

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus**I. Probleem, sihtrühm, eesmärk, lahendus**

Väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) koostamise ajend on see, et kehtiv Eesti Rahvusringhäälingu seadus (edaspidi *ERHS*) on reguleeritavas valdkonnas viimase veidi rohkem kui 15 aasta vältel toimunud arengust maha jäänud. ERHS töötati välja aastatel 2005–2006, võeti vastu 18. jaanuaril 2007, jõustus 1. juunil 2007 ning on püsinud Eesti Rahvusringhäälingule (edaspidi *ERR*) sätestatud eesmärged, ülesanded, juhtimisstruktuuri, rahastamisaluseid ning järelevalve- ja kontrollimehhanisme reguleerivas osas praeguseni sisuliselt muutumatuna. ERHS-is on puudusi ka Euroopa Liidu õigusega harmoneerumises. Neid puudusi on rakendamisel püütud ületada kooskõlalise tõlgendamisega, kuid need tuleks pikemas perspektiivis siiski õigusloomega lahendada. ERHS-i muutmise ja ajakohastamise on eesmärgiks võtnud ametis olev Vabariigi Valitsus, kelle nelja-aastases tegevusprogrammis see ühe olulise eesmärgina kajastub¹.

Et ERR-i eesmärgid ja ülesanded oleksid kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2024/1083, millega luuakse siseturul meediateenuste ühine raamistik ja muudetakse direktiivi 2010/13/EL² (edaspidi *Euroopa meediavabaduse määrus*), ning Komisjoni teatisega riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes 2009/C 257/01³ (edaspidi *ringhäälinguteatis*), tuleb innovatsioon ERR-i ülesandena avalike meediateenuste ja -toodete loomise ja/või pakkumise kontekstis selgelt määratleda ning kirjeldada uute avalike meediateenuste ja -toodete üldise turumõju hindamiseks vajalikke mehhanisme. Tehnoloogia areng on viimastel kümnenditel meedia toimimise keskkonda ja meediat ennast tugevalt mõjutanud. ERHS-i jõustumise ajal olid peamised meediaplatvormid raadio ja televisioon, kuid praeguseks on domineerivaks meediaplatvormiks tõusnud internet. ERHS on küll suures osas endiselt rakendatav ning selles sisalduvate ERR-i eesmärkide ja ülesannete loetelu valdavalt sobiv, kuid seda on vaja ajakohastada tänapäevase uue meedia ja sisu jagamise kontekstis.

Et ka riiklik rahastamine vastaks Euroopa meediavabaduse määruse ja ringhäälinguteatise põhimõtetele ning ERHS-is sätestatud eesmärkidele ja ülesannetele, tuleb need ülesanded täpselt määratleda ning ERR-i rahastamise alust muuta. Viidatud dokumentide kohaselt peab avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine olema korraldatud viisil, mis väldib iga-aastaste eelarveläbirääkimiste lubamatu mõju riski, tagab eelarve pikemaajalise prognoositavuse ja ei riiva tema usaldusväärsust ega sõltumatust. Sõltumatuse tagamiseks tuleb omakorda luua seaduse tasandil paindlik ja läbipaistev süsteem nõukogu liikmete valimiseks ning selle koosseisu tasakaalustamiseks.

Euroopa meediavabaduse määrus on siduv seadusandlik akt, mida tuleb tervikuna kohaldada kogu Euroopa Liidus. Samuti on liikmesriikidele siduvad ringhäälinguteatistes esitatud nõuded. Euroopa Komisjon kohaldab ringhäälinguteatist kõikide avalik-õiguslike ringhäälinguid

¹ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>

² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401083

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN)

puudutavate meetmete suhtes, mille kohta tal palutakse teha otsus. Euroopa Komisjon hindab ringhäälinguteatise alusel riigiabi õiguspärasust.

Kavandatavad seadusemuudatused puudutavad kogu meediavaldkonda ning selles tegutsevaid asutusi ja isikuid. Mõjutatud sihtrühm on ka kogu Eesti avalikkus ehk kõik Eesti inimesed, sest planeeritavad muudatused täpsustavad ERR-i suhteid täitevvõimuga, sõltumatuse ja vastutusega seonduvaid küsimusi ning maksumaksja raha kasutamist.

Alljärgnevalt on kirjeldatud **nelja peamist probleemi**, mida seadusemuudatuse väljatöötamisega soovitakse lahendada hakata.

