseisu normide puhul. Seetõttu laieneb järgnev käsitlus mõlemale normile (s.o nii poliitilise välireklaami keelule kui ka väärteokoosseisule).<sup>11</sup>

**19.** Vaidlusalustes seadustes sisalduvad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustavad sätted ning normid, mis näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, võivad piirata ka mitmeid teisi põhiõigusi lisaks valimisõigusele. Eeskätt tuleb nimetada PS § 48 lg 1 lausest 2 tulenevat erakonnapõhiõigust (täpsemalt erakonnavabaduses sisalduvat tegevusvabadust) ning PS §-s 45 sisalduvat väljendusvabadusest hõlmatud poliitilist sõnavabadust. Väljendusvabadusõigus hõlmab igaühel igasugust väljendusvormi: igäihel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Sõnavabadust peetakse demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks. Sõnavabaduse läbi tagatakse arvamuste pluralism nii üldisemalt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka kitsamalt poliitiliste vabaduste teostamisel. "[K]ommunikatsioonivabadus on demokraatliku ühiskonna toimimise üheks eeltingimuseks [...]."<sup>12</sup> [S]õnavabaduse põhimõte on demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu tagatis ning seeläbi üks olulisemaid sotsiaalseid väärtusi.<sup>13</sup> Eeltooduga haakub ka PS § 44 lõikes 1 sätestatud igäihe õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Viimane on oluline hääletaja perspektiivist.

**20.** Ka võib poliitilise välireklaami keeld ja selle rikkumise eest ette nähtud karistus riivata PS §-s 31 sätestatud ettevõtlevabadust (välireklaami piirangud mõjutavad ebasoodsalt<sup>14</sup> välimeediaettevõtete ettevõtlust), §-s 32 ette nähtud omandiõigust (ehitiste, ühistranspordivahendite, taksode ja muu sellise, mida on võimalik kasutada välireklaamikandjana, omanike õigust vabalt otsustada nendele kuuluva omandi valdamise ja kasutamise üle) ning PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise vabadusõigusega hõlmatud lepinguvabadust<sup>15</sup>.

**21.** Seda, et piirangud valimiskampaaniatele piiravad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 1 artiklis 3 sätestatud õigust vabadele valimistele ning konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõnavabadust (isegi kui piirangud kehtivad üksnes valimiste ajal), on toonitanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Seejuures on rõhutatud nende kahe õiguse omavahelist tihedat seost ja poliitilise debati vabaduse olulisust (sh eriti valimiste eelsel ajal).<sup>16</sup> Ka

---

<sup>11</sup> Järgnevalt ei ole ettepanekus karistusnormi kõikjal eraldi rõhutatud. Vt ka nt RKÜKo 25.01.2007, nr 3-1-1-92-06, p 20: "Üldkogu märgib, et menetletava väärteoasja lahendust mõjutaks nii KVS §-s 26<sup>3</sup> sätestatud viitelise väärteokoosseisu kui ka seda koosseisu sisustava KVS § 19 lg 2 p 6 põhiseadusvastasus, sest ükskõik kumma sätte kehtetuse korral langeks ära õiguslik alus [...] karistamiseks. Kuna KVS §-s 26<sup>3</sup> sätestatud viitelise väärteokoosseisu moodustab seaduses nimetatud töökoha-, tegevus- või toimingupiirangu rikkumine, on kõnealuse väärteokoosseisu kohaldamise esimeseks eelduseks konkreetsel juhul rikutud piirangu kehtivus. Seega tuleb [...] karistamise põhiseaduspärasuse hindamisel esmalt kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas piirang, mille rikkumise eest karistust kohaldati (KVS § 19 lg 2 p 6). Üksnes siis, kui piirang osutub põhiseadusega kooskõlas olevaks, on järgnevalt vaja kontrollida, kas põhiseaduspärane on ka selle - iseenesest põhiseadusliku - piirangu rikkumise väärteokorras karistatavaks tunnistamine KVS §-s 26<sup>3</sup>."

<sup>12</sup> RKTko 05.12.2002, nr 3-2-1-138-02, p 9.

<sup>13</sup> RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97, p 1.

<sup>14</sup> RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12: "Ettevõtlevabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt."

<sup>15</sup> RKPJK 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 21.

<sup>16</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.02.1998 otsus asjas nr 141/1996/760/961, *Bowman vs. Ühendatud Kuningriik*, punktid 41 ja 42; 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwicień vs. Poola*, p 48; 11.12.2008 otsus asjas nr 21131/02,

on kohus juhtinud tähelepanu põhimõttele, mille kohaselt asjaolu, et piirang kehtib üksnes ühe teabe edastamise kanali suhtes (nt televisioon, raadio) ja säilivad teised teabe edastamise viisid (nt ajalehed, ajakirjad), ei tähenda automaatselt seda, et põhiõiguste riive puuduks.<sup>17</sup>

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

### 3.2. Riive põhiseaduspärasus

23. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: sobivus, vajalikkus, mõõdukus.

