



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 27.02.2017 nr 4-3-13-17

Meie 21.03.2017 nr 9-2/170314/1701265

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-17

Austatud Riigikohtu esimees

Riigikogu valimise seaduse § 5¹, Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 5¹ ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 6¹ on põhiseadusega vastuolus osas, milles need keelavad kandideeriva isiku poliitilise välireklaami aktiivse agitatsiooni ajal kandidaadi isiklikus kasutuses olevatel vallasasjadel.

Konkreetse normikontrolli lubatavus

1. Tallinna Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on lubatav. Leian, et normi asjassepuutuvus on sõnastatud põhjendamatult kitsalt, piirdudes vaid kandidaadi isiklikus kasutuses oleva sõiduautoga. Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 5¹ põhiseaduspärasust oleks põhjendatud kontrollida osas, milles see keelab kandideeriva isiku poliitilise välireklaami aktiivse agitatsiooni ajal kandidaadi isiklikus kasutuses olevatel vallasasjadel, kuna järeldus ei saa erineda näiteks sõiduauto ja mootorratta puhul.

2. Kui Riigikohus otsustab tunnistada RKVS § 5¹ kontrollitavas ulatuses põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, siis peaks sama järeldus kehtima ka Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 5¹ ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 6¹ kui samasisuliste sätete kohta. Seetõttu tuleks õiguskorra efektiivse kaitse põhimõttest lähtuvalt (RKÜKo [3-2-1-40-15](#) p 38) resolutsioonis kontrollitavas ulatuses põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistada ka eelnimetatud sätted, kuna nende kehtima jäämine võib tekitada õigusliku olukorra suhtes ebaselgust (RKPJKo [3-4-1-14-07](#) p 12).

Välireklaami keelu põhiseaduspärasus

3. RKVS § 5¹, EPVS § 5¹ ja KOVVS § 6¹ kohaselt on kandideeriva isiku või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam aktiivse agitatsiooni ajal keelatud. Keeld laieneb ka kandidaadi isiklikus kasutuses olevatele vallasasjadele (sh sõiduauto). Normi rikkumine on seotud nii haldussunnivahendi kui karistusõigusliku vastutuse kohaldamise võimalusega (vastavalt korrakaitse seaduse § 6 lg 2 ja § 28 ning karistusseadustiku § 168).

Õiguskantsleri Kantselei

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

4. RKVS § 5¹, EPVS § 5¹ ja KOVVS § 6¹ riivavad vastavalt PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevaid valimisõigusi, PS §-st 45 tulenevat väljendusvabadust ja PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, PS § 44 lõikest 1 muuhulgas tulenevat põhiõigust saada oma valimisotsuse kujundamiseks vajalikku teavet kandidaatide poliitiliste vaadete kohta ja PS § 48 lg 1 teisest lausest tulenevat erakonna tegevusvabadust (RKÜKo [3-4-1-33-09](#) punktid 28 ja 30).

5. Poliitilise välireklaami keelu legitiimseteks eesmärkideks on (RKÜKo [3-4-1-33-09](#) punktid 51 ja 52):

- erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude võrdsuse tagamine selle kaudu, et vähendatakse erakondade kulutusi valimiskampaaniale ja 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;
- vähendada valijate kohatut mõjutamist (valija tahtega manipuleerimist poliitilise programmi ja kavatsuste kohta sisulist teavet jagamata, valijat arutellu kaasamata) välireklaamis kasutatavate mõjutusmeetoditega.

6. Kuna ei saa täielikult välistada, et vähemalt mõnel üksikul juhul aitab poliitilise välireklaami keeld ülal nimetatud eesmärkide saavutamisele kaasa, siis tuleb seda pidada eesmärgi saavutamise seisukohalt nn proportsionaalsuse testis sobivaks. Ilmselt ei ole võimalik ka täie kindlusega tuua välja ühtegi alternatiivi, mis kõigil juhtudel ühelt poolt võimaldaks nende eesmärkide saavutamist vähemalt sama tõhusalt ja teiselt poolt riivaks põhiõigusi vähem. Järelikult määrab piirangu põhiseaduspärasuse selle kooskõla proportsionaalsuse testi kolmanda elemendi e mõõdukusega.

