

Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades

*Kas omavalitsuste raha on kasutatud poliitikute ja
erakondade reklaamimiseks?*

Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades

Kas omavalitsuste raha on kasutatud poliitikute ja erakondade reklaamimiseks?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll analüüsis 15 omavalitsuse teavitustegevuse kulusid perioodil 2012–2013, et saada ülevaade kulude sisust ja suurusest. Analüüsitud andmete põhjal valiti välja kaks omavalitsust, kus tehti üksikasjalikud audititoimingud kulude õiguspärasuse hindamiseks. Auditeeritud omavalitsused olid Tallinna ja Tartu linn.

Nii auditeeritavate omavalitsuste väljavalimisel kui ka audititoimingute tegemisel oli kesksel kohal küsimus, kas omavalitsuse raha on kasutatud poliitikute ja erakondade reklaamimiseks 2013. aasta kohalike valimiste eel. Hinnangu andmisel võeti aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ning Tallinna ja Tartu linna õigusaktid linnavara kasutamise kohta, et teha kindlaks, kas raha kulutati vaid avalikes huvides. Hinnati ka teavitustegevuse kulude vastavust eelarvele ja kulude tegemisel riigihanke reeglitest kinnipidamist.

Võimaliku valimisreklaamiga seoses keskenduti eri teavitusviiside hulgas televisioonile, raadiole ja välimeediale. Auditis ei analüüsitud omavalitsuse teavitustegevuse poliitilisust internetis ega trükimeedias.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Hästi korraldatud teavitustegevusel on omavalitsuse toimimises tähtis osa. See aitab tugevdada võimu suhet kohaliku elanikuga ning soodustab teadliku ja tegusa kogukonna kujunemist.

Omavalitsuse rahakulutus teavitusele, nagu ka ükskõik millisele muule tegevusele, saab tuleneda vaid avalikust huvist. Kui omavalitsus teeb kulusid poliitikute või erakondade reklaamimiseks, tegutseb ta erahuvides ja kulutab asjatult maksumaksja raha, kuna sellevõrra jääb avalikes huvides midagi tegemata. Omavalitsuse kulu sellistele reklaamidele on ühtlasi näide avaliku võimu vahendite väärkasutamisest, mis loob ebaausat poliitilist konkurentsi ja on ohuks demokraatia arengule.

Kuigi auditis vaadeldi omavalitsuste tegevust, on ka riigi tasandil avalike vahendite kasutamine erahuvides taunitav. Riigikontrolli arvates on maksumaksjate huvidega vastuolus mis tahes avaliku võimu ja vahendite kasutamine erahuvides nii valimiste kontekstis kui ka muul ajal.

Teavitustegevusele kulub Eesti omavalitsustes kokku suurusjärgus 4–5 miljonit eurot aastas (v.a Tallinna TV-kulud). Võrreldes muude valdkondadega ei ole väljaminekud suured. Valdavas osas omavalitsustes jäävad need alla 1% majandamiskuludest. Raha läheb suuresti info edastamisele ajakirjandusväljaannetes, valla- või linnalehe väljaandmisele ning mitmesugustele levitatavatele trükistele. Tele-, raadio- ja

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

välimeediat kasutavad teavitustegevuses vähesed. Valdkondlikult kulub suurim osa rahast vaba aja ja kultuuri teadaanneteks.

Riigikontroll leidis auditi tulemusel, et analüüsitud omavalitsustest oli Tallinna linn oma eelarvest rahastanud teavitusi, milles oli ka poliitilist sisu. Need olid linnaruumi välja pandud plakatid või telekanalites edastatud klipid, mis olid 2013. aasta kohalike valimiste taustal mõistetavad poliitikute või erakondade valimisreklaamina. Poliitikute kasutamine omavalitsuse teavitustegevuses ei ole iseenesest keelatud, kuid omavalitsuse teavituse eesmärgiks ei saa olla erakonna mainekujundus ega poliitikutele valimisreklaami tegemine. Riigikontroll ei tuvastanud Tallinna linna 2012. aasta teavitustes valimisreklaami tunnuseid. Samuti tuleb märkida, et ka valdav osa 2013. aasta teavitusi oli valimisreklaami tunnusteta.

Riigikontroll tuvastas ühe poliitilise sõnumiga teavituse samuti Tartu linnas. Linnaeelarvest seda teavitust otse ei rahastatud ning kogutud tõendid ei anna põhjust väita, et teavituse poliitiline mõju oli linna taotlus.

Olulisemad tähelepanekud:

- Tallinna linnaeelarvest kulus valimisreklaamina mõistetavatele teavitustele ca 337 000 eurot (4 eri plakatit ja 7 eri teleklippi, vt lisa D). Riigikontrolli hinnangul ei lähtunud need teavitused vajadusest tegutseda avalikes huvides, vaid olid planeeritult tehtud poliitilise tagamõttega, mille mõju võimendati eri teavituste koosmõjus. Tallinn ei ole poliitikutele ja erakonnale valimisreklaami tehes tegutsenud avalikes huvides, mistõttu on rikutud kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, linnavara valitsemise korda, ning nendeks teavitusteks tehtud väljaminekud ei ole kooskõlas linnaeelarvega.
- Lisaks teavituste sõnumites esinevatele valimisreklaami elementidele tuvastas Riigikontroll teavitustega seotud tehingutes asjaolusid, mis viitavad poliitilise mõju planeeritud taotlemisele. Sellele osutab Tallinna asutuste tavatu käitumine valimiseelsel perioodil (vt täpsemalt p-d 45 kuni 60). Mõned näited:
 - 2013. aasta teavitustegevuse rahast kulutati märkimisväärne osa just valimiseelsel perioodil. Kui 2012. aastal kulus näiteks teleteavitustele augustist oktoobrini 12% kogu aasta teleteavituste rahast, siis aasta hiljem oli vastav näitaja 93%. Seejuures oli põhiosa 2013. aasta selle perioodi teleteavitustest poliitilise sõnumiga. Ka raadio- ja välimeedia teavituste puhul oli seis sarnane.
 - Samuti ilmnas, et asutused, kes tavapäraselt teavitusi ei tee või teevad vähe, hakkasid valimiste eel ühtäkki tegema teavitusi, milles oli tugev poliitiline sõnum. Näiteks ei kulutanud Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet 2012. aastal teavitustele raha, ka 2014. aasta esimese kaheksa kuu jooksul läks teavitusele alla 100 euro, kuid 2013. aastal kulutati enne valimisi poliitikuid eksponeerivale teleklipile ca 50 000 eurot.

- Lisaks tuli välja, et koos poliitilise nüansi lisamisega hakati infot edastama sündmustest, millest tavapärastel nii mastaapsel kujul avalikkust ei teavitata, näiteks info investeringuprojektide valmimise kohta.
- Osa valimisreklaamina mõjunud teavituste puhul oli Tallinnas rikutud ka riigihangete seadust, kuna ei võetud mitut pakkumust. Nendes tehingutes kulutati linna raha ca 115 300 eurot.
- Tartus oli 2013. aasta suvel linnaruumis valimisreklaamina mõistetav plakat linnapea pildiga, mis oli välja pandud seoses linna toetatava spordiüritusega (Tartu triatlon). Auditis kogutud tõendid ei anna põhjust väita, et ürituse toetamise eesmärk oli teha poliitikuid või erakondi toetavat teavitust. Linnavõimu esindajad peaks aga vältima olukordi, kus nad oma isiku kaudu propageerivad linna toetavaid üritusi viisil, mis jätab nende tegevusest mulje kui valimisreklaamist.

Riigikontroll on seisukohal, et Eesti seadused ei ole praegu piisavad, et tõhusalt takistada valimisreklaami tegemist avaliku võimu asutuse raha eest. See väide ei kehti üksnes omavalitsuste, vaid avaliku sektori üksuste kohta üldisemalt. Rikkumisi on võimalik tagantjärele tuvastada, kuid see on ressursimahukas ja aeganõudev. Kehtivatest normidest jääb väheks, et keelatud tegevust tõhusalt ära hoida või valimissituatsioonis see tegevus kiiresti lõpetada.

Riigikogu põhiseaduskomisjonis menetletava erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muudatustega (497 SE) on kavas keelata erakonna, valimisliidu ja kandidaadi reklaam, mida nad ise ei rahasta. Et kehtivaid norme on asutud täiendama, on hea, kuid eelnõuga kavandatavad muudatused jätavad mõned olulised küsimused reguleerimata. Seadus rikkumise tuvastamiseks hindamiselust ei anna, ka mitte osaliselt. Keelatud reklaami olemus on plaanis jätta täielikult reklaami tellija ja järelevalvet tegeva Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (ERJK) avastada. Teisalt on ERJK seadusest tulenevad õigused teha järelevalvet üsna kitsad, selleks et tõhusalt tõendeid koguda ja keelatud tegevuse peatamiseks sekkuda.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

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 hindamiseluse, et veenduda reklaami õiguspärasuses.

Samuti soovib Riigikontroll 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 kaabeõigus pöörduda avaliku huvi kaitseks kohtusse, näiteks esialgse õiguskaitse taotlemiseks olukorras, kus valimiste ajal on keelu rikkumise küsimuses tekkinud vaidlus ning avaliku huvi võimaliku kahjustamise vältimiseks on asjakohane reklaami avaldamine kiiresti peatada.

Auditeeritute seisukohad:

Tartu Linnavalitsus nõustus üldiselt Riigikontrolli tähelepanekutega, ent rõhutas oma varasemat seisukohta, et Tartu linn ei ole auditis käsitletud Tartu triatloni plakati tellinud.

Tallinna Linnavalitsus leidis, et auditis analüüsitud teavituste korraldamisel ei ole Tallinna linn õigusakte rikkunud. Oma seisukohta põhjendati sellega, et auditis käsitletud teavitused sisaldasid avalikes huvides ja linna ülesannetega seotud teavet. Muu hulgas osutab Tallinn linn enda tellitud eksperdiarvamustele, mis linna seisukohti kinnitavad. Riigikontrollile heidetakse ette, et auditis ei ole Tallinna esitatud eksperdiarvamusi arvestatud.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli arvates ei ole küsimus mitte selles, kas auditis käsitletud teavitused sisaldasid ka avalikes huvides ja linna ülesannetega seotud teavet, vaid selles, et nad sisaldasid erahuvides tehtud valimisreklaami elemente. Samuti viitavad asjaolud sellele, et Tallinna linna teavituste puhul oli poliitiline mõju planeeritud. See on ka asjaolu, mis teeb sellistest teavitustest avaliku võimu asutuse jaoks keelatud tegevuse, sõltumata sellest, kas teavitusel on lisaks teisi, näiteks asutuse avalike ülesannetega seotud eesmärke. Riigikontroll vaatas samuti läbi Tallinna linna esitatud eksperdiarvamused, kuid need ei ole auditis kasutatud eksperdiarvamustega võrreldavad, sest neis ei ole analüüsitud teavituste varjatud poliitilisi tunnuseid, mida Riigikontrolli kasutatud eksperdiarvamustes on eksperdid analüüsinud.

Tallinn Linnavalitsus jagas samas Riigikontrolli seisukohta, et praegused seadused tuleb üle vaadata, et nii omavalitsustel kui ka riigiasutustel oleks lihtsam tuvastada, milline teavitus on keelatud, milline mitte.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Kas teavitustegevus on omavalitsuse ülesanne?	6
Kas poliitikuid tohib teavituses kasutada?	6
Mis on poliitreklaam- või valimisreklaam?	7
Millised on sanktsioonid keelatud poliitreklaamide eest?	8
Kui palju omavalitsused teavitustegevusele kulutavad?	9
Millist tüüpi kanalitest teavitusteenust ostetakse?	11
Teavitustegevuse raames tehtud tehingute õiguspärasus	11
Mitme teavituse juures võib tajuda tugevat poliitilist tooni	12
Asjaolud viitavad, et poliitilist teavitust on tehtud planeeritult	16
Osa tehingute puhul on rikutud riigihangete seadust	20
Riigikontrolli hinnang	22
Avalike vahendite väärkasutamise ärahoidmise võimalused valimisprotsessis	23
Avalike vahendite kuritarvitamine valimistel on probleemiks paljudes riikides	23
Väärkasutuste tõkestamiseks tuleb täiendada Eesti seadusi	26
Auditi iseloomustus	31
Auditi eesmärk	31
Hinnangu andmise kriteeriumid	31
Lisa A. Eri meediakanalite kombinatsioonid KOVides	33
Lisa B. Kohalike omavalitsuste teavitused televisioonis 2013	34
Lisa C. KOVide teavitused raadios, netiportaalides ja välimeedias 2013	37
Lisa D. Fotod ja ekraanitõmmised teavitustest, kus kasutati poliitikuid või mida võis tõlgendada poliitilisena	40
Lisa E. Ekspertide arvamused auditis analüüsitud plakatite ja teleklippide kohta	52
Lisa F. Auditeeritud omavalitsuste arvamused kontrolliaruande kohta	123

Valdkonna ülevaade

Kas teavitustegevus on omavalitsuse ülesanne?

1. Omavalitsuse üks aluspõhimõtetest on tegevuse avalikkus. Üldises plaanis tähendab see, et omavalitsus korraldab oma tegevuse võimalikult läbipaistvalt ja avalikkusele jälgitavalt. Põhimõttest kinnipidamise tagavad seadustega omavalitsusele pandud kohustused avalikustada kindlaks määratud viisil teatud teavet. Reeglid selle kohta on nii kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, avaliku teabe seaduses kui ka valdkondlikes eriseadustes (nt planeerimisseadus, jäätmeseadus, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus).

2. Seadustes nõutud teabe avalikustamine moodustab üldjuhul vaid osa teabest, mida omavalitsused avalikkusele edastavad. Oma äranägemisel võib omavalitsus informeerida avalikkust ka asjust, mille kohta teabe jagamist avalikkusega seadused ei nõua, kuid millest teavitamine teenib ühel või teisel moel kohalike elanike või omavalitsuse huve. Näiteks võib omavalitsus pidada vajalikuks anda elanikele selgitavat infot oma teenuste kohta või teha teavitustööd omavalitsuse kui atraktiivse elu- ja ettevõtluspaiga tutvustamiseks.

3. Auditis on omavalitsuse tegevuse kohta avalikkuse informeerimisel kasutatud üldistavat terminit teavitustegevus. Teavitustegevus ei ole ülesanne omaette, vaid tegevus, mis peaks toetama eri valdkondades omavalitsusele pandud või vabatahtlikult täitmiseks võetud ülesandeid.

4. Teavitus kattub oma olemuselt osaliselt **reklaami** mõistega reklaamiseaduses. Nimelt on reklaamina käsitletav ka sellise teabe avalikustamine, millega püütakse isiku käitumist avalikes huvides mõjutada. Seega, kui omavalitsuse teavituses niisugune üleskutse sisaldub, võib tegemist olla reklaamiga ning sellele kohaldub reklaamiseadus.

5. Kui seadustes reguleeritud teabe avalikustamine kõrvale jätta, on omavalitsused üldiselt vabad otsustama, millist teavet ja millises mahus edastada ning milline aeg, kanalid ja isikud (sh poliitikud) selleks valida. Arvestama peab vaid õiguslikke piiranguid teatud liiki teabega ümberkäimisel (nt isikuandmete, äri- või muu saladuse puhul), ning kui tegemist on reklaamiga, tuleb kinni pidada reklaamiseaduse nõuetest. Nõnda on keelatud näiteks eksitav reklaam, heade kommete ja tavadega vastuolus olev reklaam, isikut halvustav reklaam.

6. Poliitikute kasutamist omavalitsuse teavitustes ükski seadus otsesõnu ei keela, kuid see ei tähenda siiski, et omavalitsus võib kulutada raha poliitikute või erakondade maine kujundamiseks. Omavalitsuse raha ja üldisemalt avalike vahendite kasutamine saab põhineda üksnes avalikul huvil ning ükskõik millistel muudel motiividel tehtud kulutus ei ole õiguspärane. Omavalitsuse tegevuse põhinemine avalikul huvil tuleneb tsiviilseadustiku üldosa seadusest¹ (TsÜS) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest² (KOKS).

Reklaam – teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtjutaval kujul, tasu eest või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil.

Kas poliitikuid tohib teavituses kasutada?

¹ TsÜS, § 25 lg 2 (sätestab muu hulgas, et omavalitsus on avalik-õiguslik juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides), § 25 lg 4 (avalik-õiguslik juriidiline isik ei või võtta kohustusi, mis on vastuolus tema eesmärgiga).

² KOKS, § 2 lg 1 (sätestab muu hulgas, et omavalitsuse juhtimisorganid peavad kohalikku elu juhtides ja korraldades lähtuma kohalike elanike õigustatud vajadustest ja huvidest).

7. Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamine oleneb konkreetsest õigussuhtest. Õigusteoreetilistes käsitlustes on avaliku huvi kohta märgitud, et see on suunatud avaliku hüve loomisele või säilitamisele. Avalik hüve on omakorda miski, millest on huvitatud kogukonna liikmed tervikuna ja mis on kogukonna liikmete vahel jagamatu.³ Huvide määratluse skaalal on avaliku huvi vastandiks erahuvi. KOKSis on kasutatud omavalitsuse aluspõhimõtete kirjeldamisel väljendit „kohalike elanike huvi“, mis on huvide õigusliku määratluse paradigmas olemuslikult sama mis avalik huvi.⁴ Seepärast on käesolevas aruandes kasutatud selguse huvides vaid väljendit „avalik huvi“.

8. Teavitustegevuse puhul ei ole avaliku huvi seisukohast põhjendatud ega õiguspärane omavalitsuse kulutus, millega seatakse avaliku tähelepanu keskmesse mõni erakond või poliitik erahuve teenival eesmärgil.⁵ Oluline on pidada silmas just teavituse eesmärki, mis peab olema ajendatud avalikust huvist ja seda selgelt väljendama.

9. Lubatu ja lubamatu vahele piiri tõmbamiseks seadusest siiski otsest käitumisjuhust ei leia ning seda, kui kaugele poliitiku kasutamisega minna, ilma et see ei kujuneks tema isiku või erakonna reklaamiks, tuleb otsustada eri asjaolude pinnalt koos. Sõnumite sisu ja edastuse teostuse kõrval on niisama oluline võtta arvesse ka taustal toimuvaid ühiskondlikke protsesse, mis võivad teavituse sõnumi mõistmist mõjutada. Nii on näiteks valimiste aegu poliitikute kujutamisel omavalitsuse teavitustes paratamatult lisatähendus, isegi kui poliitiku isik teavituses ei domineeri. Seetõttu võib poliitikut kujutav teavitus olla poliitreklaam ja mõjutada valijate käitumist.

Mis on poliitreklaam- või valimisreklaam?

10. Poliitreklaam kui ühe isiku või erakonna huvidest lähtuv teavitus ei ole tegevus, mida omavalitsus nagu ka iga teine avaliku võimu asutus tohib endale lubada. Mida aga poliit- või ka valimisreklaamina täpselt mõista, ei ole lõpuni selge. Seadustes ei ole see ammendavalt sisustatud.

11. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) seisukoha järgi ei laiene näiteks reklaamiseaduses sõnastatud reklaami mõiste poliitilisele reklaamile, sest valimiskampaania ajal tehtavat reklaami ei saa käsitleda kui kauba, teenuse, ürituse või avalikes huvides avalikustatava idee kohta levitatavat teavet. Erakonna olemuslik ülesanne on seista ennekõike oma liikmete ja toetajate huvide eest. Seepärast ei ole valimisvõidu nimel tehtaval pingutusel otseselt pistmist sellega, mida reklaami mõistet sõnastades on peetud silmas avalike huvidena. MKM leiab, et teatud juhtudel võib poliitilistel eesmärkidel tehtud teavitus küll mahtuda reklaami mõiste alla, kuid see on pigem erandlik. Poliit- või valimisreklaam peaks MKMi väitel olema reguleeritud valimisseadustes.⁶

12. Poliit- ja valimisreklaami mõiste ümber valitsevat ebamäärasust on möönnud ka õiguskantsler, kes leiab, et olenevalt asjaoludest võib, kuid

³ Ikkonen, Kadriann. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica III/2005, lk 194.

⁴ Vt nt Riigikohtu otsus nr 3-4-1-9-09, p 25.

⁵ Vt nt ka Tallinna Ringkonnakohtu määruse nr 3-13-2125 punkti 9. Kohus väljendab otsuses seisukohta, et kui omavalitsus on teinud erakonna huvides poliitreklaami, siis on eksitud KOKSi § 2 lõikes 1 toodud kohustuse vastu lähtuda oma tegevuses kohalike elanike huvidest.

⁶ Vt <http://dokumendiregister.tarbijakaitseamet.ee/public/Reklaam.pdf>.

ei pruugi olla võimalik käsitleda poliit- või valimisreklaami reklaamiseaduse objektina.⁷

Poliitilise välireklaami keeld: alates kandidaatide registreerimise viimasest päevast on keelatud üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam.

Viimaste, 2013.aastal toimunud volikogude valimiste ajal algas keeld 16. septembril. Valimised toimusid 20. oktoobril.

Allikas: kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (§ 6 ja 6.1) ning <http://www.vvk.ee/kohalikud-valimised-2013/kandideerimisinfo-2013/>

Millised on sanktsioonid keelatud poliitreklaamide eest?

Erakonna tuluallikad: seadusega on lubatud erakonnal tulu saada

- erakonna põhikirja alusel kehtestatud liikmemaksudest;
- erakonnaseaduse alusel makstavatest eraldistest riigieelarvest,
- erakonnaseaduses sätestatud tingimustel tehtud annetustest ja
- tehingutest erakonna varaga.

Vastutus keelatud annetuse eest: nii annetuse tegemise kui ka vastuvõtmise eest on ette nähtud rahatrahv, mis füüsilise isiku puhul võib olla kuni 300 trahviühikut (praegu 1200 eurot) ning juriidilise isiku puhul kuni 15 000 eurot.

13. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ei ole valimisreklaami määratletud, kuigi valimisagitatsiooni piiranguga seoses kasutatakse mõistet poliitiline välireklaam. Samas sõnastuses keelud on ka Riigikogu valimise seaduses ja Euroopa Parlamendi valimise seaduses. Nende reeglite järgi kehtib aktiivse valimisagitatsiooni perioodil **poliitilise välireklaami keeld**. Keelu osaks olevatest tingimustest nähtub küll hulk tunnuseid, mida keelu perioodil reklaamis olla ei tohi, kuid samas on abstraktselt keelatud ka muu poliitiline välireklaam. Sellele aga seadusest seletust ei leia.

14. Riigikohus on muu poliitilise välireklaami olemust tõlgendanud nn K-kohukese kaasuses 2005. aastal ning leidnud, et muu poliitiline välireklaam on ka asja reklaamimine aktiivse agitatsiooni perioodil viisil, mis ühemõtteliselt loob seose valimistel kandideerijaga.⁸ K-kohukese reklaami menetles ka Vabariigi Valimiskomisjon, kes eri ekspertide arvamusele toetudes asus seisukohale, et K-kohukese reklaamikampaania oli keelatud muu poliitiline välireklaam⁹, millel võis olla mõju valimistulemusele. Tõsi, mõju ulatust ei suudetud tuvastada ning valimistulemus jäi jõusse.

15. Kuigi valimisreklaam ei ole mõistena seadustes defineeritud, on sõna valimisreklaam käesolevas aruandes siiski kasutusel. Sellena on käsitletud lähenevate valimiste kontekstis teavitust, mille eesmärk on suunata teavituse sihtrühma tähelepanu valimistel kandideerijale (s.o nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule) ja mõjutada teavituse tarbija vaatest kandideerija imago.

16. Omavalitsuse raha kulutamine poliitikute mainekujundusele võib olenevalt asjaoludest olla käsitletav erakonnale tehtud keelatud annetusena. Erakonnaseadus keelab sõnaselgelt avalike vahendite kasutamise erakonna või erakonna nimekirjas kandideerivate isikute valimiskampaanias. Avalikud vahendid on riigieelarvelised ja kohaliku omavalitsuse eelarvelised vahendid. Keeld kehtib küll alates 01.04.2014, kuid põhimõtteliselt ei olnud avalikest vahenditest erakondade varjatud rahastamine lubatud ka varem. Seda põhjusel, et muudest kui üksnes seaduses välja toodud **erakonna tuluallikest** ei tohtinud varem ega tohi ka praegu erakonnad tulu saada.

17. Keelatud annetus tuleb erakonnal tagastada, või kui see ei ole võimalik, siis kanda riigieelarvesse. Seaduses on ette nähtud ka **vastutus keelatud annetuse eest**. Annetuse tegija või erakond võib sellest pääseda, kui teavitab keelatud annetusest Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni 30 päeva jooksul.

⁷ Vt

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_poliitilise_ja_valimisreklaami_eesti_rahvusringhaalingus_edastamine.pdf, p 100.

⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.11.2005. a otsus nr 3-4-1-27-05. Lahendati kaebust, mis oli seotud vahetult enne 2005. aasta kohalikke valimisi jaekaubandusvõrku müüjale tulnud rohelise K-tähe kujutisega kohukeste kui võimaliku keelatud valimisreklaamiga.

⁹ 18.11.2005. a otsus nr 39, <http://www.vvk.ee/file.php?11325>.

Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine:

ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes avaliku ülesande täitmiseks mõeldud materiaalse või muu ressursi kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

Allikas: korruptsioonivastane seadus, § 5 lg 2

Kui palju omavalitsused teavitustegevusele kulutavad?

Teadmiseks, et

teavitustegevusega seotud kulud peaksid omavalitsuses olema enamjaolt kajastatud kontodel info- ja PR-teenused (nr 552570), reklaamikulud (nr 552580) ning info- ja PR-teenused (nr 550060).

Teadmiseks, et

Tallinna TV programmijast moodustas 2013. aastal omatoodang *ca* 52%. Nn *prime time*'i ajal oli omatoodangu osakaal 89%. Uudiste peale kulus 10% programmijast.

Allikas: Tallinna TV-lt saadud andmed

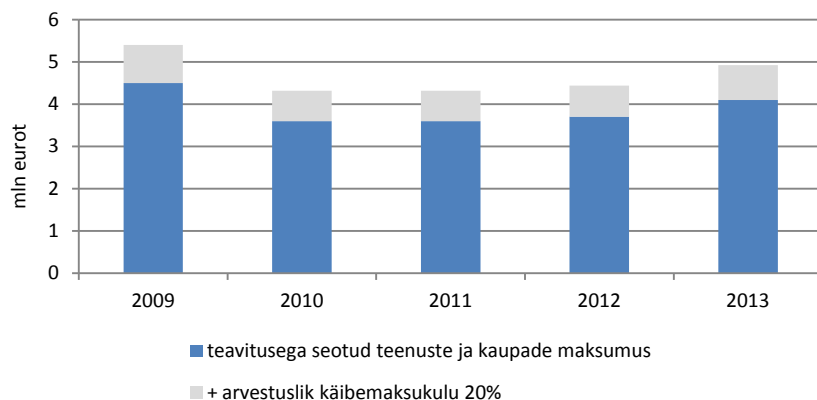
18. Avaliku võimu asutuse rahakulutus poliitreklaamile võib lõppeda ka ametniku vastutusele võtmisega korruptsioonisüüteo.

Korruptsioonivastase seaduse (KVS) järgi on keelatud **avaliku vahendi korruptiivne kasutamine**, samuti ametiisiku osalemine tehingus, kui ta on teadlik tehinguga kaasnevast korruptsiooniohust. Rikkumise asjaolud tuleb välja selgitada väärtemenetluses, kus kohtuväliseks menetlejaks on politsei. Karistusena võib ametnikku oodata rahatrahv kuni 300 trahviühikut.

19. Avaliku vahendi korruptiivset kasutamist ei ole valimisprotsessis seni kellelegi süüks pandud. Kui poliitiku esiplaanile seadmine näib teavituses olevat sihilikult välja mängitud, võib see aga osutada, et ametnike tegevuses esineb korruptsioonisüüteo tunnuseid. Valimisreklaam avaliku võimu asutuse raha eest moonutab ilmselgelt ausat konkurentsi valimissituatsioonis ning sellega kaasneb tõenäoliselt avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis kas konkreetsele poliitikule või tema erakonnale. Omavalitsuse ülesandeid arvestades ei ole sellisel väljaminekul õigustust, mistõttu on üsnagi tõenäoline, et kulu tegemise otsustanud ametnik on rikkunud ka oma ametikohustusi.

20. Finantsaruannete põhjal ei ole võimalik teavitustegevuse kulu päris täpselt välja võtta, sest selle kohta eraldi arvestust ei peeta. Teavitustegevuse kulud tuleb kajastada kontodel, kus on ka teised tehingud, näiteks avalike suhete edendamiseks, millel teavitusega otsest seost ei ole. Auditis kogutud andmete põhjal võib väita, et teavitustegevuse kulud moodustavad selliste kontode käibest keskeltläbi 90%. Sellest järeldub omakorda, et Eesti kõikide omavalitsuste peale kokku on teavitusele kulutatud viimastel aastatel suurusjärgus 4–5 miljonit eurot aastas (vt joonis 1).

Joonis 1. Eesti omavalitsuste kulud perioodil 2009–2013 kontodel, kus muu hulgas tuleb kajastada ka teavituskulud (kulude suurus on hinnanguline)



Allikas: saldoandmike infosüsteemi andmed, Riigikontrolli analüüs

21. Eeltoodud joonisel esitatu ei kajasta väljaminekuid teavitusele, mida Tallinn teeb oma telekanali – Tallinna TV – kaudu. Tallinna TV saab põhiosa oma tegevuseks vajaminevast rahast linnaeelarvest (2013. aastal *ca* 3 miljonit eurot, s.o 98%), kuid teavitusele läinud osa ei ole võimalik muudest kuludest eristada. Seetõttu ei ole aruandes väljatoodud rahasummades Tallinna TV kulusid arvestatud, kuigi Tallinna TV eetriaeg sisaldab teavitustegevust.

22. Teavitustegevuse kulude suurus on omavalitsuseti mõistagi erinev, kuid teavitusele läinud raha osakaal jääb pea kõikides omavalitsustes alla 1% majandamiskuludest. On ka neid, kes teavitusele raha ei ole kulutanud. Näiteks oli 2013. aastal selliseid omavalitsusi 13.

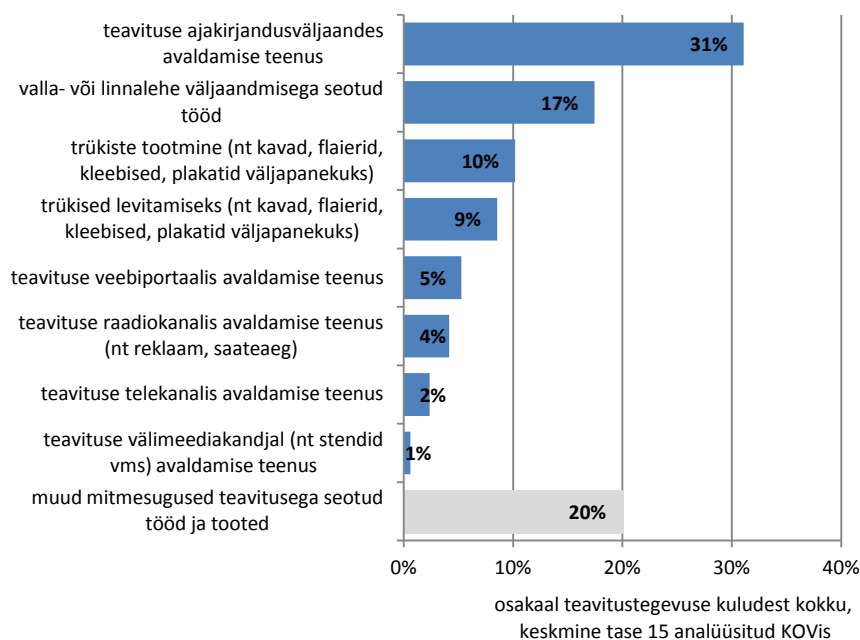
Teadmiseks, et

auditis lähemalt uuritud 15 KOVi olid Haapsalu linn, Harku vald, Kohtla-Järve linn, Kuressaare linn, Maardu linn, Narva linn, Paide linn, Pärnu linn, Rakvere linn, Sillamäe linn, Tallinn linn, Tartu linn, Valga linn, Viljandi linn, Võru linn.

Valiti need, kellel on KOVide hulgas suuremad teavituskulud.

23. Auditis täpsemaks analüüsimiseks valitud 15 omavalitsuse 2013. aasta andmetest nähtub, et põhiosas läheb teavituseks ettenähtud raha kõikvõimalikele teadetele ajakirjandusväljaannetes (vt joonis 2). Sellele kulub keskmiselt kolmandik teavitusrahasest. Seevastu kulud teavitusele teles, raadios või välimeedias on enamikus KOVides suhteliselt tagasihoidlikud.

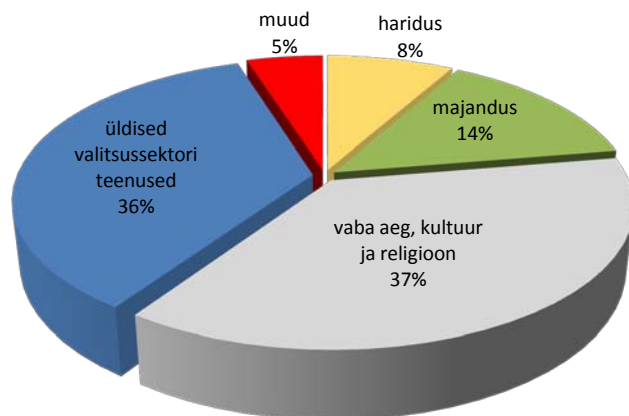
Joonis 2. Teavituseks tehtud kulude jaotus majandusliku sisu järgi (2013. aasta)



Allikas: Riigikontroll KOVidelt kogutud andmete põhjal

24. Valdkondlikult on teavituse kulud põhiliselt seotud üldvalitsemise ning vaba aja ja kultuuriga (vt joonis 3).

Joonis 3. Teavituseks tehtud kulude jaotus valdkonna järgi (keskmine osakaal 15 analüüsitud KOVis)



Allikas: Riigikontroll KOVidelt kogutud andmete põhjal

Millist tüüpi kanalitest teavitusteenust ostetakse?

Teadmiseks, et

trükimeedia väljaannetest kasutatakse rohkem regionaalse kui üleriigilise levikuga ajalehti, seda tegi vastavalt 168 ja 64 omavalitsust.

Üleriigilise levikuga lehtedest on omavalitsuste hulgas kõige enam kasutatud Õpetajate Lehte, milles avaldas 2013. aastal teateid 37 omavalitsust. Sellele järgnevad Postimees (31), Äripäev (12) ja Eesti Päevaleht (11).

Allikas: Riigikontroll TNS Emorilt saadud andmete põhjal

Teadmiseks, et

kõige rohkem on eri teavitusi olnud Tallinna TV eetris (kokku 23) ja põhiliselt vaid Tallinna linnalt. Kommertskanalitest on kõige enam teavitusi olnud Kanal2 ja PBK eetris, vastavalt 16 ja 14.

KOVide kasutatud raadiokanalitest on kõige enam teavitusi olnud Raadio Elvari ja Raadio Kuku eetris, vastavalt 13 ja 11. Raadio Elvari puhul on kõige suurem ka teavitusi tellinud omavalitsuste arv: 5.

Allikas: Riigikontroll TNS Emori meediamonitooringu põhjal

Teadmiseks, et

2013. aastal olid viis kõige suuremate teavituskuludega omavalitsust Tallinna, Tartu, Maardu, Narva ning Viljandi linn.

Allikas: Riigikontroll saldoandmike infosüsteemi põhjal

25. Seda, et trükimeedia on omavalitsuste hulgas üks põhilisemaid teavituskanaleid, kinnitas ka Riigikontrolli tellitud meediamonitooring.¹⁰ Nii oli 2013. aastal ostnud mõnes üleriigilise või regionaalse levikuga ajakirjandusväljaandes teadete edastamiseks lehepinda kokku 176 omavalitsust. Ligikaudu pooled omavalitsused olid kasutanud otsepostituse teenust, mis samuti on enamasti seotud trükimeedia kaudu info levitamise, kuna teenus on seisnenud valla- või linnalehe kojukandes. Mitmed omavalitsused on kombineerinud teadete edastamiseks eri tüüpi kanaleid ning enam kui üht tüüpi kanalit oli 2013. aastal kasutanud 50% omavalitsustest (vt ka lisa A).

26. Meediamonitooringus käsitletud teavituskanaleid on omavalitsused kasutanud valdavalt mitmesuguste ürituste kohta info edastamiseks. Näiteks raadio- ja telekanalites või välimeediakandjatel tellitud teavituste kogumahu on üritustega seotud osa kõikide kanalitüüpide puhul keskmiselt üle 80%. Suurim on ürituste osa ka netiportaalis tellitud teavituste puhul.

27. Televisiooni, raadiot, netiportaale ja välimeediat oma teavitustegevuses kasutanud omavalitsusi oli 2013. aastal võrreldes trükimeediaga märksa vähem: vastavalt 9, 10, 8 ja 5 (vt ka lisa B ja C). Enamik omavalitsustest on seda tüüpi kanaleid kasutanud teabe edastamiseks kuni paari ürituse kohta aastas. Ilmselt osalt oma suuruse tõttu on täiesti omaette tegija selles arvestuses Tallinna linn. Näiteks oli Tallinnal 2013. aastal mõne telekanali eetris teavitusklipe kokku 23 ürituse või ettevõtmisega seoses. Kasutati kokku 14 telekanalit ja vähemalt igas kuus oli mõne telekanali eetris Tallinnaga seotud teavitus. Tallinna linna kasutatavate teavitustüüpide mitmekesisem ja ulatuslikum laad tuleb võrreldes ülejäänutega selgelt välja ka teiste kanalitüüpide puhul.

Teavitustegevuse raames tehtud tehingute õiguspärasus

28. Nagu eespool märgitud, analüüsiti auditis teavitusele tehtud kulusid 15 omavalitsuses. Teavituseks tehtud majandustehingute õiguspärasust hinnati aga kahes absoluutsummas kõige suuremate teavituskuludega omavalitsuses, s.o Tallinna ja Tartu linnas. Vaadeldi tehinguid perioodil 2012–2013 ning hinnati tehingute kooskõla eelarvega, riigihangete seadusega, linnavara valitsemise korraga ning kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

29. Tallinna linna kulud kontodel, kus teavitusi tavapärased kajastatakse¹¹, olid 2012. aastal 2,5 miljonit ja 2013. aastal 2,8 miljonit eurot (ei ole arvestatud Tallinna TVd). Tartu linnal olid vastav kulu 0,2 miljonit ja 0,3 miljonit eurot. Nagu eespool märgitud, on puhtalt teavitustegevusega seotud osa nende kontode käibest ca 90%. Väljatoodud kuludele lisandub väljaminekuna ka käibemaks.

¹⁰ Monitooring telliti uuringufirmalt TNS Emor. Formaadilt oli tegemist AdEx-i reklaamikulutuste uuringuga, mis võimaldab tuvastada levinumates meediakanalites reklaami tellinud isikud. Uuring hõlmas 6 kanalitüüpi: televisioon, raadio, trükimeedia, välimeedia, otsepostitus, internet.

¹¹ Kontod: info- ja PR-teenused (nr 552570), reklaamikulud (nr 552580) ning info- ja PR-teenused (nr 550060).

30. Auditis oli täpsema vaatluse all Tallinnast 37 eri teavitusega seoses 108 tehingut. Tartus kontrolliti 21 teavitusega seoses 44 tehingut (vt ka tabel 3). Osa tehinguid valiti välja juhuslikkuse põhimõttel, osa lähtudes TNS Emori meediamonitooringu andmetest. Viimasel juhul võeti valikusse need teavitused, mille puhul oli kahtlus, et tegemist võib olla valimisreklaamiga.

Tabel 1. Auditeeritud tehingute jaotus majandusliku sisu järgi perioodil 2012–2013 (summad eurodes)

Valdkond	Tallinna linn		Tartu linn	
	tehinguid	summa	tehinguid	summa
Postitusteenused	11	8494	–	–
Teavituse ajakirjandusväljaandes avaldamise teenus	1	2208	–	–
Teavituse raadiokanalil avaldamise teenus	8	26 750	4	4929
Teavituse sisu, kujunduse või väljapaneku korraldamise teenus	15	211 852	19	60 091
Teavituse telekanalil avaldamise teenus	21	175 797	–	–
Teavituse veebiportaalis avaldamise teenus	10	22 359	2	816
Teavituse välimeediakandjal avaldamise teenus	22	60 530	1	576
Trükiste tootmine	3	10 450	9	20 839
Muud mitmesugused teavitusega seotud tööd ja tooted	17	165 807	9	30 051
KOKKU	108	684 246	44	117 302

Allikas: Riigikontroll

Mitme teavituse juures võib tajuda tugevat poliitilist tooni

31. Avalik-õigusliku juriidilise isikuna saab omavalitsuse rahakulutuse põhjus välja kasvada vaid vajadusest tegutseda avalikes huvides.¹² Muudel ajenditel ei ole avaliku raha kulutamine aktsepteeritav. Sellest põhimõttest lähtus Riigikontroll ka auditeeritud tegevuse hindamisel ning selgitas välja, kas teavitusele tehtud kulud on Tallinna ja Tartu linnas teeninud avalikke huve ning kas teavitused on vabad tunnustest, mis rõhutavad erahuve.

32. Põhiosa auditis käsitletud teavituste puhul ei tekkinud Riigikontrollil kahtlust, et asja on aetud ainult avalikes huvides. Teavitus oli vahetult seotud omavalitsuse ülesannetega ning teavituse sõnum ja teostus ei osutanud mõne erakonna või üksikisiku taotlustele poliitikas. Nagu eespool märgitud, ei ole poliitikute kasutamine sõnumite edastamisel keelatud, kuid hakkas silma, et kahe auditis vaadeldud aasta võrdluses oli just 2013. aastal poliitikute kujutamine teavitustes sagenenud. Oli ka teavitusi, kus poliitikuid ei olnud, kuid mille teostust ja sõnumeid võis lähenevate kohalike valimiste tõttu mõista mõne poliitiku või erakonna valimisreklaamina.

Millised olid valimisreklaamina tajutavad teavitused?

33. Riigikontroll tuvastas, et Tallinna eelarvest oli rahastatud kokku 11 teavitus, mida võis 2013. aasta kohalike valimiste kontekstis pidada poliitikute või erakonna reklaamiks. Üks valimisreklaamina mõistetat teavitus tuvastati ka Tartu linnas. Linnaelarvest seda teavitus otse ei

¹² Aluseks on KOKS, § 2 lg 1; TsÜS, § 25 lg 4 (vt ka käesoleva aruande p-d 6–8).

rahastatud ning kogutud tõendid ei anna põhjust väita, et teavituse poliitiline mõju oli linna taotlus.