24. Subjektiivsed valimisõigused on seaduse reservatsioonita põhiõigused. Siiski on ka reservatsioonita põhiõiguste piiramine lubatav, kui selle tingivad põhiseaduslikku järku väärtused (põhiseaduse materiaalne printsiip või mõni muu põhiõigus).<sup>18</sup> Ka Riigikohus on selgitanud, et demokraatia põhimõtte ei välista subjektiivsete valimisõiguste "mõistlikku piiramist"<sup>19</sup>.

#### 3.2.1. Riive formaalne põhiseaduspärasus

25. Käesoleval juhul on valimisseadustes sätestatud välireklaamikeeld ja selle rikkumise eest ettenähtud karistus kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega, mis on avaldatud Riigi Teatajas. Ka olen leidnud, et valimisseadustes sätestatud poliitilise välireklaami keeldu sätestavaid norme ei saa pidada nii ebaselgeteks, et sel põhjusel lugeda EPVS §-e 5<sup>1</sup> ja 71<sup>1</sup>,

---

TV Vest & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra, p 61. Sõnavabaduse ja õiguse vabadele valimistele tihedale seotusele on viidatud ka näiteks 17.06.2004 otsuses asjas nr 58278/00, Ždanoka vs. Läti, p 85: "In protecting "the free expression of the opinion of the people", Article 3 of Protocol No. 1 is actually based on the idea of political pluralism."

<sup>17</sup> Usulise sõnavabaduse piiramise näitel Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, Murphy vs. Iirimaa, p 61: "The Court considers that the matter essentially at issue in the present case is the applicant's exclusion from broadcasting an advertisement, an issue concerning primarily the regulation of his means of expression and not his profession or manifestation of his religion. It recalls that Article 10 protects not only the content and substance of information but also the means of dissemination since any restriction on the means necessarily interferes with the right to receive and impart information [...]."

<sup>18</sup> Nt RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 24: "[...] võrdse kandideerimisõiguse põhimõtte ei ole absoluutsed reeglid, mille riivamine tooks automaatselt kaasa põhiseadusevastase olukorra. Üldiste ja ühetaoliste valimiste põhimõtte on põhiseaduses sõnastatud seaduse reservatsioonita. Nendest põhimõtetest tulenevate õiguste riivamine on lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas." 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.

<sup>19</sup> RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 21.

KOVVS §-e 6<sup>1</sup> ja 67<sup>2</sup> ning RKVS §-e 5<sup>1</sup> ja 73<sup>2</sup> vastuolus olevaks PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega (vt LISA 2 punktid 22 jj).

### 3.2.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

#### 3.2.2.1. Riive eesmärk ja selle legitiimsus

26. Poliitilise välireklaami piirangute eesmärgina toodi "Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu" seletuskirjas<sup>20</sup> välja vajadus vältida praktikas esinenud gigantomaaniat nii kasutatavate reklaamikandjate suuruse kui mahu osas. See omakorda aitaks kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele:<sup>21</sup>

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

27. Nimetatud eesmärgid on omavahel seotud. Näiteks eesmärk vähendada valimiskampaania kulusid (eesmärk nr 1) peaks kaasa tooma raha osakaalu vähenemise poliitilise võimu saavutamisel (eesmärk nr 2). Samuti aitab avaliku ruumi vabastamine (eesmärk nr 4) omakorda vältida võimalikke välireklaamiga kaasnevaid üldsuse negatiivseid emotsioone ehk vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse võimalikku vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna (eesmärk nr 5). Seega võib kokkuvõtlikult eristada kolme eesmärki: (1) läbi valimiskampaania kulude vähendamise vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, (2) suurendada sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu, (3) vabastada avalikku ruumi liigsest välireklaamist, mis võib tekitada avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna.

---

<sup>20</sup> Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 30.06.2005, nr 620 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>21</sup> Taolisi eesmäärke toodi välja ühel või teisel kujul nii antud eelnõu kui ka teiste valimisreklaami piiravate eelnõude arutelude käigus Riigikogus. Riigikohus on oma praktikas esile tõstnud eeskätt kaks esimest eesmärki: vt RKPJKo 14.11.2005, nr 3-4-1-27-05: "Seaduseelnõu 620 seletuskirjast ja Riigikogus menetlemise materjalidest nähtuvalt sooviti muudatusega vähendada erakondade kulutusi valimiskampaaniale ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel selleks, et tagada erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude võrdsus."

