

Võimuorgani suhtekorraldus valimiseelsetel ajal Saksamaa näitel

Valimiste lähenedes kerkivad ikka ja jälle üles vaidlused võimul olevate erakondade ja nende liikmete poolt valimisvõitluses oma võimupositsiooni väidetava ärakasutamise üle. Võimupositsiooni ärakasutamisenähaakse olukordi, kus võimulolijad avalikke vahendeid kasutades võtavad ette erinevaid aktsioone (üritusi, trükiste levitamine jne), millel võib olla mõju eesseisvate valimiste tulemustele. Siinjuures peetakse silmas ka võimuorganite suhtekorraldustegevust, mille varjatud eesmärgiks on valijate meelsuse mõjutamine võimul oleva poliitilise jõu kasuks.

Riigikontroll on oma hiljuti avaldatud auditoriandes käsitletud reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamist valdades ja linnades.¹ Sarnane teema on olnud küsimuse all ka Saksamaal. Saksa põhiseaduskohus (*Bundesverfassungsgericht*) on tegelenud võimuorgani suhtekorralduse neutraalsuse küsimusega juba 1977. aastal. Saksa põhiseaduskohtu vastavasisulisele kohtuotsusele² on viidanud ka Riigikontrolli eelnimetatud auditoriandes. Alljärgnevalt on käsitletud Saksa põhiseaduskohtu otsust Riigikontrolli auditoriandes kajastatust põhjalikumalt.

Saksa põhiseaduskohtu lahendatud juhtum puudutas Saksamaa Kristlike Demokraatide liidu (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*) kaebust Saksamaa Liitvabariigi valitsuse (*Bundesregierung*) peale. Kaebuses leiti, et valitsus rikkus põhiseadust, kui avaldas parlamendivalimistele eelneval perioodil avalikke vahendeid kasutades meediaväljaannetes valitsuse tegevust kiitvaid teadaandeid. Põhiseaduskohus rahuldab Kristlike Demokraatide liidu kaebuse, leides et valitsuse valimiseelne suhtekorraldustegevus oli põhiseadusvastane ning riigiorganite neutraalsuskohustust rikkuv.

Põhiseaduskohtu otsusele on Saksamaal järgnenud rohkearvuline teiste kohtute praktika, milles on põhiseaduskohtu seisukohtadest lähtudes täpsustatud võimuorganile lubatud suhtekorralduse piire.³ Kohtupraktikas on leidnud kinnitust, et neutraalsuskohustus laieneb riigiorganite kõrval ka kohaliku omavalitsuse organitele.⁴ Seetõttu on teemalehes üldistatud põhiseaduskohtu seisukohti kõigile võimuorganitele laienevatena.

Võimuorganite neutraalsuskohustus

Saksa põhiseaduskohus rõhutas võimuorgani (konkreetses juhtumis Saksamaa Liitvabariigi valitsuse) kohustust jääda kõikide kodanike teenistuses olles valimiseelses olukorras neutraalseks. Selle kohustuse tuletas kohus Saksa põhiseaduses (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) sätestatud demokraatia- ja rahvasuveräänsuse põhimõttest, vabade valimiste ning kandidaatidele valimistel võrdsete võimaluste andmise printsiibist.

Saksa põhiseaduskohus lähtus oma otsuses eeldusest, et demokraatlikus ühiskonnas saavad riigiorganid võimu rahvalt, demokraatia- ja rahvasuveräänsuse põhimõttega läheb vastuollu vastupidine olukord, kus valimistel hakkavad rahva asemel võimu kujundama riigiorganid ise. Ühtlasi peab valimistele eelnev arvamuse- ja tahtekujundusprotsess võimaldama valijatel valimisotsust vabalt langetada. Saksa põhiseaduskohus sedastas riigiorganite keelu samastada end oma ametitegevuses valimisvõitluse käigus mõne erakonna või valimiskandidaadiga, samuti keelu riigi ressursside kasutamiseks mõne erakonna või valimiskandidaadi toetuseks või nende vastu võitlemiseks, seda iseäranis valimisreklaamiks. Ametis olev võimuorgan (parlament, valitsus) ei või valimisvõitluses taotleda enda samas koosseisus uuesti valimist ja võimule jätmist, ehk avaliku võimu organeid ei tohi muuta tööriistadeks, mille abil võimul olevad poliitilised jõud kinnistavad oma valitseva positsiooni ühiskonnas: võim kuulub rahvale, mitte valitsevale

¹ Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. Kas omavalitsuste raha on kasutatud poliitikutega ja erakondade reklaamimiseks? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 13. jaanuar 2015.

