



Õiguskantsler

Hr Henn Põlluaas
esimees
Riigikogu
riigikogu@riigikogu.ee

Meie 13.06.2019 nr 6-8/190862/1903023

Ausa poliitilise konkurentsi tagamisest

Austatud Riigikogu esimees

Demokraatlikus õigusriigis peab poliitiline konkurents olema aus. Erakondade tegevusele seatud kohustuste, piirangute ja keeldude eesmärk on anda valimistel kandideerijatele võimalikult võrdsed võimalused ning tagada nende tegevuse ja rahaliste vahendite läbipaistvus.

Piirangud ja keelud on eesmärgipärased vaid siis, kui neid on vaja, kui neid saab mõistlikul viisil järgida ja piirangute täitmist saab kontrollida. Reaktsioon rikkumistele peab olema võimalikult kiire, et vähendada ebaseadusliku tegevuse mõju valimistulemusele. Keelatud võtete kasutamise tagajärgi valimistulemusele pole enam võimalik tagasi pöörata. Ebaselge regulatsioon ajendab piire kompama, seab ausad kandidaadid ebavõrdsesse olukorda ning naeruvääristab õiguskuulekat käitumist.

Lähtudes õiguskantslerini jõudnud valimistega seotud probleemidest palun¹ Riigikogul kaaluda järgmiseid muudatusi erakonnaseaduses, valimisseadustes ja teistes valimiste korraldamise aluseks olevates õigusnormides:

- toetada Justiitsministeeriumis ette valmistatud eelnõusid, millega soovitakse kaotada piirang poliitilisele välireklaamile aktiivse agitatsiooni perioodil ja tühistada valimiskampaania keeld valimiste päeval (välja arvatud valimisjaoskondades ja selle lähiümbruses);
- paluda oma liikmete kaudu Eesti Rahvusringhäälingu Nõukogul ühtlustada erinevate valimiste debattides osalemise korda Eesti Rahvusringhäälingu kanalites;
- kaaluda kautsjoninõude põhjendatust valimistel osalevatele erakondadele;
- korrastada valimisringkondade suurus Riigikogu valimistel;
- tagada mittetulundusühingutele õigus osaleda poliitilises debatis ja nende kampaaniategevuse rahastamise läbipaistvus.

Ühtlasi olen Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni palvel hinnanud praeguses Erakonnaseaduses kehtestatud sanktsioonide piisavust keelatud annetuse vastuvõtmisel ning teinud justiitsministrile [ettepaneku](#) norme täpsustada ja praegused õiguslikud lüngad kaotada.

¹ Kirjaliku ettekande alus on Põhiseaduse § 139 lg 2.

Poliitilise välireklaami piirangud

1. Ettekandes Riigikogule 16. novembril 2017 „[Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasust ja põhiseaduspärasusest](#)“ palusin kaotada piirangud poliitilisele välireklaamile. See 2006. aastast kehtiv keeld pole täitnud oma algseid eesmärke muuta kampaania sisulisemaks ja vähendada kampaaniale tehtavaid kulutusi.

2. Riigikogu ei ole poliitilise välireklaami piirangut kaotanud. Tunnustan Justiitsministeeriumi algatust 11. juunist 2019, millega saadeti sellekohane eelnõu kooskõlastusringile. [Riigikohtu lahend](#), mis lubab esitada valimisreklaami kandidaadi isiklikul sõidukil ka aktiivse valimisagitatsiooni ajal, on toonud avalikku ruumi erakonna värvides autod, treilerid ja bussid. Sõiduvahenditel on kandidaatide nimed ja pildid. Seevastu näiteks üksikkandidaat ei tohi kleepida oma valimislubadustega A4 formaadis teavitust kaupluse juures asuvale infostendile. Seda tehes rikub ta seadust ja riskib karistusega.

3. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), mis teostab valimiskampaania reeglite täitmise järelevalvet, on saanud viimaste valimiste eel hulgaliselt teateid valimiskampaania reeglite võimaliku rikkumise kohta. Tänavail liikusid poliitikute nimede ja piltidega sõidukid. Poliitilises tegevuses kasutatavaid hooneid ja ruume tähistati senisest enam erakonna või valimisliidu tunnuste või kandidaatide piltidega. PPA peab [analüüsima](#) erinevate teavitusviiside seaduspärasust, samuti rikkumisteadete asjaolusid koha peal kontrollima ja välireklaami keelu võimalikke rikkumisi menetlema. Seda kõike tehakse PPA teiste ülesannete arvel.

4. Registreeritud kaebused valimiskampaania reeglite, sealhulgas välireklaami piirangu rikkumise kohta:

Kohalike omavalitsuste valimised 2017	204
Riigikogu valimised 2019	87
Euroopa Parlamendi valimised 2019.....	22

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

5. Kaebuste hulga kahanemine võib tähendada, et avalikkus on mõistnud Riigikohtu lahendist tulenevat poliitilise välireklaami piirangute olemuslikku muutust. Teisalt võib see viidata asjaolule, et kehtivat piirangut nähakse normina, mille rikkumisest on saanud normaalsus ja sellest enam PPA-d ei teavitata. Teada on, et suur osa PPA-sse 2017. aastal laekunud kaebustest lähtus konkureerivatelt erakondadelt ja kandidaatidelt. Võib väita, et erakonnad on uued „mängureeglid“ omaks võtnud. Koos sellega on tekkinud keeluperioodil keelatud ja lubatud poliitiline välireklaam.

6. Piirangu kaotamise poolt räägib asjaolu, et välireklaam on üks odavamaid võimalusi oma vaadete tutvustamiseks. Keeld piirab seetõttu eelkõige just napima eelarvega erakondade ja kandidaatide võimalusi. See kehtib eriti kohalikel valimistel, sest erinevalt erakondadest pole valimisliitudel ja üksikkandidaatidel mõistlik ja sageli ka võimalik investeerida kulukamatesse reklaamikanalitesse (eriti televisiooni).

7. Valimiskampaania mahu ja maksumuse vähendamiseks on mõjusamaid vahendeid kui poliitilise välireklaami keelamine aktiivse agitatsiooni ajal. Riigikogul tuleks kaaluda selle keelu kaotamist ja vajadusel asendamist mõne teise meetmega. Keelu kaotamist toetaval [seisukohal](#) on ka PPA.

8. Suuremad ebaselgused õiguslikus mõttes:

- poliitilise välireklaami keelu ebaselgus, mis põhjustab kaebusi ja selgitustaotlusi;
- Riigikohtu lahendiga jäeti reklaamiseadust kohaldades reklaami mõiste alt välja kandidaadi poliitilises tegevuses kasutaval sõidukil nimi ja foto, kuigi reklaamiseadus välistab vaid nime. Riigikohus leidis, et avaliku elu tegelase nimi ja foto on samas mõistes. Samuti välistab reklaamiseadus reklaami alt sõidukil oleva kaubamärgi, mis on sisustatud kaubamärgiseaduses ning on ebaselgus, kas saaks mõelda vaid registreeritud kaubamärki või mitte. Eriti palju kaebusi oli just seoses reklaamiga sõidukeil;
- poliitiline välireklaam on keelatud aktiivse agitatsiooni ajal, kuid see lõpeb valimispäevaga. Valimispäeval on keelatud valimisagitatsioon ning aktiivne agitatsioon hääletamisruumis ja ruumides, mille kaudu valija siseneb. Poliitiline välireklaam ei ole ilmselt aktiivne valimisagitatsioon ning selge keeld selleks valimispäeval puudub.

9. Täiendavad segadused ja mitmetimõistetavused tulenevad erinevate valimiste ajalisest lähedusest. 2019. aasta Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste vahele jäi alla kolme kuu, valimiskampaaniate mõju oli vähemalt teoreetiliselt võimalik ühitada ja kumuleerida. Erakonnale ja kandidaadile jääb seesuguses olukorras võimalus väita, et keelatud ajal eksponeeritav välireklaam käib hoopis järgmiste valimiste kohta. PPA on küll seesuguse olukorra välistanud seisukohaga, et mistahes vaieldava poliitilise välireklaami juhtumit vaadeldakse alati ajaliselt lähimate valimiste kontekstis, ent iga konkreetne juhtum võib siiski põhjustada kaebusi ja vaidlusi, mida tuleb korrakohaselt menetleda.

