

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Liisa Ojangu

**AUSA POLIITILISE KONKURENTSI TAGAMINE POLIITILISE REKLAAMI
PIIRAMISE KAUDU**

Magistritöö

Juhendaja
Õiguskantsleri vanemnõunik
Baccalaureus artium
Liina Lust

Tallinn
2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. POLIITILISE VÄLIREKLAAMI KEELD EESTIS	8
1.1 Poliitilise välireklaami keeld, selle eesmärgid ja kaalumisel olnud alternatiivid	8
1.2 Poliitilise välireklaami keelu probleemid	11
1.2.1 Poliitilise reklaami definitsioon ja probleem õigusselgusega	12
1.2.3 Hääletamis- ja kandideerimisõiguse, valimiste ühetaolisuse põhimõtte ja teiste põhiõiguste riive	18
1.2.4 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus poliitilise välireklaami keelu osas	20
1.2.5 Piirangu tõhususe probleemid	25
2. POLIITILISE REKLAAMI REGULATSIOON TEISTES EUROOPA RIIKIDES JA SELLE PIIRAMISEGA SEOTUD PRAKTIKA EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTUS	31
2.1 Poliitilise reklaami definitsioon ja selle piirangud teistes Euroopa riikides	31
2.1.1 Poliitilise reklaami definitsioonid teistes Euroopa riikides	31
2.1.2 Poliitilise reklaami piirangud teistes Euroopa riikides	34
2.2 Poliitilise reklaami regulatsioon Soomes, Leedus, Ühendkuningriigis ja Iirimaal	38
2.2.1 Poliitiline reklaam Soomes	39
2.2.2 Poliitiline reklaam Leedus	41
2.2.3 Poliitiline reklaam Ühendkuningriigis ja Iirimaal	43
2.3 EIK seisukoha muutus poliitilise reklaami üldise keelu osas	44
2.4 Poliitilise välireklaami keeld EIK uuema praktika valguses	46
3. ALTERNATIIVID POLIITILISE REKLAAMI PIIRAMISEL AUSA POLIITILISE KONKURENTSI TAGAMISEKS	50
3.1 Poliitilise reklaami mahu ja kanalite piiramine	50
3.2 Reklaamikuludele piirmäära seadmine	53
3.3 Erakondade riigieelarvest rahastamine	58
3.4 Erakondade valmisolek poliitilise reklaami täiendavaks piiramiseks	60
KOKKUVÕTE	64

Ensuring fair competition in politics by limiting political advertising SUMMARY	70
KASUTATUD KIRJANDUS	74
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	74
Eesti õigusaktid	74
Rahvusvahelised ja välisriikide õigusaktid.....	75
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	75
MUUD ALLIKAD	76
LISAD	79
Lisa 1 – 09.03.2016 e-kirja teel edastatud pöördumine Riigikogus esindatud erakondadele ja Riigikogu põhiseaduskomisjonile.....	79
Lisa 2 – Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 10.03.2016 e-kirja teel saadetud vastus 09.03.2016 pöördumisele	81
Lisa 3 – Eesti Vabaerakonna 10.03.2016 e-kirja teel saadetud vastus 09.03.2016 saadetud pöördumisele	82
Lisa 4 – Riigikogu Põhiseaduskomisjoni 07.04.2016 e-kirja teel saadetud vastus nr 1-6/16-38/2 09.03.2016 pöördumisele	84

SISSEJUHATUS

Käesolevas magistritöös käsitletakse poliitilisele reklaamile seatud piiranguid Eestis ja välisriikides, selgitades välja peamised poliitilise reklaami piiramise eesmärgid ning analüüsides, millised meetmed on Eestis tõhusaimad seatud eesmärkide saavutamiseks. Magistritöö peamiseks eesmärgiks on anda ainekst õigusloomeks poliitilise reklaamiga seonduvates küsimustes.

Küsimus ausa poliitilise konkurentsi võimalikult tõhusal viisil tagamisest on või vähemalt peaks olema demokraatlikus õigusriigis õigupoolest aktuaalne igal ajal. Poliitika köidab vähemasti valimiste eel pea kõigi tähelepanu. Üheks põhjuseks on valimiste eel suures koguses levitatav poliitiline reklaam. Üks osa poliitilisest reklaamist on meedia vahendatud tasuta reklaam, mis kajastab kandidaatide tegevusi ja vaateid. Lisaks kasutatakse tasulist reklaami, mille puhul ei ole kandidaadi jaoks ohtu, et meedia tootmise protsess sellele antud sisu või mõju moonutab.¹

Kaasaegses teoreetilises käsitluses peetakse poliitiliseks reklaamiks mistahes sõnumit, mis on edastatud läbi mistahes kanali, edendamaks üksikisikute, parteide, valitsuste või muude organisatsioonide poliitilisi huve.²

Valimiskampaania ei oleks mõeldav ilma poliitilise reklaamita, sest selle kaudu annavad kandidaadid valijatele infot oma vaadete ja programmi kohta, mille alusel teeb valija valiku, kes juhib järgnevatel aastatel riiki, kohaliku omavalitsuse üksust ja saab Euroopa Parlamendi liikmeks. Kui valimistulemuse ja poliitilisele reklaamile kulutatud rahasumma vahel tekib aga suur korrelatsioon, esineb oht, et valimisvõitu ei taga parimad ideed, vaid suurem hulk kulutatud raha.

Erakondade avaldatud kampaaniakulutuste aruannete valimistulemustega seostamise pinnalt on välja toodud, et kulutused on hüppeliselt kasvanud ning makstud raha ja hääletasaagi vahel kujunenud korrelatsioon on ohtlikult suur.³ Seoseid tasulise reklaami ja valimistulemuse vahel

¹ C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. The SAGE Handbook of political advertising. Thousand Oaks California: Sage Publications 2006, lk 3.

² *Ibid.*, lk 4.

³ R. Kangur. Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest. – Riigikogu Toimetised 19/2009, lk 126.

on oma doktoritöös analüüsinud A. Sikk: „Vastav korrelatsioonikordaja on peaaegu kolm valimist järjest üle 0,9, seetõttu võib rääkida juba küllaltki täiuslikust seosest kulutatud raha ja häälte vahel.“⁴

Sellest on järeldatud, et valimiskampaaniad on muutunud rahakeskseks ning valimistel ei toimu mitte ideede ja platvormide, vaid hästi makstud reklaamikontorite konkurents. Seeläbi väheneb otsekontakt valijatega ning sisulised arutelud taanduvad loosungliku reklaami ees.⁵

Raha osakaalu suurenemine poliitilise võimu saavutamisel võib kujutada ohtu põhiseaduse⁶ (edaspidi PS) § 60 lg 1 ja § 156 lõikes 1 kaitstava valimiste ühetaolisuse printsiibile passiivse valimisõiguse osas. Passiivse valimisõiguse puhul seisneb ühetaolisuse printsiip selles, et kõigile kandidaatidele tuleb tagada võrdsed võimalused.⁷ Olukord, kus valimistel konkureerivad Riigikogus esindatud riigieelarve kaudu rahastatud erakonnad ja riigieelarve rahastuseta parlamendivälised erakonnad, valimisliidud ja üksikkandidaadid, ei saa olla käsitletav kui võrdsetel võimalustel kandideerimine. Arvestades ka erakondade riigieelarvest rahastamist, ei ole põhjendatud maksumaksja raha ülemäärane kulutamine reklaamile.⁸

Eestis on püütud probleemi lahendada läbi poliitilise välireklaami keelu kehtestamise, mis keelab aktiivse valimisagitatsiooni ajal kandidaatide välireklaami.⁹ Keelu kehtestamisel toodi eesmärkidena välja ka raha osakaalu vähendamine poliitilise võimu saavutamisel ja seeläbi kandidaatide võrdsuse parem tagamine.¹⁰

Käesoleva magistr töö autor seab selle meetme tõhususe kahtluse alla ja püstitab esmalt järgmise hüpoteesi: poliitilise välireklaami keeld ei ole tõhus vahend raha osakaalu vähendamiseks poliitilise võimu saavutamisel ega kandidaatidele võrdsemate võimaluste

⁴ A. Sikk. *Highways to Power: New Party Success in Three Young Democracies*. Doktoritöö. Tartu Ülikool 2006, lk 75.

⁵ R. Kangur. *Op cit*, lk 126.

⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

⁷ L. Madise. PõhiSK § 60/3.5.2. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

⁸ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 6-1/080709/0907730 Riigikohtule, p 43. –

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_tautlus_nr_2_riigikohtule_poliitilise_va_lireklaami_keelustamine.pdf (03.03.2016).

⁹ 09.06.2005 võttis Riigikogu vastu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse. – RT I 2005, 37, 281.

¹⁰ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE seletuskiri seisuga 30.06.2005, lk 1. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f92f3062-77b4-398f-bdb5-cd5529a4ef8c/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse.%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus/> (01.03.2016).

loomiseks – nende eesmärkide saavutamiseks tuleks rakendada teisi poliitilisele reklaamile piiravalt mõjuvaid meetmeid.

Ükskõik kui tõhusat meetet ei saa aga kasutusele võtta, kui see ei ole kooskõlas põhiseaduse ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga¹¹ (edaspidi EIÕK). Riigikohus hindas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses poliitilise välireklaami keeldu põhiseaduspäraseks,¹² pidades otsustamisel tõenäoliselt silmas ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) praktikat poliitilise reklaami piiramise osas. Peale põhiseaduslikke järelevalve menetlust on EIK aga 2013. aastal tehtud lahendis varasema praktikaga võrreldes muutnud oma seisukohti poliitilise reklaami piiramise küsimustes.¹³ Et Riigikohus ei ole saanud arvestada EIK hilisema praktikaga, vajab kontrollimist poliitilise välireklaami keelu kooskõla EIK viimaste seisukohtadega. Ühtlasi annab EIK praktika käsitlemine hea aluse hindamiseks võimalike alternatiivsete meetmete kooskõla EIÕK-ga. Eelneva tõttu püstitab autor veel teisegi hüpoteesi: poliitilise välireklaami keeld on EIK lahendi *Animal Defenders International vs Ühendkuningriik* valguses EIÕK artikliga 10 kooskõlas.

Esimese hüpoteesi kontrollimiseks käsitletakse magistritöö esimeses peatükis poliitilise välireklaami keelu kehtestamise eesmärgi ja erinevaid Riigikogus kaalumisel olnud meetmeid nende saavutamiseks. Seejärel tuuakse välja poliitilise välireklaami keelu tõlgendamise ja rakendamise probleemkohad ning põhiseaduslike printsiipide riived ja seejärel põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses arvamust avaldanud asutuste seisukohad riivete põhiseadusega kooskõla osas. Peatüki lõpus hinnatakse poliitilise välireklaami tõhusust selle kehtestamisel seatud eesmärkide saavutamiseks.

Teises peatükis tuleb käsitleda välisriikide praktika poliitilise reklaami piiramisel, eesmärgiga võrrelda seda Eestis kehtiva regulatsiooniga ning tuvastada teiste riikide regulatsioonidest Eesti jaoks sobilikke meetmeid. Pikemalt käsitletakse poliitilise reklaami piirangute regulatsioone Leedus, Soomes ja Ühendkuningriigis, kus piirangud ja nende ulatus on omavahelises võrdluses kõige erinevamad ja esindavad Euroopas levinud erinevaid võimalikke lähenemisi poliitilise reklaami piiramiseks. Poliitilise reklaami piiramise praktikat on paljuski kujundanud EIK lahendid, millest olulisemad ja hiljutisemad leiavad peatükis

¹¹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

¹² RKÜKo 3-4-1-33-09.

¹³ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*.

käsitlust. Peatüki lõpus hinnatakse poliitilise välireklaami keelu kooskõla EIÕK artikliga 10 EIK viimase poliitilise reklaami piirangut puudutava lahendi valguses.

Kolmandas peatükis analüüsitakse erinevaid võimalusi raha osakaalu vähendamiseks poliitikas ja seeläbi võrdsemate võimaluste loomist kandidaatidele ning tehakse konkreetsed ettepanekud Eestis kehtiva regulatsiooni muutmiseks ja täiendamiseks. Seejärel käsitletakse Riigikogus esindatud erakondadele ja Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud pöördumise vastuste ja erakondade 2015. riigikogu valimiste programmide alusel erakondade valmisolekut autori pakutud muudatuste ja täienduste rakendamiseks.

Käesolev magistritöö on teoreetiline uurimus, milles analüüsitakse kvalitatiivsel sisuanalüütilisel meetodil Eesti riigiasutuste ja erakondade poliitilise reklaami osas antud seisukohti, õigusteadlaste artikleid ja teaduslikke uurimusi, võrdlev-ajaloolisel ning kronoloogilisel meetodil analüüsitakse Eesti ja välisriikide regulatsioone ning võrdlev-ajaloolisel meetodil Riigikohtu ja EIK temakohaseid lahendeid. Andmete kogumise meetodina on lisaks kasutatud erakondadele ja Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud küsimustikku.

Allikakriitiliselt võib tõdeda, et enamike välisriikide üldise praktikaga tutvumiseks poliitilise reklaami piiramisel on allikana kasutatud *European Platform of Regulatory Authorities* (edaspidi EPRA) 2006. aastal koostatud ülevaadet.¹⁴ Kõikide Euroopa riikide regulatsioonidega tutvumine riikide enda õigusaktide kaudu oleks paljude erinevate võõrkeelte esinemise tõttu keeruline. EPRA koostatud ülevaate alusel on aga välja valitud kõige erinevamate lähenemiste ja piirangute ulatusega riigid, kelle regulatsioonidega on tutvunud riigis hetkel kehtivate õigusaktide vahendusel.

Märksõnad: valimisõigus, poliitilised õigused, võrdõiguslikkus.

¹⁴ EPRA Secretariat. Background paper, Political advertising: case studies and monitoring. EPRA/2006/02. – <http://www.epra.org/attachments/elsinore-plenary-1-political-advertising-background-document> (30.03.2016).

1. POLIITILISE VÄLIREKLAAMI KEELD EESTIS

1.1 Poliitilise välireklaami keeld, selle eesmärgid ja kaalumisel olnud alternatiivid

09.06.2005 võttis Riigikogu vastu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse.¹⁵ Euroopa Parlamendi valimise seadust¹⁶ (edaspidi EPVS), kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust¹⁷ (edaspidi KOVVS) ja Riigikogu valimise seadust¹⁸ (edaspidi RKVS) täiendati aktiivse valimisagitatsiooni 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. Aktiivse valimisagitatsiooni aeg on RKVS § 5, KOVVS § 6 ja EPVS § 5 kohaselt aeg alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast kuni valimispäevani.

Poliitilise välireklaami piirangute eesmärgina toodi mainitud seaduste muutmise eelnõu seletuskirjas välja vajadus vältida praktikas esinenud gigantomaaniat nii kasutatavate reklaamikandjate suuruse kui mahu osas, mis omakorda aitaks kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele:

- vähendada valimiskampaaniate kulusid ja suurendada 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, mis sunniks kandidaate tegelema sisulisema teavitustööga;
- vabastada nn avalikku ruumi, mille tulemusel kaoksid varasemates valimiskampaaniates tuntuks saanud majasuured valimisplakatid ning valimatu plakatite kleepimine majaseintele ja plankudele;
- vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna.¹⁹

¹⁵ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seadus. – RT I 2005, 37, 281.

¹⁶ Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I 2003, 4, 22.

¹⁷ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I 2002, 36, 220.

¹⁸ Riigikogu valimise seadus. – RT I 2002, 57, 355.

¹⁹ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE seletuskiri seisuga 30.06.2005, lk 1-4.

Nimetatud eesmärgid on omavahel seotud. Näiteks eesmärk vähendada valimiskampania kulusid peaks kaasa tooma raha osakaalu vähenemise poliitilise võimu saavutamisel Samuti aitab avaliku ruumi vabastamine omakorda vältida võimalikke välireklaamiga kaasnevaid üldsuse negatiivseid emotsioone ehk vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse võimalikku vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna.²⁰

Toodud eesmärgid on tollase õiguskantsler I. Tederi hinnangul seotud seotud valimisõiguse üldpõhimõtetega ning seega ühel või teisel moel tagasiviidavad demokraatia põhimõteteni (PS §-d 1 ja 10). Viimane on väga oluliseks põhiseaduslikuks väärtuseks. Nii aitavad valimiskampaniate 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 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. Valijate teadlikkuse tõstmisele suunatud efektiivne teavitamistöö ning valimisaktiivsuse suurendamisele pühendatud meetmed peaksid kaasa aitama esindusorganite representatiivsuse tõusule.²¹

Eelnõu algteksti järgi ei näinud selle algatajad ette poliitilise välireklaami täielikku keeldu, vaid mahu- ja kohapiiranguid järgmises sõnastuses: „Poliitiline välireklaam on aktiivse valimisagitatsiooni ajal lubatud vaid käesolevas seaduses sätestatud mahus ja kohaliku omavalitsuse poolt selleks ette nähtud kohas ning tingimustel. Muu poliitiline välireklaam on keelatud. Kohaliku omavalitsuse volikogu määrab hiljemalt 60. päeval enne valimispäeva kohad, kus erakonnad ja üksikkandidaadid saavad infomaterjale eksponeerida. Kohaliku omavalitsuse määratud kohtades peab olema tagatud võimalus kõigile valimistel osalevatele erakondadele ja üksikkandidaatidele oma infomaterjalide eksponeerimiseks võrdses ulatuses ja tingimustel. Poliitilise välireklaami plakati või muu visuaalse info kandja maksimaalseks

²⁰ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 6-1/080709/0907730 Riigikohtule, p 27. – http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_taotlus_nr_2_riigikohtule_poliitilise_va_lireklaami_keelustamine.pdf (01.03.2016)

²¹ *Ibid.*, p-d 28-29.

lubatud suuruseks on üks ruutmeeter."²²

06.09.2005 esitas tollane õiguskantsler A. Jõks Riigikogule ettekande, milles tegi ettepaneku analüüsida poliitilise välireklaami piiramise küsimust uuesti ning muuta kehtivat regulatsiooni, silmas pidades Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhimõtteid. Ettekandes asuti seisukohale, et EPVS, KOVVS ja RKVS 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.²³

13.09.2005 toimunud Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil nõustusid kõikide Riigikogu fraktsioonide esindajad õiguskantsleri ettekandes väljatoodud probleemide olemasoluga. Teemat arutati 2006. aasta veebruaris ja märtsis korduvalt Riigikogu põhiseaduskomisjonis. Siiski ei võtnud Riigikogu enne 04.03.2007 toimunud Riigikogu korralisi valimisi vastu poliitilist välireklaami puudutavaid muudatusi.²⁴

Alates 2007. aasta sügisest algatasid Riigikogu fraktsioonid mitu poliitilise reklaami teemat puudutanud eelnõu. Näiteks algatas Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon 13.09.2007 erakonnaseaduse muutmise eelnõu, mis lubanuks poliitilise välireklaami kohaliku omavalitsuse poolt selleks ette nähtud kohas ning tingimustel ja piiranuks plakati või muu visuaalse info kandja maksimaalset lubatud suurust ühe ruutmeetriini ning seadnuks reklaamikulude ülemmääraks 10 000 000 krooni ehk 639 116 eurot aastas.²⁵

18.06.2009 algatasid Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioon, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon erakonnaseaduse muutmise eelnõu, mis piiranuks erakondade kulutusi valimisreklaamile 5 000 000 kroonini ehk 319 558 euroni

²² Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE seletuskiri seisuga 30.06.2005. *Op cit.*, lk 1.

²³ Õiguskantsleri 06.09.2005 ettekanne nr 2. RKÜKo 3-4-1-33-09 kohtutoimiku lisa nr 1, (elektroniline koopia autori valduses).

²⁴ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus Riigikohtule. *Op cit.*, p 3.

²⁵ Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 111 SE, 13.09.2007. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9cbea573-bd3a-0e39-ef2f-456ba52cd76f/Erakonnaseaduse%20muutmise%20seadus/> (03.03.2016).

aastas.²⁶ Mõlemad eelnõud läbisid esimese lugemise ja jäid seejärel ootele, kuni langesid seoses Riigikogu koosseisu lõppemisega menetlusest välja.

Õiguskantsler Indrek Teder tegi 09.06.2008 Riigikogule ettepaneku viia EPVS §-d 5¹ ja 71¹, KOVVS §-d 6¹ ja 67² ning RKVS §-d 5¹ ja 73² põhiseadusega kooskõlla.²⁷ Riigikogu toetas 19.06.2008 õiguskantsleri ettepanekut 59 poolthäälega.²⁸ Riigikogu põhiseaduskomisjon algatas 15.09.2008 Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ning Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega sooviti tunnistada vaidlusalused poliitilise välireklaami sätted kehtetuks.²⁹ Eelnõu langes Riigikogu koosseisu lõppemisega menetlusest välja.

Kuna Riigikogu õiguskantsleri 09.06.2008 ettepanekut enam kui pooleteise aasta jooksul ei täitnud, esitas õiguskantsler 18.12.2009 Riigikohtule taotluse tunnistada EPVS §-d 5¹ ja 71¹, RKVS §-d 5¹ ja 73² ning KOVVS §-d 6¹ ja § 67² kehtetuks.³⁰

1.2. Poliitilise välireklaami keelu probleemid

Õiguskantsler tõstatas poliitilise välireklaami osas erinevaid probleeme, mis leidsid kinnitust ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Järgnevalt on pikemalt käsitletud keelu rakendamise probleeme ning konkreetselt kandidaatidele võrdsete võimaluste tagamise probleeme.

²⁶ Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 549 SE. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/465279e8-aa44-3390-a669-59b25cea0909/Erakonnaseaduse%20muutmise%20seadus/> (03.03.2016).

²⁷ Õiguskantsleri 09.06.2008 ettepanek nr 2, RKÜKo kohtutoimiku 3-4-1-33/2009 lisa nr 2, (elektroniline koopia autori valduses).

²⁸ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus. *Op cit.*, p 91.

²⁹ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 338 SE. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/52d4d469-c01b-9692-6081-bfb3fc2e1f40/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus/> (15.09.2008).

³⁰ Täna on EPVS § 71¹, RKVS § 73² ja KOVVS § 67² kehtetud ja asendatud KarS §-ga 168.

1.2.1. Poliitilise reklaami definitsioon ja probleem õigusselgusega

Kehtivad valimisseadused ei defineeri mõistet „poliitiline välireklaam“. Seadusandja on andud näitliku loetelu poliitilise välireklaami juhtudest, aga jätnud mõiste sisuliselt avamata.

EPVS § 5¹, KOVVS § 6¹ ja RKVS § 5¹ koosnevad järgmistest osadest:

- 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.

Õiguskantsler on analüüsinud küsimust, kas Eesti Rahvusringhäälingu seadusest³¹ tulenev keeld Eesti Rahvusringhäälingule edastada reklaami hõlmab poliitilist ja valimisreklaami ning kas see on põhiseaduspärane. Analüüsi käigus leidis õiguskantsler, et poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine on kooskõlas põhiseadusega, kuid märkis ka, et seadusandja peaks erinevates seadustes (reklaamiseaduses³², meediateenuste seaduses³³ ja Eesti Rahvusringhäälingu seaduses) üheselt määratlema mõiste "reklaam" sisu, sh silmas pidades poliitilist ja valimisreklaami.³⁴

Õiguskantsler käsitles ka reklaamiseaduse (edaspidi RekS) kohaldumist poliitilisele ja valimisreklaamile. Eestis puudub seadus, mis eristaks mõisteid poliitiline reklaam ja valimisreklaam. Tavakeeles võivad kaks mõistet kattuda, kuid ei pruugi. Valimisreklaam on reeglina poliitiline reklaam. Samas võib valimisreklaamina käsitleda ka üleskutset osaleda valimistel, ilma et seeläbi püütaks edendada mingit maailmavaadet. Ka poliitiline reklaam võib, kuid ei pruugi olla valimisreklaam. Poliitilise reklaami ja valimisreklaami eristamine

³¹ Eesti Rahvusringhäälingu seaduses. – RT I 2007, 10, 46.

³² Reklaamiseadus. –RT I 2008, 15, 108.

³³ Meediateenuste seadus. – RT I, 06.01.2011, 1.

³⁴ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus ja märgukiri poliitilise ja valimisreklaami Eesti Rahvusringhäälingu edastamise küsimuses, p 85. – http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_poliitilise_ja_valimisreklaami_eeesti_rahvusringhaalingu_edastamine.pdf (16.03.2016).

omab tähendust seoses probleemiga, et valimistega seonduv tuleb reguleerida konstitutsionaalses, s.o valimisseaduses.³⁵

RekS § 2 lg 1 p 3 sisustab mõiste "reklaam" järgmiselt: teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtajuval kujul, tasu eest või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Reklaamiseaduse kohaselt on seega reklaami määratlemise peamiseks lähtekohaks teabe avalikustamise eesmärk.

„Kui toodud mõiste "reklaam" kaks esimest tunnust ei annaks seega alust kahtlusteks küsimuses, kas reklaamiseaduses sätestatud mõiste laieneks ka poliitilisele ja valimisreklaamile, siis kolmanda peamise tunnuse osis "avalikustamise eesmärk on ... ürituse edendamine või isikukäitumise avalikes huvides suunamine", on avanud tee vaidlusteks, kas kehtiv reklaamiseadus kohaldub poliitilisele ja valimisreklaamile.“³⁶

Õiguskantsleri hinnangul on vaieldav, kas poliitiline ja valimisreklaam on mõeldud "isiku käitumise avalikes huvides suunamisele". Erakonna, valimisliidu, üksikkandidaadi või mistahes muu poliitilisi ideid väljendava isiku või grupi edastatav teave ühiskonna probleemide tõstatamisel, poliitilise diskussiooni edendamisel ja oma maailmavaatelse seisukoha tutvustamisel on laias mõttes käsitletav ühiskonnaliikmete avalikes huvides suunamisena. Väga kitsas mõttes "avalikes huvides suunamisega" poliitilise reklaami puhul siiski ilmselt kõigil juhtudel tegu ei ole. Seda põhjusel, et poliitilisi ideid väljendava isiku või grupi reklaami eesmärk on tellija 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".³⁷

Iseenesest võib poliitiline ja valimisreklaam olla suunatud "ürituse edendamisele" RekS § 2 lg 1 p 3 mõttes, kui reklaam sisaldab üleskutset osaleda mingil poliitilisel üritusel. Reklaamiseaduse laienemist poliitilisele ja valimisreklaamile toetaks RekS § 1 lg 3, mis

³⁵ *Ibid.*, p-d 69-70.