28. Toodud eesmärgid on legitiimsed, kuna need on kõik seotud valimisõiguse üldpõhimõtetega ning seega ühel või teisel moel tagasiviidavad demokraatia põhimõteteni (PS §-d 1 ja 10). Viimane on väga oluliseks põhiseaduslikuks väärtuseks (põhiseaduse materiaalne printsip).

29. Nii aitavad valimiskampaaniate kulude ja raha osakaalu vähendamine võimu saamisel tagada avaliku võimu läbipaistvust ja legitiimsust. Samuti kindlustab nimetatud eesmärk valimisõiguse lahutamatuks osaks olevat kandideerijate ja kandidaatide ülesseadjate (sh erakondade) formaalset võrdsust. Antud nõue tuleneb valimiste ühetaolisuse põhimõttest (PS § 60 lg 1 ja § 156 lg 1), mis nõuab võrdseid võimalusi nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.<sup>22</sup> Valijate teadlikkuse tõstmisele suunatud efektiivne teavitamistöö ning valimisaktiivsuse suurendamisele pühendatud meetmed peaksid kaasa aitama esindusorganite representatiivsuse (eri ühiskondlike vaadete esindatuse) tõusule.

30. Seega on poliitilise välireklaami piirangute kehtestamise aluseks olnud eesmärgid **legitiimsed valimisõiguse piiramisel**.

31. Lisan, et eeltoodud eesmärgid on ka Euroopa Inimõiguste Kohus nimetanud poliitilise reklaami legitiimsete piirangute alusena.<sup>23</sup>

### 3.2.2.2. Riive proportsionaalsus

#### (1) Sobivus

32. Sobivuse kriteeriumi lävi on madal – sobivaks tuleb lugeda iga abinõu, mis on vähemalt samm õiges soovitud eesmärgi suunas. Kuna antud juhul ei ole võimalik väita, et valitud vahend – välireklaami täielik keelustamine – ei võimalda üldse saavutada ühtegi loetletud eesmärkidest, **on abinõu minu hinnangul sobiv**.

#### (2) Vajalikkus

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

34. Valimisseaduste muutmise seaduse eelnõu esitamisel ei nähtud eelnõus ette välireklaami täielikku keelustamist, vaid eesmärgiks seati selle piiramine. Seejuures sätestati välireklaami

---

<sup>22</sup> Vt ka nt RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 19; 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 16; RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 16.

<sup>23</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits, p 59 jj, p 72: kohus nentis, et raha osakaalu vähendamine võimu saamisel, võrdsete võimaluste tagamine, ringhäälingu sõltumatus on taandatavad "teiste õiguste kaitse" eesmärgile. Sama Euroopa Inimõiguste Kohtu 11.12.2008 otsus asjas nr 21131/02, TV Vest & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra, p 70.



lubatav maht ning kohaliku omavalitsuse õigus määrata poliitilise välireklaami eksponeerimise kohad ja tingimused, kohustusega tagada kandideerijatele võrdsed võimalused.<sup>24</sup>

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

**36.** Seega ei pruugi eelkirjeldatud lahendus osutada asjakohaseks alternatiiviks. Ka näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus on nentunud, et reklaami keelustamise asemel selle piiramine (antud kaasuses oli tõsi küll tegu usulise reklaamiga) võib kaasa tuua omakorda täiendavaid probleeme – kuidas tagada piirangu rakendamine objektiivselt, õiglaselt, järjepidevalt, järgides võrdse kohtlemise põhimõtet jne. Seetõttu nõustuti kaebeluse riigi argumendiga, et täielik keeld toob kaasa vähem probleeme.<sup>25</sup> Mõistagi sõltuks välireklaami piiramise (keelustamise asemel) põhiseaduspärasus konkreetsest regulatsioonist ning võimalik, et seda saaks sätestada viisil, mis oleks täielikult kooskõlas põhiseadusega. Nagu eelnevalt öeldud, kaasneks sellega aga palju lahendamist vajavaid täiendavaid probleeme.

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

**38.** Teiseks võimaluseks oleks valimiskampaania (või valimisreklaami) kulude ülemmäära seadmine või täpsem regulatsioon, mis mahus, millistes reklaamikanalites ja millise kogumaksumusega tohiks kandidaate ja nende vaateid propageerida.<sup>26</sup> Taolisele lahendusvariandile on viidatud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel Rec(2003)4 liikmesriikidele üldiste reeglite kohta korruptsiooni vältimiseks erakondade toetamisel ja valimiste

---

<sup>24</sup> Samasugune regulatsioon sisaldus ka hilisemas, õiguskantsleri ettekande järgselt aluseks võetud eelnõus (vt p 6). Piiramise (keelu asemel) näeb ette ka hetkel Riigikogu menetluses olev Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni algatatud erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu (111 SE).