² Bundesverfassungsgericht: Öffentlichkeitsarbeit (BverfG 44, 125), Urteil v. 02.03.1977 – 2 BvE 1/76.

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv044125.html>

³ Studenroth, S. Wahlbeeinflussung durch staatliche Funktionsträger. Archiv des öffentlichen Rechts, Band 125(2000), s 260.

⁴ Oebbecke, J. „Amtliche Äusserungen im Bürgermeisterwahlkampf“, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2007, Heft 1, s 30-33.

enamusele ja selle taga seisvatele poliitilistele jõududele. Avalik võim peab teenima kõiki ning jääma seetõttu valimisvõitluses neutraalseks.

Lisaks eeltoodule märkis põhiseaduskohus, et võimuorganite tegevus, millega toetatakse mõnd poliitilist jõudu või valimiskandidaati või siis vastupidiselt võideldakse tema vastu, riivab ühtlasi kandidaatide õigust võrdsetele võimalustele valimistel. Kohus leidis, et õigus võrdsetele võimalustele valimistel laieneb valimisi ettevalmistavale perioodile, kehtides ka valimisreklaami kohta, kui reklaamitegevust mõjutatakse avaliku võimu vahenditega.

Lubatav ja lubamatu suhtekorraldus

Saksa põhiseaduskohus on rõhutanud, et avaliku võimu organite suhtekorraldustegevus kui selline on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja asjakohane. Põhiseaduse printsiipidega on kooskõlas võimuorganite suhtekorraldustegevus, mille käigus organid annavad avalikkusele teada ning selgitavad nende teostatavat poliitikat, kasutusele võetavaid meetmeid ja tegevusi, samuti tulevikus lahendamist vajavaid küsimusi. Mida ulatuslikumalt kodanikke võimu tegevusest teavitatakse, seda enam kasvab kodanike usaldus riigi vastu, samuti võimaldab teavitustöö kodanikke nende õigustest ja võimalustest teadlikumaks muuta, andes neile võimaluse oma õigusi tõhusamalt teostada.

Põhiseaduskohus märkis, et võimuorgani suhtekorraldustegevus on lubatav piirini, kus peetakse kinni seadusest tulenevast võimuorgani ülesannete- ja pädevusalast. Nii leidis Nordrhein-Westfaleni Liidumaa põhiseaduskohus (*Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen*), et keskkonnaministri initsiatiivil erinevate väljaannete veergudel kodanikele prügi tekke vältimiseks nõuannete andmine ei kujutanud endast lubamatut valimisreklaami.⁵ Samuti ei ole välistatud, et valitsuse suhtekorralduse käigus väljaõeldu kattub suuremal või vähemal määral valitsusparteide programmide või seisukohtadega, sest valitsuspartei seisukohad on valitsuse seisukohtadega enamasti sarnased. Ent avalikus suhtekorralduses tuleb vältida juba üksnes mulje jätmist sellest, et valijatele mõju avaldamiseks reklaamitakse teatud parteid või avaldatakse pahatahtlikke, halvustavaid või poleemilisi avaldusi teiste parteide kohta. Maksimaksja raha eest teostatavat suhtekorraldust ei tohi kasutada valitsevate parteide kasuks või võitluseks opositsiooniparteidega. Vastasel korral rikutaks ühiskonnas vaba ja avatud arvamuskujundusprotsessi ning poliitiliste parteide võrdse kohtlemise põhimõtet. Põhiseaduskohus järeldas, et lubatav avaliku võimu suhtekorraldustegevus lõpeb sealt, kust algab valimisreklaam. Seejuures on lubamatuna vaadeldavad kõik meetmed, mis tahtlikult või tahtmata on käsitletavad valimisreklaamina või võivad valimistulemust mõjutada.

