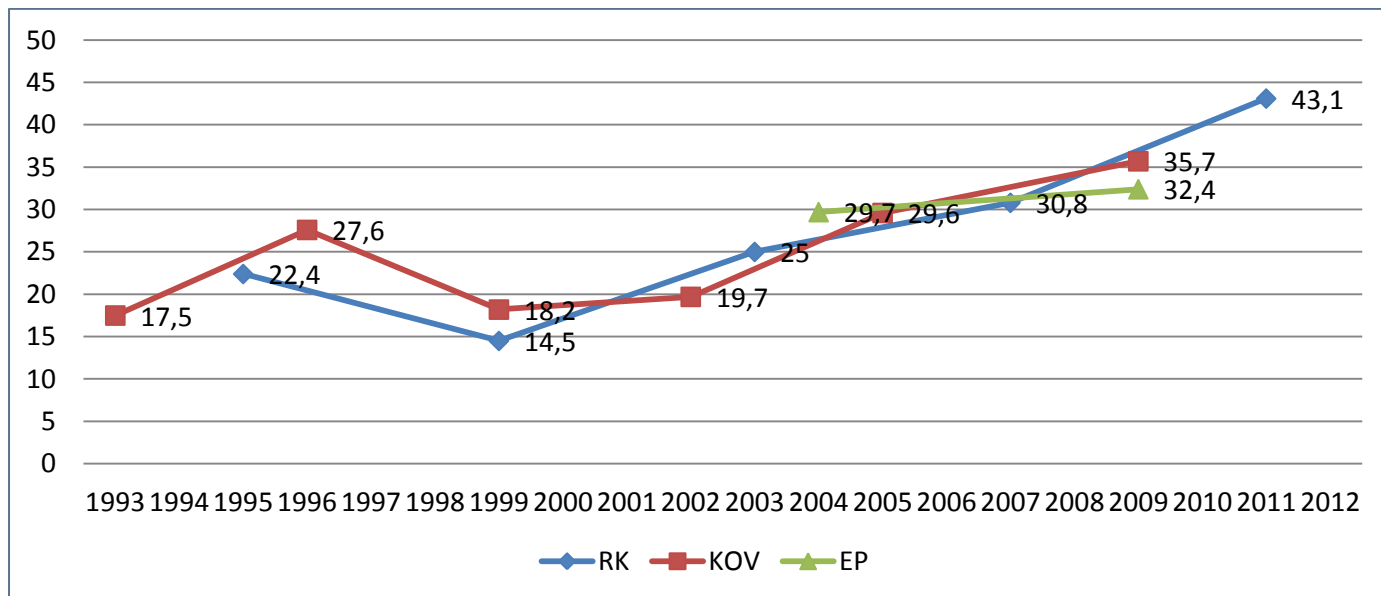


Valimisagitatsiooni piirangud valimispäeval Eestis ja teistes Euroopa riikides

Pärast 2011. a Riigikogu valimisi moodustas Riigikogu põhiseaduskomisjon 9. juunil 2011. a elektroonilise hääletamise arendamise töörühma. Komisjon kiitis novembris heaks töörühma aruande, milles esitati 13 toetust leidnud ning viis toetust mitte leidnud olulisemat ettepanekut ning soovitas alustada valimisseaduste muutmise seaduse eelnõu koostamist. Üks ettepanek juhib tähelepanu asjaolule, et lähtuvalt valimiste ühetaolisuse printsiibist peaks valijad olema hääletamise ajal võimalikult võrdsetes tingimustes, mis tähendab, et valimiskampaania reeglid peaksid olema valimisperioodi vältel võimalikult ühesugused. Nimetatud ettepanekus käsitletakse lähemalt aktiivse valimisagitatsiooni lubamist valimispäeval.

Kuna üha enam valijaid osalevad eelhääletusel ja teevad oma valiku elektroonilisel teel enne valimispäeva (vt ka joonis 1), st ajal, kui agitatsiooni keeld puudub, tegi põhiseaduskomisjon eelnõus (186 SE) ettepaneku kaotada igasuguse agitatsiooni keeld valimispäeval, jättes aga endiselt kehtima agitatsioonikeelu valimisjaoskondades. Eelnõus ei nähta ette muudatusi poliitilise välireklaami keelu regulatsioonis.

Joonis 1. Eelhääletanute osakaal hääletanutest valimistel Eestis, 1993–2011



Valitsus on teinud ettepaneku nimetatud muudatust mitte toetada, kuna valimispäeval on (aktiivne) valimisagitatsioon olnud jooksvalt keelatud ning sellest on saanud osa Eesti valijale tajutavast valimistavast. Justiitsministeeriumi koostatud vastuses viidatakse vajadusele tagada valijale hääle andmiseks valimispäeval neutraalne keskkond, kus teda ei proovita viimastel hetkedel mõjutada ega ümber veenda.