<sup>25</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, *Murphy vs. Ireland*, p 77: "In the first place, the Court would accept that a provision allowing one religion, and not another, to advertise would be difficult to justify and that a provision which allowed the filtering by the State or any organ designated by it, on a case by case basis, of unacceptable or excessive religious advertising would be difficult to apply fairly, objectively and coherently [...]. There is, in this context, some force in the Government's argument that the exclusion of all religious groupings from broadcasting advertisements generates less discomfort than any filtering of the amount and content of such expression by such groupings." Vt kohtu põhjendusi, miks see poliitilise reklaami puhul ei peaks siiski kehtima, 11.12.2008 otsus asjas nr 21131/02, *TV Vest & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra* p 75.

<sup>26</sup> Need lahendused on välja pakkunud näiteks Ü. Madise; vt: Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – *Juridica* eriväljaanne "Erakonnaõigus", 2003, lk 44.

rahastamisel (artikkel 9).<sup>27</sup> Valimiskampaaniakulude maksimaalmäära sätestamist kasutatakse ka teistes riikides.<sup>28</sup> Lisan, et õiguskantslerina ma siiski ei toeta taolist maksimaalmäära, kuna see toob kaasa valimiskulude varjamise.

**39.** Valimiskampaania kulude maksimaalmäära sätestamine võib, kuid ei pruugi olla püstitatud eesmärkide saavutamiseks efektiivsem ja põhiõigusi vähem piiravam meede. Tõsi, see võib tagada<sup>29</sup> tõhusamalt esimese eeltoodud eesmärgi (läbi valimiskampaania kulude vähendamise vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel) saavutamise kui välireklaami keeld. Samas, esiteks sõltub valimiskampaaniakulude piirangute seadmise põhiseaduspärasus konkreetsest seatavast suurusest. Teiseks tuleb silmas pidada, et kulude piirang (nt valimiskampaania üldkulude piirang või ka piirang valimiskampaania kulude liikide lõikes) toob kaasa laiemalt piirangud valimiskampaania läbiviimisele, sh nt muudes kanalites teabe edastamisele. Samuti ei pruugi kulude piirang välistada massiivsete välireklaamide kasutamist ja seeläbi vähendada valijate vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna (eesmärk nr 3).

**40.** Eeltoodust tulenevalt ei ole võimalik üheselt väita, et valitud vahendi – poliitilise välireklaami keelamine – asemel oleks olemas põhiõigusi vähem piiravaid meetmeid, mis tagaksid seejuures kindlamalt taotletavate eesmärkide saavutamise. **Poliitilise välireklaami täieliku keelu vajalikkus eesmärgi saavutamiseks on siiski küsitav.**

### **(3) Mõõdukus**

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

**41.** Eelpool esitatud poliitilise välireklaami keelustamise eesmärgid (punktid 26 jj) on kahtlemata olulised ning kantud lõppeesmärgina demokraatia tugevdamise ideest. Tegu on põhiseaduslikku järku põhimõttega, mis on kaalukas.

**42.** Esmapilgul näib, et poliitilise välireklaami keelustamine aitab tõepoolest vähendada valimiskampaania kulusid, vähendades raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, (eesmärk nr 1) ning sunnib kandideerijaid tegelema enam sisulisema teavitustööga (eesmärk nr 2). Seeläbi tagatakse demokraatia põhimõtte kaitse.

---

<sup>27</sup> Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies), Article 9: "States should consider adopting measures to prevent excessive funding needs of political parties, such as, establishing limits on expenditure on electoral campaigns."

<sup>28</sup> Vt Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee poliitikakomitee 04.05.2001 raporti "Poliitiliste erakondade rahastamine" lisa 1 "Poliitiliste erakondade rahastamine võrdlevas aspektis", kättesaadav arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm>. (18.12.2009). Kajastatakse eri riikide praktikat riigi poolt valimiskampaaniate kulude hüvitamisel ja piiramisel, nt Suurbritannias, Belgias, Prantsusmaal on kehtestatud range maksimaalsuurus valimiskuludele.

<sup>29</sup> Sõltub piirangu järgimisest praktikas ja järgimise kontrollitavusest. Erakondade rahastamise ja valimiskampaaniate kulude kontrolli puudulikkusele on juhtinud tähelepanu GRECO oma 3. hindamisvooru raportis, kättesaadava arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/21375>.

**43.** Väidetavalt on näiteks Riigikogu valimistel valimiskulude suuruse ja saadud häälte arvu vahel ohtlikult suur korrelatsioon (kolm valimist järjest on korrelatsioonikordaja üle 0,9), mis näitab küllaltki selget seost kulutatud raha ja saadud häälte vahel.<sup>30</sup> Arvestades ka erakondade riigieelarvest rahastamist, ei ole põhjendatud maksumaksja raha ülemäärane kulutamine reklaamile (etteheited reklaamiga tegelevate erafirmade "taskute täitmisest"), kui sellega kaasneva positiivse aspekti – valija parem informeeritus – saavutamine on pigem kaheldav, omades kohati isegi vastupidist negatiivset efekti (vt eesmärk nr 3). Reklaamipiirangud vähendaksid kandideerijate rahavajadust, piirates nende omavahelist "võiduajamist reklaami osas"<sup>31</sup>.