³⁶ *Ibid.*, p 89.

³⁷ *Ibid.*, p 93.

sätetab, et kui reklaam on reguleeritud teise seadusega, kohaldatakse reklaamiseadust teisest seadusest tulenevate erisustega. Taolise välistusega eriseadust praegu aga ei ole.³⁸

Seega grammatiliselt tõlgendades võib õiguskantsleri hinnangul reklaamiseaduses sätestatud mõiste "reklaam" definitsioon hõlmata poliitilist ja valimisreklaami. Kõik sõltub konkreetsest juhtumist: kas reklaami tellija avaldatav teave on "ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil".³⁹

Niisiis on reklaamiseaduse kohaldumine poliitilisele reklaamile põhimõtteliselt võimalik, aga vaid teatud juhtudel, kui poliitiline reklaam on avaldatud ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Reklaamiseaduse osaline kohaldumine aga ei asenda poliitilise reklaami mõiste definitsiooni, vaid pigem loob segadust juurde, sest ei ole üheselt selge, millal reklaamiseadus poliitilisele reklaamile kohaldub ja milline asutus teostab järelvalvet. Pealegi, kui jaatada reklaamiseaduse laienemist poliitilisele ja valimisreklaamile, siis tekivad küsimused Tarbijakaitseameti pädevusest. 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).⁴⁰

Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt on PS § 48 viimase lõikega soovitud erakondade lõpetamisele, peatamisele ja trahvimisele formaalse piirangu seadmisel hõlmata kõiki võimalikke sanktsioone õigusrikkumiste eest. Haldusõiguslikke sunnivahendeid (asendustäitmine või sunniraha) võib õigusrikkumise kõrvaldamiseks rakendada ka ilma kohtu sellekohase otsuseta, kuid sel juhul on ühingul ikkagi võimalik piirang kohtus üldises korras vaidlustada – seega võib erakondade osas ilma kohtu loata kohaldada haldusõiguslikke sunnivahendeid, kuid mitte trahvida väärteomenetluse käigus.⁴¹

Poliitilise reklaami definitsiooni probleemide osas on arvamust avaldanud ka Keeleinspektsiooni direktor I. Tomusk, kes soovib analüüsida poliitilise välireklaami kohta

³⁸ *Ibid.*, p 99.

³⁹ *Ibid.*, p 100.

⁴⁰ *Ibid.*, p 103.

⁴¹ O. Kask. PõhiSK § 48/23.

käivaid seadusesätteid ja üritada need sõnastada selliselt, et need oleksid üheselt mõistetavad nii tavainimestele, kellele reklaam on suunatud, kui ka poliitikutele.⁴²

Riigikontroll peab vajalikuks, et Riigikogu jätkaks reklaami ja erakondade rahastamist käsitlevate seaduste ülevaatamist. Analüüsima peaks võimalusi lisada seadustesse keelatud reklaami tunnuste kohta reeglid. Kuigi keelatud reklaami olemust ei ole võimalik seaduses ammendavalt sisustada, tuleks püüda anda loetelu teatud universaalsetest tunnustest, mis keelatud reklaami iseloomustavad, kuid jätta nimekiri avatuks. See annaks nii reklaami tellijale kui ka järelevalve tegijatele kindlama hindamisaluse, et veenduda reklaami õiguspärasuses.⁴³

Tulenevalt sellest, et poliitilise reklaami mõiste sisu pole lõpuni selge, tekivad poliitilise välireklaami keeluga seoses probleemid normide tõlgendamisel. Ka Riigikohus on tõdenud, et keelu sõnastus on normitehniliselt ebaõnnestunud.⁴⁴ Seetõttu tekib küsimus, kas normid on õigusselguse põhimõttega kooskõlas. Õigusselguse printsiibi näeb ette põhiseaduse § 13 lõige 2.⁴⁵ Õigusselguse põhimõtte nõuab, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb teatud tegevuse või tegevusetusega.⁴⁶

Vabariigi Valimiskomisjoni (edaspidi VVK) hinnangul ei ole poliitilist välireklaami keelustavad sätted piisavalt õigusselged. Keelu piiride kompamine on muutunud tavapäraseks. Poliitilise välireklaami mõiste ja olemus ei ole määratletud piisavalt täpselt, et keeldu saaks tõhusalt rakendada. Valimistel osalejad panevad avalikus ruumis üles ka muid teateid peale valimisreklaami. Poliitilise valimisreklaami keeld piirab seetõttu muid kampaaniategemise võimalusi, kuna muudab keeruliseks valijate teavitamise kandidaatide tegevusest. Näiteks võib avalikus ruumis välja pandud kutse valimiskoosolekule olenevalt selle kujundusest olla määratletav keelatud välireklaamina. Samuti võib poliitiline välireklaam olla eksponeeritud muu teadaandena. Seetõttu peab politsei hindama eraldi igat üksikjuhtumit, mis on ebaproportsionaalselt suurendanud politsei töökoormust. Keeld asetab

⁴² I. Tomusk. Poliitiline välireklaam ja väljendusvabadus. Õiguskeel 1/2015, lk 8.

⁴³ A. Mikli jt., Riigikontrolli audit Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades, lk 3. – <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2342/language/et-EE/Default.aspx> (20.04.2016).

⁴⁴ RKKKo 3-1-1-69-11 p 9.

⁴⁵ M. Ernits. PõhiSK § 13/1.

⁴⁶ RKÜKo 3-4-1-5-02 p 31.

keerulisse olukorda ka kandidaadid, kes riskivad väärtemenetluse algatamisega, kui avaldavad teateid valijatega kohtumiseks. Seega piirab poliitilise välireklaami keeld kaudselt ka PS §-st 47 tulenevat õigust koosolekuid pidada, sest koosolekute kutse võib kvalifitseeruda keelatud poliitilise välireklaamina.⁴⁷

Tuntuim näide poliitilise välireklaami keelu piiride kompamisest on ilmselt K-kohukese kaasus. 06.10.2005 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste eel olid Narva linna paigaldatud K-kohukese reklaamid, mida seostati Keskerakonna poliitilise reklaamiga, sest plakatitel kujutatud tähemärkide, sõnade ja värvide kombinatsioon sarnanes erakonna eraldusmärkidega. Kohukese reklaamil kujutati tähte „K“ rohelisel taustal, mis sarnanes Keskerakonna logole. Samuti oli kohukese reklaamil väljend „Igaühele“ ning Keskerakonnal väljend „Igaühe eest“. Riigikohus kaalus, kas selline sarnasus mahuks KOVVS § 6¹ sätestatud keelatud poliitilise välireklaami alla.⁴⁸

Riigikohtu arvates võis K-kohukese reklaami puhul keelu rikkumine seisneda kandideerija logo või muu eraldusmärgi reklaamimises. Logo või muu eraldusmärgi keelatud reklaamiga on tegemist ka siis, kui reklaamis kasutatu on logost või muust eraldusmärgist küll mõneti erinev, kuid viimasega siiski äravahetamiseni sarnane. Antud juhul polnud kolleegiumi arvates selline sarnasus piisav, et tuvastada K-kohukese reklaamis Eesti Keskerakonna registreeritud kaubamärgi keelatud kasutamist KOVVS § 6¹ mõttes. Küll aga tões kolleegium, et muu keelatud poliitiline välireklaam KOVVS § 6¹ mõttes võib seisneda ka selles, et aktiivse agitatsiooni ajal reklaamitakse toodet välireklaami abil viisil, mis on ühemõtteliselt seostatav nendel valimistel kandideerijatega.⁴⁹

Seega võib ka Riigikohtu seisukohast välja lugeda, et sisuliselt võib poliitilise välireklaamina teatud juhtudel käsitleda esmapilgul valimiste ja poliitikaga mitteseotud objektide reklaamimist, kui seda saab seostada valimistel kandideerijatega. Sellisel juhul ei ole võimatu, et mõnel lille müüjal või -kasvatajal võib valimiste ajal tekkida probleeme teatud liiki lillede reklaamimisega, sest Sotsiaaldemokraatliku Erakonna logol on kujutatud roosi ja Vabaerakonna logol karikakart.

⁴⁷ Vabariigi Valimiskomisjoni 29.01.2010 vastus nr 14-11/2406-1, p 2. RKÜKo kohtutoimik 3-4-1-33/2009, (elektrooniline koopia autori valduses).

⁴⁸ RKPJKo 3-4-1-27-05 p 1.

⁴⁹ *Ibid.*, p-d 16,19.

Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna eelkäija Eesti Rahvaliid tellis 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste eel reklaami, millel kujutati rukkilille kirjaga „Eesti rahva lill“. Samal ajal oli ka erakonna logol kujutatud rukkilille. Kohtuväline menetleja kvalifitseeris rukkilillega reklaami vääртеoprotokollis muu keelatud poliitilise välireklaamina. Kohtumenetluse käigus telliti ekspertiishinnang, mille kohaselt võis välireklaam kirjega „Eesti rahva lill“ assotsieeruda Eestimaa Rahvaliidu logoga. Seosed rukkilille motiivi, kirjatüübi, kompositsiooni ja üldise värvigamma alusel viitavad sellise assotsiatsiooni teadliku tekitamise võimalusele. Samuti teenib assotsiatsiooni loomist eesti keeles anomaalse väljendi „Eesti rahva lill“ kasutamine. Harju Maakohus reklaami tellijat ja erakonda süüdi ei mõistnud, sest reklaami füüsilisest isikust tellija ei näinud plakatit enne selle väljapanekut ja ei saanud anda selle sisule hinnangut.⁵⁰

Eelnevad näited kinnitavad ilmekalt, et poliitilise välireklaami keeld võimaldab fantaasiat rakendades keelu piire kompavaid reklaame koostada. Selline keelu piiride kompamist võimaldav olukord aga paneb ebasoodsasse seisu need valimistel kandideerijad, kes järgivad keeldu mitte ainult formaalselt vaid ka sisuliselt.

Riigikohus leidis siiski, et poliitilise välireklaami keeldu ei muuda õigusselgusetuks keelu adressaatide tegevus lubatava käitumise piiride otsinguil. Valimisseadustes sisalduvaid poliitilise välireklaami keeldu sätestavaid norme ei saa seega pidada nii ebaselgeteks, et sel põhjusel lugeda need sätted vastuolus olevaks põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõttega.⁵¹

Õigusselguse parandamiseks tuleb sellest hoolimata pingutusi teha. 2015. aasta Riigikogu valimiste järel soovitas OSCE Demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (edaspidi ODIHR) ekspertgrupp kaaluda VVK-le vastutuse andmist poliitilise välireklaami kohta käivate juhiste andmisel ning otsustamisel, mis kuulub poliitilise välireklaami alla.⁵² Riigikontroll soovitas anda Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile (edaspidi ERJK) riiklikku järelevalvet tegeva organi staatuse koos õigusega kohaldada korrakaitseaduses ette nähtud riikliku järelevalve meetmeid.⁵³

⁵⁰ HMKo 03.10.2006, 4-06-1101.

⁵¹ RKÜKo 3-4-1-33-09 p-d 49-50.

⁵² OSCE/ODIHR-i valimiste ekspertrühma aruanne, Eesti Riigikogu valimised 1.märts 2015, lk 10-11. – <http://www.osce.org/et/odihr/81813?download=true> (22.03.2016).

⁵³ A. Mikli jt. *Op cit.*, lk 3.

1.2.3. Hääletamis- ja kandideerimisõiguse, valimiste ühetaolisuse põhimõtte ja teiste põhiõiguste riive

PS § 57 lg 1 sätestab demokraatlikus riigis kesket tähendust omava põhiõiguse – hääleõiguse. Hääleõigus annab isikule peamise vahendi osalemiseks ühiskonnaelu korraldamisel ja teda puudutavate seaduste mõjutamiseks.⁵⁴

PS § 60 sätestab muuhulgas valimisõiguse printsiibid ja passiivse valimisõiguse. Valimisõiguse saab jaotada aktiivseks (hääletamisõigus) ja passiivseks (kandideerimisõigus). Aktiivse valimisõiguse puhul tähendab valimisvabadus, et valija enese otsustada on see, kas ta osaleb või ei osale valimistel. Passiivset valimisõigust kaitseb valimisvabaduse põhimõtte sel teel, et nõuab kandidaatide vabaks konkureerimiseks tingimuste loomist ja kandidaatide sõnavabaduse austamist valimiskampanias ning keelab sunni kandidaatide suhtes.⁵⁵

Hääletamisõiguse kasutamine ei ole mõeldav ühelt poolt hääletamist ja teiselt poolt kandideerimist reguleeriva õigusliku raamistikuta.⁵⁶ Kohustus korraldada kindlatele nõudmistele vastavad valimised on sätestatud ka EIÕK juurde lisatud esimese protokollis artiklis 3 „Õigus vabadele valimistele”.⁵⁷ Lisaks tähendab see ka seadusandja kohustust tagada vaba ja teadliku valimisotsuse tegemiseks vajalik teabelevi.⁵⁸

PS § 48 lg 1 teisest lausest tuleneb lisaks erakonna kui valimistel konkureerimiseks mõeldud ühenduse asutamise vabadusele ka erakonna tegevusvabadus. Erakonna tegevusvabadus hõlmab erakonna vabadust määrata kindlaks oma poliitilised eesmärgid, levitada oma 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.⁵⁹

⁵⁴ H. Kalmu. PõhiSK § 57/1.

⁵⁵ L. Madise. PõhiSK §60/3.2.1.

⁵⁶ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 30.

⁵⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimene lisaprotokoll. – RT II 1996, 11, 34.

⁵⁸ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 30.

⁵⁹ O. Kask. PõhiSK § 48/3.2.8.3

Viimast võib nimetada ka erakonna konkureerimisvabaduseks.⁶⁰ Seega piirab poliitilise välireklaami keeld ka erakonna vabadust, täpsemalt erakonna konkureerimisvabadust.

Põhiseaduse § 60 lõikes 1 ja § 156 lõikes 1 on muuhulgas sätestatud valimiste ühetaolisuse põhimõtte, mis nõuab võrdseid võimalusi nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.⁶¹ Passiivse valimisõiguse puhul seisneb ühetaolisuse printsiip selles, et kõigile kandidaatidele tuleb tagada võrdsed võimalused, näiteks tuleb anda erakondadele oma vaadete tutvustamiseks avalik-õiguslikus meedias võrdse pikkusega eetriaeg.⁶²

Justiitsminister on osutanud, et poliitilise välireklaami keelu kehtestamise üks eesmärke oli ka raha osakaalu vähendamine poliitilise võimu saavutamisel ning seeläbi võrdsemate võimaluste loomine kandideerimiseks ja valitud saamiseks. Poliitilise välireklaami keeld keelab vaid ühe reklaamimise viisi ning ei sea piiranguid kandideerijate õigusele edendada valimiskampaaniat finantsvahenditega.⁶³

Ka Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul on läbi poliitilise välireklaami keelu raha osakaalu vähendamine poliitilise võimu saavutamisel ja kandideerijate ebavõrdsuse saavutamisel kaheldav. Keeld pigem süvendab ebavõrdsust, sest välireklaam on üks odavamaid reklaamimisviise, võimaldades tasuliste reklaampindade kõrval kasutada ka kandideerija isiklikku vara nagu hoone või sõiduki pinnal reklaamimine. Interneti, raadio ja televisiooni kaudu reklaamimine on märgatavalt kulukam ega pruugi vähem finantseeritud kandideerijatele üldse jõukohane olla. Eriti kohalike omavalitsuste valimistel on valimisliidud võrreldes erakondadega ebasoodsas olukorras, sest poliitilise välireklaami keeld muudab valimisliidu platvormi tutvustamise keeruliseks samal ajal, kui erakonna kandidaadid saavad toetuda erakonna üleriigilisele kampaaniale.⁶⁴

Riigikohtu kriminaalkolleegium, käsitledes poliitilise välireklaami keeldu, seadis peale poliitilise välireklaami keelu põhiseaduslikke järelevalve menetlust samuti kahtluse alla selle, kas on põhiseaduspärane keelata aktiivse agitatsiooni ajal poliitiline välireklaam, mille

⁶⁰ M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. *Juridica* 2003 eriväljaanne, lk 11.

⁶¹ RKÜKo nr 3-4-1-1-05 p 16.

⁶² L. Madise. PõhiSK § 60/3.5.2.

⁶³ Justiitsminister R. Langi 02.02.2010 vastus 10.1-7/15608 Riigikohtule, p 2.3.2.2. RKÜKo kohtutoimik 3-4-1-33/2009, (elektrooniline koopia autori valduses).

⁶⁴ Vabariigi Valimiskomisjoni 29.01.2010 vastus nr 14-11/2406-1. *Op cit.*, p 3.

kandjaks on kandidaadi enda isiklikus kasutuses olevad esemed, näiteks sõiduauto.⁶⁵

1.2.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus poliitilise välireklaami keelu osas

Riigikohtu üldkogu nõustus õiguskantsleriga, et KOVVS, RKVS ja EPVS sätted, mis keelavad poliitilise välireklaami ja näevad keelu rikkumise eest ette karistuse, riivavad eelkõige PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevaid valimisõigusi. Lisaks riivavad need sätted ka PS §-st 45 tulenevat väljendusvabadust ja PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ja PS § 48 lg 1 teisest lausest tulenevat erakonna tegevusvabadust.⁶⁶

Riigikohus nõustus õiguskantsleriga, et aktiivse valimisagitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelavad valimisseaduste sätted riivavad PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevat subjektiivset valimisõigust, mis on peamiseks vahendiks, mille kaudu rahvas saab ühiskonnaasjade otsustamises kaasa rääkida, sh osaleda riigivõimu teostamises PS § 1 lg 1 ja § 56 p 1 mõttes.⁶⁷

Aktiivse agitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustavad sätted, mis näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, riivavad ka mitmeid teisi põhiõigusi lisaks valimisõigusele. Eeskätt PS § 48 lg 1 lausest 2 tulenevat erakonnapõhiõigust ning PS §-s 45 sisalduvat väljendusvabadusest hõlmatud poliitilist sõnavabadust.⁶⁸ Sõnavabaduse läbi tagatakse arvamuste pluralism nii üldisemalt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka kitsamalt poliitiliste vabaduste teostamisel. Eeltooduga haakub ka PS § 44 lõikes 1 sätestatud igaühe õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Viimane on oluline hääletaja perspektiivist.⁶⁹

Poliitiline välireklaam võib olla üks erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide ning nende vaadete kohta valijatele teabe edastamise kanaleist. Kui välireklaami kaudu edastatakse sisulist teavet poliitiliste kavatsuste kohta, siis piirab selle keelustamine aktiivse agitatsiooni perioodil valijate võimalusi saada teavet valimisotsuse kujundamiseks.⁷⁰

⁶⁵ RKKKo 3-1-1-69-11 p-d 9-14.

⁶⁶ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 28.

⁶⁷ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op cit.*, p 17.

⁶⁸ *Ibid.*, p 19.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 30.

Ka riivab poliitilise välireklaami keeld ja selle rikkumise eest ette nähtud karistus PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust – välireklaami piirangud mõjutavad ebasoodsalt välimeediaettevõtete ettevõtlust; PS §-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.⁷¹

Piirangud valimiskampaaniatele piiravad õiguskantsleri sõnul ka EIÕK lisaprotokoll nr 1 artiklis 3 sätestatud õigust vabadele valimistele ning konventsiooni artiklis 10 sätestatud sõnavabadust.⁷²

Riigikohus selgitas, et välireklaami keeluga ei piirata ei hääletamis- ega kandideerimisõiguse ega ka viimase õigusega seotud poliitilise väljendusvabaduse, samuti erakonna tegevusvabaduse kõige tugevamat kaitset vajavat osa. Keeld ei võta valijatelt võimalust valimistel osaleda või hääletada neile meelepärase kandidaadi poolt. Keeld ei välista kellegi kandideerimist valimistel. Keeld ei võta kandidaatidelt, valimisliitudelt ja erakondadelt võimalust oma vaateid tutvustada ega keela avalikku arutelu kindlate teemade üle.⁷³

Samuti ei piirata Riigikohtu hinnangul keeluga teemade ringi, mille kohta võib agitatsiooniperioodil avalikult arvamust avaldada. Väga intensiivsed oleksid piirangud, mis ei võimaldaks kindlatel teemadel avalikku arutelu pidada. Välireklaami keeld ei takista poliitiliste vaadete edastamist ja ühiskonnaelu üle arutelu pidamist muul viisil (nt valimiskoosolekute, vahetu valijatega suhtlemise, trükimeedia, televisiooni, raadio, otsepostituse, siseruumides reklaamimise, nn uute tehnoloogiate kaudu). Keeld üksnes suunab poliitilisi arutelusid teistesse kanalitesse, kus neil on suurem tõenäosus kujuneda sisulisemaks.⁷⁴

Ettevõtlusvabadusse ei ole Riigikohtu hinnangul samuti sekkunud olulises ulatuses. Välistatud on vaid ühe kindla sisuga reklaami eksponeerimine ning sedagi lühikese ajavahemiku jooksul. Olulises ulatuses ei ole sekkunud ka omandipõhiõigusesse. Keeld laieneb lühikese

⁷¹ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op.cit.*, p 20.

⁷² *Ibid.*, p 21.

⁷³ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 60.

⁷⁴ *Ibid.*, p 63.

ajavahemiku jooksul vaid sellise omandi ühele kasutusviisile, mida on võimalik muu hulgas kasutada poliitilise välireklaami kandjana.⁷⁵

Poliitilise välireklaami keeld on õiguskantsleri tõlgendusel kehtestatud eesmärgiga vähendada valimiskampaania kulude vähendamise kaudu raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, suurendada sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu ja vabastada avalikku ruumi liigsest välireklaamist, mis võib tekitada avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna.⁷⁶

Nii õiguskantsler kui Riigikohus leidsid, et tegemist on legitiimsete eesmärkidega, kuna need on kõik seotud valimisõiguse üldpõhimõtetega ja taandatavad demokraatia kui olulise põhiseadusliku väärtuseni.⁷⁷

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses menetlusosalisena arvamuse andnud justiitsminister leidis, et keeld pole sobiv poliitilise argumentatsiooni kvaliteedi tõstmiseks, sest ei piira valimisreklaamis väljendatu sisu. „Kandidaadid võivad sisult vaeseid loosungeid edastada piiramatult ka teiste kommunikatsioonikanalite kaudu. Keeld ei ole sobiv ka raha osakaalu vähendamiseks valimistulemuse kujunemisel. Varem välireklaamile kulunud raha suunatakse teistesse reklaamiviisidesse. Poliitilise välireklaami keeld on sobiv üksnes avaliku ruumi vabastamiseks poliitilisest reklaamist.“⁷⁸

Sobivaks ei pidanud keeldu ka riigikohtunik J. Põld, kes oma eriarvamuses leidis, et seni, kuni argumenteerimata propagandaga on eelduslikult võimalik saavutada valijate soovitud suunas mõjutamist, ei aita poliitilise välireklaami keelamine kaasa valimisprotsessis poliitilise argumentatsiooni suurendamisele. Loosunglik reklaam ja paljasõnalised lubadused lihtsalt kanduvad suuremas mahus teise inforuumi, näiteks trükiajakirjanduselt ostetud reklaamipindadele, televisiooni, raadiosse, postkastidesse, supermarketite siseruumidesse.⁷⁹

Jüri Põllu viidatud seisukohaga ühines oma eriarvamuses ka riigikohtunik J. Laffranque.⁸⁰

Magistritöö autor nõustub selles küsimuses justiitsministri arvamusega ja riigikohtunike J. Põllu ja J. Laffranque eriarvamusega, et poliitilise välireklaami keeluga ei ole saavutatavad

⁷⁵ RKÜKo 3-4-1-33-09 p-d 64-65.

⁷⁶ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op.cit.*, p 26.

⁷⁷ RKÜKo 3-4-1-09 p 9.

⁷⁸ Justiitsminister R. Langi vastus 02.02.2010 vastus. *Op cit.*, p 2.3.2.2.

⁷⁹ RKÜKo 3-4-1-33-09 koos kohtunik J. Põllu eriarvamusega.

⁸⁰ RKÜKo 3-4-1-33-09 koos kohtunik J. Laffranque eriarvamusega.

selle kehtestamisega seatud eesmärgid – poliitiline argumentatsioon ei suurene, sest loosunglikud laused kanduvad välireklaamis aktiivse agitatsiooni välisele ajale ning teistesse kanalitesse, seega ei vähene ka raha osakaal võimu saavutamisel ega seeläbi toimu võrdsemate võimaluste loomist kandideerijatele. Vastumeelsus poliitika suhtes ei vähene kindlasti vaid ühe reklaamikanali sulgemisel ja põhiküsimus on üldse, kas vastumeelsuse allikas on poliitiline reklaam või poliitikute tegevus ja poliitika olemus üldiselt.

Magistritöö autor on nõus, et poliitilise välireklaami keeluga on saavutatav vähemalt üks keelu seadmisel seatud eesmärkidest ja seega on tõhususe määr kõrgem kui null. Ainukesena täidab keeld eesmärki vabastada avalikku ruumi, kuid siinkohal on kaheldav, kas see eesmärk eraldi võetuna oleks ilma teiste seatud eesmärkideta käsitletav legitiimse eesmärgina, pidades silmas keeluga kaasnevate oluliste põhiõiguste riivet. Ehk teisisõnu, kui poliitilise välireklaami keeluga on saavutatav ainult see eesmärk, mis eraldiseisvana ilmselt ei annaks mõõdukat tulemust kaasnevate põhiõiguste riivete suhtes, siis kas poliitilise välireklaami keeldu saab pidada sobivaks abinõuks, kui sellega on võimalik saavutada vaid ühte seatud eesmärkidest.