34. Nimetatud 12 teavitust hindasid ja neis sisalduvate poliitiliste sõnumite kohta tegid järeldusi reklaami- ja semiootikaekspertid (vt lisa E). Tuvastatud teavituste näol oli tegu kas linnaruumi välja pandud plakatitega või televisioonis edastatud klippidega, milles näidati valimistel kandideerinud isikuid või mis olid muude tunnuste alusel mõistetavad valimisreklaamina (fotod plakatitest ja ekraanitõmmised klippidest on lisas D). Need teavitused olid järgmised:

- 1) Priit Kutseri plakat Tallinnas Sõle tänaval asuva endise koolimaja seinal 2013. aasta augustis. Plakati tellis Põhja-Tallinna Valitsus ning sellel oli kujutatud Kutseri foto ja teave spordihoone rajamise kavatsusest. Kulud linnale **1397 eurot** (siin ja edaspidi kulud selles peatükis koos käibemaksuga);
- 2) Karin Tammemägi plakat Tallinnas Stroomi rannahoone välisseinal 2013. aasta augustis. Plakati tellis Põhja-Tallinna Valitsus ning sellel oli Tammemägi foto, kes kutsus osa võtma kepikõnnitreeningutest. Plakatiga seotud kulud linnale **269 eurot**;
- 3) Hiiu staadioni plakat välimeediakandjatel Tallinnas 2013. aasta septembris. Plakatil kujutati Edgar Savisaart, Arvo Sarapuud ja Jaanus Mutlit ning edastati infot renoveeritud Hiiu staadioni avamisürituse kohta. Plakatikampaania tehti Hiiu staadioni avamisürituse raames. Ürituse tellis Tallinna Spordi- ja Noorsooamet ning teavituskampaaniaga seotud osa oli **11 929 eurot**. Kampaania hõlmas videoklippi, mille teostus sarnanes plakatiga ning mida edastati mõnedel multimeediaekraanidel linnaruumis;
- 4) Tartu triatloni plakat välimeediakandjatel Tartu linnas 2013. aasta juulis. Plakatil oli Urmas Kruuse foto ja info Tartu Mill Triatloni kohta (vt kulude kohta p 43);
- 5) Tallinna maratoni videoklipp 8 telekanalis 2013. aasta augustis, milles näidati Edgar Savisaart ja Lauri Laasit, samuti kutsuti üles võtma osa ühistreeningutest Tallinna maratoni jaoks. Videoklipi tootmise ja näitamise tellis Tallinna Spordi- ja Noorsooamet. Kulud linnale **86 126 eurot**;
- 6) videoklipp Edgar Savisaare isikus edastatud kutsega tulla valima, mida näidati 2 telekanalis oktoobris 2013. Klipi tootmise ja näitamise korraldas Tallinna Linnakantselei. Kulud linnale **9650 eurot**;
- 7) Tallinna lasteaedade mänguväljakute videoklipp, mida näidati 9 telekanalis 2013. aasta septembris-oktoobris. Klipis esitati infot renoveeritud mänguväljakute ja lasteaedade kohta ning teavitati kavatsusest luua juurde uusi lasteaiakohti. Teavituse korraldas Tallinna Ettevõtlusamet. Kulud linnale **105 606 eurot**;

- 8) videoklipp Tallinna teenustest eakatele 3 telekanalis septembris-oktoobris 2013. Klipi alguskaadrites oli stseen linnavalitsuse istungist, millest näidati nii Edgar Savisaart kui ka Merike Martinsoni, Taavi Aasa ja Kalle Klandorfi. Lisaks eakate teenuste tutvustamisele kutsuti klipis ettevõtteid tegema linnaga eakate teenuste vallas koostööd. Klipi tootmise tellis Tallinna Linnakantselei ning näitamise Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet. Linna kulud olid **101 758 eurot**;
- 9) plakatid uute lasteaedade, lasteaiakohtade ja mänguväljakute loomise kohta. Plakateid eksponeeriti välimeediakandjatel Tallinna linnaruumis 2013. aasta septembris. Plakatikampaania tellis Tallinna Ettevõtlusamet. Kulud linnale **16 330 eurot**;
- 10) videoklipp valgusfooriga ja kutsega tulla valima. See oli eetris 2013. aasta oktoobris 2 venekeelses telekanalis. Klipi tellis Tallinna Linnakantselei ning selle tootmiseks ja telekanalites näitamiseks kulus **4158 eurot**;
- 11) videoklipp elanike rahulolu uuringu tulemustest Tallinna TVs 2013. aasta oktoobris. Klipis olid faktid üle-euroopalise uuringu tulemuste kohta, mille järgi on 89% tallinlastest eluga kodulinnas rahul;
- 12) videoklipp korruptsioonisüütegude statistika kohta Tallinna TVs 2013. aasta oktoobris. Klipis olid faktid kuritegevuse statistika kohta. Rõhutati, et Tallinnas on korruptsioonisüütegusid olnud võrreldes riigiasutustega ja ülejäänud omavalitsustega viimastel aastatel märksa vähem. Nii see kui eelmine klipp olid Tallinna TV omatoodang, mille kulusid ei ole võimalik välja tuua.

Teadmiseks, et

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon menetleb samuti auditis käsitletud teavitusi (teavitused 1 kuni 6) kui võimalikku keelatud annetust erakondadele.

Tartu Ülikooli semiootilise analüüsi on osalt tellinud Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon ning osalt Riigikontroll (teavitused 7 kuni 12).

35. Eelnimetatud 12 teavituse kohta on Tartu Ülikoolis tehtud semiootiline analüüs. Loetletud teavitustest esimest viit on analüüsinud samuti Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon, kes küsis teavituse tajutavuse kohta eksperdiarvamuse Marek Reinaasilt (1 kuni 5) ja Tarbijakaitseameti juures tegutsevalt reklaaminõukojalt (1 kuni 4).

36. Tartu Ülikooli analüüsist ilmneb, et kõiki 12 teavitust võis mõista valimisreklaamina. Plakatite 1 kuni 4 puhul olid Tartu Ülikooliga samal seisukohal ka Riigikogu korruptsioonivastase komisjoni kaasatud eksperdid (Reinaas, reklaaminõukoda). Tallinna maratoni videoklipi ja Tammemägi plakati kohta leidis Reinaas, et teostuselt oli tegemist pigem avalikku huvi esindava reklaamiga, kuid reklaamides osalenud Savisaar ja Tammemägi said omavalitsuse raha eest enne valimisi avalikku tähelepanu, milleks teistel kandidaatidel võimalus puudus.

37. Kuna reklaam toimib kategooriates, kus ei ole väga selgeid mõõdupuid selle mõju üheseks tuvastamiseks, on ekspertide arvamuse lahknevus arusaadav. Riigikontrolli arvates ei ole õige hakata siinkohal kaaluma, millise eksperdi sõna maksab rohkem. Oluline on, et enamik neist leidis, et analüüsitud teavitustes oli elemente, mis võimaldasid teavitust pidada varjatud valimisreklaamiks. See tähendab, et suure tõenäosusega mõistis ka osa teavituse potentsiaalsest sihtrühmast neid

klippe ja plakateid kui erahuvidest lähtuvat poliitilist reklaami. Oluline on samuti lisada, et ühel ja samal ajaperioodil korraldatud teavituste tähendust mõjutab nende omavaheline koostoime.

38. Auditis analüüsitud plakatid ja teleklipid, mis mõjusid valimisreklaamina, võib üldistatult jaotada kahte rühma:

- teavitused, kus eksponeeriti linnas võimul oleva erakonna poliitikuid viisil, mis toetas valimistele vastu minnes ennekõike nende isiklikku poliitilist kuvandit;
- teavitused, kus poliitikuid ei kasutatud, kuid mis edastasid teavituse adressaadile vahetult enne valimisi linnavõimu tegevusest n-ö edusõnumeid ehk kujundasid linna juhtiva erakonna head mainet.

39. Poliitikuid eksponeerivad plakatid (1 kuni 4) olid osa ekspertide arvates koostatud viisil, mis koondas tähelepanu poliitikute isikutele, jättes varju reklaamitava avaliku ürituse või sündmusega seotud info. Ekspertidid leidsid, et avaliku info edastamiseks ei olnud poliitikute kasutamine ilmtingimata vajalik. Adressaadini oleks saanud selle viia ka teisiti. Leiti ka, et n-ö pildile pääsemine andis lähenevaid valimisi silmas pidades neile isikutele kindlasti poliitilises konkurentsies eelise. Sedasama järeldati ka Tallinna maratoni teleklipi kohta.

40. Semiootilises analüüsis toodi välja, et plakatite visuaalne kujundus soodustas seoseid konkreetsete erakondadega või osutas tekstiline teostus valimistele (nt Tartu triatloni plakatil sõna „valima“ korduv kasutamine eri vormis) või erakondadele (nt tunnuslause „Tallinn aitab“). Teavitused olid ülekodeeritud n-ö asjasse mittepuutuva infoga, mis suunas vaataja fookuse poliitilise tähendusega tunnustele. See kehtib ka teleklippide kohta, kus kutsutakse Tallinna elanikke valima (teavitused 6, 10).

41. Semiootilises analüüsis leiti samuti, et arvestades valimiste-eelset perioodi, täiendasid Tallinna teavitused üksteist ning nende poliitiline mõju võimedes kogumis. Näiteks tunnuslausete nagu „Tallinn aitab“ ja „Tallinn hoolib“ massiivne esitlemine nii plakatitel kui ka teleklippides kujundas valijate teadvust linnas võimul oleva erakonna positiivsest kuvandist. Sama mõju oli ka vahetult enne valimisi Tallinna TV eetris olnud klippidel, kus esitleti pealtnäha statistilisi fakte korruptsiooni süütegude ja elanike rahulolu kohta. Avalikult kättesaadavat teavet esitati reklaamklipi võtmes, suunates eri rõhuasetuste abil fakte kindlalt viisil mõtestama. Rõhutatult joonistus välja linna juhtiva ja valimistele vastumineva erakonna positiivne kuvand, mis ei saanud klippide vaatajal jääda märkamata.

42. Auditi käigus esitas Tallinna linn ka omapoolsed eksperdiarvamused Linnar Priimäelt Tallinna Ülikoolist ning OÜ-lt Powerhouse. Priimägi on analüüsinud ülal loetletud teavitustest plakateid 1 kuni 3 ning teleklippe 5 ja 6. OÜ Powerhouse arvamus puudutab plakati 3 ning teleklippe 5, 8 ja 10. Neis ei ole analüüsitud, kas teavitustes oli erahuvi toetavat infot ja kuidas teavituse sihtrühm võis seda mõista. Riigikontrolli arvates ei ole küsimus selles, kas analüüsitud teavitustes oli ka n-ö linnaelanike jaoks vajalikku infot, vaid küsimus on teavituse varjatud sõnumites ja nende koostoimes, arvestades konkreetset ajaperioodi koos Tallinna linna teavituskulude dünaamikaga (vt punktid 45 kuni 60). Kuna Tallinna

Kui palju raha valimis-reklaamina tajutavatele teavitustele kulus?

Teadmiseks, et

Tallinn on tellinud korrapäraselt edastatavaid saateid näiteks telekanalilt PBK (saated „Naša stolitsa“, „Russki Vopross“, „Dobroe utro, Tallinn“). Raadiosaateid on ostetud näiteks Kuku raadiolt („Tallinna uudised“) ja raadiolt Euro FM (nt „Tallinna uudised“, „Linn ja inimesed“).

Saadetele PBKs kulus nii 2012. kui ka 2013. aastal ca 500 000 eurot (sh käibemaks). Raadisaadetele kulunud rahasumma jäi mõlemal aastal 30 000 piirsesse.

Kas poliitilise sisuga teavituste korraldus erines tavapärasest teavitusest?

esitatud eksperdiarvamustes ei ole seda käsitletud, ei saa Riigikontroll neid arvamusi tõendina käsitleda (vt arvamusi lisast E).

43. Auditis selgus, et Tartu triatloni plakati valmistamise ja väljapaneku organiseeris triatloni korraldanud MTÜ, kes sai linnalt ürituse korraldamiseks 12 500 eurot toetust. Linnaga sõlmitud toetuslepinguga võttis MTÜ küll kohustuse tuua Tartu linn kui toetaja ürituse reklaamimisel välja, kuid lepingus ei käsitletud, kuidas selle kohta infot edastada. MTÜ esindaja selgitas auditi ajal, et mõttele koostada just sellise teostuse ja sõnumitega plakat tuli ta ise ning linn puutus asjasse vaid niipalju, et linnapealt küsiti tema pildi kasutamiseks luba. Ürituse korraldanud MTÜ kulud seoses plakatiga olid 458 eurot. Seega ei ole auditi käigus kogutud tõendite põhjal võimalik väita, et Tartu linn oleks Tartu triatloni plakati otseselt tellinud.

44. Tallinnal kulus valimisreklaamina tajutavale teavitusele 2013. aastal ca 337 000 eurot. Seega läks Tallinna linna 2013. aasta teavitustegevusele kulunud ca 2,8 miljonist eurost (+ arvestuslik käibemaks 20%) ca 10% teavitusele, mis edastas valijatele mingil viisil poliitilist sõnumit.

Asjaolud viitavad, et poliitilist teavitust on tehtud planeeritult

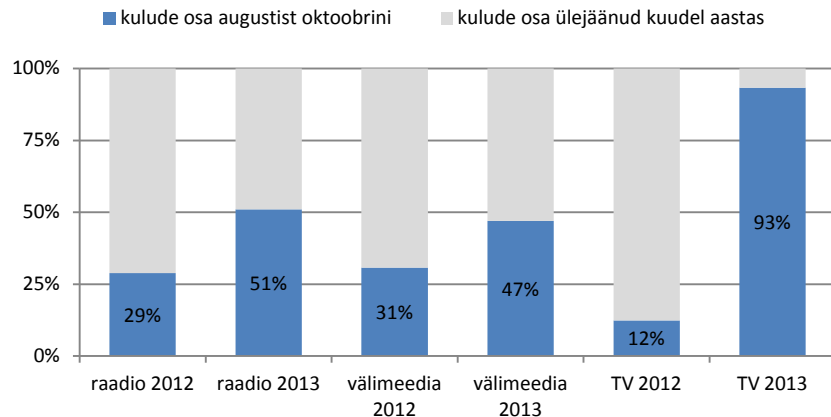
45. Tartu Ülikooli semiootilises analüüsis on toodud välja tunnused, mis osutavad võimalusele, et teavitused on teadlikult tehtud viisil, mis suunab inimesi looma seoseid kohalike valimiste ning konkreetsete poliitikute või erakondade vahel (vt lisa E).

46. Riigikontroll leiab, et kuigi omavalitsuse mingis teavituses võidakse edastada ka poliitiliselt neutraalset infot, mis võib eraldi võttes olla inimestele vajalik, on teavituse tarbija sihilik suunamine poliitilise tõlgenduse radadele lubamatu, sest see teenib era-, mitte avalikke huve. Olenemata sellest, mis laadi info teavituses domineerib, teeb ainuüksi asjaolu, et teavitusse on lisatud poliitilisi sõnumeid sellest tegevuse, mis on vastuolus avalike huvidega. Seega ei saa olla põhjendatud ka sellise tegevuse rahastamine omavalitsuse eelarvest.

47. Samuti hakkas valimisreklaamina mõistetavate Tallinna teavituste juures silma asjaolusid, mis osutavad kõrvalekalletele linna tavapärasest praktikast.

48. Vaadates Tallinna linna kulusid teavituse edastamisele televisioonis (ei sisalda klippide tootmist), raadios ja välimeediakandjatel, tuleb välja, et kulude jaotus aastasiseselt oli 2012. ja 2013. aastal küllaltki erinev. Kui korrapärased tele- ja raadiosaated kõrvale jätta, siis on 2013. aastal põhiosa rahast kulutatud perioodil augustist oktoobrini ehk vahetult kohalike valimiste eelsel ajal (vt joonis 4). Ka absoluutsummates on vahe tähelepanuväärne: 2013. aasta augustist oktoobrini kulus teavitustele eeltoodud kanalitüüpides ca 260 000 eurot, samal perioodil aasta varem aga ca 70 000 eurot (summad siin ja edaspidi arvestuslikult koos 20% käibemaksuga).

Joonis 4. TV- ja raadiokanalites ning välimeediakandjatel teavituste edastamiseks Tallinna linnasutustes 2012–2013 tehtud kulude jaotus, lähtudes kulude tegemise ajaperioodist aastas



Allikas: Riigikontroll Tallinna Linnavalitsuse raamatupidamise andmete põhjal

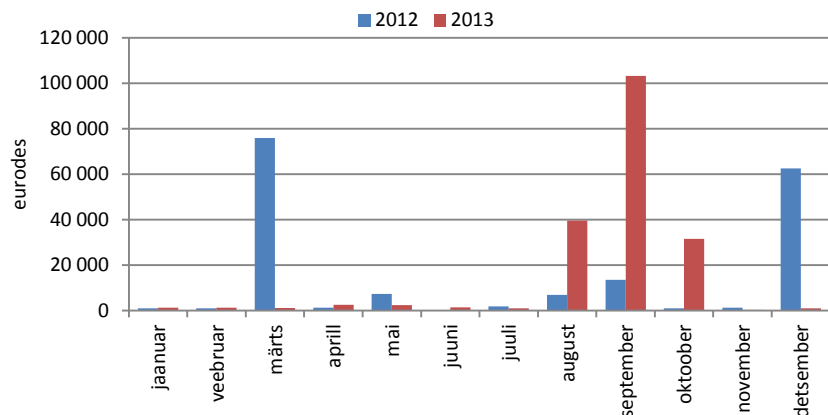
49. Iseäranis silmatorkav on kulude jaotuse erinevus televisiooni puhul. Üldiselt on ühekordse loomuga teadete edastamiseks televisioonis eetriaaja ostmine ka Tallinna linnas pigem erandlik. Suuremaid kampaaniaid on ajavahemikul 2012–2013 tehtud üksikudel kuudel. Samas koonduvad ajalisel plaanis 2013. aasta suuremad tehingud kõik ühte perioodi, s.o augustist kuni oktoobrini (vt joonis 5). Enamgi veel, põhiosa selle perioodi tehingutest on seotud teavitustega, mida on võimalik tõlgendada poliitilisena. Kui Tallinna asutused ostsid 2013. aasta augustist oktoobrini teavitusteks televisiooni eetriaega kokku ca 174 000 euro eest, siis valimisreklaamina mõistetatavatele teleklippidele läks sellest ca 92%.

Teadmiseks, et

2012. aasta märtsis korraldas Tallinn teavituskampaania seoses linnaelanike küsitlemisega tasuta ühistranspordi asjas. Puhtalt teavitusklippide näitamiseks kommerts kanalite eetris kulus selle kampaania raames linnal ca 75 000 eurot.

2012. aasta detsembris edastati Tallinna linna tellimusel telekanalite vahendusel linnaeaja jõulutervitus. Selle näitamiseks kommerts telekanalites kulus ca 61 000 eurot.

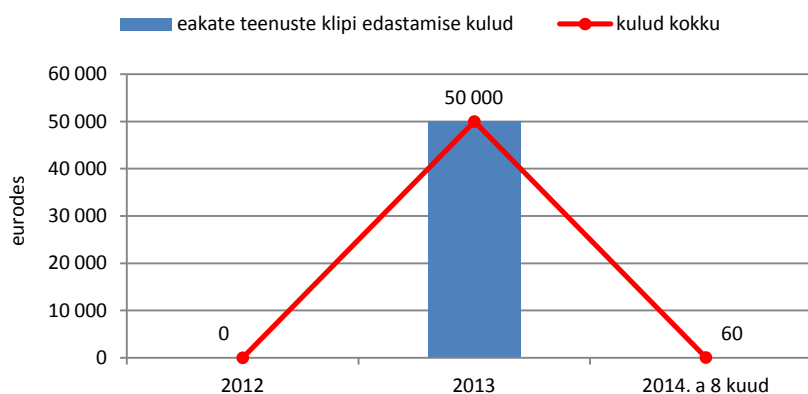
Joonis 5. Tallinna linna kulud TV-kanalites edastatud teavitustele 2012–2013 kuude kaupa



Allikas: Riigikontroll Tallinna Linnavalitsuse raamatupidamise andmete põhjal

50. Et 2013. aasta poliitilise sõnumiga teavitused ei olnud linna tavapärase teavitustegevus, annab tunnistust ka teavituste korraldus. Näiteks ei ole Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, kes maksis oma eelarvest kinni eakate teenuste teleklipi edastamise televisioonis, ei 2012. ega 2013. aastal teavitusele rohkem raha kulutanud. Sama positsiooni on amet hoidnud ka 2014. aastal: selle esimese 8 kuu jooksul olid ameti kulud kontodel, kus teavitustegevust kajastatakse, alla 100 euro (vt joonis 6).

Joonis 6. Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti kulud kontodel, kus teavitustegevust kajastatakse



Allikas: Riigikontroll Tallinna Linnavalitsuse raamatupidamise ning saldoandmike infosüsteemi (<https://saldo.fin.ee/public.action>) andmete põhjal

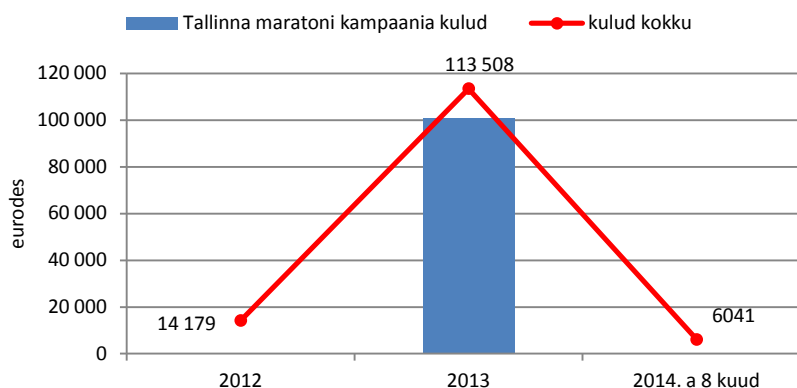
Teadmiseks, et

valimisreklaamina mõistetava teleklipi näitamine, milles Tallinna linnapea kutsus osa võtma ühistreeningutest Tallinna maratoni jaoks, oli 2013. aastal Tallinna üks mahukamatest teleteavituse kampaaniatest. See oli eetris kokku 8 kanalil 687 korda (ca 5 tundi).

Allikas: TNS Emorilt tellitud meediamonitoring

51. Sarnane on seis Tallinna Spordi- ja Noorsooametiga, kes rahastas Tallinna maratoni teavituskampaaniat. Ametil on küll ette näidata mõni teinegi teavitus, põhiliselt ajakirjandusväljaannetes, sekka mõned plakatid, kuid sedavõrd ulatusliku kampaania korraldamine oli ka nende jaoks tavatu. Kontodel, kus teavituskulusid üldjuhul kajastatakse, oli spordi- ja noorsooametil 2012. aastal kulusid umbes 14 000 euro eest. Tallinna maratoni teavituskampaania tõttu kasvasid kulud aasta hiljem üle 100 000 euro. Nii nagu sotsiaal- ja tervishoiuamet, ei ole ka spordi- ja noorsooamet pidanud pärast 2013. aasta sügist enam vajalikuks teavituse peale nii palju raha kulutada (vt joonis 7).

Joonis 7. Tallinna Spordi- ja Noorsooameti kulud kontodel, kus teavitustegevust kajastatakse



Allikas: Riigikontroll Tallinna Linnavalitsuse raamatupidamise ning saldoandmike infosüsteemi (<https://saldo.fin.ee/public.action>) andmete põhjal

52. Tavatuud asjaolusid on teisigi. Auditis selgus, et eakate teenuste teleklipp tehti valmis juba 2013. aasta kevadel Tallinna Linnakantselei tellimisel ning seda näidati tookord Tallinna Televisioonis. Kevadisi tegemisi sotsiaal- ja tervishoiuamet ei rahastanud, kuigi poliitikute näitamise kõrval jõuab klipis vaatajani peamiselt vaid info, mis seotud ameti korraldatavate teenustega. Sügise saabudes otsustati klipp väikeste lisandustega uuesti käiku lasta, kuid sedakorda kommerts kanalites ja ameti rahastamisel. Klipi taasesitamise idee taga oli väidetavalt sotsiaal- ja tervishoiuamet, kuid raha selleks tuli linnavalitsuse reservfondist.

Teadmiseks, et

eakate teenuste teleklipi tootis 2013. aasta kevadel OÜ Tuisk Film Production ja selleks kulus 48 000 eurot (sh käibemaks). Tallinna TVs näidati mais-juunis klipist 40 sekundi pikkust versiooni kokku 228 korda. Tallinna TVs näitamisele linnaeelarvest eraldi raha ei kulunud. Sügisel oli sama klipi põhjal tehtud 30sekundiline versioon kanalite TV3, TV6, Kanal2, Ren TV ja PBK eetris kokku 335 korda. Sügisel näidatud klipile oli võrreldes varasemaga lisatud tekstiriba üleskutsega ettevõtetele, et need teeks teenuste pakkumisel linnaga koostööd.

Teadmiseks, et

Tallinna maratoni kui ürituse enda korraldamist on linnaeelarvest toetatud nii 2012. kui ka 2013. aastal 25 000 euroga. 2013. aastal toetati kokku 38 üritust 125 757 euroga. Ürituste toimumisest on avalikkust teavitatud üldjuhul ürituse korraldajad ise.

Teadmiseks, et

lasteaedade mänguväljakute uuendamise projekti olid kaasatud kõik Tallinna 130 lasteasutust. Projekti tulemusena rajatud mänguplatse, -atraktsioone, -vahendeid jms oli kokku 212. Näiteks rajati 26 lasteaeda õueõppe paviljonid, mille maksumuseks kujunes koos käibemaksuga 113 000 eurot.

Reservide kasutusele võtmine on märk, et kampaania ei olnud pikalt ette planeeritud ega seotud ameti tavapäraste ülesannetega, mille rahastamise vajadus on eelarveaasta alguses teada.

53. Tallinna maratoni teavituskampaanias olid põhimõtteliselt sarnased asjaolud. Seda rahastati lisaeelarvest, olgugi et Tallinna sügisjooks ja sellest välja kasvanud Tallinna maraton on populaarse rahvaspordiüritusena ammu tuntud. Ühtlasi jäi auditis saadud selgituste põhjal ebamääraseks, kelle idee oli teavituskampaania teha. Kampaania korraldati spordi- ja noorsooametis, kuid ameti juht väitis, et nende osa kogu asjas piirdus suuresti vaid lepingute sõlmimisega. Sisulised otsused teavitusklipi tellimise ja edastamise kohta tehti väidetavalt linnakantselei avalike suhete teenistuses. Spordi- ja noorsooameti juht lisas, et linnakantseleist said nad nii teavitusklipi tellimiseks ettevalmistatud lepingu põhja kui ka soovitusel taotleda kampaania tarvis raha lisaeelarvest ning nii amet ka tegi. Linnakantselei avalike suhete teenistuse juht väitis aga, et otsused teavitusklipi teostuse jms üle langetati ilmselt spordi- ja noorsooametis, kuid kindlasti mitte linnakantseleis.

54. Eelnevale vaatamata pidas spordi- ja noorsooameti juht 2013. aastal tehtud Tallinna maratoni teavituskampaaniat õnnestunuks ning avaldas auditi käigus arvamust, et ehk tasuks sama teha ka 2014. aastal. Nii siiski ei läinud ning praegu võib väita, et 2013. aasta oli selles reas selge erand.

55. Asutuse tavapärase tegevusega ei käi Riigikontrolli arvates hästi kokku ka lasteaedade uute mänguväljakute, uute lasteaedade ja loodavate lasteaiakohtade teavituskampaania, mille korraldas Tallinna Ettevõtlusamet. Ametist öeldi, et kampaania tegid nemad, kuna erinevad ettevõtmised „Tallinn aitab“ tunnuslause all on juba ajalooliselt olnud ettevõtlusameti korraldada. Samas on lasteaiad olemuslikult haridusküsimus, mistõttu on loogiline eeldada, et sellega seonduv on Tallinna Haridusameti tegevussfääris. Auditis selguski, et näiteks 130 lasteaiade mänguväljaku atraktsioonide uuendamise korraldas haridusamet. Linnaeelarves kavandati projekti elluviimiseks 2013. aastal ca 1 miljon eurot, mis oli mõeldud investeringuteks. Ettevõtlusametist väideti, et kohe projekti alguses tehti ka otsus korraldada teavituskampaania, kuid investeringuprojekti eelarves ei ole kampaaniast juttu, nagu ka linnaeelarves ja selle seletuskirjas. Teatavasti nõudis teavituskampaania linnakassast veel ca 122 000 eurot lisaks (s.o 13% võrreldes projekti maksumusega).

56. Lasteaedade mänguväljakute ja lasteaiakohtade teavituskampaania kulud kaeti eelarverealet „Ettevõtluskeskkonna turundus“. Isegi, kui läheb korda lasteaiad ja ettevõtluskeskkond omavahel seostada, ei jää märkamata, et kampaania kulud olid tavapärasest oluliselt suuremad. Vaadates näiteks, kui palju ettevõtlusametil kulus auditeeritud kaheaastasel perioodil raha tehingutes televisiooni-, raadio- ja välimeediakanalitega, ilmneb, et mänguväljakute ja lasteaiakohtade kampaaniale läks sellest tervelt 42%.

Teadmiseks, et

Tallinna 2013. aasta linnaeelarve järgi olid Tallinna Ettevõtlusameti kulud jaotatud järgmiste kirjete vahel (ammendav loetelu): väikeettevõtlus, ettevõtluskeskkonna turundus, tööhõive tagamine, Kopli Arenduskeskus, konverentsiturism, kultuuriturism, turismiturundus, turismiinfoteenused, turismiinfrastruktuuri ja teenuste kvaliteedi arendus, statistika ja uuringud, tarbijakaitse, ettevõtluse haldus, Tallinna Turud ning toetused konkreetsete isikute või projektide (nimeliselt välja toodud) rahastamiseks.

Allikas: <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-eelarve-2013>

57. Lasteaedade mänguväljakute jt teavituskampaania tõuseb esile ka teiste tunnuslause „Tallinn aitab“ all ellu viidud projektide seas. Jaanuarist 2012 kuni augustini 2014 korraldati ettevõtlusameti osavõtul ja tunnuslause „Tallinn aitab“ all kokku 24 projekti. Pea kõik neist (22) olid otseselt seotud töötuse teemaga. Erinevalt lasteaedadest on töötute aktiveerimine tegevus, mis paigutub kahtlusteta ettevõtlusameti tegevusraami. Tööhõive tagamine on linnaeelarve järgi üks ettevõtlusameti rahastatavaid valdkondi (vt ka kõrvalolevat märkust). Selgub ka, et „Tallinn aitab“ tunnuslausega projektidest tehti teavituskampaania 8 kohta ning lasteaedade mänguväljakute kampaania oli neist ülekaalukalt kõige kallim, edestades kulukuselt järgmise projekti teavituskampaania maksumust umbes suurusjärgu võrra (122 000 vs. 11 000).

58. Tallinna TV kaudu edastatud teavitusklipid korruptsioonistatistika ning elanike rahulolu kohta olid teostatud reklaami võtmes. Selgus, et tavapäraselt Tallinna TV vahendusel statistilist teavet reklaami võtmes ei edastata. Tallinna TV poolt auditi käigus esitatud näited väidetavalt analoogsetest teavitustest perioodil 2013–2014 olid tehtud kõik n-ö uudislõikudena, milles oli küll juttu eri uuringutest, kuid uudislõiku ei saa vaataja tähelepanu suunamise kohapealt reklaamiga samastada.

59. Põhja-Tallinna Valitsuselt saadud andmetest nähtub, et poliitikutid kujutavate plakatite abil elanike teavitamine ei ole ka seal kuigi tavapärane. 2012. aastast ei ole sarnasel viisil tehtud teavituse kohta ühtegi näidet. Varasemast ajast meenus ametnikele vaid rahva tervisepäeva ürituse plakat 2011. aasta jaanuaris. Viimane sai teatavasti samuti 2011. aasta kevadel toimunud Riigikogu valimiste valguses rohkesti tähelepanu. Linnaosavanemat kahtlustati linnaraha omastamises isikliku valimisreklaami vormis, kuid kriminaalasja uurimine lõpetati, kuna süüd ei tõendatud.

60. Kõrvalekaldumine tavapärasest teavituspraktikast on Riigikontrolli arvates tunnistuseks, et poliitilise tooniga teavituste edastamine valimiste eel ei olnud juhuslik. Teavitusi korraldades pidid Tallinna asutused mõistma, et plakatitelt ja teleklippidest on võimalik välja lugeda erakonna valimisplatvormi toetavaid sõnumeid. Mõistma oleks pidanud ka, et selliste sõnumite edastamine ei ole omavalitsuse raha eest lubatud.

Osa tehingute puhul on rikutud riigihangete seadust

61. Omavalitsuse väljaminekud peavad olema vastavuses valla- või linnaeelarvega.¹³ Samuti peab omavalitsus järgima ostude tegemisel riigihangete seadust, et saavutada tehingu tingimustes parim hinna ja kvaliteedi suhe.¹⁴ Riigikontroll hindas, kas auditiks valitud tehingutes on kinni peetud linnaeelarves ette nähtud piirsummadest ja riigihangete seaduse nõuetest.

62. Tartu Linnavalitsus oli jaotanud volikogu tasemel vastu võetud linnaeelarve täpsemalt n-ö alaeelarveteks. Tallinnas alaeelarveid ei olnud ning kulude tegemisel olid asutustel piiriks volikogu kindlaksmääratud summad. Auditis selgus, et kõik vaadeldud tehingud olid nii Tallinnas kui

¹³ Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 28 lg 2.

¹⁴ Riigihangete seadus, § 3 p 1.

Teadmiseks, et

hankekord on nõutav hankijatelt, kui ostetavate asjade ja teenuste eeldatav maksumus on aastas üle 80 000 ning eeldatavate ehitustööde maksumus üle 500 000 euro (§ 13.1).

Riigihanke üldpõhimõte on muu hulgas konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima hinna ja kvaliteedi suhte saavutamine (§ 3).

Allikas: riigihangete seadus

Riigihangete seaduse eesmärk on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.

Allikas: riigihangete seadus, § 1

ka Tartus tehtud eelarve piires, kuid osa tehingute puhul oli Tallinnas rikutud riigihangete seadust.

63. Kui asutuse väljaminekud on piisavalt suured, peab hankija kehtestama hankekorra. Kord peab muu hulgas käsitlema reegleid selle kohta, kuidas tagada riigihanke üldpõhimõtete järgimine ostude korral, mille maksumus jääb alla lihthanke piiri ehk alla 10 000 euro.

64. Tallinna auditeeritud linnaasutuste hankekordades on ette nähtud, et ostumenetlus viiakse läbi ka väiksemate, s.o alla 10 000 euro jäävate ostude korral.¹⁵ Menetluse käigus esitatakse vajaduse korral kutse pakkumuse tegemiseks kas ühele või mitmele isikule. Seda, mis asjaolude juures küsida pakkumus ühelt või mitmelt isikult, ei ole kindlaks määratud, mistõttu tuleb pakkumuste võtmises lähtuda **riigihangete seaduse eesmärgist**. Pakkumuste võtmise vajadust tuleks hinnata koos turukonkurentsi ärakasutamise ja raha säästlikku kasutamise kriteeriumiga. Teisisõnu: kui ostusumma on piisavalt suur ning kauba müüjaid või teenuse osutajaid on turul mitu, siis tuleks ka pakkumused saada enam kui ühelt isikult.

65. Tartu linn on sama küsimuse lahendanud pisut teisti. Hankekorras on antud asutustele võimalus piirduda alla 3000 euro jäävate tehingute korral pakkumuse võtmisega ühelt isikult olenemata faktist, kas võimalikke tehingupartnereid on turul teisi.¹⁶ Tartu puhul tuleb siiski lisada, et mitmel juhul oli ka alla 3000 euro jäänud ostude korral võetud pakkumused enam kui ühelt isikult. Hankekordades toodud reegleid auditis ei hinnatud ning eeldati, et need on kehtestatud mõistlikel kaalutlustel.

66. Tartus riigihangete seaduse ja linna hankekorra rikkumisi ei tuvastatud.

67. Tallinna teavituskulude hulgas oli aga oste, mille puhul ei olnud mitmelt isikult pakkumusi võetud, ja see ei olnud reegleid arvestades põhjendatud. Tehingud olid järgmised (summad ilma käibemaksuta):

- Kahe teavitusklipi ostmine OÜ-lt Tuisk Film Production. Ühes edastati infot Tallinna maratoni ühistreeningute toimumise ja teises eakatele pakutavate teenuste kohta. Kummagi klipi maksumus oli 40 000 eurot.
- Kolme teavitusklipi ostmine OÜ-lt Subbmedia, milles kutsuti inimesi Lasnamäe kiriku avamisele ja kahes klipis hääletama kohalikel valimistel. Maksumus oli 6000 eurot.
- Tallinna maratoni ühistreeningute ja Hiiu staadioni avamisürituse korraldamise teenuse ostmine OÜ-lt Broadline. Maksumus oli 29 297 eurot.

¹⁵ Tallinna linnasekretäri 16.01.2012. a käskkiri nr PO-3/4 (linnakantsleji hankekord), Tallinna Spordi- ja Noorsooamet juhi 12.01.2012. a käskkiri nr 6 (spordiameti hankekord).

¹⁶ Tartu Linnavalitsuse 06.03.2012. a määrus nr 6 (Tartu linna hankekord).

Teadmiseks, et

riigihangete seaduse kohaselt on lihtsustatud korras võimalik tellida teenuseid, mis on loetletud Euroopa Komisjoni kehtestatud riigihangete ühtse klassifikaatori (CPV) määruse lisas VII. Sellised teenused on ka meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenused, sh näiteks reklaamfilmide tootmine, spordiürituste korraldamine.

Allikas: riigihangete seadus, Euroopa Komisjoni määrus nr 213/2008

68. Teavitusklippide tootmise asjus vaid nimetatud ettevõtete poole pöördumist õigustati väitega, et filmi tegemine on teenus, millele kehtivad erireeglid. Tõepoolest, filmide tootmist saab hankida lihtsustatud korras ja näiteks avatud hankemenetlust ei pea siin korraldama, kuid riigihangete üldpõhimõtteid tuleb sellegipoolest järgida ja tagada võimaluse korral turukonkurentsi ärakasutamine. Seda on selgesti väljendatud ka Tallinna auditeeritud asutuste hankekordades.

69. Tegelikult näitab ka Tallinna enda praktika, et mitme pakkumuse saamine on filmide tellimisel võimalik. Näiteks oli Tallinna Ettevõtlusamet samal 2013. aastal lasknud teha videoklipi, milles teavitati uuenduskuuri läbi teinud mänguväljakutest Tallinna lasteaedades. Enne lepingu sõlmimist filmi tegijaga püstitas amet lähteülesande ja esitas kutse kolmele ettevõttele, kes kõik ka pakkumuse tegid. Nii seda kui ka eelnimetatud klippe võis 2013. aasta sügise alguses näha Eestis levivates telekanalites ning nende tootmine ei saanud olla olemuselt sedavõrd erinev, et konkurentsi ärakasutamise seisukohast oleks põhjendatud tehingute erinev käsitlemine.

70. OÜga Broadline tehtud tehingus ei ole samuti turukonkurentsi ära kasutatud. Selleski valdkonnas on turul teisi ettevõtjaid, kellele oleks saanud anda võimaluse oma pakkumine teha, et taotleda parimat tulemust mõistliku hinnaga. Kuna seda ei tehtud, ei saa olla kindel, et raha on kulutatud, nagu riigihangete seaduse eesmärk (vt ääremärkust eelmisel lk-l) ette näeb.

71. Eelnevat arvestades on Riigikontrolli hinnangul tehtud Tallinnas 2013. aastal neli teavitustegevuse tehingut, mille puhul ei järgitud riigihangete seadust. Tehingute maksumus oli käibemaksuta kokku 115 297 eurot.

Riigikontrolli hinnang

72. Teavitustegevuse raames tehtud majandustehingute õiguspärasuse hindamisel võttis Riigikontroll aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse ja sellest lähtuvad linna õigusaktid eelarve vastuvõtmise kohta, riigihangete seaduse ja sellest tulenevad linnaasutuste hangete korrad, KOKSi ning linnavara valitsemise korra. Eelarve ja riigihangete reeglitest ja nende järgmisest oli eelnevas alapeatükis juba juttu.

73. Auditis kohaldati hindamisalusena KOKSi ja linnavara kordade üldpõhimõtteid. KOKSist võeti kriteeriumiks omavalitsuse olemuslik põhitunnus: kõik toimingud, sh majandustehingud, peavad lähtuma üksnes vajadusest tegutseda kohalike elanike huvides (§ 2 lg 1). Linnavara kordadest kasutati kriteeriumina üldisi munitsipaalavara valitsemise põhimõtteid.

74. Tallinna linnavara valitsemise korra kohaselt tuleb muu hulgas käia varaga ümber eesmärgipäraselt, otstarbekalt ja heaperemehelikult. Tartu linnavara eeskirjas on piiratud heaperemehelikkuse nõudega. Samuti selgub mõlema linna korrast, et sellega ei reguleerita tegevusi üksnes materiaalse varaga, vaid varana on käsitletav igasugune rahaliselt

Teadmiseks, et

auditeeritult saadud selgituste kohaselt võib eesmärgipärasust ja otstarbekust pidada üldistatult sarnase tähendusega sõnadeks, mille ühiseks tunnuseks on tegutsemise asutusele pandud ülesande täitmise nimel. Seejuures viitab auditeeritute arvates otstarbekus lisaks ka mõistlikele valikutele selles protsessis ning heaperemehelikkuse mõõtmisel on keskseks kriteeriumiks vara väärtus. Vara tuleb majandada mõistlikule inimesele omase hoolsusega, et see ei kaotaks asjatult oma väärtust.

Teadmiseks, et

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni ettekirjutuse alusel on Urmas Kruuse hüvitanud Tartu triatloni korraldanud MTÜ-le plakatiga seotud kulud summas 478 eurot.

hinnatav õigus või kohustus.¹⁷ Seega kehtivad korrast tulenevad reeglid ka rahakulutusele teavitustegevuses.

75. Riigikontrolli hinnangul on Tallinna linn kulutanud 2013. aastal ca 337 000 eurot teavitustele, mis sisaldas poliitiku või erakonna valimisreklaami. Teavitused on tehtud teadlikult viisil, mis võimaldab neist välja lugeda tugevaid poliitilisi sõnumeid. Auditi käigus kogutud tõendid näitavad, et nende teavituste korraldamise põhjus ei ole välja kasvanud vajadusest tegutseda avalikes huvides ja teavitused on motiveeritud erahuvidena. Nende teavituste korraldamine ja rahastamine linnaeelarvest on vastuolus KOKSiga.

76. Linnavara valitsemise korras sisalduvaid üldpõhimõtteid (eesmärgipärasus, otstarbekus ja heaperemehelikkus) saab Riigikontrolli arvates tõlgendada sarnaselt KOKSis sisalduva põhimõttega, et linnavara tuleb kasutada avalikes huvides. Kuna raha ei ole kulutatud avalikes huvides, ei saa kulud olla ka eesmärgipärased ega otstarbekad ja raha kasutamine heaperemehelik. Samal põhjusel ei ole valimisreklaamiks tehtud kulud kooskõlas linnaeelarvega, sest eelarvesse kavandatud raha kasutamise eesmärk ei saa olla vastuolus linnavara valitsemise põhimõtetega. Seega on lisaks KOKSile rikutud nende tehingutega ka Tallinna linnavara valitsemise korda ja Tallinna Linnavolikogu määruseid 2013. aasta linnaeelarve ja lisaeelarvete vastuvõtmise kohta.

77. Auditis kogutud tõendite põhjal ei saa väita, et Tartu linn tellis linnapead kujutava ja valimisreklaamina mõistetava Tartu triatloni reklaamplakati. Riigikontroll leiab, et kuigi Tartu linn ei ole KOKSi ega linnavara eeskirja rikkunud, peaks linnavõimu esindajad vältima linna rahastatavate ürituste reklaamimist viisil, mis võimaldab seda tajuda kui valimistel kandideeriva poliitiku või erakonna valimisreklaami.

Avalike vahendite väärkasutamise ärahoidmise võimalused valimisprotsessis

Kuidas on mujal?

Teadmiseks, et

Veneetsia komisjon on Euroopa Nõukogu asutatud nõuandev organ demokraatia ja põhiõiguste valdkonnas. Komisjoni ülesanne on aidata liikmesriikidel viia oma õigussüsteem vastavusse Euroopa standarditega ja rahvusvahelise kogemusega demokraatia, inimõiguste ja õiguspärasuse alal.

Komisjon loodi 1990. aastal. Sellel on 59 liikmesriiki, millest 12 ei ole Euroopast.

Allikas:
http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation

Avalike vahendite kuritarvitamine valimistel on probleemiks paljudes riikides

78. Omavalitsuse raha kasutamine valimiskampaanias on üks avalike vahendite väärkasutamise ilmingutest, mis ei ole omane vaid Eestile. Euroopa Nõukogu nn Veneetsia komisjon märkis 2013. aasta sügisel avaldatud raportis, et avalike vahendite väärkasutamine valimisprotsessis on laialt levinud probleem. Seda esineb paraku ka riikides, kus demokraatliku valitsemise traditsioonid on pikaajalised.¹⁸

79. Avalike vahenditena käsitleb Veneetsia komisjon avaliku võimu teostamiseks ametnikke kätte usaldatud kõikvõimalikke ressursse, nii

¹⁷ Näiteks auditeeritud perioodil kehtinud Tallinna linnavara valitsemise kord, p 2 (Tallinna Linnavolikogu 27.11.1997. a määrus nr 56).