**44.** Riigikohus on rõhutanud, et "[d]emokraatia põhimõte eeldab, et valijal on võimalus teha valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka [...] poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud."<sup>32</sup> Seega valijate teadlikkuse tõstmisele suunatud efektiivne teavitamistöö ning valimisaktiivsuse suurendamisele pühendatud meetmed (eesmärgid 2 ja 3), mis peaksid omakorda kaasa aitama esindusorganite representatiivsuse (eri ühiskondlike vaadete esindatuse) tõusule<sup>33</sup>, on äärmiselt olulised ja vajalikud demokraatia kindlustamiseks.

**45.** Viimast aspekti silmas pidades tuleb rõhutada ka, et valimisaktiivsus on küll viimastel valimistel (s.o välireklaami keelu kehtivuse ajal) mõnevõrra tõusnud, kuid siiski suhteliselt madal. Seetõttu on jätkuva nn rahva võimust võõrandumise, hääletamisaktiivsuse languse ja selle tulemusel esindusorganite ebapiisava representatiivsuse vältimine äärmiselt oluline.<sup>34</sup>

	Riigikogu valimised	Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised	Euroopa Parlamendi valimised
2002		52,5%	
2003	58,24%		
2004			26,83%
2005		47,4%	
2007	61,9%		
2009		60,57%	43,9%

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

**47.** Et seadusega keelustatakse üksnes üks reklaamivorm – välireklaam, siis võib "tegemata jäänud" poliitiline välireklaam lihtsalt üle kanduda teistesse reklaamikanalitesse. S.t tagajärjeks võib olla valimiskampaaniate kulude jäämine senisele tasemele ning pelgalt poliitilise

<sup>30</sup> Vt R. Kangur. Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest. – Riigikogu Toimetised 2009, nr 19. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=13773>.

<sup>31</sup> Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica eriväljaanne "Erakonnaõigus", 2003, lk 44.

<sup>32</sup> RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

<sup>33</sup> Esinduskogu representatiivsuse põhimõtet põhiseadusliku väärtusena on käsitletud järgmistes lahendites: RKPJKo 04.11.1998, nr 3-4-1-7-98, p IV; 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 20 jj; RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 32 jj.

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

valimisreklaami suurenemine teistes reklaamivahendites – ringhäälingus, trükimeedias, internetis, otsepostituses.<sup>35</sup> Samuti võib välireklaami kampaania nihkuda ajaliselt lihtsalt varasemale perioodile enne keelu algusaega. Mõlema eeltoodud oletuse tõe vastavus sõltub kandideerijate käitumisest tegelikkuses, kuid praktika näib seda kinnitavat<sup>36,37</sup>.

**48.** Vaadates erakondade valimiskampaania kulude aruandeid<sup>38</sup>, siis paraku on andmete esitamine neis niivõrd ebaühtlane, et tõsikindlaid järeldusi reklaami, sh välireklaami kulutuste tegeliku suuruse ning poliitilise välireklaami keelu mõju kohta ei ole võimalik teha.<sup>39</sup> Näiteks on eri aastatel ja eri erakondadel reklaamikulu jagunemine aruannetes liigiti erinev, välireklaamiga seotud kulud võivad olla toodud teiste kululiikide all (nt rendikulu, transpordikulu), aruandes on lisatud märged, et lähtudes reklaamiagentuuriga sõlmitud lepingu konfidentsiaalsusklauslist ei ole esitatud kulusid reklaamiliigiti, jne. Ka reklaamikulude üldsumma<sup>40</sup> suurenemise või vähenemise kohta ei ole aruannete põhjal võimalik teha üheseid järeldusi (vt LISA 3) – mõnetine vähenemistendents esineb, kuid oma mõju on siin kindlasti ka üldisel majanduslangusel.