10. Kokkuvõttes tekitab kehtiv regulatsioon avalikkuses segadust, kehutab kandidaate ja erakonda otsima uusi nn halle tsoone poliitilise välireklaami piirangute eiramiseks. See kahjustab valimiskampaania, erakondliku teavituspoliitika ja laiemalt ka õigusriigi tõsiseltvõetavust.

Aktiivse agitatsiooni keeld valimispäeval

11. Aktiivse agitatsiooni keeld valimispäeval peab kaitsma valimisvabadust ja tagama valimisrahu. Mitmel põhjusel ei ole see keeld enam ajakohane. Toetan Justiitsministeeriumis ette valmistatud ja 11. juunil 2019 kooskõlastusringile saadetud eelnõu, mis selle keelu kaotaks. Suur osa valimisreklaamist on siirdunud interneti, sealhulgas sotsiaalmeediasse, mille kontrollimine on väga keeruline, sageli kas võimatu või ebamõistlikult ressursimahukas. Üldjuhul saabub tõestus võimaliku rikkumise kohta pärast valimispäeva. Isegi kui kandidaat ise ei soovi valimispäeval reklaami teha, võivad tema varasemad postitused tema tahtest olenemata levida ka valimiste päeval.

12. Samuti on keeld oma sisu kaotanud põhjusel, et üha enam valijaid eelistab hääletada enne valimispäeva. Näiteks 2019. aasta Riigikogu valimistel hääletas kõikidest hääletanutest valimispäeval 39% ja eelhääletas (sealhulgas elektrooniliselt) 61%. Äsjastel Euroopa Parlamendi valimistel hääletas valimispäeval 32,5% kõigist valimas käinutest ja eelhääletas 67,5%. Esmakordselt moodustas eel- ja e-hääletajate arv kaks kolmandikku kõigist valimas käinutest.

13. Pean piisavaks, kui valimispäeval oleks aktiivne agitatsioon keelatud valimisjaoskonnas ja selle lähimas ümbruses. Seoses asjaoluga, et paljud valimisjaoskonnad tegutsevad kaubanduskeskustes, võiks kaaluda valimisjaoskonna lähiümbruse defineerimist mõistena ka siseruumide kohta.

Eesti Rahvusringhäälingu reeglid aktiivsel valimisperioodil

14. Vastavalt Eesti Rahvusringhäälingu (ERR) seadusele peab ERR-i Nõukogu pärast valimiste väljakuulutamist kehtestama ja seejärel ERR-i koduleheküljel avalikustama valimiskampaania kajastamise korra Eesti Rahvusringhäälingus. Selle korra alusel korraldab ERR valimistel kandideerivate erakondade ja üksikkandidaatide debatte oma kanalites (ETV, ETV2, ETV+, Vikerraadio, Raadio2, Raadio4, portaal err.ee).

15. 2019. aasta Riigikogu valimiste eel vaidlustas Elurikkuse Erakond [kampania kajastamise korra](#) sätte, mille alusel annab ERR oma põhikanali ehk ETV valimisdebatides osalemiseks eelise täisnimekirja ehk 125 kandidaadist koosneva nimekirja esitanud erakondadele. Elurikkuse Erakond leidis oma kaebuses, et kuivõrd Eesti Vabariigis kehtivad valimiste seadused ei tunne mõistet „täisnimekiri“, siis pole ka ERR-il õigust seesuguse parameetri järgi erakondi valimiskampaania ajal eristada.