¹⁸ Venice Commission: Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (16.12.2013). Vt [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e).

materiaalseid kui ka mittemateriaalseid, sh ka ametivõimuga kaasnevat prestiiži.¹⁹

80. Avalikud vahendid, mida kiputakse valimiste lähenedes väärkasutama, võib rahvusvahelise kogemuse põhjal jaotada üldistatult kuude rühma²⁰:

- **Seadusandliku võimu vahendid** ehk seadusandlikus kogus jõudude vahekorra kuritarvitamine, et suruda läbi seadusemuudatusi, mis aitavad tagada võimulolijate tagasivalimise. Näiteks valimisseaduste muutmine nii, et piiratakse üksikkandidaatide osalemist valimistel; parteide riikliku rahastamise reeglid, mis soosivad võimulolevat parteid.
- **Täidesaatva võimu vahendid** ehk seaduste rakendamisel eelkõige kaalutusõiguse kuritarvitamine. Näiteks n-ö leitakse võimalus jätta ebamugav opositsioonikandidaat valimistele registreerimata.
- **Institutsionaalsed vahendid** ehk ametiasutuse vara ja muude vahendite kasutamine võimuloleva partei valimisvõidu kindlustamiseks.

Vahendid saab omakorda jaotada alamrühmadesse.

A. Ametiasutuse avalike suhete korraldamine võimuloleva partei huvides. Asutuse reklaam, esitlused, avaldused, erinevad PR-aktisioonid on erapoolikud, ühe partei huvides.

B. Asutuse töötajate kasutamine valimiskampaania läbiviimisel nii nende töö- kui ka vabal ajal. Näiteks töötamine kampaaniameeskonna liikmena, kampaaniamaterjalide väljatöötamine, materjalide levitamine, vastaskandidaatide mustamine, osalemine kampaaniaüritustel. Töötajate kaasamiseks kasutatakse ka sundi, näiteks ähvardades töökoha kaotusega.

C. Asutuse vara kasutamine valimiskampaanias (nt asutuse ruumide kasutamine valimisüritusteks, kontoritehnika kasutamine valimismaterjalide koostamiseks ja levitamiseks, transpordivahendite kasutamine valimisüritustele sõitmiseks või valijate sõidutamiseks sinna). Institutsionaalsete vahendite alla võib paigutada samuti avaliku võimu rahastamisel tegutsevate ettevõtete, mittetulundusühingute, mõttekodade jms ärakasutamise valimiskampaanias, näiteks mõjutades neid rahastamise kaudu tegema arvamusuuringuid, koostama kampaaniamaterjale.

Institutsionaalsete vahendite väärkasutamiseks saab pidada ka auditis käsitletud valimisreklaamina tajutavaid teavitusi.

- **Sunnivahendid** ehk poliitiliste oponentide ähvardamiseks ja takistamiseks riigi n-ö jõuasutuste nagu politsei, maksuamet, inspeksioonid jt kasutamine. Näiteks „kiusab“ maksuamet

¹⁹ Sealsamas, lk 6.

²⁰ Riigikontroll kasutas Johan Hirschfeldti (Rootsi) kirjalikku kokkuvõtet teemal „Description of the recurring cases of misuses of administrative resources“, mille ta esitas valimistega seotud organisatsioonidele korraldatud konverentsil „Combating the misuse of administrative resources during electoral processes“ (Helsingi, 26.–27. juuni 2014)

poliitilisi oponente, maksusaladusega seotud infot kasutatakse oponentide vastu.

- **Finantsvahendid** ehk eelarveraha otsene kasutamine teatud valijarühmade hääle ostmiseks. Näiteks enne valimisi ootamatu palkade suurendamine teatud sektoris, uute investeringuobjektide valmimise ajastamine valimiseelses aega, uute teenuste ja toetuste pakkumine teatud sihtrühmadele. Siia käivad ka ähvardused vastupidise arengu suhtes, s.t näiteks toetuste, pensionite, sotsiaalteenuste vähendamine, kui võimalolijad tagasisalutuks ei osutu.
- **Avaliku meedia vahendid** ehk meediale juurdepääsu ja meediakajastuse mõjutamine. Näiteks tsenseeritakse oponentide kampaaniasõnumeid, ei eraldata võrdselt eetriaega ega lehepinda, kajastatakse sõnumeid erapoolikult.

81. Veneetsia komisjon sedastab oma 2013. aasta raportis, et hoolimata vajadusest keelata seadusega avalike vahendite väärkasutamine valimisprotsessis, ei ole paljud riigid seda endiselt teinud. Aruandes on rõhutatud, et avalike vahendite väärkasutamise tõkestamiseks valimiste ajal ei piisa tavaliselt üldistest regulatsioonidest avaliku teenistuse, korruptsiooni ja huvide konflikti kohta.²¹ Avalike vahendite väärkasutamine tuleks õiguslikult selgelt määratleda.

Teadmiseks, et

Horvaatias on valimistel kandideerival ametnikul seadusega keelatud kasutada tema kätte usaldatud vahendeid millekski muuks kui üksnes oma ülesannete täitmiseks. Eraldi on välja toodud keeld ametniku käsutuses olevate kontoriruumide ja -varustuse ning sõidukite kasutamise kohta. Samuti on seadusega keelatud parteide ja muude kandideerivate isikute rahastamine ametiasutuste poolt. See keeld laieneb ka ametiasutuse kontrollitavatele ühingutele.

Allikas: Venice Commission: Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (16.12.2013), annex: Revised comparative table CDL-REF(2012)025rev*, lk 6

82. Raporti koostamisel analüüsis Veneetsia komisjon Euroopa riikide õigust ja valimiste vaatlusmissioonidel tehtud tähelepanekuid. Järeldustest selgub, et 50-st Euroopa riigist on vaid 15-l riigisisese õiguses (sh kõrgema kohtu otsused) mingis sõnastuses keeld avalike vahendite väärkasutamise kohta valimisprotsessis. Keelu kehtestanud riikide hulgas on põhiliselt n-õ endised idablokimaad (nt Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia, Horvaatia). Seevastu n-õ vana Euroopa riikides sarnaseid keelde pigem ei ole.²² Näiteks tuuakse Skandinaavia maid aruandes eraldi välja kui riike, kus on eelistatud iseregulatsiooni ja levinud on n-õ härrasmeeste kokkulepped parteide vahel, et tagada kõigile võrdne konkurents.²³ Sarnaselt mitme teise riigiga leidis Veneetsia komisjon tookord ka Eesti kohta, et sinne seaduslik baas väärkasutamise keelde ei sisalda.

83. Ausa mängu reeglites kokkuleppimine kas parteide vahel või ühiskonnas laiemalt on üks osa n-õ pehmetest meetmetest, mida on pakkunud väärkasutamiste vastu välja ka Veneetsia komisjon. Kokkulepped peaksid olema kindlasti avalikud, nii et saaks jälgida nendest kinnipidamist. Samas on mööndud, et vabatahtlikest kokkulepetest kinnipidamine ei pruugi olla võimalik riikides, kus demokraatia on veel suhteliselt uus nähtus. Põhiline abinõu väärkasutamiste vastu on siiski kohane õiguslik raamistik ning sellest kinnipidamine, mille osaks on Veneetsia komisjoni arvates kindlasti sanktsioonid keeldudest üleastumise eest. Tõsiseid rikkumisi tuleks

²¹ Venice Commission: Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (16.12.2013), lk 10.

²² Venice Commission: Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (16.12.2013), annex: Revised comparative table CDL-REF(2012)025rev*.

²³ Venice Commission: Report on the misuse of administrative resources during electoral processes (16.12.2013), lk 11.

käsitleda samamoodi kui korruptsiooni ning ametnikud, kes seadust rikuvad, peaksid saama karistatud.²⁴

Mida tuleks Eestis ette võtta?

Väärkasutuste tõkestamiseks tuleb täiendada Eesti seadusi

84. Veneetsia komisjoni tähelepanekud riigi õigusraamistiku puudustest ja vajadusest seda väärkasutuste tõkestamiseks täiendada on Riigikontrolli arvates asjakohased ka käesoleva auditi leidude valguses. Ühest küljest on Eestis justkui kõigile arusaadav, et avaliku võimu asutus ei tohi oma vahendeid valimisreklaamiks kulutada, kuid piirid lubatu ja lubamatu vahel ei ole piisavalt selged. Tulemuseks on võimalus olla valimiste lähenedes ikka ja jälle tunnistajaks ametiasutuste teavituskampaaniatele, mida paljud mõistavad erapooliku poliitreklaamina.

85. Riigikontrolli arvates ei ole põhjust uskuda, et probleem leiab kiire lahenduse poliitilise kultuuri arenedes n-ö iseregulatsiooni teel. Praktika näitab, et see ei ole senimaani toiminud ning lubamatu poliitreklaami ohjamiseks on vaja seadustesse täiendavaid õigusnorme. Kuigi väärkasutusi on võimalik rikkumisena kvalifitseerida ka praegu, vajavad normid täiendamist eeskätt rikkumiste tõhusamaks tõkestamiseks, nii et keelatud teavitustegevused hoitakse valimissituatsioonis ära või vähemalt lõpetatakse kiiresti.

86. Vaadates teiste riikide õigusnorme, selgub, et mitmel pool Euroopas on teavitustegevuse piirangud valimiste ajal märksa rangemad kui Eestis. Näiteks peetakse **Lätis** avaliku vahendi väärkasutamiseks muu hulgas ametiasutuse tellitud reklaami, mille eest on tasutud perioodil kuni 30 päeva enne valimisi ning mis kujutab näiteks valimistel kandideerivaid poliitikuid või parteisid.²⁵

87. Sarnaseid piiranguid on mujalgi. Näiteks:

- **Belgias** peab avaliku võimu asutuse teavituskampaania, mis jääb ajaperioodi kolm kuud enne valimisi, saama heakskiidu piirkonna (Flandria, Valloonia, Brüsseli) parlamendi loodud kontrollikomisjonilt. Komisjon teeb kindlaks, ega kampaania ei ole osaliselt või täielikult suunatud partei või kandidaadi propageerimisele.²⁶
- **Taanis** on poliitikute, poliitiliste esinduskogude liikmete ja kandidaatide telereklaam keelatud. Samuti on televisioonis keelatud poliitiliste sõnumite reklaamimine valimiste väljakuulutamise ja valimispäeva vahele jääval ajal. Taani Kultuuriameti seisukoha järgi tuleb terminit „poliitiline sõnum“ tõlgendada laialt: see on igasugune info, mille eesmärk on avaliku arvamuse kujundamine poliitilistes küsimustes, olgu need siis kohaliku, riikliku või rahvusvahelise mõõtmega teemad. Määravaks on sõnumi sisu, mitte vorm.²⁷

²⁴ Sealsamas, lk 32.

²⁵ Pre-election Campaign Law, § 33 lg 1 ja lg 2.

²⁶ Belgia föderaalvalimised. OSCE/ODIHR valimisvaatlusmissiooni raport (10.06.2007, <http://www.osce.org/odihr/elections/belgium/28213>), lk 6, 14, 16.

²⁷ Kulturstyrelsen: Political advertising on TV (<http://www.kulturstyrelsen.dk/english/media/political-advertising-on-tv/>).

- **Andorras** on avalike institutsioonide neutraalsuse tagamiseks keelatud kogu avalike asutuste suhtekorraldus valimiste väljakuulutamise päevast kuni valimiste lõpuni.²⁸
- **Austrias** on riiklik kommunikatsiooniamet avaliku võimu asutustele andnud ette teavitustegevuses edastatavate sõnumite kriteeriumid. Välistatud on teated, mis kujutavad poliitikuid või parteisid, suunavad konkreetsele valimis- või rahvahääletusotsuse kasuks või kutsuvad osalema meeleavaldusel, samuti religioosse sisuga teated. Avalikes huvides avaldatavaid teateid ei lasta eetrisse vahetult enne või pärast uudiste- ja poliitikasaateid. Teateid, mille avaldaja on avalik asutus, on keelatud lasta eetrisse kuue nädala jooksul enne valimisi ja rahvahääletust.²⁹
- Hispaania autonoomses piirkonnas **Kataloonias** on avalike asutuste reklaamitegevuse kohta sätestatud, et selle eesmärk võib olla üksnes teavitamine avalikest teenustest ning see ei tohi olla suunatud avalike asutuste juhtide tegevuse ega saavutuste tutvustamisele. Avalike asutuste reklaamimine on valimisperioodil keelatud, keelatud on kasutada reklaamides võtteid, mis otseselt või kaudselt tekitavad vaatajal seose parteide reklaamikampaaniatega. Valimisperioodil või rahvahääletuse eel tohib haldusorganite teavitustegevus olla suunatud üksnes avalikkuse informeerimisele valimispäevast ja hääletamisprotseduurist. See piirang hakkab kehtima valimiste väljakuulutamise.³⁰
- **Saksamaalt** on teada, et Liidukonstitutsioonikohus on seal juba ühes 1977. aastal tehtud otsuses leidnud, et valimistega seoses on liiduvalitsusel rangelt keelatud samastuda parteide või kandidaatidega või muul moel konkreetse partei kasuks või kahjuks mõju kasutada.

Liidukonstitutsioonikohus andis hinnangu toona Saksamaal süvenenud tendentsile, et valimiseelsel perioodil sekkusid avaliku võimu organid reklaami, lendlehtede, otsepostituste jms-ga valimisvõitlusesse nii liidumaade kui ka liidu tasemel. Kohus asus põhiseaduse printsiipidele tuginedes seisukohale, et valimiseelsel perioodil kehtib suhtekorraldusele äärmise tagasihoidlikkuse nõue ja keeld avaldada avalike vahendite arvelt nn töö-, tulemus- ja eduaruandeid. Valitsuse suhtekorraldustöö jõuab oma piirideni seal, kus algab valimisreklaam: viimasega võib olla tegemist, kui trükise või reklaamteate informatiivne sisu taandub reklaamitaolise esituse ees.³¹

²⁸ OSCE, ODIHRi valimisvaatlusmissiooni raport „Andorra ennetähtaegsed parlamendivalimised“ (03.04.2011, <http://www.osce.org/odihr/elections/76277>), lk 7.

²⁹ Machet, Emmanuelle. Working Group on Political Advertising: Summary of Answers to the Questionnaire (30th EPRA Meeting, Dresden, Oct. 15-16, 2009), lk 2; <http://enterprise.orf.at/534/> (ORF, Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit).

³⁰ Barata, Joan. Catalonia Audiovisual Council, Political Advertising vs. Institutional Advertising (http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/718/original/Catalonia_political_advertising.pdf?1323685440), lk 5–6.

³¹ Bundesverfassungsgericht: Öffentlichkeitsarbeit (BverfG 44, 125), Urteil v. 02.03.1977 – 2 BvE 1/76: NJW 1977, Heft 17, S. 754 (kättesaadav ka

88. Kampaaniaperioodi määratlus on Euroopa riikides üsna erinev, seda nii perioodi kindlaksmääramise põhjuste kui ka kestuse poolest. Mõnes riigis on periood seotud kampaaniakulutuste arvestuse ja kontrolliga, mõnes piirangutega ametiasutuste tegevusele jm. Ühed on kampaaniaperioodiks määranud ajavahemiku valimiste väljakuulutamisest kuni valimispäevani (nt Andorra, Kataloonia), teistes on selleks kindel arv kalendrikuid enne valimisi (nt Belgia).

89. Lähematest riikidest algab ka näiteks Soomes kampaaniaperiood kuus kuud enne ja lõpeb kaks nädalat pärast valimispäeva ning selle aja jooksul tuleb pidada arvestust kampaaniakulude üle.³² Suurbritannias on kampaaniakuludele seatud kindlad piirid ning selles plaanis eristatakse n-ö pikka ja lühikest kampaaniaperioodi. Pikk periood algab ametis oleva parlamendi 56. töökuust ja kestab kuni parlamendi laialisaatmiseni, misjärel algab lühike periood, mis vältab kuni valimispäevani.³³

90. Pärast 2013. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisi on keelatud poliitiline reklaam pakkunud Eestis ohtralt kõneainet ning seaduslikku baasi on hakatud revideerima. Esimese tulemusena on nüüdseks jõutud täiendada erakondade seadust, milles on alates aprillist 2014 keeld kasutada valimiskampaanias avalikke vahendeid. Varem oli sellise keelu puudumist Eesti õiguses täheldatud ka eespool tutvustatud Veneetsia komisjoni raportis.

91. Riigikogu põhiseaduskomisjoni menetluses on praegu erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (497 SE). Eelnõu praeguse (2014. aasta detsember) sõnastuse järgi oleks edaspidi reklaamiseadusega keelatud erakonna, valimisliidu, nende nimekirjas kandideeriva isiku või üksikkandidaadi reklaam, mida isikud ise ei rahasta. Erakonnaseaduses on kavas määratleda valimiskampaania osana muu hulgas reklaam ja avalik teavitustegevus, mis loob erakonnast, valimisliidust jt positiivse või negatiivse kujundi.³⁴

92. Riigikontroll leiab, et eelnõu 497 SE on hea algatus, mis seadusena vastuvõtmisel piirab kindlasti võimalusi ka selliste valmisreklaamide korraldamiseks, mis tuvastati käesolevas auditis. Samas ei ole kavandatavad normid siiski piisavad, et keelatud reklaami tõhusalt ennetada või vähemalt kiirelt peatada, et sellega kaasnev kahju oleks võimalikult väike.

93. Ennetamiseks on oluline, et asjaosalistele on ühtviisi selge, milline reklaam on keelatud. See loob parema eelduse hoida ära keelatud reklaamiga ühiskonnale kaasnevad asjatud kulud, olgu need siis põhjustatud reklaami korraldamisest või pärastisest vaidlusest reklaami lubatavuse üle. Kavandatavad seadusemuudatused selles küsimuses aga

<http://www.telemedicus.info/urteile/Informationsrecht/Staatliche-OEFFentlichkeitsarbeit/404-BVerfG-Az-2-BvE-176-OEFFentlichkeitsarbeit.html>).

³² Act on a Candidate's Election Funding (<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2009/en20090273.pdf>), § 2.

³³ 2015. a Briti parlamendi valimisi arvestades algab pikk periood 18.12.2014 ja kestab kuni 30.03.2015. Seejärel algab lühike periood, mis kestab 07.05.2015 (valimiste päev). (www.parliament.uk/briefing-papers/sn06111.pdf), lk 5; http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/162724/reg-period-timeline-candidate.pdf).

³⁴ Vt http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=7ed0882f-4929-4563-aa0d-fb5a2ec31296&.

Teadmiseks, et

eelnõu 497 SE algatati tegelikult kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmisenä. Idee järgi oli soov keelata omavalitsusel kolm kuud enne valimispäeva reklaamides valimistel kandideerivate isikute, erakondade ja valimisliitude kujutamine, samuti igasugune mainekampaania laiemalt, sh omavalitsuse teenuseid puudutav reklaam.

Allikas:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=5ee7c689-2018-4c27-8a90-b940fb311f3a&

selgust juurde ei too. Kavas on jätta endiselt lahtiseks, mis on näiteks erakonna või valimistel kandideeriva isiku reklaam. Selle olemuse avastamine jääb täielikult reklaami tellija ja järelevalvet tegeva Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (ERJK) õlule. Komisjonile on kavas teha kohustuseks koostada juhendmaterjal valimiskampaaniate läbiviimise kohta, milles eeldatavasti käsitletakse ka keelatud reklaamiga seonduvat, kuid juhend on pelgalt komisjoni arvamus ega ole seaduse jõuga.

94. Riigikontroll mõistab, et seadustes ei ole võimalik nimetada ammandavat loetelu tunnustest, mis igas võimalikus olukorras määravad üheselt ära, et tegemist on erakonna või kandidaadi reklaamiga. Reklaami sõnum on tihtipeale kinni pisisasjades, mis omavahel kogumis loovad seoseid ja juhivad reklaami mõtestamist. Kõike seda ei ole võimalik ega tarvilik seadustesse kirjutada.

95. Küll aga peaks seadusandja kaaluma erakonna või kandidaadi reklaami mõiste sisustamist seaduse tasemel, nimetades teatud universaalsed tunnused, mis on iseloomulikud valimisreklaamile üldisemalt, kuid jättes tunnuste loetelu avatuks. Analoogselt on lahendatud näiteks poliitilise välireklaami keeld aktiivse agitatsiooni perioodil (vt ka punkt 13), mis keelab teatud viisil tehtava reklaami (nt kandidaate kujutavad plakatid hoonete välisseintel), kuid keelab samas ka muu poliitilise välireklaami. Samas ei ole avatud tunnuseid, mis poliitilist välireklaami iseloomustavad.

96. Teine probleemne koht, kus õigusnorme napib ja ka eelnõuga 497 kavandatud muudatused oluliselt edasi ei aita, on järelevalve. Avalike vahendite kasutamise üle valimiskampaanias on kavas järelevalvet tegema panna ERJK, kes peab hakkama hindama, ega avalikke vahendeid ei ole kasutatud viisil, mis on andnud mõnele valimistel kandideerivale isikule eelise. Tähelepanuta on jäänud, et ERJK-l on suhteliselt kesised õigused järelevalve tegemisel, kuid neid ei ole kavas täiendada.

97. Erakonnaseaduse järgi saab ERJK teha oma pädevusse kuuluvates küsimustes ettekirjutusi ja nõuda dokumente. Saab nõuda ka audiitorkontrolli tegemist, kuid sellega järelevalve vahendid piirduvad.³⁵ See ei ole piisav, et selgitada näiteks valimiste ajal keelatud reklaami kahtluse korral välja kõik olulised asjaolud ja reklaam kiiresti peatada.

98. ERJK ei ole erakonnaseaduse kohaselt ka riiklikku järelevalve tegija staatuses, mistõttu ei ole tal õigust rakendada [korrakaitseadusest tulenevaid riikliku järelevalve meetmeid](#). Riigikontroll leiab, et erakonnaseadusesse tuleb lisada ka normid, mis määratlevad ERJK kui riiklikku järelevalvet tegeva organi, andes sellele ühtlasi õiguse kohaldada korrakaitseaduses toodud riikliku järelevalve meetmeid.

99. Reklaami mõistetavuse hindamine ja poliitilise tooni tuvastamine on sageli keeruline ülesanne. Järelevalvemenetluses tähendab see, et keelust kinnipidamise kontrollimine võib kujuneda väga ajamahukaks ja see kätkeb endas palju vaidlustusvõimalusi, nõuab ekspertide kaasamist jm. Seetõttu on üsna reaalne, et enne kui asjas selgusele jõutakse, on reklaam oma mõju avaldanud ja koos sellega kadunud ka reklaami tõkestamise aktuaalsus. Seetõttu peab Riigikontroll oluliseks, et ERJK-le on tagatud

³⁵ Erakonnaseadus, § 12¹⁰ ja 12¹¹.

[Korrakaitseadusest tulenevad riikliku järelevalve meetmed](#) on näiteks küsitlemine ja dokumentide nõudmine, kutse ja sundtoomine, vallasasja läbivaatus, valdusesse sisenemine.

Allikas: korrakaitseadus

seadusega võimalus taotleda kohtult esialgse õiguskaitse korras reklaami avaldamise peatamist, et valimisituatsioonis saaks avaliku huvi võimalik kahjustamine kiiresti tõkestatud.

100. Avaliku huvi kaitseks saab kohtusse pöörduda vaid seaduses ette nähtud juhul.³⁶ Keelatud valimisreklaami näol on tegemist avaliku huvi kahjustamisega, kuid seadustes ei ole selles küsimuses kaebeõigust kindlaks määratud. Riigikontroll leiab, et erakonnaseadust tuleb vastavate normidega täiendada.

101. Kokkuvõtteks leiab Riigikontroll, et seadusandja peaks avaliku võimu asutuse raha väärkasutamise tõhusamaks takistamiseks tegema järgmist:

- Jätkama eelnõuga 497 algatatud erakonnaseaduse ja reklaamiseaduse muutmise menetlemist ka pärast Riigikogu koosseisu vahetumist 2015. aasta kevadel.
- Analüüsima võimalusi määrata seaduse tasemel kindlaks teatud universaalsed tunnused, mis on iseloomulikud erakonna, erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, valimisliidu, valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku või üksikkandidaadi reklaamile, mida on keelatud avalikest vahenditest rahastada. Analüüsi tulemustest olenevalt algatada seaduste muutmine.
- Algatada erakonnaseaduse muutmine, et määrata Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon kindlaks kui erakonnaseaduse reguleerimisalas riiklikku järelevalvet tegev organ koos õigusega kohaldada järelevalvemenetluses riikliku järelevalve meetmeid korrakaitseadusest.
- Algatada erakonnaseaduse muutmine, et anda Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile õigus pöörduda erakonnaseaduse reguleerimisalas avaliku huvi kaitseks kohtusse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

³⁶ Halduskohtumenetluse seadustik, § 44.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas auditeeritud omavalitsused on kommunikatsiooniks, reklaamiks ja teavituseks (üldisemalt teavitustegevus) ette nähtud raha kasutanud õiguspäraselt. Samuti sooviti anda ülevaade, mida teavitustegevuseks ettenähtud raha eest on tehtud ning milliste omavalitsuse ülesannetega on see seotud.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi õiguslik alus tuleneb Riigikontrolli seaduse § 6 lg 2 punktist 2 ning § 7 lg 2 punktist 1. Audit viidi läbi vastavusauditina kooskõlas INTOSAI vastavusauditi rakendussuunistega nr 4100.³⁷ Hinnati omavalitsuse majandustegevuse vastavust seda reguleerivatele nõuetele, mis tulenevad seadustest ja omavalitsuse enda õigusaktidest.

Teavitustegevuse õiguspärasuse hindamisel võeti aluseks järgmised väited:

- Teavitus teenib üheselt avalikke huve. KOKSi § 2 lõike 1 järgi peab kohalik omavalitsus lähtuma oma tegevuses valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest. TsÜS-i § 25 lõike 4 kohaselt ei või avalik-õiguslik juriidiline isik omada tsiviilõigusi ja kohustusi, mis on vastuolus tema eesmärgiga. Sellele toetudes leiab Riigikontroll, et teavitus teenib üheselt avalikke huve, kui selle sõnum on seotud ainult kohaliku omavalitsuse täidetavate ülesannetega. Avalike huvidega kooskõlas ei ole teavitus, mis soosib erahuve.
- Teavituse korraldamiseks tehtud tehingud on kooskõlas kohaliku omavalitsuse volikogus vastu võetud munitsipaalvara valitsemise põhimõtetega. KOKSi § 22 lõike 1 järgi on valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine volikogu pädevuses. Kuni 22.06.2013 kehtinud Tallinna linnavara valitsemise korra kohaselt tuli vara valitseda heaperemehelikult (linnavolikogu 27.11.1997. a määruse nr 56 p 9), alates 22.06.2013 lisandus heaperemehelikkuse nõudele muu hulgas eesmärgipärasus ja otstarbekus (linnavolikogu 13.06.2013. a määruse nr 31 § 4 lg 3). Tartu linnavara valitsemise korras oli kuni 01.11.2013 nõue valitseda vara heaperemehelikult (linnavolikogu 01.07.2004. a määruse nr 74 § 3 lg 2), pärast seda on sarnaselt Tallinnaga lisatud nõute hulka muu hulgas eesmärgipärasus ja otstarbekus (linnavolikogu 12.09.2013. a määruse nr 98 § 10 lg 1).
- Teavituse korraldamiseks tehtud kulud on kooskõlas kohaliku omavalitsuse eelarvega. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 28 lõike 2 kohaselt saab tehinguid teha vaid eelarves selleks ette nähtud väljaminekute summa piires.
- Teavituse korraldamiseks tehtud tehingud on kooskõlas riigihangete korraldamise õiguslike alustega. Riigihangete seadus § 3 näeb ette riigihanke üldpõhimõtted, sh kohustuse kasutada efektiivselt ära konkurentsi. Hindamisel võeti arvesse ka linnade hankekordasid: Tallinna asutuste hankekordad, mille aluseks linnavalitsuse 22.11.2011. a määrus nr 123, ning Tartu linna hankekord (linnavalitsuse 06.03.2012. a määrus nr 6).

Hinnangu andmise kriteeriumeid tutvustati auditi alguses Tallinna ning Tartu Linnavalitsusele.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti 15 omavalitsuse teavitustegevuse kulusid ajavahemikul 2012–2013. Analüüsitavaks võeti suuremate teavituskuludega omavalitsused (tähestikulisest järjekorras): Haapsalu linn, Harku vald,

³⁷ Vt <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-4200-compliance-audit-guidelines-compliance-audit-related-to-the-audit-of-financial-stat.html>.

Kohtla-Järve linn, Kuressaare linn, Maardu linn, Narva linn, Paide linn, Pärnu linn, Rakvere linn, Sillamäe linn, Tallinna linn, Tartu linn, Valga linn, Viljandi linn ja Võru linn. Koguti ja analüüsiti andmeid kulude sisu ja eesmärgi kohta.

15-st valiti omakorda kaks kõige suuremat omavalitsust (Tallinna ja Tartu linn), kus hinnati teavitustegevuse õiguspärasust aastatel 2012–2013 eespool kirjeldatud kriteeriumite alusel. Teavitustes edastatava info tajumist hindas Tartu Ülikooli filosoofia ja semiootika instituudi semiootika osakonna vanemteadur Anti Randviir. Teavituste tajutavuse selgitamiseks kasutati samuti reklaamiasjatundjate (Marek Reinaas, Tarbijakaitseameti reklaaminõukoda) esitatud arvamusi Riigikogu korruptsioonivastasele erikomisjonile ning Tallinna linna esitatud Linnar Priimäe (Tallinna Ülikool) arvamust ja OÜ Powerhouse arvamust. Ekspertide arvamused on esitatud aruande lisas E.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2014. aasta novembris.

Auditi meeskond

Auditi viisid läbi Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonna audiitorid Reet Rutus ja Anneliis Arm. Auditijuht oli Tambet Drell.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/14/50071/35.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Eri meediakanalite kombinatsioonid KOVides

Eri tüüpi meediakanalite kombinatsioon	Kasutanud KOVide arv
internet, otsepost, raadio, trükimeedia, tv, välimeedia	1
internet, otsepost, raadio, trükimeedia, välimeedia	1
otsepost, raadio, trükimeedia, välimeedia	1
otsepost, trükimeedia, tv, välimeedia	1
internet, trükimeedia, tv	1
raadio, trükimeedia, välimeedia	1
internet, otsepost, trükimeedia	2
otsepost, raadio, trükimeedia	2
raadio, trükimeedia, tv	2
otsepost, trükimeedia, tv	3
internet, trükimeedia	2
raadio, trükimeedia	2
otsepost, trükimeedia	81
internet	1
trükimeedia, tv	1
otsepost	17
trükimeedia	75

Allikas: Riigikontroll TNS EMORilt tellitud meediamonitoringu andmete põhjal

Lisa B. Kohalike omavalitsuste teavitused televisioonis 2013

KOV	teleklipp	klipi pikkus (s)	kanalid	eetrisoleku kuud	eetrisoleku kordid	eetrisoleku aeg kokku (s)
Emmaste vald	11.–12.07 Hiiu maal, www.etnobuss.ee	20	ETV, ETV 2	7	5	100
Haapsalu linn	24.–25.05 Haapsalus	20	ETV, ETV 2	5	7	140
Haapsalu linn	24.–25.05 muinasjutufestival Haapsalus	20	ETV, ETV 2	5	8	160
Kasepää vald	03.08 Jõgevamaal Kasepää	20	Kanal 11, Kanal 2	7, 8	11	220
Kuressaare linn	22.–23.07, toetajad	20	Kanal 12, Kanal 2	7	23	460
Kuressaare linn	02.–03.08, esinejad, toetajad	20	Kanal 12, Kanal 2	7, 8	24	480
Misso vald	XX Seto kuningriik, 03.08 Luhamaal	20	ETV, ETV 2	7, 8	15	300
Palamuse vald	mees räägib, 21.09 kell 10.00 Palamusel	44	Tallinna TV	7–9	454	19976
Tallinna linn	01.–08.06, XXXII Tallinn	20	ETV, ETV 2, Tallinna TV	5, 6	143	2860
Tallinna linn	01.09 lauluväljakul	23	NTV MIR	8, 9	87	2001
Tallinna linn	10.02, Kadrioru park; 12.02, Paide, sponsor	20	TV 6	2	4	80
Tallinna linn	10.02, Kadrioru park; 12.02, Paide	20	ETV, ETV 2, Tallinna TV	1, 2	62	1240
Tallinna linn	12.–14.07.2013	15	Kanal 2	7	1	15
Tallinna linn	130 uut mänguväljakut, 3 lasteaeda, 4900 lasteaiakohta	30	3+, CTC, Kanal 2, PBK, REN TV Estonia, RTR-Planeta, Tallinna TV, TV 6, TV3	9, 10	1331	39930
Tallinna linn	20.08 kell 20.30, Tallinna Vabaduse väljak, esinejad (pikkus ei ole teada)		Tallinna TV	8	55	1925
Tallinna linn	20.–21.07, Põhja-Eesti	21	Tallinna TV	7	46	966
Tallinna linn	28.09 kell 9 kiriku avamine	10	PBK, REN TV Estonia	9	50	500
Tallinna linn	29.–30.06, Lõuna-Eesti	20	Tallinna TV	6	36	720
Tallinna linn	30.08 kell 20.30, Tallinna Vabaduse väljak, esinejad	32	Tallinna TV	8	17	544
Tallinna linn	08.09, Tallinna Maraton, treeningajad, Edgar Savisaar	30	3+, CTC, Kanal 2, PBK, RTR-Planeta, Tallinna TV, TV 6, TV3	8	276	8280

Tallinna linn	08.09, Tallinna Maraton, treeningajad, Savisaar	25	3+, CTC, Kanal 2, PBK, RTR-Planeta, Tallinna TV, TV 6, TV3	8, 9	321	8025
Tallinna linn	08.09, Tallinna Maraton, treeningajad, Savisaar	40	Tallinna TV	8	7	280
Tallinna linn	08.09, Tallinna Maraton, tulge osalema	12	Tallinna TV	8, 9	83	996
Tallinna linn	08.09, Lasnamäe päev, Tatjana Bulanova	15	PBK	8, 9	35	525
Tallinna linn	89% tallinlastest on rahul eluga kodulinnas	20	Tallinna TV	10	92	1840
Tallinna linn	Edgar Savisaar räägib, 20.10, valimised	15	PBK, REN TV Estonia	10	58	870
Tallinna linn	Erich Krieger loeb ajalehte	19	Tallinna TV	3, 4, 5	437	8303
Tallinna linn	hea liikleja logo, sponsor	3	TV 6, TV3	1–6, 9–12	143	429
Tallinna linn	kadunud 2222 kassi, kassid puuris, ...riisitera suurune	20	Kanal 2	11, 12	8	160
Tallinna linn	KAPO tegevuse tulemused 2009–2012, hoiame korruptandid..	54	Tallinna TV	10	107	5778
Tallinna linn	kassid kaardil, 5%, al. 01.01.2015	20	ETV 2, Kanal 2, PBK	9–12	105	2100
Tallinna linn	kasside kiipimine 16.–17.11, tallinlasele 5 €	20	Kanal 2, PBK	11	35	700
Tallinna linn	kasside kiipimine, 24.11 Tallinnas, 5€	20	Kanal 2, PBK	11	17	340
Tallinna linn	Lasnamäe erinevad kohad, plaanid, kiriku ehitamine, 28.09	25	PBK, REN TV Estonia	9	33	825
Tallinna linn	Liis Lemsalu räägib, 12.–14.07.2013	20	Kanal 11, Kanal 12, Kanal 2	7	90	1800
Tallinna linn	lilleline Lasnamäe, 12.06 kell 16–19	23	Tallinna TV	6	26	598
Tallinna linn	lilleline Lasnamäe, 12.06 kell 16–19	35	Tallinna TV	6	8	280
Tallinna linn	lilleline Lasnamäe, 12.06	20	PBK	6	3	60
Tallinna linn	Meriton hotellis 11.10 kell 15:00	42	Tallinna TV	10	40	1680
Tallinna linn	pere, auto katki, koolibuss, ühiskaart, pargi ja reisi	248	Tallinna TV	3–5	108	26784
Tallinna linn	pere, auto katki, soiduplaan.tallinn.ee	20	Tallinna TV	3–5	163	3260
Tallinna linn	Siiri Sisask räägib, 12.–14.07.2013, toetajad	20	Kanal 11, Kanal 12, Kanal 2	7	78	1560
Tallinna linn	Tallinn hoolib eakatest/kutsu ettevõtteid koostööle	30	Kanal 2, TV 6, TV3	9, 10	237	7110
Tallinna linn	Tallinn hoolib eakatest, www.tallinn.ee	40	Tallinna TV	5, 6	228	9120
Tallinna linn	Tallinna vaated, esinejad, www.tallinn.ee	35	Tallinna TV	5	69	2415

Tallinna linn	Uku Suviste räägib, 12.–14.07.2013, toetajad	20	Kanal 11, Kanal 12, Kanal 2	7	78	1560
Tallinna linn	valgusfoor, 3 passi, 20.10 valimised	23	PBK, REN TV Estonia	10	37	851
Tallinna linn	vn k, Edgar Savisaar räägib Tallinna taustal, 20 okt valimised	50	PBK	10	4	200
Tallinna linn	vn k, Tallinn hoolib eakatest, kutsub ettevõtteid koostööle	39	PBK, REN TV Estonia	9, 10	98	3822
Tallinna linn	vn k, Tallinna Merepäevad 12.–14.07, toetajad	20	NTV MIR	7	106	2120
Tallinna linn	www.pealinn.ee, 1345,6164045	22	Tallinna TV	1, 2	38	836
Tamsalu vald	13.07, tünnisõidu võistlus...	10	Kanal 11, Kanal 2	7	33	330
Valga linn	jõgi, staadion...linnavaade, Valga 1 linn, 2 riiki, sponsor	19	TV 6	11	1	19

Allikas: Riigikontroll TNS EMORilt tellitud meediamonitoring ja KOVIDelt saadud andmete alusel

Lisa C. KOVide teavitused raadios, netiportaalides ja välimeedias 2013

Meedia liik	KOV	Teavitus	Kanalid	Esitamise kuud	Kordade arv (raadio)	Eetris-oleku aeg kokku (s; raadio)
raadio	Albu vald	prohvet Maltsvet	Raadio Elmar, Raadio Kuku	4, 5, 7	43	860
raadio	Kasepää vald	Kasepää kala	Retro FM, Russkoje Radio	2, 3	23	460
raadio	Koeru vald	Väinjärve veepidu	Raadio Uuno	7	3	126
raadio	Tallinna linn	Lasnamäe päev	Narodnoje Radio	9	35	525
raadio	Maardu linn	Maardu laat	DFM, Narodnoje Radio	8	40	760
raadio	Maardu linn	Maardu linnapäev	Russkoje Radio	7	40	1200
raadio	Palamuse vald	suur Paunvere väljanäitus ja laat	Raadio Elmar	9	79	2133
raadio	Suure-jaani vald	Suure-Jaani sügislaat	Raadio Elmar	9	15	315
raadio	Suure-jaani vald	Sürgavere laat, Vastsemõisa laat	Raadio Elmar, Raadio Kuku	9	50	1050
raadio	Tallinna linn	aastavahetuse pidu Vabaduse väljakul	Retro FM, Sky Plus	12	24	480
raadio	Tallinna linn	jaanipidu	Retro FM, Sky Plus	6	29	580
raadio	Tallinna linn	sügislaat	Retro FM, Sky Plus	9	28	420
raadio	Tallinna linn	Balti keti mälestuskivi avamine	Raadio Elmar, Raadio Kuku	8	50	1750
raadio	Tallinna linn	hiina uusaasta	Raadio Elmar, Raadio Kuku	2	58	1740
raadio	Tallinna linn	Lasnamäe õigeusu kiriku avamine	DFM, Narodnoje Radio	9	144	2880
raadio	Tallinna linn	rahva aasta	Raadio Elmar, Raadio Kuku	8	60	2400
raadio	Tallinna linn	Tallinn liigub	DFM, Narodnoje Radio, Raadio Elmar, Raadio Kuku, Raadio Uuno, SPIN FM	8	480	14400
raadio	Tallinna linn	Tallinna laulupäev	Raadio Elmar, Raadio Kuku	8	140	2800
raadio	Tallinna linn	Tallinna Linnavalitsus	DFM, Narodnoje Radio, Raadio Elmar, Raadio Kuku, Raadio Uuno	9, 12	126	2214
raadio	Tallinna linn	Tallinna Merepäevad	Power Hit Radio, Raadio Elmar, Raadio Kuku, Russkoje Radio, Star FM	7	207	4140

raadio	Tallinna linn	Tallinna päev	DFM, Narodnoje Radio, Raadio Elmar, Raadio Kuku, Raadio Uuno	5	100	3000
raadio	Tallinna linn	Tallinna vanalinna päevad	Raadio Kuku, Retro FM, Sky Plus	5, 6	45	675
raadio	Tartu linn	Tartu sõpruslinnade rahvusköökide päevad	Raadio Uuno	11	9	126
raadio	Toila vald	Oru pargi promenaad	Raadio Elmar	8	30	450
raadio	Võhma linn	Võhma linnapäevad, Kesk-Eesti laat	Raadio Uuno	7, 8	6	234
internet	Harku vald	tööpakkumine keskastme juhtidele, spetsialistidele	bestmarketing.ee	10	–	–
internet	Kuressaare linn	Kuressaare merepäevad, Saaremaa merenädal	delfi.ee, postimees.ee	7, 8	–	–
internet	Kuressaare linn	Saaremaa merenädal	delfi.ee	7	–	–
internet	Loksa linn	täpne teate sisu teadmata	dv.ee	4	–	–
internet	Põlva linn	harmoonika	postimees.ee	7	–	–
internet	Pärnu linn	oksjon, enampakkumine, vara müük	aripaev.ee	5, 9, 11	–	–
internet	Rakvere linn	teate täpne sisu teadmata	postimees.ee	4	–	–
internet	Tallinna linn	ava lava, Tallinn	delfi.ee	6–8	–	–
internet	Tallinna linn	hiina uusaasta	delfi.ee, rus.delfi.ee	2	–	–
internet	Tallinna linn	rahva aasta	delfi.ee	8	–	–
internet	Tallinna linn	Tallinna laulupäev	delfi.ee	8	–	–
internet	Tallinna linn	Tallinna Merepäevad	delfi.ee, ilm.ee, rus.delfi.ee	7	–	–
internet	Tallinna linn	Tallinna päev	delfi.ee, rus.delfi.ee	5	–	–
internet	Tallinna linn	tööpakkumine keskastme juhtidele, spetsialistidele	aripaev.ee	8	–	–
internet	Tallinna linn	tööpakkumine keskastme juhtidele, spetsialistidele	it-uudised	4	–	–
internet	Tallinna linn	tööpakkumine keskastme juhtidele, spetsialistidele	raamatupidaja.ee	11	–	–
internet	Tartu linn	teate täpne sisu teadmata	postimees.ee	12	–	–
väli-meedia	Albu vald	prohvet Maltsvet	Clear Channel Estonia	4–6	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	täpne teate sisu teadmata	JCDecaux	5	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	ületa teed õigel ajal ja õiges kohas	JCDecaux, Public-TV	9–11	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	täpne teate sisu teadmata	Public-TV	3	–	–

väli-meedia	Maardu linn	kevadlaad Maardus	Public-TV	4, 5	–	–
välimeedia	Tallinna linn	täpne teate sisu teadmata	JCDecaux	8	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	täpne teate sisu teadmata	JCDecaux	4, 5	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	aastavahetuse pidu Vabaduse väljakul	JCDecaux	12	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	jaanipidu	Public-TV	6	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	Raua saun	JCDecaux, Public-TV	10, 11	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	suvepargimuusika	Public-TV	6	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	sügislaad	JCDecaux	9, 10	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	täpne teate sisu teadmata	Public-TV	6–9	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	Hiiu staadion korda	JCDecaux, Outdoor Media	8	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	kiibi või kaota	Clear Channel Estonia, JCDecaux	9–12	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	rahvarinde muuseum	Public-TV	5	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	roheline pealinn	Public-TV	8	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	sportlik perepäev	JCDecaux, Outdoor Media	9	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	Tallinna laulupäev	Clear Channel Estonia, JCDecaux	8	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	Tallinna Merepäevad	Clear Channel Estonia, JCDecaux, Megameedia, Outdoor Media	5–7	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	Tallinna päev	Clear Channel Estonia	5	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	Tallinna vanalinna päevad	Clear Channel Estonia, JCDecaux, Public-TV	5, 6	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	teate täpne sisu teadmata	JCDecaux	9	–	–
väli-meedia	Tallinna linn	teate täpne sisu teadmata	Outdoor Media	3	–	–
väli-meedia	Tartu linn	„Tartus näeme“	JCDecaux	7–9	–	–
väli-meedia	Tartu linn	täpne teate sisu teadmata	JCDecaux	8	–	–
väli-meedia	Valga linn	mihklilaad	JCDecaux	9, 10, 12	–	–