Avalike meediateenuste määratlus

Probleemi kirjeldus ja tekke põhjus

Ülesanne pakkuda avalikku teenust on ERR-ile antud seadusega. Avalik teenus on määratletud ERHS §-des 4–5 ning avalikest huvidest lähtuvaid nõudeid programmidele ja meediateenustele on täpsustatud ka ERHS §-s 6.

Kehtivas ERHS-is esitatud ülesannete loetelu on üldjoontes sobiv, kuid meediavaldkonna üha kiirema arengu tõttu tuleb enam kui 15 aasta tagust ülesannete kirjeldust täiendada. ERR-i avalik teenus on kehtivas seaduses määratletud väga laialt. ERR-i tegelikku tegutsemispraktikat meediateenuste ja -toodete loomisel ning pakkumisel tehnoloogianeutraalsena ei ole avaliku teenusena ERHS-is ühemõtteliselt kirjeldatud. Õiguskindluse tagamiseks on vaja sätestada selged alused ja ajakohased ülesanded ERR-i tegevuse edendamiseks ka uutel platvormidel arendatavates sisuteenustes.

Kehtiva ERHS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt toodab ERR vähemalt kahte teleprogrammi ja vähemalt nelja ööpäevaringset raadioprogrammi. Sama paragrahvi lõike 1 punktis 2 on sätestatud, et ERR teeb elektroonilise side võrkude kaudu mõistlikus mahus kättesaadavaks oma programmid ja saadete arhiivi. Arvestades tehnoloogia arengut, tegutsevad ringhäälinguorganisatsioonid ka veebipõhiste meediateenuste osutajatena. See tähendab, et nende teenuste kättesaadavus ja mitmekesisus ei väljendu vaid traditsioonilise tele- või raadioringhäälinguna, vaid olulisel kohal on ka veebiteenused ning teised väljundid (nt mobiiliäpid), mis võimaldavad auditooriumini viia laiemat meediasisu. Selline tehnoloogianeutraalne lähenemine tuleb seaduses selgemini sõnastada ning tele- ja raadioprogrammide kõrval tuleb esile tuua ka muu meediasisu tootmine ja üldsusele suunamine.

Avalik-õiguslike ringhäälingute eesmärkide ja ülesannete määratlemine on Amsterdami lepingu⁴ alusel liikmesriikide kohustus. Neil on avalike teenuste määratlemisel lai otsustusõigus. Euroopa Liidu meediaregulatsiooni õiguslik raamistik liigub tehnoloogianeutraalsuse suunal. Traditsioonilise raadio ja televisiooni asemel räägitakse audiovisuaalsest meediast või meediast laiemalt (hõlmatud on ka veebiteenused ja laiemas käsitluses kõik ajakirjandusväljaanded (sh trükiajakirjandus). Euroopa Ringhäälingute Liit (edaspidi EBU) on oma juhistes⁵ rõhutanud vajadust määrata täpselt kindlaks avalik-õigusliku meediateenuse osutaja ülesanded ning pidada sealjuures silmas meedia arengut ja teenuseid mitmesugustel platvormidel. EBU on juba 2016. aastal koostatud juhises avalik-õigusliku

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/0071/8882/719230.pdf>

⁵ https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf

meedia ülesannete kohta digitaalajastul rõhutanud, et kui avalik-õigusliku meediateenuse osutaja ülesandeid määratletakse tema tegevuse aluseks olevas riigisiseses dokumendis, on väga oluline pidada silmas avaliku meediateenuse osutaja rolli võimalikult laia spektriga informatsioonilisel, hariduslikul ja meelelahutuslikul eesmärgil sisu pakkumisel. Euroopa Liidu ja EBU teemakohastes dokumentides⁶ on rõhutatud, et avalik-õiguslik meediateenuse osutaja peab suutma kohanduda muutuva turu ja kasutajate harjumustega ning pakkuma sisu mistahes kohas, ajal ja platvormil. EBU on jõudnud järeldusele, et kui avalik-õiguslikud meediateenuste osutajad ei ole eri platvormidel esindatud, on avalike ülesannete täitmine ja auditooriumi kõigi rühmadeni jõudmine raskendatud. Euroopa Kohtu hinnangul⁷ ei ole uute platvormide kasutuselevõtt, selleks et täita avalik-õigusliku meedia riigisisestest seadustest tulenevaid ülesandeid, vastuolus Euroopa Liidu riigiabi- ja konkurentsireeglitega. Avalik-õiguslik meedia peab olema võimeline kehtestama standardeid⁸ ja investeerima innovatsiooni⁹ ning see ülesanne tuleb ka seaduses täpselt määratleda.