7. Taotletavate eesmärkide kaalukust vähendab poliitilise välireklaami keelu puhul asjaolu, et eraldi võttes ei võimalda keeld ühegi eesmärgi tõhusat saavutamist, kui välja arvata avaliku ruumi ülekoormamise vältimine.¹ Samas võimaldab keeld sellegi eesmärgi saavutamist vaid aktiivse agitatsiooni ajal: enne selle algust on kandidaatidel võimalik teha välireklaami piiramatus mahus. Õigeks ei saa pidada seisukohta, et keelu tõhususe puudumine räägib keelu vähese intensiivsuse kasuks (vrld RKÜKo [3-4-1-33-09](#) p 62). Vajadus kasutada keeldu eesmärkide saavutamiseks peab olema sedavõrd selge ja oluline, et kaaluda üles keeluga kaasnev vabaduse kitsendamise määr.

8. Kandidaadi isiklikus kasutuses olevatel vallasasjadel poliitilise välireklaami tegemise *lubamist* ei saa pidada valimisdebati sisulisemaks muutmist takistavaks (RKKKo [3-1-1-69-11](#) p 12), ka ei pruugi *välireklaami keeld* aidata vähendada kampaaniakulusid, kuna välireklaam on üks odavamaid reklaamimise viise ning eriti odav on reklaami tegemine kandidaadile kuuluvatel asjadel.

9. Tulenevalt välireklaami suhtelisest odavusest riivab keeld seega eriti intensiivselt väiksemate rahaliste võimalustega kandidaate. Eriti ilmne on see kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, kus (iseäranis väiksemates omavalitsusüksustes) kandidaadi võimalused valijaid oma kandideerimisest teavitada ning neile oma poliitilisi vaateid edastada on tavaliselt piiratumad kui Riigikogu või Euroopa Parlamendi valimistel (RKKKo [3-1-1-69-11](#) p 12). Valimisliidud on

¹ Sama järeldus pikema põhjendusega: L. Ojangu. Ausa poliitilise konkurentsi tagamine poliitilise reklaami piiramise kaudu. Magistritöö. Tallinn, 2016. Lk 25-30. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/53068/ojangu_ma_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

võrreldes erakondadega ebasoodsas olukorras, sest poliitilise välireklaami keeld muudab valimisliidu platvormi tutvustamise keeruliseks, samas kui erakonna kandidaadid saavad toetuda erakonna üleriigilisele kampaaniale.² Isegi kui valimisliidul on rahalisi võimalusi muude reklaamikanalite kasutamiseks, ei pruugi need olla selle kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valijateni jõudmisel sama tõhusad kui välireklaam selle üksuse territooriumil. Riigikogu valimistel on keelu tõttu valimiskampaania läbiviimisel halvemas olukorras valimistel esimest korda osalevad erakonnad ja nende kandidaadid, sest erinevalt varem Riigikogusse pääsenud erakondadest ei saa nad riigieelarvest toetust.

10. Põhiseadusest tulenev valimisvabaduse põhimõte tähendab muuhulgas, et riik peab looma kandidaatidele võrdsed tingimused valimistel kandideerimiseks.³ Võrdsed tingimused pole loodud, kui seadused piiravad valimiskampaaniat paremate rahaliste võimalustega kandidaatide kasuks. Kampaaniate korraldamise reguleerimine ei tohi viia kord tekkinud poliitiliste jõujoonte kivistumiseni. Kuna poliitiline välireklaam on üks odavamaid viise oma vaadete tutvustamiseks, siis piirab poliitilise välireklaami keeld eelkõige just väiksemate rahaliste vahenditega kandidaatide võimalusi ja on vastuolus nõudega tagada kandidaatidele võrdsed võimalused.

11. Kandidaatide võrdse kohtlemise nõue ei tulene üksnes põhiseadusest, vaid seda rõhutavad ka mitmed rahvusvahelised konventsioonid ja organisatsioonid, ühena paljude hulgast näiteks 14.03.2016 Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODIHR ühisjuhend. Tegemist pole küll Eestile siduva õigusaktiga, kuid Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODIHR seisukohti arvestatakse ka siduvate rahvusvaheliste õigusaktide (sh Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni) tõlgendamisel.

12. Eeltoodust tulenevalt ei ole poliitilise välireklaami keeld mõõdukas ja seega põhiseaduspärane vähemalt osas, milles see takistab poliitilise välireklaami tegemist kandidaadi isiklikus kasutuses olevatel vallasasjadel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Liina Lust 693 8429
Liina.Lust@oiguskantsler.ee

² Vabariigi Valimiskomisjoni 29.01.2010 vastus nr 14-11/2406-1, p 3 (RKÜKo kohtutoimik nr 3-4-1-33/2009).

³ Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes. Kättesaadav: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506?download=true>