Lisa D. Fotod ja ekraanitõmmised teavitustest, kus kasutati poliitikuid või mida võis tõlgendada poliitilisena



Tartu triatloni plakat

Foto: Erakogu/Tartu Postimees



Hiiu staadioni plakat

Foto: Mihkel Maripuu/Postimees/Scanpix Baltics



Karin Tammemägi plakat

Fotod: Mihkel Maripuu/Postimees/Scanpix Baltics



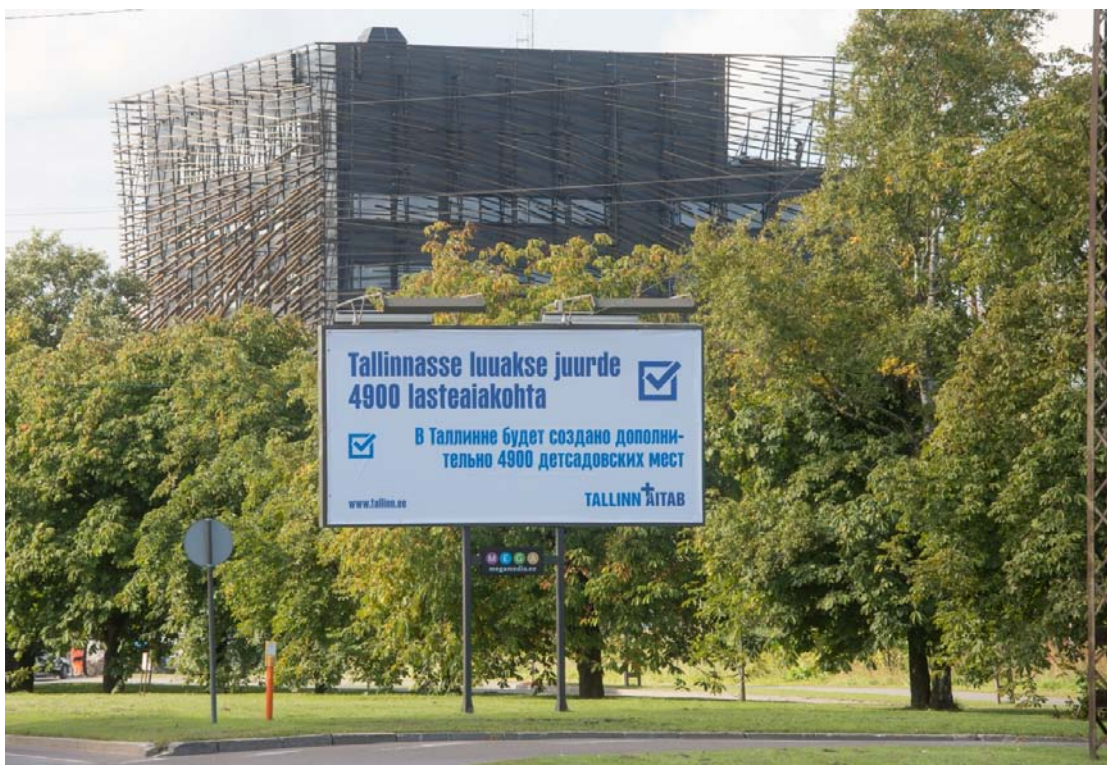
Priit Kutseri plakat

Foto: Peeter Langovits/Postimees/Scanpix Baltics



Priit Kutseri plakat

Foto: Teet Malsroos/Õhtuleht/ Scanpix Baltics



Plakat uute lasteaiakohtade loomise kohta

Foto: Rauno Volmar/Delfi/Eesti Ajalehed



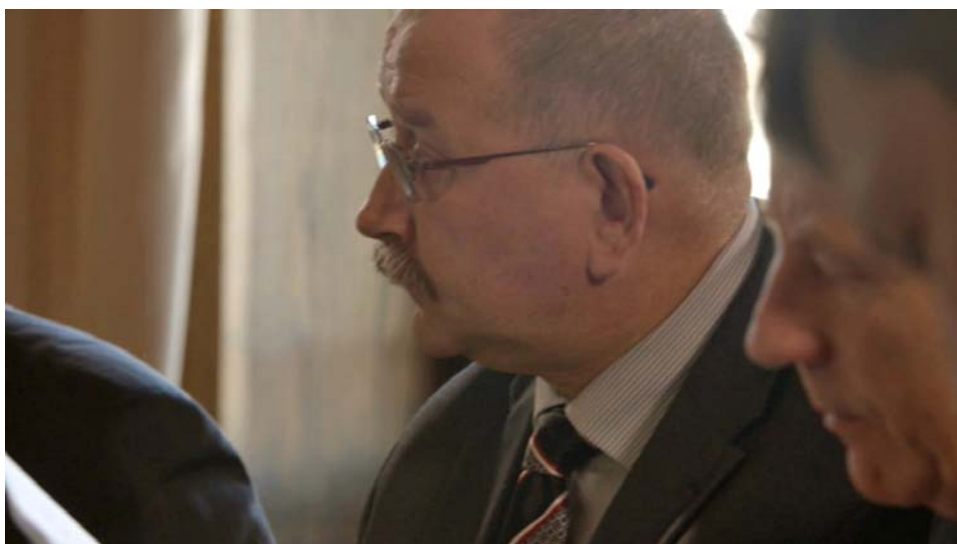
Plakat uute mänguväljakute kohta

Mihkel Maripuu/Postimees/Scanpix Baltics



Ekraanitõmmised Tallinna maratoni teleklipist

Ekraanitõmmised videoklipist/ Tallinna Spordi- ja Noorsooamet



TALLINN HOOLIB EAKATEST

www.tallinn.ee

Ekraanitõmmised eakate teenuste teleklipist

Ekraanitõmmised videoklipist/ Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet



Ekraanitõmmised lasteaedade mänguväljakute teleklipist

Ekraanitõmmised videoklipist/ Tallinna Ettevõtlusamet



Ekraanitõmmised teleklipist Edgar Savisaare kutsega tulla valima

Ekraanitõmmised videoklipist/ Tallinna linnakantslel



Ekraanitõmmised teleklipist foori ja kutsega tulla valima

Ekraanitõmmised videoklipist/ Tallinna linnakantselei



Ekraanitõmmis telelipist elanike rahulolu küsitluse kohta

Ekraanitõmmis/Tallinna TV

KAPO tegevuse tulemusena selgus

Aastal 2009 111 korruptsioonijuhtumit
Tallinn 0%, **riigiasutustes 13 juhtumit**

Aastal 2010 138 korruptsioonijuhtumit
Tallinn 4%, politsei 21%, **riigiasutustes 44%**

KAPO tegevuse tulemusena selgus

Aastal 2011 112 korruptsioonijuhtumit
Tallinn 3%, riigiasutustes 20%, teised KOV 28%,
politsei 42%

Aastal 2012 **riigiasutustes 28 korruptsioonijuhtumit!**
Süüdi mõisteti 9 riigiametnikkul



Hoiame korruptandid Tallinnast eemal!

Ekraanitõmmised teleklipist korruptsioonisüütegude statistika kohta

Ekraanitõmmised/Tallinna TV

Lisa E. Ekspertide arvamused auditis analüüsitud plakatite ja teleklippide kohta

Alljärgnevalt on PDF-ina esitatud järgmised arvamused:

- Tartu Ülikooli arvamus Riigikontrollile;
- Tartu Ülikooli arvamus Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile (21.05.2014, nr 31-2/14-29/2);
- Reklaaminõukoja arvamus Riigikogu korruptsioonivastasele komisjonile;
- Marek Reinaasi arvamused Riigikogu korruptsioonivastasele komisjonile;
- Tallinna linna tellitud ja Riigikontrollile esitatud Linnar Priimägi (Tallinna Ülikool) eksperdiarvamus;
- Tallinna linna tellitud ja Riigikontrollile esitatud OÜ Powerhouse eksperdiarvamus.

Ekspertiishinnang seoses Riigikontrolli järelepärimisega**Ekspertiisi alus:**

- 1) Riigikontrolli järelepärimine kuupäevaga 28.04.2014
- 2) Asjatundja kaasamise lepingu lisa kuupäevaga 05.06.2014

Ekspertiisi jaoks saadud materjal:

Failid:

1. Tallinn aitab plakat.docx
2. VKEDGAR SAVISAAR RÄÄGIB TALLINNA TAUSTAL,20 OKT VALIMISED.wmv
3. KAPO TEGEVUSE TULEMUSED 2009-2012,HOIAME KORRUPTANDID.wmv
4. VALGUSFOOR,3 PASSI,20.OKT VALIMISED.wmv
5. 89% TALLINLASTEST ON RAHUL ELUGA KODULINNAS.wmv
6. 130 UUT MÄNGUVÄLJAKUT,3 LASTEAEDE,4900 LASTEAIAKOHTA.wmv
7. TALLINN HOOLIB EAKATESTKUTSUB ETTEVÕTTEID KOOSTÖÖLE.wmv

Ekspertiisi teadusvaldkond: semiootika**Ekspertiisi viis läbi:**

Anti Randviir, Tartu Ülikooli semiootikaosakond

Ekspertiisi esitamise kuupäev:

09.06.2014

Ekspertiisi ülesanne:

Vastata järgmistele küsimustele:

1. Kas isiku (vastavalt lisades esitatule) fotoga reklaamimist asutuse X välisseinal (või tele-eetris) ja vahetult enne valimisi saab käsitleda tema isikliku valimisreklaamina?
2. Kui jah, siis milliste tunnuste alusel?
3. Kas ja milliste tunnuste alusel esitatud reklaamid võivad olla selle erakonna, kuhu eksponeeritud isik kuulub, valimisreklaamid?



Ekspertiisi sisupunktid:

Ekspertiishinnang seoses Riigikontrolli järelepärimisega.....	1
Plakat	3
Videofailid.....	8
1. video	8
2. video	9
3. video	11
4. video	12
5. video	13
6. video	15
Ekspertiisi aluseks olnud teoreetilise ja metodoloogilise toetava kirjanduse põhini-	
metused	17

Plakat**Ekspertiisi jaoks saadud materjal:**

Fail: Tallinn aitab plakat.docx

Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid

Plakatil kasutatud eestikeelne tekst ütleb: „Tallinnasse luuakse juurde [/] 4900 lasteaiakohta“.

Plakatil kasutatud venekeelne tekst ütleb: „В Таллинне будет создано дополни- [/] тельно 4900 детсадовских мест“

Plakatil on kasutatud internetiaadress „www.tallinn.ee“ ning logona kujutatud tekst „TALLINN AITAB“

Plakatil on kasutatud visuaalne element „“ (kaks korda).

Süntaktiliste elementide hulka kuulub ka plakati värvilahendus, mis kasutab sinise eri toone.

Plakati süntaktika ja semantika

Plakati lausungite süntaktika viitab esmapilgul teatele: „Tallinnasse luuakse juurde 4900 lasteaiakohta“. Tegemist on sätestava vormeliga, mis näib pindstruktuurilt ja denotatsioonilt neutraalne. Samas: elementaarne kommunikatsiooniskeem eeldab, et teade on osa suhtlusahelas, milles keegi ütleb mingis kontekstis mingit kanalit kasutades kellelegi midagi. Ilmselt on teksti adressant seostatav logoga „Tallinn aitab“, kuigi kes või milline organisatsioon see on, jääb segaseks – arvestamata viidet Tallinna linna internetiaadressile. Teate enese semantika jääb hägusaks: Tallinnas tehakse tulevikus midagi. Arusaamatuks jääb: kes teeb, millal teeb, miks teeb, kellele teeb, miks seda adressaadile üleüldse edastatakse, mis on teate intentsionaalne eesmärk? (Näiteks see, et tegemist on lasteaiakohtadega, ei tähenda, et need oleksid lisanduvad kohad.) Selge on see, et teate sisul – kõneaktilisest aspektist – informatiivset sisu ei ole. Kui tegemist ei ole pelgalt faatilise kommunikatsiooniga ehk semantiliselt müralise teatega, siis tekib küsimus, kuidas selle plakati lugeja teatest aru saab või saama peab või saama peaks? Seega peab pöörama tähelepanu teate pragmaatikale ehk sellele, kuidas teade suhestub lugeja semiootilise käitumisega, olemasoleva teadmisega sellest kultuuriruumist, millesse teade on lülitatud.

Plakati pragmaatiline mõõde

Teksti tarbija käitumine pragmaatika dimensioonis on seotud *harjumusega* kui märgiloome võtmelise aspektiga. Pragmaatika mõõtnes suhestub teksti tarbija teksti või muu märgilise üksusega ning teksti ajaloolis-semiootilise kontekstiga. Need semiootilised tavatõed avavad antud plakati uuest aspektist: see pole enam individuaalne teade, vaid tekst, mis lülitub diskursusesse, kusjuures tegemist on pikemaajalise ja hoolikalt planeeritud suhtlusahelaga, lõppkokkuvõttes isegi *kultuuriteemaga*. Plakati visuaalne lõpetatus on seotud süntaktilise elemendiga „Tallinn aitab“. Tallinna kultuuriruumis on mõlemal sõnal oma suhtlusajalooline taust, mida avab antud logo visuaalne kujundus: „TALLINN + AITAB“. Tegu on kahe niinimetatud päästik-kontseptiga, millest üks on selgelt seotud linna ning linnavõimuga – seda toestab sõnale „TALLINN“ vasakul servas eelnev internetiaadress „www.tallinn.ee“. Sõnal „AITAB“ on Tallinna ja Eesti kultuuriruumis oma spetsiifiline semiootiline minevik ning selle käigus moodustunud semantiline väli. Viimane on seotud Tallinna Linnavalitsust pikaajaliselt moodustanud Keskerakonnaga ja selle valimiskampaaniates kasutatud märksõnaga „Aitab!“.

Kui plakati tarbija (pole tähtis, kas selles tarbimises soovlik või mitteintentsionaalne) ei pruugi plakati visuaalset kompositsiooni ja värvilahendust seostada Keskerakonna visuaalse identiteediga, siis on vähemalt Tallinna avaliku ruumi kommunikatsiooniga tuttav inimene teadlik sõnumi „Aitab(!)“ ideoloogilisest ja semiootilisest minevikust. Jällegi pole tähtis, kas see tuttav-olemine on teadvustatult või mitteteadvustatult intentsionaalne, sest tõlgendusharjumustes kujunev interpretandiloome ei pruugi kajastuda niinimetatud välises käitumises.

Sõnum „Aitab!“ leidis laialdast ja massiivset rakendust Keskerakonnaga eksplitsiitselt seotud valimisreklaamis, kus plakatitel oli kasutatud äratuntav ja täiesti selge Keskerakonna visuaalne identiteet koos selle erakonna esindajate ja nendepoolse täiendusega märksõnale „Aitab!“. Siinkohal on asjakohane tuua näide (vt illustratsioon 1).



Illustratsioon 1.

Praegu analüüsitava plakati kontekstis on oluline, et näites toodud plakat ning selle muud variandid (teised isikud, muud täiendused märksõnale „Aitab!“) seoti Tallinna ning Tallinna Linnavalitsuse institutsiooniga, hakates Keskerakonna reklaame visuaalselt assotsieerima teadetega Tallinna Linnavalitsuselt. Seda kinnitab allolev näide:



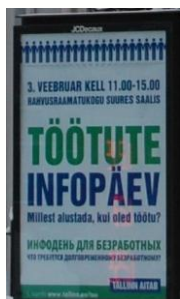
Illustratsioon 2.

Antud näide on käesolevas ekspertiisis analüüsitava plakati jaoks tähtis kahest aspektist. Ühelt poolt toimub kahe plakati külgnevana koositlemine ning seekaudu Keskerakonna ja Tallinna Linnavalitsuse tähenduslik sidumine. Teiselt poolt kasutatakse ära Keskerakonna plakatil kasutatava sõna „Aitab!“ kahetähenduslikkus, mida on plakati komponeerimisel täiesti selgelt silmas peetud: „Aitab!“ võib viidata sellele, et adressandil pole mingi nähtus, poliitiline suund või ilming enam vastuvõetav ning ta tahab nende suhtes midagi alternatiivset ette võtta, ent „Aitab!“ võib viidata ka sellele, et plakatil kujutatud isik ehk adressant aitab adressaadil mingeid probleeme lahendada. Need kaks märksõna „Aitab!“ tõlgendusvõimalust on seotud ka Keskerakonna enda valmisplakati visuaalse korrastusega. Praegune näide kahe plakati koositlemisest kasutab sõna „Aitab!“ just positiivset, abipakkuvat lahendust ning seab Keskerakonna abiandja rolli, mis on mingil moel seotud vasakpoolisel plakatil nimetatud „Rahva tervise päevaga“.

Antud näide kahe plakati koositlemisest seostab Keskerakonna ja Tallinna linna ning Tallinna Linnavalitsuse semiootiliselt tugevasti. See tähendab, et samasse paradigmasse

liiguvad ka Keskerakonna, Tallinna linna ja Tallinna Linnavalitsuse tähendus-sisud ning identiteedid. Identiteedi oluline osa on representatsioonidiskursus, mille puhul on väga oluline osa visuaalsel identiteedil. Visuaalse identiteedi hulka kuulub sümboolika, esitluses kasutatavad värvid ja värvitoonid, fontide valik ja muu selline. Plakatite ruumiline ühendamine tähendas ka Keskerakonna, Tallinna Linnavalitsuse ja Tallinna linna (visuaalse) identiteedi ja sümboolika semiootilist lähendamist ning ruumilisest integreeritusest tähendusliku integreerituse poole liikumist.

Järgmise näitega on selge, et Keskerakonna ja Tallinna institutsioonide identiteetide sulandamine on taotluslik ja planeeritud tegevus.



Illustratsioon 3.

Siin on näha, kuidas samas tekstis kasutatakse Keskerakonna sümboolikat rohelist värvitooni näol ning sinist värvitooni, mis on seotud Tallinna ja Tallinna institutsioonidega (näiteks mitmesugused vapid, eelnenud plakat-teadete värvilahendused). Samas leiab kasutust sõnum „TALLINN AITAB“. Nüüd on „Aitab“, „Aitab!“ ja „Tallinn“ juba ühendatud samasse kultuuriteemasse, diskursusesse ja tähenduslikku perspektiivi, ning 'aitab' on tõlgendatav ülalnimetatud valikust just positiivsest variandist.

Just niisugusest diskursiivsest loogikast ja minevikust lähtudes ongi ainuvõimalik interpreteerida edaspidi kasutatavat väljendit „Tallinn aitab“, olgu see poliitikakontekstis esitletud lihtsalt loomuliku keele fraasina või logona. Selle väljendi poliitilisust ja Keskerakondlikku ideoloogilisust kinnitab nii käesoleval juhul kui ka paljudel muudel juhtudel see, et vastav teateline kontekst informatiivset sisu ei oma – tegu on niinimetatud (enese)teostuskommunikatsiooniga (*consummatory communication*) või faatilise kommunikatsiooniga, mitte instrumentaalse suhtlusega, mille käigus teavet edastatakse.

Siinkohal pole oluline, kas adressaat seda faatilise kommunikatsiooni ideoloogilist tähendust ja sõnumit tervikuna ideoloogiliselt teadvustab või mitte, sest interpretatsiooni

intentsionaalsus võib olla ka mitteteadvustatud. Isegi mitteteadvustatud interpretatsioon ja tõlgenduslikud assotsiatsioonid on seotud mitte ainult antud konkreetse teate (plakati) interpretatsiooniga, vaid ka edaspidise interpretandiloomega ehk tõlgenduskallutatusega. Tuleb arvestada, et tegemist ei ole teatega üksikust nähtusest, vaid tekstiga, mis on osa pikemast ja laiaulatuslikumast diskursusest, kus pikaajaliselt moodustatud ja kombineeritud visuaalse identiteedi elemendid ja tähendusassotsiatsioonid teatud fraasidega on omandanud semiootilises tähenduses sümboli funktsiooni. Kui lugeja teksti tinglikkust ja tähenduse asumist konnotatiivsel tasandil adub, tõlgendab ta kogu plakati tinglikuna, mistõttu ka sündmus ise muutub tinglikuks või *hakkab tähistama midagi muud* ehk haakub suhtlus- ja teadustraditsiooniga, kus *teksti tagant* ehk kondenseeritud sümbolitest tekib alternatiivne referentsmaailm, kus pindse denotatiivse tähendustasandi asemel saab oluliseks assotsiatiivne. Nii muutub teate süntaktiline struktuur tinglikuks ning teate tähendust määravaks dominandiks saab kultuuriteadmuslik *määraja* ehk antud juhul: „Tallinn aitab“ hakkab oma keskerakondliku semiootilise sisuga määrama kogu plakati-teate tähendust. Kuna konnotatiivne tasand on seotud pragmaatilise mõõtme ja adressaadi teadmuskogumi kaudu tarbija kontekstitajuvusega, on väga tõenäoliselt tegemist valimisreklaamiga. Seepärast, olgugi et praeguses ekspertiisis analüüsitava plakati puhul pole Keskerakonna sümboolika pindselt nähtav, on väljendil „Tallinn aitab“ kindel Keskerakonna valimiskampaanialik sisu, mis on seotud Keskerakonna ülalviidatud konkreetse ja avaliku valmiskampaaniaga, ning antud plakat on seega käsitatav valimisreklaamina.

Videofailid**1. video****Ekspertiisi jaoks saadud materjal:**

Fail: VKEDGAR SAVISAAR RÄÄGIB TALLINNA TAUSTAL,20 OKT
VALIMISED.wmv

Analüüs ja vastused esitatud küsimustele

Venekeelne video kutsega kohalikele valimistele algab ja lõpeb Tallinna logoga, mille värvitooniks on valitud roheline. Rohelise toon on sama, mis Keskerakonna sümboolikas. Videos esineb ainsana Edgar Savisaar, kes on Keskerakonna esimees. Seega on videotekst raamitud Keskerakonna visuaalsesse identiteeti kuuluva värvitooniga ning sisustatud Keskerakonna esindajaga. Samas on Edgar Savisaar Tallinna ametnik ning roheline värv lubatud ka Tallinna logo kasutamisel. Siiski, video tekstilises sisus leidub viiteid just Keskerakonnale. Linnapea kasutatav žest:



on seostatav Keskerakonna üritustel kasutatava sarnase žestiga ning tõlgendatav viitena Keskerakonnale. Selle žesti kasutamine on loomulikult lubatud kõigile ning puudub objektiivne alus seda just Keskerakonnaga seostada. Antud juhul aga on olukord teine, sest linnapea kannab pintsakurevääril ka Keskerakonna sümboolikat, K-tähe kujulist märki. See on otsene Keskerakonna sümboolika ja visuaalse identiteedi kasutamine, mis sisereferendina viitab ka kasutatava žesti tähendusele ning seosele just Keskerakonnaga. Keskerakonna sümboolika ilmne kasutamine viitab esineja kuuluvusele Keskerakonda või vähemalt poolehoiust Keskerakonnale teatamisele. Seega ei esine E.Savisaar antud videos mitte üksnes Tallinna linnapeana, vaid ka Keskerakonna liikmena ja/ehk valimissuunist andva Keskerakonna pooldajana. K-tähe kujuline Keskerakonna märk on kommentaator,

kotekstuaalne marker, mis suunab interpretatsiooni ka E.Savisaare žestist. Tekib konnotatsiooniline topeltkodeeritus, mille kaudu visuaalses tekstis kasutatud süntaktilised elemendid omandavad semantilise välja: moodustub interpretatsiooni *alus (ground)* kasutatud süntaktiliste elementide paradigmaatiliseks grupeerimiseks, ning see alus on seostatav just nimelt Keskerakonnaga.

Moodustunud visuaalne identiteediraamistik suunab oma konkreetsuse tõttu juba ka verbaalse teksti tõlgendamist: tekitatud ankrufunktsiooniga muutub terviktekst (visuaalne koos verbaalse osaga) seostatavaks Keskerakonnaga, ning 'kutse valimistele' saab interpretatiivses ja performatiivses plaanis reklaamiks Keskerakonnale.

Visuaalses tekstis on kasutatud Keskerakonnaga sarnaseid värve (videoteksti raamimisel), Keskerakonna esimeest, žesti, mis on Keskerakonna esimehe poolt sageli kasutuses, ning Keskerakonna otsest sümboolikat (rinnamärk). Nende sisereferentidega (sealhulgas eeskätt otsene sümboolika rinnamärgi näol) luuakse Keskerakonnale visuaalset identiteeti kasutav ja Keskerakonnale viitav semantiline perspektiiv, ning seega saab antud videot pidada selle erakonna varjatud valimisreklaamiks.

2. video

Ekspertiisi jaoks saadud materjal:

Fail: KAPO TEGEVUSE TULEMUSED 2009-2012,HOIAME KORRUPTANDID.wmv

Analüüs ja vastused esitatud küsimustele

Antud video formaalne teema on ülevaade korruptsioonijuhtumite statistika kohta KAPO aruannete põhjal. Videos esitatakse korruptsioonijuhtumeid protsendilises või arvulises jaotuses, kaasates järgmisi institutsioone: Tallinn, riigiasutused, politsei, teised KOVid. Visuaalselt on institutsioonid, milles enim korruptsioonijuhtumeid tuvastati, esile toodud kirja punase tooniga, samas kui muud institutsioonid on edastatud valge kirjatooniga.

Korruptsiooni jagunemine institutsiooniti on esile toodud, kasutades läbisegi ehk suvaliselt kas juhtumite arvu või protsentuaalset jaotust:

2009: protsent ja number

2010: protsent

2011: protsent

2012: number



Illustratsioon 3.

On selge, et avalikult kättesaadavat informatsiooni korruptsiooni kohta ei ole otstarbekas tarbijale kolmanda osapoolena vahendada – see pole majanduslikult ega kommunikatiivselt ökonoomne, eriti kui tegemist pole uudistesaste žanriga. See asjaolu suunab vaataja otsima tõlgendussuunda mujalt kui esile toodud sõnade ja numbrite esmase tähenduse tasandilt. Video kui tervikteksti tähenduse asumist konnotatiivsel tasandil kinnitab korruptsioonijuhtumite esitamine ebajärjepidevalt (arvud ja protsentarvud läbisegi). Video konnotatiivsele tähendustasandile viitab 'suurimate korruptsioonijuhtumite' esitamine punase kirjatooniga, samas kui Tallinn jääb alati puhtusega assotsieeruva valge kirjatooniga esiletooduks. Seega: vaatajat suunatakse videot tõlgendama hinnangulises (katektilises) modaalsuses vähemalt viie eri võttega – video esitamine kui tegu ise, video esitamine reklaamklipi žanris, teksti esitamine eri värvitoonides, arvude ja protsentarvude esitamine läbisegi, leides võimalusi punases kirjas väljatoodud 'suurima korruptsioonijuhtumite arvu' esitamiseks maksimaalselt suure numbriga. Kuna konnotatiivne tasand on seotud pragmaatilise mõõtmega ja adressaadi teadmuskogumi kaudu tarbija kontekstitajuvusega, on väga tõenäoliselt tegemist valimisreklaamiga.

Video lõpeb Tallinna siluett-logoga ning tekstilise üleskutsega: „Hoiame korruptandid Tallinnast eemal!“. See kokkuvõtva lõpulausena on videoteksti põhisõnum, mis kinnitab oletust, et eelnimetatud tõlgendusjuhised konnotatsioonitasandile olid sihipärased ning et videos esitatu tähendus pole mitte niivõrd informatiivne, vaid ideoloogiline.

Tekstiline osa on visuaalselt esitatud vastanduspõhiselt: vasakul või ülal asub valge kirjatooniga Tallinn, iseloomustatuna võrdluspartneritest väiksema korruptsiooninumbriks väärtusega ning paremal või all punase kirjatooniga asub 'suurima korruptsioonijuhtumitega' institutsioon. Tekitatakse tähenduslik ja hinnanguline vastandus Tallinna ning 'riigiasutuste',

politsei ja 'riigiametnike' vahel. Tallinna ja Eesti kultuuriruumis on üldteada, et Tallinna Linnavalitsuse on pikemat aega moodustanud Keskerakond, ning et samal ajal on Eesti Vabariigi Valitsuse moodustanud muud erakonnad. See teadmine on ladestunud niinimetatud setitatud teadmuse hulka, millel igasugune interpretatsioon, märgiloomes ja suhtlus põhineb. Avalikus ruumis ja meediaruumis on tekkinud ja tekitatud vastandus Keskerakonna ja muude erakondade vahel. Antud video lõpus on üleskutse hoida 'korruptandid' Tallinnast eemal, kusjuures eelnevalt on vaatajale riigiasutusi ja politseid esitletud kõige korrumpeerunumate institutsioonidena. Seega seostatakse 'riigiasutused' ja 'riigiametnikud' korruptsiooniga ning vastandatakse need Tallinna linnaga ja/ehk Keskerakonnaga. Ehk: konnotatiivsel tasandil esitletakse võrdlusvalikut Keskerakonna ja muude erakondade vahel.

Kuna videot edastati valimisperioodil, on see ülaltoodud põhjustel interpreteeritav nii tarbija- kui ka metatasandil Keskerakonna valimisreklaamina.

3. video

Eksperitiisi jaoks saadud materjal:

Fail: VALGUSFOOR,3 PASSI,20.OKT VALIMISED.wmv

Analüüs ja vastused esitatud küsimustele

Video esitab venekeelse kutse valimistele, teatades millal, kes ja kus saavad valida. Video lõpeb venekeelse sõnumiga: „Roheline värv kõigile valijatele!“.

Selles videos on selgelt näha Keskerakonna visuaalsesse identiteeti kuuluva roheline värvitooni kasutamine: valgusfoori kõigis kolmes märgutules süttib ja jääb põlema roheline, kolme eri passitüüpi esitatakse rohelisel taustal, video lõpetatakse roheline Tallinna logoga.

On selge, et videos apelleeritakse esmapilgul just valgusfoori sümboolikale, näitamaks lubavat signaali valimaminekuks. Samas on kõigis kolmes märgutules roheline kasutamine selge ülekodeerimine, mis ei osunda mitte ainult kolmele eri kodakondsustüübile, vaid on seotud ka eelnimetatud roheline tausta ja roheline Tallinna logo kasutamisega. Tallinna ja kogu Eesti kultuuriruumis on roheline värv poliitikadiskursuses kindlasti harjumuslikult seostatav Keskerakonnaga.

Valimiste läbiviimine või selle otsustamine, kes on valimisõiguslikud isikud, pole kohalike omavalitsuse otsustuspädevuses. Tekib õigustatud küsimus: kui milline on antud videos edastatud teksti informatsiooniline väärtus ning miks on selle emiteerija Tallinna Linnavalitsus? Kuna video on Keskerakonnaga seotud Tallinna Linnavalitsuse pöördumine valijate poole, ning kogu visuaalne tekst viitab ülekodeeritult Keskerakonna visuaalsele identiteedile, siis pole Tallinna ja Eesti kultuuriruumiga mingilgi määral seotud oleva vaataja jaoks video verbaalne sõnum enam esmatasandilise tähtsusega. Kui vaataja video visuaalse ja verbaalse teksti tinglikkust ja tähenduse asumist konnotatiivsel tasandil adub, tõlgendab ta kogu video denotatiivset tasandit tinglikuna, mistõttu ka teave ise muutub tinglikuks pseudoteabeks või *hakkab tähistama midagi muud*.

Seepärast, kuna antud video on kutse valimistele ning edastatud valimisperioodil, siis on tegemist igal juhul valimistega seotud reklaamiga. Kuivõrd antud video on poliitiline reklaam ning selle süntaktilised elemendid koonduvad Keskerakonnaga seonduvasse semantilisse perspektiivi, võib öelda, et tegemist Keskerakonna valimisreklaamiga. Kuivõrd video on konnotatiivselt seotud Keskerakonnaga, saab selle lõppsõnumit – „Roheline värv kõigile valijatele!“ – pidada üleskutseks tarbijale, seostamaks end Keskerakonnaga ja valimaks just Keskerakonda.

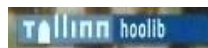
4. video

Ekspertiisi jaoks saadud materjal:

Fail: 89% TALLINLASTEST ON RAHUL ELUGA KODULINNAS.wmv

Analüüs ja vastused esitatud küsimustele

Videos teatakse, et 89% tallinlastest on rahul eluga kodulinna. Video lõpus allkirjastatakse stiliseeritud Tallinna logoga, millele lisandub sõna „hoolib“.



Illustratsioon 4.

Video sõnum on esmapilgul statistiline ja poliitikasse mittepuutuv. Visuaalne tekst „Tallinn hoolib“ aga omab spetsiifilist semiootilist ja poliitilist-kultuuriajaloolist tausta. „Tallinn

hoolib“ on seotud vormeliga „Tallinn aitab“, mis omakorda on semiootiline tuletis Keskerakonna valimiskampaaniast, mille moto oli „Aitab!“. Seepärast asetub antud video ja selles esitatud statistiline teave poliitilisse diskursusesse. Kuna tegemist on valimisperioodil edastatud videoga ning „Tallinn hoolib“ on semiootiliselt suhestatud Keskerakonnaga, võib seda videot tõlgendada valimisreklaamina. Lisaks sellele on nii Tallinna kui ka kogu Eesti kontekstis üldine taustateadmine, et Tallinna Linnavalitsuse on pikemat aega moodustanud Keskerakond, mis on asetunud vastasseisu muude erakondadega. Sellest opositsioonist tuletub analoogia põhjal assotsiatiivne vastandus Tallinna linna ning muude riiklike ja valitsuslike institutsioonidega, mis on peamiselt seostatavad muude erakondadega. Esitatud positiivse informatsiooniga („89% tallinlastest on rahul eluga kodulinnas“) seondub konnotatiivsel tasandil Keskerakond (vormeli „Tallinn hoolib“ kaudu), millega seatakse implitsiitsesse, ent tähendusloomelt *harjumuspärasesse* opositsiooni muud erakonnad. Ka seepärast on antud video, eeskätt seoses selle esitamisega just valimisperioodil, vaadeldav Keskerakonna valimisreklaamina. See interpretatsioonisuunis võimendub muude samal perioodil meedias kasutatud videotega ning linnaruumis esitatud plakatitega, mille motiiv oli „Tallinn aitab“, „Tallinn hoolib“. Kuna konnotatiivne tasand on seotud pragmaatilise mõõtmega ja adressaadi teadmuskogumi kaudu tarbija kontekstitajuvusega, on väga tõenäoliselt tegemist valimisreklaamiga. Tähendusloomeliselt on oluline, et selle video näol pole tegemist pelga üksiktekstiga, vaid tekstuaalse üksusega, mis kuulub ulatuslikumasse ja hõlmavamasse diskursusesse. Nii osutub antud videos edastatav teave pigem illustratsiooniks suuremas (poliitilises) diskursuses (oletuslikult Keskerakonna valimiskampaanias).

5. video

Ekspertiisi jaoks saadud materjal:

Fail: 130 UUT MÄNGUVÄLJAKUT,3 LASTEAEDA,4900 LASTEAIAKOHTA.wmv

Analüüs ja vastused esitatud küsimustele

Videos teatakse, et kõik Tallinna lasteaiad on saanud endale uue mänguväljaku, mitmeid lasteaedu on renoveeritud, on alustatud moodul-lasteaedade rajamist, juurde luuakse mitmeid

lasteaiakohti. Video lõpus teatatakse verbaalselt, et „Tallinn hoolib lastest“, millele lisatakse logona esitatuna tekst „TALLINN AITAB“.



Illustratsioon 5.

Video sõnum on esmapilgul statistiline ja poliitikasse vähemalt otseselt mittepuutuv. Videos leiab küllaltki laialdast kasutust just Keskerakonnaga seostatav roheline värv, ent kuna tegemist on ehituslike konstruktsioonidega või looduselementidega, pole võimalik tõestada, et tegemist oleks teadliku ja sihipärase Keskerakonnale iseloomuliku värvitooni valikuga.

Videot raamivad kaadrid, kus videoteksti alguses on Keskerakonna esimees ja Tallinna linnapea Edgar Savisaar aruteluseltskonnas (seda küll 4-6ndal sekundil) ning lõpus Keskerakonnaga seonduv fraas „Tallinn aitab“.



Illustratsioon 6 ja 7.

Kuna E.Savisaar on Tallinna linnapea, poleks tema seos Keskerakonnaga antud juhul tõlgendatav valimisreklaamina. Ent „Tallinn aitab“ omab spetsiifilist semiootilist ja poliitilist-kultuuriajaloolist tausta. „Tallinn aitab“ on semiootiline tuletis Keskerakonna valimiskampaaniast, mille moto oli „Aitab!“. Seepärast asetub antud video ja selles esitatud statistiline teave poliitilisse diskursusesse. Kuna tegemist on valimisperioodil edastatud videoga ning „Tallinn aitab“ on semiootiliselt suhestatud Keskerakonnaga, võib seda videot tõlgendada valimisreklaamina. Lisaks sellele on nii Tallinna kui ka kogu Eesti kontekstis üldine taustateadmine, et Tallinna Linnavalitsuse on pikemat aega moodustanud Keskerakond, mis on asetunud vastasseisu muude erakondadega. Sellest opositsioonist tuletub analoogia põhjal assotsiatiivne vastandus Tallinna linna ning muude riiklike ja valitsuslike institutsioonidega, mis on peamiselt seostatavad muude erakondadega. Esitatud positiivse

informatsiooniga (lasteaedadega seotud positiivsed sooritusel) seondub konnotatiivsel tasandil Keskerakond (vormeli „Tallinn aitab“ kaudu), millega seatakse implitsiitsesse, ent tähendusloomelt *harjumuspärasesse* opositsiooni muud erakonnad. Ka seepärast on antud video, eeskätt seoses selle esitamisega just valimisperioodil, vaadeldav Keskerakonna valimisreklaamina. See interpretatsioonisuunis võimendub muude samal perioodil meedias kasutatud videotega ning linnaruumis esitatud plakatitega, mille motiiv oli „Tallinn aitab“, „Tallinn hoolib“. Tähendusloomeliselt on oluline, et selle video näol pole tegemist pelga üksiktekstiga, vaid tekstuaalse üksusega, mis kuulub ulatuslikumasse ja hõlmavamasse diskursusesse. Nii osutub antud videos edastatav teave pigem illustratsiooniks suuremas (poliitilises) diskursuses (oletuslikult Keskerakonna valimiskampaanias).

6. video

Eksperitiisi jaoks saadud materjal:

Fail: TALLINN HOOLIB EAKATESTKUTSUB ETTEVÕTTEID KOOSTÖÖLE.wmv

Analüüs ja vastused esitatud küsimustele

Videos pöörduetakse lugupeetud eakate tallinlaste poole, kellele teatakse mitmetest Tallinna pakutavatest soodustustest ja teenustest nagu pensionilisa, häirenuputeenus, tasuta ühistransport, hooldusabi kodus, apteegikaupade soodustus. Video allservas jooksvas tekstis kutsutakse ettevõtteid üles tegema koostööd pensioniealiste tallinlaste heaks.

Video algab kaadriga Tallinna linnapea ja Tallina Linnavalitsuse liikmete koosolekust, kes on Keskerakonna liikmed ning ilmselt seotud kajastatud soodustuste pakkumisega. Video lõpeb Tallinna logoga, tekstiga „TALLINN HOOLIB EAKATEST“ ning internetiaadressiga „www.tallinn.ee“.



Illustratsioon 8.

Kuna video avakaadrites on Tallinna Linnavalitsuse liikmed, poleks nende seos Keskerakonnaga antud juhul tõlgendatav valimisreklaamina. Ent video lõpukaadrid kirjaga „TALLINN HOOLIB EAKATEST“ on seotud fraasiga „Tallinn hoolib“, mis on intertekstuaalselt ja diskursiivselt seotud motoga „Tallinn aitab“, mis omakorda evib spetsiifilist semiootilist ja poliitilist-kultuuri ajaloolist tausta. „Tallinn aitab“ on semiootiline tuletis Keskerakonna valimiskampaaniast, mille moto oli „Aitab!“. Seepärast asetub antud video ja selles esitatud positiivne teave poliitilisse diskursusesse. Kuna tegemist on valimisperioodil edastatud videoga ning „Tallinn hoolib eakatest“ on semiootiliselt suhestatud Keskerakonnaga, võib seda videot tõlgendada valimisreklaamina. Lisaks sellele on nii Tallinna kui ka kogu Eesti kontekstis üldine taustateadmine, et Tallinna Linnavalitsuse on pikemat aega moodustanud Keskerakond, mis on asetunud vastasseisu muude erakondadega. Sellest opositsioonist tuletub analoogia põhjal assotsiatiivne vastandus Tallinna linna ning muude riiklike ja valitsuslike institutsioonidega, mis on peamiselt seostatavad muude erakondadega. Esitatud positiivse informatsiooniga (eakatele pakutavad teenused ja soodustused) seondub konnotatiivsel tasandil Keskerakond (vormeli „Tallinn aitab“ kaudu, mis on semiootiline taust kasutatud fraasile „Tallinn hoolib eakatest“), millega seatakse implitsiitsesse, ent tähendusloomelt *harjumuspärasesse* opositsiooni muud erakonnad, mis vastavalt eakatest justkui ei hooliks. Ka seepärast on antud video, eeskätt seoses selle esitamisega just valimisperioodil, vaadeldav Keskerakonna valimisreklaamina. See interpretatsioonisuunis võimendub muude samal perioodil meedias kasutatud videotega ning linnaruumis esitatud plakatitega, mille motiiv oli „Tallinn aitab“, „Tallinn hoolib“. Tähendusloomeliselt on oluline, et selle video näol pole tegemist pelga üksiktekstiga, vaid tekstuaalse üksusega, mis kuulub ulatuslikumasse ja hõlmavamasse diskursusesse. Nii osutub antud videos edastatav teave pigem illustratsiooniks suuremas (poliitilises) diskursuses (oletuslikult Keskerakonna valimiskampaanias).

Eksptiisi aluseks olnud teoreetilise ja metodoloogilise toetava kirjanduse põhinimetused

- Austin, John L. 1962. *How to Do Things with Words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berger, Peter and Luckmann, Thomas 1967 [1966]. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Danesi, Marcel and Perron, Paul 1999. *Analyzing Cultures: An Introduction and Handbook*. (Advances in Semiotics). Bloomington: Indiana University Press.
- Eco, Umberto 1976. *A Theory of Semiotics*. (Advances in Semiotics). Bloomington: Indiana University Press.
- Ellul, Jacques 1973 [1965]. *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage Books.
- Grace, George W. 1987. *The Linguistic Construction of Reality*. London, New York: Croom Helm.
- Kress, Gunther and Leeuwen, Theo van 1996. *Reading Images: The Grammar of Visual Design*. London: Routledge.
- Leeuwen, Theo van 2005. *Introducing Social Semiotics*. London and New York: Routledge.
- Morris, Charles W. 1971. *Writings On the General Theory of Signs*. (Approaches to Semiotics 16). The Hague and Paris: Mouton.
- Nauta, Doede, Jr. 1972. *The Meaning of Information*. (Approaches to Semiotics 20). The Hague and Paris: Mouton.
- Parsons, Talcott 1952. *The Social System*. Tavistock Publications.
- Potter, Jonathan 1996. *Representing Reality: Discourse, Rhetoric and Social Construction*. London: Sage.
- Ruesch, Jurgen 1972. *Semiotic Approaches to Human Relations*. (Approaches to Semiotics 25). The Hague: Mouton.
- Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture And Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press, Allen Lane.
- Sonesson, Göran 1989. *Pictorial Concepts: Inquiries into the Semiotic Heritage and its Relevance to the Interpretation of Visual World*. Lund: Lund University Press.
- Sorokin, Pitirim A. 1957. *Social and Cultural Dynamics: A Study of Change in Major Systems of Art, Truth, Ethics, Law and Social Relationships*. Boston: Porter Sargent Publisher.