Riigikohus leidis aga õiguskantsleriga nõustudes, et keeld on sobiv abinõu seatud eesmärkide saavutamiseks, sest ei ole võimalik väita, et välireklaami täielik keelustamine ei võimalda üldse saavutada ühtegi loetletud eesmärkidest.⁸¹

Probleemina tõstatas õiguskantsler riive proportsionaalsuse hindamisel vajalikkuse, leides, et poliitilise välireklaami täieliku keelu vajalikkus eesmärgi saavutamiseks on küsitav, tõdedes samas, et ei ole võimalik üheselt väita, et poliitilise välireklaami keelamise asemel oleks olemas põhiõigusi vähem piiravaid meetmeid, mis tagaksid seejuures kindlamalt taotletavate eesmärkide saavutamise.⁸²

Riigikohtu üldkogu hinnangul ei ole välireklaami piiramine aga mitmete eesmärkide saavutamiseks sama tõhus vahend kui kogu poliitilisele välireklaamile kohaldatav keeld. Esiteks on ühetaolise keelu kohaldamine üldkogu hinnangul lihtsam ja odavam. Teiseks ei aita täpsustatud piirangud samas ulatuses kaasa ei kampaaniakulutuste vähendamisele ega

⁸¹ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op.cit.*, p 32.

⁸² *Ibid.*, p-d 39-40.

avaliku ruumi poliitilisest reklaamist vabastamisele eesmärgiga vähendada valijate vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna.⁸³

Valimiskulude ülempiiri määramine ei pruugi olla kehtiva keeluga võrreldes sama tõhus, et välistada poliitilise välireklaami kasutamist ja seeläbi vähendada valijate vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna. Samuti ei tarvitse ülempiir aidata samal määral kaasa ka poliitilise debati sisulisemaks muutmisele ega valijate kohatu mõjutamise vähendamisele. Seetõttu on poliitilise välireklaami keeld vajalik seatud eesmärkide saavutamiseks.⁸⁴

Mõõdukuse osas leidis õiguskantsler, et poliitilise välireklaami keelamine vahendina 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. Poliitilise välireklaami keelustamine riivab intensiivselt valimisõigust, sest selle eest on ettenähtud väärteokaristus. 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 – õiguskantsleri hinnangul mõõdukas.⁸⁵

Riigikohtu hinnangul ei pruugi poliitilise välireklaami keeld valimiskampaania kulutuste vähendamiseks ja sisulise teavitustöö edendamiseks olla tõhus abinõu, kuid see ei saa aga olla aluseks selle põhiseadusvastaseks tunnistamisele. Pigem räägib see üldkogu hinnangul keelu vähese intensiivsuse kasuks.⁸⁶

Poliitilise välireklaamikeelu rikkumise eest ettenähtud väärteokaristus mõjutab Riigikohtu üldkogu hinnangul keeluga põhjustatud riive intensiivsust, kuid ettenähtud väärteokaristus on keelu järgimise tagamiseks vajalik sanktsioon. Riigikogu ei ole oma otsustamisvabadust poliitilise välireklaami keelu rikkumise eest väärteokaristust ette nähes kuritarvitanud.⁸⁷

⁸³ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 57.

⁸⁴ *Ibid.*, p 58-59.

⁸⁵ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op.cit.*, p 53.

⁸⁶ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 62.

⁸⁷ *Ibid.*, p-d 63,73.

Riigikohtu hinnangul on eelnevaid kaalutlusi arvestades demokraatlikus ühiskonnas olulisi valimisõigusi, ettevõtlusvabadust, omandipõhiõigust ja erakonna tegevusvabadust piiratud kooskõlas põhiseadusega ja demokraatlikus ühiskonnas lubatud ulatuses. Poliitilise välireklaami keeld on põhiseaduse kohaselt lubatav. Küll märkis Riigikohtu üldkogu, et kuigi abstraktse normikontrolli menetluses osutub keeld põhiseaduspäraseks, ei välista see konkreetset normikontrolli.⁸⁸

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.⁸⁹

1.2.5. Piirangu tõhususe probleemid

Põhiline eesmärk, mis seati poliitilise välireklaami keelamiseks, oli raha osakaalu vähendamine poliitilise võimu saavutamisel.⁹⁰ Raha osakaalu vähenemisel oleks magistritöö autori hinnangul vanadel ja uutel, väikestel ja suurtel erakondadel ning valimisliitudel võrdsemad võimalused valimisedu saavutamiseks, sest paremini rahastatud erakondadel poleks enam nii suuri eeliseid enese tasulisel reklaamimisel. Kui valimiskampanias ei lähe põhirõhk kulukatele reklaamiklippidele ega plakatitele, tuleks nende puudumist millegagi kompenseerida, tõenäoliselt võiks selle koha täita tihedamini toimuvad ning sisukamad debatil ja kõnekoosolekud.

Raha osakaalu vähendamisega seonduvad ka kõik teised seatud eesmärgid.⁹¹ Kui poliitilise võimu saavutamisel oleks raha osakaal väiksem, tähendaks see ka väiksemaid valimiskulusid, sest praegu on erakondade suurem osa kuludest poliitilise tegevuse sh reklaamikulud.⁹² Viimast kinnitavad Tabelis 1 toodud arvud. Näiteks moodustavad poliitilise tegevuse kulud

⁸⁸ RKÜKo 3-4-1-33-09 p-d 69-71,74.

⁸⁹ *Ibid.*, p 70.

⁹⁰ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE seletuskiri seisuga 30.06.2005. *Op cit.*, lk 1.

⁹¹ N. Parrest. Prohibition of Political Outdoor Advertising in Estonia. Halduskultuur Vol 12, No 1, 2011 (lk 26-42), lk 33.

⁹² Erakonnaseaduse § 12¹ lõike 9 kohaselt kuuluvad poliitilise tegevuse kulude alla reklaamikulud, suhtekorralduskulud, publikatsioonide kulud, avalike ürituste kulud ning muud poliitilise tegevuse kulud.

76% Reformierakonna aastastest kogukuludest. Sotsiaaldemokraatlikul erakonnal on selleks näitajaks 68%, Riigikogus esmakordselt esindatud Vabaerakonnal aga 55%.

Tabel 1 – Riigikogu erakondade kulud kululiikide kaupa 2015. aastal.

	Poliitilise tegevuse kulud	Tööjõukulud	Majandamiskulud	Kokku
Eesti Keskerakond	1 235 259	425 298	381 738	2 042 295
EKRE	285 746	20 674	13 752	320 172
Eesti Reformierakond	2 062 926	441 594	205 266	2 709 786
Eesti Vabaerakond	138 529	71 973	39 296	249 798
IRL	1 078 662	259 992	165 699	1 504 353
SDE	1 075 086	334 739	171 321	1 581 147
Kokku:	5 951 220	1 560 186	987 867	8 499 274

Allikas: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni koduleht: http://www.erjk.ee/et/rahastamise-aruanded/erakondade-kulud?period=2015&party=all_by_party&group=all_by_group&type= (20.04.2016) .

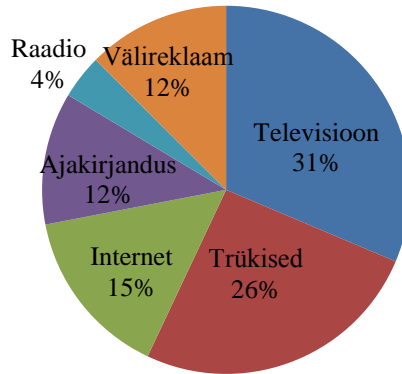
Kui vaadata tabelis 2 toodud erakondade kulutusi reklaamile 2015. aastal, on selge, et enim on erakonnad kulutanud telereklaamile – kokku 1 313 365 eurot, seejärel reklaamtrükistele 1 074 343 eurot ning internetireklaamile 626 661 eurot. Välireklaamile on vaatamata aktiivse agitatsiooni ajal kehtivale keelule kulunud 524 947 eurot. Viimased summad võivad olla veelgi suuremad, sest valimisreklaamiga alustasid erakonnad ilmselt juba 2014. a viimases kvartalis.

Tabel 2: Erakondade reklaamikulud aastal 2015

	Televiisioon	Raadio	Internet	Välireklaam	Ajakirjandus	Trükised	Kokku
Eesti Keskerakond	271 347	27 997	246 901	126 149	34 722	149 778	856 894
Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	44 803	11 081	1 974	13 791	2 816	42 653	117 118
Eesti Reformierakond	473 497	20 683	130 800	171 231	299 986	415 348	1 511 546
Eesti Vabaerakond	0	14 017	20 668	7 049	15 007	27 508	84 249
Erakond Eestimaa Rohelised	0	0	780	0	1 032	1 224	3 036
Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	236 225	32 085	116 056	83 919	24 562	275 687	768 534
Rahva Ühtsuse Erakond	11 335	0	3 755	0	2 804	1 213	19 107
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	276 158	56 215	105 728	122 809	105 757	159 913	826 579
Kokku:	1 313 365	162 078	626 661	524 947	486 687	1 074 343	4 188 081

Allikas: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni koduleht: http://www.erjk.ee/et/rahastamise-aruanded/erakondade-kulud?period=2015&party=all_by_party&group=46&type= (20.04.2016)

Tabel 3: Erakondade protsentuaalsed kulud reklaamiliigiti aastal 2015



Allikas: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni koduleht: http://www.erjk.ee/et/rahastamise-aruanded/erakondade-kulud?period=2015&party=all_by_party&group=46&type= (20.04.2016)

Õiguskantsleri hinnangul on erakondade valimiskampaania kulude aruannetes andmete esitamine ebaühtlane ja tõsikindlaid järeldusi reklaamile tehtud kulutuste tegeliku suuruse ning poliitilise välireklaami keelu mõju kohta ei ole võimalik teha.⁹³ Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni kodulehel tõdetakse, et erakonniti on erinevad ka käsitlused sellest, mida üldse lugeda kampaaniakuludeks.⁹⁴

Asjaolu, et välireklaami, mis on aktiivse agitatsiooni ajal keelatud, kulu on suurem kui piiranguteta raadio- ja ajakirjandusreklaam ning sarnases suurusjärgus internetireklaamiga, viitab sellele, et välireklaami kanal on endiselt oluline poliitilise reklaami kanal, kuhu suunatakse arvestatav osa valimiskampaania kuludest. Seega näitavad tabelis 2 toodud arvud seda, et poliitilise välireklaami keeld ei ole oluliselt vähendanud valimiskulusid ka välireklaami osas, rääkimata valimiskulude vähenemisest üldiselt.

Justiitsministri arvates on väheusutav, et varemalt aktiivse valimisagitatsiooni ajal välireklaamile kulutatud raha jääks keelu kehtimise ajal kulutamata, realistlik on nende

⁹³ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op.cit.*, p 48.

⁹⁴ Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni koduleht. – <http://www.erjk.ee/et/aruanded/valimiskampaaniad>.

investeerimine teistesse reklaamimeetmetesse.⁹⁵

Õiguskantsler osutab, et ajal, mil keeld on kehtinud, on "tegemata jäänud" poliitiline välireklaam kandunud lihtsalt üle teistesse reklaamikanalitesse. Tagajärjeks on valimiskampaaniate kulude jäämine senisele tasemele ning poliitilise valimisreklaami suurenemine teistes reklaamivahendites. Samuti on välireklaami kampaania nihkunud ajaliselt varasemale perioodile enne keelu algusaega.⁹⁶

Seega ei vähenda poliitilise välireklaami keeld raha osakaalu ega valimiskulusid, sest välireklaamile kulutamata raha suunatakse teistesse reklaamikanalitesse.

Õiguskantsleri hinnangul ei pruugi poliitilise välireklaami keeld sundida kandideerijaid tegelema märkimisväärselt sisulisema teavitustööga. Kuigi välireklaam rõhub enamasti pigem visuaalsusele (fotode, loosunglausetega jms eksponeerimine) kui sisule, siis ka näiteks trükiajakirjanduses, internetis ja posti teel levitatav reklaam ei pruugi oluliselt sellest erineda.⁹⁷

Magistritöö autori hinnangul on telereklaamides klipi lühikese kestuse tõttu väga raske selgitada põhjalikult kandideeri programmi ja vaateid ning reeglina piirduakse üldsõnaliste lubaduste ja lööklausetega.

Justiitsministri arvates piiravad välireklaami keelavad normid üksnes reklaami avalikustamise vorme, mitte aga valimisreklaami teel väljendatu sisu. Sisult vaeseid loosungeid ja populistlikke lubadusi võivad kandidaadid levitada piiramatult ka teiste kommunikatsioonikanalite kaudu. Samuti puuduvad tõendid, mille alusel hinnata, et alates poliitilise välireklaami keelamisest on erakondade kampaaniad sisulisemaks muutunud.⁹⁸

Seega ei muuda poliitilise välireklaami keeld valimiskampaaniaid sisulisemaks, vaid sisult vaesed ja populistlikud sõnumid edastatakse teiste reklaamikanalite kaudu.

Väidetavalt on massiivne välireklaam avalikus ruumis pälvinud avalikkuse pahameele ja

⁹⁵ Justiitsminister R. Langi vastus 02.02.2010 vastus. *Op cit.*, p 2.3.2.2.

⁹⁶ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op.cit.*, p 47.

⁹⁷ *Ibid.*, p 49.

⁹⁸ Justiitsminister R. Langi vastus 02.02.2010 vastus, *Op cit.*, p 2.3.2.2.

süvendanud negatiivset suhtumist valimistesse ja poliitikasse üldiselt. Siiski kahtleb õiguskantsler poliitilise välireklaami keelustamise efektiivsuses üldsuse pahameele leevendamisel poliitika suhtes ja valimisaktiivsuse tõstmisel. Esiteks on reklaamimine nihkunud poliitilise välireklaami keelustamisega varasemale perioodile ja suurenenud teistes reklaamivahendites. Teiseks ei ole võimalik tõsikindlalt tuvastada seda, kas välireklaami keeld mõjutab valimisaktiivsust või mitte – valimisaktiivsus on pärast välireklaami keelu kehtestamist küll mõneti tõusnud, kuid põhjuslik seos välireklaamikeeluga on küsitav.⁹⁹ Väidetavalt valib eestlane enam kandidaadi isiku, mitte kampaania põhjal, erinedes sel viisil muust Euroopast.¹⁰⁰

Seega on ka avaliku ruumi vabastamise eesmärgi saavutamise tõhususe lävi pigem madal, sest välireklaam on nihkunud ajaliselt varasemale perioodile.

Justiitsminister kahtleb poliitilise välireklaami keelu efektiivsuses tagada kandidaatidele võrdsemad võimalused. Jõukamate gruppide eneseväljendusvõimalus jääb kehtivaks asjaoluks kõikide muude kommunikatsioonikanalite osas. Välireklaam on seejuures üks rahaliselt soodsamatest võimalustest avalikustada oma seisukohti valimiskampaania raames.¹⁰¹

Ka Vabariigi Valimiskomisjon tõdeb, et valimisreklaami on võimalik edastada ka teistes reklaamikanalites, näiteks televisioonis ja ajakirjanduses, kuid sellise mahu ja kulukusega kampaaniad on jõukohased üksnes suurematele erakondadele mitte aga valimisliitudele, üksikkandidaatidele ja väikestele erakondadele. Eriti kohalike omavalitsuste valimistel on valimisliidud võrreldes erakondadega ebasoodsas olukorras, sest poliitilise välireklaami keeld muudab valimisplatvormi tutvustamise keeruliseks. Samal ajal saavad erakonna nimekirjas kandideerivad kandidaadid tugineda oma erakonna poolt korraldatud üleriigilisele kampaaniale. Seetõttu ei kohelda Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul valimistel osalejaid võrdselt ning rikutud on valimiste vabaduse ja ühetaolisuse printsiipi.¹⁰²

Ka Riigikohus peab kaheldavaks, kas poliitilise välireklaami keeld on põhiseaduspärane osas, milles see võtab valimistel kandideerivalt isikult õiguse reklaamida oma kandidatuuri tema

⁹⁹ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op.cit.*, p 50.

¹⁰⁰ Saar Poll küsitluse tulemus "Eurooplane valib kampaania, eestlane kandidaadi põhjal". 03.04.2009. – <http://www.saarpoll.ee/index.php?lang=est&m1=18&news=11> (20.04.2016).

¹⁰¹ Justiitsminister R.Langi vastus 02.02.2010 vastus. *Op cit.*, p 2.3.2.2.

¹⁰² Vabariigi Valimiskomisjoni 29.01.2010 vastus. *Op cit.*, p 3.

isiklikus kasutuses olevatel esemetel, sh sõiduautol või ka näiteks rõivastel, mida kandidaat kannab.¹⁰³

Keeld kasutada kandidaati ennast puudutava poliitilise välireklaami kandjatena ka kandidaadi isiklikus kasutuses olevaid esemeid riivab Riigikohtu hinnangul väljendusvabadust, kandideerimisvabadust ja omandipõhiõigust märksa intensiivsemalt kui keeld paigutada poliitilist välireklaami määratlemata hulgale avalikus ruumis asuvatele objektidele, millel puudub kandideeriva isikuga vahetu seos. Esiteks tungib poliitilise välireklaami keeld osas, milles see laieneb kandidaadi kasutuses olevatele esemetele, tavapärasest suuremal määral privaatsfääri ja väljendusvabaduse ning omandipõhiõiguse tuumikalasse. Teiseks võib valimistel kandideeriva isiku kasutuses olevatele esemetele sh sõiduautole paigaldatud välireklaam aidata muust poliitilisest välireklaamist suuremal määral kaasa sisulisele poliitilisele teavitustööle ja kandidaadi vahetule suhtlemisele valijatega. Kohalikel valimistel, eriti väiksemates omavalitsusüksustes, on kandidaadi võimalused valijaid oma kandideerimisest teavitada ning neile oma poliitilisi vaateid edastada tavaliselt piiratumad kui Riigikogu või Euroopa Parlamendi valimistel.¹⁰⁴

Eeltoodust tulenevalt leiab magistr töö autor, et poliitilise välireklaami keeld ei ole tõhus meede poliitikas raha osakaalu vähendamiseks, valimiskulude vähendamiseks, kampaaniate sisulisuse tõstmiseks ega kandidaatidele võrdsemate võimaluste tagamiseks. Viimasega on olukord pigem vastupidine, sest välireklaam on üks odavamaid reklaamimise viise, eriti kui kasutada kandidaadi isiklikel asjadel reklaamimist ning selle võimaluse keelamine raskendab vähemrahastatud kandidaatide võimalusi oma platvormi levitamiseks. Seetõttu on hädavajalik leevendada poliitilise välireklaami keeldu osas, mis puudutab välireklaami tegemist kandidaatide omandil, eelkõige autodel ja hoonetel, sest rahaliste vahendite nappusel on see üks vähestest võimalustest oma sõnumit üldse levitada.

¹⁰³ RKKKo 3-1-1-69-11 p 11.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p 12.

2. POLIITILISE REKLAAMI REGULATSIOON TEISTES EUROOPA RIIKIDES JA SELLE PIIRAMISEGA SEOTUD PRAKTIKA EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTUS

2.1. Poliitilise reklaami definitsioon ja selle piirangud teistes Euroopa riikides

European Platform of Regulatory Authorities, mis ühendab Euroopa ringhäälingute tegevust reguleerivaid ja selle üle järelvalvet teostavaid organisatsioone,¹⁰⁵ on 2006. aastal koostanud liikmesriikidele saadetud küsimustike vastuste alusel ülevaate liikmesriikide poliitilise reklaami definitsioonidest ja lubatavusest ringhäälingus.¹⁰⁶ Nimetatud dokumendi andmeid on kasutanud ka EIK lahendis *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*.¹⁰⁷ Dokument annab hea ülevaate poliitilise reklaami defineerimise võimalustest ning piiramise praktikast Euroopa riikides.

2.1.1. Poliitilise reklaami definitsioonid teistes Euroopa riikides

Nii nagu Eestis, ei ole ka paljudes teistes Euroopa riikides poliitilise reklaami kohta eraldi definitsiooni. Ka Euroopa Komisjoni Ministrite Komitee valimiste meedias kajastamise meetmete soovitus nr. R (99) 15¹⁰⁸ ei sisaldu poliitilise reklaami definitsiooni. Küll aga eristatakse selles tasulist poliitilist reklaami ja tasuta eetriaega.¹⁰⁹

Poliitilise reklaami on aga mingil viisil seaduses defineerinud näiteks Küpros, Portugal, Ungari, Bulgaaria, Leedu, Läti, Mani Saar, Makedoonia ja Rootsi. Makedoonia on definitsioonides vahet teinud ka tasulisel ja tasuta poliitilisel reklaamil. Küprosel peetakse poliitilist reklaami alati tasuliseks. Riigiti erineb ka poliitilise reklaami nimetus – Portugalis on kasutusel mõiste „valimisreklaam“, Bulgaarias „valimiseelne kampaania“, Lätis „valimiseelne agitatsioon“.¹¹⁰

Bulgaarias on poliitiline reklaam defineeritud küllaltki üldsõnaliselt: poliitiline reklaam on

¹⁰⁵ Eestit esindab EPRA-s Tehnilise Järelevalve Amet.

¹⁰⁶ EPRA Secretariat. *Op cit.*

¹⁰⁷ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*.

¹⁰⁸ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. *Recommendation No. R (99) 15 of the to member States on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999 at the 678th meeting of the Ministers' Deputies.* –

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b (30.03.2016).

¹⁰⁹ *Ibid.*, II/5.

¹¹⁰ EPRA Secretariat. *Op cit.*, lk 2.

poliitiliste parteide, ühenduste ja valimistel iseseisvalt osalevate kandidaatide valimiseelse kampaania vorm.¹¹¹

Küprosel on poliitiline reklaam defineeritud raadio- ja telejaamade seaduses kui teadaanne või mistahes vormis sõnum, mis on eetrisse antud kandidaadi makstud tasu või muu hüve eest.¹¹²

Portugali definitsioon: valimisreklaamiks loetakse kõik tegevused, mis on otseselt või kaudselt suunatud kandideerijate propageerimisele ja puudutavad kandidaate, poliitilisi erakondi, nende juhte, agente või muid inimesi, eriti tekstide või piltide avaldamine, mis väljendavad või reprodutseerivad sellise tegevuse sisu.¹¹³

Lätis on valimiste-eelne agitatsioon defineeritud kui poliitiliste organisatsioonide, nende ühenduste või kandidaatide poolne reklaamimine massimeedias või muul viisil, kui see sisaldab otsest või kaudset üleskutset hääletada poliitilise organisatsiooni, poliitiliste organisatsioonide ühenduse või kandidaadi poolt või vastu.¹¹⁴

Mani Saare definitsioon: poliitiline reklaam on iga reklaam, mis on esitatud ükskõik millise täielikult või enamjaolt poliitilist laadi eesmärkidega organi poolt või nimel, iga reklaam, mis on suunatud poliitilisele eesmärgile või reklaam, millel on mingigi seos töövõitlusega, va avaliku teenuse reklaam, mis on esitatud valitsuse poolt.¹¹⁵

¹¹¹ *Ibid.*, lk 14.

Bulgaaria definitsiooni ingliskeelne variant: *The Law regulates the political advertisement as a form of “a pre-election campaign” of political parties and formations, independent candidates who take part in the election process.*

¹¹² *Ibid.*

Küprose definitsiooni ingliskeelne variant: *a political advertisement means an announcement or message of any form which is broadcast in return of payment or a corresponding consideration by a candidate in Presidential elections (the law and regulations are currently revised with a view to include parliamentary elections as well). Political advertising is always in the form of paid advertising.*

¹¹³ *Ibid.*

Portugali definitsiooni ingliskeelne variant: *Election advertising is defined as all the activities directly or indirectly aiming at promoting candidatures, concerning either the candidates, the political parties, the heads of their bodies or their agents or any other people, particularly with the publication of texts or images that express or reproduce the content of this activity.*

¹¹⁴ *Ibid.*

Läti ingliskeelne definitsioon: *Pre-election agitation is advertising by a political organization, an association of political organizations or a candidate, in the mass media or otherwise, if it contains a direct or indirect invitation to vote for or against a political organization, an association of political organizations or a candidate.*

¹¹⁵ *Ibid.*

Mani Saare ingliskeelne definitsioon: *any advertisement which is inserted by or on behalf of any body whose objects are wholly or mainly of a political nature, any advertisement which is directed towards any political end, or an advertisement which has any relation to any industrial dispute (other than an advertisement of a public service nature inserted by or on behalf of the Council of Ministers, a Department or a Statutory Board*

Kui võrrelda eeltoodud näiteid poliitilise reklaami definitsioonidest EPVS § 5¹, KOVVS § 6¹ ja RKVS § 5¹ sätestatuga: „...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“, siis ei saa öelda, et teiste riikide definitsioonid märkimisväärselt põhjalikumad oleksid. Küll aga on vähemasti Läti, Rootsi ja Mani Saare definitsioonidega võrreldes erinevus selles, et Eesti regulatsioon ei sätesta, et poliitiline reklaam on suunatud poliitilise vaate edendamisele või mõne poliitilise organisatsiooni toetuse suurendamisele. Ühest küljest annab see asjaolu võimaluse laiemate juhtude poliitiliseks reklaamiks liigitamiseks, teisest küljest loob aga pinnase piiripealsete juhtumite kujunemiseks. Samas ei välista ka poliitilise reklaami defineerimine eesmärgi kaudu täielikult ebaselgete olukordade tekkimist.