ERR-il on ERHS § 5 lõike 1 punkti 10 kohaselt kohustus tagada adekvaatse informatsiooni operatiivne edastamine elanikkonda või riiklust ohustavates olukordades. ERR peab selle ülesande täitmiseks tagama hädavajaliku strateegilise kommunikatsiooni tehnilise võimekuse nii raadio- ja televisioonikanalites kui ka veebis. Kontrollitud, objektiivse ja sõltumatu informatsiooni levitaja ja tootjana jääb avalik-õiguslikule meediateenuse osutajale vastutus selle ülesande täitmise eest.

ERR-i avalik teenus on määratletud ERHS §-des 4–6. Selline lai ja kvalitatiivne määratlus on Euroopa Liidu õiguse ja kohtupraktikaga kooskõlas, mistõttu ei ole ERHS-i siiani muudetud. Kuigi teenused on kindlaks määratud, ei ole regulatsioon, mis puudutab tegevusi veebis, üheselt selge ning annab võimalusi eri tõlgendusteks. Kuna veebiteenuste avaliku ülesande määratlust võib tõlgendada mitmeti, heidetakse ERR-ile ette erarahastusel tegutsevate veebi-väljaannetega samaväärse ajakirjandusliku sisu pakkumist internetis. Erameedia hinnangul annab Eesti riik ERR-ile siseturuga kokkusobimatut riigiabi.

Kaks olulisemat vaidlusalust küsimust erameedia ja avalik-õigusliku meedia vahel on originaalsisu – sealhulgas originaaluudised ja pikemad päevakajalised käsitlused, mida ei edastata raadio- või telesaates – pakkumine veebis ning voogedastusteenuse ulatus. Meediauuringud näitavad auditooriumi suurt huvi ja usaldust ERR-i veebi-platvormide vahendusel pakutava meediasisu vastu. Tasuta uudissisu ja arvamused, mida ERR vahendab elanikkonnale kolmes keeles (eesti, vene ja inglise), parandavad elanikkonna laiapõhjalist informeeritust, suurendavad kaasatust ja edendavad avalikus ruumis toimuvaid arutelusid. Filmid, saated, taskuhäälring ja muu meediasisu, mida voogedastusplatvormil tasuta vahendatakse, avardavad silmaringi. Sisu valikul peab ERR lähtuma ERHS-is nimetatud eesmärkidest.

Kui probleemi ei lahendata, siis õiguslik ebaselgus ja ebakindlus püsib ning meediaspektori turuosalistel puudub oma tegevuse kavandamisel vajalik õiguskindlus. ERR jätkab tegevust veebis ning tugineb meediateenuste seadusest (edaspidi *MeeTS*) ning Euroopa Parlamendi ja

⁶ Public Service Media 360 degree value. EBU MIS. 2023.

<https://www.ebu.ch/media-intelligence>

⁷ E 3/2005 Financing of public service broadcasting in Germany.

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/198395/198395_678609_35_1.pdf

⁸ Eesti Rahvusringhäälingu hea tava. <https://info.err.ee/981614/eesti-rahvusringhaalingu-vaartused-ja-hea-tava>

⁹ ERR-i arhiivide avamine laiale publikule. <https://arhiiv.err.ee/>

nõukogu direktiivist (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (edaspidi *AVMSD*), tulenevale audiovisuaalteenuse mõistele – pakkuda üldsusele teavituslikke, hariduslikke ja meelelahutuslikke saateid elektrooniliste sidevõrkude kaudu. Eesti riik peab endiselt tegelema erameedia ettevõtetega¹⁰, et ERR takistab vabaturu toimimist. 2020. aastal esitas Eesti Meediaettevõtete Liit Euroopa Komisjonile kaebuse, väites, et Eesti riik on andnud ERR-ile ebaseaduslikku riigiabi. Euroopa Komisjon ei ole VTK väljatöötamise ajaks kaebuse kohta seisukohta kujundanud.