Ekspertiishinnang seoses Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni järelepärimisega

Ekspertiisi alus:

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni aseesimees Kaarel Tarandi järelepärimine
28.jaanuarist 2014

Ekspertiisi jaoks saadud materjal:

Failid:

1. hiiu staadion_delfi.jpg
2. urmas kruuse triathlon_TPM.jpg
3. kutser_delfi.jpg
4. kutser2_Rauno Volmar.jpg
5. tammemägi_delfi.jpg
6. tammemägi2_Rauno Volmar.jpg
7. kutse valimistele 2_vene k.wmv
8. kutse valimistele_venek.wmv
9. tallinna maraton 25.wmv
10. tallinna maraton 30.wmv

Ekspertiisi teadusvaldkond: semiootika

Ekspertiisi viis läbi:

Anti Randviir, Tartu Ülikooli semiootikaosakond

Ekspertiisi esitamise kuupäev:

8. mai 2014



Ekspertiisi ülesanne:

Vastata järgmistele küsimustele:

1. Kas isiku (vastavalt lisades esitatule) fotoga reklaamimist asutuse X välisseinal (või teletre-
eetris) ja vahetult enne valimisi saab käsitleda tema isikliku valimisreklaamina?
2. Kui jah, siis milliste tunnuste alusel?
3. Kas ja milliste tunnuste alusel esitatud reklaamid võivad olla selle erakonna, kuhu
eksponeeritud isik kuulub, valimisreklaamid?

Ekspertiisi sisupunktid:

Ekspertiishinnang seoses Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni järelepärimisega	1
Plakat nr. 1.....	4
Ekspertiisi jaoks saadud materjal:	4
Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid	4
Plakati süntaktika ja semantika	4
Plakati pragmaatiline mõõde	5
Plakati sisemine semiootiline ülesehitus ja kultuuriline kontekst	6
Plakat nr.2.....	8
Ekspertiisi jaoks saadud materjal:	8
Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid	8
Plakati süntaktika ja semantika	8
Plakati pragmaatiline mõõde	11
Plakatikooslus nr. 3	12
Ekspertiisi jaoks saadud materjal:	12
1. Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid	12
2. Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid	12
Plakati süntaktika ja semantika	12
Plakati pragmaatiline mõõde	13
Plakat nr. 4.....	14
Ekspertiisi jaoks saadud materjal:	14
Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid	14
Plakati süntaktika ja semantika	14
Plakati pragmaatiline mõõde	15
Videofailid.....	16
Ekspertiisi jaoks saadud materjal:	16
Järeldused	16
Ekspertiisi jaoks saadud materjal:	17
Järeldused	17
Ekspertiisi vastused esitatud küsimustele	18
Ekspertiisi aluseks olnud teoreetilise ja metodoloogilise toetava kirjanduse põhinimetused	20

Plakat nr. 1.**Ekspertiisi jaoks saadud materjal:**

Fail: hiiu staadion_delfi.jpg

Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid

Pildil kasutatud fotol on kujutatud Jaanus Mutli, Edgar Savisaar ja Arvo Sarapuu.

Pildil kasutatud tekst ütleb: „Hiiu staadioni avapidu ja avamäng“, „15.september“, „kell 12.00“.

Pildil kasutatud fotode juurde on paigutatud tekstid kujutatud isikute nimedega: „Jaanus Mutli“, „Edgar Savisaar“ ja „Arvo Sarapuu“.

Pildi alumises paremas nurgas on kasutatud Tallinna logo.

Süntaktiliste elementide hulka kuulub ka plakati värvilahendus.

Plakati süntaktika ja semantika

Pildi keskmes on Tallinna linnapea ja Keskerakonna Esimees Edgar Savisaar, tema paremal käel Jaanus Mutli ning vasakul Arvo Sarapuu. Seltskond on rohelisel taustal, mis foto algses versioonis ilmselt on staadionimuru; foto seda versiooni on kasutatud ka pildil, mis on leitav failis 'hiiu staadion_delfi.jpg'. Ruum, mille kolme ametniku foto plakatil võtab, on umbes 73%. See on ainuvõimalikult tõlgendatav süntaktilise dominandina, mis plakati kui teate puhul on ka tähenduslik ehk semantiline domineerimine. Foto kolmest ametnikust allutab dominandina plakati kui teksti kõik muud elemendid endale ning loob niinimetatud semantilise perspektiivi. Kõik kolm hoiavad muusikainstrumente ning moodustavad justkui koos toimiva ansambli. Pildi keskmes asuv Edgar Savisaar poseerib trummiga, samas kui Jaanus Mutli akordioniga ning Arvo Sarapuu akustilise kitarriga. On tõenäoline, et taolises koosluses etendab lisaks Edgar Savisaarele ka trumm osa mitte muusikalises diskursuses, vaid selle instrumendiga seotud märgilises käitumises, eelkõige tähtsündmuse tähistamises. Ka pildi sõnaline osa viitab, et fotol kujutatud inimestel on justkui seos Hiiu staadioni avapeoga ja avamänguga, samas kui teatavasti avati Hiiu staadion aastal 1923.

Kui tegu oli Hiiu staadioni remondijärgse taasavamisega, siis tekib küsimus: mis seos on fotol kujutatud isikutel Hiiu staadioni avamisega ja/või selle taasavamisega peale selle, et kõik kolm on Tallinna linnaametnikud?

Teiseks: milline on plakati üldine seos Hiiu staadionil toimunud üritusega? Plakatil on teatatud ürituse alguse kuupäev ja kellaaeg. Reklaamifookuse loogika järgi peaks *ürituse* reklaam keskenduma üritusele, sihtgrupile ja toimumiskohale. Antud plakatil pole teavet ürituse kava kohta (see leidub näiteks aadressil <http://pealinn.tallinn.ee/?pid=164&nid=11993&lang=5>), sihtgrupi kohta (seegi samas) ega aadressi kohta (seegi samas). Plakatil edasisuunavat informatsiooni lisateabe kohta ei leidu.

Teksti ja auditooriumi vahel seega sidet ei teki. Esile kerkib hoopis küsimus: mis plakat see on, ja kui see on reklaamplakat, siis mida reklaamitakse? Plakati kui teate semantika ei anna informatsiooni, või õigemini – ei anna päris kindlasti piisavalt informatsiooni – tekstis viidatud sündmuse kohta. Võib väita, et tekst *viitab* Hiiu staadioniga seotud sündmusele, kuid ei anna selle kohta teavet ega kirjelda seda. Kui teatud reklaamižanris on võimalik reklaamitava toote peitmine, siis avalik-õiguslikus diskursuses ning näiteks ajalehes *Pealinn* viidatud sihtrühma – *pere* – puhul on see ebaadekvaatne.

Kuidas selle plakati lugeja teatest aru saab? Teksti süntaktika ja semantika jäävad hägusaks, sest plakati puhtvisuaalne osa ei seonu plakati tekstiosaga, mis viitab Hiiu staadionile. Süntaktiliselt ja semantiliselt muutub terviktekst dissonantseks ning sunnib interpretaatorit seepärast küsima: mida *tegelikult* edastatakse? Seega peab pöörama tähelepanu teate pragmaatikale ehk sellele, kuidas teade suhestub lugeja semiootilise käitumisega.

Plakati pragmaatiline mõõde

Teksti tarbija käitumine pragmaatika dimensioonis on seotud *harjumusega* kui märgiloomelise võtmelise aspektiga. Pragmaatika mõõtmis suhestub teksti tarbija teksti või muu märgilise üksusega.

Antud plakati ilmselge dominant on foto kolmest muusikainstrumendiga ametnikust. Arvestades nende pikaajalist seotust Keskerakonnaga pole põhjust kahelda, et meedia, reklaami ja välireklaami kaudu on nende kui ametnike erakondlik kuuluvus plakatit nägevale inimesele, olgu viimane teksti tarbijana antud kommunikatsiooni sooviv isik või mitte, teada ja harjumuspäraselt äratuntav. Nagu öeldud, ruum, mille kolme ametniku foto plakatil võtab, on umbes 73%. See on ainuvõimalikult tõlgendatav visuaalse dominandina, mis plakati kui teate puhul on ka tähenduslik domineerimine ja pragmaatilise perspektiivi suunamine.

Oluline moment on plakati värvilahendus. Kogu teade on paigutatud rohelinele taustale. Tekstid „Hiiu staadioni avapidu ja avamäng“, „15.september“, „kell 12.00“ on valged, Tallinna linn logo tuhmvalge, tekstid „Jaanus Mutli“, „Edgar Savisaar“ ja „Arvo Sarapuu“ foto-osas on kollased. Roheline, kollane ja valge on põhivärvid ka Keskerakonna visuaalses identiteedis selle erakonna sümboolikast kuni koduleheküljeni. Oluline on see, et kasutatud roheline, kollane ja valge toonid plakatil on täpselt samad või visuaalselt eristamatud Keskerakonna sümboolikas kasutatavatest roheline, kollane ja valge toonidest. Tekstides „Hiiu staadioni avapidu ja avamäng“, „15.september“ ja „kell 12.00“ on kasutatud sama või visuaalselt eristamatut fonti, mida kasutatakse Keskerakonna koduleheküljel (näiteks liikmete nimesid tutvustaval avalehel) ning Keskerakonna reklaamides.

See, et just Keskerakonna visuaalse identiteediga seotud värvid – roheline, kollane ja valge – omavad suunavat mõju interpretatsiooni kalduvusele, leiab veelgi kinnitust plakati töödeldumas versioonis (näiteks aadressil <http://www.tallinn.ee/est/Lasnamae-Linnaosa-Valitsus-kutsut-tasuta-jalgpalli->

vaatama), kus staadioni muru (või „staadioni muru“) roll on fototöötlusega taandunud taustavärviks ja teate kontekstiks või konteksti osaks (koos muude värvilahendustega ja fotoga). Teate kontekst ongi teate tõlgendamise ja tähenduse jaoks põhiline kriteerium.

Plakati sisemine semiootiline ülesehitus ja kultuuriline kontekst

Rääkides välireklaami üleüldisest kultuurilisest kontekstist, on tähtis seegi, et inimeste kogu tekstitarbimine liigub pidevalt ja üha enam verbaalselt visuaalsele, tekstiliselt (tekstistatud loomuliku keele mõttes) pildilisele. Nii omandab antud reklaami ülesehitus veelgi enam just Keskerakonna propagandateate iseloomu mitmes aspektis korraga: (a) kasutatud fotod, (b) kasutatud värvilahendused, (c) kasutatud fondid, (d) kogu plakatiruumi sisemine kompositsioon. See tähendab, et plakat kui teade on ülekodeeritud – kõik nimetatud aspektid viitavad just nimelt Keskerakonnale, mille visuaalne identiteet on esitatud mitmes märgisüsteemis ja mitme visuaalse märgisüsteemi dimensioonis korraga. Teade on liiane, mis viitab sellele, et teate ideoloogilis-propagandistliku tähenduse adressaadile kohale jõudmises on püütud olla maksimaalselt kindel. Teate tähenduslikku perspektiivi moodustavad sisereferendid (värvid, isikud, fondid) ja nendevahelised seosed viitavad kõik Keskerakonnale. Siinkohal pole oluline, kas adressaat seda ideoloogilist tähendust ja sõnumit tervikuna ideoloogiliselt teadvustab või mitte, sest interpretatsiooni intentsionaalsus võib olla ka mitteteadvustatud. Isegi mitteteadvustatud interpretatsioon ja tõlgenduslikud assotsiatsioonid on seotud mitte ainult antud konkreetse teate (plakati) interpretatsiooniga, vaid ka edaspidise interpretandiloomega ehk tõlgenduskallutatusega. Tuleb arvestada, et tegemist ei ole teatega üksiksündmusest (ülaltoodud põhjustel), vaid tekstiga, mis on osa pikemast ja laiaulatuslikumast diskursusest, kus nimetatud sisereferendid on omandanud semiootilises tähenduses sümboli funktsiooni. Juba antud plakati sisereferentide kasutamine Keskerakonnaga seotud kontekstis või isikute poolt kaugendab nende võimaliku tähendusliku diapasooni igasugusest ikoonilisusest (näiteks kujutatakse lihtsalt kedagi või midagi üksiknäitena) või indeksiaalsusest (näiteks viidatakse mingile sündmusele) ning viitab nende tinglikkusele ja sümboolilisusele. Näiteks: kui fotol kujutatud seltskond on tinglik kooslus (tegelikult nad ei moodusta ansamblit, instrumendid nende kätes ei kanna funktsionaalset, vaid konnotatiivset tähendust), siis on ilmselt ka nende seos plakati muu formaalse osaga (eelkõige teade Hiiu staadioni avamisest) tinglik. Kui lugeja teksti tinglikkust ja tähenduse asumist konnotatiivsel tasandil adub, tõlgendab ta kogu plakati tinglikuna, mistõttu ka sündmus ise muutub tinglikuks või *hakkab tähistama midagi muud*. Kui teksti tarbija sellest aru saab ning ennast vastavasse kommunikatsiooniahelasse intentsionaalselt lülitab, võib ta adressandi tähendusväljaga ühenduda, ent vastasel juhul tekib nii semiootiline, sotsiaalne kui ka kultuuriline võõrandumine.

Lisaks sellele, mida antud plakatil verbaalselt ja visuaalselt edastatakse, on oluline ka see, mida adressaat sealt ei leia, kuid antud teate *formaalset* põhisõnumit arvestades tõenäoliselt eeldab. Nagu öeldud, ei informeerigi plakat tarbijat sündmusest, selle toimumiskohast ega viita ka Hiiu staadioni funktsioonile, mis ilmselgelt peab olema seotud spordi ja sportimisega. Spordiga pole seotud ei verbaalne sõnum ega ole atleetlikkuse või sportimisega seotud fotol kujutatud ametnikud. Nii muutub isegi plakati formaalne sõnum tinglikuks ning sunnib ja suunab adressaati otsima selle *tegelikku* ehk varjatud ehk konnotatiivset tähendust ja sõnumit.

Ka seos Tallinna linnaga jääb plakatil väga nõrgaks kui mitte olematuks. Tallinna logo, mis on paigutatud keskerakondlikusse visuaalsesse diskursusesse, seondub kolme linnaametnikuga ning identifitseerib pigem neid ning nende kui ametnike kaudu Tallinna linna Keskerakonnaga.

Plakat nr.2**Ekspertiisi jaoks saadud materjal:**

Fail: urmas kruuse triathlon_TPM.jpg

Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid

Pildil kasutatud fotol on kujutatud Urmas Kruuse.

Fotol on tekst „URMAS KRUUSE [/] TARTU LINNAPEA“ ning „JESS! SAIN [/] PILDILE!“

Pildil kasutatud tekst: „KAS SINA OLED JUBA VALINUD?“, „Tartu Mill [/] Triathlon“, „URMAS VALIS TRIATLONI“, „ 20-21.juuli [/] Tartu, Emajõgi“, „TEE OMA VALIK!“, „www.tartutriathlon.ee“.

Pildil on kujutatud 12 firma logod, neist Tartu Mill originaalvärvikombinatsioonis ning ülejäänud mustvalgena.

Pildil on mustvalgelt kujutatud ka Tartu linna logo koos Tartu tunnuslausega.

Süntaktiliste elementide hulka kuulub ka plakati värvilahendus.

Plakati süntaktika ja semantika

Plakatil on järgmised visuaalsed segmendid:

1. „KAS SINA OLED JUBA VALINUD?“



2. Foto Urmas Kruusest koos fotol olevate tekstidega



3. Üheteistkümne firma logo koos Tartu linna logo ja tunnuslausega



4. „URMAS VALIS TRIATLONI“



5. Tartu Mill Triathlon logo koos tekstiga „20.-21.juuli [/] Tartu, Emajõgi“



6. „TEE OMA VALIK!“, „www.tartutriathlon.ee“



Need segmendid on mahult (pindala osalt plakatil) enam-vähem ühesuurused. Mahuosad on väga sarnased 1., 2. ja 3. segmendil ning 4., 5. ja 6. segmendil.

Plakati visuaalsed segmendid grupeeruvad järgmiselt: 1. ja 2.; 3., 4. ja 5., ning 6. on eraldi. On ka teine segmentide grupp, mis moodustub rohelise värvuse alusel: siin asuvad 4. segment, Tartu Milli logo 3. ja 5. segmentist ja Tartu Mill Triathlon logo ilma Tartu arhitektuurinäidete siluettideta.

Plakati raami moodustavad 1. segment ülal ja 6. segment all.

Plakati segmendid moodustavad plakati süntaktilised põhiosad. Plakati segmentide grupid ja grupeerimisviisid, grupeerimisalused ehk segmentide omavahelised suhted juhatavad teksti semantikani. See tähendab, et küsimus „KAS SINA OLED JUBA VALINUD?“ suhestub Urmas Kruuse isikuga, kusjuures Urmas Kruuse võib olla nii küsimuse adressaat kui ka adressant. 2. grupp (kus on 3, 4 ja 5 segment) on eraldiseisev nii visuaalselt kui ka infotüübiliselt. Antakse teada, et Urmas valis triatloni, millal triathlon toimub ning millised asutused seda sponsoreerisid. Põhimõtteliselt seondub sponsoreerimine nii Urmase valiku-teatega kui ka Tartu Milli spordisündmusega.

Plakati raami moodustavad segmendid on omavahel piirimoodustavas seoses, andes interpretaatorile teada teksti piirid ning seega ka semantilise perspektiivi ja žanrilise kuuluvuse. Kuna plakati tekstuaalses alguses – ülal – esitatakse küsimus, siis viitab teksti piiride semantiline loogika, baseerudes binaarsete opositsioonide loogikale, et plakati alläär ehk tekstuaalne lõpp seondub vastusega. Seda hoolimata plakati keskosa teadaandest, et Urmas valis triatloni – see toimib antud juhul vastust toetava elemendina, mis annab juhiseid vastuse leidmiseks. Oluline on, et semantilist perspektiivi toetatakse Urmas Kruuse kui (vähemalt formaalse) autoriteediga, kes on plakati tarbijale pikaajaliselt teada ning seondub ka Tartu linna kui institutsiooniga ja võimuinstitutsiooniga (kasutatud on Tartu logo, sõna 'Tartu' on kasutatud plakatil kasutatud 4 korda visuaalselt mõjusates plakatiruumi osades).

Plakati segmendid on mahuliselt suhteliselt sarnased, seega formaalset dominant pole. Küll aga moodustab visuaalse dominandi segmentide 1. grupp: „KAS SINA OLED JUBA VALINUD?“ ja foto Urmas Kruusest. Foto tõuseb eraldiseisvalt samuti dominandistaatusesse, sest asub plakati visuaalses keskmes ning eraldub ümbritsevast tekstilisest-verbaalsest osast. Foto on verbaalsest diskursusest tajuliselt väga lihtsalt eristatav, mis viitab selle *tähtsusele*. Tähtsus omakorda viitab Urmas Kruuse foto *tähtenduslikkusele*. Foto ja Tartu linna ehitiste siluetikoosluse vahel puudub semiootiline konkurents, sest viimane pole plakati visuaalsemiootilises ega tajulises keskmes, on mõõdult *oluliselt* väiksem ning pole värviline. Lisaks sellele on tänapäeva meediumikontekstis pildilisel diskursusel verbaalse ees olulised ja väga selged eelised.

Plakati pragmaatiline mõõde

Teksti tarbija käitumine pragmaatika dimensioonis on seotud *harjumusega* kui märgiloo võtmelise aspektiga. Pragmaatika mõõtmis suhestub teksti tarbija teksti või muu märgilise üksusega.

Antud plakati dominant on foto Tartu linnapeast Urmas Kruusest. Plakati tarbijale on teada, et tegemist on pikaajalise Tartu linnapeaga ja Reformierakonna liikmega. Plakati tänavaile ilmumisaeg on ajastatud seoses kohalike omavalitsuste valimisega. Plakatil esineb kolm korda otseselt viide valimistele: „KAS SINA OLED JUBA VALINUD?“, „URMAS VALIS TRIATLONI“ JA „TEE OMA VALIK!“. Plakatil esineb kaks korda viide triatlonile, mille olemuse kohta pole ühtki selgitust ning plakati tarbijal pole isegi võimalik aru saada, et tegemist on spordisündmusega.

Plakatil kasutatud värvilahendused viitavad kahele organisatsioonile: Reformierakonnale ja Tartu Millile. Taoline institutsiooniline kontekstualiseerimine (Tartu linnapea, Reformierakond ja Tartu Mill) suunavad plakati interpretatsiooni valimistele ja valimisinstruktsioonile. Seos kahe organisatsiooni vahel on ilmne ning viitab nendevahelisele koostööle. Reformierakonna sinises toonis esitatud küsimus leiab vastust suunava lahenduse plakati alumises osas tehtava instruktsiooniga, mis on esitatud Reformierakonna kollase ja sinise tooni kombinatsioonis.

Arvestades plakati esituskonteksti – Tartu linnaruumi, valijale teadaolevat linnapead, tema teadaolevat erakondlikku kuuluvust, erakondade sümboolika ja värvide visuaalse identiteedi pikaajalist teadaolevust – on selge, et antud plakati informatsiooniline dominant ei ole niivõrd seotud Tartu Milli triatloniga, vaid valimissündmusest teadaandmisega ja valimissoovitusega. Kasutatakse ära linnapea kui institutsiooni autoriteeti, et mõjutada valija käitumist soovitud suunas Reformierakonna eelistamisel.

Plakatikooslus nr. 3

Ekspertiisi jaoks saadud materjal:

Fail: kutser_delfi.jpg

Pildil on kujutatud kaks plakatit

1. Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid

Plakatil kasutatud fotol on kujutatud Priit Kutser.

Plakatil kasutatud eestikeelne tekst ütleb: „KAHE AASTA PÄRAST SEISAB SIIN UJULAGA SPORDIKOMPLEKS“ ning venekeelne tekst: „ЧЕРЕЗ ДВА ГОДА ЗДЕСЬ БУДЕТ СТОЯТЬ СПОРТИВНЫЙ КОМПЛЕКС С БАССЕЙНОМ!“.

Plakatil on kasutatud Põhja-Tallinna vapp ning kiri „PÕHJA-TALLINNA VALITUS“

2. Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid

Plakatil on venekeelne tekst: „ПРИЙТ КУТСЕР / ЗАМЕСТИТЕЛЬ СТАРЕЙШИНЫ“ ning eestikeelne tekst „PRIIT KUTSER / PÕHJA-TALLINNA ASEVANEM“.

Plakati allääres on ladinatähestikuline tekst: „NIINE2 • TALLINN • 10414 • 6457000 • PRIIT.KUTSER@TALLINNLV.EE“

Plakati süntaktika ja semantika

Esimese plakati ülesehituses on neli peamist elementi: (a) eestikeelne tekst „KAHE AASTA PÄRAST SEISAB SIIN UJULAGA SPORDIKOMPLEKS“, (b) venekeelne tekst: „ЧЕРЕЗ ДВА ГОДА ЗДЕСЬ БУДЕТ СТОЯТЬ СПОРТИВНЫЙ КОМПЛЕКС С БАССЕЙНОМ!“, (c) Põhja-Tallinna vapp ning kiri „PÕHJA-TALLINNA VALITUS“ ja (d) foto Priit Kutserist koos identifitseerimata arhitektuurilise objektiga.

Plakati formaalne visuaalne dominant on foto Priit Kutserist koos identifitseerimata arhitektuurilise objektiga – vähemalt 65% kogu plakatist. Dominant allutab plakati tekstilised elemendid ning osutab plakati semantilisele perspektiivile. Kuna plakati eestikeelne osa on väide spordikompleksi tulekust ning venekeelne osa positiivne eksklamatsioon, siis on selge, et plakati suhtlusolukorraline määraja on katektiline (emotsionaalne-emotiivne) orientatsioon. Plakati informatsiooniline osa seostub positiivse katektilise orientatsiooniga ning seega on teavituslik osa suhestatud Priit Kutseri fotoga, suunates adressaati fotol kujutatud isikut positiivselt siduma positiivse infoga. Põhja-Tallinna logo on paigutatud plakati fotole ning seondub niimoodi külgnevussuhte kaudu esmajoones Priit Kutseriga. Et Põhja-Tallinna linnaosa on otsustuspädevusele viitav institutsioon, kantakse võimu- ja otsustussuund

üle ka Priit Kutseri isikule, viidates viimase tähtsusele ja mõjule plakati sõnalises osas antud teabele spordikompleksi tuleku üle otsustamisel. Samal ajal pole Põhja-Tallinna linnaosale kui institutsioonilisele kollektiivsele otsustusorganile viidatud (vapp seondub siin visuaalsemiootiliselt eeskätt fotol kujutatud isikuga ning iseloomustab teda), mis suurendab fotol kujutatud isiku semiootilist võimekust ning Priit Kutseri poliitilist võimu/võimekust.

Teine plakat antud plakatiansamblist on seotud ainult Priit Kutseri isikuga, lisades sellele linnaosavalitsusega seotud kontaktinfo. Huvitav nüanss on seotud plakati venekeelse osaga, milles pole Põhja-Tallinna linnaosavalitsusele viidatud ning kasutatud määratlus „ЗАМЕСТИТЕЛЬ СТАРЕЙШИНЫ“ võimaldab väga laia, kuid esmajoones võimupädevusega seotud tõlgendust, kusjuures seda võimupädevust legitimiseerivale institutsioonile vihjet pole.

Plakatiansambli süntaktika ja semantika seostavad fotol kujutatud Priit Kutseri ja teate spordikompleksi kohta ning Priit Kutseri ja Põhja-Tallinna linnaosa. Seos Põhja-Tallinna linnaosa ja spordirajatis-teate vahel on süntaktiliselt nõrk.

Plakati pragmaatiline mõõde

Antud plakatiansambli ilmselge dominant on Priit Kutseri isik, kes on esitatud nii pildilises kui ka verbaalses diskursuses. Plakatid on välja pandud ruumis, kus teksti tarbija on suure tõenäosusega tuttav Priit Kutseri, Tallinna linna, Põhja-Tallinna linnaosa ja Keskerakonna omavahelise seotusega. Plakatil on kujutatud ainult üht isikut, mistõttu semantika konnotatiivne mõõde ühendab plakatil teatatud spordikompleksi rajamise nimetatud agentsustega. Plakati tarbija ei eelda ilmselgelt, et Priit Kutser isiklikult spordikompleksi rahastama või ehitama hakkaks ning Priit Kutseri näol tekkiv kollektiivse vastutuse aspekt suunatakse spordirajatis ja Keskerakonna poole. Pragmaatilisest aspektist pole antud juhul vähimalgi määral oluline, et plakatikompleksis pole Keskerakonda nimetatud või selle sümboolikat kasutatud. Teksti tarbija sotsiokultuuriline teadmine ongi antud juhul tõlgendust suunav. Kuna tegemist on pragmaatilisest perspektiivist tekkiva teisetasandilise diskursusega ning teisetasandilise ehk konnotatiivse tekstimõõtmega, saab plakatiansambli dominandi (Priit Kutseri) erakondliku kuuluvuse järgi väita, et tegemist on Keskerakonna varjatud reklaamiga. Priit Kutser hakkab konnotatiivsel tasandil kandma representatsiooni, mitte kõneisiku rolli. Pragmaatilises perspektiivis on plakatite ruumi kõrval tähtis ka nende väljapanemise aeg, mis valimisperioodil on kindlasti interpretatsiooni suunav.

Plakat nr. 4**Ekspertiisi jaoks saadud materjal:**

Fail: tammemägi_delfi.jpg

Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid

Plakatil kasutatud fotol on kujutatud Karin Tammemägi.

Plakatil kasutatud eestikeelne tekst jaguneb kolme gruppi.

Esimene eestikeelne tekstiblokk ütleb: „Põhja-Tallinna vanem kutsub TASUTA kepikõnnitreeningutele Stroomi rannas. Alates 5. septembrist igal neljapäeval kell 13.00.“

Teine eestikeelne tekstiblokk ütleb: „Karin Tammemägi: „Hakkame käima!““.

Kolmas eestikeelne tekstiblokk ütleb: „Lisainfo: www.tallinn.ee/Pohja [/] www.facebook.com/PohjaTallinn“.

Plakatil kasutatud venekeelne tekst jaguneb kolme gruppi.

Esimene venekeelne tekstiblokk ütleb: „Шире шар!“

Teine venekeelne tekstiblokk ütleb: „Старейшина района Пыхья-Таллинн приглашает на БЕСПЛАТНЫЕ тренировки ходьбы с палками на Штромке, начиная с 5 сентября каждый четверг в 13.00.“.

Plakatil on kasutatud Põhja-Tallinna vappi.

Plakati süntaktiliste elementide hulka kuulub plakati värvilahendus.

Plakati süntaktika ja semantika

Pildi keskmes on Põhja-Tallinna linnaosa vanem Karin Tammemägi, keda ümbritsevad nimetatud tekstiblokid ja Põhja-Tallinna vapp. Kõik plakati süntaktilised elemendid on rohelisel taustal. Tekstid „Karin Tammemägi: „Hakkame käima!““ ja „Шире шар!“ on kollases toonis, tekstid „Põhja-Tallinna vanem kutsub TASUTA kepikõnnitreeningutele Stroomi rannas. Alates 5. septembrist igal neljapäeval kell 13.00.“ ja „Старейшина района Пыхья-Таллинн приглашает на БЕСПЛАТНЫЕ тренировки ходьбы с палками на Штромке, начиная с 5 сентября каждый четверг в 13.00.“ ning „Lisainfo: www.tallinn.ee/Pohja [/] www.facebook.com/PohjaTallinn“ valges kirjas.

Plakatil on kaks esmatasandi visuaalset dominant: fotol kujutatud Karin Tammemägi ja üldine roheline taust. Kolmas dominant on pindselt teisejärguline – plakatil kasutatud teksti värvitoonid. Plakati dominandid moodustavad ühtse terviku ning selle semantilise perspektiivi.

Plakati tekstiblokid on omavahel süntaktiliselt veidras seoses, mis muudab nende semantilise mõõtme denotatiivse mõõtme teisejärguliseks ja tekitavad küsimused kogu plakati terviksõnumi kohta. Viimase kohta saab teha järeldusi plakati konteksti alusel ja arvestades plakati pragmaatikat.

Kontekstualiseerimist hõlbustab ja pragmaatilise perspektiivi juhatab kätte plakati eestikeelne blokk „Karin Tammemägi: „Hakkame käima!““ ja venekeelne „Шипе мар!“, mis on visuaalselt mõjusamates plakati ruumides ning oluliselt suuremas kirjas kui muud tekstid. Eestikeelne hüüdlause on ilmselgelt kahemõtteline – kui kepikõnnitreeningutega seoses võib see viidata koos kõndimise üritusele, siis võib see samaväärselt olla ka ettepanek intiimsemate inimestevaheliste suhete loomiseks. Antud plakati puhul tekib küsimus: mislaadi isiklikumaid suhteid võidakse ette panna?

Plakati pragmaatiline mõõde

Plakati foto-osas kujutatud Karin Tammemägi on Põhja-Tallinna linnaosa vanem. See on teada Põhja-Tallinna valijaskonnale ja elanikkonnale, ent kindlasti ka laiemalt. Tema seotus Keskerakonnaga on järelikult teada vähemalt vastavale valimisringkonnale, ent meediaruumi ja avaliku aruteluruumi kaudu ka laiemale adressaatide hulgale. See pragmaatiline aspekt ühildub plakati süntaktilise ülesehitusega - Karin Tammemägi puhul on igal juhul tegemist plakati ühe (olulisema) dominandiga. Kindlasti on isikute igasugune kujutamine valimisperioodil seotud erakondade enesereklaamiga, ning antud juhul pole võimalik eitada Karin Tammemägi ja Keskerakonna seotust.

Plakati värvilahendus, sealhulgas verbaalsete tekstiblokkide värvilahendus, on plakati tarbijale seotud Keskerakonnaga. Kasutatud on Keskerakonna sümboolikas (muude viiteallikate puudumise tõttu viitan Keskerakonna koduleheküljele) kasutatud värvitoone: valge, kollane ja roheline. Need värvitoonid (tegemist on tõepoolest mitte värvide, vaid värvitoonidega) on dominantsed plakati tekstiosades ja taustas, ainsalt eristub Põhja-Tallinna logo.

Eestikeelne Keskerakonna kollase värvi toonis edastatud hüüdlause „Hakkame käima!“ on tegelikus sotsiokultuurilises eestikeelses ajalises kontekstis (kõik need kontekstiaspektid on interpretatsioonile määravad) tõlgendatav kutsungina seostuma Keskerakonnaga. Kui võidakse väita, et tegemist on kutsungiga kõndimaõppimisele või kepikõnnile, siis plakati üldisest visuaalsest sätestusest võib järeldada samaväärselt, et „Hakkame käima!“ viitab kutsungile, mis soovib seostada adressaadi Keskerakonnaga.

Oluline moment on plakati värvilahendus. Kogu teade on paigutatud rohelisele taustale.

Roheline, kollane ja valge on põhivärvid ka Keskerakonna visuaalses identiteedis selle erakonna sümboolikast kuni koduleheküljeni. Oluline on see, et kasutatud rohelise, kollase ja valge toonid plakatil on täpselt samad või visuaalselt eristamatud Keskerakonna sümboolikas kasutatavatest rohelise, kollase ja valge toonidest.

Plakati dominandid on omavahel seotud: foto Karin Tammemäest, värvilahendused ning konnotatsiooniline kutsung „Hakkame käima!“. Seepärast on plakati semantiline perspektiiv seotud

pragmaatilisega ning plakati kontekstiga, ja viitab Keskerakonnale. Kuna konnotatiivne tasand on seotud pragmaatilise mõõtmega ja adressaadi teadmuskogumi kaudu tarbija kontekstitajuvusega, on väga tõenäoliselt tegemist valimisreklaamiga. Seejuures on tähelepanuvääriv Põhja-Tallinna logo visuaalsemiootilisse perifeeriasse jätmine, millega omakorda plakati muud osad ja nendevahelised suhted semiootiliselt võimekamaks jäetakse.

Plakati värvilahendus – nii taust kui ka kiri – on selgesti seondatav Keskerakonnaga. Plakati visuaalses, süntaktilises ja semiootilises dominandis on Keskerakonnaga seotud Karin Tammemägi. See suunab plakati adressaadi päris kindlale tõlgendussuunale ning viitab sellele, et kogu plakat on tegelikult reklaam Keskerakonnale, ent mitte esmajärguliselt viidatud kepikõnni üritusele. Viimane on plakati süntaktiliste ja semantiliste ning ilmselt ka pragmaatiliste mõõdetes osas täiesti teisejärguline. Pragmaatilise mõõtmega osas on oluline, et käesolev ekspertiis toetub konteksti osas tekstilisele kompleksile ning formaalsele institutsioonilisele kontekstile.

Videofailid

Ekspertiisi jaoks saadud materjal:

Fail: kutse valimistele_venek.wmv

Järeldused

Venekeelne video kutsega kohalikele valimistele algab ja lõpeb Tallinna logoga, mille värvitooniks on valitud roheline. Rohelise toon on sama, mis Keskerakonna sümbolikas. Videos esineb ainsana Edgar Savisaar, kes on Keskerakonna esimees. Seega on videotekst raamitud Keskerakonna visuaalsesse identiteeti kuuluva värvitooniga ning sisustatud Keskerakonna esindajaga. Samas on Edgar Savisaar Tallinna ametnik ning roheline värv lubatud ka Tallinna logo kasutamisel. Seega pole põhjendatud alust, et nimetada seda otseselt Keskerakonna valimisreklaamiks, sest video tekstilises sisus vastavaid viiteid pole. Linnapea kasutatav žest:



on seostatav Keskerakonna üritustel kasutatava sarnase žestiga ning tõlgendatav viitena Keskerakonnale, ent seda pole võimalik tõestada.

Kahtlemata on võimalik antud kutset valimistele tõlgendada kaudse reklaamina Keskerakonnale, kuid kuna kasutatud on Keskerakonnaga sarnaseid värve (videoteksti raamimisel), Keskerakonna esimeest, kes on ühtlasi Tallinna linnapea, žesti, mis on lubatud nii Keskerakonna esimehele kui ka Tallinna linnapeale või muule isikule, ning samas ei looda semiootiliselt paikapidavat sisereferentide loogikat või konnotatsioonitasandilist viitesüsteemi, pole objektiivselt tõestatav, et antud video oleks Keskerakonna valimisreklaam; pole tõestatav, et see oleks ka selle erakonna varjatud valimisreklaam.

Eksperitiisi jaoks saadud materjal:

Fail: 1) tallinna maraton 25.wmv
2) tallinna maraton 30.wmv

Järeldused

Tallinna maratonile kutsuvate videote puhul on täheldatav Keskerakonna värvitoonide kasutamine. Videotes kasutatud kaadrites esineb ülekaaluliselt Keskerakonna värvi-identiteet: sportlejate riietuses – pükstel, jooksuingadel, T-särkidel on kasutatud Keskerakonnaga seostatavat ja Keskerakonna sümboolikas kasutatud rohelist värvitooni. Videot raamib Edgar Savisaar – alguses visuaalselt ja lõpus verbaalselt. Kuna Edgar Savisaar esineb videos (harrastus)sportlasena, ning video verbaalses osas pole ühtegi seost Keskerakonnaga, ning pole võimalik tõestada, et sportlasi on riietuse või selle värvi valikul suunatud, siis pole võimalik seda reklaami erakonnaga sõnumiliselt ega otseselt siduda ega ole seda võimalik tahtliku valimispropaganda või erakonnale viitamisena käsitleda.

Ekspertiisi vastused esitatud küsimustele**1. Kas isiku (vastavalt lisades esitatule) fotoga reklaamimist asutuse X välisseinal (või tele-eetris) ja vahetult enne valimisi saab käsitleda tema isikliku valimisreklaamina?**

Jah, ning see puudutab kõiki analüüsitud reklaame. Pole oluline, kas isik toestas oma fotoga plakatil mõnda muud teadet, kuulutust või reklaami või iseloomustas muu teave isikut. Mõlemasuunalisel suhtel on plakatite fotodel kujutatud isikud positiivselt representeeritud ning avalikkusele esitletud. Kuna kõigil juhtumitel on tegemist reklaamide või reklaamivate teadetega või kuulutusteadetega, tähendab see mõlemasuunaline suhe ka vastavate isikute reklaamimist. Valimiste kontekstis on poliitikaga seotud isikud, kes ise valimistel ka kandideerivad või kuuluvad kandideerivasse erakonda, igal juhul valimisreklaami tähendusväljas.

2. Kui jah, siis milliste tunnuste alusel?

Huvitava nüansina võib välja tuua, et peale Karin Tammemäe, kes kutsus inimesi kepikõnnitreeningutele ning vähemalt mõnes neist ka ise osales, puudus muudel juhtumitel fotodel kujutatud isikutel asjakohane seos teabega, mis koos nendega plakatil oli esitatud. Asjakohase teabe all pean silmas kaalutletud põhjendatust isiku seostamisel vastava teabega: otsene vastutuslik seos, otsene korralduslik seos, otsene osavõtuseos või muu sarnane seos. On vaid kaudsed, teisetasandilised, konnotatiivsed, teisejärgulised, kontekstuaalsed seosed plakatil esitatud tekstidega.

Tähelepanuväärne on, et fotodel kujutatud isikud on esitatud olevana isiklikus seoses plakatil antud infoga (või näiva infoga) ning mainimata on jäetud laiem kollektiivne kontekst. Indeksiaalselt (linna logo või linnaosa vapi kaudu) viidatakse munitsipaalteedile, kuid teksti süntaktika või üldisema konteksti kaudu siiski kindale erakonnale ning teatavate saavutuste, soorituste või plaanide puhul antakse ette ühesuunaline tõlgendusperspektiiv rahastamise, otsustamise, teostamise osas. Sündmuste või muude nähtuste vahel luuakse isiklik positiivne seos plakatil kasutatud poliitiku ja/või erakonnaga, jättes nii formaalsetest kui ka kontseptuaalsetest tekstipiiridest välja näiteks munitsipaaalsed otsustusorganid nende laiemas kollektiivsuse aspektis (kus ilmselgelt on ka *teisi* erakondi, institutsioone ja alainstitutsioone või sõltumatuid isikuid).

Kõikide plakatite puhul on fotode kaudu kasutatud ühendajaid (konnektoreid), mis on samas ka plakatite dominandid ning viitavad nii semantikas kui ka pragmaatikas konkreetsetele erakondadele. Plakatite sõnum jääb kõikidel juhtumitel viitama valimiskontekstile ning plakatil viidatud erakondlikele valimiseelistuste soovitudele. Kõikide plakatite puhul jääb nende pindstruktuurne sõnum tahaplaanile ning tõenäoliselt toimivaks osutub konnotatiivne ehk assotsiatiivne tasand. Seda toetab plakatite ajaline ja ruumiline paigutus. On täiesti tõenäoline, et vaatlusaluste plakatite tarbijapoolne tõlgendus vastab ülalkirjeldatud loogikale, arvestades juba nende plakatite sisulist süntaktilist ja semantilist ülesehitust. Kõigi vaatlusaluste plakatite puhul on oluline foto-visuaalne

dominant, mis on muude plakatiosade tõlgendamise jaoks määrav. Ankrufunktsioon, mis nii-öelda normaalreklaamis toimib verbaalsest tekstist suunaga pildilise teksti selgitamisele, on antud plakatitel pööratud vastupidiseks ning fotod suunavad teksti tõlgendamist ning lõppkokkuvõttes ka plakati kui terviku interpretatsiooni. Selles mõttes võib ka semiootilisest vaatepunktist nimetada neid plakateid just nimelt *varjatud* reklaamideks. Kõik kõigil fotodel kujutatud isikud on adressaadi-poolsest tõlgendusest seotud väga konkreetsete erakondadega ning see tõlgendus on väga kindlalt seotud plakatite väljapanemise aja ja ruumiga. Seepärast ei jää kahtlust, et tegemist ei olnud mitte ühelgi juhul muu, kui vaid valimisreklaamiga.

3. Kas ja milliste tunnuste alusel esitatud reklaamid võivad olla selle erakonna, kuhu eksponeeritud isik kuulub, valimisreklaamid?

Vastus sellele küsimusele kattub osaliselt eelmisega; see tähendab: sellesse vastusesse kuulub oluline osa eelmisest, ja seda peaks arvestama.

Oluline lisamoment on plakatite värvilahendused, mis peale kolmanda plakatikoosluse on kõik seotud konkreetsete erakondadega (Keskerakond ja Reformierakond). Vormilised (süntaktilised) viited erakondadele puudutavad ka kasutatud kirjafonte ja nende värve. Semiootiliselt on oluline teksti piiristamine, mida on samuti tehtud, kasutades erakondadele tavapäraseid harjumuslikke värve. Teksti piirid on teksti žanri määratlemise ja interpretatsioonikalde sätestamise jaoks üks olulisemaid kriteeriume.

Analüüsides selgus, et plakatite süntaktika – verbaalsete osade omavahelised suhted ega verbaalse osa suhe pildilise osaga – ei moodustanud pindstruktuuris denotatiivsel tasandil seostatud semantilist perspektiivi. Plakatite tähendus moodustus konnotatiivsel tasandil just nimelt erakondliku visuaalse identiteedi (värvid, fondid, stiil, isikute fotod) toel. Plakatite poliitilisus avanes adressaadile munitsipaliteetide või nende osade logode või vappide kasutamisega. Seda võtet *võis*, just nimelt valimiste kontekstis, interpreteerida ka viitena valimispiirkonnale. Plakatite kuuluvust poliitikadiskursusesse viitas nii erakondade visuaalse identiteedi elementide kasutamine kui ka valimispraktikas kasutatavate väljendi- ja väljendusstiili kasutamine (üleskutsed kooskäimisele ja valimisele).

Plakatid on tähenduslikult ülekodeeritud (erakondade visuaalset identiteeti, plakatite poliitilisust, valimis-sõnavara ja sõnastust on kasutatud üheaegselt ning paralleelselt eri märgisüsteemidest), mis viitab soovile, et konnotatiivsel tasandil moodustuva terviktähenduse adressaadile kohalejõudmine oleks võimalikult kindel. See konnotatiivne terviktähendus on sidus just konkreetsete erakondadega seoses.

Plakatiitel (ja ka videotes, ent nende puhul mittetõestatavalt) on kasutatud sisereferentide süsteemi, mis sätestavad semantilise ehk tähendusperspektiivi ning suunavad adressaati tõlgendama nii-öelda tavaüritusi või –nähtusi positiivselt seotuna konkreetse erakonnaga. Sisereferentide süsteem, mida on võimalik näha plakatite ülekodeeritud teadetest ning viidetest tõlgenduse konnotatiivsele tasandile, näitab, et plakatite puhul on tegemist valimisreklaamiga või varjatud valimisreklaamiga. Seda järeldust toetab analüüsi pragmaatiline mõõde, mis seostab plakatid kontekstiga ehk konkreetse tarbijagrupi, aja ja ruumiga.

Niisiis: kõik analüüsitud plakatid on oma süntaktikas, semantikas ja pragmaatikas lõppkokkuvõttes valimisreklaamid, seda nii plakatiitel esitletud isikutele, kui veel enam nende esindatavatele erakondadele.