Suhtekorralduse lubatuse ja lubamatuse hindamine

Lubatava ning lubamatu, s.o valimisreklaamina käsitletava suhtekorralduse eristamisel on põhiseaduskohus toonud välja järgmised suhtekorraldusmeetme aspektid: 1) meetme sisu, 2) meetme väline vorm, 3) meetme avalikustamise viis ning 4) valimiste ajaline lähedus.

Sisuaspektist lähtuvalt on põhiseaduskohtu hinnangul suhtekorralduse meede parteipoliitilise iseloomuga, kui võimuorgan esitleb ennast teatud kindlate parteide juhitavana, samuti kui organ avalikult või varjatult reklaamib võimuparteisid või halvustab teisi parteisid või nende valimiskandidaate. Parteipoliitilise mõjutamise märgiks võib olla ka see, kui võimuorgan rõhutab oma kavatsust jätkata tegevust samas koosseisus. Selline kavatsus võib väljenduda enne valimisi oma ametiaja edusammude ja saavutuste esiletoomises, kusjuures avalikkusele kinnitatakse, et üksnes samade parteide esindajatest koosnev võimuorgan suudab pakkuda valijatele kindlat tulevikku.

Lubamatu reklaamiva iseloomuga suhtekorraldustöö olemasolu saab välja selgitada ka võimuorgani teatiste, brošüüride, voldikute ja muude trükiste välise vormi ning nende avalikustamise viisi põhjal. Kui trükise või teatise informatiivne sisu jääb selgelt selle reklaamiva vormi suhtes tagaplaanile, võib see olla märgiks sellest, et lubamatu valimisreklaami piir on ületatud. Samuti viitab lubamatule suhtekorraldusele see, kui valimiste eel kasvab võimuorgani trükiste ja teatiste arv, mis on suunatud pigem võimuorgani esindaja suhtes valijate teadlikkuse ja sümpaatia suurendamisele kui kodanike põhjendatud teavitamisvajaduse rahuldamisele. Suhtekorralduse lubamatust tuleb eeldada eeskätt siis, kui vastavad võimuorgani teatised ilmuvad valimiste eelsel ajal koos võimuorgani esindajate piltidega ning teatistes tõstetakse esile nende isiklike omadusi.

⁵ Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, urteil 15.10.1991, VerfGH 12/90.

<http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=NVwZ%201992,%20467>

Põhiseaduskohus on välja toonud, et märgiks sellest, et tegemist on lubamatu valimisreklaamiga on muu hulgas see kui valimiste lähenedes võimuorgani suhtekorraldus intensiivistub, s.o ilma tungiva põhjuseta võetakse tarvitusele tavapärasest rohkem suhtekorraldusmeetmeid ning nende teostamiseks suurendatakse avalike vahendite kasutamist. Kui võimuorgan teavitab suhtekorralduse käigus kodanikke oma tegevuse saavutustest ja edust, siis avaldab see reeglina mõju ka võimu juures olevale parteile. Isegi kui vastavad teavitused oma sisult ja avaldamise vormilt võiksid olla lubatavad, võib olla tegemist lubamatu suhtekorraldusega, kui teavitusi, brošüüre või teisi trükiseid avaldatakse valimiseelsel ajal ning seda suures mahus, tehes selleks ulatuslikke kulutusi ning ühtlasi ei võeta midagi ette selleks, et neid trükiseid ei kasutataks valimisvõitluses (näiteks jaotatakse trükiseid partei korraldatud üritustel, levitatakse jaotusmaterjalina koos partei oma trükistega).

Millisest hetkest võib lugeda suhtekorralduse lubamatuks, s.o valijate poliitilist meelsust mõjutavaks ja sellega põhiseadusvastaseks, ei ole põhiseaduskohtu hinnangul võimalik üheselt kindlaks määrata. See sõltub eeskätt kasutatud suhtekorraldusmeetmete hulgast, ulatusest, valimiste lähedusest ja valimiskampaania intensiivsusest. Mida lähemal valimiste nn kuumale faasile võimuorgani teatisi avaldatakse, seda vähem saab välistada nende võimalikku mõju valimistulemustele. Põhiseaduskohus sedastas, et valimiste nn kuumale faasile jooksul on võimuorgan kohustatud olema oma avaldustes äärmiselt vaoshoitud. Sellega kaasneb keeld igasuguseks eelarvevahendite arvel teostatavaks võimuorgani suhtekorralduseks, mille käigus avaldatakse võimuorgani töö kohta erinevaid saavutus- ja tulemusaruandeid. Kohus leidis, et n-ö kuumal valimiseelsel perioodil omandavad sellised teated igal juhul parteilise reklaami iseloomu ja viivad põhiseadusliku neutraalsuskeelu rikkumisele. Keelust välja jäävad juhud, mil valimiseelselt annavad võimuorganid informeerivat ja neutraalset teavet, mis on tingitud tungivast vajadusest. Kindlat päeva, millest alates kohustus äärmiseks vaoshoituseks algab, ei ole Saksa põhiseaduskohtu hinnangul võimalik üheselt kindlaks määrata, küll leidis kohus, et orientiiriks võiks võtta hetke, millest alates valimised ametlikult välja kuulutatakse.