**49.** Ka ei pruugi poliitilise välireklaami keeld sundida kandideerijaid tegelema märkimisväärselt sisulisema elektoraadi teavitamisega. Kuigi välireklaam rõhub enamasti pigem visuaalsusele (fotode, loosunglausete jms eksponeerimine) kui sisulisele teavitustööle, siis ka näiteks trükiajakirjanduses, internetis ja posti teel levitav reklaam ei pruugi oluliselt erineda sellest.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Mitmete nüansside (kallim või odavam, piiratum ressurss või mitte, enam või vähem valijate käitumist mõjutav jne) erinevuse tõttu ei ole eri reklaamivormid omavahel võrreldavad. Nt televisioon olevat kõige piiratum ressurss, kuid samas kõige suurema auditooriumi ja mõjuga meedium. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud: "The Court has acknowledged that account must be taken of the fact that the audio-visual media have a more immediate and powerful effect than the print media." (10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, *Murphy vs. Iirimaa*, p 69, 74; 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*, p 73-74; 11.12.2008 otsus asjas nr 21131/02, *TV Vest & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra*, p 76.) Vt ka TNS EMOR 12.12.2003: "Tele-ekraan avaliku arutelu areenina" (põhineb TNS Emori Teleauditooriumi Mõõdikuuringul); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1138>

<sup>36</sup> Nt Äripäev Online 20.11.2006: "Valimiskampaaniale kulub üle 100 miljoni krooni": "Tegelikult andis keeld poliitpropagandale hoo sisse tavapärasest varem - kolm ja pool kuud enne valimisi vohavad linnapildis Andrus Ansipi hiidportreed ja Keskerakonna "roosad daamid." (Sama BNS 20.11.2006 "Hoogsa valimispropagandaga alustanud parteid söövad sõnu".)

<sup>37</sup> Nt BNS 06.09.2005 "Erakonnad üllitavad Tallinnas massiliselt poliitlehti": "Erakonnad suunavad suurte valimisplakatite keelamise tõttu üle jääva raha lehetegemisse, üllitades Tallinnas kokku üle 500 000 eksemplari erinevaid ülelinnalisi, linnaosa- või asumilehti ..."

<sup>38</sup> Erakondade valimiskampaaniate kulude aruanded on kättesaadavad Vabariigi Valimiskomisjoni ja Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni kodulehekülgedel: [www.vvk.ee](http://www.vvk.ee), <http://www.riigikogu.ee/?id=33456>.

<sup>39</sup> Kehtiv KOVVS § 61 lg 2 p 1: kulude liigid on "reklaamikulud (eraldi märgitakse kulutused trükistele, telereklaamile, raadioreklaamile ning reklaamile ajalehtedes ja ajakirjades)" (sama RKVS § 67 lg 2 p 1, EPVS § 65 lg 2 p 1).

<sup>40</sup> 2007. a Riigikogu valimiste reklaamikulude suurust on analüüsitud ka nt R. Kangur. Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest. – Riigikogu Toimetised 2009, nr 19. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=13773>.

<sup>41</sup> Nt Postimees Online 23.01.2007: "PM Online'i lugejad leidsid parteireklaamidest pillamist ja ideetust": "Reklaamid näitasid pillavat suhtumist 43,35 protsendi vastanu arvates. Ideedepuuduse valis oma vastuseks 41,13 protsenti."; Postimees 09.09.2009 "'Foorum': valimiskampaania ei anna infot", kättesaadav arvutivõrgus: <http://poliitika.postimees.ee/?id=162119>.

50. Poliitilise välireklaami keelustamine vahetult enne valimisi, kui on n-ö valimiste välireklaami tipphooaeg, tõepoolest vabastab avalikku ruumi valimiseelsel ajal. Ka on madal hääletamisaktiivsus Eestis probleem. Seetõttu on kõik meetmed, mis aitaksid valimisaktiivsust suurendada ja nimetatud suundumusi vähendada, äärmiselt olulised. Väidetavalt on massiivne välireklaam avalikus ruumis pälvinud avalikkuse pahameele<sup>42</sup> ja süvendanud negatiivset suhtumist valimistesse ja poliitikasse üldiselt.

51. Siiski on kaheldav poliitilise välireklaami keelustamise efektiivsus ka kõnealuse eesmärgi saavutamisel. Esiteks, nagu eelnevalt märgitud, võib poliitilise välireklaami keelustamisega kaasneda reklaami nihkumine varasemale perioodile ja/või suurenemine teistes reklaamivahendites. Taoline ümberorienteerumine võib sisuliselt tähendada, et avalik ruum on "hõivatud" lihtsalt varasemal perioodil ja et seni mittehäirinud reklaam teises reklaamikanalis muutub liialdatult häirivaks ka seal. Teiseks ei ole võimalik tõsikindlalt tuvastada seda, kas välireklaami keeld mõjutab valimisaktiivsust või mitte – valimisaktiivsus on pärast välireklaami keeldu kehtestamist küll mõneti tõusnud (erand on 2005. a kohalikud valimised, vt p 45), kuid põhjuslik seos välireklaamikeeluga on küsitav. Väidetavalt valib eestlane enam kandidaadi isiku, mitte kampaania põhjal, erinedes sel viisil muust Euroopast.<sup>43</sup> Lisada tuleb ka, et võimalik negatiivne suhtumine millessegi, sh välireklaami on alati väga subjektiivne. Samuti on äärmiselt küsitav, kas end ja oma vaateid propageerida sooviv kandidaat teeks endale teadlikult ja tahtlikult negatiivset, s.o oma huvide vastast reklaami.

