



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Euroopa Inimõiguste Kohus väljendusvabadusest *Karácsony jt vs Ungari* näitel

Nr. 7

10.04.2017

Väljendusvabadus¹ on demokraatliku ühiskonna üks põhiväärtusi. Euroopas on väljendusvabaduse doktriini peamiseks aluseks Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK, ka *konventsioon*) artikkel 10.² Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK), kes konventsiooni kohaldamise üle järelevalvet teostab, on loonud artikli 10 osas olulise tähtsusega pretsedendiõiguse. Käesolevas teemalehes tutvustatakse lugejale uuemat poliitilise väljendusvabadusega seotud praktikat – EIKi suurkoja 17.05.2016 otsust *Karácsony jt vs Ungari*.³ Kohtuotsuse keskmes on küsimus rahvasaadikute väljendusvabadusest parlamendis.

EIÕK artikkel 10

EIÕK artikli 10 järgi on igaühel õigus vabalt ja ilma võimude sekkumiseta väljendada nii mõtteid kui ka saada teavet. See tähendab, et väljendusvabadus ei piirdu üksnes kontrollitava faktilise teabe esitamisega, vaid see laieneb ka arvamuste, ideede, veendumuste, kriitika ja hinnangute väljendamisega.⁴ EIK on kirjeldanud väljendusvabadust kui demokraatliku ühiskonna vundamenti ja iga üksikisiku arengu ühte põhitingimust.⁵ Artiklit 10 kohaldatakse mitte üksnes teabe või ideede suhtes, mida võetakse vastu soosivalt või mida ei peeta solvavateks või millesse suhtutakse ükskõikselt, vaid ka sellise teabe ja selliste ideede suhtes, mis on solvavad, šokeerivad või häirivad. Seda nõuab pluralism, sallivus ja eelarvamusteta mõttelaad, ilma milleta ei oleks demokraatlikku ühiskonda.⁶

Oluline on meeles pidada, et väljendusvabadus ei ole siiski piiramatult. Riigil on võimalik väljendusvabadusele piire seada, et kaitsta üldsuse huve (riigi julgeolek, territoriaalne

¹ Eestikeelses erialakirjanduses kasutatakse ka mõistet „sõnavabadus“. „Sõnavabadus“ on ajalooliselt kujunenud mõiste, mis on keeleliselt ja sisult kitsam kui selle saksakeelne vaste „*Freiheit der Meinungsäußerung*“, ingliskeelne vaste „*freedom of expression*“ ja prantsuskeelne vaste „*liberté d'expression*“. Seega on õigem kasutada üldmõistet „väljendusvabadus“. Vt ka Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 457.

² Artikkel 10. Sõnavabadus

„1. Igaühel on õigus sõnavabadusele. See õigus kätkeb vabadust oma arvamusele ning vabadust saada ja levitada teavet ja mõtteid ilma ametivõimude sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest. Käesolev artikkel ei takista riikidel nõuda radio-, televisiooni või filmitettevõteltel tegevuslubasid.

2. Kuna nende vabaduste kasutamise kaasaegsed kohustused ja vastutus, võidakse selle kohta seaduses ette näha formaalsusi, tingimusi, piiranguid või karistusi, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste maine või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks.“

³ *Karácsony jt vs Ungari*, EIK suurkoja otsuse aluseks on avaldused nr 42461/13 ja 44357/13 EIK tuvastas mõlemas kaebuses konventsiooni artikli 10 rikkumise. EIK võttis 2015. a Ungari valitsuse palvel asja suurkoja menetlusse.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 457 jj.

⁵ *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, punkt 100. Vt ka *Handyside vs. Ühendkuningriik*.