Üldreeglina ei kohaldu enamikes riikides poliitilisele reklaamile üldise reklaamiseaduse sätteid.¹¹⁶ Ka Eestis on reklaamiseaduse sätete kohaldumine poliitilisele reklaamile kaheldav.¹¹⁷ Siiski on näiteks Poolas ja Küprosel ka poliitiline reklaam üldise reklaamiseaduse alla kuuluv.¹¹⁸

Erinevate riikide definitsioone vaadates võib öelda, et alati ei seostu poliitiline reklaam pelgalt valimiste, kandidaatide ja parteidega. Poliitilise reklaamina võib käsitleda ka oluliste sotsiaalsete teemade nagu looduskaitse, loomade õigused, abort jms debatti puudutavat. Rootsi ja Mani Saar on poliitreklaamina käsitletud ka religiooni ja töösuhteid puudutava reklaami.¹¹⁹

Seega on erinevates riikides poliitilise reklaami all mõistetav väga erineva ulatusega, puudutades osades riikides (pigem Ida-ja Kesk-Euroopas) vaid valimiskesksete parteide ja kandidaatide reklaami. Osades riikides (pigem Lääne-Euroopas) kuulub poliitilise reklaami alla igasuguses olukorras maailmavaadet esitav, näiteks religioosne ning keskkonnateemaline reklaam.

¹¹⁶ *Ibid.*, lk 3.

¹¹⁷ Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus. *Op cit.*, p 100.

¹¹⁸ EPRA Sekretariat, *Op cit.*, lk 3.

¹¹⁹ *Ibid.*, lk 14.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohtusse jõudnud kaasused on poliitilise reklaami ulatuselt olnud erinevad. Nii on lahendis *Tv Vest AS & Rogaland Pensjonistparti vs Norra Kuningriik*¹²⁰ vaidlusalune reklaam olnud puhtalt valimistega seotud poliitiline reklaam, *Murphy vs. Iirimaa*¹²¹ aga religioosse sisuga reklaam ning *VgT Verein Gegen Tierfabriken vs Šveits*¹²² ja *Animal Defendres International vs Ühendkuningriik*¹²³ lahendid puudutavad aga loomade õigusi kaitsvaid reklaame, mida Šveitsis ja Ühendkuningriigis peetakse samuti poliitiliseks reklaamiks. Kõigil kaasustel on aga ühine EIÕK artiklist 10 tuleneva sõna-ja väljendusvabaduse riive.

2.1.2. Poliitilise reklaami piirangud teistes Euroopa riikides

Euroopa riikides on kasutusel nii poliitilise reklaami mahtu ja sisu piiravad meetmed kui ka teatud reklaamkanalite keelamine poliitilise reklaami edastamiseks. Näiteks piiratakse mõnes riigis telereklaami puhul selle kestust ja esitamise sagedust ning jälgitakse, et poliitiline reklaam ei satuks uudiste ja lastesaadete ajale. Telereklaami puhul tagatakse kõikidele kandidaatidele reklaam samadel tingimustel: sama maksumus ja levitamise aeg.¹²⁴

Mõnedes riikides on ettenähtud ka poliitilise reklaami sisu piirangud. Näiteks peab Iisraelis Keskvalimiskomisjon enne reklaami avaldamist selle heaks kiitma – reklaamis ei tohi olla solvavat keelekasutust, riigisaladusi ega sõdureid. Itaalias ja Jaapanis pole lubatud negatiivne reklaam. Bulgaarias ei tohi kasutada riigi vappi ega hümnit, Prantsusmaal ei tohi kujutada avalikke hooneid ega riigi hümnit. Välireklaami puhul nõutakse, et reklaamil kajastuks info, et tegemist on tasulise poliitilise reklaamiga ning info selle tellija ja maksja kohta.¹²⁵

Samuti on mõned riigid seadnud valimiskuludele ülempiiri, mis kaudselt piirab ka võimalusi kulutada poliitilisele reklaamile. Lätis on see 0,28 euro korrutis eelmistel valimistel saadud häälte arvuga. Valimiskuludele on lisaks Lätile ülempiiri seadnud ka Leedu, Poola, Belgia,

¹²⁰ EIKo 21132/05 *Rogaland Pensjonistparti vs Norra Kuningriik*.

¹²¹ EIKo 44179/98 *Murphy vs. Iirimaa*.

¹²² EIKo 24699/94 *VgT Verein Gegen Tierfabriken vs Šveits*.

¹²³ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*.

¹²⁴ EPRA Secretariat. *Op cit.*, lk 6.

¹²⁵ C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. *Op cit.*, lk 12.

Bulgaaria, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Küpros, Malta, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Slovakkia, Suurbritannia ja Ungari.¹²⁶

Lisaks valimiskuludele ülempiiri seadmisele on levinud ka poliitilise reklaami esitamise keeld ringhäälingukanalites, eelkõige televisioonis. Tasuline poliitiline reklaam vähemalt selle kitsamas tähenduses on ringhäälingus 2006. aasta seisuga seadusega keelatud enamikes Lääne-Euroopa riikides: Belgias, Prantsusmaal, Saksamaal, Irimaal, Maltal, Norras, Portugalis, Rootsis, Šveitsis ja Ühendkuningriikides. Ida-Euroopas on sarnane keeld Tšehhis ja Rumeenias.¹²⁷ Taanis ei ole poliitilise reklaami keeldu, kuid poliitikud on kokku leppinud, et ei kasuta reklaami valimiskampanias.¹²⁸

Poliitilise reklaami piirangute peamised põhjendused on Euroopas üldjoontes sarnased: võrdsete võimaluste tagamine – suurtel ja hästirahastatud erakondadel ja organisatsioonidel oleks ilma keeluta võimalus rohkem eetriaega või reklaami osta kui väikestel vähese rahastusega erakondadel või organisatsioonidel; poliitiline reklaam võib tekitada ühiskonnas erimeelsusi ja viia ühiskonna lõhestumiseni. Harvemini on põhjenduseks poliitilise debati kvaliteedi säilitamine või suurendamine.¹²⁹

Osad riigid on keelanud poliitilise reklaami selle kõige laiemas tähenduses – keelatud pole üksnes reklaamid, mis seonduvad valimiste ja poliitiliste parteide ja kandidaatidega, vaid ka reklaamid, mis käsitlevad ühiskondlikke debatte näiteks loomade õiguste, keskkonnakaitse, aborti jms teemadel. Sellise laiaulatusliku keelu on kehtestanud Prantsusmaa, Iirimaa, Iisrael, Malta, Hispaania ja Ühendkuningriik. Prantsusmaal on keelatud mitte üksnes poliitiliste parteide ja kandidaatide reklaamid, vaid ka kõigi muude organisatsioonide reklaamid, mis on poliitilise eesmärgiga.¹³⁰

EIK 2001. aasta lahend *VgT Verein Gegen Tierfabriken vs Šveits* on aga põhjuseks, miks osades riikides ei ole poliitilise reklaami keelu ulatus nii lai kui näiteks Ühendkuningriigis, kus ringhäälingus on keelatud igasugune poliitilise (sh looduskaitse, religioosne vms) reklaami kajastamine.¹³¹ Mainitud EIK lahendis oli kaebajaks loomade õiguste eest võitlev

¹²⁶ R. Kangur, *Op cit.*, lk 125.

¹²⁷ EPRA Secretariat. *Op cit.*, lk 3.

¹²⁸ C. Holtz-Bacha, L. Lee Kaid. *Op cit.*, lk 5.

¹²⁹ EPRA Secretariat. *Op cit.*, lk 3.

¹³⁰ *Ibid.*, lk 4.

¹³¹ *Ibid.*, lk 5.

organisatsioon, mis soovis rahvuslikus ringhäälingus esitada reklaami sigade halbade elutingimuste kohta suurtes farmides ja kutsuda inimesi üles vähem liha sööma. Reklaami esitamisest keelduti, sest reklaam olevat selgelt poliitiline ning Šveitsi raadio-ja televisiooni seaduse kohaselt on mh poliitiline reklaam keelatud. Loomade õigusi kaitsev organisatsioon pöördus EIK poole seoses EIÕK artiklist 10 tuleneva sõna-ja väljendusvabaduse riivega.¹³²

EIK hinnangul rikub selline riive EIÕK artiklist 10 tulenevat õigust, kui ei ole täidetud järgmised artikli 10 teisest lõikest tulenevad asjaolud:

- õiguse riive on ettenähtud seadusega;
- motiveeritud legitiimse eesmärgiga;
- demokraatlikus ühiskonnas vajalik.

EIK leidis, et antud kaasuse puhul oli riive ettenähtud seadusega, legitiimse eesmärgina kvalifitseeritud põhjendused, mille kohaselt riive eesmärk on säilitada telekanalite iseseisvus, säästa poliitilist protsessi ebaausa reklaami mõjutustest, tagada võrdsed võimalused erinevatele sotsiaalsetele gruppidele vaadete levitamiseks ja toetada ajakirjanduse tegevust, kus on poliitiline reklaam lubatud. EIK võttis eeltoodud põhjendused kokku ja luges need EIÕK artikkel 10 teisest lõikest tuleneva reservatsiooni „teiste õiguste kaitseks“ alla käivateks.¹³³

Mis puudutab kolmandat tingimust ehk piirangu vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas, peab EIK otsustama, kas artikli 10 riive, arvestades terve kaasuse asjaolusid, on proportsionaalne nende legitiimsete eesmärkide suhtes, mida riivega saavutada püüti. EIK on tõdenud, et riigil on teatud kaalutusõigus, otsustamaks, kas esineb tungiv sotsiaalne vajadus reklaami eetrisse laskmise keelamiseks. Antud kaasuse puhul ei ole kaebaja reklaami puhul tegemist aga tavalise kommertsreklaamiga, mis kutsub üles midagi ostma. Ka Šveitsi võimud ise tunnistasid reklaami poliitiliseks ning seetõttu on EIK hinnangul nende kaalutusõigus piiratum, sest kaalul ei ole üksnes kellegi kommertshuvid, vaid osalemine avalikus debatis, mis puudutab üldist huvi. On tõsi, et hästi finantseeritud organisatsioonid võivad saavutada reklaamimises eeliseid ning ohustada tele-ja raadiojaamadele sõltumatust. Sellised olukorrad õõnestavad väljendusvabaduse fundamentaalset rolli demokraatlikus ühiskonnas, mille põhiline kaitsja peab olema riik. Antud kaasuses pole aga kaebajaks võimas finantsorganisatsioon, mis ohustaks oma reklaamiga telejaamade sõltumatust, mõjutaks

¹³² EIKo 24699/94 *VgT Verein Gegen Tierfabriken vs Šveits*, p-d 8-12.

¹³³ *Ibid.*, p-d 50-62.

avalikku arvamust või ohustaks ühiskonnas erinevate gruppide võrdsust. Kaebaja soovis oma reklaamiga osaleda avalikus arutelus loomade õiguste osas. EIK tõdeb, et ka sellised reklaamid võivad sõltuvalt asjaoludest olla poliitiline reklaam, mille keelamine ei oleks vastuolus EIÕK artikliga 10. Antud juhul aga viitas EIK asjaoludele, et kaebaja ei olnud võimas finantsorganisatsioon, mis ohustaks pluralismi ning samuti ei olnud kaebajal ühtki teist sama tõhusat kanalit, et oma sõnum viia võimalikult paljude inimesteni. Nendel põhjendustel sedastas EIK artikli 10 rikkumise, sest puudus tungiv sotsiaalne vajadus sellise reklaami keelamiseks.¹³⁴

Ülaltoodud EIK lahendi tulemusel on näiteks Šveitsis ja Taanis teatud liiki poliitilised reklaamid televisioonis lubatud. Šveitsis võivad sotsiaalsed grupid esitada reklaame, millel on teatud poliitiline sisu, kuid mitte valimiseelse kampaania ajal. Taanis on lisaks poliitiliste parteide reklaamidele televisioonis püsivalt keelatud ka ametiühingute ja religioosete liikumiste reklaamid. Lubatud on keskkonna- ja sotsiaalsete teemadega tegelevate ühenduste reklaamid, tingimusel, et ühendus ei kandideeri valimistel mõnele poliitilisele positsioonile. Igasugune poliitilise sisuga reklaam on aga siiski keelatud valimiste ajal eesmärgiga kaitsta valijaid ebaetiliste mõjutuste eest ja tagada kandidaatidele võrdsed võimalused. Keeld kehtib ainult televisiooni osas. Rootsis on poliitilised reklaamid lubatud eratelekanalites, mis pole seotud riigis kehtestatud erapooletuse tingimustega.¹³⁵

Tasuline poliitiline reklaam televisioonis oli 2006. aasta seisuga lubatud Bulgaarias, Horvaatias, Ungaris, Poolas, Leedus, Lätis, Eestis, Soomes, Austrias ja Hollandis. Kreekas pole lubatud kandidaatide reklaamimine, küll aga poliitiliste parteide reklaam. Hispaanias on tasuline reklaam lubatud vaid eraraadiokanalites ja ainult valimiskampaania ajal.¹³⁶

Enamikes Euroopa riikides on aga kandidaatidele valimiste eel ettenähtud vaba eetriaeg oma vaadete ja ideede tutvustamiseks, mida ei loeta poliitiliseks reklaamiks. Selline võimalus on näiteks Belgias, Tšehhis, Eestis, Prantsusmaal, Saksamaal, Kreekas, Iirimaal, Itaalias, Lätis, Luksemburgis, Maltal. Mõnedes riikides, sh Eestis, Tšehhis, Prantsusmaal, Lätis ja Luksemburgis on ainult avalikud telekanalid kohustatud kandidaatidele vaba eetriaega võimaldama. Saksamaal on ka erakanalid kohustatud kandidaatidele eetriaega võimaldama,

¹³⁴ *Ibid.*, p-d 63-79.

¹³⁵ EPRA Secretariat. *Op cit.*, lk 5.

¹³⁶ *Ibid.*

kuid erakonnad peavad erakanalile sellega seotud kulud hüvitama.¹³⁷

Mitmetes riikides aga pole eraldi regulatsiooni kandidaatidele vaba eetriaaja võimaldamiseks. Selline on olukord näiteks Bulgaarias, Norras ja Rootsis. Šveitsis, Soomes ja Küprosel on otsustusõigus vaba eetriaaja andmises antud telekanalitele, kes vahel vabatahtlikult sellist võimalust kandidaatidele pakuvad.¹³⁸

Erinevusi on ka selles, millise põhimõtte alusel otsustatakse, kui palju üks või teine erakond eetriaega saab. Enamik Lääne-Euroopa riike nagu Saksamaa, Iirimaa, Holland, Hispaania on valinud proportsionaalse süsteemi, mis tähendab, et eetriaega antakse vastavalt eelmistel valimistel saavutatud tulemustele. Samas Ida-Euroopa riikides nagu näiteks Baltimaad, on lähtunud võrdsest esindatuse printsiibist ehk kõik parteid ja kandidaadid peaksid saama võrdselt eetriaega. Taanis on selline praktika tulenenud kõrgeima kohtu otsusest. Reeglina on siiski läbivateks printsiipideks eetriaaja võimaldamisel erapooletus ja võrdsed võimalused. Portugalis on aga eetriaaja võrdne jagamine antud valimiskomisjoni kätte.¹³⁹

On esinenud arvamusi, et kui kandidaatidel ja parteidel on õiglastel tingimustel võimaldatud vaba eetriaega valimiskampaania ajal, siis see vähendab vajadust tasulise poliitilise reklaami järgi. Seda aga pole suudetud praktikas tõestada, sest nii mõneski riigis, sh Eestis, Lätis ja Leedus, kus kandidaatidele võimaldatakse tasuta eetriaega, on lubatud ka tasuline poliitiline reklaam televisioonis.¹⁴⁰

2.2. Poliitilise reklaami regulatsioon Soomes, Leedus, Ühendkuningriigis ja Iirimaa

Eelpool kirjutatust selgus, et Euroopa riikides on erinevad lähenemised, kuidas defineerida poliitilist reklaami ning kas ja kuidas piirata selle levitamist. Järgnevalt käsitletakse poliitilist reklaami puudutavaid regulatsioone Soomes, Leedus, Ühendkuningriigis ja Iirimaa, kus võrreldavatest riikidest Soomes on piirangud kõige leebemad ning Iirimaa kõige rangemad. Lähemaks võrdlemiseks on need riigid on valitud seetõttu, et sealsed poliitilise reklaami piirangud ja nende ulatus on omavahelises võrdluses kõige erinevamad ja esindavad Euroopas

¹³⁷ *Ibid.*, lk 7.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*, lk 8.

¹⁴⁰ *Ibid.*

levinud erinevaid võimalikke lähenemisi poliitilise reklaami piiramiseks.

2.2.1. Poliitiline reklaam Soomes

Soomes reguleerib valimistega ja sellega seoses poliitilist reklaami *vaalirahoituslain* ehk valimiste rahastamise seadus.¹⁴¹ Samuti on asjakohane *puoluelain* ehk erakonnaseadus.¹⁴² Soome seadused ei keela ühtegi poliitilise reklaami kanalit, lubatud on nii välireklaam, televisiooni-ja raadioreklaam, reklaam ajakirjanduses, avalikud koosolekud jms. Seaduses ei ole defineeritud poliitilise reklaami mõistet, kuid praktikas sisustatakse seda kui mistahes vormis tasulist reklaami, mis on suunatud valimiskampaania edendamiseks. Valimiskampaania ajaks loetakse ajavahemikku 6 kuud enne valimisi ja kaks nädalat peale valimisi.¹⁴³

Sarnaselt Leedule on Soomes alates 2010. läbiviidud erakondade rahastamise seaduste reformiga kohustus näidata poliitilisel reklaamil, kes on selle reklaami eest tasunud. Selline kohustus on seatud valimiste rahastamise läbipaistvuse suurendamise eesmärgil ning seda nimetatakse ka hoolsuskohustuseks. Kohustusega soovitakse vältida salajasi annetusi ja olukorda, kus reklaamikulud ei kajastu hiljem üldises valimistekulu aruandes.¹⁴⁴

Kohustus kehtib nii kandidaadile endale kui tema tugirühmale, viimane pole seaduses defineeritud, kuid praktikas mõistetakse seda kui ükskõik millist registreeritud või registreerimata inimeste gruppi, kes tegutseb kandidaadi valimisedu huvides.¹⁴⁵ Soome Riigiõiguskomisjoni Komitee on märkinud, et kui erakond või kandidaat tellib ja maksab reklaami eest ise, siis piisab, et reklaamil on selgelt kirjas vastavalt erakonna või kandidaadi nimi. Ei ole kohustust lisada väljendit „reklaami eest maksis“. Kui reklaami eest maksab aga mitu isikut, näiteks kandidaadi tugirühm, siis on vastuvõetav, et reklaamil kirjutatakse „reklaami eest maksis selle kandidaadi tugirühm“. Erandiks on eraisikutest väikedoonorid -

¹⁴¹ Soome Vabariigi valimiste rahastamise seadus *Vaalirahoituslain* 24.4.2009/273. – <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090273?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Vaalirahoitus> (15.04.2016).

¹⁴² Soome Vabariigi erakonnaseadus *Puoluelain* 2.10.1998/714. – <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=puoluelain> (15.04.2016).

¹⁴³ Soome Justiitsministeeriumi valimiste info, *Vaalimainoksen maksajan nimi*. – <http://www.vaalit.fi/fi/index/ehdokkaalle/vaalimainoksenmaksajannimi.html> (14.04.2016).

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

kui nende makstud reklaamikulu jääb alla seaduses sätestatud piirmäära, mis on kohalikel valimistel 800 eurot ja parlamendi ja Euroopa parlamendi valimistel 1500 eurot, siis ei ole kohustust nende nime avaldada, kui nad ei ole selleks andnud selgesõnalist nõusolekut.¹⁴⁶

Nn hooldsuskohustuse täitmata jätmisel ei näe soome seadused ette sanktsioone, mille puudumist põhjendatakse muuhulgas sellega, et kampaania määratlus ei ole defineeritud ja kandidaatidel ei pruugi olla võimalust kõiki reklaame mõjutada.¹⁴⁷

Mis puudutab poliitilist välireklaami, siis tuleb märkida, et soome seaduste kohaselt ei ole kohalikel omavalitsustel kohustust valimisreklaamiga seonduvat korraldada, kuid tihti nähakse kohalikes omavalitsustes ette spetsiaalsed kohad kandidaatide plakatite jaoks. Siiski tuleb jälgida kandidaatide võrdse kohtlemise printsiipi.¹⁴⁸

Sarnaselt Eestiga ei ole ka Soomes lubatud poliitiline reklaam valimispäeval ning eelhääletusel valimisjaoskonnas ja selles vahetus läheduses. Lisaks seavad välireklaami paiknemisele piirangud *maantielain* ehk teeseadus¹⁴⁹ ning Soome Transpordiameti juhised liiklusohutuse tagamiseks. Näiteks on soovitatav, et valimisreklaam ei asetseks tiheda liiklusega linnapiirkonnas ja selle vahetuses läheduses. Sobivateks kohtadeks loetakse näiteks jalakäijate ja jalgratta teede äärseid alasid. Samuti ei tohi reklaamid olla paigutatud liiklusmärkide külge ega neid kuidagi varjata. Reklaami värv ja suurus ei tohi olla sellised, mis autojuhtide tähelepanu kõrvale juhiks või mis jätaks eksitava mulje, nagu oleks tegemist liiklusmärgiga.¹⁵⁰

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Soome Justiitsministeeriumi valimiste info, *Vaalimainonta*. – <http://www.vaalit.fi/fi/index/ehdokkaalle/vaalimainonta.html> (15.04.2016).

¹⁴⁹ Soome Vabariigi teeseadus, *Maantielain* 2.2.2007/110. – <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070110?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maantielain> (15.04.2016).

¹⁵⁰ Soome Justiitsministeeriumi valimiste info, *Liikennevirasto tiedottaa: Liikenneturvallisuus ohjaa vaalimainosten sijoittelua*. – http://www.vaalit.fi/fi/index/ajankohtaista/uutisarkisto/2015/02/liikennevirastotiedottaaliikenneturvallisuusohjaa_vaalimainostensijoittelua.html (15.04.2016).

2.2.2. Poliitiline reklaam Leedus

Leedus reguleerib poliitilist reklaami 2004. aastal vastu võetud erakondade rahastamise, poliitiliste kampaaniate ja rahastamise kontrolli seadus,¹⁵¹ mida on korduvalt muudetud ja täiendatud. Seaduse vastuvõtmisest alates on artikkel 2 lõikes 8 sisaldunud ka poliitilise reklaami mõiste: riigi poliitiku, poliitilise partei, selle liikmete, poliitilise kampaania osalise nimel ja või huvides mistahes vormis ja vahendites kajastuv tasu või muu hüve eest avalikult levitatud informatsioon, mis on suunatud mõjutama valijate motivatsiooni hääletada valimistel või rahvahääletusel või suurendada poliitilise partei või kandidaadi tuntust.¹⁵²

2010. aastal on mõistet veelgi täiendatud: riigi poliitiku, poliitilise partei, selle liikme, poliitilise kampaania osalise nimel või nende huvides mistahes vormis ja vahenditega tasu eest või tasuta valimiste kampaania ajal levitatud informatsioon, mis on mõeldud mõjutama valijate motivatsiooni valimistel või rahvahääletusel hääletamisel või informatsioon, mida levitatakse riigi poliitiku, poliitilise partei, selle liikme või poliitilise kampaania liikme nime, ideede, eesmärkide ja programmi tutvustamiseks.¹⁵³ Seaduses on defineeritud muuhulgas ka kandidaadi, poliitilise kampaania liikme ja valimiskampaania perioodi mõisted.¹⁵⁴

Seega on uuenenud poliitilise reklaami mõiste koostamisel silmas peetud, et poliitiline reklaam võib olla ka tasuta reklaam ning laiendatud on isikute rühma, keda reklaamides ja kelle ideid levitades on reklaam oma eesmärgist tulenevalt poliitiline.

Poliitilise kampaania perioodil, mis algab valimiste väljakuulutamisest ja lõpeb 100 päeva peale valimiste toimumist, peab poliitiline reklaam olema ülejäänud infost selgesti eristatav ning sisaldama infot selle kohta, kes on reklaami tellija ja milline on rahastamisallikas.¹⁵⁵ Eeskirjad poliitilise reklaami märgistusele koostab Keskvalimiskomisjon.¹⁵⁶ Poliitiline reklaam allub ka Leedu massimeedia seaduse üldistele reklaamile seatud nõuetele ja printsiipidele. Kui poliitiline reklaam ei ole kooskõlas seadustega, siis loetakse seda varjatud

¹⁵¹ Leedu Vabariigi erakondade rahastamise, poliitiliste kampaaniate ja rahastamise kontrolli seadus, Nr. IX-2428, *Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas*, vastu võetud 23.08.2004. – <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CF812DA6E814> (14.04.2016).

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*, art 2.

¹⁵⁵ *Ibid.*, art 2/17.

¹⁵⁶ J. Iešmantaitė. New Requirements for Political Advertising Adopted. Lithuania, IRIS 2010-8:1/35, lg 5. – <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/8/article35.en.html> (14.04.2016).

poliitiliseks reklaamiks, mis on keelatud.¹⁵⁷

Lisaks on keelatud poliitiline reklaam: mis on vastuolus Leedu põhiseaduse ja muude seadustega; mis on esitatud tasuta, väljaarvatud poliitilised arutelusaated; mis on esitatud ajakirjanduse väljaannete esikaanel; mis on esitatud televisioonis, väljaarvatud juhul, kui klipi pikkus on vähemalt 30 sekundit ja sisuks kandidaadi poliitilise programmi tutvustamine.¹⁵⁸ Aastatel 2005-2010 oli poliitiline reklaam televisioonis ja raadios üldse keelatud, aastatel 2010-2013 oli lubatud telereklaami minimaalseks pikkuseks 90 sekundit.¹⁵⁹

Poliitilise reklaamina ei käsitleta valimiste kampaania välisel ajal levitatavat informatsiooni poliitikute, erakondade ja nende juhtorganite kohta, väljaarvatud juhul, kui teated kutsuvad üles järgmistel valimistel selgelt hääletama poliitiku või erakonna huvides.¹⁶⁰ Seega on kampaaniavälisel ajal poliitilise reklaamiga seonduvad nõuded märksa leebemad, väljenduses ka selles, et valimistevälisel ajal ei pea järgima poliitilise reklaami eelpool kirjeldatud märgistamise reegleid.¹⁶¹

Valimistel osalenud kandidaadid peavad Keskvalimiskomisjonile esitama aruande poliitilise kampaania ulatusest ja rahastamisallikatest, kusjuures kandidaadi kulutused poliitilisele valimisreklaamiklippidele ei tohi olla suuremad kui 50% valimiskuludest.¹⁶² Valimiskulude piir arvutatakse erakondade rahastamise, poliitiliste kampaaniate ja rahastamise kontrolli seaduse artiklis 14 toodud valemi järgi, mis on seotud valimisringkonnas olevate valijate arvuga.¹⁶³

2015. aasta seisuga on Leedus võrreldes teiste Balti riikidega poliitilise reklaami osas kõige leebemad piirangud.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Leedu Vabariigi erakondade rahastamise, poliitiliste kampaaniate ja rahastamise kontrolli seadus, art 15.