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

53. Hinnates kõiki eeltoodud argumente koosmõjus, olen seisukohal, et **valitud vahend ei ole efektiivne meede taotletavate eesmärkide saavutamiseks**. Valitud vahend ei pruugi oluliselt vähendada valimiskampaaniakulusid ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, samuti ei pruugi antud abinõu sundida kandideerijaid tegelema enam sisulisema teavitustööga, vabastada oluliselt avalikku ruumi ega suurendada poliitilise välireklaami vastu tekkinud üldsuse pahameele vältimise kaudu valimisaktiivsust.

#### ***b) Põhiõiguste riive intensiivsus***

54. Valimisõigus on äärmiselt kaalukas põhiõigus. Seetõttu peab selle piirangute kehtestamiseks olema eriti olulised kaalutlused. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et

---

<sup>42</sup> Nt Turu-uuringute AS 2005. a augustis läbiviidud küsitluses pidas poliitilise välireklaami piiramist täiesti õigeks 39% ja pigem õigeks 37% küsitletuist. Küsimusele, kas Teid häirivad valimiste ajal tänavatel olevad poliitilised reklaamid või peate neid vajalikuks, vastas 27% väga häirivad ja 29% kohati häirivad (BNS 13.09.2005: "Lõviosa Turu-uuringute AS-i poolt küsitletuist toetas poliitilise välireklaami piiramist"; uuring on kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?rep\\_id=577301](http://www.riigikogu.ee/?rep_id=577301)).

<sup>43</sup> Saar Poll 03.04.2009 "Eurooplane valib kampaania, eestlane kandidaadi põhjal"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.saarpoll.ee/index.php?lang=est&m1=18&news=11>. Vrd kõnealuse uuringu tulemusi punktis 43 käsitletud korrelatsiooniga valimiskampaania kulude ja saadud häälte arvu vahel.

valimiskampaania käigus teabe edastamise kui poliitilise sõnavabaduse piirangute lubatavus on väga piiratud.<sup>44</sup>

**55.** Esmapilgul võib väita, et poliitilise välireklaami keelustamise puhul ei ole tegu intensiivse valimisõiguse riivega. Nimelt ei ole reklaam keelustatud, vaid üksnes ajaliselt piiratud – aktiivse agitatsiooni ajal. Muul ajal on poliitiline välireklaam lubatud. Euroopa Inimõiguste Kohus on siiski rõhutanud, et taoline argument riive intensiivsust ei vähenda – just valimiseelne aeg on äärmiselt oluline, kuna see on "[...] kriitiline periood, kui valijate meeled on fokuseeritud oma esindajate valimisele."<sup>45</sup> Seetõttu on peetud eriti oluliseks, et just enne valimisi oleks tagatud teabe vaba levik.<sup>46</sup> Kuna poliitilise reklaami potentsiaalne mõju valijatele on suurem just vahetult enne valimisi ning just aktiivse agitatsiooni aeg on see, millel kandideerijad on pühendunud oma vaadete tutvustamisele, siis piiratud aja argument ei vähenda valimisõiguse riive intensiivsust.

**56.** Valimisõiguse piiramise vähesest intensiivsusest annab esmapilgul tunnistust ka asjaolu, et keelustatud on üksnes üks teabe edastamise kanal. Teised võimalikud kanalid oma poliitiliste vaadete väljendamiseks ja kommuniqueerimiseks valijatele ning valijatel vastava teabe saamiseks on endiselt võimalikud. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on selgitanud, et piirangu proportsionaalsuse hindamisel tuleb teabe edastamise kanali iseloomu kindlasti arvestada<sup>47</sup>.

**57.** Tähelepanu tuleb pöörata siiski sellele, et kuigi välireklaam on üks vähim reklaamiks kasutatavatest meediumitest (nt aastatel 2003–2009 on välimeedia osakaal olnud stabiilselt 6–9%<sup>48</sup>), siis perioodil 15.01.2003–01.03.2003 läbiviidud uuringute tulemused näitasid, et välireklaami osakaal valimisreklaamis oli enne poliitilise välireklaami keelu jõustumist küllaltki suur – 38%<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwieceń vs. Poola*, p 51: "As a general rule, the Court considers that opinions and information pertinent to elections, both local and national, which are disseminated during the electoral campaign should be considered as forming part of a debate on questions of public interest, unless proof to the contrary is offered. The Court reiterates that in respect of matters of public interest restrictions on freedom of expression should be interpreted narrowly." Sama: 06.03.2008 otsus asjas nr 73219/01, *Filatenko vs. Venemaa*, p 40.