⁶ *Delfi AS vs. Eesti*, punkt 131.

terviklikkus, ühiskondlik turvalisus, korratuste ja kuritegude ärahoidmine, tervise ja kõlbluse kaitse). Samuti tuleb väljendusvabaduse puhul arvestada teiste isikute vabaduste kaitsega (isiku maine või õiguste kaitse, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimine). Ka õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamine vajab teatud juhtudel väljendusvabaduse kitsendamist.⁷ Nimetatud loetelu ei ole lõplikult ammendav. Siinkohal on vajalik märkida, et mistahes kitsenduse tegemiseks peab see olema seadusega ette nähtud, ja piirang peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik.⁸ Teisisõnu, väljendusvabaduse doktriin tugineb õiguspärasuse ja demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse testile. See tähendab, et kui EIK tuvastab avaliku võimu sekkumise väljendusvabadusse, peab see sekkumine vastama EIÕK artikli 10 lõikes 2 sätestatud eranditele: olema sätestatud seaduses, omama legitiimset eesmärki ja olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik. Vastasel juhul on tegemist artikli 10 rikkumisega.⁹

Omadussõna „vajalik” artikli 10 lõike 2 tähenduses osutab tungivale ühiskondlikule vajadusele. Tungiva ühiskondliku vajaduse kvalifitseerimine on fakti ja asjaolude küsimus.¹⁰ Mida olulisem ühiskonnale ja mida suuremat hulka inimesi puudutav on küsimus ning mida teravam arutelu selle ümber, seda avaram on väljendusvabadus ning kõrgem sellesse sekkumislävi.¹¹

Üks nõue, mis tuleneb väljendist „seadusega ette nähtud”, on ettenähtavus. Normi ei saa käsitleda seadusena artikli 10 lõike 2 tähenduses, kui see ei ole sõnastatud piisavalt täpselt, et võimaldada isikul oma käitumist kohandada. Isikul peab olema võimalik konkreetses olukorras piisaval määral näha ette tagajärgi, mis võivad teatud käitumisele järgneda.¹²

Väljendusvabaduse kaitset puudutavates küsimustes tuleb alati lähtuda konkreetsest kaasusest, kuna väljenduse viise ja vorme on lugematul hulgal. Väljendusvabaduse hindamisel tuleb arvestada seega eneseväljenduse olemust (poliitiline, äri- või kunstiline), eneseväljenduse edastamise kanalit ja sihtgruppi, kellele on väljendus suunatud.¹³ EIK on seisukohal, et erinevates elu valdkondades on väljendusvabaduse määr erinev – kõige avaram väljendusvabaduse määr kehtib poliitilist ja avalikku elu puudutavate teemade suhtes, kõige kitsam on see eraelu osas.

Poliitiline väljendusvabadus

Parlamendisaadikul peab oma mandaadi teostamiseks olema võimalik esitada ettepanekuid, arvamusi ja hinnanguid, sealhulgas kriitikat valitsuse suunal. EIKi praktika kohaselt hõlmab poliitiline väljendusvabadus kui demokraatliku ühiskonna õitsenguga seotud eesmärkide saavutamise esmane vahend valimiste ajal ja parlamendis tehtud avaldusi. Võttes arvesse parlamendisaadikute rolli demokraatias, peavad mõjuvad põhjused, mis õigustavad nende väljendusvabaduse piiramist, olema kaalukamad kui põhjused, millele tavaliselt tuginetakse. EIK on seisukohal, et kriitika piirid, mida tehakse näiteks poliitiku ja valitsuse suhtes, peavad olema

⁷ F. Kübler. *Medien, Menschenrechte und Demokratie: das Recht der Massenkommunikation*, Heidelberg, 2008, 77.

⁸ Peamised põhimõtted seoses sellega, kas sõnavabadusse sekkumine on „demokraatlikus ühiskonnas vajalik”, on EIKi praktikas välja kujunenud ja need on kokku võetud alljärgnevalt (vt *Hertel vs. Šveits*, punkt 46, *Steel ja Morris vs. Ühendkuningriik*, punkt 87, *Mouvement raëlien Suisse vs. Šveits*, punkt 48; ning *Animal Defenders International vs. Ühendkuningriik*, punkt 100).

⁹ E. Allas. Süütuse Presumptioon ja meedia. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2013, lk 39. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/30574/allas_elis.pdf.

¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 464.

¹¹ Vastava vajaduse olemasolu hindamisel on lepinguosalistel teatud kaalutlusruum, kuid see käib käsikäes EIKi järelevalvaga. EIKil on pädevus teha lõplik otsus selle kohta, kas piirang on kooskõlas artikli 10 alusel kaitstava sõnavabadusega. Oma järelevalvepädevust teostades ei asenda EIK pädevaid riigisiseseid kohtuid, vaid pigem vaatab artikli 10 alusel üle riigisiseste kohtute otsused.