16. Analüüsid viimase 5 aasta ERR-i vastavaid kordi, tuvastasin neist erineva lähenemise nn täisnimekirju ja lühemaid nimekirju esitanud erakondadele. Erinevad olid sellest tulenevalt ka erakondade võimalused osaleda valimisdebatides. Näiteks äsjastel Euroopa Parlamendi valimistel lubas ERR oma peamistesse debatisaadetesse kõik kandideerivad erakonnad sõltumata esitatud kandidaatide hulgast. Kaks ja pool kuud varem seevastu lubati Riigikogu valimiste eelsetel debattides osaleda vaid nn täisnimekirja esitanud erakondade esindajatel.

17. Palun ERR-i Nõukogul, millesse kuuluvad ka Riigikogus esindatud erakondade nimetatud liikmed, ühtlustada edaspidi oma praktikat, mis ühtaegu tagab võimalikult võrdsed võimalused kõigile kandideerivatele erakondadele ning samal ajal säilitab valimisdebatide ajakirjandusliku sisu, milleks seadus samuti ERR-i kohustab. Peamiselt tuleb aga kinni pidada seaduse nõudest, et valimiskampaania kajastamise kord oleks kõigile kandideerivatele erakondadele ja üksikkandidaatidele aegsasti teada, see tähendab enne kandidaatide nimekirjade esitamist ja registreerimist. Selleks tuleb ERR-i nõukogul kinni pidada seaduses sätestatud tähtaegadest valimiskampaania kajastamise korra vastuvõtmise ja korra avalikustamise kohta.

18. ERR-is kui Eesti mõjukaimas ühiskonnasündmusi kajastavas meediamajas pakutavad võimalused oma seisukohtade tutvustamiseks võivad mõjutada valimisteks valmistuvaid erakondi selles osas, kas minna valimistele nn täisnimekirjaga või mitte. Väiksematele, uutele ja eriti Riigikogus mitte esindatud erakondadele tähendab see otsus ka täiendavaid majanduslikke pingutusi ja riske, kuivõrd iga esitatud kandidaadi eest tuleb tasuda kautsjon. Valimiskünnise alla jäämine tähendab, et kautsjonit ei tagastata ning see kantakse riigi tuludesse.

Kautsjoni põhjendatus

19. Pärast 2019. aasta Riigikogu valimiste tulemuste väljakuulutamist vaidlustas Erakond Eestimaa Rohelised Riigikohtus Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse erakonnale kautsjonisumma mittetagastamise kohta. Kuigi Riigikohus jättis kaebuse rahuldamata, palun Riigikogul ettepaneku kaaluda kautsjoninõudest loobumist.

20. Erinevalt üksikkandidaadist, kelle kautsjoninõude põhiseaduspärasuse kohta tehtud otsusele tugines Riigikohus ka oma 2019. aasta [määruses](#), peavad erakonnad oma tegevuses lähtuma erakonnaseaduse nõuetest. Erakonna asutamiseks ja registreerimiseks on vaja moodustada vähemalt 500 Eesti Vabariigi kodanikku hõlmav organisatsioon. Erakonnal lasub regulaarne kohustus avalikustada ja edastada oma majandustegevuse aruanded, samuti avalikustada saadud

annetused ja valimiskampaania tulud-kulud. Seetõttu võib end erakonnana defineerinud mittetulundusühingu osalemist valimistel pidada selle mittetulundusühingu põhitegevuseks.

21. Erakonna nimekirjas olevate kandidaatide hulk etendab valimistel, eriti Riigikogu valimistel olulist, ehkki mitte määravat rolli. Valimistel edu saavutamiseks on otstarbekas seada kõigis valimisringkondades üles võimalikult palju kandidaate.

22. Viimati nõutud kautsjon – vastavalt seadusele ühekordne kuutasu alammäär ehk 500 eurot kandidaadi kohta 2019. aasta Riigikogu valimistel ja viiekordne kuutasu alammäär ehk 2700 eurot kandidaadi kohta 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimistel – küündis erakonna puhul 62 500 euron Riigikogu valimistel ja 24 300 euron Euroopa Parlamendi valimistel. Olukord, kus osa erakondi saab riigieelarvest toetust ja teised mitte, paneb Riigikogus esindamata erakonnad teistega võrreldes ebasoodsasse olukorda. Nende suutlikkus maksta valimiskampaania ürituste ja reklaamide eest on tõenäoliselt väiksem. Uuringud on tõestanud korrelatsiooni Riigikogu valimiste kampaaniaks tehtud kulutuste ja valimistulemuse vahel.