Eksperitiisi aluseks olnud teoreetilise ja metodoloogilise toetava kirjanduse põhinimetused

Austin, John L. 1962. *How to Do Things with Words*. Cambridge: Harvard University Press.

Berger, Peter and Luckmann, Thomas 1967 [1966]. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.

Danesi, Marcel and Perron, Paul 1999. *Analyzing Cultures: An Introduction and Handbook*. (Advances in Semiotics). Bloomington: Indiana University Press.

Eco, Umberto 1976. *A Theory of Semiotics*. (Advances in Semiotics). Bloomington: Indiana University Press.

Ellul, Jacques 1973 [1965]. *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage Books.

Grace, George W. 1987. *The Linguistic Construction of Reality*. London, New York: Croom Helm.

Kress, Gunther and Leeuwen, Theo van 1996. *Reading Images: The Grammar of Visual Design*. London: Routledge.

Leeuwen, Theo van 2005. *Introducing Social Semiotics*. London and New York: Routledge.

Morris, Charles W. 1971. *Writings On the General Theory of Signs*. (Approaches to Semiotics 16). The Hague and Paris: Mouton.

Nauta, Doede, Jr. 1972. *The Meaning of Information*. (Approaches to Semiotics 20). The Hague and Paris: Mouton.

Parsons, Talcott 1952. *The Social System*. Tavistock Publications.

Potter, Jonathan 1996. *Representing Reality: Discourse, Rhetoric and Social Construction*. London: Sage.

- Ruesch, Jurgen 1972. *Semiotic Approaches to Human Relations*. (Approaches to Semiotics 25). The Hague: Mouton.
- Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture And Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press, Allen Lane.
- Sonesson, Göran 1989. *Pictorial Concepts: Inquiries into the Semiotic Heritage and its Relevance to the Interpretation of Visual World*. Lund: Lund University Press.

Hr. Andres Anvelt
Esimees
Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon

Tallinnas, 6. jaanuaril 2014. a

Lugupeetud hr Anvelt!

Tarbijakaitseameti juurde moodustatud Reklaaminõukoda arutas 19. detsembril 2013. aastal oma korralisel koosolekul Teie kirja nr 2-7/13-183/19 (19. november 2013), milles Te palute seisukohta nelja reklaamikampaania osas, kus figureerisid 2013. a kohalike omavalitsuste valimistel kandideerinud isikud.

Reklaaminõukoda vaatas läbi Teie kirjas viidatud reklaamid:

- 20.-21. juulil toimunud Tartu triatloni reklaamplakati, millel linnapea Urmas Kruuse pilt,
- Stroomi rannas eksponeeritud Karin Tammemäe pildiga tervisespordiürituse reklaamplakati,
- Tallinnas Sõle tn 40 koolimajal eksponeeritud Priit Kutseri pildiga reklaami spordikompleksi rajamise kohta,
- Hiiu staadioni taasavamise kampaania, milles figureerisid Tallinna linnavalitsuse liikmed,

et leida vastust Teie poolt esitatud küsimustele:

1. Kas need reklaamid olid suunatud eelkõige avalike huvide teenimisele (reklaamis kajastatud ürituse/te teavituseks) või olid need tajutavad reklaamis eksponeeritud isikute (või erakonna) reklaamimisena valijatele?
2. Kas reklaamides eksponeeritud kohaliku omavalitsuse ametiisikutele (või vastavale erakonnale) oli nende reklaamidega loodud eelseisvaid valimisi silmas pidades ebavõrdne või põhjendamatult eelis võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega?

Reklaaminõukoda otsustas mitte võtta seisukohta selles osas, kui suures ulatuses on need reklaamid käsitletavad avalikkuse teenimisena ja kui suures osas reklaamisid need märgitud isikud, leides, et täpset protsentuaalset vahekorda polegi võimalik paika panna. Reklaaminõukoda lähtus asjaolust, et igal reklaamil on pealtnäha oma eesmärk ja analüüsis, kas väidetava eesmärgi jõudmine oleks ilmtingimata eeldanud antud isikute eksponeerimist. Reklaaminõukoda liikmete hinnangul oleks antud üritusi või kavatsusi olnud võimalik probleemideta reklaamida ka ilma valimistel kandideerida kavatsevate isikute portreedeta. Kõigest sellest johtuvalt ja arvestades

2013. aasta kohalike valimiste konteksti, leidis Reklaaminõukoda, et kõik need reklaamid olid tajutavad reklaamis eksponeeritud isikute (või nende erakonna) reklaamimisena valijatele. Reklaaminõukoda leiab, et märgitud reklaamides eksponeeritud kohaliku omavalitsuse ametiisikutele ja koos sellega ka nende erakondadele oli nende reklaamidega loodud eelseisvaid valimisi silmas pidades ebavõrdne või põhjendamatu eelis võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega.

Reklaaminõukoda koosseisus: Tiina Hiob (Tallinna Ülikool), Anne-Liis Ostov (Kaupmeeste Liit), Meelis Järvela (Meediaagentuuride Liit), Heiki Abel (Eesti Ringhäälingute Liit), Urmas Oru (Eesti Ringhäälingute Liit), Andres Jõesaar (Eesti Rahvusringhäälingu Nõukogu), Olav Osolin (Eesti Reklaamiagentuuride Liit) oli oma otsuses üksmeelne ning eriarvamusi polnud.

Lugupidamisega,

Olav Osolin
Reklaaminõukoja esimees

Hr. Andres Anvelt

Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon

11.11.2013.a.

Lossi plats 1a, 15165, Tallinn

Ekspertarvamus.

8. novembril 2013. a. pöördus minu poole Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon oma esimehe Andres Anveldi isikus järgmiste küsimustega ekspertarvamuse saamiseks:

1. Kas need reklaamid olid suunatud eelkõige avalike huvide teenimisele (reklaamis kajastatud ürituse teavituseks) või olid need tajutavad reklaamis eksponeeritud isikute (või erakonna) reklaamimisena valijatele? Palun hinnata nimetatud reklaamide puhul avaliku huvi ja reklaamides osalenud ametiisikute isikliku huvi suhet.
2. Kas reklaamides eksponeeritud kohaliku omavalitsuse ametiisikutele (või vastavale erakonnale) oli nende reklaamidega loodud eelseisvaid valimisi silmas pidades ebavõrdne või põhjendamatu eelis võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega?

Küsimusega olid kaasas lingid veebilehtedele, kus olid üleval uudised kolme Tallinna linna poolt tellitud reklaami ja ühe Tartu linna poolt tellitud reklaami kohta, milles esinesid poliitikud, kes osalesid kohalike omavalitsuste valimistel.

Analüüsisin vastavaid reklaamklippe lähtuvalt reklaamiseadusest. Eesti reklaamiseadus defineerib reklaami mõistet järgmiselt:

reklaam – 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;

Definitsioonist järeldub, et reklaami puhul on oluline selle eesmärk. Igat reklaami analüüsid tuleb aluseks võtta selle eesmärgipärasus – ehk millist tarbijakäitumist peaks reklaamis esitatava info näitamine vaatajas esile kutsuma. Eesmärgipärasust saab hinnata üksnes reklaami tekstilise poole, visuaalse külje ja reklaamija koosmõju arvestades.

Eelnevast lähtudes on minu arvamus erinevate reklaamide kohta järgmine:

1. Tartu Triatloni reklaam, milles figureerib Urmas Kruuse.

- Antud reklaami eesmärkideks on ühest küljes reklaamitarbijate kutsumine Tartu Triatlonile, aga samas ka Tartu linnapea Urmas Kruuse eksponeerimine eesmärgiga mõjutada valimistulemusi reklaamis eksponeeritud isikule soodsamas suunas. See, et tegemist on reklaamiga, mis on seotud valimistega, tuleneb lisaks eksponeeritavast ja kandideerivast isikust ka reklaami pealkirjast, mis vihjab otseselt valimistele. Kui sa tahad kedagi kutsuda triatloniüritusele, siis sa vaevalt, et tema poole pöördud küsimusega: „Kas sa oled juba valinud?“
- Antud reklaami puhul on reklaamis osalenud ametiisiku huvi suuremalt esindatud, kui reklaami avalik huvi. Urmas Kruuse pilt ja valimisteemalised tekstid on reklaamis esindatud palju mõjusamalt, kui triatloni propageeriv tekst (pigem peab nentima, et reklaamis puudub otsene üleskutse triatlonivõistlusel osaleda, kuid on olemas üleskutse teha oma valik, mida võib mõista üleskutsena teha valimistel oma valik reklaamis eksponeeritud isiku poolt)
- Antud reklaami üheks eesmärgiks on olnud valimistulemuste mõjutamine. Seega võib öelda, et antud reklaamiga on loodud reklaamis eksponeeritud isikule ebavõrdne või põhjendamatu eelis võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega.

2. Priit Kutseri reklaam Sõle 40 spordikompleksi kohta.

- Antud reklaami eesmärgina saab lugeda üksnes reklaamil oleva isiku eksponeerimist. Keeruline on leida antud reklaamis avalikku huvi, kuna lähtuvalt reklaami definitsioonist peab avalikku huvi esindav reklaam mõjutama reklaamivaataja käitumist avalikust huvist lähtuvalt; antud reklaam aga ei esinda ühtegi üleskutset reklaamitarbija käitumise suunamiseks. Ehk teistmoodi sõnastatuna: kui inimene näeb antud reklaami ja küsib eneselt, mis ma nüüd tegema pean, siis pole tal võimalik muul moel kaasa aidata spordikompleksi valmimisele, kui anda oma hääl valimistel Priit Kutsarile. See on ainuke loogiline käitumine, mida sellisel moel esitatud reklaam saab esile kutsuda.
- Priit Kutseri reklaamis on esindatud üksnes tema kui ametiisiku ja kandidaadi huvid.
- Kuna antud reklaamis pole võimalik avalikku huvi defineerida, siis see loob reklaamis eksponeeritud isikule ebavõrdse või põhjendamatu eelise võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega.

3. Kepikõnnitreeningute reklaam, millel figureerib Karin Tammemägi

- Antud reklaami eesmärkideks on ühest küljes reklaamitarbijate kutsumine kepikõnnitreeningutele, aga samas ka Tallinna linnaosavanema Karin Tammemäe eksponeerimine eesmärgiga mõjutada valimistulemusi reklaamis eksponeeritud isikule soodsamas suunas. Samas tuleb nentida, et reklaamis modellina esinev Karin Tammemägi on kepikõnnivarustuses, mis läheb kokku reklaami avalikku huvi esindava eesmärgiga. Antud reklaami puhul on pigem küsitav see, et kõigist võimalikest modellidest, kes antud reklaamis võiksid esineda, osutus valituks Karin Tammemägi. Ta ei esine selles reklaamis mitte kui kepikõnnientusiast (puudub informatsioon, et Karin Tammemäe oleks suur kepikõnnispetsialist), vaid kui Põhja-Tallinna vanem, poliitik ja kandidaat, millele vihjab ka reklaami tekstiline osa.
- Antud reklaam pigem esindab avalikku huvi, kui reklaamis osalenud ametniku isiklikke huve. Võib öelda, et antud reklaamist oleks võimalik aru saada kui kepikõnnitreeningute reklaamist isegi siis, kui reklaami modellina oleks kujutatud ükskõik millist teist isikut. Samas on selge, et

esinedes antud reklaamis modellina aitas kaasa valijate tähelepanu köitmisele Karin Tammemäe isiku vastu.

- Antud reklaamis modellina esinedes ja oma ametikohta rõhutades sai Karin Tammemäe eelise võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega, kellel puudus võimalus avalikest vahenditest rahastatavas kampaanias end eksponeerida.
4. Hiiu staadioni avamisreklaam, milles eksponeeriti Tallinna Linnavalitsuse liikmeid.
- Antud reklaami eesmärkideks on ühest küljest reklaamitarbijate informeerimine Hiiu staadioni avamisest, aga samas ka Tallinna Linnavalitsuse liikmete eksponeerimine eesmärgiga mõjutada valimistulemusi reklaamis eksponeeritud isikutele soodsamas suunas. On selge, et puudub igasugune seos ja avalikust huvist kantud vajadus kasutada jalgpalliväljaku avamisreklaami modellidena linnavalitsuse liikmeid. Samuti pole võimalik mõista, kuidas erinevate muusikainstrumentidega varustatud Tallinna Linnavalitsuse liikmete kujutis on seotud avalikkuse informeerimisega jalgpallistaadionil pakutavatest võimalustest.
 - Antud reklaam esindab võrdselt nii avalikku huvi, kui ka reklaamis osalenud ametnike isiklike huve. Võib öelda, et antud reklaami tekstiline pool informeerib avalikkust jalgpallistaadioni avamisest; reklaami visuaalne pool on aga kantud eesmärgist eksponeerida valimistel kandideerivaid poliitikuid.
 - Antud reklaami üheks eesmärgiks on olnud valimistulemuste mõjutamine. Seega võib öelda, et antud reklaamiga on loodud reklaamis eksponeeritud isikutele ebavõrdne või põhjendamatu eelis võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega.

Lugupidamisega

Marek Reinaas

Reklaamiagentuur Zavod BBDO

e-mail: marek @zavod.ee

tel: 56217091

Hr. Andres Anvelt

Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon

19.11.2013.a.

Lossi plats 1a, 15165, Tallinn

Ekspertarvamus.

15. novembril 2013. a. pöördus minu poole Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon oma esimehe Andres Anveldi isikus järgmiste küsimustega ekspertarvamuse saamiseks:

1. Kas ülaltoodud reklaamklipp on suunatud eelkõige avalike huvide teenimisele (reklaamis kajastatud ürituse teavituseks) või olid need tajutavad reklaamis eksponeeritud isikute (või erakonna) reklaamimisena valijatele? Palun hinnata nimetatud reklaamide puhul avaliku huvi ja reklaamides osalenud ametiisikute isikliku huvi suhet.
2. Kas reklaamides eksponeeritud kohaliku Tallinna linnapeale (või tema erakonnale) oli nende reklaamidega loodud eelseisvaid valimisi silmas pidades ebavõrdne või põhjendamatu eelis võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega?

Küsimusega olid kaasas fail reklaamklipiga „Tallinn liigub“, milles Tallinna linnapea Edgar Savisaar propageeris liikumist ja sporti. .

Analüüsisin vastavaid reklaamklippe lähtuvalt reklaamiseadusest. Eesti reklaamiseadus defineerib reklaami mõistet järgmiselt:

reklaam – teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtajuval kujul, tasuta või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil;

Definitsioonist järeldub, et reklaami puhul on oluline selle eesmärk. Igat reklaami analüüsid tuleb aluseks võtta selle eesmärgipärasus – ehk millist tarbijakäitumist peaks reklaamis esitatava info näitamine vaatajas esile kutsuma. Eesmärgipärasust saab hinnata üksnes reklaami tekstilise poole, visuaalse külje ja reklaamija koosmõju arvestades.

Eelnevast lähtudes on minu arvamus reklaami kohta järgmine:

1. Tallinna maratoni ja treeningute reklaam, milles figureerib Edgar Savisaar

- Antud reklaami eesmärkideks on ühest küljes reklaamitarbijate kutsumine Tallinna maratonile ja selle treeningutele, aga samas ka Tallinna linnapea Edgar Savisaare eksponeerimine eesmärgiga mõjutada valimistulemusi reklaamis eksponeeritud isikule soodsamas suunas. Samas tuleb nentida, et reklaamis modellina esinev Edgar Savisaar on kepikõnnivarustuses, mis läheb kokku reklaami avalikku huvi esindava eesmärgiga. Samuti on Tallinna linn antud ürituste korraldamisega seotud, mistõttu linnapea üleskutse üritusel osaleda on relevantne.
- Antud reklaam pigem esindab avalikku huvi, kui reklaamis osalenud ametniku isiklikke huve. Võib öelda, et antud reklaamist oleks võimalik aru saada kui kepikõnnitreeningute reklaamist isegi siis, kui reklaami modellina oleks kujutatud ükskõik millist teist isikut. Samas on selge, et esinedes antud reklaamis modellina aitas kaasa valijate tähelepanu köitmisele Edgar Savisaare isiku vastu.
- Antud reklaamis modellina esinedes ja oma ametikohta rõhutades sai Edgar Savisaar eelise võrreldes teiste valimistel kandideerinud isikutega, kellel puudus võimalus avalikest vahenditest rahastatavas kampaanias end eksponeerida.

Lugupidamisega

Marek Reinaas

Reklaamiagentuur Zavod BBDO

e-mail: marek @zavod.ee

tel: 56217091

Tallinna linna plakatite ja videoklippide EKSPERTIIS

Linnar Priimägi, PhD

Tallinna Ülikooli Kommunikatsiooniinstituudi
Reklaami ning imagoloogia osakonna
dotsent

1. Probleem

1.1. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni kodulehelt 27.05.2014:

Avalikkuse tähelepanu on pälvinud juhtumid Tallinnas ja Tartus, kus tekkis küsimus, kas isikud, kes ühtlasi kandideerisid KOVide 2013. aasta valimistel erakondade nimekirjas, on valimiseelsel perioodil teavituskampaanias osalemise kaudu saanud reklaami näol annetuse juriidiliselt isikult ja/või lasknud reklaami kinni maksta omavalitsusel. Nimetatud asjaoludel avalike vahendite kasutamise õiguspärasuse kohta andis Riigikogu korruptsiooni-vastane erikomisjon 23. jaanuaril 2014 hinnangu, milles taunis omavalitsuse juhtide ebaeetilist käitumist ning tegi seadusandjale ettepaneku asjassepuutuvate seaduste täiendamiseks.

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon asus pärast KOVide 2013. aasta valimisi samuti eelnimetatud asjaolusid menetlema, kuid eelkõige erakonna-seadusest lähtuvalt: kas tegemist on kandidaatide valimisreklaamiga (...) Komisjon kaasas menetlusse järgmised plakatid ja videoklipid:

- *Hiiu staadioni avamise plakat Jaanus Mutli, Edgar Savisaare ja Arvo Sarapuuga;
(...)*
- *Priit Kutseri plakat;*
- *Karin Tammemäe plakat;*
- *videoklipp Edgar Savisaarega, kes kutsub valima;*
- *videoklipp Edgar Savisaarega, kes kutsub maratonile.*

Jaanuaris 2014 tellis komisjon Tartu Ülikooli teadlastelt eksperdihinnangu nimetatud reklaamide tegelikult tajutava tähenduse hindamiseks. Samuti tutvus komisjon korruptsioonivastase erikomisjoni kogutud reklaamiasjatundjate hinnangutega nimetatud reklaamidele. Nii teadlased kui

*ka reklaamispetsialistid hindasid reklaame valimiskampaania raames tehtud isikureklaamideks. (...) Toetudes saadud infole, jõudis komisjon järeldusele, et kõigi nimetatud reklaamide puhul oli tegemist KOVide 2013. aasta valimistel registreeritud kandidaatide valimisreklaamiga (...).*¹

1.2. Analüüsi esemeks on niisiis **plakatid ja videoklipid**.

1.3. Analüüsi tulemusel selgitatav küsimus on: **kas tegu on valimisreklaamiga**.

1.3.1. Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon leidis 23.01.2014, et tegu on valimisreklaamiga.

1.3.2. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon asus 27.05.2014 samale seisukohale: tegu on valimisreklaamiga.

1.3.3. Pole üheselt tuvastatav, millele tugines oma otsust langetades Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon.

1.3.4. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon tugines oma otsust langetades Tartu Ülikoolist tellitud eksperdihinnangule, mis on siinse ekspertiisi autorile kättesaadav.

1.3.5. Samuti tugines Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon oma otsust langetades *korruptsioonivastase erikomisjoni kogutud reklaamiasjatundjate hinnangutele*. Tuvastatavad ei ole (→ 1.4; 1.6) ei jutuksolevad *reklaamispetsialistid* ega nende hinnangud.

1.4. Kahe menetlusse kaasatud plakati puhul oli Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonil eelnev arvamus juba augustis 2013 kujundatud - enne ekspertiisi tellimist jaanuaris 2014:

*Erakondade rahastamise järelevalve komisjon (ERJK) on valdavalt seisukohal, et Tallinna linnaametnike Karin Tammemägi ja Priit Kutseri fotodega plakatid on poliitiline reklaam, mis on sellisel moel taunitav. (...) Komisjoni esimees Ardo Ojasalu ütles, et moraalses plaanis olid komisjoni liikmed ühe erandiga sama meelt, et tegemist on poliitilise reklaamiga ja kui need isikud kandideerivad, siis on tegemist ka valimisreklaamiga.*²

¹ <http://www.erjk.ee/et/uudised/esmaspaeval-27-mail-2014>

² <http://www.epl.ee/archive/article.php?id=66620837>

Vähemalt nende kahe plakati **ekspertiis telliti** niisiis **eelarvamuslikult**. Tervikuna oli menetlusse kaasatud materjalide kohta eelarvamusliku (eksperdi hinnangut ennetava) hinnangu andnud juba Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon.

1.5. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni aseesimees Kaarel Tarand kuulutab komisjoni eelarvamused **vaidlustamatuks** ka pärast ekspertiisi saabumist.

*Tarandi sõnul ei saa järelevalvekomisjoniga vaielda, sest nad tuginevad ekspertiisile. "Vaidlustada tuleks siis ekspertiisiakti, milleks on vaja samaväärsed eksperdid kuskilt võtta. See ei ole niisama lihtne," sõnas Tarand.*³

Seda võib mõista nõnda, et küsimus: **kas** on tegu valimisreklaamiga või mitte? on juba lahendatud; ekspertiisi autoriga võib veel vaid - lootusetult - vaielda küsimuse üle: **miks** on tegu valimisreklaamiga?

Ekspertiisi säärase "sihttellimuse" puhul tuleks hoolikalt jälgida, **kas ekspertiis on teaduslikult erapooletu ning objektiivne** või siis tellimustöö, kus esineb kasuistlikke loogikavigu ja teaduslikult kaheldavat retoorikat.

1.6. Lisaks Tartu Ülikoolist tellitud ekspertiisiakti analüüsile tuleks edaspidiseid segadusi ära hoidmaks peatuda ka küsimusel, millised on need **valimisreklaami kohustuslikud ja piisavad tunnused**, mille olemas olles saab põhjendatult rääkida valimisreklaamist, kuid mille puududes valimisreklaamist rääkida ei saa.

1.7. Kokkuvõtteks.

Siinse, Tallinna Ülikoolist tellitud ekspertiisi ülesanded on:

1.7.1. analüüsida **Tartu Ülikoolist tellitud ekspertiisi** teaduslikku erapooletust ning objektiivsust, mis tagavad järelduste õigustatuse (→ 2);

1.7.2. reklaamiteoreetiliselt piiritleda **valimisreklaami mõiste** (→ 3);

1.7.3. anda hinnang, kas Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni menetlusse kaasatud plakatid ja klipid **kujutavad endast valimisreklaami** või ei kujuta (→ 4).

³ <http://www.aripaev.ee/?PublicationId=20cd2300-05b9-4e97-85a7-b1a85fe880c0&ref=rss>

2. Tartu Ülikooli semiootikaosakonna vanemteaduri Anti Randviiru koostatud ekspertiisiaktakti analüüs

2.1. Selles 21-leheküljelises dokumendis on tuvastatavad järgmised puudused, eksimused ja vead:

2.1.1. ANALÜÜSI TÄPSUSE FIKTSIOON

- umbes 73% [4, 5]⁴
 - Kui juba säärase protsendi täpsusega, siis ei tähenda *umbes* enam muud kui protsendinumbri fiktiivsust.
 - Vrd pseudoteaduslikud toime efektiivsuse protsentandmed kosmeetikakaupade reklaamis.

2.1.2. MANIPULATSIOON VÄIDETE KEHTIVUSEGA

- See on ainuvõimalikult tõlgendatav süntaktilise dominantina, mis plakati kui teate puhul on ka tähenduslik ehk semantiline domineerimine. [4]
 - Süntaktiline dominant ei ole üldse *ainuvõimalikult* tõlgendatav ka semantilise dominantina - ka mitte *plakati kui teate* puhul.
 - Kui filmilindil jookseb algusest lõpuni kriimustus, siis ei saa väita, et film räägib sellest kriimustusest.
- Antud plakati ilmselge dominant on foto kolmest muusikainstrumendiga ametnikust. [5]
 - Ilmselge võib olla see, et plakatil on kolm inimfiguuri, ilmselge võib olla see, et neil on käes muusikainstrumendid. Aga kindlasti ei saa ilmselge olla, et tegu on ametnikega.
 - Tegu on siin propagandistlikus retoorikas kasutatava "viimase vaguni" võttega, kus kahele kehtivale sedastusele liidetakse kolmas, mittekehtiv.⁵
- Juba antud plakati sisereferentide kasutamine Keskerakonnaga seotud kontekstis või isikute poolt kaugendab nende võimaliku tähendusliku diapasooni igasugusest ikoonilisusest (näiteks kujutatakse lihtsalt kedagi või midagi üksiknäitena) või indeksiaalsusest (näiteks viidatakse mingile sündmusele) ning viitab nende tinglikkusele ja sümboolilisusele. Näiteks: kui fotol kujutatud seltskond on tinglik kooslus (tegelikult nad ei moodusta ansamblit, instrumendid nende kätes ei kannu funktsionaalset, vaid konnotatiivset tähendust), siis on ilmselt ka nende seos plakatil muu formaalse osaga (eelkõige teade Hiiu staadioni avamisest) tinglik. [6]
 - Range teaduslik analüüs ei saa püsida mööndustel: *või*, *võimalik*, *näiteks*, *viitab* (see mööndesõna esineb tunnuslikult konfliktis vahetult eelneva väitega, et tähenduslik diapasoon kaugeneb indeksiaalsusest, kuivõrd ei viita), *kui*.

⁴ Nurksulgudes viidatakse Anti Randviiru koostatud ekspertiisiakthinnangu leheküljenumbriks.

⁵ Sama võttega on konstrueeritav "vahevagun". Vt **Ülo Vooglaid**: Juhtimise ja valitsemise eetikast IV. *Vikerkaar* 1987, nr 7, lk 39.

- Tekst on küllastunud ebateaduslikest veenmisretoorilistest lauserõhkudest: *juba, igasugusest, lihtsalt, tegelikult, ilmselt* - olukorras, kus mitte miski pole "juba", "tegelik" ega "ilmne".

2.1.3. TINGIVA (PROBLEMAATILISE) OTSUSTUSE ESITUS KATEGOORILISENA (ASSERTOORSENA)

- *Kui tegu oli Hiiu staadioni remondijärgse taasavamisega, siis tekib küsimus: mis seos on fotol kujutatud isikutel Hiiu staadioni taasavamisega peale selle, et kõik kolm on Tallinna linnaametnikud.* [4]
 - Selles tingimuslikus lauses on juba ennetatud arutleja lõppjärelendus: muu seos puudub.
 - Teaduslikus analüüsis ei saa küsimuse teke ise olla tõestuse argumendiks.
- *(---) kui fotol kujutatud seltskond on tinglik kooslus (tegelikult nad ei moodusta ansamblit, instrumendid nende kätes ei kanna funktsionaalset, vaid konnotatiivset tähendust), siis on ilmselt ka nende seos plakatil muu formaalse osaga (eelkõige teade Hiiu staadioni avamisest) tinglik.* [6]
 - Tegu on implikatsiooniks nimetatava loogikatehtega ($p \rightarrow q$): kui kooslus on tinglik, siis on ka nende seos plakatil muu formaalse osaga tinglik. Aga kui see kooslus ei ole tinglik (vt p11)?
- *Kui lugeja teksti tinglikkust ja tähenduse asumist konnotatiivsel tasandil adub, tõlgendab ta kogu plakati tinglikuna, mistõttu ka sündmus ise muutub tinglikuks või hakkab tähistama midagi muud.* [6]
 - Aga kui ei adu, siis ta plakati tinglikuna ei tõlgenda ja sündmus ise samuti tinglikuks ei muutu.
 - Kui-väide vajab tingimusena tõestust.
- *Kui teksti tarbija sellest aru saab ning ennast vastavasse kommunikatsiooniahelasse intentsionaalselt lülitab, võib ta adressaadi tähendusväljaga ühenduda, ent vastasel juhul tekib nii semiootiline, sotsiaalne kui ka kultuuriline võõrandumine.* [6]
 - Aga kui tarbija ei saa aru ega lülita end intentsionaalselt tollesse kommunikatsiooniahelasse, siis ta tähendusväljaga ei ühendu ning semiootilist, sotsiaalset ja kultuurilist võõrandumist ei teki.
 - Lause autor jätab siin mõlemad võimalused tõestamata, aga eeldab - eelarvamuslikult -, et tema kui-väide esitatud kujul on tõene *a priori*.

2.1.4. KÜSIMUSE ESITUS ARGUMENDINA

- *Kui tegu oli Hiiu staadioni remondijärgse taasavamisega, siis tekib küsimus: mis seos on fotol kujutatud isikutel Hiiu staadioni taasavamisega peale selle, et kõik kolm on Tallinna linnaametnikud.* [4]
 - Selles lauses sisalduv ennetav järelendus (et muu seos puudub) - vt p3 - ei tugine muule kui pelgale küsimusele, mis on esitatud ilmselge (ja seega tõese) fakti kohta: *tegu oli Hiiu staadioni remondijärgse taasavamisega.*

2.1.5. MEELEVALDNE TERMINILOOME, APELLATSIOON OLEMATULE TEOORIALE

- *Reklaamifookuse loogika järgi peaks ürituse reklaam keskenduma üritusele, sihtgrupile ja toimumiskohale.* [4]
 - Ei ole olemas säärast teaduslikku teooriat nagu *reklaamifookuse loogika*.

- Seetõttu ei ole argumendi väärtust ka väitel, et *ürituse reklaam* üldse peaks keskenduma millelegi loetletust.

2.1.6. ASJATUNDMATUS PLAKATI ESTEETIKAS

- Antud plakatil pole teavet *ürituse kava* kohta (see leidub näiteks aadressil <http://pealinn.tallinn.ee/?pid=164&nid=11993&lang=5>), *sihtgrupi* kohta (seegi samas) ega *aadressi* kohta (seegi samas). [4]
 - "Plakatlikkus" tähendabki olmelise informatsiooni minimeeritust.⁶
 - Informatsiooni saab minimeerida, lähtudes enesestmõistetavusest.
 - Hiiu staadioni asukohta teatakse *aadressist* sõltumatult.
 - Ürituse *sihtgrupp* on "huvilised".
 - Informatsiooni saab minimeerida, lähtudes muude sama tüüpi teavet edastavate allikate üldkättesaadavusest.
 - Tasuta linnaleht Pealinn on üldkättesaadav allikas, mille ülesanne ongi edastada teavet linna korraldatavate sündmuste kohta.
 - Pealinna edastatav teave on huvilistele kättesaadav ka võrguväljaandes.
 - Hiiu staadioni asukohta ja sinna viiva transpordi kohta saab kaugemalt tulev huviline teavet Tallinna koduleheküljel leiduvalt elektrooniliselt kaardilt⁷, mis on varustatud otstarbeka otsingumootoriga.
 - Nii üksikasjalise informatsiooni paigutus üritust külastama kutsuvale plakatile on vastuolus plakati esteetikaga.

2.1.7. ASJATUNDMATUS REKLAAMITEOORIAS

- Teksti süntaktika ja semantika jäävad *hägusaks*, sest plakati puhtvisuaalne osa *ei seondu* plakati tekstiosaga, mis viitab Hiiu staadionile. Süntaktiliselt ja semantiliselt muutub terviktekst *dissonantseks* ning *sunnib seepärast küsima: mida tegelikult edastatakse?* [5]
 - Reklaamiteooria ütleb: *Reklaamplakat on reklaami vorm, mille põhikuju koosneb kolmest kas eksplitsiitselt või implitsiitselt presentsest komponendist: (1) pilt, (2) lause, (3) lugu.*⁸
 - *Pilt on reklaamplakatil visuaalselt silmatorkavaim, dominantne piktoriaalne komponent või selle verbaalne substituuat (kirjapilt). Pildi esmane ülesanne on tähelepanu äratada.*⁹
 - *Lause on reklaamplakatil visuaalselt dominantne verbaalne komponent või selle pildiline substituuat. Lause funktsioon kuvandireklaamis on pildist tähenduslikult irdudes tekitada plakatil semantiline konflikt (lacus), mille lahendiks on lugu.*¹⁰
 - *Lugu on reklaamplakati põhikujundi (metafoori, metonüümia või lacus'e) implitsiitne või eksplitsiitne lahtijutustus.*¹¹
 - See *hägusus* või *dissonantsus* millele ekspertiisiakti autor rajab oma tauniva hinnangu, on reklaamplakati peamine kujundiloo mehanism. Panna vaataja küsima: *mida tegelikult edastatakse?* tähendab siduda ta

⁶ Tiiu Ereli (toimetaja): Eesti keele sõnaraamat. ÕS 1999. Tallinn (Eesti Keele Sihtasutus) 1999, lk 589.

⁷ <http://kaart.tallinn.ee/Tallinn/Show?REQUEST=Main&lang=est>

⁸ Linnar Priimägi: Reklaam & imagoloogia. Mõistevara. Tallinn (Infotele OÜ) 2010, lk 101.

⁹ Samas, lk 91.

¹⁰ Samas, lk 70.

¹¹ Samas, lk 73.

reklaamiga, suurendada ta kaasatust¹². See ongi eesmärk, mis eristab reklaamplakatit reklaam- ehk müügikuulutusest.¹³

- Ekspertiisiakti autori reaktsioon vaadeldavale plakatile oli adekvaatne küll reklaami tarbijana, aga mitte analüüsijana, sest eksperdina jääb tal puudu reklaamiteooria-alasest kompetentsusest.
- *Kuna plakati eestikeelne osa on väide spordikompleksi tulekust ning venekeelne osa positiivne eksklamatsioon, siis on selge, et plakati suhtlusolukorraline määraja on katektiline (emotsionaalne-emotiivne) orientatsioon. Plakati informatsiooniline osa seostub positiivse katektilise orientatsiooniga ning seega on teavitustlik osa suhtestatud Priit Kutseri fotoga, suunates adressaati fotol kujutatud isikut positiivselt siduma positiivse infoga. [12]*
 - Siin lähtutakse vaataja tähelepanu marsruudist: lugu – pilt. Väidetakse, et loo katektiline orientatsioon kandub üle pildile.
 - Reklaamipsühholoogia seevastu kinnitab, et plakati vastuvõtu protsess algab pildist, liigub sealt lausele ning alles viimaks loole. Sellise tähelepanumarsruudi tekitab plakati elementide erimäärane pilkupüüdvus. Vaadeldava plakati pilkupüüdvaim osa pole mitte lugu (heledal taustal heledas kirjas eesti- ja venekeelne tekst), vaid inimfiguur kui *formaalne visuaalne dominant*, nagu nendib ka ekspertiisiakti autor.
- *Põhja-Tallinna logo on paigutatud plakati fotole (!) ning seondub niimoodi külgnevussuhte kaudu esmajoones Priit Kutseriga. Et Põhja-Tallinna linnaosa on otsustuspädevusele viitav (!) institutsioon, kantakse võimu- ja otsustussuund (!) üle ka Priit Kutseri isikule, viidates viimase tähtsusele ja mõjule plakati sõnalisel osas antud teabele spordikompleksi tuleku üle otsustamisel. [12...13]*
 - Reklaamiteooria kohaselt esineb vaadeldaval plakatil lause funktsioon Põhja-Tallinna linnaosa vapp.
 - Ekspertiisiakti autor konstrueerib semantilise marsruudi: lause – pilt.
 - Reklaamipsühholoogia seevastu kinnitab, et plakati "läbilugemise" protsess algab pildist ja liigub, varustatuna pildist "väljaloetud" tähendustega, lausele.
 - Otsides seost pildi ja lause vahel, leiab vaataja plakatilt või konstrueerib implitsiitselt plakati loo.
- *Kuna tegemist on pragmaatilisest perspektiivist tekkiva teisetasandilise diskursusega ning teisetasandilise ehk konnotatiivse tekstimõõtmega, saab plakatiansambli dominandi (Priit Kutseri) erakondliku kuuluvuse järqi väita, et tegemist on Keskerakonna varjatud reklaamiga. [13]*
- *Sisereferentide süsteem, mida on võimalik näha plakatite ülekodeeritud teadetest ning viidetest tõlgenduse konnotatiivsele tasandile, näitab, et plakatite puhul on tegemist valimisreklaamiga või varjatud valimisreklaamiga. [20]*

¹² Kaasatus on ajas mõõdetav tähelepanu, mille kulutab sihtrühma esindaja reklaamteate märkamisest selle mõistmiseni jõudmiseks. Kaasatus sõltub kahest näitajast: (1) reklaami vormistus, (2) sihtrühma esindaja kompetentsus. Samas, lk 50.

¹³ Reklaamkuulutus on reklaami vorm, kus pilt ja sõna teineteist dubleerivad (illustreerivad) ega tekita kujundipinget, mis käivitaks loo. Selle poolest erineb reklaamkuulutus (müügikuulutus) reklaamplakatist. Samas, lk 99-100.

- 01.11.2008 jõustunud Reklaamiseaduse¹⁴ kohaselt ei ole *varjatud reklaami* enam juriidilise mõistena määratletud. Seda sõnaühendit saab kasutada ja käsitada veel ainult retooriliselt.
- *Priit Kutseri erakondlik kuuluvus* pole plakatil tuvastatav, mistõttu selle põhjal plakati mõtestada pole teaduslikult korrektne. Vaadeldava plakati laiendus *Keskerakonna reklaamiks* pole võimalik muud moodi kui kasuistlikult appi võttes retoorilise *varjatud reklaami* mõiste.
- *Ankrufunktsioon, mis nii-öelda normaalreklaamis toimib verbaalsest tekstist suunaga pildilise teksti selgitamisele, on antud plakatil pööratud vastupidiseks ning fotod suunavad teksti tõlgendamist ning lõppkokkuvõttes ka plakati kui terviku interpretatsiooni.* [19]
 - Sellest, mida ekspertiisiakti autor nimetab *nii-öelda normaalreklaamiks*, pole aru saada muud kui et seda *nii-öelda normaalreklaami* esindaval reklaamplakatil determineerib lause ja/või loo tähendus pildi tähendust.
 - See ei vasta tegelikkusele. Tegelikult valitsebki reklaami tüüpplakatil too *vastupidiseks pööratud* tähendusviis: pilt kui esmane tähelepanu püüdja "loetakse läbi" enne kui lause, seejärel lause enne kui tekst. Semantiline marsruut, mida ekspertiisi autor peab mingiks erijuhtumiks, on reklaamiteooria kohaselt reegel.

2.1.8. DEFINEERIMATA MÕISTED KVALITATIIVSE MAITSEOTSUSTUSE ALUSENA

- *Kui teatud reklaamižanris on võimalik reklaamitava teose peitmine, siis avalik-õiguslikus diskursuses ning näiteks ajalehes Pealinn viidatud sihtrühma - pere - puhul on see ebaadekvaatne.* [5]
 - Millise määratluse alusel vastandatakse *teatud reklaamižanrit* ning *avalik-õiguslikku diskursust*, rääkides ebaadekvaatsusest?
 - Millega mõõdetakse siin ebaadekvaatsust?
 - Alles pärast vastust nendele küsimustele saab tõsimeeli kaaluda analüüsi järelduste paikapidavust.
- *Kuna plakati eestikeelne osa on väide spordikompleksi tulekust ning venekeelne osa positiivne eksklamatsioon, siis on selge, et plakati suhtlusolukorraline määraja on katektiline (emotsionaalne-emotiivne) orientatsioon.* [12]
 - Väide on vastandatud eksklamatsioonile sellel alusel, et venekeelne tekst on varustatud hüüumärgiga. Loogiliselt on mõlemad ühtviisi lausungid. Venekeelsele lausele lisatud hüüumärgist tuletada *kogu plakati orientatsiooni* saab üksnes maitseotsustusena.
 - Et ekspertiisiakti seda lauset kasutatakse argumentatsiooni arenduses, siis lantsseeritakse siin *ad hoc*-mõiste *suhtlusolukorraline määraja*.
- *Põhja-Tallinna logo on paigutatud plakati fotole ning seondub niimoodi külgnevussuhte kaudu esmajoones Priit Kutseriga.* [12]
 - Väide vajab teoreetilist seletust, mismoodi need kaks elementi, pilt ja lause (→ 2.1.7), pelgalt külgnevussuhte kaudu sel plakatil seonduvad. Tegu on meelevaldse maitseotsustusega.
- *Samal ajal pole Põhja-Tallinna linnaosale kui institutsioonilisele kollektiivsele otsustusorganile viidatud (vapp seondub siin visuaalsemiootiliselt eeskätt fotol kujutatud*

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13061981>

isikuga ning iseloomustab teda), mis suurendab fotol kujutatud isiku semiootilist võimekust ning Priit Kutseri poliitilist võimu/võimekust. [13]

- *Ad hoc*-mõiste semiootiline võimekus on siin suvaliselt laiendatud: poliitiline võim.
- Vapi kui reklaamplakati lause funktsioon ei ole mitte *iseloomustada fotol kujutatud isikut*, vaid tekitada semantiline tühik, mille täidab lugu. Pildi ja lause kattuvus on reklaamkuulutuse tunnus.

2.1.9. TÕESTAMATA VÄIDETE ESITUS TEADUSLIKENA

- *Oluline on see, et kasutatud roheline, kollase ja valge toonid plakatil on täpselt samad või visuaalselt eristamatud Keskerakonna sümbolikas kasutatavatest roheline, kollase ja valge toonidest.* [5]
 - Nii värvuste täpne samasus kui visuaalne eristamatus on mõõdetavad suurused, mistõttu säärase väite tõesuse (olulisuse) saab täpselt määrata, mitte lihtsalt postuleerida, nagu teeb analüüsija.
 - Mõõtmist raskendab plakati eri trüki- või elektroonilistes väljaannetes - plakati töödeldumas versioonis (näiteks aadressil <http://www.tallinn.ee/est/Lasnamäe-Linnaosa-Valitsus-kutsub-tasuta-jalgpalli-vaatama>) [5-6]¹⁵ - paratamatu värvitoonide kõikumine, väliplakati puhul päeva- või kunstvalguse tugevus ja varjund. Nii et mingist toonide täpsest samasusest rääkida ei ole võimalik juba põhimõtteliselt.
 - Ka visuaalne eristamatus sõltub konkreetse inimese nägemisvõimest. Antud juhul sisaldab analüüs üksnes analüüsija enesekohast väidet: et tema silm toonide vahet ei erista. Ilmselt tuleneb see tõsiasi, et analüüsija on juba lähtunud toonide täpsest samasusest (mida tõestada pole võimalik, nagu ta isegi teab) ja siis möönab vähemalt visuaalset eristamatust kui "peaaegu täpset" samasust.
- *Kuna plakati eestikeelne osa on väide spordikompleksi tulekust ning venekeelne osa positiivne eksklamatsioon, siis on selge, et plakati suhtlusolukorraline määraja on katektiline (emotsionaalne-emotiivne) orientatsioon. Plakati informatsiooniline osa seostub positiivse katektilise orientatsiooniga ning seega on teavitustlik osa suhtestatud Priit Kutseri fotoga, suunates aadressaati fotol kujutatud isikut positiivselt siduma positiivse infoga.* [12]
 - Esimeses lauses esinev *siis on selge* ei esinda mitte loogilist argumentatsiooni, vaid kujutab endast veenvusretoorilist võtet (→ 2.1.2; 2.1.8).
 - Edasine järeldus põhineb seega loogikaveal *petitio principii* ning omandab retoorilise kuju "*seega on, sest on selge*".

2.1.10. SUBJEKTIIVSE SÜMBOLI MEELEVALDNE ABSOLUTISEERING

- *Oluline on see, et kasutatud roheline, kollase ja valge toonid plakatil on täpselt samad või visuaalselt eristamatud Keskerakonna sümbolikas kasutatavatest roheline, kollase ja valge toonidest.* [5]
- *Oluline on see, et kasutatud roheline, kollase ja valge toonid plakatil on täpselt samad või visuaalselt eristamatud Keskerakonna sümbolikas kasutatavatest roheline, kollase ja valge toonidest.* [15]

¹⁵ Kuna see veebileht ei ole leitav, siis selle viitega seostuvat argumentatsiooni teaduslikult analüüsida ei saa.