<sup>45</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.02.1998 otsus asjas nr 141/1996/760/961, *Bowman vs. Ühendatud Kuningriik*, p 45.

<sup>46</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwieceń vs. Poola*, p 48.

<sup>47</sup> Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2003 otsus asjas nr 44179/98, *Murphy vs. Iirimaa*, p 69: "[...] it is recalled that the potential impact of the medium of expression concerned is an important factor in the consideration of the proportionality of an interference." Vrd 28.06.2001 otsus asjas nr 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*, p 74: "In the present case, the contested measure [...] was applied only to radio and television broadcasts, and not to other media such as the press. The Federal Court explained in this respect [...] that television had a stronger effect on the public on account of its dissemination and immediacy. In the Court's opinion, however, while the domestic authorities may have had valid reasons for this differential treatment, a prohibition of political advertising which applies only to certain media, and not to others, does not appear to be of a particularly pressing nature."

<sup>48</sup> A. Kinks, A. Esko. Eesti meediareklaamiturg +/- 2007; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/failid/Meediaturg2007.pdf>; TNS Emor "Eesti meediaturu 2009. I poolaasta käive ulatus 586 miljoni kroonini", kättesaadav: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=2051>.

<sup>49</sup> Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond. (2005) "Valimisreklaam TV kanalites enne 2003.a. Riigikogu valimisi." Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/index.php?rep\\_id=21145](http://www.riigikogu.ee/index.php?rep_id=21145).

58. Valimisõiguse riive intensiivsust hinnates tuleb rõhutada ka, et piirangu rikkumine toob kaasa väärtekaristuse kohaldamise.<sup>50</sup>

59. Arvestades asjaoluga, et poliitilise välireklaami keelustamist põhjendav üks argument on võimalik avalikkuse meelepaha ja sellest tingitud poliitikas pettumise vältimine, tuleb möönda, et Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et konventsiooni artiklist 10 tulenev sõnavabadus ei hõlma "[...] mitte üksnes niisugust "informatsiooni" ja "ideid", millesse suhtutakse soovival või mida loetakse mittesolvavateks 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."<sup>51</sup> Seetõttu peavad "poliitilise väljenduse" (ingl.k. *political speech*) piiramiseks olema väga tugevad argumendid.<sup>52</sup>

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

### *c) Kokkuvõte*

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

## **IVKOKKUVÕTE**

62. EPVS §-d 5<sup>1</sup> ja 71<sup>1</sup>, KOVVS §-d 6<sup>1</sup> ja 67<sup>2</sup> ning RKVS §-d 5<sup>1</sup> ja 73<sup>2</sup>, mis keelavad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami, riivavad PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevat subjektiivset valimisõigust. Poliitilise välireklaami keelustamise eesmärgid valimisõiguse riivamisel on legitiimsed: läbi valimiskampaania kulude vähendamise vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel; suurendada sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu; vabastada avalikku ruumi liigsest välireklaamist, mis võib tekitada avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna. Ka on valitud vahend sobiv. Siiski on vahendi vajalikkus eesmärkide saavutamiseks küsitav ning poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal ei kaalu üles valimisõigusesse sekkumise intensiivsust, mistõttu ei ole meede mõõdukas. **Olen seisukohal, et EPVS §-d 5<sup>1</sup> ja 71<sup>1</sup>, KOVVS §-d 6<sup>1</sup> ja 67<sup>2</sup> ning RKVS §-d 5<sup>1</sup> ja 73<sup>2</sup> on vastuolus PS §-dega 57, 60 ja 156 koostoimes PS §-ga 11.**

---

<sup>50</sup> Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwieceń vs. Poola*, p 56: "The nature and severity of the sanction imposed are also factors to be taken into account when assessing the proportionality of the interference under Article 10 of the Convention."

<sup>51</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.12.1976 otsus asjas nr 5493/72, *Handyside vs. Ühendatud Kuningriik*, p 49.

<sup>52</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 30.06.2009 asjas nr 32772/02, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) vs. Šveits* (nr. 2), p 92.

**63.** Vaatamata minu ettepanekuga nõustumisele ei ole Riigikogu enam kui pooleteise aasta jooksul täitnud ettepanekut viia valimisseaduste normid, mis kehtestavad poliitilise välireklaami keelu ja näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, kooskõlla põhiseadusega. Sellest lähtuvalt palun Riigikohtul

**tunnistada EPVS §-d 5<sup>1</sup> ja 71<sup>1</sup>, KOVVS §-d 6<sup>1</sup> ja 67<sup>2</sup> ja RKVS §-d 5<sup>1</sup> ja 73<sup>2</sup> kehtetuks.**

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Lisad:

- LISA 1: Õiguskantsleri ettekanne
- LISA 2: Õiguskantsleri ettepanek
- LISA 3: Ülevaade valimiskampaaniate reklaamikuludest