23. Uute ja väiksema liikmeskonnaga erakondade majanduslikud võimalused on väiksemad võrreldes nn vanade ja Riigikogus esindatud erakondade omaga (vt Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni andmeid). Kehtiv kord, kus mõnede erakondade tegevust toetatakse riigieelarvest proportsionaalselt eelmistel Riigikogu valimistel saadud häälte arvuga, ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus, ent asetab erakonnad majanduslikult erinevasse olukorda. Valimistel osalemiseks nõutav kautsjon seevastu on kõigile erakondadele võrdse suurusega, moodustades uute ja väiksemate erakondade eelarvest suhteliselt suurema osa. Eksisteerib reaalne olukord, kus mõni erakond ei saa eelkõige rahapuuduse tõttu teiste erakondadega võrdsetel alustel kandideerida.

24. Erakonnale, mille nimekiri ei ületa Riigikogu valimistel 5-protsendilist valimiskünnist ega saa esindatust Riigikogus, kautsjonit ei tagastata. Selline võimalik majanduslik risk võib kahandada erakonna soovi valimistel osaleda või riski teostudes ähvardada erakonda makseraskuste ja – võimetusega. Mõlemal juhul on tulemuseks poliitilise spektri ahenemine. See omakorda kitsendab poliitilist mänguvälja ja ohustab pikemas perspektiivis demokraatiat.

25. Kautsjoninõude kehtestamisel lähtuti soovist mitte killustada poliitilist maastikku ning nähti poliitilise protsessi osalisena tugevaid, stabiilseid ja seahulgas majanduslikult kindlustatud erakondi. Samuti peeti oluliseks seda, et valimistel ei pihustuks hääled liialt paljude erakondade kandidaatide vahel ja et liialt suur osa häáli ei jääks valimiskünnise alla. Riigikogu killustatuse ja sellest tuleneva võimaliku sisepoliitilise ebastabiilsuse maandamise meetmena toimib efektiivselt valimiskünnis. Erakonna asutamiseks nõutav liikmete arv ja muud erakonnale seatud nõuded takistavad aga paari inimese parteide teket.

26. Tagamaks Riigikogusse pürgivatele erakondadele võimalikult võrdsed kandideerimistingimused, palun Riigikogul kaaluda kautsjoninõudest loobumist. Üksikkandidaatidele on võimalik kautsjoni asemel ette näha näiteks teatud hulga toetusallkirjade kogumise nõue.

Valimisringkondade suurus Riigikogu valimistel

27. Valimisringkondade arvu ja piirid paneb paika Riigikogu valimise seadus. Ringkondades jagatavate mandaatide hulk sõltub valimiste väljakuulutamise järgse kuu 1. kuupäeval

rahvastikuregistrisse kantud valimisõiguslike Eesti Vabariigi kodanike arvust. Rahvastikuregistri andmete alusel jagab mandaadid oma otsusega Vabariigi Valimiskomisjon.

Mandaatide arv Riigikogu valimistel 2003-2019						
Ringkond	2003	2007	2011	2015	2019	muutus 2003 - 2019
1. Tallinn (Haabersti, Põhja-Tallinn, Kristiine)	8	8	9	9	10	+2
2. Tallinn (Kesklinn, Lasnamäe, Pirita)	10	11	11	12	13	+3
3. Tallinn (Mustamäe, Nõmme)	8	8	8	8	8	0
4. Harju- ja Raplamaa	12	13	14	14	15	+3
5. Hiiu-, Lääne- ja Saaremaa	7	7	6	6	6	-1
6. Lääne-Virumaa	6	6	5	5	5	-1
7. Ida-Virumaa	8	8	8	7	7	-1
8. Järva- ja Viljandimaa	9	8	8	7	7	-2
9. Jõgeva- ja Tartumaa	8	7	7	8	7	-1
10. Tartu linn	8	8	8	8	8	0
11. Võru-, Valga- ja Põlvamaa	9	9	9	9	8	-1
12. Pärnumaa	8	8	8	8	7	-1