- Sümboolsus on tähenduspotentsiaal. Konkreetne sümbol aktualiseerib sellest potentsiaalist üksnes valikulise osa, kusjuures valik, s.t konkreetse sümboli tähendus sõltub tema lihtsusest, tema kasutamise kontekstist, tema kasutaja intentsioonist ja tema tajuja intentsioonist.¹⁶ Seetõttu on iga sümbol subjektiivne kahes aspektis: nii adressandi kui ka adressaadi seisukohast.
- Ekspertiisiakti autor kirjutab: *interpretatsiooni intentsionaalsus võib olla ka mitteteadvustatud* [6] - aga sümboli puhul pole küsimus teadvustatuses või mitteteadvustatuses, vaid selles, et alati on olemas kaks erinevat interpretatsiooni, kusjuures mõlemad lähtuvad sümboli lihtsusest ja tema kasutamise kontekstist.
- Kultuurisemiootikas valitseb arusaam, et *lihtsa väljendusega sümbolitel on suurem kultuurilis-tähenduslik maht kui keerulistel*¹⁷. Värvused on kõige lihtsamad sümbolid. Roheline värv kuulub sümbolite hulka, mille tohutust tähenduspotentsiaalist võivad eri adressandid ning adressaadid aktualiseerida väga erinevaid komplekte, kusjuures nende komplekside piirid on hajusad.
 - Üldine tähendus on looduslik, roheline. Seetõttu on roheline ka Roheliseks Saareks kutsutava *liri sümbolvärv. 1962. aastast värvitakse selleks* [Iirimaa kaitsepühaku Püha Patricku] *päevaks roheliseks ka ühte [Chicago] linna läbiv jõgi*.¹⁸ Selline seos ei puuduta Eesti Keskerakonda.
 - Teisalt algatas just Tallinna keskerakondlasest linnapea Jüri Ratas liikumise Roheline Pealinn, mis nüüd on muutunud rahvusvaheliseks; kusjuures Eesti kontekstis jääb määramatuks, kas Rohelise Pealinna rändtiitel sümboliseerib Eesti Keskerakonda või hoopis linnakeskkonna haljust.
 - Tallinn, kus juba neljandat valimisperioodi moodustab Keskerakond linnavolikogu enamuse, annab alates aastast 2011 välja ajalehte Roheline Pealinn, sest *pretendeerib 2018. aastaks Euroopa rohelise pealinna tiitlile ning ajalehed aitavad kaasa inimeste keskkonnateadlikkuse tõstmisele, kirjutab BNS*.¹⁹ Ka siin on rohelise värvi sümboolika määratlemata.
 - Teaduslikkusest kaugemale jääb aga kindlasti kalduvus tõlgendada igat linna haljastuses rajatavat murulappi ja Hiiu staadioni muru rohelist värvi - *staadioni muru (või "staadioni muru") on fototöötlusega taandunud taustavärviks ja teate kontekstiks või konteksti osaks* [6] - Keskerakonna värvipropagandaks on ilmselt ülepingutatud ja räägib tõlgendaja kui adressaadi eelarvamuslikust suhtumisest analüüsitavaesse plakatisse.
 - Eelarvamusel annab tunnistust ka valge ja kollase värvuse sümbolismi omistus Eesti Keskerakonnale. Valget ja kollast ei saa üldse pidada Eesti Keskerakonna tunnusvärvideks - need sümboliseerivad Euroopa kultuuriruumis hoopis paavstriiki.
 - Isegi rohelist koos valge ja kollasega ei saa pidada tunnuslikuks Keskerakonnale - selline värvikooslus meenutab pigem mõnd Aafrika riigilippu.

¹⁶ **Juri Lotman:** Sümbol kultuurisüsteemis. = **Juri Lotman:** Semiosfäär. Tallinn (Vagabund) 1999, lk 219-236.

¹⁷ Samas, lk 225.

¹⁸ **MTÜ Liivimaa Mälu:** Mälumäng. *Postimees* 10.04.2014.

¹⁹ Tallinn hakkab ajalehte Roheline Pealinn regulaarselt välja andma. *DELFI* 29.12.2012.

2.1.11. ESITATAVA MÄRGITEORIA IRDUMUS ANALÜÜSITAVAST PLAKATIST

- *Juba antud plakati sisereferentide kasutamine Keskerakonnaga seotud kontekstis või isikute poolt kaugendab nende võimaliku tähendusliku diapasooni igasugusest ikoonilisusest (näiteks kujutatakse lihtsalt kedagi või midagi üksiknäitena) või indeksiaalsusest (näiteks viidatakse mingile sündmusele) ning viitab nende tinglikkusele ja sümboolilisusele. Näiteks: kui fotol kujutatud seltskond on tinglik kooslus (tegelikult nad ei moodusta ansamblit, instrumendid nende kätes ei kanna funktsionaalset, vaid konnotatiivset tähendust), siis on ilmselt ka nende seos plakatil muu formaalse osaga (eelkõige teade Hiiu staadioni avamisest) tinglik. [6]*
 - Charles Sanders Peirce märgisüsteematikat kasutades nimetatakse siin sümboliks tingmärki. Tinglikkuse tunnuseks loetakse tähenduse konnotatiivsus. See on semioloogiliselt vale, kui analüüsi autor ei esita omaenda definitsiooni mõistele "konnotatiivsus".
 - Konnotatiivsust on võimalik traditsiooniliselt mõista kauge assotsiatsioonina (ekspertiisiakti autor räägib *teisetasandilisest ehk konnotatiivsest tekstimõõtmest* [13]) ja täpsemalt: sellise tähendusseosena, mis tekib sisaldussotsiatsioonide pinnal.²⁰ Säärase arusaama kohaselt on õige just vastupidine sedastus: intentsionaalselt kannavad instrumendid pildil kujutatute käes suurt assotsiatiivset ja konnotatiivset tähenduskoormust ('trummilööja', 'avamäng'), kuna aga tingmärgi tunnuseks, vastupidi, on taotluslik ühetähenduslikkus.

2.1.12. OTSESED VALEVÄITED

- *Nagu öeldud, ei informeeri plakat tarbijat sündmusest, selle toimumiskohast ega viita ka Hiiu staadioni funktsioonile, mis ilmselt peab olema seotud spordi ja sportimisega. [7]*
 - Plakatil on lause: *Hiiu staadioni avapidu ja avamäng*, mis informeerib
 - sündmusest: *Hiiu staadioni avapidu*
 - toimumiskohast: *Hiiu staadion*
 - ning apelleerib staadioni funktsiooni üldmõistetavusele selle üldlevinud sõna tähendusest: *suur spordiväljak koos pealtvaatajate ja tribüüni(de)ga*²¹.
- *Huvitav nüanss on seotud plakati venekeelse osaga, milles pole Põhja-Tallinna linnaosavalitsusele viidatud ning kasutatud määratlus "ЗАМЕСТИТЕЛЬ СТАРЕЙШИНЫ" võimaldab väga laia, kuid esmajoones võimupädevusega seotud tõlgendust, kusjuures seda võimupädevust legitimeerivale institutsioonile vihjet pole. [13]*
 - Tegu pole vaadeldaval juhul mitte *reklaamplakatiga* reklaamiteoreetilises tähenduses, vaid ekspertiisiakti autori sõnutsi *plakati ansambli* eraldiseisva osaga, mis on vormistatud kakskeelse visiitkaardina: isikunimi, amet, kontaktaadress. Isikunimi on translitereeritud korrektselt. Ametinimi *linnaosa vanema asetäitja*²² on muudetud, täpsustatud ja keeleliselt korrigeeritud: *Põhja-Tallinna* [linnaosa] *asevanem*. Kontaktandmed vastavad tõele.
 - Põhja-Tallinna linnaosa eestikeelse nime tuntus ja venekeelse vaste pelk transliteratiivsus (Пыхья-Таллинн) ei tekita mõistmatuse olukorda ning eestikeelne nimekuju täidab piisavalt *institutsioonile vihje* ülesannet.

²⁰ Linnar Priimägi: Reklaam & imagoloogia. Mõistevara. Tallinn (Infotele OÜ) 2010, lk 13-14, 108.

²¹ Tiit Ereli (toimetaja): Eesti keele sõnaraamat. ÕS 1999. Tallinn (Eesti Keele Sihtasutus) 1999, lk 739.

²² http://www.tallinn.ee/telefoniraamat_puu?puu=P%C3%B5hja-Tallinna+Valitsus#asutus_24

- Väite, et venekeelsest tekstist puudub *vihje institutsioonile*, kummutab samal leheküljel ekspertiisiakti autor ise: *Plakatid on välja pandud ruumis, kus teksti tarbija on suure tõenäosusega tuttav Priit Kutseri, Tallinna linna, Põhja-Tallinna linnaosa ja Keskerakonna omavahelise seotusega*. [13]
 - See näitab, et ekspertiisiakti autor kasutab argumentatsiooni kasuistlikult - aktsepteerides või mitte aktsepteerides argumenti, vastavalt tõestuseesmärgile.
- (...) *valge, kollane ja roheline. Need värvitoonid (tegemist on tõepoolest mitte värvide, vaid värvitoonidega) on dominantsed [Karin Tammemäe] plakati tekstiosades ja taustas, ainsana eristub Põhja-Tallinna logo*. [15]
 - Ekspertiisiakti autor ei näe või keeldub nägemast, et peale Põhja-Tallinna linnaosa sinise vapi on sinine ka plakati dominantse visuaali, Karin Tammemäe rõivastus.
- *Kui võidakse väita, et tegemist on kutsungiga kõndimaõppimisele (!) või kepikõnnile, siis plakati üldisest visuaalsest sätestusest võib järeldada samaväärselt, et "Hakkame käima!" viitab kutsungile, mis soovib seostada adressaadi Keskerakonnaga*. [15]
 - Ekspertiisiakti autor ei näe või keeldub nägemast, et plakati dominantne visuaal, Karin Tammemägi hoiab käes kõnnikeppe. Seda asjaolu ei mainitagi kirjelduses "Plakati vormiline struktuur ja süntaktilised elemendid" [14]. Nii et mingist samaväärsest järeldusest antud kaasuse puhul juttu olla ei saa muidu kui kasuistlik-retooriliselt.
- *Kontekstualiseerimist hõlbustab ja pragmaatilise perspektiivi juhatab kätte plakati eestikeelne blokk "Karin Tammemägi: "Hakkame käima!" ja venekeelne "Шуе waz!", mis on visuaalselt mõjusamates plakati ruumides ning oluliselt suuremas kirjas kui muud tekstid. Eestikeelne hüüdlause on ilmselgelt kahemõtteline - kui kepikõnnitreeningutega seoses võib see viidata koos kõndimise üritusele, siis võib see samaväärselt olla ka ettepanek intiimsemate inimestevaheliste suhete loomiseks. Antud plakati puhul tekib küsimus: mislaadi isiklikumaid suhteid võidakse ette panna? (...) "Hakkame käima" viitab kutsungile, mis soovib seostada adressaadi Keskerakonnaga*. [15]
 - Plakatil on eesti- ja venekeelne üleskutse võrdse kaaluga. Ekspertiisiakti autor eirab täiesti ühetähenduslikku venekeelset üleskutset ja selle mõju arusaamisele eestikeelsest. Ta kasutab ühepoolset ära eestikeelses üleskutses sisalduva sõna *käima* muud tähendusseosed eesti keeles ja tuletab nendest kogu plakati mõtte: *seostada adressaat Keskerakonnaga*.
 - Seejuures libiseb ta sujuvalt individuaalse intiimsuhte alalt kollektiivse parteilise kuuluvuse alale. See pole enam kui kasuistlik kõnekujundlikkus.
 - Kuid just sellele kujundile rajab ekspertiisiakti autor oma järelduse, et *kogu plakat on tegelikult reklaam Keskerakonnale, ent mitte esmajärguliselt (!) viidatud kepikõnni üritusele* [16].
 - Karin Tammemäe plakati analüüsi lõpplause on ekspertiisi kasuistlikkuse aus ülestunnistus: *Pragmaatilise mõõtme osas on oluline, et käesolev ekspertiis toetub konteksti osas tekstilisele kompleksile ning formaalsele institutsioonilisele kontekstile*. [16] Selgemini enam öelda ei saaks.

2.2. Kokkuvõtteks

Toodud näidetest ilmneb, et Tartu Ülikoolist tellitud ekspertiisiakt:

2.2.1. eksib teaduslikule analüüsile esitatava loogilise korrektsuse nõuete vastu (→ 2.1.3; 2.1.4; 2.1.9);

2.2.2. ei tugine piisavale asjaomasele (reklaamiteoreetilisele) pädevusele (→ 2.1.5; 2.1.6; 2.1.7);

2.2.3. ei põhine koherentsel semiootilisel teoorial (→ 2.1.10; 2.1.11);

2.2.4. kasutab teaduslikus analüüsis lubamatuid propagandistlikke retoorikavõtteid (→ 2.1.1; 2.1.2; 2.1.5; 2.1.9);

2.2.5. asendab objektiivset teaduslikku tõestusjõudu evivad argumendid subjektiivse psühhograafiaga (→ 2.1.8);

2.2.6. esitab kasuistlikult kallutatud väiteid (→ 2.1.1 ... 2.1.12).

2.3. Lõppjärelus

Tartu Ülikooli semiootikaosakonna vanemteaduri Anti Randviiru **ekspertiisiakt**

- ei kujuta endast mitte rangeid teaduslikkuse nõudeid järgivat analüüsi, vaid läbinähtavalt kasuistlikku tellimustööd, mille
- järelustel [18...20] puudub õigustatud ja rahuldav põhjendus.

3. Valimisreklaami mõiste reklaamiteoreetilised alused

3.1. Reklaamil on neli põhiliiki, mis eristuvad kahe põhitunnuse ja kolme lisatunnuse põhjal.

3.2. Põhitunnused kombineeruvad sellel alusel, kas vajadus, mille rahuldamisele reklaam suunab, on isiklik või kollektiivne, ja kas rahuldus, mida reklaam esitleb, on isiklik või kollektiivne.

3.2.1. Isiklikule probleemile kollektiivset, kõigile ühtmoodi lahendust pakub **kommertsreklaam** ("igaühe plekid kõrvaldab üks ja sama Ariel").

3.2.2. Kollektiivsele probleemile individuaalset lahendust pakub **sotsiaalreklaam** ("et ühiskonna turvatunne paraneks, peab igaüks isiklikult hoiduma AIDSist").

3.2.3. Kollektiivse probleemiga, mida saab lahendada üksnes kollektiivselt, tegeleb **propaganda** ("tõuseme kõik nagu üks mees").

3.2.4. Isiklikule probleemile individuaalset lahendust pakub **kuvandireklaam**.²³

3.3. Täiendavalt erinevad reklaami põhiliigid üksteisest kolmel alusel:

3.3.1. kampaanialikkus (kohustuslik propagandas, fakultatiivne kommertsreklaamis ja sotsiaalreklaamis, välistatud kuvandireklaamis);

3.3.2. kaubamärgi eksponeerimine (kohustuslik propagandas ja kommertsreklaamis, fakultatiivne kuvandireklaamis, välistatud sotsiaalreklaamis);

3.3.3. levitaja kasu laad (otsene kommertsreklaamis, kaudne propagandas ja sotsiaalreklaamis, kummatki kuvandireklaamis).

²³ Linnar Priimägi: Reklaam & imagoloogia. Mõistevara. Tallinn (Infotele OÜ) 2010, lk 95.

3.4. Valimisreklaam kuulub propaganda põhiliiki:

3.4.1. Kollektiivne probleem (võim ühiskonnas) vajab kollektiivset lahendust (võimalikult suurt osalusprotsenti).

3.4.2. Valimised korraldatakse kampaaniatena.

3.4.3. Valimistel on vältimatu oma kaubamärgi eksponeering (erakondade logod, programmid, eristuvus).

3.4.4. Valimistest saadav kasu on kaudne (pärast valimisvõitu ühiskonna juhtimisest tulev tagasiside ning hüved).²⁴

3.5. Valimisreklaami võrdselt olulised tunnused on

3.5.1. kaubamärgi (erakonna, valitava isiku) eksponeering;

3.5.2. valimisreklaami kasutatavuse hooajalisus, ajutisus.

3.6. Kokkuvõtteks

Küsimus, kas tegu on valimisreklaamiga või mitte, on lahendatav, leides kaks vastust:

3.6.1. kas konkreetne reklaam eksponeerib **konkreetsset kaubamärki** või mitte. Kui konkreetset kaubamärki ei eksponeerita, võib tegu olla sotsiaalreklaamiga (kus kaubamärgi eksponeering on välistatud) või kuvandireklaamiga (kus kaubamärgi eksponeering pole kohustuslik);

3.6.2. kas konkreetne reklaam on **kasutatav ka reklaamikampaaniast sõltumatult**, s.t väljaspool valimiste perioodi. Kui edastatav sõnum jääb aktuaalseks ka pärast valimiste toimimist ("Tark on olla tallinlane"), siis ei ole tegu valimisreklaamiga.

3.7. Kõik muud kriteeriumid liigitamaks konkreetset reklaami valimisreklaamiks jäävad meelevaldseks.²⁵

²⁴ Samas, lk 96.

²⁵ Seda tõendab ka Tartu Ülikooli semiootikaosakonnast tellitud ekspertiisiakt.

4. Reklaamiteoreetiline hinnang

Tallinna linna plakatitele ja klippidele

4.1. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon andis menetlusse järgmised Eesti Keskerakonna reklaamid:

- *Hiiu staadioni avamise plakat Jaanus Mutli, Edgar Savisaare ja Arvo Sarapuuga;*
- *Priit Kutseri plakat;*
- *Karin Tammemäe plakat;*
- *videoklipp Edgar Savisaarega, kes kutsub valima;*
- *videoklipp Edgar Savisaarega, kes kutsub maratonile.*

4.2. Analüüs

REKLAAM	KAUBAMÄRK	KASUTATAVUS	JÄRELDUS
1. Hiiu staadioni avamise plakat	1.1. puudub	1.2. sõltumatu	ei ole valimisreklaam
2. Priit Kutseri plakat	2.1. puudub	2.2. sõltumatu	ei ole valimisreklaam
3. Karin Tammemäe plakat	3.1. puudub	3.2. sõltumatu	ei ole valimisreklaam
4. videoklipp: Savisaar kutsub valima	4.1. puudub	4.2. sõltuv	ei ole valimisreklaam
5. videoklipp: Savisaar kutsub maratonile	5.1. puudub	5.2. sõltumatu	ei ole valimisreklaam

4.3. Kommentaarid

1.1. Kaubamärk on juriidiline mõiste. Roheline värv ei ole Keskerakonna	1.2. Sõltumatu kasutatavus tähendab, et staadioni võib avada ka
--	--

kaubamärk (vrd lilla värvi kaubamärgistus Löffbergs Lila'le²⁶). Edgar Savisaar võib olla küll Eesti Keskerakonna esindusfiguur (mida on iga erakonna esimees, iga linnapea või riigijuht), aga kaubamärk mitte muus kui metafoorses, s.t mittejuriidilises mõttes.	valimistevälisel ajal. Et avamine jäi valimisperioodi, pole juriidiliselt vaidlustatav, sest iga valitud koosseis püüab kavandatud tööd lõpetada enne järgmisi valimisi, oma volituste aja lõpuks.
2.1. Põhja-Tallinna linnaosa vapp ei ole käsitatav Priit Kutseri kaubamärgina. Samuti ei ole linnaosa vapp käsitatav Tallinnas võimul oleva Eesti Keskerakonna kaubamärgina.	2.2. Priit Kutseri plakati lubadus "Kahe aasta pärast seisab siin ujulaga spordikompleks" on eksponeeritav ka pärast valimisperioodi lõppu, põhimõtteliselt - kuni lubatud spordikompleksi käikuandmiseni.
3.1. Põhja-Tallinna linnaosa vapp ei ole käsitatav Karin Tammemäe kaubamärgina. Samuti ei ole linnaosa vapp käsitatav Tallinnas võimul oleva Eesti Keskerakonna kaubamärgina.	3.2. Kepikõnniürituse võib korraldada ka valimistevälisel ajal. Poliitilistel põhjustel (valimised) keelata korraldamast rahvaspordiüritusi oleks seadusevastane.
4.1. Tallinna logo ei ole käsitatav ühegi valimistel osaleja isikliku ega kollektiivse kaubamärgina.	4.2. Valima kutsuv klipp sõltub valimisperioodist ning on näidatav üksnes sellega seoses, mitte sõltumatult enne ja/või pärast valimisperioodi. Et kaubamärki pole eksponeeritud, on kõikide tunnuste põhjal tegu sotsiaalreklaamiga. Valimiste perioodil eksponeeritav sotsiaalreklaam ei ole valimisreklaam.
5.1. Tallinna logo ei ole käsitatav ühegi valimistel osaleja isikliku ega kollektiivse kaubamärgina.	5.2. Tallinna maratoni võib korraldada ka valimistevälisel ajal. Poliitilistel põhjustel (valimised) keelata korraldamast rahvaspordiüritusi oleks seadusevastane.

²⁶ Lilla värv sai Eestis ühe kohvitootja omaks. *DELFI Majandus* 30.08.2011.
<http://majandus.delfi.ee/archive/article.php?id=56762562>

4.4. Lõppjäreldus

Mitte ükski Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni poolt menetlusse antud viiest Tallinna linna plakatist või videoklipist ei kujuta endast valimisreklaami.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Linnor Bärmf.' with a large, stylized flourish at the end.

29.05.2014

Tallinna linna avalike teavituste kommunikatsioonianalüüs

2014

Tallinna Linnakantselei

Vabaduse väljak 7

15199 Tallinn

29. september 2014

Vastavalt Teie poolt 17. septembril 2014. aastal (nr Õ-1/5888) tellitud kommunikatsioonialasele hinnangule ning toetudes 24. septembril 2014 saadetud Memorandumile, milles on selgitused Tallinna linna teavitustegevuse õiguslike aluste kohta ning lisatud visuaalsetele materjalidele, järelendasime meeskonnatöö analüüsis vastavalt hinnangu tellimuses esitatud küsimustest järgmist.

Tallinna linna kommunikatsioonialast tegevust analüüsiti alljärgnevates tegevusvaldkondades:

1. Tallinna linna avalikud teenused;
2. Ühistegevuste korraldamine (sport, kultuur, vaba aeg);
3. Kohaliku omavalitsuse valimiste korraldamine.

Tutvusime hinnangu andmisel järgmiste Tallinna linna teavitustega:

1. Videoklipp: Tallinna hoolib eakatest ja kutsub ettevõtjaid koostööle;
2. Videoklipp: Valgusfoor, 3 passi;
3. Videoklipp: Tallinn Liigub!
4. Teavitusplakat: Hiiu Staadioni avamine.

Analüüsi teostamiseks esitatud küsimused tellija poolt olid:

1. *Tallinna linna ülesanne on välja töötada ja arendada linnakodanikele suunatud teenuseid ning seeläbi parendada nende elukvaliteeti. Kuivõrd nimetatud teavitustegevused võivad aidata kaasa või soodustada Tallinna linna ülesannete täitmist ja eesmärkide saavutamist?*
2. *Kuidas on avalik-õiguslike isikute, äriühingute ja muude institutsioonide esindajate ning juhtide kasutamine teavitustegevuses aidanud eelnimetatud eesmärki saavutada? Kas kõneisikute kasutamine on Eestis ja mujal maailmas tavapärane ning levinud praktika? Võimalusel tuua näiteid?*

3. *Kas avalik-õiguslike isikute, äriühingute ja muude institutsioonide esindajate ja juhtide kasutamine linna teavitustegevuses muudab teavitustegevuse valimiseelseks isikureklaamiks? Palun põhjendage oma hinnangut.*

Hinnang

- 1) Tallinna linn on lähtunud oma kommunikatsioonitegevuses linna ülesannete täitmise, elanikkonna teavitamise ja suurema kaasatuse, linna teenustest teadlikkuse tõstmise ning linna maine kujundamise (nt linna elamiskohana propageerimise) eesmärkidest ja õigusaktides sätestatud õigustest ning kohustustest (täpsustavalt, käesolevas analüüsis ei anta hinnangut linna tegevuse vastavasule õigusaktides sätestatud nõuetele). Õigusaktides sätestatud kohustuste täitmiseks ja tegevuse aluseks olevate eesmärkide saavutamiseks on kõigil asutustel, organisatsioonidel ning ettevõtetel vaja kasutada kommunikatsiooni nii tasutud pinnal (reklaam) kui ka tasumata pinnal (suhtekorraldustegevus). Samuti kasutada omameediat (organisatsiooni enda poolt ellu kutsutud ja tasutud meediat, sh sotsiaalmeedia, veebilehed, ajalehed jne). Analüüsis Powerhouse'ile esitatud teavitusi saame kinnitada, et reklaamidega on võimalik saavutada nendega taotletud eesmärged elanikkonna laiapõhjalise informeerituse tagamisel, avalike teenuste tutvustamisel ning kasutajate arvu suurendamisel, ühistevõrkude korraldamiseks ja omavalitsuste valimistealase teadlikkuse tõstmiseks elanikkonna seas nagu see toimib reklaamitegevuse puhul üldiselt mistahes tegevusvaldkonnas. Need reklaamid täitsid neid eesmärged ja kohustusi ning ei saa väita, et need olid mõeldud muuks või üksnes muuks (valimisreklaamiks). Reklaamides tutvustatakse elanikkonnale mõeldud avalikke teenuseid (näiteks sotsiaal- ja transporditeenuseid), propageeritakse tervislikke eluviise ning kutsutakse üles aktiivselt osa võtma linnas toimuvatest spordisündmustest (Tallinna Maraton) ja linnaelanike jaoks korraldatud renoveeritud spordirajatisest (Hiiu Staadioni) avamisüritusest, kasutama linna terviseradasid ning siiski ka osalema kohaliku omavalitsuse valimistel, kuid mitte hääletama mõne erakonna poolt. Reklaamid kujundavad linna kuvandit elamisväärse elukeskkonnana, millega kutsutakse inimesi Tallinna elama. Kuigi antud reklaamide ajastus oli valimiseelne, teostavad kohalikud omavalitsused (sh Tallinna linn) reklaami- ja kommunikatsioonitegevust järjepidevalt ning süsteemselt, sh valimisjärgsel ning

valimiste vahelisel ajal. Omavalitsuse kommunikatsioonitegevus vastab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 3 punktis 6 sätestatud omavalitsuse tegevuse avalikkuse põhimõttele, millele viitab ka Memorandum.

- 2) Tõhusat, eriti suhtekorralduslikku kommunikatsioonitegevust ei ole võimalik teostada isikustamata. Eesti avalikus ruumis on tavaks, et kandideerivad isikud valimiseelsel perioodil ei juhi telesaateid või ei tee muid “meediat loovaid” tegevusi. Kuid poliitikute puhul on sellise nõude rakendamine võimatu, kuna igal valimiseelsel perioodil on keegi võimul ning ta on seetõttu otseses eelisseisundis nendega, kes seda ei ole. Linn ei saa valmiseelseks perioodiks seiskuda. Riik ei saa valmiseelseks perioodiks lakata olemast. Alalises valimiseelses ajas olles mõjub igasugune kohaliku omavalitsuse või riigi teavitustegevus valmisreklaamina. Mida võib vaadelda ka teisiti: teavitustegevus ei ole valimisreklaam kui ta otseselt ei kutsu üles valima ühe või teise kandidaadi/erakonna poolt. Kaudselt valimistele suunatud kommunikatsioonitegevust tuleb vaadelda kui paratamatust, sest selle vältimine eeldaks kohaliku omavalitsuse tegevuse pärssimist. Ainuüksi asjaolust, et reklaamis kasutatakse omavalitsuse või riigivõimu teostaja esindaja pilti, ei järeldu, et tegemist on üheselt valimisreklaamiga.

Omavalitsuse ja riigiorganite tegevuse kommunikeerimisel tuleb silmas pidada konkreetse avalik-õigusliku isikuga seotud asjaolusid, et kõige tõhusamal viisil tagada elanikkonna kaasatus ning teadlikkus avalikke ülesandeid täitvate organisatsioonide eesmärkidest ja tegevusest ning elanikkonnal nende õigustest ja kohustustest. See tähendab, et kommunikatsioonivahendite valikut, sh reklaamitegevuse korraldamise viisi mõjutavad paratamatult omavalitsuse suurus, organisatsiooniline ülesehitus, ülesannete hulk, elanikkonna arv, jm tegurid, mida on oluline arvesse võtta kommunikatsiooni efektiivsuse tagamiseks. Näiteks väikeses linnas või vallas on kohalikul võimuesindajal võimalus esineda kohalikus koolimajas või kultuuriasutuses ja põlluveerel inimestega vahetult suheldes, mis arusaadavalt on äärmiselt mõjusaks vahetu kommunikatsiooni vormiks. Vahetud silmast silma kohalike elanikega toimuvad kohtumised, arutelud, omavalitsuse teenuste tutvustamine ja sel moel elanikkonna aktiivne kaasamine võib samal ajal kujundada kuvandit omavalitsusjuhist

ning avaldada kaudselt või otseselt mõju tema valimistulemusele. Väikesele omavalitsusele sobiva vahetu kommunikatsioonivormi kasutamine võib olla sama tõhus ning tulemuslik kui teavitused massiteabevahendite kaudu. Siiski ei ole õigustatud käsitleda omavalitsuse tegevust vallajuhi või temale suunatud üksnes valimisreklaamina. Tallinna linnavalitsuse kinnitusega, et suurusele omavalitsusele üldjuhul väikesele organisatsioonile sobivad kommunikatsioonimeetmed ei sobi, kuna samasid kommunikatsioonivahendeid kasutades esineb suur risk, et elanikkonnale suunatud teave ei jõua inimesteni, mis aga ei vastaks kommunikatsiooni efektiivsuse nõudele, võib nõustuda.

- 3) Otseselt ja koheselt kindlasti mitte. Inimesed joonduvad isikute järgi, kellega neil on emotsionaalne side. Enamasti on nendeks usaldust äratavad, laialt ning positiivselt tuntud isikud, kellega soovitakse end samastada. Neil on konkreetne roll luua emotsionaalne side ettevõttega ja kutsuda nende teenust või tooteid tarbima. Kohaliku omavalitsuse puhul on samuti. Antud reklaam ei olnud selgelt eristatav seadusega keelatud valimisreklaam, kuna reklaam täitis teisi eesmärke, millest peamine on õigusaktidest ja linna arengudokumentidest tulenevad ülesanded, milliseid on eelnevalt loetletud. Kaudne mõju, mis on mingis ulatuses olemas, ei mängi siinjuures esmast rolli, kuna seda ei ole võimalik mõõta ja ülesande täitmiseks vältida. Kaudne mõju on absoluutselt igal reklaamil, olgu ta isikustatud või mitte. Samuti on see igal arvamusel vm klassikalisel suhtekorraldustegevusel, mille esmane eesmärk on üks, kuid kaudne mõju võib olla hoopis teine ning tegevuse teostaja kontrolli alt väljaspool. Alati saab väita, et kaudne mõju on esmasest või esil olevast, sh väidetavast eesmärgist suurem, vahel see nii ongi, kuid seda ei ole seadusega reguleeritud ning puuduvad ühesed reeglid või seadused, millega see keelatud on.

Antud juhul on tegemist teavitusega, mis on tehtud kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Ühtlasi oli tal kindlasti kaudne positiivne mõju kohalike omavalitsuse juhtide kuvandile. Samas ei saa seda eelnevalt toodud põhjustel käsitleda ka kommunikatsiooni mõttes üheselt valimisreklaamina. Seaduses oleva piirangu puudumise tõttu võib kohalik omavalitsus valmiseelsel ajal teha teavitustegevust ning reklaame oma tegevuse kohta piiramatult.

Kokkuvõte

Käesolev hinnang ei ole juriidiline, vaid hindab kommunikatsioonikeele eesmärgipärasust.

Kommunikatsioonikeeles on kõik reklaamid ning suhtekorraldustegevused mistahes ajahetkel käsitletavad mõjutustegevusena, mille eesmärk on panna inimesi mõtlema ja/või tegutsema nii, nagu kommunikatsioonitegevuse korraldaja soovib.

On võimatu eraldada, milline kommunikatsioonitegevus on otseselt ja ainult suunatud valimisagitatsiooniks ja milline mitte, sest valimisagitatsioonina käsitletakse kommunikatsioonis igasugust tegevust, mis juriidiliselt on suunatud riigi ja kohaliku omavalitsuse rolli täitmiseks kogu valitsemisajal – alates valimisjärgsest päevast.

Analoogselt võib käsitleda valimisreklaamina nt Vabariigi Valitsuse pressikonverentse, kus valitsuse liikmed esitavad oma igapäevatöö käigus informatsiooni valitsuse igapäevatööst, mis kindlasti mõjub positiivselt (ja reklaamina) valimistulemusele sihtrühma hulgas.

Nii kohaliku omavalitsuse kui ka riigi järjepidev kommunikatsioonitegevus on põhjendatud igal ajahetkel, sõltumata valimisperioodi etapist. Kui hinnata kohaliku omavalitsuse, riigi või teiste avalik-õiguslike institutsioonide teavituste lubatavuse ajalisi piiranguid või sisunõudeid, siis tuleb märkida, et kommunikatsioonitegevus valmiseelsel ajal on reguleeritud ebapiisavalt või puudub mõõdetav võimalus (ja vajadus) selle hindamiseks ning liigitamiseks.

Ettevõtte

Kommunikatsioonibüroo Powerhouse (www.powerhouse.ee) kuulub Eesti nelja suurema kommunikatsioonibüroo hulka. Powerhouse on asutatud 2000. aastal, ettevõttes töötab 9 inimest.

Powerhouse'i pikaajalisteks klientideks Eestis on mitmed rahvusvahelised ja kohalikud ettevõtted ning organisatsioonid, teiste hulgas BIGBANK, Elron, Ernst & Young, IBM, Kaupmeeste Liit, Novartis, Nordecon, Teletorn, Olerex, Viimsi Vallavalitsus, Eesti Vee-ettevõtte Liit, Standard jt.

Powerhouse osutab suhtekorraldusteenust Eestis ning omab püsipartnereid ja teeb regulaarset koostööd Läti, Leedu, Soome ja Saksamaa kommunikatsioonibüroodega, kellega koostöös teostame projekte väljaspool Eestit.

Powerhouse on alates 2003. aastast rahvusvahelise kommunikatsiooniketi Media Consulta Network (MC, www.media-consulta.com) liige. Media Consulta on rahvusvaheline suhtekorraldus- ja reklaamiagentuur, mille peakontor asub Berliinis. Koostöös Media-Consultaga viime Eestis ellu mitmeid rahvusvahelisi suhtekorraldus- ja teavituskampaaniaid.

Lugupidamisega

Janek Mäggi

Kommunikatsioonibüroo Powerhouse juhataja

Janek.maggi@powerhouse.ee

+3725072989

Lisa F. Auditeeritud omavalitsuste arvamused kontrolliaruande kohta

Alljärgnevalt on terviktekstina esitatud järgmised arvamused auditiaruande eelnõu kohta:

- Tartu Linnavalitsuse 05.01.2015. a kiri nr 21.3-1.2/27867;
- Tallinna Linnavalitsuse 08.01.2015. a kiri nr LV-1/14/6852.

TARTU LINNAVALITSUS

**Riigikontroll
Narva mnt 11a
Tallinn
15013 HARJUMAA**

Teie 19.12.2014 nr 2-2.9/14/50071/34
Meie 05.01.2015 nr 21.3-1.2/27867

**Seisukoht kontrolliaruande "Reklaami- ja
kommunikatsiooniraha kasutamine kohalikes
omavalitsustes" eelnõus Tartu linna puudutavate
tähelepanekute kohta**

Tartu Linnavalitsus jääb oma varasema seisukoha juurde, et Tartu linnal puudub puutumus Tartu triatloni plakati tellimisega. Muus osas nõustume kontrolliaruande "Reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamine kohalikes omavalitsustes" eelnõus Tartu linna puudutavate tähelepanekutega. Samas selgitame, et teeme kõik enesest oleneva, et Tartu linna poolt tulevikus rahastatavate ürituste reklaamimine ei oleks tajutav poliitikute või erakondade valimisreklaamina.

Lugupidamisega

/ allkirjastatud digitaalselt /
Urmas Klaas
linnapea

TALLINNA LINNAVALITSUS

Lp Airi Mikli
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 19. detsember 2014

Meie: 8. jaanuar 2015 nr LV-11/14/6852

Vastus Riigikontrollile

Austatud proua Mikli

Täname Teid Riigikontrolli auditi „Reklaami-ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades“ tutvumiseks esitamise eest. Tallinna linn esitab järgmised seisukohad, mida palume auditis kajastada, kuna Riigikontroll on linna seisukohad ja osundatud õigusaktid jätnud olulises osas tähelepanuta.

I Üldisemad järeldused

1. Tallinna Linnavalitsus arutas Riigikontrolli auditit 7. jaanuari 2015 istungil ja võttis vastu järgmised seisukohad. Tallinna linna seisukohad on kokkuvõtvalt järgmised:
2. **Nõustume, et omavalitsuse üks aluspõhimõtetest on tegevuse avalikkus.** Hästi korraldatud teavitustegevus aitab tugevdada võimu suhet kohaliku elanikuga ning soodustab teadliku ja tegusa kogukonna kujunemist. Kohalik omavalitsus on õigustatud ja kohustatud andma elanikele selgitavat infot oma ülesannete, eesmärkide, teenuste ning tulemuste kohta ja võib omal äranägemisel tutvustada omavalitsust atraktiivse elu- ja ettevõtluspaigana. Tallinnas ongi peetud vajalikuks teha näiteks eakatele suunatud teavitusi, et nad oleksid informeeritud pakutavatest teenustest; tervislike eluviise ja tervisesporti edendavaid teavitusi; Tallinna elukeskkonna arenguid tutvustavaid teavitusi, samuti teavitusi üleskutsega osaleda aktiivselt valimistel, et Tallinna linna elanike hääled oleks valimistel võimalikult hästi esindatud;
3. **Tallinna 2012. ja 2013. aasta teavitused on tehtud avalikes huvides lähtudes omavalitsuse tegevuse avalikkuse põhimõttest (KOKS § 3 p 6) ning kooskõlas linna arengudokumentides sätestatud eesmärkidega.** Kokkuvõtvalt on Tallinna linna teavitustegevuse eesmärkideks elanikkonna kohaliku omavalitsusalase teadlikkuse tõstmine, elanikkonna informeerimine tagamaks nende õiguste ja võimaluste parem realiseerimine, linna teenuste tutvustamine ja propageerimine teenuste kasutajate arvu suurendamiseks, elanikkonna kaasamine, linna maine kujundamine ning elanikkonna arvu suurendamine. Kõik nimetatud eesmärgid on seotud kohaliku omavalitsuse ülesannetega ja teavitustegevuse korraldamiseks legitiimsed. Tallinna teavitusi analüüsisid

kommunikatsiooni valdkonna asjatundjad, rahvusvaheline audiitorbüroo ja linna sisekontrolli eest vastutav üksus, kes tuvastasid, et linna teavitused on tehtud seoses avalike ülesannete täitmisega, tehingud on seaduslikud ja korrektselt kajastatud, teavitused vastavad linna arengudokumentidele ning ei ole käsitletavad valimisreklaamina. Kõik ekspertarvamused ja väljavõtted arengudokumentidest on Riigikontrollile varasemalt üle antud;

4. **Avalike teavituste seadusandlus vajab ülevaatamist ja täiendamist.** Linnavalitsus jagab avalikkuses väljendatud seisukohti, et õiguselguse põhimõtte tagamiseks tuleb kehtivaid seadusi täiendada, et riigi ja omavalitsuste avaliku teavituste piirid ning piir lubatu ning keelatu vahel oleks õiguslikult korrektselt ja üheselt mõistetavalt reguleeritud. Tänases õigusruumis ei ole võimalik tõmmata õigusnormist lähtuvat ühest piiri riigile ja omavalitsusele sobivate ning mitesobivate meediavormide ja kommunikatsiooniviiside vahel, kuna õigusaktid selliseid tingimusi avalikkusega suhtlemiseks ei sätesta. Nii puuduvad kehtivas õiguses valimisreklaami ja valimiseelse perioodi mõiste ning keeld kasutada avalikes teavitustes avalik-õiguslikke esindusisikuid, kelle ülesannete hulka kuulub avalike institutsioonide esindamine avalikkuse ees. Arvestades senist praktikat Eestis, ei ole küsimus mitte Tallinna linna teavitustes, vaid kogu avaliku võimu teavitusreeglite ümbermõtestamises. Selle küsimuse saab lahendada Riigikogu vastavate täpsemate reeglite väljatöötamisega. Selgete reeglite kehtestamine aitab tagada riigi ja omavalitsuse asutustele teavitustegevuse korraldamiseks üheselt mõistetava ja õige käitumismustri;
5. **Avaliku võimu teavituste korraldamine on euroopalik tava, mis aitab tugevdada demokraatiat.** Tallinna linn on elanikkonna laiapõhjalisel teavitamisel lähtunud Euroopa Liidu institutsioonide soovitudest, kes on pidanud oluliseks kohalike omavalitsuste ja nende üldtuntud esindusisikute kaasamist ning osalemist valimiste kohta teabe levitamisel. Nii nagu oleme Riigikontrollile selgitanud, esitas 19. novembril 2008 Euroopa Liidu Regioonide Komitee (edaspidi Komitee) Tallinna linnale palve korraldada kohaliku võimu poolt Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimisi käsitlev teavituskampaania. Euroopa Liidu liikmesriikide kohalike omavalitsuste poolt Euroopa Parlamendi valimiste teavituse korraldamise vajalikkuse põhjendamisel selgitas komitee, et nad on alati rõhutanud kohalike võimude rolli olulisust oma kodanikele Euroopa väärtuste, eesmärkide ja saavutuste tutvustamisel ning kommunikeerimisel. Sellest tulenevalt algatas komitee Euroopa Parlamendi valimisteks teavituste ettevalmistamise, mille käigus kohalikul tasandil üldtuntud isikud võimuesindajatena selgitavad reklaamiklippides elanikkonnale Euroopa Liidu olulisust ja kutsuvad inimesi üles osalema valimistel. Komitee kirjutas anti juhised meediakanalites teavitusklippide ettevalmistamiseks. Tallinna linn korraldas Euroopa Liidu taotluses soovitud teavituskampaania vastavalt Euroopa Liidu juhistele ning kattis sellega kaasnevad meediakulud. Teavituskampaania toimus vahetult enne Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimisi. Eeltoodust nähtub, et valimistealaste teavituste korraldamine on euroopalik tava, mis on laialt levinud. Euroopa Liidu institutsioonid on pidanud oluliseks kohalike omavalitsuste ja nende üldtuntud esindusisikute kaasamist ning osalemist valimiste kohta teabe levitamisel. Euroopa Liidu Regioonide Komitee ei asunud seisukohale, et linna juhtide kaasamine elanikkonna valimisaktiivsuse suurendamiseks ja kodanikuõiguste teostamise propageerimisele oleks käsitletav niigi üldtuntud isikute valimisreklaamina.

II Sisulised selgitused

6. Esmalt ühineme Riigikontrolli seisukohaga selles, et omavalitsuse üks aluspõhimõtetest on tegevuse avalikkus (p 1). Hästi korraldatud teavitustegevus aitab tugevdada võimu suhet

kohaliku elanikuga ning soodustab teadliku ja tegusa kogukonna kujunemist. Seejuures on igati õige Riigikontrolli poolt väljaõeldu, et omavalitsus võib pidada vajalikuks anda elanikele selgitavat infot oma teenuste kohta või teha teavitustööd omavalitsuse kui atraktiivse elu- ja ettevõtluspaiga tutvustamiseks (p 2). Tallinnas ongi peetud vajalikuks teha näiteks eakatele suunatud teavitusi, et nad oleksid informeeritud pakutavatest teenustest; tervislike eluviise ja tervisesporti edendavaid teavitusi; Tallinna elukeskkonna arenguid tutvustavaid teavitusi, samuti teavitusi üleskutsega osaleda aktiivselt valimistel, et Tallinna linna elanike hääled oleks valimistel võimalikult hästi esindatud.