¹⁵⁸ *Ibid*, art 16.

¹⁵⁹ J. Iešmantaitė, *Op cit.*, lg 2.

¹⁶⁰ Leedu Vabariigi erakondade rahastamise, poliitiliste kampaaniate ja rahastamise kontrolli seadus, art 17.

¹⁶¹ J. Iešmantaitė, *Op cit.*, lg 5.

¹⁶² Leedu Vabariigi erakondade rahastamise, poliitiliste kampaaniate ja rahastamise kontrolli seadus, art 16,17.

¹⁶³ *Ibid.*, art 14.

¹⁶⁴ D. Auers. *Comparative politics and Government of the Baltic states: Estonia, Latvia and Lithuania in the 21. Century.* Basingstoke New York: Palgrave Macmillan 2015, lk 116.

2.2.3. Poliitiline reklaam Ühendkuningriigis ja Iirimaal

Ühendkuningriigis keelab *Communications Act 2003*¹⁶⁵ artikkel 321 poliitilise reklaami raadios ja televisioonis. Sama säte annab ka poliitilise reklaami definitsiooni: reklaam, mis on esitatud organisatsiooni poolt, mille eesmärgid on osaliselt või täielikult poliitilist laadi; reklaam, mis on poliitilise eesmärgiga või seotud töövaidlusega. Poliitilist laadi või eesmärgiga on reklaam, mis mõjutab valimiste või referendumite tulemusi Suurbritannias või mujal; mõjutab seadusemuudatusi Suurbritannias või selle osas või mujal või muudmoodi mõjutab seadusloome protsessi mistahes riigis või territooriumil; mõjutab kohaliku, regionaalse või riikliku tasandi valitsuse poliitikat või otsuseid Suurbritannias või mujal; mõjutab selliste isikute poliitikat ja otsuseid, kelle ülesanded lähtuvad rahvusvahelistest kokkulepetest; mõjutab avalikku arvamust teemal, mis on Suurbritannias vaidlusalune; edendab poliitilise partei või muu organiseeritud inimgrupi, mis tegutseb poliitilistel eesmärkidel, huvisid Suurbritannias või mujal. Keeld ei kehti avalike teenuste reklaamidele, mis on esitatud valitsusasutuse poolt või nimel ning poliitilise või referendumite teemalise kampaania kajastamise eesmärkidel, mis on ette nähtud *Communications Act* artiklis 333 – säte, mis näeb ette poliitiliste saadete telekanalisse kaasamise ning mille reeglid näeb ette *Office of Communications* ehk Sideamet.¹⁶⁶

Viidatud sätete täitmise üle teostab kontrolli *Office of Communications*, mis otsustab, kas reklaamija ja/või reklaami sisu on poliitiline ja seetõttu keelatud.¹⁶⁷

Ka Iirimaal kehtib televisioonis püsiv poliitilise reklaami keeld sarnastel tingimustel nagu Ühendkuningriigis. Lisaks sellele on piirangud seatud ka poliitilisele välireklaamile. Iirimaal reguleerib välireklaami sh. poliitilise välireklaami lubatavust ja nõudeid *Litter Pollution Act*,¹⁶⁸ mille artikli 19 kohaselt võivad poliitilise välireklaami plakatid olla eksponeeritud vaid kindlal ajavahemikul enne valimisi – 30 päeva enne valimiste päeva ning plakatid tuleb eemaldada 7 päeva jooksul valimiste toimumisest. Lisaks on seaduses täpsustatud, et autode

¹⁶⁵ Ühendkuningriigi *Communications Act 2003*. – <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/321> (16.06.2016).

¹⁶⁶ *Ibid.*, art 321.

¹⁶⁷ *The BCAP Code, The UK Code of Broadcast Advertising, Edition 1*, lk 32. – <https://www.cap.org.uk/AdvertisingCodes/~media/Files/CAP/Codes%20BCAP%20pdf/The%20BCAP%20Code.ashx> (16.06.2016).

¹⁶⁸ Iirimaal *Litter Pollution Act 1997 and the Electoral (Amendment) (No. 2) Act 2009*. – <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/12/enacted/en/html> (16.06.2016).

klaasipuhastite vahele on keelatud panna poliitilist reklaammaterjali.¹⁶⁹

Nõuetest kinnipidamist kontrollib kohalik omavalitsus, kellel on õigus seadust rikkuvad ja liiklejatele ohtlikud reklaamid eemaldada. Rikkumise kohta vormistatakse koha peal trahv summas 150 eurot. Seadus nõuab ka poliitilisel välireklaamil selle printija ning väljaandja nime ja aadressi näitamist. Selle nõude rikkumisel on kohtul kaalutusõigus määrata trahv summas kuni 635 eurot või 3 kuud vangistust või mõlemad korraga.¹⁷⁰

2.3. EIK seisukoha muutus poliitilise reklaami üldise keelu osas

Viimati käsitles EIK poliitilist reklaami 22.04.2013 lahendis *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, milles kaebajaks on valitsusväline organisatsioon, mille eesmärgiks on keelustada loomade kasutamine teaduses, meelelahutuses ja reklaamides ning kaitsta loomi seeläbi kannatuste eest. Kaebaja algatas 2005. a reklaamikampania, mille käigus soovis televisioonis edastada reklaame, kus aheldatud tüdruk raudpuuris vaheldus šimpansiga, kutsudes sellega üles lõpetama šimpanside ärakasutamine meelelahutuslikel eesmärkidel. Selleks pakuti vaatajale võimalust soetada 10-naelane hariv informatsioonipakk. Kaebaja tegevust rahastavad eraettevõtted ning seetõttu ei ole ta mittetulundusühing.¹⁷¹

Kaebaja toodetud reklaam oli siseriiklike seaduste alusel käsitletav poliitilise reklaamina. Ühendkuningriigi seaduse järgi on televisioonis ja raadios keelatud tasulised reklaamid, mis omavad puutumust poliitiliste või religioossete teemadega. Reklaamide sisu kontrolliv rahvuslik agentuur keelas telereklaami avaldamise ning kaebaja kaotas ka siseriikliku kohtuvaidluse. Avaldus EIK-ile oli EIÕK artikli 10 rikkumise tuvastamiseks. Kohtukoda loovutas asja arutamise Suurkojale.¹⁷²

Kaebaja arvates oli poliitilise reklaami keeld ebaproportsionaalne, sest keelas tasulise „poliitilise“ sotsiaalse reklaami ka väljaspool valimisperiodi. Vastustaja leidis, et keeld on vajalik, vältimaks mõjukates meediakanalites avalikes huvides toimuvate debattide moonutusi

¹⁶⁹ *Ibid.*, art 19/2.

¹⁷⁰ Environment Policy & Awareness Section, Election posters – FAQs, 2016. – <http://www.environ.ie/environment/waste/litter/election-posters> (15.04.2016).

¹⁷¹ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, p-d 9-10.

¹⁷² *Ibid.*

hästi finantseeritud asutuste poolt. Samuti on keeld vajalik pluralismi ja toimiva demokraatia kaitseks. Ühendkuningriigi valitsus oli kaalunud poliitilise reklaami keelu leevendamise võimalusi, kuid jõudnud järeldusele, et keelu leevendamine tooks kaasa riski leevenduse ärakasutamiseks ja omavoliks.¹⁷³

EIK nõustus vastustajaga, et keelu leevendamine võib kaasa tuua olukorra, kus rikkad organisatsioonid võivad läbi spetsiaalselt selleks loodud sotsiaalsete gruppide ära kasutada viimastele lubatud reklaamimise võimalusi. EIK nõustus ka sellega, et konkreetse kaasuse asjaolude põhised ehk *case by case* lähenemine reklaamide ja reklaamijate lubatavuse hindamiseks ei pruugi olla teostatav seatud legitiimse eesmärgi saavutamiseks. Nimelt võib selline iga reklaami ja reklaamija eraldi kontrollimine kaasa tuua ebaselguse, kohtuvaidlused, kulud ja viivitused ja ka süüdistused diskrimineerimises ja omavolis. Seetõttu on EIK hinnangul põhjendatud üldise keelu kehtestamine kõikidele poliitilise sisuga reklaamidele. Samuti leidis EIK, et oma sõnumite levitamiseks on kaebajal muud lubatud kanalid nagu osalemine poliitilistele debattidele pühendatud telesaadetes, raadiokanalites, internetis, ajakirjanduses ja meeleavaldustel. Nendel põhjendustel ei tuvastanud EIK antud kaasuse puhul EIÕK artikkel 10 rikkumist.¹⁷⁴

Seega jõudis EIK sisuliselt vastupidistele seisukohtadele kui lahendis *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*, kus EIK leidis, et poliitilise reklaami keelamine televisioonis oli EIÕK artikkel 10 rikkumine, sest kaebajal polnud muid sama laiaulatusliku levikuga kanaleid oma sõnumi edastamiseks. Samuti on EIK varasemas praktikas pigem olnud seisukohal, et poliitilise reklaami ja reklaamija lubatavust tuleks hinnata vastavalt iga kaasuse asjaoludele.¹⁷⁵ Hilisemas lahendis tõdes aga EIK, et jõukate organisatsioonide mõju kuritarvitamise riski vältimiseks on proportsionaalne ka üldine poliitilise reklaami keeld televisioonis.¹⁷⁶

Kui *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits* kaasuse puhul oli EIK üksmeelne, siis hilisemas *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriigid* lahendis oli 9 Suurkoja kohtunikku sellise lahenduse poolt ja 8 kohtunikku vastu, kelle arvamused kajastuvad lahendi eriarvamustes.¹⁷⁷

¹⁷³ *Ibid.*, p-d 79, 88-98.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p-d 122-123.

¹⁷⁵ EIKo 24699/94 *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*, p-d 75-59.

¹⁷⁶ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, p 122.

¹⁷⁷ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik* koos eriarvamustega.

Esimeses eriarvamuses viitavad viis kohtunikku sellele, et Suurkoda kohaldas antud lahendis topeltstandardit - analoogilise asja lahendis *VgT Verein gegen Tierfabriken vs Šveits* pidas EIK poliitilise reklaami keelustamist Šveitsi televisioonis ebavajalikuks meetmeks demokraatlikus ühiskonnas. Seetõttu on arusaamatu, et Ühendkuningriigi suhtes pidas Suurkoda sellist keeldu põhjendatuks ning proportsionaalseks. Teises eriarvamuses selgitavad kolm kohtunikku, et üldine keeld poliitilise reklaami avaldamiseks ilma sõnumi sisu hindamata ei ole proportsionaalne ja vajalik demokraatlikus ühiskonnas.¹⁷⁸

EIK aga põhjendas seisukoha muutust mh sellega, et Euroopa riikide seas ei ole konsensust, kuidas reguleerida poliitilise reklaami esitamist ringhäälingus – EPRA uuringu andmetel on trend pigem selles suunas, et poliitilise reklaami keelu ulatus poleks nii lai. See aga ei tähenda, et erinevatel riikidel ei peaks olema poliitilise reklaami reguleerimiseks mitmekesiseid vahendeid, mis peegeldavad erinevusi riikide ajaloolises arengus, kultuuris, poliitilistes vaadetes ja demokraatlikus visioonis. EIK osutab, et konsensuse puudumise tõttu keeldus ka Euroopa Komisjoni Ministrite Komitee tasulise poliitilise reklaami osas soovitada ühte kindlat meetodit reguleerimiseks. Konsensuse puudumine võib aga rääkida selle kasuks, et lubada riikidele laiemat kaalutlusõigust kui tavaliselt seoses väljendusvabaduse piirangutega avalikes huvides.¹⁷⁹

2.4. Poliitilise välireklaami keeld EIK uuema praktika valguses

Poliitilise reklaami piirangute peamised põhjendused on Euroopas üldjoontes sarnased:

- võrdsete võimaluste tagamine – suurtel ja hästirahastatud erakondadel ja organisatsioonidel oleks ilma keeluta võimalus rohkem eetriaega või reklaami osta kui väikestel vähese rahastusega erakondadel või organisatsioonidel;
- poliitiline reklaam võib tekitada ühiskonnas erimeelsusi ja viia ühiskonna lõhestumiseni.
- poliitilise debati kvaliteedi säilitamine või suurendamine.¹⁸⁰

¹⁷⁸ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik* koos kohtunike Ziemele, Sajo, Kalaydieva, Vucinic, De Gaetano eriarvamusega.

¹⁷⁹ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, p 123.

¹⁸⁰ EPRA Secretariat. *Op cit.*, lk 3.

EIK on lubatavate sõnavabaduse piiramise põhjustena poliitilise reklaami keelamise puhul tunnistanud muuhulgas järgnevaid:

- kaitsta poliitilise debati mitmekesisust rikaste organisatsioonide mõjutuste eest,¹⁸¹
- vähendada valimisreklaami kulutusi ja kandidaatide sõltuvust annetajatest.¹⁸²

Eestis kehtestati poliitilise välireklaami keeld aktiivse agitatsiooni ajal järgnevatel põhjustel: vähendada valimiskampaaniate kulusid, mis suurendaks erakondade rahastamise läbipaistvust, sest väheneks soov varjata kampaaniakulusid; vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, mis tagaks paremini kandidaatide võrdsuse; suurendada valimiskampaania läbiviimisel sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu; vabastada nn avalikku ruumi; vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna.¹⁸³

Riigikohus on öelnud, et poliitilise välireklaami keelu eesmärk oli eelkõige erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude võrdsuse tagamine selle kaudu, et vähendatakse erakondade kulutusi valimiskampaaniale ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel.¹⁸⁴ Lisaks loetletud eesmärkidele tuleb Riigikohtu hinnangul keelu taga näha ka eesmärki vähendada valijate kohatut mõjutamist välireklaamis kasutatavate mõjutusmeetoditega.¹⁸⁵

Seega on Eestis kehtestatud poliitilise välireklaami keelu põhjendused suures osas samad, mis enamikes Euroopa riikides ning EIK poolt aktsepteeritavad.

EIÕK art 10 teine lõige sätestab, millistel juhtudel võib sõna- ja väljendusvabadust piirata – piirang peab olema ettenähtud seaduses ja demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste reputatsiooni või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks.

EIK hinnangul on EIÕK artiklist 10 tuleneva õiguse riive lubatav, kui täidetud on järgmised

¹⁸¹ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, p 11.

¹⁸² EIKo 24699/94 *VgT Verein gegen Tierfabriken vs Šveits*, p 73.

¹⁸³ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE seletuskiri seisuga 30.06.2005, lk 1-4.

¹⁸⁴ RKPJKo 3-4-1-27-05 p 11.

¹⁸⁵ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 51.

tingimused: õiguse riive on ettenähtud seadusega; motiveeritud legitiimse eesmärgiga ja demokraatlikus ühiskonnas vajalik.¹⁸⁶

Poliitilise välireklaami keeld Eestis on ettenähtud seadustega, täpsemalt EPVS, KOVVS ja RKVS sätetega. Nagu ülaltoodust selgus, mahuvad Eestis poliitilise välireklaami keelamise põhjendused EIK poolt tunnustatud eesmärkide hulka. Seega on poliitilise välireklaami keeld motiveeritud legitiimsete eesmärkidega. Küsimus, kas keeld on ka demokraatlikus ühiskonnas vajalik, vajab pikemat analüüsi.

EIK varasema lahendi *VgT Verein gegen Tierfabriken vs Šveits* valguses oleks täieliku poliitilise välireklaami keelu lubatavus ilmselt kaheldav. EIK pidas Šveitsis kehtinud poliitilise telereklaami keeldu EIÕK artikliga 10 vastuolus olevaks, sest ei pidanud konkreetsetes kaasuses reklaami tellijat rikkaks organisatsiooniks, mis rahaga pluralismi ja avatud poliitilist debatti halvata saaks. Lisaks hindas EIK reklaami tellija võimalusi oma sõnumi levitamiseks ja leidis, et teist sama laiahaardelist kanalit tellija käsutuses ei ole. EIK teatas, et riigil on poliitilise reklaami keelamisel kaalutusõigus, kuid kaalutusotsus tuleb teha konkreetse kaasuse asjaolusid hinnates.¹⁸⁷

Kui EIK peaks tegema otsuse Eestis kehtiva poliitilise välireklaami keelu osas sarnastel asjaoludel, kus reklaami tellijaks oleks näiteks väikepartei või valimisliit, siis suure tõenäosusega asuks EIK seisukohale, et tellija ei ole samuti suure rahastusega organisatsioon, mis ebaõiglaselt poliitilist debatti mõjutaks. Samuti võiks EIK tõdeda, et vähese rahastatusega organisatsioonil ei pruugi oma finantsvõimaluste juures olla teisi kanaleid oma sõnumi levitamiseks. Sellisel juhul ei peaks EIK ilmselt poliitilise välireklaami keeldu lubatavaks. Samas kui kaebajaks oleks hästi rahastatud suurem rakond, võiks EIK leida, et keeld on demokraatlikus ühiskonnas sellistel asjaoludel vajalik.

Ka Riigikohus tões põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, et abstraktse normikontrolli raames on poliitilise välireklaami keeld põhiseadusega kooskõlas, kuid konkreetse normikontrolli puhul võib tulemus sõltuvalt asjaoludest olla erinev.¹⁸⁸

¹⁸⁶ *Ibid.*, p-d 50-62.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p-d 63-79.

¹⁸⁸ RKÜKo 3-4-1-33-09 p74; RKKKo 3-1-1-69-11 p 11.

EIK viimase poliitilise reklaami osas tehtud lahendi *Animal Defenders vs Ühendkuningriik* valguses võiks aga poliitilise välireklaami keeld olla igal juhul lubatav. Nimelt nõustus EIK Ühendkuningriigi valitsusega, et konkreetse kaasuse asjaolude põhised ehk *case by case* lähenemine reklaamide ja reklaamijate lubatavuse hindamiseks ei pruugi olla teostatav seatud legitiimse eesmärgi saavutamiseks. Nimelt võib selline iga reklaami ja reklaamija eraldi kontrollimine kaasa tuua ebaselguse, kohtuvaidlused, kulud ja viivitused ja ka süüdistused diskrimineerimises ja omavolis. Seetõttu on EIK hinnangul põhjendatud üldise keelu kehtestamine kõikidele poliitilise sisuga reklaamidele.¹⁸⁹

EIK viimase seisukoha valguses ei oleks siis põhjendatud ka poliitilise välireklaami keelu osas konkreetne normikontroll, sest iga reklaamija ja reklaami konkreetne hindamine tooks kaasa EIK loetletud negatiivsed asjaolud. Seega on poliitilise välireklaami üldine keeld EIK viimase poliitilise reklaami piiramise lahendi valguses EIÕK artikliga 10 kooskõlas.

Kui poliitilise välireklaami keelu osas algab üks kord Riigikohtus ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus konkreetse normikontrollina, peab Riigikohus ilmselt EIK viimast lahendit hoolega silmas pidama, et võimaliku intensiivse riive tuvastamise korral mitte minna vastuollu EIK praktikaga.

Kokkuvõttes leiab käesoleva magistr töö autor, et kui EIK varasema lahendi *VgT Verein gegen Tierfabriken vs Šveits* valguses võinuks poliitilise välireklaami keeld konkreetse normikontrolli tulemusel olla teatud asjaoludel EIÕK artikliga 10 vastuolus, siis viimase lahendi *Animal Defenders vs Ühendkuningriik* valguses on poliitilise välireklaami keeld EIÕK artikliga 10 kooskõlas.

¹⁸⁹ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, p-d 122-123.

3. ALTERNATIIVID POLIITILISE REKLAAMI PIIRAMISEL AUSA POLIITILISE KONKURENTSI TAGAMISEKS

3.1. Poliitilise reklaami mahu ja kanalite piiramine

Põhiline eesmärk, mis seati poliitilise välireklaami keelamiseks, on raha osakaalu vähendamine poliitilise võimu saavutamisel, sellega seonduvad ka kõik teised seatud eesmärgid.¹⁹⁰ Seega tuleks Ü. Madise hinnangul püüda Eestis vähendada erakondade rahavajadust. Rahavajadust vähendatakse riikide praktikas ennekõike valimiskampaania mahu piiramise teel. Vale oleks erakonna rahavajaduse vähendamiseks sekkuda erakonna siseellu sel määral, et seadusega määrata, millised võivad olla erakonna kontori, liikmete jooksva informeerimise või struktuuriüksuste kulud. Oluline on piirata võiduajamist reklaami osas. See on valdkond, kus erakonnad sunnivad üksteist aina suuremaid kulutusi tegema ja kus tegelikult kõige rohkem raha ka kulub. Riiklikku sekkumist saaks siin pidada põhjendatuks ja tõhusaks.¹⁹¹

Esimene võimalus oleks määrata, mis mahus, millistes kanalites ja millise kogumaksumusega tohib erakonna vaateid ja kandidaate tutvustada. See kehtiks nii raadio ja televisiooni kui ka ajalehtede-ajakirjade ning välireklaami suhtes.¹⁹²

Kehtiv poliitilise välireklaami keeld esindab rahavajaduse vähendamise võimaluste blokki. Seaduseelnõu 620 SE algteksti eeskujul võiks kaaluda täieliku keelu asemel välireklaami mahu- ja suurusepiiranguid.¹⁹³ Algteksti kohaselt oleks kohaliku omavalitsuse määrata kohad, kus kandidaadid saaksid võrdsetel tingimustel oma reklaami avaldada. Selles osas julgeb käesoleva töö autor kahelda kõikide omavalitsuse võimekuses selliste reklaamimise kohtade võimaldamisel.

Ka õiguskantsler on leidnud, et taoline regulatsioon on põhimõtteliselt võimalik, kuid võiks omakorda kaasa tuua mitmeid probleeme, sh põhiseaduslikke. Näiteks tekib küsimus, kas kohalik omavalitsus võib määrata piirkondi üksnes munitsipaalomandi osas või võib piirata

¹⁹⁰ N. Parrest. *Op cit.*, lk 3.3.

¹⁹¹ Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. *Juridica* 2003 eriväljaanne, (lk 40-45), p 6.1.

¹⁹² Ü. Madise. *Op cit.*, p 6.1.

¹⁹³ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 30.06.2005, nr 620 SE, lk1.

ka eraomandi kasutamist (pidades silmas põhiõiguste piiramise seadusereservatsiooni, võib viimane osutada põhiseadusevastaseks). Kohaliku omavalitsuse poolt antud valdkonna reguleerimine tooks kaasa probleemid üleriigilistel valimistel seoses kandideerijate võimaliku ebavõrdse kohtlemisega jne.¹⁹⁴

Järelevalve teostamisel tekib lisaks küsimus, milliste objektiivsete kriteeriumite alusel hinnata, kas omavalitsuse poolt pakutavad reklaamkohad on näiteks inimeste poolt vaadatavuse poolest võrdsed. Siinkohal võib võrdluseks tuua Keeleinspektsiooni ponnistused hindamaks keeleseaduse¹⁹⁵ § 16 teise lõike täitmist, millal on võõrkeelne reklaam eesti keelsest paremini vaadeldav.¹⁹⁶ Lisaks tekitaks küsimusi, kas ja milline asutus sanktsioneerib kohalikku omavalitsust, kui tuvastatakse olukord, kus kandidaatidele ei võimaldatud võrdsetel võimalustel reklaampindu.

Mis puudutab välireklaami plakatite suuruse piiramist ühe ruutmeetriga, siis ei näe magistritöö autor ühtegi objektiivset põhjendust, miks peaks välireklaami piirama just sellise määrduga. Üks ruutmeeter ilmselt ei looks välireklaamist gigantset muljet, kuid samaväärselt ülisuurte plakatitega on häirivad ka just umbes ühe ruutmeetri suurused plakatid, mis on tihedalt ja suurel hulgal üksteise lähedale paigutatud näiteks prügikastidel või tänavavalgustuspostide küljes. Samuti kahtleb magistritöö autor, et väiksema määrduga reklaam suurendaks selle sisulisust ja vähendaks loosunglikkust.

Et poliitilise välireklaami täielik keeld ei ole osutunud tõhusaks meetmeks selle kehtestamisel seatud eesmärkide saavutamiseks ja ei teeni tegelikult kandidaatide võrdsete võimaluste huve, siis ei ole tõenäolisem ka osalise poliitilise välireklaami keelu suurem tõhusus piiramisega seatud eesmärkide saavutamisel.

Kandidaatide võrdsete võimaluste huvides oleks pigem piirata reklaamimist kõige kallimas kanalis ehk televisioonis.¹⁹⁷ EIK hinnangul on telereklaam kõige mõjusam ja kõige kallim reklaamimise viis, mis annab hästi rahastatud kandideerijatele oluliselt parema võimaluse ja seega ka eelise väiksema rahastusega kandidaadi ees valijani jõudmiseks ja tema

¹⁹⁴ Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 2. *Op cit.*, p 35.

¹⁹⁵ Keeleseadus. – RT I, 18.03.2011, 1.