*Vabariigi Valimiskomisjoni andmed

28. Seoses rahvastiku ümberpaiknemisega suurematesse keskustesse ning eriti Tallinna ja Harjumaale, on valijate arv valimisringkondades viimase 20 aastaga muutunud. See muutus kajastub ka valimisringkondades jagatavate mandaatide arvus. Kui 2003. aasta Riigikogu valimistel oli väikseima ja suurima ringkonna mandaatide arvu vahe kaks korda, siis 2019. aasta valimisteks kasvas vahe kolmekordseks. Väiksemad ringkonnad on suurematele kaotanud ühtekokku 8 mandaati. Rahvastiku-uuringute prognooside kohaselt võib eeldada nende protsesside jätkumist, mis omakorda võib tähendada, et 2023. aasta Riigikogu valimisteks kaotavad väiksemad valimisringkonnad veelgi mandaate suuremate kasuks.

29. Valimisringkondades jaotatavate mandaatide hulga ebavõrdsus iseenesest ei ole vastuolus põhiseaduse nõudega, mille järgi valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Küll aga saab rääkida ebavõrdsest olukorrast seoses Riigikogu valimistel isikumandaadi saamise viisiga. Kui suurimas valimisringkonnas (Harju- ja Raplemaal) piisas 2019. aastal isikumandaadiks 6,6 protsendist valimas käinute häältest, siis väikseimas ringkonnas Lääne-Virumaal tuleb isikumandaadi saamiseks koguda 20% häältest. See iseenesest ei kinnita, et Lääne-Virumaa edukas kandidaat peaks olema kolm korda edukam ja võimekam kui Harju-Raplamaa kandidaat, ent vaieldamatult mõjutab see erakondlikke otsuseid valimisnimekirjade koostamisel, kandidaatide reastamisel ringkonnanimikirjades ja üleriiklikus nimekirjas.

30. Valimisringkondade seesugusele ebavõrdsusele on tähelepanu juhtinud ka Vabariigi Valimiskomisjon oma [27.11.2017 kirjas Riigikogu põhiseaduskomisjonile](#). Palun Riigikogul kaaluda valimisringkondade muutmist nende suuruse võrdsustamiseks valijate hulgast lähtudes.

Soovitan analüüsis muu hulgas lähtuda ka Vabariigi Valimiskomisjoni arvutustest ja ettepanekutest.

31. Samuti võiks Riigikogu kaaluda võimalust sõnastada ümber Riigikogu valimise seaduse § 6 ja panna alates 2023. aasta Riigikogu valimistest valimisringkondade moodustamise igakordne kohustus mõnele sõltumatule institutsioonile, näiteks Vabariigi Valimiskomisjonile. Selline otsus vähendaks päevapoliitika ja erakondlike eelistuste mõju valimiste korraldamisele ning hõlbustaks muudatuste elluviimist.

Eraõiguslike isikute poliitiliste vaadete tutvustamise vabadus

Õiguskantsleri kirjalik ettekanne Riigikogule novembris 2017 jäi vajaliku tähelepanuta ka punktides, mis puudutavad juriidiliste isikute otsesest või kaudset osalemist valimiskampanias ning selle mõju valimiste tulemusele.

32. Erakonnaseadus keelab juriidilise isiku annetused erakondadele, valimisliitudele ja üksikkandidaatidele. Järelikult ei tohi juriidilised isikud teha ega rahastada poliitilist reklaami eesmärgiga mõjutada valijaid ja valimistulemusi.