7. On hea meel tõdeda, et põhjaliku analüüsi järgselt andsite hinnangu, et ka Tallinna linna teavitused olid põhiosas avalikes huvides (p 32).
8. Riigikontrolli auditi fookus keskendus sellele, kas omavalitsuste raha on kasutatud poliitikute ja erakondade rahastamiseks 2013. a kohalike valimiste eel. Audit on meie arvates osundanud mitmetele seni lahenduseta küsimustele, mis tõusetub seoses avalike vahendite kasutamisega teavitustegevuses, mis jääb ajaliselt valimiste lähedasele ajale. See puudutab nii kohaliku omavalitsuse aga ka riigi (nt ministeeriumide) teavitustegevust. Riigikontroll möönab, et ühest küljest on kõigile arusaadav, et avaliku võimu asutus ei tohi oma vahendeid valimisreklaamiks kulutada, kuid ometi piirid lubatu ja keelatu vahel ei ole piisavalt selged (p 10, 84). Võib lisada, et **TÜ õigusteaduskonna professorid J. Ginter, R. Narits ja K. Merusk** on samuti leidnud, et käesoleval ajal puudub õiguslik keeld näiteks võimul olevate isikute kasutamiseks teavitustes valimistele lähedasel perioodil.
9. Suurema selguse huvides toetab Tallinna linn täielikult Riigikontrolli ettepanekut Riigikogule selles, et kehtivaid seadusi oleks vaja täpsustada, et avaliku teavituse piirid ning piir lubatu ning keelatu vahel oleks senisest selgemad. Täpsemate reeglite sätestamisel on mõistagi vaja üle vaadata ja täpsustada vastavaid menetlusreegleid ja sunnimehhanismid. Riigikontroll toob meie arvates õigesti välja, et seadused ega ka mitte Riigikogu menetluses olev eelnõu ei sisalda selgeid sisulisi kriteeriume võimalike rikkumiste tuvastamiseks. Sellises olukorras on ka kohalikel omavalitsusüksustel keeruline õiget käitumismustrit valida.
10. On tänuväärne, et Riigikontrolli aruandes on käsitlemist leidnud Veneetsia Komisjoni poolt Euroopa riikide poolt tehtud tähelepanekud ja teiste riikide praktika. Selgub, et ka Veneetsia Komisjon hindas paljude Euroopa riikide puhul avalike vahendite väärkasutamise regulatsioone ebapiisavateks. Samas tõdeb Riigikontroll, et mitmel pool Euroopas on teavitustegevuse piirangud valimiste ajal märksa rangemad kui Eestis (p 86). Aruande näidetest (p 87) nähtub, et piirangute süsteemid on märkimisväärselt erinevad, sisaldades mõnedes riikidel väga üksikasjalikke formaalseid ajalisi piiranguid teavitustegevusele. Teatavasti Eestis selliseid üheselt mõistetavaid reegleid hetkel veel kehtestatud ei ole ning järelikult on mitmetes teistes Euroopa riikides jõutud selle valdkonna arengus palju kaugemale.
11. Kui Riigikontroll möönab, et Eesti seadused ei ole praegu piisavad, peaks see olema tõsiseks signaaliks ühelt poolt Riigikogule, et asuda seadusi korrastama. Teiselt poolt ei ole olukorras, kus valdkonna areng Eestis on ebapiisav, lubatu ja keelatu piir on ebaselge ja Riigikontroll ise peab seda oluliseks lahendamist vajavaks probleemiks, kohane teha Riigikontrolli poolt etteheiteid kohalikele omavalitsustele konkreetsete teavitustegevuste osas.
12. Riigikontroll leidis, et mõned Tallinna linna teavitused olid siiski „mõistetavad valimisreklaamina“. Tallinna linn nõustub Riigikontrolliga selles, et ei kohaliku ega riigi

tasandi avaliku võimu asutus ei tohi oma vahendeid valimisreklaamiks kulutada. Tallinna linna hinnangul aga ei ole linna vahendite eest poliitikutele või erakondadele valimisreklaami tehtud. Tallinna linna seisukohti kinnitavad muuhulgas järgmised tõendid ja ekspertarvamused, mis anti Riigikontrollile üle Tallinna Linnakantselei 17. detsembri 2014 nr F-1/1767-2 kirjaga või olid kogutud varasemalt:

- a. Linnar Priimägi 29. mai 2014 eksperthinnang koos järeldestega;
 - b. Powerhouse OÜ kommunikatsioonianalüüs koos järeldestega;
 - c. Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õiguslik hinnang koos järeldestega;
 - d. rahvusvahelise audiitorbüroo KPMG Baltics OÜ Tallinna linna tehingute analüüs;
 - e. mitmete teavituste osas Tartu Ülikooli filosoofia ja semiootika instituudi 8. mai 2014 ekspertiis;
 - f. mitmete teavituste osas Marek Reinaasi eksperthinnang.
13. Ekspertide järeldusi selgitati Riigikontrollile Tallinna Linnakantselei 17. detsembri 2014 kirjas põhjalikumalt, mistõttu siinkohal ei ole nende kordamine ilmselt vajalik.
 14. Linna esitatud eksperthinnangutes jõuti kokkuvõtvalt järeldusele, et teavitused esindavad avalikku huvi ja ei ole käsitletavad valimisreklaamina. Asjatundjate järeldusi toetavatele seisukohtadele asuti mitmel juhul ka Riigikontrolli aluseks võetud arvamustes. Linna majandustehingute analüüsis tuvastati, et omavalitsuse rahalisi vahendeid on kasutatud kooskõlas õigusaktidega avalikust huvist lähtuvate linna ülesannete täitmiseks.
 15. Tallinna linna arvates toob Riigikontrolli audit iseenesest esile selle, et arvamusi on erinevaid ja pole selgeid kriteeriume või mõõdupuid, mille järgi selliseid teavitusi hinnata. Tallinn linna viidatud eksperdid selgitasid, et kõnealused teavitused ei ole valimisreklaamina käsitletavad, Riigikontroll aga leiab, et neid võidakse sihtgrupi poolt siiski sellisena käsitleda. Samas ilmneb ka ekspertide arvamuse lahknevus, millele Riigikontroll viitab (p 37). Leiame, et sellise lahknevuse üheks allikaks on põhjus, et ühiskonnas puudub üksmeel ning kindlad mängureeglid, kas ja millises ulatuses võib juhtpoliitiku avalikes teavitustes kasutada ja kas on mingid erireeglid, mis kehtivad valimiseelsel perioodil.
 16. Ehkki Riigikontroll ise mõnab, et seadused valimisreklaami mõistet selgelt ei määratle, on Riigikontroll käsitlenud valimisreklaami lähenevate valimiste kontekstis kui teavitus, mille alusel tekib teavituse sihtrühmal seos valimistel kandideerijaga (s.o nii füüsilise kui ka juriidilise isikuga) ja mõjutada teavituse tarbija vaatest kandideerija imago. Mõistame, et Riigikontroll põhimõtteliselt mõnab, et omavalitsused on üldiselt vabad otsustama, millist teavet ja millises mahus edastada ning milline aeg, kanalid ja isikud (sh poliitikud) selleks valida, kusjuures poliitikute kasutamist teavitustes ükski seadus ei keela (p 5-6).
 17. Jagame täielikult Riigikontrolli seisukohti, et seadused ei sätesta auditis viidatud „valimisreklaami“ mõistet ning ükski Eesti Vabariigi õigusakt sellist terminit ka ei kasuta (elektroonilise Riigi Teataja otsing terminit õigusaktidest ei leidnud). Samavõrd on oluline märkida, et õigusaktid ei sätesta ka ajaraame, millal on kohaliku omavalitsuse teavitused keelatud ning käsitletavad valimisreklaamina. Sellest tulenevalt ei saa Riigikontroll otsustada, millised teavitused on tema arvates keelatud, sest need on toimunud hinnangulisel valimiseelsel perioodil.
 18. Lähtudes eeltoodust rõhutame, et Riigikontrolli pädevus on piiratud kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasuse kontrolliga, mida on Tallinna linn korduvalt Riigikontrollile selgitanud. Riigikontrolli pädevuses ei ole ise välja mõelda seaduses nimetatud termineid

ja otsustada nendele vastavalt kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasuse üle. Tallinna linn on korduvalt selgitanud Riigikontrollile, et käesoleva auditi raames on Riigikontroll sisuliselt viinud läbi otstarbekuse kontrolli, mis ei ole aga kooskõlas Riigikontrolli pädevusega kohalike omavalitsuste tegevuse üle järelevalave teostamisel (riigikontrolli seaduse § 7 lg 2 p 1).

19. Tallinna linn on varem Riigikontrollile selgitanud, et alati, kui avalikus teavituses kasutatakse mõnda poliitikut, kes osaleb valimistel, eriti kui see puudutab mõnda positiivset uudist, siis see võib teatud määral toetada ka vastava poliitiku imago. Ainuüksi teatava imago toetava (Riigikontrolli nimetatud kaudse) mõju pärast ei saa käsitleda teavitust valimisreklaamina. Samuti pole piisavaks valimisreklaami kasuks rääkivaks kriteeriumiks see, et teavituses osalemise kaudu saab poliitik rohkem tähelepanu, võrreldes poliitikuga, kes parasjagu ühelgi taolisel ametikohal ei tööta. On normaalne, et vastaval ametikohal töötav poliitik suhtleb avalikkusega isikustatud kujul ning seetõttu on paratamatu, et ta saab ametikoha tõttu ka rohkem tähelepanu.
20. Meelevaldne on auditi järeldus, et teavitus on valimisreklaam, sest kohalik omavalitsus andis elanikkonnale teavet mingil ajahetkel enne valimisi. Aga just sellise seose loob auditi leheküljel 2 olulise tähelepanekuna esitatud seisukoht ja lisatud näide, et 2013. aasta teavitustegevuse rahast kulutati märkimisväärne osa just valimiseelsel perioodil. Selgitame, et kehtiva õiguse kohaselt teavitustegevus ei liigitu valimisreklaamiks lähtuvalt elanikkonna informeerimise ajast. Riigikontrolli järeldus ei tulene mitte ühestki õigusaktist.
21. Oleme lihtsalt näitena viidanud Majandus- ja Kommunikatsiooni veebilehele, kus peaaegu iga 2014. a lõpu pressiteate juures on ministrite pr U. Palo või pr A. Sullingu nn paraafoto. Need ministeeriumi ja seeläbi ministri töö edukust näitavad pressiteated on koostatud riigi palgal olevate ametnike poolt. On selge, et fotod pole uudise illustreerimiseks sugugi hädavajalikud ja mõni eriti tundlik adressaat võib ehk neidki käsitleda valimisreklaamina. Samuti on sage praktika kohalikes lehtedes (näitena oli toodud Harku valla 26.11.2014 väljaanne), kus eriti aasta lõpul antakse ülevaade vallavalitsuse tegudest ja saavutustest koos rohke fotomaterjaliga. Tallinna linn leiab, et nii nagu linnapea ja linnavalitsuse liikmed täidavad õigusaktide alusel esindusfunktsiooni, täidab seda ka minister ning tema kujutist võib praeguses õiguskeskkonnas kasutada avalikus teavitustegevuses ka siis, kui paari kuu pärast on Riigikogu valimised, kus isikud kandideerivad. Selle piiramise põhjendatus pole ühemõtteliselt selge, kuna muuhulgas kahjustaks võimu teostamise avalikkust. Riik ja kohalik omavalitsusüksus peab normaalselt toimima valimistest sõltumata. Samas näib auditist, et Riigikontroll sooviks pigem näha, et neid kujutisi avalikus teavitustegevuses, vähemalt enne valimisi, ei kasutataks.
22. Riigikontrollile esitatud halduspraktika (nt MKM-i ja Harku valla) näidetest tuleneb, et auditi seisukohtade põhjal ei vastaks mitte ühegi riigi ja kohaliku omavalitsuse teavitustegevuse korraldus Riigikontrolli tuletatud kriteeriumitele ning nende kõigi tegevus võiks olla mingis osas õigusvastane – iga riigi ja omavalitsuse asutuse tegevusest leiab näiteid, kus asutuse esindusisik on asutuse ülesannete täitmise kaudu osalenud enne valimisi avalikus meedias. See näitab hindamisaluste mitesobivust ja/või õigusliku regulatsiooni puudulikkust. Täna kommunikatsioonivaldkonna vähest reguleeritust ja sellest tulenevat riigi ning omavalitsuste laiaulatuslikku praktikaspektrit ei ole aga õiguslikult korrektne ette heita auditeeritud omavalitsustele (järeldusi ei ole tehtud ainult Tallinna suhtes).
23. Arvestades senist praktikat Eestis, oleks küsimus mitte enam mõnes Tallinna linna teavituses, vaid kogu avaliku võimu teavituse reeglite übermõtestamises ja – korraldamises Riigikontrolli auditi poolt tõstatatud probleemi valguses. Leiame, et selle

vaieldava küsimuse saab lahendada Riigikogu vastavate täpsemate reeglite väljatöötamisega.

24. Auditis on kogutud ekspertarvamusi kasutatud ja sisustatud vaid valikuliselt, jättes Powerhouse OÜ, L. Priimägi, M. Reinaasi ja KPMG Baltics ekspertiisid analüüsimata. Riigikontroll lähtus mõne asjatundja selle arvamuse osast, milles leiti, et teavitus võiks olla valimisreklaam. Riigikontroll on järelduste tegemisel kasutanud kahjuks vaid neid ekspertarvamuste seisukohti, mis toetavad auditeerijate lõppjäreldusi. Tallinna linna taotlusele analüüsida ka teiste esitatud ekspertide arvamusi, vastas Riigikontroll vaid tõdemusega, et „*Riigikontrolli arvates ei ole õige hakata siinkohal kaaluma, millise eksperdi sõna maksab rohkem.*“
25. Riigikontrolli käsitus ja lause mõte jäävad täiesti arusaamatuks. Auditi metoodika on üles ehitatud loogikal hinnata teavituste sisu ja mõju ekspertarvamuste alusel. Riigikontroll ei ole ise pädev hindama teavituste sisu ja nende mõju, milleks ta otsustaski kasutada teiste poolt tellitud arvamusi. Seega on kõik asjatundjate arvamused analüüsitava teavituste kohta igati asjaspepuutuvad ning Riigikontroll peaks neid kõiki hindama sisuliselt. Tallinna linn ei ole palunud Riigikontrollil otsustada, millise eksperdi sõna rohkem maksab. Küll tuleb Riigikontrollil hinnata ekspertide seisukohti ja tõendeid sisuliselt ning igakülgse, et teha kindlaks kõik teavituste õiguspärasuse kontrollimiseks vajalikud olulised asjaolud. Riigikontroll on seotud haldusmenetluses tunnustatud uurimispõhimõtte ning tõendite igakülge hindamise kohustusega (HMS § 6), mis on vajalik, et tagada riigikontrolli seaduse §-s 3 sätestatud riigikontrolli eesmärgi saavutamine. Eeltoodud põhimõtetest tulenevalt ei ole Riigikontroll õigustatud lükkama tõendeid tagasi pelgalt seepärast, et dokumendid esitas auditeeritav omavalitsus ja need ei pruugi toetada Riigikontrolli arvamusi. Haldusmenetluse ja auditeerimise põhimõtete mittejärgimine võis viia Riigikontrolli auditi järelduste tegemisel ebaõigetele tulemustele.
26. Lähtudes eeltoodust on ebaõige väide, et enamik eksperte leidis, et analüüsitud teavitustes oli elemente, mis võimaldasid teavitust pidada varjatud valimisreklaamiks. Ka Riigikontrolli auditis viidatud ekspertarvamustes leiti korduvalt, et mitmed analüüsitud teavitused ei ole valimisreklaamid. Ekspertarvamustega tutvudes on näha, et enamuste teavituste suhtes jõuti hoopis järeldusele, et teavitused ei olnud käsitletavad valimisreklaamina, vaid on tehtud avalikes huvides ja kooskõlas linna õigusaktides sätestatud eesmärkidega ning on kooskõlas seadusega.
27. Auditis väidetakse, et Tallinna esitatud eksperdiarvamustes ei ole analüüsitud, kas teavitustes oli erahuvi toetavat infot ja kuidas teavituse sihtrühm võis seda mõista. Riigikontrolli arvates ei ole küsimus selles, kas analüüsitud teavitustes oli ka n-ö linnaelanike jaoks vajalikku infot, vaid küsimus on teavituse varjatud sõnumites ja nende koostoimes, arvestades konkreetset ajaperioodi koos Tallinna linna teavituskulude dünaamikaga (vt punktid 45 kuni 60). Auditi järgi on seega ainuke oluline kriteerium, kas teavitusega kaasneb mõju erahuvile, kuigi samal ajal auditi punkt 37 kohaselt selgeid mõõdupuid reklaami toimevuse hindamise aspektist ei ole. Tallinna linn on seisukohal, et Riigikontrolli käsitus ei ole põhjendatud. Avaliku teavituse õiguspärasuse hindamise olemuse juurde kuulub küsimus, kas teavitused on tehtud seoses kohaliku omavalitsuse avalike ülesannetega ja kas nendega on võimalik saavutada omavalitsuse teavituslaseid ning tegevuse avalikkuse eesmärgi. Kui teavitused sisaldavad elanikkonnale suunatud teavet kohaliku omavalitsuse tegevuse kohta ja täidavad avalikke eesmärgi, siis on teavitustegevus õiguspärane. Kui teavitused nendele nõuetele ei vasta, siis oleks tegemist omavalitsuse huvidest mittelähtuva ja erahuvist kantud informatsiooni esitamisega. Riigikontrolli auditi punktist 42 järeldub, et see, kas teavitused sisaldavad linnaelanike

jaoks olulist teavet, ei ole oluline ning ta pole seda ka analüüsinud, millest tulenevalt on auditis jäetud kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasuse hindamise aspektist olulised asjaolud tuvastamata.

28. Lisaks juhib Tallinna linn tähelepanu, et Tallinna esitatud ekspertarvamustes oli üheks küsimuseks, kas teavitused toimuvad isiku valimisreklaamina, mis vastab Riigikontrolli arvates peaküsimusele, kas teavitus on tehtud erahuvides. Powerhouse OÜ ekspertarvamuse lehekülgedel 2-3 on näha Tallinna linna poolt eksperdile esitatud küsimused. Kolmanda küsimusena sooviti asjatundja arvamust, kas ekspertarvamuses analüüsitud teavitustes avalik-õiguslike isikute, äriühingute ja muude institutsioonide esindajate juhtide kasutamine linna teavitustegevuses muudab teavitustegevuse valimiseelseks isikureklaamiks. Seega küsis ka Tallinna linn, kas teavitused olid tehtud erahuvides. Ekspert selgitas, et „tõhusat, eriti suhtekorralduslikku kommunikatsioonitegevust ei ole võimalik teostada isikustamata. Eesti avalikus ruumis on tavaks, et kandideerivad isikud valimiseelsel perioodil ei juhi telesaateid või ei tee muid „meediat loovaid“ tegevusi. Kuid poliitikute puhul on sellise nõude rakendamine võimatu, kuna igal valimiseelsel perioodil on keegi võimul ning ta on seetõttu otseses eelisseisundis nendega, kes seda ei ole. Linn ei saa valimiseelseks perioodiks seiskuda.“ Analüüsitud reklaamide kohta märkis ekspert, et „Antud reklaam ei olnud selgelt eristatav seadusega keelatud valimisreklaam, kuna reklaam täitis teisi eesmärgi, millest peamine on õigusaktidest ja linna arengudokumentidest tulenevad ülesanded, milliseid on eelnevalt loetletud. Kaudne mõju, mis on mingis ulatuses olemas, ei mängi siinjuures esmast rolli, kuna seda ei ole võimalik mõõta ja ülesande täitmiseks vältida./.../Antud juhul on tegemist teavitusega, mis on tehtud kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.“ Ekspert jõudis seega järeldustele, et vaadeldavad teavitused ei olnud tehtud kellegi erahuvist lähtuva valimireklaamina. Palume auditis nimetatud asjatundja arvamusega arvestada.
29. Auditis esitatud seisukoht, mille kohaselt „Kuna reklaam toimib kategooriates, kus ei ole väga selgeid mõõdupuid selle mõju üheseks tuvastamiseks, on ekspertide arvamuse lahknevus arusaadav.“, kinnitab Tallinna Linnakantselei 17. detsembri 2014 kirjas F-1/1767-2 esitatud põhjendust, et Riigikontrolli valitud meetod teavituste hindamisel valimisreklaamiks, ei ole tegelikult auditi läbiviimiseks sobiv. Kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasuse auditit ei saa rajada kriteeriumitele, mille osas puuduvad selged mõõdupuud ning omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse üle tuleb otsustada mittemõõdetavate subjektiivsete kriteeriumide alusel.
30. Riigikontrolli hinnangud auditis nimetatud Tallinna teavitustegevuste kohta ei ole kooskõlas ekspertiiside järeldustega. Esiteks, kui Riigikontroll ise mõnab, et ekspertide arvamused lähevad lahku (p 37), ei ole kohane niivõrd kategooriliselt oma valimisreklaamile viitavaid tähelepanekuid ja hinnanguid esitada. Korrektn oleks sellisel juhul ka kokkuvõttes mainida ja hinnangutes välja tuua, et tuginetakse valdavalt vaid ühe eksperdi arvamusele. Samuti on põhjendamatu jätta aruandele lisatud Linnar Priimäe ja Janek Mäggi (OÜ Powerhouse) hinnangud põhjalikumalt käsitlemata. Seejuures ei tooda Tallinna linna konkreetseid teavitusi välja mitte üksnes illustreerivate tähelepanekutena, vaid nende kohta antakse ka hinnanguid (p 75).
31. Väärrib siiski viitamist, et **Janek Mäggi** OÜ-st Powerhouse, käsitledes videoklippe „Tallinna hoolib eakatest ja kutsub ettevõtjaid koostööle“; „Valgusfoor, 3 passi“ ja „Tallinn Liigub!“ ning Hiiu Staadioni avamise plakati, väljendas järgmist arvamust: *On võimatu eraldada, milline kommunikatsioonitegevus on otseselt ja ainult suunatud valimisagitatsiooniks ja milline mitte, sest valimisagitatsioonina käsitletakse kommunikatsioonis igasugust tegevust, mis juriidiliselt on suunatud riigi ja kohaliku*

omavalitsuse rolli täitmiseks kogu valitsemisajal – alates valimisjärgsest päevast. Analoogselt võib käsitleda valimisreklaamina nt Vabariigi Valitsuse pressikonverentse, kus valitsuse liikmed esitavad oma igapäevatöö käigus informatsiooni valitsuse igapäevatööst, mis kindlasti mõjub positiivselt (ja reklaamina) valimistulemusele sihtrühma hulgas. Nii kohaliku omavalitsuse kui ka riigi järjepidev kommunikatsioonitegevus on põhjendatud igal ajal, sõltumata valimisperioodi etapist. Kui hinnata kohaliku omavalitsuse, riigi või teiste avalik-õiguslike institutsioonide teavituste lubatavuse ajalisi piiranguid või sisunõudeid, siis tuleb märkida, et kommunikatsioonitegevus valmiseelsel ajal on reguleeritud ebapiisavalt või puudub mõõdetav võimalus (ja vajadus) selle hindamiseks ning liigitamiseks. Sarnaselt leidis **Linnar Priimägi** enda poolt analüüsitud teavituste osas, et mitte ükski Tallinna linna viiest plakatist või videoklipist ei kujutanud endast valimisreklaami.

32. Riigikontrolli aruandest jääb paraku kohati arusaamatuks, millisele arvamusele teavituste valimisreklaamiks klassifitseerimisel tuginetakse, sest näiteks E.Savisaare osalusega Tallinna maratoni klipi puhul on ka A.Randviir leidnud, et seda pole võimalik valimispropaganda või erakonna viitamiseks käsitleda (vt 08.05.2014 arvamuse lk 17), kuid ometi on Riigikontroll justkui sellele arvamusele tuginenud. Arusaamatu on ka valimistele kutsuva klipi käsitlemine, kuna A. Randviir on leidnud, et pole objektiivselt tõestatav, et antud video oleks Keskerakonna valimisreklaam; pole tõestatav, et see oleks ka selle erakonna varjatud valimisreklaam (vt 08.05.2014 arvamuse lk 17).
33. Arvestades ekspertide arvamuste lahknevusi, ei pea me mõistlikuks hakata A. Randviiri arvamust detailides käsitlema, kuid soovime peatuda mõnel aspektil:
 - a. Kordame varasemalt esitatud seisukohta, et põhjendatud pole eksperdi väide, et roheline värv tähendab automaatselt viidet Keskerakonnale. Riigikohtu 14. novembri 2005 otsuse nr 3-4-1-27-05 punktis 16 tuvastati, et rohelise värvi ja tähe „K“ kasutamine ei ole piisav, et tuvastada Eesti Keskerakonna registreeritud kaubamärgi keelatud kasutamist. Riigikohtu otsusest tuleneb, et rohelise värvi, tähe „K“ ning Keskerakonna vahele ei saa asetada võrdusmärki, nagu on ekslikult leidnud ekspert viidatud arvamuses. Teine probleem on seotud eksperdi seisukohaga, mille kohaselt: „Plakatite poliitilises avanemisadressaadressile munitsipalteetide või nende osade logode või vappide kasutamisega“ (ekspertiisi lk 19). Tegemist on absurdse väitega, et riigi või kohaliku omavalitsuse tunnusmärkide ja logode kasutamine tähendab viidet mandaadi alusel avalikku võimu teostavale poliitikule või erakonnale ning et Tallinna linna kui munitsipalteetide logode ja vappide kasutamine assotsieerub inimestele Keskerakonnaga. Pole kahtlust, et sellise eelduse või arvamuse korral ei olegi eksperdil võimalik jõuda muule järeldusele, kui et avalik-õiguslike isikute teavitused on samastatavad vastavas institutsioonis võimu teostava erakonnaga – Vabariigi Valitsuse teavitused on samastatavad Reformierakonnaga ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna teavitustena; Tartu linna teavitused on Reformierakonna teavitused, jne. Ilmselgelt on tegemist ebaõige ja tegelikkusele mittevastava seisukohaga;
 - b. Ühtlasi ei saa me kuidagi nõustuda, et tunnuslause „Tallinn aitab“ või roheline Tallinna logo oleks üheselt seostatav Keskerakonnaga ning nende sõnaühendite kasutamine Tallinna linna teavitustes muudaks teavitused valimisreklaamiks. „Tallinn aitab“ tunnuslausega on kajastatud Tallinna linna erinevaid tegevusi juba aastaid. Asjaolu, et sel perioodil on olnud Tallinna linnas Keskerakond (teatud perioodil siiski ka Sotsiaaldemokraatlik Erakond) ei loo mingit alust pidada neid Keskerakonna hüüdlauseteks. Leiame, et selline kohaliku omavalitsuse teavituse

tunnuslausete meelevaldne seostamine linna valitseva erakonnaga on meelevaldne ja asjakohatu.

34. Peame meelevaldseks ka Riigikontrolli aruandest kumavat käsitlust, et valimiste aastal avalikustatud teavitusi saab käsitleda valimisreklaamina põhjusel, et eelneval aastal olid teavitamiskulud väiksemad. Linna esinevate ametiasutuste teavitustegevuse jaoks eraldatavate vahendite maht sõltub iga aasta eelarve koostamise protsessist ning teatud erisustest aastate lõikes ei saa teha niivõrd kaugeleulatuvaid järeldusi.
35. Riigikontrolli auditis ei ole selgitanud ning jääb ebamääraseks, mida Riigikontroll käsitleb „valimiseelse perioodina“, arvestades, et Eestis on mingid valimised vähemalt iga 2 aasta tagant ja sageli kandideeritakse mitmetel valimistel. Auditis tõdetakse, et õiguslikus mõttes selliseid erireegleid praegu ei eksisteeri ja seetõttu ei näe Tallinna linn, et teavitustegevus eksiks mõne õigusnormi vastu. Ka välisriikide regulatsiooni ülevaatest nähtub, et suuremate piirangutega nn kriitilise perioodi pikkused on riigiti veidi erinevad (p 87), kuid taolist kokkuleppelist perioodi Eestis veel kehtestatud ei ole.
36. Riigikontroll asunud seisukohale, et Tallinnas on 2013. aastal tehtud neli tehingut, mille puhul ei järgitud riigihangete seadust. Oleme seisukohal, et selline väide on väär. Riigikontroll on väidetavate rikkumiste kontekstis viidanud kolme filmiklipi tellimisele ning spordiürituse korraldamise tellimisele. Mõlemad teenused on osana meelelahutus-, kultuuri- ja sporditeenustest loetletud CPV määruse 213/2008 lisas VII, mis tähendab, et need on lihtsustatud korras tellitavad teenused. Riigihangete seaduse seletuskirjas on lihtsustatud korras tellitavate teenuste kontekstis konkreetselt toodud, et: *"On leitud, et nende teenuste tellimiseks on riigihanke protseduur kas reeglina ebaefektiivne või liialt koormav, arvestades loetelus sisalduvate teenuste olemust ja vajadust sõlmida leping konkreetse usaldusväärse pakkujaga, milline ei tarvitse tingimata olla majanduslikult soodsaima pakkumise teinud pakkuja."* Sellest tulenevalt näebki riigihangete seaduse § 19 ette, et lihtsustatud korras tellitavate teenuste puhul ei pea hankija kohaldama riigihangete seaduses sätestatud üldmenetluse korda, vaid peab lähtuma ainult oma asutusesisestest hankekorrast, mis arvestab riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.
37. Kõikide viidatud lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel on lähtutud vastavalt riigihangete seadusele oma asutusesisestest hankekorrast ja riigihangete seaduse üldpõhimõtetest. Kõigi lepingute sõlmimisele eelnevalt on läbi mõeldud teenuse täpne sisu ja hankija vajadused. Kuivõrd oleme sarnaseid teenuseid korduvalt tellinud ning omame seetõttu head ülevaadet turuosalistest ja hindadest, siis oskame hinnata konkreetsete turuosaliste sobivust konkreetsete ülesannete täitmisel ning nende poolt pakutava hinna mõistlikkust. Eeltoodut arvestades oleme kõnealuste teenuste tellimisel võtnud ühendust hankija vajadustele vastavate usaldusväärsete teenusepakkujatega. Omavaheliste läbirääkimiste tulemusena on lõppastmes välja selgitatud teenusepakkujad, kelle poolt osutatav teenus ja pakutav hind vastavad kõige paremini hankija vajadustele. Arvestades meie varasemat kogemust vastavasisuliste teenuste tellimisel, konkreetsete teenuste iseloomu ja maksumust, ei olnud mõistlik viia läbi igal juhtumil eraldi kirjalikku pakkumismenetlust. Kuid see ei tähenda, et hankija poleks enne konkreetse turuosalisega lepingu sõlmimist järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid ja asutusesisest hankekorda. Kuna tegemist on olnud selliste teenustega, mille puhul pole olemuslikult olnud võimalik ega mõistlik läbi viia kirjalikku pakkumusmenetlust, siis on hankija kaardistanud oma täpsed vajadused, rääkinud läbi erinevate pakkujatega ning selle tulemusena sõlminud hankelepingu konkreetsete usaldusväärsete pakkujatega, kelle poolt pakutav teenus vastas hankija vajadusele. Meie tegevus on seega olnud kooskõlas riigihangete seaduse ja ka asutusesisese hankekorraga.

38. Eeltoodu kontekstis oleme seisukohal, et kõigi eelviidatud teenuste tellimisel on lähtutud kohaselt riigihangete seadusest ja asutusesisestest hankekorrast ning Riigikontrolli poolt väidetud rikkumisi pole esinenud. Seejuures ei nähtu ka Riigikontrolli aruandest ühtegi konkreetset normi, mida oleks kõnealuste teenuste tellimisel rikutud.
39. Soovime siinkohal lisaks välja tuua, et:
- a. Tallinna linn tellis ka rahvusvaheliselt audiitorbüroolt **KPMG Baltics OÜ** analüüsi, et hinnata linna teavituste ja teostatud väljamaksete vastavust õigusaktidele, kontrollida raamatupidamiskoostööde järgimist ning hinnata väljamaksete vastavust linna tegevustele ja eesmärkidele. Analüüsitud teavitused on samad, mida hindas Riigikontroll. Analüüsi käigus audiitor tuvastas, et kõik analüüsitud linna tehingud on kajastatud raamatupidamislikult õigesti, sh vastavuses raamatupidamisliku arvestuse reeglitele ja heale raamatupidamistavale; kõik analüüsitud väljamaksed on kooskõlas analüüsis viidatud õigusaktidega; kõik analüüsitud väljamaksed on seotud ja vastavad analüüsis viidatud dokumentides kirjeldatud tegevuste ja eesmärkidega;
 - b. **Linna sisekontrolöri** 21. oktoobri 2014 järelevalvemenetluse kokkuvõttes tuvastati, et linna sisekontrolöri teenistuse kasutuses oleva informatsiooni kohaselt võib väita, et linnaametnike ja -töötajate poolt tellitud teavituskampaaniad olid seaduspärased ja lähtusid Tallinna linna huvidest. Tallinna linnaametnikud ja -töötajad on lähtunud teavituskampaaniate tegemisel linna ülesannete täitmise, elanikkonna teavitamise ja suurema kaasatuse, linna teenustest teadlikkuse tõstmise ning linna maine kujundamise eesmärkidest ja õigusaktides sätestatud õigustest ning kohustustest. Nii kohaliku omavalitsuse kui ka riigi järjepidev kommunikatsioonitegevus on põhjendatud igal ajahetkel, sõltumata valimisperioodi etapist. Kui hinnata kohaliku omavalitsuse või ka riigi teavituste lubatavuse ajalisi piiranguid ja sisunõudeid, siis tuleb märkida, et kommunikatsioonitegevus valimiseelsel ajal on reguleeritud ebapiisavalt ning puudub mõõdetav võimalus selle hindamiseks ning liigitamiseks. Linna sisekontrolöri teenistusel ei ole mingisuguseid tõendeid ega muud informatsiooni, mis seaksid kahtluse alla linnaametnike ja -töötajate tegevuse seaduslikkuse ülalmainitud teavituskampaaniate läbiviimisel.
40. Riigikontrolli seisukohad ja eeldused auditi läbiviimisel ei jäta kahtlust, et tegemist on erapooliku auditiga, mille eesmärk ei olnud hinnata kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasust (st hinnata, kas teavitustega on võimalik saavutada avalikke eesmärke), vaid jõuda järeldusteni, mis kinnitaksid teavitustes erahuvi olemasolu. Erahuvi ulatust ja mõju ei ole auditis samal ajal tuvastatud. Eeldatakse, et isiku osalemine teavituses mõjub tema erahuvidele ning on seetõttu igal juhul seadusevastane. Leiame, et auditi järeldusi õigusnormid ei toeta.
41. Juhime tähelepanu, et Riigikontroll kavandab auditi tulemused avaldada vahetult enne parlamendi valimisi. Kuivõrd Riigikontrolli auditi järelduste kohaselt ainuüksi teavitustegevuses isiku kasutamine tähendab teavituse seostamist valimistel kandideeriva isiku endaga, siis on Riigikontrolli poolt auditi ajastamine valimisperioodiks käsitletav soovina mõjutada parlamendi valimiste käiku ning kandideerivate isikute valimistulemusi.
42. Riigikontrolli kontrollitegevuse alused sätestavad ametikohustuste erapooletult täitmise põhimõtte, sõltumatut majanduskontrolli teostava riigiorghi tegevus peab ühtlasi näima erapooletu (vt riigikontrolli seaduse § 20 lg 1 ja § 39). Riigikontroll auditeeris kohalike

omavalitsuste tegevusi, mis leidsid aset ajavahemikul 2012-2013, seega mõnel juhul isegi kaks aastat tagasi. Kui Riigikontrolli hinnangul oli tegemist aktuaalse teemaga, siis oli asutusel võimalik audit läbi viia oluliselt varem, mitte ajastades auditit valimisperioodile 2015. aastal. Riigikontrolli tööplaani koostamine ja tegevuste korraldamine kuulub Riigikontrolli enda pädevusse, kellel olid seega kõik õigused ja võimalused otsustada auditite sisu ning läbiviimise üle ning korraldada tegevused nii, et ei tekiks kahtlust auditeerijate soovist osaleda riigiorgani tegevuse kaudu parlamendi valimiste tulemuste kujundamises, mis ei ole kooskõlas erapooletuse põhimõttega. Riigiorgan ei peaks valimistel osalema.

III Kokkuvõte

43. Linnavalitsus avaldab lootust, et Riigikontrolli audit on heaks eelduseks riigi ja omavalitsuste teavitustegevuse õigusliku regulatsiooni ülevaatamiseks ning korrastamiseks, et tagada riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele üheselt mõistetavad ja selged reeglid ning õiguskindel tegutsemisruum avalikkusele informatsiooni levitamise viiside üle otsustamisel, mis samal ajal järgivad demokraatia ning kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õiguse põhimõtteid. Et seadusandja on kohustatud õigusselguse põhimõttega arvestama ka kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel, on rõhutanud näiteks Riigikohus (vt Riigikohtu 06. 01. 2015 otsus nr 3-4-1-34-14, p 33).
44. Riigikontrolli auditi järeldused kinnitavad Tallinna linna veendumust, et teavitustegevus on oluline riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanne, mis on vajalik tegevuse avalikkuse põhimõtte tagamiseks (KOKS § 3 p 6) ja omavalitsuse eesmärkide saavutamiseks. Tallinna linn jätkab demokraatlike põhimõtete järgimist ka tulevikus. Ühiskonnas leidub ikka arvamusi, et võim peab toimetama enesekindlalt ja vaikides. Siiski on olemas ka teine vaade, millest kirjutab näiteks Vabariigi Valitsuse nõunik Ilmar Raag Postimehe 8. jaanuari 2015 artiklis „Kas riik võib rääkida?“. Tallinn igal juhul räägib oma rahvaga ning võistlevate ideede keskkonnas on rahvas vaba otsustama, kelle mõtted talle rohkem meeldivad.

Lugupidamisega

Edgar Savisaar
Linnapea

Lisa: väljavõte Tallinna Linnavalitsuse 7. jaanuari 2015 istungi protokollist (2. lehel).

TALLINNA LINNAVALITSUS

ISTUNGI PROTOKOLL

Tallinn

7. jaanuar 2015 nr 1

Päevakorrapunkt 13

Seisukoha esitamine Riigikontrolli auditile
„Reklaami-ja kommunikatsiooniraha
kasutamine valdades ja linnades“

Otsustati:

Tallinna Linnavalitsus, tutvunud Riigikontrolli auditi „Reklaami-ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades“ projektiga, esitab alljärgnevad seisukohad:

1. Nõustume, et omavalitsuse üks aluspõhimõtetest on tegevuse avalikkus. Hästi korraldatud teavitustegevus aitab tugevdada võimu suhet kohaliku elanikuga ning soodustab teadliku ja tegusa kogukonna kujunemist. Kohalik omavalitsus on õigustatud ja kohustatud andma elanikele selgitavat infot oma ülesannete, eesmärkide, teenuste ning tulemuste kohta ja võib omal äranägemisel tutvustada omavalitsust atraktiivse elu- ja ettevõtluspaigana. Tallinnas ongi peetud vajalikuks teha näiteks eakatele suunatud teavitusi, et nad oleksid informeeritud pakutavatest teenustest; tervislike eluviise ja tervisesporti edendavaid teavitusi; Tallinna elukeskkonna arenguid tutvustavaid teavitusi, samuti teavitusi üleskutsega osaleda aktiivselt valimistel, et Tallinna linna elanike hääled oleks valimistel võimalikult hästi esindatud;

2. Tallinna 2012. ja 2013. aasta teavitused on tehtud avalikes huvides lähtudes omavalitsuse tegevuse avalikkuse põhimõttest (KOKS § 3 p 6) ning kooskõlas linna arengudokumentides sätestatud eesmärkidega. Kokkuvõtvalt on Tallinna linna teavitustegevuse eesmärkideks elanikkonna kohaliku omavalitsusalase teadlikkuse tõstmine, elanikkonna informeerimine tagamaks nende õiguste ja võimaluste parem realiseerimine, linna teenuste tutvustamine ja propageerimine teenuste kasutajate arvu suurendamiseks, elanikkonna kaasamine, linna maine kujundamine ning elanikkonna arvu suurendamine;

3. Avalike teavituste seadusandlus vajab ülevaatamist ja täiendamist. Linnavalitsus jagab avalikkuses väljendatud seisukohti, et õigusselguse põhimõtte tagamiseks tuleb kehtivaid seadusi täiendada, et riigi ja omavalitsuste avaliku teavituste piirid ning piir lubatu ning keelatu vahel oleks õiguslikult korrektselt ja üheselt mõistetavalt reguleeritud. Täna õigusruumis ei ole võimalik tõmmata õigusnormist lähtuvat ühest piiri riigile ja omavalitsusele sobivate ning mitesobivate meediavormide ning kommunikatsiooniviiside vahel, kuna õigusaktid selliseid tingimusi avalikkusega suhtlemiseks ei sätesta. Nii puuduvad kehtivas õiguses valimisreklaami ja valimiseelse perioodi mõiste ning keeld kasutada avalikes teavitustes avalik-õiguslikke esindusisikuid, kelle ülesannete hulka kuulub avalike

institutsioonide esindamine avalikkuse ees. Arvestades senist praktikat Eestis, ei ole küsimus mitte Tallinna linna teavitustes, vaid kogu avaliku võimu teavitusreeglite ümbermõtestamises. Selle küsimuse saab lahendada Riigikogu vastavate täpsemate reeglite väljatöötamisega. Selgete reeglite kehtestamine aitab tagada riigi ja omavalitsuse asutustele teavitustegevuse korraldamiseks üheselt mõistetava ja õige käitumismustri;

4. Avaliku võimu teavituste korraldamine on euroopalik tava, mis aitab tugevdada demokraatiat. Tallinna linn on elanikkonna laiapõhjalisel teavitamisel lähtunud Euroopa Liidu institutsioonide soovitudest, kes on pidanud oluliseks kohalike omavalitsuste ja nende üldtuntud esindusisikute kaasamist ning osalemist valimiste kohta teabe levitamisel (Euroopa Liidu Regioonide Komitee 19. 11. 2008 taotlus Tallinna linnale valimistealase teavituse korraldamiseks). Komitee selgitas, et nad on alati rõhutanud kohalike võimude rolli olulisust oma kodanikele Euroopa väärtuste, eesmärkide ja saavutuste tutvustamisel ning kommunikeerimisel. Tallinna linn peab oluliseks jätkata nende põhimõtete järgimist ka tulevikus.

Edgar Savisaar
Linnapea

Toomas Sepp
Linnasekretär

Seletuskiri

Tallinna Linnavalitsuse istungi protokollis päevakorrapunkti
„Seisukoha esitamine Riigikontrolli auditile
„Reklaami-ja kommunikatsiooniraha
kasutamine valdades ja linnades“” juurde

Tallinna Linnavalitsus esitab sesiukoha Riigikontrolli auditile „Reklaami-ja kommunikatsiooniraha kasutamine valdades ja linnades“.

Riigikontroll viis läbi auditi kohalike omavalitsuste teavituskulude analüüsimiseks perioodil 2012-2013. Vastavalt riigikontrolli seaduse § 50 lg 4 alusel esitati kontrolliaruanne tutvumiseks Tallinna Linnavalitsusele koos võimalusega esitada selle kohta oma arvamus.

Tallinna Linnavalitsus arutas kontrolliaruandes väljendatud seisukohti ja hinnanguid linnavalitsuse 7. jaanuari 2015 istungil ning otsustas esitada Riigikontrollile seisukohad, mis on kokkuvõtvalt kajastatud istungi protokollis. Seetõttu neid siinkohal ei korrata. Linnavalitsus märgib kokkuvõtvalt, et nõustub mitmete Riigikontrolli seisukohtade ja järeldustega. Linnavalitsus avaldab lootust, et Riigikontrolli audit on heaks eelduseks riigi ja omavalitsuste teavitustegevuse õigusliku regulatsiooni ülevaatamiseks ning korrastamiseks, et tagada riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele üheselt mõistetavad ja selged reeglid ning õiguskindel tegutsemisruum avalikkusele informatsiooni levitamise viiside üle otsustamisel, mis samal ajal järgivad demokraatia ning kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õiguse põhimõtteid. Et seadusandja on kohustatud õigusselguse põhimõttega arvestama ka kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel, on rõhutanud ka Riigikohus (vt Riigikohtu 06. 01. 2015 otsus nr 3-4-1-34-14, p 33).

Kuivõrd Riigikontroll ei avalikusta oma seisukohti ega hinnanguid kontrollimise tulemuste kohta enne kontrolliaruande avalikustamist, siis dokumendi kavandi projekti linnavalitsuse istungi protokollis juures ei avalikustata ning linnavalitsus käsitleb istungi protokollis vaid enda esitatavaid hinnanguid ja seisukohti.

Toomas Sepp
Linnasekretär