Sihtrühm

Peamine sihtrühm on Eesti inimesed, kes kasutavad või hakkavad kasutama ERR-i osutatavat avalikku meediateenust. Sihtrühm on ka ERR ja meediaettevõtted.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on kirjeldada ERHS-is avaliku teenusena ühemõtteliselt ERR-i tegelikku tegutsemispraktikat eri meediaplatvormidel avalike meediateenuste ja -toodete loomisel ja pakkumisel. Selleks määratakse selged alused ja ajakohased ülesanded. Muudatuse tulemusel on ERR-i ülesandeid puudutav regulatsioon ajakohastatud.

Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Kavas on muuta ERHS §-s 5 sätestatud ERR-i avalike ülesannete loetelu. ERHS § 5 lõike 1 punktid 1–3 sõnastatakse selliselt, et ERR saab muu hulgas ülesandeks toota ja suunata üldsusele tele- ja raadioprogramme ning muud meediasisu, teha tele- ja raadioprogrammid ning muu meediasisu ja saadete arhiiv kättesaadavaks ning luua ja levitada programme, meediateenuste ja -sisuga seotud tooteid. Ülesannete loendis sätestatakse, et ERR-ile antakse ülesanne toota programme kõrval ka muud meediasisu ja suunata see üldsusele, olenemata tehnilisest platvormist.

Uute avalike meediateenuste mõju hindamise regulatsiooni puudumine

Probleemi kirjeldus ja tekke põhjus

Avalik-õigusliku ringhäälingu tegevust reguleerivas riigisiseses õiguses on probleemiks, et puuduvad uute avalike meediateenuste mõju hindamise alused ja kord. Puudub regulatsioon, milliste kriteeriumide ja millise metoodika alusel saab avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmist hinnata ja kes seda tegema peaks.

Ringhäälinguteatise punktide 84–90 kohaselt peab uute teenuste turuletoomisele eelnema avaliku teenuse mõju hindamine (ingl *public value test*, edaspidi *test*). Selleks peavad liikmesriigid kaaluma, olles enne teinud avatud konsultatsioonil põhineva hindamise, kas uued olulised audiovisuaalteenused, mida avalik-õiguslik ringhäälinguorganisatsioon kavandab, teenivad ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi, arvestades samal ajal nende võimalikku mõju kauplemistingimustele ja konkurentsile.

¹⁰ <https://www.aripaev.ee/arvamused/2022/02/01/meedialiidu-juht-ebaterve-konkurents-erri-ja-erameedia-vahel-suveneb>

Et oluliste uute audiovisuaalteenuste riiklik rahastamine ei moonutaks kaubandust ja konkurentsi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega, peavad liikmesriigid hindama avaliku konsultatsiooni tulemuste alusel uue teenuse üldist turumõju, võrreldes olukorda kavandatava uue teenusega ja ilma selleta. Turumõju hindamisel vaadatakse näiteks samalaadsete või asendatavate pakkumiste olemasolu, konkurentsi toimetamise alal, turu ülesehitust, avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni turupositsiooni, konkurentsi taset ja võimalikku mõju eraalgatustele.¹¹

Ringhäälinguteatise ja EBU juhtimispõhimõtete kohaselt on avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni sõltumatuse tagamiseks oluline, et oleks olemas ka sõltumatu meediaregulaator, kelle ülesanne on muu hulgas teha meediateenuste osutajate üle riiklikku järelevalvet ja analüüsida nende tegevust, koostada regulaarseid ülevaateid meediateenuse arengu ja olulisemate probleemide kohta jms. Sellise pädevusega sõltumatu meediaregulaator on enamikus EBU liikmesriikides. Institutsiooni, kes jälgiks meediateenuste turuolukorra tervikpilti, sealhulgas konkurentsitingimusi, praegu Eestis ei ole. Seega tuleb välja töötada uus avaliku teenuse mõju hindamise mehhanism ja määrata ka seaduse tasandil riigi sõltumatu asutus, kelle pädevuses testi tegemine on, sest selline hindamine oleks objektiivne vaid juhul, kui seda teeb asutus, mis on sõltumatu avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni juhtimisest ja erasektori huvidest ning millel on oma ülesannete täitmiseks vajalik suutlikkus ja vahendid.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi *TTJA*) täidab meediavaldkonna kontrolli ülesannet osaliselt, MeeTS-is sätestatud ulatuses. TTJA jälgib ERR-i programmi struktuurinõuete täitmist, reklaami ja sponseerimise mitteamistamise nõude täitmist jms ehk valvab seadusega kõikidele meediateenuse osutajatele kehtestatud nõuete täitmise üle. Seega on Eestis TTJA kujul olemas Euroopa Komisjoni tunnustatud sõltumatu meediaregulaator, kuid talle ei ole antud avaliku teenuse mõju hindamise ülesannet.