¹² Vt *Lindon, Otchakovsky-Laurens ja July vs. Prantsusmaa* punkt 41, *Cantoni vs. Prantsusmaa*, punkt 35, ning *Chauvy jt vs. Prantsusmaa*, punktid 41–45.

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, lk 482.

paindlikumad kui üksikisiku puhul.¹⁴ Oluline on meeles pidada, et poliitiliste avalduste tegemise vabadus ei ole absoluutne,¹⁵ kuna vastasel juhul võib laimamine ja solvamine muutuda poliitilise arutelu osaks.

Juba oma *Castells vs. Hispaania* lahendis¹⁶ toonitas EIK, et väljendusvabadus on üksikisikule väga oluline, ent eriti tähtis on see rahvaesindajale, kuna parlamendiliige esindab oma valijaskonda ja kaitseb nende huve. Ka väljendusvabadusest tuletatud ajakirjandusvabadus on avalikkusele üks parimaid võimalusi, kuidas poliitikute hoiakutest ja ideedest teada saada. Poliitikutel on ajakirjanduse kaudu võimalus üldsusele erilist huvi pakkuvate küsimuste üle mõtiskleda ja märkuseid esitada. Niimoodi on igaühel võimalik osaleda vabas poliitilises väitluses. Üldise huviga seotud küsimuste osas tehtud arvamusel on EIK oma praktikas võrdsustanud poliitilise aruteluga.¹⁷ EIK on *expressis verbis* sätestanud, et üldise huvi valdkonda kuuluvad eelkõige riiklikud kulutused, riigi vara omastamine, ja korruptsioon poliitikute seas ning sotsiaalkindlustusvahendite kasutamise probleemid.¹⁸ *Karácsony jt vs Ungari* kaasuses olid kaebajateks neli Ungari kodanikku, kes olid Ungari parlamendi liikmed ja opositsiooniparteide esindajad. 2013. aasta aprillis sisenesid nad istungisaali plakatiga, mis süüdistas valitsuse juhtivparteid FIDESZ'i valetamises ja vargustes. Näiteks 2013. aasta mais toimunud tubakaseaduse muudatuse hääletamise ajal võtsid kaebajad välja plakati, mis süüdistas parlamendi enamust tegutsemises tubakamaffia huvides. Samuti kasutasid kaebajad istungil megafoni. Parlamendi spiikri ettepanekul võttis parlament hääletusel vastu otsuse, millega kaebajatele määrati rahatrahvid summades 170 kuni 600 eurot parlamendi töö häirimise eest. Kaebajatele ei antud võimalust oma seisukohti debatil väljendada. Kõnealusel ajal ei sätestanud parlamendi kodukord konkreetset menetlust, mille kaudu rahvaesindaja oleks saanud võimaluse esitada oma vastulause algatatud distsiplinaarmenetluse osas. Teisisõnu, kaebajatele kohaldati rahaline karistus ilma võimaluseta ennast kaitsta. Samuti ei kaalutud teiste vähem riivamate meetmete kasutamist parlamendisaadikute korrale kutsumiseks.¹⁹ Parlamendi spiikri otsuses viidatakse kaebajate tegevusele, ent otsuses ei selgitata, kuidas nende tegevus parlamendi tööd segas. Kaebajad märkisid EIKle tehtud avalduses, et määratud distsiplinaarkaristus rikub nende väljendusvabadust.