33. Väljendusvabadus kaitseb kõikide kodanike õigust poliitikas kaasa rääkida ning oma seisukohti kaitsta. Ühiskondlik arutelu on demokraatia lahutamatu osa. Väljendusvabaduse piiranguid poliitilises debatis tuleb väga põhjalikult kaaluda. Väljendusvabadus kaitseb muu hulgas õigust levitada oma seisukohti reklaami vormis.

34. Põhiseaduse § 9 järgi laienevad põhiõigused juriidiliste isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas nende üldiste eesmärkide, õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Äriühingutele kehtiv poliitilise reklaami keeld on mõisteta, sest äriühingud ei ole poliitilise debati olemuslik osapool, kuigi kindlasti on äriühingutel poliitilises protsessis oma huvi. Kodanikuühiskonnas on aga loomulik, et poliitilistes küsimustes räägivad peale erakondade kaasa ka huvikaitseorganisatsioonid ning muud kodanikuühendused, mis on vormilt sageli mittetulundusühingud ja sihtasutused ehk juriidilised isikud. Nagu väljendusvabadus on iga kodaniku õigus, on see õigus ka kodanikke ühendavatel organisatsioonidel, sest üksinda võib olla raske oma seisukohta kuuldavaks teha. Keeld teha poliitilist reklaami laieneb peale äriühingute ka kodanikuühendustele. Samas võib kodanikuühendustel olla vaja poliitikas kaasa rääkida ja vajadusel reklaami teha oma põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks. Järelikult piirab juriidilise isiku annetuse keeld kodanikuühenduste õigust väljendusvabadusele.

35. Mitte iga väljendusvabaduse riive pole keelatud, kuid piirangud ei tohi olla ülemäärased. Kodanikuühendustele laienev poliitilise iseloomuga reklaami lauskeeld võib olla ülemäärane, pealegi on sellest keelust kinnipidamist keeruline tõhusalt tagada.

36. Näiteks enne 2015. aasta Riigikogu valimisi jagas sihtasutus lendlehti, millel kutsus üles häälutama mõne erakonna ja kandidaadi poolt ning teiste vastu. ERJK leidis, et tegemist on keelatud annetusega, sest reklaam on erakonnale loovutatud rahaline hüve ning sihtasutus juriidiline isik. Euroopa Inimõiguste Kohus on aga leidnud, et ka erakondadeks mitteolevatel kodanikuühendustel on õigus teha poliitilise loomuga kampaniat, see on väljendusvabaduse osa.²

² Vt nt *Bowman v United Kingdom*, 19.02.1998, 141/1996/760/961

37. Igal huvigrupil on võimalik liituda mõne erakonnaga või luua oma poliitilise platvormi kaitsmiseks erakond. Siiski ei saa poliitilises debatis osalemine muutuda erakondade ainuõiguseks. Samuti tuleb arvestada, et erakonna loomise künnis on suhteliselt kõrge – mitte igal huvigrupil pole 500 toetajat. Demokraatlikus ühiskonnas ei või huvigruppide esindajatele keelata avalikke üleskutseid hääletada nende erakondade poolt, kes nende vaateid kõige rohkem jagavad või kaitsevad, isegi juhul, kui üleskutse esitatakse reklaami vormis. Sellist üleskutset peab võimaldama vähemalt siis, kui see on sisuliselt seotud vastava juriidilise isiku põhikirjalise eesmärgiga. Õige on see, et erakondi ei tohi olla lubatud varjatult rahastada muude isikute kaudu, kehtestatud reeglitest tuleb kõikidel kinni pidada. Väljendusvabaduse, seaduslikkuse ja poliitika rahastamise läbipaistvuse mõistliku tasakaalu leidmiseks on senisest paremad võimalused olemas.

38. Absurdimaiguline on keelatud annetuse mõiste laienemine mittetulundusühingu vormis tegutsevatele erakondadele endile. See nähtub ERJK esimehe osutusest, et kui erakond – mis otsustas, et erakonna liikmed ei kandideeri 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel mitte erakonna enda, vaid valimisliitude nimekirjas – kutsuks riigieelarvest saadud raha eest valimistel hääletama valimisliitude poolt, peaks ERJK asuma analüüsima, kas tegu on keelatud annetusega.