Põhiseaduskohus leidis, et valimistele eelneval ajal ei tohi võimuorgan ka kaudselt erinevate teatiste, trükiste saatmise, voldikute, postitusmaterjalide ega muude sarnaste meetmetega valimisvõitlusesse sekkuda, samuti tuleb tagada, et neid trükiseid ei saaks kasutada valimiskampaanias. Kuna mitmeparteilises riigis on valitsuse poliitika sarnane valitusparteide poliitikaga, siis on võimalik valitsuspoliitikat kajastavaid trükiseid kasutada just võimuparteil ja mitte teistel (opositsiooni)parteidel. On oht, et võimuparteid võivad selliseid trükiseid hakata oma valimisvõitluses kasutama. Juhul kui võimuparteid saavad lisaks enda raha eest tellitud valimismaterjalidele kasutada valimiskampaaniaks ka võimuorgani trükiseid, siis sellega satuvad teised parteid võimul olevate parteidega võrreldes halvemasse olukorda, sest võimupartei poolt juhitud võimuorgani materjalid nende kampaaniaks kasutatavad ei ole. Sellega rikutaks parteide võrdseid võimalusi, sest erinevalt teistest parteidest saaksid võimul olevad parteid kasutada lisaks oma rahale valimisvõitluseks ka avalikke vahendeid. Eelnevast tuletas põhiseaduskohus võimuorganite kohustuse kanda hoolt selle eest, et avaliku suhtekorralduse tarvis loodud trükiseid ei kasutataks valimisreklaamiks, seda nii parteide enda kui ka parteisid valimistel toetavate organisatsioonide või gruppide poolt. Samuti peaksid poliitilised parteid, nende seatud kandidaadid ning neid abistavad isikud pidama silmas võrdsete võimaluste tagamise kohustust ning mitte kasutama avalike vahendite eest loodud materjale valimisvõitluses või valimisreklaami tegemisel. Vastasel korral võivad sellisel tegevusel olla isegi tagajärjed valimiste kehtivusele, seda juhul, kui eelkirjeldatud kohustuste rikkumine oli ulatuslik ning mõjutas mandaatide jagamist.

Põhiseaduskohus märkis, et avaliku suhtekorralduse piirangud kehtivad kõigi selliste teatiste, brošüüride, voldikute ja muude trükiste kohta, mida on avalike vahendite eest finantseeritud. Seevastu ei tähenda see, et võimuorgani esindajad ei võiks oma ametiülesannetega seoses esineda raadios või televisioonis, samuti väljastada pressiteateid, ka võivad võimuorgani esindajad väljaspool oma ametiülesannete osaleda oma partei valimiskampaanias. Õiguskirjanduses on leitud, et valimiskandidaadil, kes on võimuorgani esindajaks, peavad olema valimisvõitluses osalemiseks teiste kandidaatidega samad võimalused. Nii võib ametis oleva valitsuse minister olla enne valimisi ühtlasi varivalitsuse ministriks. Ehk võimu juures olek ei tohi teisalt vähendada kandidaadi võimalusi valimiskampaanias osalemiseks ja seada teda võrreldes vastas parteide esindajatega halvemasse olukorda.⁶

Saksa põhiseaduskohus rõhutas, et seda, kui kaugele võib avaliku võimu organ oma suhtekorralduse meetmetega valimiste perioodil minna, ning milline kaal neil meetmetel on, on võimalik hinnata üksnes siis, kui on olemas ülevaade meetmete sisust, ulatusest, suunitlusest, samuti nendega seotud kuludest. Selleks, et välistada võimuorgani suhtekorralduse lubamatuse kohta esitatavad võimalikud kahtlused, on võimuorganil otstarbekas avaldada regulaarselt, näiteks kord kuus, avalikkusele kättesaadavaks tehtud suhtekorraldustöö ülevaated.