¹⁹⁶ I. Tomusk. *Op.cit.*, lk 2.

¹⁹⁷ K. Kaasik. 2007. Aasta Eesti valimiskampaaniate analüüs. Bakalaureusetöö. Tartu 2009, lk 43.

mõjutamiseks.¹⁹⁸ Seega, kui minna teatud reklaamkanalite piiramise või keelustamise teed, siis eelkõige tasuks kaaluda just telereklaami keelamist. Enamik Euroopa riike on konkreetse reklaamkanali keelustamisel valinud just televisiooni kui kõige kallima ja mõjusama kanali.¹⁹⁹

Telereklaamikeelu osas oleks lihtsam teostada ka järelevalvet, sest rikkumise tuvastamiseks ei pea füüsiliselt minema keelatud reklaami asukohta. See võimaldaks järelevalvekohustusest vabastada PPA ja anda kohustus üle kas Vabariigi Valimiskomisjonile või Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile, mis välireklaami puhul oleks keeruline just rikkumise tuvastamise logistika tõttu.

Kui vaadata erakondade kulutusi reklaamiliigiti, siis tabelist 2 (lk 26) selgub, et telereklaami järel kulutavad erakonnad enim raha reklaamtrükistele ja internetireklaamile. Trükiste kasutamise piiramine oleks küll tervitatav keskkonnakaitse vaatenurgast, kuid oleks problemaatiline järelevalve osas, sest selle levitajat, levitamise aega, kohta ja mahtu on sisuliselt võimatu täpselt tuvastada. Samuti ei töötaks trükiste keelamine kandidaatide võrdsete võimaluste tagamise heaks, sest trükiste kujundamine ja väljaprintimine mõistlikus koguses on väiksema rahastusega kandidaadile üks vähem kulukatest võimalustest oma valimisprogrammi levitamiseks. Lisaks eelnevale räägib reklaamtrükiste keelamise vastu asjaolu, et sellisel juhul ei saaks kandidaadid levitada oma kirjalikku valimisprogrammi, mis võib muude reklaamkanalitega võrreldes võimaldada põhjalikumalt ja sisukamat ideede tutvustamist. Sarnastel kaalutlustel ei ole soovitatav ka internetis poliitilise reklaami keelamine. Viimase puhul tekiks ka küsimus, mida lugeda internetis poliitiliseks reklaamiks – kas ka kandidaadi blogi, mis on samuti kanal, kus kandidaat saab põhjalikult ja sisukalt oma vaateid tutvustada.

Valimiskampaania mahu vähendamise puhul tuleks niisiis silmas pidada, et see ei tohiks kaasa tuua valijate vähemat teavitatust. Ka tuleks keeldude ja piirangute kehtestamisel arvestada, et nendest kinnipidamist peab olema võimalik mõõdukate kulutustega tagada.²⁰⁰

Korraga mitme reklaamikanali keelamine oleks juba sõna- ja väljendusvabaduse osas intensiivsem riive, sest jätaks vähem võimalusi kandidaatide vaadete ja programmi

¹⁹⁸ EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*. p 119.

¹⁹⁹ EPRA Secretariat. *Op cit.*, lk 6.

²⁰⁰ Ü. Madise. *Op cit.*, p 2.6.1.

levitamiseks ja valijatele info saamiseks.²⁰¹

Mistahes poliitilise reklaami levitamise kanali keelustamisel on aga igal juhul hädavajalik luua selgus poliitilise reklaami definitsiooni osas. Ühelt poolt peab olema definitsioon võimalikult laiahaardeline, et vähendada piiripealseid juhtumeid ja võimaldada nende tuvastamist poliitilise reklaamina, teiselt poolt peab definitsioon olema piisavalt konkreetne, et kandidaadid ei peaks enda vaadete reklaamimisel tajuma pidevat vääртеomenetluse ohtu ning järelevalveorgan tegema pidevat selgitustööd lubatud ja keelatud reklaami osas.

Tutvunud mitmete riikide variantidega poliitilise reklaami defineerimiseks, peab magistritöö autor Leedu poliitilise reklaami definitsiooni heaks aluseks, mille põhjal luua Eestisse sobilik definitsioon.²⁰² Kui praegu on poliitilise välireklaami keelu sättes, mis on ilmselt lähim saavutus poliitilise reklaami definitsioonile, poliitilist reklaami avatud tunnuste kaudu, siis parem oleks avada mõiste ka eesmärgi kaudu. Ettepanek poliitilise reklaami definitsiooniks: poliitiline reklaam on erakonna, selle liikme või valimistel osaleva valimisliidu või kandidaadi nimel või huvides mistahes vormis tasuline või tasuta valimiskampaania ajal levitatud informatsioon, mis on mõeldud mõjutama valijate eelistust valimistel hääletamisel, või informatsioon, mida levitatakse erakonna, selle liikme või valimistel osaleva valimisliidu või kandidaadi ideede, eesmärkide ja programmi tutvustamiseks.

3.2. Reklaamikuludele piirmäära seadmine

Teine võimalus valimiskampaania kulude piiramiseks on reklaamile kulutatava raha ülempiiri seadmine. Seejuures võib rahalise piiri seada igale reklaamiliigile eraldi või kõikide peale kokku. Viimane variant jätab erakonnale rohkem vabadust sihtrühmani jõudmiseks sobivate kanalite valimisel.²⁰³

Taolisele lahendusvariandile on viidatud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus

²⁰¹ EIKo 24699/94 *VgT Verein Gegen Tierfabriken vs Šveits* p 74.

²⁰² Leedu poliitilise reklaami definitsiooni tõlge: riigi poliitiku, poliitilise partei, selle liikme, poliitilise kampaania osalise nimel või nende huvides mistahes vormis ja vahenditega tasu eest või tasuta valimiste kampaania ajal levitatud informatsioon, mis on mõeldud mõjutama valijate motivatsiooni valimistel või rahvahääletusel hääletamisel või informatsioon, mida levitatakse riigi poliitiku, poliitilise partei, selle liikme või poliitilise kampaania liikme nime, ideede, eesmärkide ja programmi tutvustamiseks.

²⁰³ Ü. Madise. *Op cit.*, p 2.6.1.

Rec(2003)4 liikmesriikidele üldiste reeglite kohta korruptsiooni vältimiseks erakondade toetamisel ja valimiste rahastamisel.²⁰⁴

Siinkohal tuleks selgitada mõistete kasutamist. Ü. Madise on oma artiklis kasutanud üldisemat mõistet „valimiskulud“. Artiklites ja seaduseelnõudes, mis on loodud enne erakonnaseaduse 2¹. peatüki jõustumist 2011. aastal, kasutatakse valimiskulude mõistet. Magistritöö autor peab aga kehtiva erakonnaseaduse²⁰⁵ (edaspidi EKS) § 12¹ lõike 8 valguses vajalikuks kasutada seaduses toodud kulude liike, milleks on erakonna tööjõukulud, majandamiskulud ja poliitilise tegevuse kulud, millest viimane jaguneb veel lõike 9 järgi reklaamikuludeks (liigiti tele-, raadio-, interneti-, väli- ja ajakirjanduslik reklaam, reklaamtrükised), suhtekorralduskuludeks, publikatsioonide, avalike ürituste ja muudeks poliitilisteks kuludeks. Selle liigituse pinnalt peab käesoleva töö autor silmas just reklaamikuludele piirmäära seadmist, sest poliitilise tegevuse alla mahub ka avalike ürituste korraldamine, mis võimaldab eelkõige valijate otsekontakti kandidaadiga ja tõenäolisemalt pikemate ja sisuliste sõnumite edastamist. Ürituste korraldamise kulude piiramine võib aga sisuliste ürituste toimumise sagedust vähendada. Seega on reklaamikuludele ülempiiri seadmisel esimeseks ülesandeks täpselt defineerida, mis on erakonna reklaamikulu. Ilmselt tuleks erakonnaseaduse § 12¹ selles osas täpsustada. Sealjuures on abiks eelmise alapeatüki lõpus pakutud poliitilise reklaami mõiste.

Magistritöö autor peab mõistlikuks määrata reklaamikuludele ühe kalendriaasta kohta kehtiv üldine ülempiir, mille puhul saaksid erakonnad ise otsustada, milliseid vahendeid ja milliseid kanaleid kasutades valijateni jõuda.. Samuti ei eelistaks seadus nii ühegi reklaamikanali pakkujat teisele – erinevalt poliitilise välireklaami keelust, mis annab aktiivse valimisagitatsiooni ajal eelise telereklaami müüjale välireklaami müüja ees. Erakond on ise vaba otsustama, milline kanal kõige tõhusam on. See suurendab ka erakonna tegevusvabadust. Nii tekiks vähem probleeme ka sõna-ja väljendusvabaduse ning hääletamis-ja kandideerimisevabaduse ebaproportsionaalse piiramise küsimuses.

²⁰⁴ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. *Recommendation Rec(2003)4 of 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."* – [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (30.04.2016)

²⁰⁵ Erakonnaseadus. – RT I 1994, 40, 654.

Riigikogu menetluses olnud valimiskulude ülempiiri seadmise eelnõudes on pakutud erinevaid piirsummasid. Eestimaa Rahvaliidit pakkus 2007. aasta eelnõus valimiskulude ülempiiriks ca 640 000 eurot.²⁰⁶ Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioon, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon pakkusid 2009. aastal ülempiiriks ca 320 000 eurot.²⁰⁷ Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon nägi 2014. aastal algatatud eelnõus erakonna reklaamikulude ülempiiriks 500 000 eurot.²⁰⁸ Sama summa kajastus ka erakonna 2015. aasta Riigikogu valimiste programmis.²⁰⁹

Tabelist 2 (lk 26) nähtub, et erakondade reklaamikulu oli 2015. aastal kokku 4 188 081 eurot, millest 4 164 920 eurot olid Riigikogu valimiskünnise ületanud kuue erakonna reklaamikulud. Kuue Riigikogus esindatud erakonna keskmine reklaamikulu oli 694 153 eurot. Kõige suuremate reklaamikuludega oli Eesti Reformierakond 1 511 546 euroga ning kõige väiksemate kuludega Eesti Konservatiivne Rahvaerakond 117 118 euroga ja Eesti Vabaerakond 84 249 euroga. Teiste Riigikogu koosseisus esindatud erakondade reklaamikulud olid 750 000-850 000 euro vahemikus.

Riigikohtu hinnangul võib valimiskampaania kulude ülempiiri sätestamine ka Eestis olla tõhus meede eelkõige raha osakaalu vähendamiseks võimu saavutamisel, samuti korruptsiooni vältimiseks. Valimiskampaania kuludele seatud ülempiiri tõhusus sõltub esmalt sellest, kui madalale see piir seatakse.²¹⁰

Reklaamikulude piirmäära seadmisel tuleb magistritöö autori arvates esitada küsimus, milline ülempiir realselt vähendaks raha osatähtsust poliitilise võimu saavutamisel ja tagaks kandidaatidele võrdsemad võimalused? See oleks n-ö ideaalolukord. Teine küsimus on, millise ülempiiri seadmisega on nõus tänased võimuerakonnad?²¹¹ Sobiv piirmäär on ilmselt nende küsimuste vastuste vahepeal.

R. Kanguri hinnangul võib liialt madal ülemmäär põhjustada olukorra, kus seda ei võta

²⁰⁶ Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 111 SE, 13.09.2007. *Op cit.*

²⁰⁷ Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 549 SE, 18.06.2009. *Op cit.*

²⁰⁸ Erakonnaseaduse § 12¹ täiendamise seaduse eelnõu 598 SE, 19.02.2014. –

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f6707a1b-ac89-4949-82e2-259dfb32ff34/Erakonnaseaduse%20%20C2%A7%2012%20%20B9%20t%C3%A4iendamise%20seadus/> (11.03.2016).

²⁰⁹ Sotsiaaldemokraatliku Erakonna programm 2015. aasta Riigikogu valimisteks, lk 33, p 3.1. – <http://www.sotsdem.ee/maailmavaade/programm-2015-aasta-riigikogu-valimistel/> (14.03.2016).

²¹⁰ RKÜKo 3-4-1-33-09 p 58.

²¹¹ Ü. Madise. *Op cit.*, p 5.

tõsiselt ei parteid, kandidaadid ega avalikkus. Liiga madalale toodud lagi võib olla ka vahend poliitilise võistluslikkuse kahandamiseks, sest võimuesindajad saavad tänapäeva meedias proportsionaalselt rohkem tähelepanu ja eetriaega ning uuel poliitikas alustaval jõul jääb mängu tasakaalustamiseks sageli üle vaid võrdväärne tähelepanu osta. Teisalt muudab liialt kõrgele asetatud lattu piirmäära seadmise peamise eesmärgi üldse küsitavaks.²¹²

R. Kanguri info kohaselt kasutatakse Euroopa Liidu liikmesriikides, kus ülemmäär on kehtestatud, piirmäära seadmisel erinevaid mooduseid: mõnes riigis on aluseks võetud teatud statistiline näitaja (näiteks miinimumpalk Rumeenias, keskmine palk Leedus) või kindel summa (näiteks Lätis ja Belgias), mis omakorda korrutatakse valijate arvuga kas ringkonnas või üleriigiliselt. Kolmas võimalus on kehtestada kindel summa, mida regulaarselt (enne valimisi) sõltumatu komisjon korrigeerib (näiteks Suurbritannias). Tänapäeva nn permanentse poliitilise kampaania tingimustes on tähtis ka ametliku valimiskampaania algus- ja lõpptähtaja sätestamine, millest alates tehtavad kulutused üldse arvesse lähevad.²¹³

Kui võtta aluseks Sotsiaaldemokraatliku Erakonna pakkumine piirata reklaamikulusid 500 000 euroga aastas, siis tuleb nentida, et Riigikogus esindatud ja riigieelarvest toetust saavate erakondade vahel võiks selline piirmäär võrdsemaid võimalusi suurendada. Hoopis teine on olukord, kui võrrelda riigieelarvest rahastatavaid erakondi ja kohalike omavalitsuste valimistel kandideerivaid riikliku rahastuseta valimisliite. Sellise võrdluse puhul ei aitaks ka 500 000 euroga piiratud reklaamikulu märkimisväärselt võrdsete võimaluste tagamisele kaasa. Samas tuleb siinkohal silmas pidada, et erakonnal on ilmselt suuremad kulud üle-eestilise kampaania läbiviimiseks kui valimisliidul, mis piirneb ühe kohaliku omavalitsuse üksusega ja peab seega jõudma vähema hulga valijateni. Seega on ilma põhjalikuma analüüsita raske pakkuda konkreetset reklaamikulude piirsummat, kuid kindlasti oleks mingigi piirmäära seadmine esimese sammuna raha osakaalu vähendamiseks poliitikas igati tervitatav.

Selline reklaamikulude ülempiiri seadmine kindlasti suurendab riski, et erakonnad püüavad valimiskulusid varjata. Selle riski maandamiseks teeb magistr töö autor ettepaneku võtta eeskujuna näiteks Soome ja Leedu eelpool käsitletud regulatsioonidest, mis nõuavad poliitilise reklaami puhul sellel info kajastamist, kes on reklaami tellinud ja kes selle eest maksnud. RekS § 3 lõige 2 küll sisaldab nõuet, et reklaamist peab nähtuma selle tellija nimi, kuid nagu

²¹² R. Kangur. *Op cit.*, lk 128.

²¹³ *Ibid.*

alapeatükis 1.2.1. selgus, ei ole seni RekS-i sätteid poliitilisele reklaamile pigem kohaldatud. Sellise info kajastamine nii tele-, raadio- kui trükireklaami puhul aitaks ka avalikkusel teha poliitilise reklaami osas järelevalvet. Samuti tuleks poliitilise reklaami kulude tasumisel lubada vaid pangaülekannetega maksmist, et võimaldada paremat kontrolli erakonna raha liikumiste osas.

Reklaamikuludele ülempiiri seadmisel oleks samuti tõhusam teha järelevalvet, sest ei peaks hindama iga olukorra puhul, kas tegemist on keelatud poliitilise reklaamiga, või mõne kanali mahu piiramisel arvutama lubatud hulga reklaami jms. Tõenäoliselt langeks reklaami mahupiirangu puhul suurem koormus ka reklaamikanali pakkujale, kes peaks ise panustama mahuarvestuse pidamisele. Reklaamikuludele ülempiiri seadmisel oleks põhirõhk audiitorkontrollil tehtud kulude õige ja ausa deklareerimise üle. Ilmselt oleks järelevalvekohustus Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil, kellele juba praegu erakonnad EKS § 12¹ lõike 8 nõudel tulude ja kulude kohta kord kvartalis aru annavad. Sellisel juhul tuleks hinnata, kas komisjonil on piisavalt palju ja hea võimekusega personali põhjaliku audiitorkontrolli läbiviimiseks.

Kontrollorgani sõltumatuse kõrval on sama olulised tema pädevused – organil peab olema õigus nõuda erakondadelt ja kandidaatidelt kõiki asjassepuutuvaid dokumente ning kutsuda inimesi komisjoni ette tunnistusi andma. Keeldumise korral peab olema võimalik rakendada sanktsioone. Näiteks Suurbritannias anti pärast 2000. aasta parteide rahastamise reformi iseseisvale kontrollorganile õigus siseneda parteide peakontoritesse, et inspekteerida kõiki asjassepuutuvaid finantsdokumente.²¹⁴

Sanktsioonide osas kasutatakse Saksamaal (seal pole küll valimiskulutuste ülemmäära, kuid sanktsioone rakendatakse sissetulekute aruannete esitamata jätmisel) ja Leedus praktikat, kus aruannete või dokumentide esitamata jätmise korral vähendab riik tunduvalt erakonnale riigieelarvest ette nähtud summat või peatab rahastamise sootuks. Ülekulutamise korral lisandub tavaliselt rängale trahvile nõue kanda ülekulutatud summa tagasi riigieelarvesse.²¹⁵

ERJK-l on kehtiva EKS § 12¹⁰-12¹³ kohaselt õigus nõuda erakondadelt, valimisliitudel ja üksikkandidaatidelt erakorralise audiitorkontrolli läbiviimist, teha ettekirjutusi ning nende

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

täitmata jätmise korral määrata sunniraha kuni 15 000 eurot.

Riigikontroll soovib täiendada erakonnaseadust, andes ERJK-le riiklikku järelevalvet tegeva organi staatuse koos õigusega kohaldada korrakaitseaduses ette nähtud riikliku järelevalve meetmeid. Lisaks tuleks ERJK-le anda erakonnaseadusega kaebeõigus pöörduda avaliku huvi kaitseks kohtusse, näiteks esialgse õiguskaitse taotlemiseks olukorras, kus valimiste ajal on rikkumise küsimuses tekkinud vaidlus ning avaliku huvi võimaliku kahjustamise vältimiseks on asjakohane reklaami avaldamine kiiresti peatada.²¹⁶

Reklaamikuludele üldise ülemmäära seadmine säästaks aega aruteludelt, millise reklaamkanali piiramine oleks kõige õiglasem kõikide kandidaatide suhtes ja samas kõige vähem ettevõtlusvabadust piirav. Samuti ei peaks leiutama võimalikult tabavat poliitilise reklaami definitsiooni, mille alusel võimalikke rikkumisi piiratud reklaamikanalis tuvastada. Lisaks oleks lihtsamini teostatav järelevalve, mis erinevalt praeguse poliitilise välireklaami keelu rikkumise tuvastamisest ei nõuaks kohapeal faktilise olukorra tuvastamist. Kuid peamine põhjus on, et valimiskuludele ülempiiri seadmine täidab siiski kõige otsesemal võimalikul viisil valimiskulude vähendamise eesmärki ja seeläbi raha osakaalu vähendamist poliitikas.

3.3. Erakondade riigieelarvest rahastamine

Kui seadusega piirataks erakondade kulusid reklaamikuludele, siis tuleks mõelda, kas reklaamikuludest ülejääv raha jätta erakondadele muul moel kulutamiseks või kaaluda erakondade riigieelarvest rahastamise vähendamist. 2015. aastal said erakonnad riigieelarvest toetust kokku summas 5 412 678 eurot.²¹⁷

Professor J. Ipsen on täheldanud: „Poliitiliste parteide rahavajadus on suur, mis sunnib neid pidevalt otsima üha uusi rahaallikaid. Raha leiab alati tee erakondadeni, nagu ka vesi leiab tee jõkke. Kui lähtuda sellest, kõikides erakonnademokraatiates täheldatavast eeldusest, saab poliitika rahastamise puhul küsida üksnes kuidas, kuid mitte kas rahastada.“²¹⁸

²¹⁶ A. Mikli jt. *Op cit.* lk 3.

²¹⁷ Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni koduleht: <http://www.erjk.ee/et/aruanded/tulude-ja-laekumisteparingud?period=2015&party=all&person=&group=all&quarter> (25.04.2016)

²¹⁸ J. Ipsen. Erakondade rahastamine Saksamaal. *Juridica* 2003 erivaljaanne (lk 46-51), lk 50-51.

Lähtudes põhimõttest, et poliitilised parteid on „vabalt moodustatud ühiskondlik-poliitilises sfääris juurdunud rühmitused“, on Saksa Liidukonstitutsioonikohus rõhutanud, et riiklikud eraldised ei tohiks ületada erakondade endi poolt kogutud vahendeid.²¹⁹ Kui erakonnad saavad enam kui poole oma rahalistest vahenditest riigilt, on nad tegelikult kaotanud oma staatuse kui ühiskonnas juurdunud rühmitused. Saksamaal ei ole viimaste aastakümnete jooksul ühelgi erakonnal sellist olukorda tekkinud.²²⁰

Tabeli 4 andmetel on kõigil kuuel Riigikogus esindatud erakonnal riigipoolne toetus suurim tuluallikas ning see moodustub kõigil vähemalt kaks korda suurema osa kui sissetulekud teistest tuluallikest. Eestis küll ei kehti Saksamaaga sarnast nõuet, et erakondadele riigi poolt antav toetus ei tohiks ületada erakonna enda poolt kogutud vahendeid, kuid siinkohal tasuks mõelda, kas selline olukord Eestis võib kõneleda sellest, et erakonnad pole ühiskonnas juurdunud rühmitused. Või on erakondade riigipoolne rahastus liiga suur? Võimalik on ka mõlema põhjuse esinemine.

Tabel 4: Erakondade tulud 2015. aastal						
	Liikmemaks	Rahaline annetus	Riigitoetus	Tulu erakonna varalt	Pangalaen	Kokku
Eesti Keskerakond	62 562	244 446	1 432 322	2 142	0	1 741 472
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	27 848	464 030	856 552	0	250 000	1 598 430
Eesti Reformierakond	12 255	584 879	1 646 353	47 486	0	2 290 974
Eesti Vabaerakond	9 463	148 028	321 545	0	0	479 036
Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	8 144	494 323	869 760	4	0	1 372 231
Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	6 327	69 744	283 749	585	0	360 405
Erakond Eestimaa Rohelised	2 355	26 403	2 397	0	0	31 155
Kokku:	131 559	2 093 943	5 412 678	50 217	250 000	7 938 397
Allikas: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni koduleht: http://www.erjk.ee/et/arueded/tulude-ja-laekumiste-paringud?period=2015&party=all&person=&group=all&quarter (30.04.2016).						

Paratamatu on ka küsimus, millistel alustel erakondi rahastada. Kas raha tuleb anda kõigile

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*, lk 48.

erakondadele võrdselt? Kui erakondi toetada lähtuvalt saadud häältest või parlamendikohtadest, heidetakse ette olemasoleva võimujaotuse kindlustamist. Kui aga toetus jaotada võrdselt, on probleemiks see, et valijaskonna suurus, kelleni tuleb jõuda, on erinev – suurem erakond jääks halvemasse olukorda. Samas on võimalik ka vastupidine järeldus: proportsionaalne oleks rahastada väiksema toetusega erakonda rohkem, et ta suudaks suuremate erakondadega võistelda. Võrdsuse ja õigluse teemalised vaidlused on juba loomult ajamahukad ning need vaidlused lõpevad vastavalt valimistel kujunenud jõuvahekordadele enamuse otsusega.²²¹

3.4. Erakondade valmisolek poliitilise reklaami täiendavaks piiramiseks

Riigikogus ei ole olnud arutlusel mõne muu poliitilise reklaami kanali piiramine või keelamine. Küll aga on korduvalt algatatud eelnõusid valimiskulude ülempiiri seadmiseks. 23.12.2010 algatas Riigikogu XI koosseisu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon Riigikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 910 SE, millega sooviti piirata erakondade ja üksikkandidaatide kulusid valimisreklaamile (sealhulgas kulutused trükistele, telereklaamile, raadioreklaamile ning reklaamile ajalehtedes ja ajakirjades) 300 000 euroga, täpsustamata millise ajaühiku kohta.²²² Eelnõu langes menetlusest välja Riigikogu koosseisu lõppemisega.

19.02.2014 algatas Riigikogu XII koosseisu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon erakonnaseaduse § 12¹ täiendamise seaduse eelnõu 598 SE, mille eesmärk oli piirata erakondade iga-aastaseid kulutusi reklaamile 500 000 euroga. Eelnõu järgi oleks erakonnaseaduse § 12¹ täiendatud uue lõikega 15 järgmises sõnastuses: „Erakonnal on keelatud teha käesoleva paragrahvi lõike 9 punktis 1 nimetatud kulusid rohkem kui 500 000 euro eest kalendriaastas. Nimetatud piirmäära ületavad kulud loetakse keelatud annetuseks.“²²³

²²¹ Ü. Madise. *Op cit.*, p 5.

²²² Riigikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 910 SE. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/81cb8934-8023-7f18-5445-a26784ff9023/Riigikogu%20valimise%20seaduse.%20Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse%20ja%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus/> (30.04.2016.)