EIK nõustus Ungari valitsuse seisukohaga, et riivel oli seaduslik alus ning eesmärk, milleks oli seadusandja tegevuses korra tagamine.²⁰ Ent EIK ei nõustunud valitsuse vastuväitega riive vajalikkuse osas demokraatlikus ühiskonnas.²¹ Nimelt leidis Ungari valitsus, et kuivõrd parlamendi saadikuid kaitseb puutumatus, siis on nende sõnavabaduse kaitseala kitsam. EIK seevastu märkis, et parlamendis viiakse läbi olulisi poliitilisi arutelusid ja seetõttu tuleb parlamendi liikmetele tagada ka võimalus seisukohtade väljendamiseks ilma kitsendusteta.²² Veelgi enam, opositsiooniparteide esindajatele tuleb kindlustada võimalus oma seisukohtade väljendamiseks.²³ Lisaks sõnalistele aruteludele tuleb kaitsta ka avalikkusega suhtlemise teisi viise – näiteks istungitelt lahkumine, oma seisukohtade väljendamine informaalsetel jne.²⁴ EIK asus seisukohale, et kaebajate tegevus ei seganud parlamendi tööd oluliselt ja see tegevus ei lükanud edasi ka hääletust. EIKi arvates ei seadnud kaebajad kahtluse alla ka parlamendi autoriteeti. EIK arvates oli distsiplinaarkaristusel eelkõige poliitiline iseloom, millel oli külmutav mõju

¹⁴ *Oberschlick vs. Austria*, punkt 59.

¹⁵ *Castells vs. Hispaania*, punkt 46.

¹⁶ *Castells*'i lahendis 1992. aasta aprillis tuvastas kohus artikli 10 rikkumise. Kaebaja oli baski sõjaväelane ja Hispaania parlamendiliige, kes mõisteti siseriiklikult süüdi valitsuse solvamise eest artikli avaldamisega, milles parlamendi saadik süüdistas valitsust selles, et too toetab relvastatud gruppide rünnakuid baskidele.

¹⁷ *Thorgeir Thorgeirson vs. Island*, punkt 64.

¹⁸ *Eerikäinen jt vs. Soome*, punktid 66–68; *Flux vs. Moldova*, punkt 39; *Porubova vs. Venemaa*, punkt 43; *Bacanu ja R vs. Rumeenia*, punkt 91; *Karsai vs. Ungari*, punkt 29.

¹⁹ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 84.

²⁰ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 151.

²¹ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 130.

²² *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 140 jj.

²³ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 141.

²⁴ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 28, 148 jj.

opositsiooni arvamusvabadusele.²⁵ EIK analüüsis põhjalikult Ungari parlamendi kodukorra sätteid ning jõudis järeldusele, et koalitsiooni eestvedamisel oli viidud kodukorda sisse erinevaid meetmeid opositsiooni tegevuse kitsendamiseks.²⁶

EIK nõustus, et parlamendi autonoomia on väga oluline, ja parlamentidel on õigus kehtestada oma kodukorra reeglid, sealhulgas oma sisemine distsiplinaarmenetlus. Ent arvestada tuleb, et parlamendi autonoomia kõrval on parlamendis kesksel kohal ka väljendusvabadus. Parlament on demokraatlikus ühiskonnas unikaalne koht aruteluks, ja seega naudib väljendusvabadus seal kõrgendatud kaitset.²⁷

Eelnevat arvestades asus EIK seisukohale, et kaebajate väljendusvabaduse piiramiseks puudusid mõjuvad põhjused, ja EIKi suurkogu leidis asjas konventsiooni artikli 10 rikkumise. Tänapäeval on Ungari parlament kodukorda muutnud ja saadikule tagatakse komisjoni istungil ärakuulamisõigus tema vastu algatatud distsiplinaarasjas.²⁸

Triinu Põdramägi
nõunik

Kasutatud allikad

- Allas, E. Süütuse Presumptsioon ja meedia. Tartu Ülikool. Magistritöö, 2013. Kättesaadav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/30574/allas_elis.pdf.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
- Kübler, F. Medien, Menschenrechte und Demokratie: das Recht der Massenkommunikation, Heidelberg, 2008.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu 8. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas *Lingens vs. Austria*.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas *Oberschlick vs. Austria*.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. aprilli 1992. aasta otsus kohtuasjas *Castells vs. Hispaania*.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. juuni 2015. aasta otsus kohtuasjas *Delfi AS vs. Eesti*.
- Euroopa Inimõiguste Kohtu 17.05.2016. aasta otsus kohtuasjas *Karácsony jt vs Ungari*.

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.

²⁵ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 84.

²⁶ Meetmete kohta lähemalt vt *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 87.

²⁷ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 144, 147, 152 jj.

²⁸ *Karácsony jt vs Ungari*, punkt 28.