⁶ Studenroth, S. Wahlbeeinflussung durch staatliche Funktionsträger. Archiv des öffentlichen Rechts, Band 125(2000), s 269-270.

Õiguskirjanduses on Saksa põhiseaduskohtu otsust kritiseerides leitud, et probleemi umbsõlme lahti harutamise asemel on kohus sõlme veelgi tihkemalt kokku tõmmanud. Nimelt olevat kohtu loodud eristamiskriteeriumid liiga keerukad, seda eriti valimiste tulipunktis kohaldamiseks.⁷ Ka põhiseaduskohus ise tunnistas, et lubatavate ja lubamatute suhtekorralduse meetmete eristamine võib üksikjuhtumitel keeruline olla, mistõttu on võimalik lubamatu suhtekorraldusmeede tuvastada, kui lubatu piirid on ilmselgelt ületatud. Lisaks leidis põhiseaduskohus, et kohtuotsuses välja toodud lubatavate ja lubamatute suhtekorralduse meetmete eristamisaluseid saavad täpsustada, kui selleks peaks vajadus tekkima, suhtekorraldusetöös ja valimiskampanias osalejad ise.

Kokkuvõte

Saksamaa põhiseaduskohus sedastas juba 1977. aastal võimuorganite kohustuse jääda enne valimisi neutraalseks, vastasel korral on rikutud põhiseadusest tulenevat demokraatia, rahvasuveräänsuse ning valimiste vabaduse ja valimistel kandideerijatele võrdsete võimaluste andmise põhimõtet. Põhiseaduskohus tõi välja kriteeriumid, kuidas eristada võimuorgani lubatavat suhtekorraldust valimisreklaamina mõjuvast lubamatust suhtekorraldusest. Eristamise alustena tõi põhiseaduskohus esile meetmete sisu, välise vormi ja avaldamise viisi. Valimistele lähedasel perioodil võivad aga põhiseaduskohtu hinnangul lubamatuks osutada ka sellised võimuorgani suhtekorralduse meetmed, mis eeltoodud kriteeriumide järgi võiksid olla lubatavad, kuid arvestades meetmete mahtu, ulatust, intensiivsust ja eeskätt nende tarvitusele võtmise ajalist lähedust valimiste n.-ö kuumale faasile mõjuvad ikkagi valimisreklaamina. Nii ei tohi võimuorgan valimistele lähedasel perioodil avaldada oma töö kohta tulemus- ja saavutusaruandeid. Eelnevaga arendas põhiseaduskohus välja võimuorgani kohustuse olla valimiste lähedasel perioodil oma suhtekorralduses äärmiselt vaoshoitud. Põhiseaduskohus tõdes ühtlasi, et võimuorgani lubatava ja lubamatu suhtekorralduse eristamine on keerukas ning oleneb juhtumi asjaoludest. Võimuorgani suhtekorralduse lubamatuse saab tuvastada juhul, kui kohtu poolt esile toodud lubamatu suhtekorralduse piirid on ilmselgelt ületatud.

Tiina Ojasalu
nõunik
tel 6368

Kasutatud allikad

- Bundesverfassungsgericht: Öffentlichkeitsarbeit (BverfG 44, 125), Urteil v. 02.03.1977– 2 BvE 1/76
<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv044125.html>
- Oebbeke, J. „Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf“, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2007, Heft 1, s 30-33.
- Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades. Kas omavalitsuste raha on kasutatud poliitikute ja erakondade reklaamimiseks? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 13. jaanuar 2015.
- Studenroth, S. Wahlbeeinflussung durch staatliche Funktionsträger. Archiv des öffentlichen Rechts, Band 125(2000), s 257-279.
- Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, urteil 15.10.1991, VerfGH 12/90.
<http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=NvWZ%201992,%20467>

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.

⁷ Studenroth, S. Wahlbeeinflussung durch staatliche Funktionsträger. Archiv des öffentlichen Rechts, Band 125(2000), s 260.