²²³ Erakonnaseaduse § 12¹ täiendamise seaduse eelnõu 598 SE. *Op cit.*

Eelnõu seletuskirja kohaselt võrdsustaks piirang parlamendis suurema ja väiksema esindatusega erakondade võimalusi poliitiliste kampaaniate korraldamisel ning sunniks erakondi massiivsete reklaamikampaaniate asemel keskenduma poliitika sisu tutvustamisele. Muudatusega vähendataks erakondade kampaaniate edukuse sõltumist riigieelarvest rahastamisel. Kehtiva seaduse järgi on eelnõu koostajate hinnangul valimiskampaaniate korraldamisel eelis erakondadel, millel on rohkem Riigikogu liikmeid ning seetõttu saavad suuremat riigieelarvelist toetust.²²⁴

Samuti aitaks eelnõu algatajate arvates valimiskampaania kuludele ülempiiri seadmine vähendada maksumaksjate raha liigset kulutamist reklaamile. Eelnõu annaks tõuke selleks, et erakondade tegemistes oleks prioriteediks poliitiline debatt ning erakonnad panustaksid rohkem vahetule suhtlemisele läbi valijatega kohtumiste ja debattide pidamise. Nii tõuseks usaldus erakondade ja Riigikogu vastu.²²⁵

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 2015. aasta Riigikogu valimiste programmis sisaldub lubadus kehtestada erakonna aastaseks reklaamikulude ülempiiriks 500 000 eurot, et valimistulemuste kaaluks saaksid ideed, mitte erakondade rahastajad.²²⁶ Ka Eesti Vabaerakonna 2015. aasta Riigikogu valimiste programmis leidub lubadus seada kampaaniakulutustele ja reklaamile piirangud.²²⁷ Teiste Riigikogu XIII koosseisu kuuluvate erakondade 2015. aasta Riigikogu valimiste programmides poliitilise välireklaamiga seonduvat ja reklaamikuludele ülempiiri seadmist ei leidu.²²⁸

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Erakonnaseaduse § 12¹ täiendamise seaduse eelnõu 598 SE seletuskiri, 19.02.2014. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f6707a1b-ac89-4949-82e2-259dfb32ff34/Erakonnaseaduse%20%20C2%A7%2012%20B9%20t%C3%A4iendamise%20seadus/> (30.04.2016).

²²⁶ Sotsiaaldemokraatliku erakonna programm 2015. aasta Riigikogu valimisteks, lk 33, p 3.1. – <http://www.sotsdem.ee/maailmavaade/programm-2015-aasta-riigikogu-valimistel/> (30.04.2016).

²²⁷ Eesti Vabaerakonna programm 2015. aasta Riigikogu valimisteks, p 1.1. – <https://www.vabaerakond.ee/eesti-vabaerakonna-luhike-valimisplatvorm-2015> (14.03.2016).

²²⁸ Eesti Reformierakonna 2015. Riigikogu valimiste programm. – <https://www.reform.ee/riigikogu-valimised-2015-valimisprogramm> (30.04.2016); Isamaa ja Res Publica Liidu 2015. Riigikogu valimiste programm. – <http://www.irl.ee/mida-me-teeme/irl-i-programm-2015> (30.04.2016); Eesti Keskerakonna 2015. Riigikogu valimiste programm. – http://www.keskerakond.ee/files/Keskerakonna_valimisplatvorm_2015_aasta_Riigikogu_valimisteks.pdf (30.04.2016); Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna 2015. Riigikogu valimiste programm. – <http://ekre.ee/riigikogu-2015/> (30.04.2016).

Käesoleva magistritöö autor saatis Riigikogu XIII koosseisu kuuluvatele erakondadele ning Riigikogu põhiseaduskomisjonile pöördumise (vt lisa 1) poliitilise välireklaami keelu teemal ning palus vastuseid järgmistele küsimustele:

- kas poliitilise välireklaami keeld tuleks kehtetuks tunnistada või täielik keeld asendada osalise keeluga (nt kehtestada välireklaami suuruse ja eksponeerimise koha piirangud);
- kui poliitilise välireklaami keeldu ei tuleks kehtetuks tunnistada, siis kas lisaks mainitud keelule tuleks kehtestada valimiskulude ülempiir või mõni muu vahend, pidades silmas keelu kehtestamise eesmärkide efektiivsemat saavutamist;
- kas ja milliseid samme kaalub erakond/komisjon poliitilise välireklaami keeluga seonduvaid teemadel.

Pöördumises paluti vastuseid 30 päeva jooksul. Pöördumisele vastasid Sotsiaaldemokraatlik Erakond, Eesti Vabaerakond ja Riigikogu Põhiseaduskomisjon.

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna vastuses viidati erakonna 2014. algatatud erakonnaseaduse täiendamise seaduse eelnõule, mille sisu ja motiivid on käesolevas magistritöös eelnevalt kirjeldatud. Samuti viidati vastuses Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 2015. aasta Riigikogu valimiste programmile, milles sisaldus soov valimiskuludele ülempiiri seada.²²⁹

Eesti Vabaerakonna nimel vastas Riigikogu Vabaerakonna fraktsiooni saadik Jüri Adams, kelle hinnangul on poliitilise välireklaami keeld arhailine ja väheoluline teema, sest olulisemaks on kujunenud tele- ja internetireklaamid. Jüri Adams loodab, et erakond tegeleks olulisemate ja tähtsamate asjadega. Ta lisab, et Vabaerakonna saadikud ei ole teinud selles valdkonnas mingisuguseid algatusi, ja loodab, et ei teegi. Valimiskuludele ülempiiri seadmine on Jüri Adamsi hinnangul nii sisuliselt kui poliitiliselt aktuaalne küsimus: „Eesti Vabaerakonna analüüsi põhjal on kõige tähtsamaks küsimuseks siiski erakondade riikliku ebavõrdse ja ülerahastamise nähtused. Aga me võime ka kellegi teise võitlust mingi ülempiiri seadmise eest ju toetada. Peamine häda selle ideega seisneb aga selles, et ei ole ette näha võimalust, et niisugune keeld saaks enda taha riigikogus häälteenamuse.“²³⁰

Erakondade vastustest võib järeldada, et Sotsiaaldemokraatlik Erakond on jätkuvalt valmis valimiskuludele ülempiiri seadma ning Eesti Vabaerakond küll kaaluks valimiskuludele

²²⁹ Lisa 2 - Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 10.03.2016 e-kirja teel saadetud vastus 09.03.2016 pöördumisele.

²³⁰ Lisa 3 – Eesti Vabaerakonna 10.03.2016 e-kirja teel saadetud vastus 09.03.2016 saadetud pöördumisele.

ülempiiri seadmise toetamist, kuid ei ole ise sellesisulise eelnõu algatamisest huvitatud. Samuti ei plaanita puudutada poliitilise välireklaami temaatikat.

Riigikogu põhiseaduskomisjoni nimel vastas komisjoni esimees Kalle Laanet, kes tõi välja, et Riigikogu eelmise koosseisu ajal algatati kolm valimiskulude piiramise või poliitilise välireklaamiga seotud eelnõu. Eelnõu 497 SE arutelude raames kaalus põhiseaduskomisjon võimalust asendada Riigikogu valimise seaduses sätestatud poliitilise välireklaami absoluutne keeld aktiivse valimisagitatsiooni ajal välireklaami suuruse piirangutega, kehtestades poliitiliseks välireklaamiks kasutatavale logole, muule eraldusmärgile või programmi reklaamile maksimaalse lubatud suuruse. Samuti kaaluti võimalust sätestada Riigikogu valimise seaduses, et poliitilist välireklaami ei või rahastada avalikest vahenditest, välja arvatud erakonnaseaduse alusel erakondadele makstavatest riigieelarvelistest vahenditest. Kuivõrd tõdeti, et üksikasjaliku regulatsiooni väljatöötamine välireklaami keelu osas on keeruline, leiti ka, et ei peaks muutma mitte olemasolevat regulatsiooni, vaid jätma õiguspraktika erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ja kohtute kujundada.²³¹

„Komisjoni aruteludest nähtub, et arvamused välireklaami piirangute osas olid väga erinevad ning konsensuseni selles küsimuses ei jõutud. Käesoleval hetkel ei ole Riigikogu menetluses eelnõu, mis näeks ette aktiivse valimisagitatsiooni perioodi puudutava poliitilise välireklaami keelu kehtetuks tunnistamist või selle keelu muutmist ega ka valimiskuludele ülempiiri seadmist. Antud küsimuses puudub hetkel poliitiline konsensus.“²³²

Asjaolu, et poliitilise välireklaami piirangu muutmiseks ja valimiskulude ülempiiri seadmiseks puudub poliitiline konsensus, võib kaudselt kinnitada ka see, et neli Riigikogus esindatud erakonda, kelle programmides pole teemat käsitletud, ei vastanud ka magistratöö autori päringule. Käesoleva töö autor nõustub Riigikogu Põhiseaduskomisjoniga selles osas, et üksikasjaliku ja toimiva regulatsiooni väljatöötamine poliitilise välireklaami osas on keeruline. See asjaolu aga kinnitab samas käesoleva magistratöö vajalikkust.

²³¹ Lisa 4 – Riigikogu Põhiseaduskomisjoni 07.04.2016 e-kirja teel saadetud vastus nr 1-6/16-38/2 09.03.2016 pöördumisele.

²³² *Ibid.*

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös leidsid käsitlust poliitilisele reklaamile seatud piirangud Eestis ja välisriikides. Sealjuures selgitati välja peamised poliitilise reklaami piiramise eesmärgid ning analüüsiti, millised meetmed oleksid Eestis tõhusaimad, kuid samas vähim põhiõigusi riivavad seatud eesmärkide saavutamiseks.

Erakondade avaldatud kampaaniakulutuste aruannete valimistulemustega seostamise pinnalt on välja toodud, et kulutused on hüppeliselt kasvanud ning makstud raha ja hääletasaagi vahel kujunenud korrelatsioon on ohtlikult suur. Sellest saab järeldada, et valimiskampaaniad on muutunud rahakeskseks ning valimistel ei toimu mitte ideede ja platvormide, vaid hästi makstud reklaamikontorite konkurents. Raha osakaalu suurenemine poliitilise võimu saavutamisel kujutab ohtu PS § 60 lg 1 ja § 156 lõikes 1 kaitstava valimiste ühetaolisuse printsiibile passiivse valimisõiguse osas.

Eestis on püütud probleemi lahendada läbi poliitilise välireklaami keelu kehtestamise, mis keelab aktiivse valimisagitatsiooni ajal kandidaatide välireklaami. RKVS §-s 5¹, KOVVS §-s 6¹ ja EPVS §-s 5¹ sätestatud keeld kehtestati järgnevatel eesmärkidel: vähendada valimiskampaaniate kulusid; vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, mis tagaks paremini kandidaatide võrdsuse; suurendada valimiskampaania läbiviimisel sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu; vabastada nn avalikku ruumi; vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna. Nimetatud eesmärgid on omavahel seotud.

Toodud eesmärgid on õiguskantsleri, Riigikohtu ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses arvamuse esitanud institutsioonide hinnangul legitiimsed ning langevad kokku Euroopas ja EIK poolt legitiimseteks peetavate eesmärkidega.

Poliitilise välireklaami keelu meede on aga seatud legitiimsete eesmärkide saavutamisel mitmel põhjusel problemaatiline. Esiteks puudub Eestis poliitilise reklaami definitsioon, mis tekitab poliitilise välireklaami keeluga seoses probleeme normide tõlgendamisel ning selline olukord riivab õigusselguse põhimõtet. Teiseks riivab keeld valimiste ühetaolisuse põhimõtet kandidaatidele võrdsete võimaluste loomisel. Keeld pigem süvendab ebavõrdsust, sest välireklaam on üks odavamaid reklaamimisviise.

Lisaks nõustus Riigikohtu üldkogu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse käigus küll õiguskantsleriga, et sätted, mis keelavad poliitilise välireklaami ja näevad keelu rikkumise eest ette karistuse, riivavad eelkõige PS §-dest 57, 60 ja 156 tulenevaid valimisõigusi ning PS §-st 45 tulenevat väljendusvabadust ja PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ja PS § 48 lg 1 teisest lausest tulenevat erakonna tegevusvabadust, kuid leidis, et riived pole nii intensiivsed, et oleksid põhiseadusega vastuolus. Kuigi abstraktse normikontrolli menetluses osutus keeld põhiseaduspäraseks, ei välista see Riigikohtu hinnangul konkreetset normikontrolli.

Riigikohtu kriminaalkolleegium pidas peale põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust lausa kaheldavaks, kas poliitilise välireklaami keeld on põhiseaduspärane osas, milles see võtab valimistel kandideerivalt isikult õiguse reklaamida oma kandidatuuri tema isiklikus kasutuses olevatel esemetel, sh sõiduautil või ka näiteks rõivastel, mida kandidaat kannab.

Poliitilise välireklaami keeld ei ole pealegi tõhus meede raha osakaalu vähendamiseks poliitilise võimu saavutamisel ja seeläbi kandidaatide võrdsuse paremaks tagamiseks, sest välireklaamile kulutamata raha suunatakse teistesse reklaamikanalitesse ning välireklaami kampaania on nihkunud ajaliselt varasemale perioodile enne keelu algusaega. Seetõttu jäävad valimiskampaaniate kulud senisele tasemele. Eelnev kinnitab magistritöös püstitatud hüpoteesi, et poliitilise välireklaami keeld pole tõhus meede raha osakaalu vähendamiseks poliitilise võimu saavutamisel ja seeläbi kandidaatide võrdsuse paremal tagamisel.

Samuti ei muuda poliitilise välireklaami keeld valimiskampaaniaid sisulisemaks, vaid sisult vaesed ja populistlikud sõnumid edastatakse teiste reklaamikanalite kaudu. Ka avaliku ruumi vabastamise eesmärgi saavutamise tõhususe lävi on pigem madal, sest välireklaam on nihkunud ajaliselt varasemale perioodile.

Et leida poliitilise välireklaami keelule tõhusamaid alternatiive ja kinnitada sellega esimese hüpoteesi teist poolt, käsitleti magistritöös ka teiste Euroopa riikide regulatsioone poliitilise reklaami piiramiseks.

Euroopa riikides on kasutusel nii poliitilist reklaami piiravad meetmed kui ka teatud reklaamikanalite keelamine poliitilise reklaami edastamiseks. Näiteks piiratakse mõnes riigis telereklaami puhul selle kestust ja esitamise sagedust ning tagatakse kõikidele kandidaatidele reklaam samadel tingimustel: sama maksumus ja levitamise aeg. Poliitilise reklaami puhul nõutakse, et reklaamil kajastuks info, et tegemist on tasulise poliitilise reklaamiga, ning info selle tellija ja maksja kohta. Mõnedes riikides on ettenähtud ka poliitilise reklaami sisu piirangud. Samuti on mõned riigid seadnud valimiskuludele ülempiiri. Lisaks valimiskuludele ülempiiri seadmisele on levinud ka poliitilise reklaami esitamise keeld ringhäälingukanalites, eelkõige televisioonis.

Osad riigid on keelanud poliitilise reklaami selle kõige laiemas tähenduses – keelatud pole üksnes reklaamid, mis seonduvad valimiste, poliitiliste parteide ja kandidaatidega, vaid ka reklaamid, mis puudutavad näiteks loomade õigusi, keskkonnakaitset ja religiooni.

EIK 2001. aasta lahend *VgT Verein Gegen Tierfabriken vs Šveits* on aga põhjuseks, miks osades riikides ei ole poliitilise reklaami keelu ulatus nii lai. Nimelt ei pidanud EIK üldist poliitilise telereklaami keeldu ilma iga konkreetse kaasuse asjaolusid hindamata demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks ja seega EIÕK artikliga 10 kooskõlas olevaks.

Põhjalikumalt käsitleti poliitilise reklaami piiranguid Soomes, Leedus, Ühendkuningriigis ja Iirimaal. Need riigid valiti seetõttu, et sealsed poliitilise reklaami piirangud ja nende ulatus esindavad Euroopas levinud erinevaid võimalikke lähenemisi poliitilise reklaami piiramiseks. Soomes on piirangud kõige leebemad ning Iirimaal võrreldavatest riikidest kõige rangemad, keelates nii poliitilise telereklaami kui seades piirangud välireklaamile.

Viimati käsitles EIK poliitilist reklaami 22.04.2013 lahendis *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, milles EIK jõudis sisuliselt vastupidistele seisukohtadele kui lahendis *VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits*. Varasemas praktikas on EIK pigem olnud seisukohal, et poliitilise reklaami ja reklaamija lubatavust tuleks hinnata vastavalt iga kaasuse asjaoludele. Viimases lahendis tõdes aga EIK, et jõukate organisatsioonide mõju kuritarvitamise riski vältimiseks on proportsionaalne ka üldine poliitilise reklaami keeld televisioonis.

Kui EIK peaks tegema otsuse Eestis kehtiva poliitilise välireklaami keelu osas lahendi *VgT*

Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits valguses, kus reklaami tellijaks oleks näiteks väikepartei või valimisliit, asuks EIK tõenäoliselt seisukohale, et tellija ei ole suure rahastusega organisatsioon, mis ebaõiglaselt poliitilist debatti mõjutaks, ega peaks sellisel juhul ilmselt poliitilise välireklaami keeldu lubatavaks.

EIK viimase poliitilise reklaami osas tehtud lahendi *Animal Defenders vs Ühendkuningriik* valguses võiks aga poliitilise välireklaami keeld olla igal juhul lubatav. Nimelt nõustus EIK Ühendkuningriigi valitsusega, et konkreetse kaasuse asjaolude põhiselt ehk *case by case* lähenemine reklaamide ja reklaamijate lubatavuse hindamiseks ei pruugi olla teostatav seatud legitiimse eesmärgi saavutamiseks, ja seetõttu on põhjendatud üldise keelu kehtestamine kõikidele poliitilise sisuga reklaamidele.

Seega leidis kinnitust magistritöö teine hüpotees, et poliitilise välireklaami keeld on EIK lahendi *Animal Defenders International vs Ühendkuningriik* valguses EIÕK artikliga 10 kooskõlas.

Poliitilise välireklaami keeld on küll kooskõlas põhiseaduse ja EIK praktikaga, kuid pole tõhus meede poliitikas raha osakaalu vähendamiseks. Rahavajadust vähendatakse riikide praktikas ennekõike valimiskampania mahu piiramise teel. Üks võimalus oleks poliitilise välireklaami suuruse piiramine, kuid see ei aitaks kindlasti kaasa valimiskampania sisulisemaks muutmisele.

Trükiste kasutamise piiramine oleks küll tervitatav keskkonnakaitse vaatenurgast, kuid oleks problemaatiline järelevalve osas, sest selle levitajat, levitamise aega, kohta ja mahtu on sisuliselt võimatu täpselt tuvastada. Samuti ei töötaks trükiste keelamine kandidaatide võrdsete võimaluste tagamise heaks, sest trükiste kujundamine ja väljaprintimine mõistlikus koguses on väiksema rahastusega kandidaadile üks vähem kulukatest võimalustest oma platvormi levitamiseks. Sarnastel kaalutlustel ei ole soovitatav ka internetis poliitilise reklaami keelamine.

Kandidaatide võrdsete võimaluste huvides oleks pigem piirata reklaamimist kõige kallimas kanalis ehk televisioonis. EIK hinnangul on telereklaam kõige mõjusam ja kõige kallim reklaamimise viis, mis annab hästi rahastatud kandideerijatele oluliselt parema võimaluse ja seega ka eelise väiksema rahastusega kandidaadi ees valijani jõudmiseks ja tema

mõjutamiseks. Seega, kui minna teatud reklaamikanalite piiramise või keelustamise teed, siis eelkõige tasuks kaaluda just telereklaami keelamist.

Teine võimalus valimiskampaania kulude piiramiseks on reklaamile kulutatava raha ülempiiri seadmine. Mõistlik oleks määrata erakondade reklaamikuludele ühe kalendriaasta kohta kehtiv üldine ülempiir. Ka Riigikohtu hinnangul võib valimiskuludele ülempiiri määramine Eestis olla tõhus meede eelkõige raha osakaalu vähendamiseks võimu saavutamisel, samuti korruptsiooni vältimiseks.

Valimiskampaania kuludele seatud ülempiiri tõhusus sõltub esmalt sellest, kui madalale see piir seatakse. Liialt madal ülemmäär võib põhjustada olukorra, kus seda ei võta tõsiselt ei parteid, kandidaadid ega avalikkus. Liialt kõrgele asetatud latt muudab aga piirmäära seadmise peamise eesmärgi küsitavaks.

Seega leidis kinnitust magistritöö esimese hüpoteesi teine pool, et raha osakaalu vähendamiseks poliitilise võimu saavutamisel ja kandidaatidele võrdsemate võimaluste loomiseks tuleks rakendada teisi poliitilisele reklaamile piiravalt mõjuvaid meetmeid. Nende eesmärkide saavutamiseks oleksid sobivaimad meetmed poliitilise telereklaami kui kõige kallima reklaamikanali keelamine ja erakondade reklaamikuludele aastase ülempiiri seadmine.

Poliitilise reklaamiga seonduva paremaks reguleerimiseks tegi magistritöö autor ettepaneku poliitilise reklaami definitsiooniks: poliitiline reklaam on erakonna, selle liikme või valimistel osaleva valimisliidu või kandidaadi nimel või huvides mistahes vormis tasuline või tasuta valimiskampaania ajal levitatud informatsioon, mis on mõeldud mõjutama valijate eelistust valimistel hääletamisel, või informatsioon, mida levitatakse erakonna, selle liikme või valimistel osaleva valimisliidu või kandidaadi ideede, eesmärkide ja programmi tutvustamiseks.

Kui seadusega piiratakse erakondade kulusid reklaamikuludele, siis tuleks täiendavalt kaaluda, kas vähenenud reklaamikuludest ülejääv raha jätta erakondadele muul moel kulutamiseks või kaaluda erakondade riigieelarvest rahastamise vähendamist.

Kehtiva poliitilise välireklaami keelu muutmiseks ja valimiskulude ülempiiri seadmiseks

puudub aga praegu paraku poliitiline konsensus. Ehk aitab aga käesoleva magistritöö analüüs kaasa olukorra muutmisele ausama poliitilise konkurentsi tagamisel Eestis.

Ensuring fair competition in politics by limiting political advertising SUMMARY

This master's thesis is about political advertising restrictions in Estonia and in other European countries. The aim of the thesis is to identify the main objectives of the restriction of political advertising and to analyze what measures would be most effective in achieving the objectives set.

Political party campaign spending reports show that there is a high correlation between money spent on political advertising and the election results. Spending has increased exponentially. It can be concluded that elections are about expensive political advertising not ideas and platforms. Money increase in share of political power represents a threat to the achievement of § 60 section 1 and § 156 section 1 of the Estonian Constitution that foresee the protection of passive principle of uniform elections.

Estonia has attempted to resolve the issue through political outdoor advertising ban, which prohibits political outdoor advertising during active election campaigning for the following reasons: to reduce the cost of election campaigns, to reduce the role of money in achieving political power, which guarantees the equality of the candidates; enhance the electoral conduct substantial in political debate; liberate the public space; reduce the resentment towards political advertising and politics as a whole. These objectives are interrelated and considered legitimate by the Chancellor of Justice and the Estonian Supreme Court.

The author of the master's thesis established two hypotheses: 1. the ban of outdoor political advertising is not an effective measure to achieve the objects that were set when the ban was established and therefore other measures should be considered; 2. the ban of outdoor political advertising is in accordance with the European Convention on Human Rights article 10 in the light of ECHR ruling *Animal Defenders International v The United Kingdom*.

The ban on outdoor political advertising is problematic for several reasons. First, there is no definition of "political advertising", which creates problems regarding the regulations of prohibition on political outdoor advertising, and this situation affects the principle of legal clarity. Second, the ban infringes the principle of uniform elections that provides equal opportunities for candidates. Prohibition tends to aggravate inequalities, as outdoor advertising is one of the cheapest advertising channel available.

The Supreme Court recognized during the proceedings of constitutional review that the provisions prohibiting political outdoor advertising affect many constitutional rights, e.g. freedom of expression, but found that the infringements are not so intense to consider them unconstitutional. The Supreme Court did not rule out that in the concrete norm control the result might be different.

A ban on outdoor political advertising is not an effective measure to reduce the role of money in achieving power and thus guaranteeing the right of equal treatment of candidates, because unspent money on outdoor advertising transfers to other advertising channels and outdoor advertising campaign has shifted to earlier period. Therefore, the election campaign cost would not decrease. Previous confirms the first hypothesis that a ban on outdoor political advertising is not an effective measure to reduce the role of money in achieving power and thus guaranteeing the right of equal treatment of candidates. The Supreme Court is even doubtful whether the ban on outdoor political advertising is constitutional insofar as it takes a person's right to promote his candidacy on the various objects in his/her own use, including motor vehicles, houses and clothing.

The ban does also not make election campaigns more substantial, because populist messages are transferred to other advertising channels. Also the public space will still be covered with political advertising during the period before the active campaign agitation.

In other European countries restrictive measures on political advertising are used - in some countries advertising is restricted by its duration and frequency on television. Outdoor advertising is required to reflect information about the customer and the payer. Some countries have provided content restrictions for the political advertising. Also, some countries have set a ceiling for election expenses. In addition to setting the upper limit of election expenses it is also common to prohibit political advertising in broadcasting channels, especially on television. More detailed information on restrictions of political advertising is provided for Finland, Lithuania, UK and Ireland. Comparable countries were chosen, since the grounds and extent of political advertising restrictions represent a variety of possible approaches limiting political advertising in Europe.

Some countries have banned political advertising in the broadest sense - prohibited are not

only ads related to the elections, political parties and candidates, but also ads on societal topics such as animal rights, environment, abortion and religion. ECHR 2001 case *VgT Verein Gegen Tierfabriken vs Switzerland*, however, is the reason why some countries do not have that wide scope of the ban on political advertising. Namely, the ECHR did not hold a general ban on TV advertising necessary in a democratic society, therefore, Article 10 of the The European Convention on Human Rights was corrupted.