Samuti vaidlustab Justiitsministeerium eelnõu seletuskirja mõjude osas välja toodud väite, et agitatsiooni piirangu kaotamine valimispäeval lihtsustab valimiskampaania läbiviimise korda ja vähendab politsei töökoormust. Ministeeriumi arvates tuleks mõjude osas täiendavalt hinnata, millised on väljundid politsei tegevusele ning samuti esile tuua, kas seeläbi kaasnevad politseile, teistele asutustele või isikutele täiendavad kohustused. Samuti tuleks hinnata valimisagitatsiooni piirangu ära kaotamise mõjusid nii valijaskonnale kui ka kandidaatidele ning arvestada ka asjaolu, et aktiivse agitatsiooni läbiviimisel valimispäeval peavad pädevad asutused tagama agitatsioonile esitatavate nõuete järgimise.

Valimisagitatsiooni lubatavuse küsimus valimispäeval on senini peamiselt keskendunud teemale, mida nimetada aktiivseks või passiivseks agitatsiooniks. Ükski ülalnimetatud seadus ei määratle täpsemalt, milliseid kampaaniategevusi nimetakse aktiivseks valimisagitatsiooniks. Vastav küsimus ei tõusetunud ka eelnõude menetlemisel Riigikogu täiskogu istungitel.

Jaan Sootaki ja Priit Pikamäe koostatud karistusseadustiku kommenteeritud väljaande (Juura, 2009) lehekülgedel 447-455 käsitletakse süütegusid valimisvabaduse vastu. Peatüki autor Jaanus Tehver kommenteerib ebaseaduslikku agitatsiooni (§ 168), mis valimise või rahvahääletuse päeval kahjustab valimisvabadust seeläbi, et valijat püütakse mõjutada vahetult enne hääletamist, mis omakorda võib moonutada isiku tegelikku tahet, kuna suunab hääletamist kõige rohkem. Selle kohaselt seisnevad vaadeldava süüteo koosseisu objektiivsed tunnused aktiivses agitatsioonis valimise või rahvahääletuse päeval tegevustes, mis on suunatud teatava kandidaadi, erakonna, huvigrupi või idee propageerimisele (nt kihutuskõnede pidamine, agitatsioon televisioonis või raadios, samuti plakatite või lendlehtede vms levitamine). Kommentaar võtab aluseks Riigikohtu kassatsiooniotsuse Arne Otteri kohtuasjas. Riigikohus asus kaasuses seisukohale, et üks määrava tähtsusega küsimusi peitus mõiste "aktiivne agitatsioon" tähenduses:

Määrava tähtsusega on siinkohal küsimus, mida tähendab mõiste "aktiivne agitatsioon". Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ega nende seaduste seletuskirjad ei sisusta mõistet "aktiivne agitatsioon". Seega tuleb lähtuda agitatsiooni mõiste üldkeelelisest tähendusest. Õigekeelsuse sõnaraamatu kohaselt on agitatsioon rahva (poliitiline) mõjustamine, kihutustöö, veenmine, selgitustöö. Aktiivset ja passiivset agitatsiooni aitab eristada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu seletuskirjas öeldu: "Eelnõu järgi lubatakse passiivset agitatsiooni (teated, plakatid, sildid jms reklaam) ka valimispäeval." See tähendab, et passiivse agitatsiooni all tuleb mõista plakatite vmt meediumi abil toimuvat agitatsiooni, aktiivne on aga agitatsioon, mis nõuab isiku aktiivset tegevust. Seega iseloomustab agitatsiooni selle mõiste tavaliselt suunatus enam kui ühele isikule. Ka passiivse agitatsiooni puhul võib rääkida suunatusest mitmetele isikutele – paigutatakse ju valimisplakatid kohtadesse, kus neid võivad näha võimalikult paljud inimesed. Sellest tulenevalt leiab kriminaalkolleegium, et ka aktiivne agitatsioon eeldab pöördumist enam kui ühe inimese poole. Kuna Arne Otter pöördus vaid ühe isiku poole, ei vasta talle süüks pandav tegu KarS § 168 lg 1 tunnustele ning tema suhtes tuleb menetlus lõpetada VTMS § 29 lg 1 p 1 alusel.