Sellele, et kõigi turuosaliste suurema õiguskindluse huvides on tähtis luua Euroopa Liidu riigiabi- ja konkurentsireeglitele vastav süsteem ning määrata sõltumatu meediaregulaator, kes suudab ERR-i üle järelevalvet teha, on oma aruandes tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll. Riigikontrolli hinnangul on sõltumatut meediaregulaatorit vaja, sest nii saab riik avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni ülesannete täitmist objektiivsemalt hinnata ning planeerida tema tegevust riigi tasandil ehk strateegilist juhtimist.¹²

Kui probleemi ei lahendata, ei saa tagada, et uute audiovisuaalteenuste riiklik rahastamine ei moonuta kaubandust ja konkurentsi määral, mis on vastuolus ühiste huvidega, ning et ERR ei too turule põhjendamatuid uusi teenuseid ega sekku üle määra turu toimimisse.

Sihtrühm

¹¹ Public Service Media's Contribution to Society: RIPE@2021.

<https://www.norden.org/en/publication/public-service-medias-contribution-society-ripe2021>

¹² Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine. Tallinn, 03.06.2016.

<https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6%C3%B6tajad/T%C3%B6%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2389/WorkerId/21/language/et-EE/Default.aspx>

Peamine sihtrühm on ERR ja sõltumatu regulaator, kes hindab uute avalike meediateenuste mõju. Laiem sihtrühm on uute teenuste potentsiaalsed kasutajad ja institutsioonid (eelkõige teised meediaettevõtted, kultuuri- ja loomesektor ning kogu Eesti elanikkond), keda uue teenuse pakkumine võib mingil moel (positiivselt või negatiivselt) mõjutada.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on luua seaduse tasandil regulatsioon uute avalike meediateenuste mõju hindamiseks ja määrata sõltumatu meediaregulaator, kes mõju hindab. Uute avalike meediateenuste mõju hindamise regulatsiooni kehtestamisega ja hindaja määramisega soovitakse vältida ERR-i tegevuses põhjendamatut ja ülemäära sikkumist meediaturule ning tagada ERR-i tegevuse ja riikliku rahastuse kooskõla Euroopa Liidu riigiabi- ja konkurentsireeglitega.

Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Uute avalike meediateenuste mõju hindamise regulatsiooni loomisel kaalutakse kahte lahendust:

- a) uute avalike meediateenuste mõju hindamise alused ja kord kehtestatakse MeeTS-is. TTJA-le antakse ülesanne hinnata, kas uued olulised audiovisuaalteenused, mida ERR kavandab, teenivad ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi, arvestades samal ajal nende võimalikku mõju kauplemistingimustele ja konkurentsile. MeeTS-is nimetatakse üldkriteeriumid, millest mõju hindamisel tuleb lähtuda, ning nimetatakse, kes võib mõju hindamise taotluse esitada. Kaalutakse detailsemate tingimuste ja meetodika kehtestamist Vabariigi Valitsuse määruse või valdkonna eest vastutava ministri määruse tasandil;
- b) uute avalike meediateenuste mõju hindamise alused ja kord kehtestatakse ERHS-is. ERR-i nõukogule antakse ülesanne hinnata, kas uued olulised audiovisuaalteenused, mida ERR kavandab, teenivad ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi, arvestades samal ajal nende võimalikku mõju kauplemistingimustele ja konkurentsile. ERHS-is nimetatakse üldkriteeriumid, millest mõju hindamisel tuleb lähtuda, ning nimetatakse, kes võib mõju hindamise taotluse esitada. Kaalutakse detailsemate tingimuste ja meetodika kehtestamist Vabariigi Valitsuse määruse või valdkonna eest vastutava ministri määruse tasandil.