ECHR most recent decision on political advertising is the 22.04.2013 *Animal Defenders International v The United Kingdom*, in which the Court came to essentially conflicting views when ruling *VgT Verein gegen v Tierfabriken Switzerland*, where the Court considers that the permissibility of political advertising should be judged according to each case and its facts. In the final ruling, however, the ECHR found that general prohibition on political advertising on television is not a violation of the European Convention on Human Rights article 10.

If ECHR should make a decision in the light of the case *VgT Verein gegen v Tierfabriken Switzerland* on the ban on outdoor advertising in the current political circumstances in Estonia and the applicant would be a small party or electoral alliance, it would be likely that the applicant is not considered a well financed organisation that could unfairly affect the political debate and the prohibition on political outdoor would obviously not be permissible.

In the light of the case *Animal Defenders vs United Kingdom* the prohibition of outdoor political advertising, however, could be admissible in any case. Namely, the ECHR agreed with the Government of United Kingdom that the case by case approach to assessing the admissibility of the ads and advertisers may not be practicable to achieve the legitimate objective, and therefore a general ban on all political advertisements is justified.

Thus, the second hypothesis of the master's thesis was confirmed that the prohibition on political outdoor advertising is in the light of ECHR ruling *Animal Defenders International v United Kingdom* in accordance with European Convention on Human Rights article 10.

Although a ban on outdoor political advertising is consistent with the Constitution and European Convention on Human Rights, the ban is still not an effective measure to reduce the role of money in politics.

To provide candidates equal opportunities it would be best to restrict the advertising in the

most expensive channel - television. ECHR estimates that TV ad is the most effective and most expensive way to advertise, giving well-funded candidates a significant advantage over the smaller and less funded candidates to reach and influence voters.

Another way to reduce the role of money in politics is to limit spending on political advertising. The Supreme Court found that it could be an effective measure in particular, to reduce the role of money in achieving power, as well as the prevention of corruption. The effectiveness of election campaign expenditure ceiling depends, first, on how low the limit can be set. Too low a ceiling may lead to a situation where political parties, candidates and the public would not take the restriction seriously. Too high limit, however, makes the achieving of the main goal questionable.

Therefore the author of the master`s thesis recommends to either prohibit political advertising in television or to set annual limit on political advertising costs.

If the law would limit party costs for advertising costs, it should be considered whether to leave the remaining money to parties and let them spend it otherwise or to consider reducing funding of political parties from the state budget.

Unfortunately there is now no political consensus to change the restriction on outdoor political advertising and to set a ceiling on election expenditure.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. **Auers, D.** Comparative politics and Government of the Baltic states: Estonia, Latvia and Lithuania in the 21. Century. Basingstoke New York: Palgrave Macmillan 2015.
2. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 3. Vlj. Tallinn: Juura 2012.
3. **Ernits, M.** Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. Juridica 2003 eriväljaanne (lk 5-18).
4. **Holtz-Bacha, C, Lee Kaid. L.** The SAGE Handbook of political advertising. Thousand Oaks California: Sage Publications 2006.
5. **Iešmantaitė, J.** New Requirements for Political Advertising Adopted. Lithuania. IRIS 2010-8:1/35. – <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/8/article35.en.html> (14.04.2016).
6. **Ipsen, J.** Erakondade rahastamine Saksamaal. Juridica 2003 eriväljaanne (lk 46-51).
7. **Kaasik, K.** 2007. aasta Eesti valimiskampaaniate analüüs, Bakalaureusetöö, Tartu 2009.
8. **Kangur, R.** Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest. – Riigikogu Toimetised 19/2009.
9. **Madise, Ü.** Erakondade rahastamise põhimõtted. Juridica 2003 eriväljaanne (lk 40-45).
10. **Parrest, N.** Prohibition of Political Outdoor Advertising in Estonia. Halduskultuur Vol 12, No 1, 2011 (lk 26-42).
11. **Sikk, A.** Highways to Power: New Party Success in Three Young Democracies. Doktoritöö. Tartu Ülikool 2006.
12. **Tomusk, I.** Poliitiline välireklaam ja väljendusvabadus. Õiguskeel 1/2015.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti õigusaktid

13. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. – RT I 2007, 10, 46.
14. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
15. Erakonnaseadus. – RT I 1994, 40, 654.
16. Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I 2003, 4, 22.
17. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seadus. – RT I 2005, 37, 281.
18. Keeleseadus. – RT I, 18.03.2011, 1

19. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I 2002, 36, 220.
20. Meediateenuste seadus. – RT I, 06.01.2011, 1
21. Reklaamiseadus. – RT I 2008, 15, 108.
22. Riigikogu valimise seadus. – RT I 2002, 57, 355.

Rahvusvahelised ja välisriikide õigusaktid

23. Iirimaa *Litter Pollution Act 1997 and the Electoral (Amendment) (No. 2) Act 2009*. – <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/12/enacted/en/html> (16.06.2016).
24. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
25. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimene lisaprotokoll. – RT II 1996, 11, 34.
26. Leedu Vabariigi erakondade rahastamise, poliitiliste kampaaniate ja rahastamise kontrolli seadus, *Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas* Nr. IX-2428, vastu võetud 23.08.2004. – <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CF812DA6E814> (14.04.2016).
27. Soome Vabariigi erakonnaseadus *Puoluelain* 2.10.1998/714. – <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=puoluelain> (15.04.2016).
28. Soome Vabariigi valimiste rahastamise seadus *Vaalirahoituslain* 24.4.2009/273. – <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090273?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Vaalirahoitus> (15.04.2016).
29. Ühendkuningriigi *Communications Act 2003*. – <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/321> (16.06.2016).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

30. EIKo 21132/05 *Rogaland Pensjonistparti vs Norra Kuningriik*.
31. EIKo 24699/94 *VgT Verein Gegen Tierfabrikenvs Šveits*.
32. EIKo 44179/98 *Murphy vs. Iirimaa*.
33. EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik* koos eriarvamustega.
34. EIKo 48876/08 *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*.

35. HMKo 03.10.2006, 4-06-1101.
36. RKKKo 3-1-1-69-11.
37. RKPJKo 3-4-1-27-05.
38. RKÜKo 3-4-1-33-09 koos kohtunik J. Laffranque eriarvamusega.
39. RKÜKo 3-4-1-33-09 koos kohtunik J. Põllu eriarvamusega.
40. RKÜKo 3-4-1-33-09.
41. RKÜKo 3-4-1-5-02.

MUUD ALLIKAD

42. A.Mikli jt., Riigikontrolli audit Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. – <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditaruanded/tabid/206/Audit/2342/language/et-EE/Default.aspx> (20.04.2016).
43. Eesti Keskerakonna 2015. Riigikogu valimiste programm. – http://www.keskerakond.ee/files/Keskerakonna_valimisplatvorm_2015_aasta_Riigikogu_valimisteks.pdf (30.04.2016).
44. Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna 2015. Riigikogu valimiste programm. – <http://ekre.ee/riigikogu-2015/> (30.04.2016).
45. Eesti Reformierakonna 2015. Riigikogu valimiste programm. – <https://www.reform.ee/riigikogu-valimised-2015-valimisprogramm> (30.04.2016).
46. Eesti Vabaerakonna programm 2015. aasta Riigikogu valimisteks. – <https://www.vabaerakond.ee/eesti-vabaerakonna-luhike-valimisplatvorm-2015> (14.03.2016).
47. Environment Policy & Awareness Section, Election posters – FAQs, 2016. – <http://www.environ.ie/environment/waste/litter/election-posters> (15.04.2016).
48. EPRA Secretariat, Background paper, Political advertising: case studies and monitoring. EPRA/2006/02. – <http://www.epra.org/attachments/elsinore-plenary-1-political-advertising-background-document> (30.03.2016).
49. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni koduleht: <http://www.erjk.ee/et/arued/valimiskampaaniad> (30.04.2016).
50. Erakonnaseaduse § 12¹ täiendamise seaduse eelnõu 598 SE, 19.02.2014. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f6707a1b-ac89-4949-82e2-259dfb32ff34/Erakonnaseaduse%20%C2%A7%2012%C2%B9%20t%C3%A4iendami>

- [se%20seadus/](#) (11.03.2016).
51. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. *Recommendation No. R (99) 15 to member States on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999 at the 678th meeting of the Ministers' Deputies.* –
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b
(30.03.2016).
52. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. *Recommendation Rec(2003)4 of 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).* –
[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (30.04.2016)
53. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 620 SE seletuskiri seisuga 30.06.2005. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f92f3062-77b4-398f-bdb5-cd5529a4ef8c/Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse,%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20ja%20Riigikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus/> (01.03.2016).
54. Isamaa ja Res Publica Liidu 2015. Riigikogu valimiste programm. – <http://www.irl.ee/mida-me-teeme/irli-programm-2015> (30.04.2016).
55. Justiitsminister R. Langi vastus 02.02.2010 vastus 10.1-7/15608 Riigikohtule. RKÜKo kohtutoimik 3-4-1-33/2009, (elektrooniline koopia autori valduses).
56. OSCE/ODIHR-i valimiste ekspertrühma aruanne, Eesti Riigikogu valimised 1.märts 2015. – <http://www.osce.org/et/odihr/81813?download=true> (22.03.2016).
57. Riigikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 910 SE. – <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/81cb8934-8023-7f18-5445-a26784ff9023/Riigikogu%20valimise%20seaduse,%20Euroopa%20Parlamendi%20valimise%20seaduse%20ja%20kohaliku%20omavalitsuse%20volikogu%20valimise%20seaduse%20muutmise%20seadus/> (30.04.2016).
58. Saar Poll küsitluse tulemus "Eurooplane valib kampaania, eestlane kandidaadi põhjal". 03.04.2009. – <http://www.saarpoll.ee/index.php?lang=est&m1=18&news=11> (20.04.2016).

59. Soome Justiitsministeeriumi valimiste info, *Liikennevirasto tiedottaa: Liikenneturvallisuus ohjaa vaalimainosten sijoittelua.* – <http://www.vaalit.fi/fi/index/ajankohtaista/uutisarkisto/2015/02/liikennevirastotiedottaa-liikenneturvallisuusohjaavaalimainostensijoittelua.html> (15.04.2016).
60. Soome Justiitsministeeriumi valimiste info, *Vaalimainoksen maksajan nimi.* – <http://www.vaalit.fi/fi/index/ehdokkaalle/vaalimainoksenmaksajannimi.html> (14.04.2016).
61. Soome Justiitsministeeriumi valimiste info, *Vaalimainonta.* – <http://www.vaalit.fi/fi/index/ehdokkaalle/vaalimainonta.html> (15.04.2016).
62. Sotsiaaldemokraatliku erakonna programm 2015.aasta Riigikogu valimisteks. – <http://www.sotsdem.ee/maailmavaade/programm-2015-aasta-riigikogu-valimistel/> (14.03.2016).
63. *The BCAP Code, The UK Code of Broadcast Advertising, Edition 1.* – https://www.cap.org.uk/AdvertisingCodes/~/_media/Files/CAP/Codes%20BCAP%20pdf/The%20BCAP%20Code.ashx (16.06.2016)
64. Valimiskomisjoni 29.01.2010 vastus nr 14-11/2406-1. RKÜKo kohtutoimik 3-4-1-33/2009, (elektrooniline koopia autori valduses).
65. Õiguskantsleri 06.09.2005 ettekanne nr 2. RKÜKo 3-4-1-33-09 toimiku lisa nr 1, (elektrooniline koopia autori valduses).
66. Õiguskantsleri 18.12.2009 taotlus nr 6-1/080709/0907730 Riigikohtule. – http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_taotlus_nr_2_riigikohtule_poliitilise_valireklaami_keelustamine.pdf (03.03.2016).
67. Õiguskantsleri 2.02.2011 nr 6-1/100888/1100525 lõppvastus ja märgukiri poliitilise ja valimisreklaami Eesti Rahvusringhäälingus edastamise küsimuses. – http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_poliitilise_ja_valimisreklaami_eeesti_rahvusringhaalingus_edastamine.pdf Vabariigi (30.04.2016).

LISAD

Lisa 1 – 09.03.2016 e-kirja teel edastatud pöördumine Riigikogus esindatud erakondadele ja Riigikogu põhiseaduskomisjonile

Saatja: **Liisa Ojangu** <liisaojangu@gmail.com>

Kuupäev: 9. märts 2016 14:15

Teema: Poliitilise välireklaamis keelust

Saaja: info@reform.ee, info@vabaerakond.ee, info@irl.ee, kantselei@sotsdem.ee,
info@ekre.ee, keskerakond@keskerakond.ee; pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Tere

olen Tartu Ülikooli Õigusteaduskonnas kirjutamas magistritööd poliitilise välireklaami keelu teemadel. Loodan, et leiate aega kaasa mõelda ja vastata mõnele küsimusele.

Mitmed institutsioonid (sh Riigikogu eelnevad koosseisud, Õiguskantsler, Vabariigi Valimiskomisjon, Justiitsministeerium, Riigikohus) on tõdenud, et poliitilise välireklaami keeld iseseisva vahendina ei ole tõhus saavutamaks keeluga taotletavate eesmärkide saavutamist - valimiskampaaniate kulude vähendamine, raha osakaalu vähendamine poliitilise võimu saavutamisel, sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu suurendamine; avaliku ruumi vabastamine poliitilistest plakatitest; avalikkuse vastumeelsuse vähendamine poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna.

Eelpool nimetatud institutsioonide esindajad on leidnud, et loetletud eesmärkide saavutamiseks oleks tõhusam lisaks poliitilise välireklaami keelule sätestada ka valimiskulude ülempiir ja/või kaaluda täieliku välireklaami keelamise asemel võimalust anda kohalikule omavalitsusele õigus määrata, kus võib poliitilist välireklaami eksponeerida.

Riigikogu eelmiste koosseisude menetluses on olnud mitmeid välireklaami ja valimiskuludega seonduvaid valimisseaduste muutmise eelnõusid, kuid seni pole ühtki neist vastu võetud.

Eelnevast tulenevalt palun vastuseid järgmistele küsimustele:

1. Kas erakonna/põhiseaduskomisjoni nägemuses oleks vaja poliitilise välireklaami keeld kehtetuks tunnistada või täielik keeld asendada osalise keeluga (nt kehtestada välireklaami suuruse ja eksponeerimise koha piirangud)?
2. Kui poliitilise välireklaami keeldu ei tuleks kehtetuks tunnistada, siis kas lisaks mainitud keelule tuleks kehtestada valimiskulude ülempiir või mõni muu vahend, pidades silmas keelu kehtestamise eesmärkide efektiivsemat saavutamist?
3. Kas ja milliseid samme kaalub erakond/komisjon poliitilise välireklaami keeluga seonduvaid teemadel?

Kui võimalik, palun vastuseid hiljemalt 10.aprilliks 2016. Magistritöö valmib 2.maiks, soovi korral jagan valmis tööd ka Teiega.

Lugupidamisega,

Liisa Ojangu

Tartu Ülikooli Õigusteaduskonna magistrant

Lisa 2 – Sotsiaaldemokraatliku Erakonna 10.03.2016 e-kirja teel saadetud vastus 09.03.2016 pöördumisele

10. märts 2016 13:20 kirjutas Monika Maljukov <monika.maljukov@sotsdem.ee>:

Tere!

Saadan Teile Sotsiaaldemokraatliku erakonna vastused esitatud küsimustele.

2014. aastal algatasime Riigikogus erakonnaseaduse § 121 täiendamise seaduse eelnõu, mida Riigikogu seadusena vastu ei võtnud.

Eelnõu kohaselt keelatakse erakondadel teha reklaamikulusid rohkem kui 500 000 euro eest kalendriaastas.

Sotsiaaldemokraatliku erakonna 2015.a Riigikogu valimiste programmis oli samuti sees erakonna reklaamikulude ülempiir. Ülempiiri kehtestamisega sõltuks valimistulemus rohkem ideedest kui erakondade rahalistest võimalustest.

Manusest leiate seletuskirja erakonnaseaduse § 121 täiendamise seadus eelnõu juurde.

Edu lõputöö kirjutamisel.

Monika Maljukov
Sekretär-juhiabi
Sotsiaaldemokraatlik Erakond

E-mail: monika.maljukov@sotsdem.ee

Telefon: 6116040; 513 5430

Lisa 3 – Eesti Vabaerakonna 10.03.2016 e-kirja teel saadetud vastus 09.03.2016 saadetud pöördumisele

Lp. Liisa Ojangu,

mina küll ei ole see õige isik, kes oskaks teie küsimustele, sellisel kujul nagu te neid esitate, vastuseid anda.

Minu mälus ja teadvuses on ainult üks periood, kui seda asja arutati ja otsustati. See oli väga ammu, ilmselt VII riigikogu ajal (1992 – 1995), kui kehtestati valimisseadused, mis põhijoontes kehtivad praeguseni. Siis tehti ka poliitilised otsused, et esiteks: valimisjaoskondades ei tohi olla sellist reklaami, mis võiks kallutada hääletama minejat ühe või teise nimekirja poolt või vastu – see iseenesest on triviaalne ja vist ülemaailmne nõue; ja teiseks – et sellist reklaami ei tohiks olla ka teedel ja tänavatel, mida mööda valijad valimisjaoskondadesse kulgevad. (See oli ajastu, kus e-hääletamine ei olnud veel leiutatud.) See põhimõte viis praktikani, et valimisreklaami ülespanijad on kohustatud selle enne viimast valimise päeva ise maha võtma. Nagu ma aru saan, on see nüüd Eesti ühiskonnas üldiselt aktsepteeritud. Kui ma ise tahaks saada kõige selle kohta täpsemat teavet, siis ma pöörduksin omaaegse RK liikme Liia Hänni poole või praeguse RK liikme Mart Nuti poole, sest oletan, et nende teadmised ja mälestused on kõige usaldusväärsemad.

Järgmisena küsiksin Vabaerakonna esimehe Andres Herkeli käest. 2003. a. riigikogu valimise eel oli välireklaami täis pindu nii suuri ja nii palju, et see ületas suure hulga eestlaste hea maitse piiri, ka maailma teiste maadega võrdluses oli nõ. „vint üle keeratud“. Herkel ja teda toetavad RK liikmed tegid aastate jooksul mitmesuguseid ettepanekuid taolise reklaami mahtusid vähendada. Sellel kõigel ei olnud eriti märgatavaid tulemusi, aga mina nende võitluste üksikasju ja tulemusi ei tea.

Järgmistel aastatel on selle reklaamiliigi maht vähehaaval vähenenud. Olulisemateks on kujunenud telereklaamid ja internetireklaamid. Erakondade reklaamiraha on suuresti liikunud sinna suunas. Nii et tegelikult te uurite üsna arhailist ja väheolulist alateemat.

Ma ei ole teadlik, kas vabaerakonna mingites programmpaberites on midagi öeldud selle välireklaami kohta. Oleks üsna hea, kui ei oleks. Ja et vabaerakond tegeleks selle asemel olulisemate ja tähtsamate asjadega.

Vabaerakonna saadikud ei ole teinud selles valdkonnas mingisuguseid algatusi ja ma loodan ka, et ei teegi. Kui ma midagi ei ole hoopis kahe silma vahele jätnud., siis ei ole praegu riigikogus menetluses absoluutselt mitte midagi, mis kuidagi selle teemaga haakuks.

Kogu selle reklaami ajaloo nael oli keskerakonna „K-kohukese“ reklaam. Ei mäleta, mis aastal. Kui te sellest ei ole kuulnud, siis selgituseks, et see oli poliitiline reklaam, mis oli vormistatud justkui uue toiduaine liigi, kohukese reklaamina. See oli ühest küljest skandaal, mille sisuks oli seaduskuulekusele vilistamine. Teisest küljest andis see tunnistuse, et selles valdkonnas on keelud üsna mõttetud, kuna nendest on võimalik tahtmise korral mööda hiilida.

Teie teine teema, mida te puudutate, küsimus valimiskuludele ülempiiri seadmisest. See on nii sisuliselt kui poliitiliselt aktuaalne küsimus ja võib olla kindel, et sellesisuliste piirangute tegemise katseid lähiaastatel tuleb. Kui ma ei eksi, siis on see idee sees ühes praegu menetluses olevas EKRE eelnõus, mis on aga pandud nõ. kalevi alla.

On riike, kus niisugused keelud on kehtestatud. Näiteks meie naaber Läti. Millised on sealsed kogemused, seda ma kahjuks ei tea.

Taolise keelamise idee puudused on selles, et tuleks luua nende monitoorimise ja kontrollimise tõhus mehhanism. Ja vähemalt osalt on niisugusest keelust võimalik üsna lihtsalt mööda hiilida, näiteks võtta massiliselt kasutusele eraisikute reklaami- või reklaamilaadse tegevuse vorme.

Peamine häda selle ideega seisneb aga selles, et ei ole ette näha võimalust, et niisugune keeld saaks enda taha riigikogus häälteenamuse.

Minu arusaamine on, et vabaerakonna analüüsi põhjal on kõige tähtsamaks küsimuseks erakondade riikliku ebavõrdse ja ülerahastamise nähtused. Aga me võime ka kellegi teise võitlust mingi ülempiiri seadmise eest ju toetada

Lisamärkus oleks mul selline, et oleks hea, kui te ei räägiks riigikogu seisukohtadest, või et „Riigikogu tões“ vms. Selles mõttes erineb riigikogu igasugustest muudest asutustest. Riigikogu teeb oma otsuseid hääletamisega. Ta ei anna ja ei saagi anda selgitusi, mis oli üks või teine häälteenamus. Ükskõik kelle tõlgendus või seletus on ikkagi vaid selle tõlgendaja või seletaja oma.

Riigikogust ei saa rääkida ka abstraktselt, vaid ainult selle konkreetsetest koosseisudest. Praegu on XIII koosseis.

Lugupidamisega

Jüri Adams

Lisa 4 – Riigikogu Põhiseaduskomisjoni 07.04.2016 e-kirja teel saadetud vastus nr 1-6/16-38/2 09.03.2016 pöördumisele

Liisa Ojangu
liisaojangu@gmail.com

Teie 09.03.2016

Meie 07.04.2016 nr 1-6/16-38/2

Poliitilise välireklaami keelust

Lugupeetud Liisa Ojangu

Täna Teid põhiseaduskomisjonile saadetud pöördumise eest, milles soovite vastuseid poliitilise välireklaami keeldu puudutavatele küsimustele.

Vastuseks Teie kirjale märgin, et lisaks Teie poolt viidatud seaduseelnõudele arutas Riigikogu XII koosseis poliitilise välireklaami reguleerimise küsimusi kolme eelnõu raames:

- 1) Riigikogu liikme Valdo Randpere 25.09.2013 algatatud erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu 497 SE (esialgse pealkirjaga kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu);
- 2) Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni 19.02.2014 algatatud erakonnaseaduse § 12¹ täiendamise seaduse eelnõu 598 SE;

Need eelnõud langesid menetlusest välja Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega.

- 3) Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon 08.05.2014 algatatud Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 666 SE – lükati esimesel lugemisel tagasi

Nende eelnõude arutelusid kajastavate Riigikogu täiskogu istungite stenogrammide ja põhiseaduskomisjoni istungite protokollidega saate tutvuda Riigikogu veebilehel. Niisamuti on Teil võimalik tutvuda Riigikogu fraktsioonide, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu arvamustega eelnõus 497 SE väljapakutud lahendustele.

Samas küsimuses algatas 15.01.2015 eelnõu ka Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon (Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 837 SE), mis aga komisjoni ega täiskogu aruteludeni ei jõudnud.

Eelnõu 497 SE arutelude raames kaalus põhiseaduskomisjon näiteks võimalust asendada Riigikogu valimise seaduses sätestatud poliitilise välireklaami absoluutne keeld aktiivse valimisagitatsiooni ajal välireklaami suuruse piirangutega, nähes poliitiliseks välireklaamiks kasutatavale logole, muule eraldusmärgile või programmi reklaamile ette maksimaalne lubatud suuruse. Samuti kaaluti võimalust sätestada Riigikogu valimise seaduses, et poliitilist

välireklaami ei või rahastada avalikest vahenditest, välja arvatud erakonnaseaduse alusel erakondadele makstavatest riigieelarvelistest vahenditest. Kuivõrd leiti, et üksikasjalikuregulatsiooni väljatöötamine välireklaami keelu osas on keeruline, leiti ka, et ei peaks muutma mitte olemasolevat regulatsiooni, vaid jätta õiguspraktika erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ja kohtute kujundada (põhiseaduskomisjoni istungi protokoll 23.09.2014).

Komisjoni aruteludest nähtub, et arvamused välireklaami piirangute osas olid väga erinevad ning konsensuseni selles küsimuses ei jõutud.

Välireklaamiga seonduvaid probleeme käsitles ka Riigikontroll oma auditiaruandes Riigikogule „[Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades](#)“ ([link aruandele](#)) ning arutati erakondade rahastamise järelevalve komisjoni konverentsil

6. aprillil 2016, mis on järelvaadatav veebiaadressil:

https://www.youtube.com/watch?v=KsbV_IsZJP
[o.](#)

Käesoleval hetkel ei ole Riigikogu menetluses eelnõu, mis näeks ette aktiivse valimisagitatsiooni perioodi puudutava poliitilise välireklaami keelu kehtetuks tunnistamist või selle keelu muutmist ega ka valimiskuludele ülempiiri seadmist. Antud küsimuses puudub hetkel poliitiline konsensus.

Lõpetuseks märgin, et Teie magistritöös pakutavad lahendused on kindlasti kasulikud põhiseaduskomisjonile tema töös, mistõttu olen tänulik, kui neid meiega jagate.

Lugupidamisega

(allkirjastatud
digitaalselt)

Kalle Laanet

Põhiseaduskomisjoni esimees

Pille Naar

631 6441, pille.naar@riigikogu.ee

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Liisa Ojangu,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
AUSA POLIITILISE KONKURENTSI TAGAMINE POLIITILISE REKLAAMI
PIIRAMISE KAUDU,

mille juhendaja on Liina Lust,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
 3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2016.**