Karistusseadustiku kommentaarides viidatakse veel Tallinna Ringkonnakohtu 2006. a otsusele kaasuses, kus Põhja Politseiprefektuur oli koostanud väärteprotokolli selle kohta, et ühe Tallinna kaupluse kassade juures esitati erakond Res Publica kohta reklaami televiisori vahendusel avalikus kohas kohalike omavalitsuste volikogu valimise päeval.¹ Kohus nentis otsuses, et passiivse agitatsiooniga on tegemist ka juhul, kui agitatsioonimaterjal kujutab endast liikuvat telepilti, mis on aga salvestatud enne valimise või rahvahääletuse päeva ning mida esitatakse enne valimise või rahvahääletuse päeva avalikku kohta üles pandud reklaamistendi koosseisu kuuluva videoekraani vahendusel. Üksnes asjaolu, et reklaami esitatakse liikuva telepildina, ei muuda seda aktiivseks agitatsiooniks.

Valimispäeva agitatsioonikeelul ei ole erialakirjanduses ühtset ja laialt tunnustatud terminit, läbisegi kasutatakse väljendeid: *campaign silence* või *election silence*². Seda käsitatakse kui ühiskonnale vajalikku nn mahajahtumismomenti, kus valijal on valimise päeval võimalik teha võimalikult kaalutletud ja läbimõeldud otsus, mida ei mõjuta vahetu agressiivne valimiskampaania.

ELi riikides on seaduse jõul valimisagitatsioon valimispäeval ühel või teisel viisil keelatud 13 riigis³ (vt tabel 1). Keeldu ei ole seadustes kehtestatud Saksamaal, Austrias, Rootsis, Taanis, Soomes, Tšehhis, Iirimaa ja Ühendkuningriigis. Ka Läti parlamendivalimiste seaduses vastavat keeldu ei ole. Slovakkias pole agitatsioonikeeldu valimispäeval kehtestatud parlamendivalimistel, kuid piirang kehtib kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel. ELi riikide lõikes puuduvad autoril viimased andmed Hollandi, Kreeka, Malta, Luksemburgi ja Rumeenia kohta.

¹ <http://www.kohus.ee/kohtulahendid/temp/4-05-604.pdf>

² <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408090>

³ European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) päring nr 1225 (2009) „Moratorium on political campaign“

Tabel 1. Valimisagitatsiooni keelustamine valimispäeval ELi riikides

Riik	Agitatsiooni keeld		Kestus	Karistus	Märkused
	PA	KOV			
Belgia	✓	✓	Alates 22.00 valimistele eelneval päeval kuni valimisjaoskondade sulgemiseni	8 kuni 14 päeva vangistust ja/või trahv 143-1 100 EUR	
Bulgaaria	✓		Alates 12 h enne valimispäeva kuni kella 20.00 valimispäeval	Trahv või vangistus	
Hispaania	✓	✓	Alates 00.00 valimiseelsest päevast		
Itaalia	✓	✓	Alates 00.00 valimiseelsest päevast	Trahv 103-1 033 EUR	
Leedu	✓	✓	Alates 30 h enne valimispäeva	Trahv füüsilisele isikule 500-1 000 litti, kampaaniajuhile 10 000-50 000 litti	Valimispäeval on lubatud passiivne agitatsioon, kui plakatid või visuaalne reklaam on olnud üleval samal kohal 48 h enne valimispäeva
Küpros	✓	✓	Alates 24 h enne valimispäeva	Rahatrahv või vanglakaristus kuni 6 kuud	
Poola	✓	✓	Alates 24 h enne valimispäeva	Rahatrahv	Valimispäeval on lubatud passiivne agitatsioon, kui plakatid või visuaalne reklaam on olnud üleval samal kohal 48 h enne valimispäeva algust
Portugal	✓	✓		Rahatrahv	
Prantsusmaa	✓	✓	Alates 00.00 valimispäevale eelneval päevast	Trahv kuni 3 500 EUR	
Sloveenia	✓	✓	Alates 00.00 valimispäevale eelneval päevast kuni 00.00 valimispäeval	Trahv kuni 1 000 EUR juriidilisele isikule või 300 EUR füüsilisele isikule	Keelatud nii passiivne kui aktiivne agitatsioon
Slovakkia		✓	48 h enne valimispäeva kuni 00.00 valimispäeval	Trahv; meediaettevõtet saab karistada litsentsi äravõtmisega	Keeld kehtib EP ja KOV valimistel
Ungari	✓	✓	Alates valimispäeva eelsest keskööst kuni kella 19.00-ni valimispäeval, kokku 43 tundi	Sanktsioonid puuduvad, äärmuslikul juhul võib keskvalimiskomisjon välja kuulutada kordusvalimised	Valimisseaduses on välja toodud detailne loetelu kampaaniategevustest, mis on keeluperioodil keelatud