38. Samas tuleb analüüsida riski, et poliitiliste jõudude rahastamise läbipaistvus võib väheneda, kui lubada annetusi teha ka juriidilistel isikutel. Selline probleem on tekkinud näiteks Ameerika Ühendriikides, kus valimis- ja teisi poliitkampaniaid rahastavad kandidaatidest ja parteidest pealtnäha sõltumatud huvirühmad ehk nn SuperPac-id (*Super Political Action Committee*), mille tegevus ei allu üldistele järelevalveregleitele. Samuti kahandab mittetulundusühingute ja sihtasutuste reklaamipiirangute leevendamine äriühingute suhtes kehtiva lauskeelu mõttekust. Äriühingud saaksid asuda poliitkampaniaid rahastama mittetulundusühingule või sihtasutusele tehtavate annetuste kaudu.

39. Siiski saab poliitiliste jõudude rahastamise regulatsiooni kujundada nii, et väljendusvabadust austatakse läbipaistvust kaotamata. Näiteks võib lubada huvigruppidel teha poliitilist reklaami, kui nad järgivad mõningaid erakondade rahastamise kohta kehtestatud reegleid (eelkõige kohustust teavitada järelevalveorganeid). Selline regulatsioon kehtib näiteks Kanadas, Slovakkias ning Iirimaal. Riigikogul tuleks tagada väljendusvabadus ja kaaluda, kas laiendada erakondade rahastamise läbipaistvust tagavaid reegleid ja järelevalvet ka ühingutele.

40. Erakonna eesmärkide toetamiseks moodustatud ühingud on enamasti mittetulundusühingud või sihtasutused. Erakonna sidusorganisatsiooni mõiste (EKS § 12⁶ lõikes 1) pole ilmselt õnnestunud, sest erakonna eesmärkide toetamiseks moodustatud ühingute rahastamise läbipaistvust pole see taganud. Nii näiteks selgus ühest kohtumenetlusest, et erakonna noortekogu keeldus ERJK-le teabe edastamisest, väites, et komisjonil pole õigust noortekogult andmeid ja dokumente küsida. Erakonnaseaduse nõuded laienevad erakonna sidusorganisatsioonile, kuid erakonnad ei pea oma noorte ühinguid enda sidusorganisatsioonideks. Erakonnale annetuse teinud ühingutele enda rahastamisallikate kohta teabe andmise kohustuse panemine võib aidata kaasa, et poliitiliste jõudude rahastamine muutuks tervikuna avalikuks.

41. Samas kontekstis vajab tähelepanu ka ajakirjandusvabadus. Eraõiguslikud meediakanalid on valdavalt juriidilised isikud. Kehtiv väga lai keelatud annetuse mõiste võib viia lubamatu tulemuseni, et keelatud on ka poliitika mingil moel ajakirjanduslik kajastamine. Näiteks ajalehe toimetuse konkreetset valimissoovitust võib käsitleda soovitatud erakonnale antava rahalise hüvena ehk annetuseks, sest sellise soovituseta peaks erakond sama mõju saavutamiseks tellima tasulist reklaami. Seesugune järeldus piiraks aga lubamatult ajakirjandusvabadust.

42. Erakondadele tehtavate annetuseeglite kohendamisel väärib kaalumist ka küsimus, kas lubada füüsiliste isikute annetusi, mida isik lubab hiljem anda, kui tehakse konkreetne poliitiline otsus (nagu kaheksa ärimehe suurannetus erakondadele lapsetoetuste suurendamise eest), isegi kui see otsus on avalikes huvides. Esiteks võimaldab seesugune annetamine luua kattevarju, et tegelikult lubati annetust hoopis konkreetse annetaja erahuvides oleva vastusoorituse eest. Teiseks kahjustab demokraatiat isegi pelk mulje, et meelepäraseid poliitilisi otsuseid saab osta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Olari Koppel 693 8400
Olari.Koppel@oiguskantsler.ee