Saksamaa Bundestagi ja Landtagi valimised on Saksa põhiseaduse kohaselt vabad ning valimisreklaami algusele ja kestusele ega viisile seadusjärgseid piiranguid ei ole. Seetõttu ei tunne Saksa õigus täielikku valimisreklaami ja -kampaania piirangut liidu või liidumaade rahvaesinduste valimiste ajal või enne valimisi. „Vaba valimine“ põhiseaduse § 38 lõike 1 punkti 1 mõttes tähendab aga ka seda, et vabadus suvalisel moel hääletamist reklaamida leiab oma piiri valija otsustusvabaduses, mida ei tohi rikkuda. Seetõttu kaitstakse valijaid nii Bundestagi kui ka Landtagi valimistel nende valimisõiguse lubamatu rikkumise vältimiseks sel moel, et valimispropaganda ja allkirjade kogumine valimisjaoskondade vahetus läheduses on keelatud. Samadel põhjustel keelavad valimisseadused üleriigiliselt ja liidumaades avalikustada valijaküsitluste tulemusi hääletamiskäitumise kohta enne valimisjaoskondade sulgemist. Rikkumisi selle keelu vastu karistatakse osaliselt väärteona.

Kuigi ka **Skandinaavia** riikides ja **Ühendkuningriigis** ei kehtesta seadused agitatsioonikeeldu valimispäeval, on neis riikides pikka aega kehtinud parteidevaheline kokkulepe, et valimispäeval aktiivset kampaaniat ei tehta. **Rootsi** puhul tuleb märkida, et 2006. a otsustas valitsev moderaatide erakond parlamendivalimistel nn vaikivat kokkulepet murda ning tegi valijate seas aktiivset kampaaniat veel valimispäeval, pälvides sellega sotsiaaldemokraatide meelepaha⁴. **Soomes** on kokkulepe kehtinud parlamendivalimiste ajal, kuid nt viimastel presidendivalimistel kasutasid kõik kandidaadid ja nende valimismeeskonnad valimispäeva aktiivselt viimaste häälte püüdmiseks.

Kindlasti tuleb silmas pidada, et ka neis riikides, kus seadus ei keela valimisagitatsiooni valimispäeval, kehtivad piirangud sellele, kus võib kampaaniat või kampaaniategevusi läbi viia – pea kõikides riikides on keelatud mistahes valimisagitatsioon valimisjaoskonnas ja selle ruumides. Valimispäeval aktiivset kampaaniategevust lubavate riikide kogemused näitavad sageli aktiivse kampaaniategevuse (lendlehtede jagamine, kandidaadi kätlemine potentsiaalsete valijatega, kampaaniatelkide ülesseadmise) kandumist valimisjaoskondade lähedusse. Seetõttu on mitmetes riikides, kus valimisagitatsioon ja kampaaniategevused ei ole valimispäeval keelatud, peetud mõistlikuks mitte piirduda vaid agitatsioonikeeluga valimisjaoskonna ruumides, vaid kehtestada ka valimisjaoskonna ümber teatud perimeeter, kus agitatsioon on keelatud (nt **Rootsis** 200 ja **Austrias** 30 meetrit).

Valimisagitatsiooni keeldu valimispäeval on peetud eelkõige uute Ida-Euroopa ja Ladina-Ameerika demokraatlike riikide fenomeniks (valimispäeval on kampaaniategevus keelatud pea kõikides demokraatlikes Ladina-Ameerika riikides). Peamiseks põhjuseks soov tagada kõikidele osapooltele – parteidele ja kandidaatidele – võrdsed võimalused⁵ ning juba eelpool viidatud soov säilitada valijale otsuse tegemiseks vajalik neutraalne keskkond.⁶

Aktiivsel agitatsioonil valimispäeval võib tasavärgise valimisvõitluse korral olla mõju valimistulemusele, mis on eeldatavalt suurem, kui valimisaktiivsus on madal (sageli märk valija otsustamatusest) ning tegemist on väikeste ringkondadega (nt kohalikud valimised). Aktiivne tänavakampaania (lendlehtede jagamine, uksele-uksele kampaania) on Eestis võrreldes Lääne demokraatidega olnud siiani suhteliselt tagasihoidlik. Parteid ja kandidaadid on panustanud rohkem tele-, raadio- ja internetireklaamile. Kuid parteiliikmete arvu suurenemine, mis annab parteidele võimaluse kampaania käigus kasutada rohkem inimressurssi, ning kampaaniakulude kokkuhoiuvajadus kasvatavad suure tõenäosusega tänavakampaania osakaalu.

Kindlasti on üks oluline faktor ka uute tehnoloogiate kasutamine. Võib tekkida küsimus, kas näiteks massiline MMSide ja videosõnumite saatmine valimispäeval, mis kutsub otseselt üles eelistama teatud kandidaati, on liigitatav aktiivseks või passiivseks kampaaniaks.

Riho Kangur
nõunik
tel 6643

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.

⁴ <http://www.thelocal.se/article.php?ID=4924&date=20060917>

⁵ Lange, Yasha. „Media and Elections. Handbook“, Council of Europe, 1999

⁶ <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408090>