TTJA on hindajana esimene valik, sest arvestades ringhäälinguteatist ja iseäranis selle punkte 53 ja 54, on avaliku teenuse hindamisel oluline kriteerium see, et hinnang antaks sõltumatult avaliku meediateenuse osutaja juhtimisest. ERR-i nõukogu on ERHS § 13 kohaselt ERR-i kõrgeim juhtorgan. Nõukogu planeerib ERR-i tegevust, korraldab juhtimist ja teeb järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Seega on tegemist juhtorganiga, mis ilmselgelt tegutseb selle juriidilise isiku huvides, ja tema otsused ei pruugi olla sõltumatud. Kui anda kõnealune ülesanne ERR-i nõukogule, tekitab see suure tõenäosusega ebakindlust ka eraõiguslike meediateenuse osutajatele, kuna hindamisõigus jääks siiski asutuse juhtorgani kätte. ERHS § 5 lõike 1 punkti 3 alusel toodab ERR muid meediateenuseid ja levitab nendega seotud tooteid nõukogu loal. Seega on ERR-i nõukogul õigus otsustada uute avalike meediateenuste ja -toodete tootmise ja levitamise üle, kuid otsustamisele peab eelnema ka üldise turumõju hindamine.

MeeTS § 54 lõikes 3 on ette nähtud, et TTJA on MeeTS-ist tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu ning lähtub oma tegevuses MeeTS-ist, AVMSD eesmärkidest ja muudest õigusaktidest. AVMSD-s pööratakse järelevalveasutuse sõltumatusele suurt tähelepanu.

AVMSD artiklis 30 on sätestatud järelevalveasutuse sõltumatuse kriteeriumid, millele TTJA praegu juba vastab.

Kultuuriministeeriumi ei ole hindajana kaalutud. Vaba ajakirjandus on demokraatia toimimise üks eelduseid ning kui valitsusasutusele anda pädevus otsustada, milliseid audiovisuaalseid teenuseid võib avalik-õiguslik meedia pakkuda, ei ole nimetatud eeldus täidetud. Avalik-õigusliku meedia sõltumatuse tagamiseks ei saa täitevvõim sekkuda avalik-õigusliku meedia tegevusse.

Finantseerimine

Finantseerimismudel

Probleemi kirjeldus ja tekke põhjus

Avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine peab olema korraldatud viisil, mis ei riiva tema usaldusväärsust ega ohusta tema sõltumatust. Avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatus, ülesanded, eesmärgid ja vastutus on seotud otseselt tema finantseerimisega. ERHS §-s 3 on sätestatud, et ERR on oma saadete, programmide ja muude meediateenuste tootmisel ja edastamisel sõltumatu ning lähtub üksnes seaduse nõuetest. Sõltumatus kui demokraatliku õigusriigi alus tähendab, et ERR peab oma ülesannete täitmisel olema vaba. See tähendab muu hulgas, et õiguslikult tuleb võtta või viia miinimumini võimalus survestada ERR-i tema tegevuseks vajaliku eelarve kaudu. Finantseerimine peab võimaldama ERR-il seadusega pandud rolli ja ülesandeid täita ning olema seotud avaliku teenuse osutamise kohustusega.

ERR-i rahastatakse põhiosas riigieelarvest ja ERR ei edasta reklaami ega võta vastu sponsorlusest saadavat toetust. Nii on see olnud alates 2002. aastast, kui reklaami edastamine avalik-õiguslikus ringhäälingus seadusega keelati. Reklaami keelamisega ei muutunud riigipoolne finantseerimismudel, vaid see on jäänud aastate vältel samaks. Seega võib öelda, et avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise mudel ei ole alates 1994. aastast muutunud.

ERHS-is puudub riigipoolse toetuse kujunemise alus ja seetõttu sõltub ERR-ile eraldatava toetuse suurus täielikult poliitilisest otsusest. Puudub selge seos ERHS-is kehtestatud ülesannete ja nende elluviimiseks vajalike rahaliste vahendite vahel. Igal majandusaastal koostab ERR järgmise nelja aasta arengukava. ERHS § 9 lõikes 2 on sätestatud, et arengukavas esitatakse ERR-i asjakohase majandusaasta arengukavatsused, nende täitmiseks püstitatavad ülesanded ja põhjendused ning eelarvestrateegia arengukavatsuste täitmiseks. Praktikas ei mõjuta välja töötatud ja nõukogu kinnitatud arengukava sisuliselt ERR-i rahastamist. Samuti ei ole arengukava nelja aasta tegevusi võimalik ilma riigipoolse rahastuse pikemat prognoosi teadmata tulemuslikult planeerida.

ERHS § 3 kohaselt on ERR (eelkõige toimetuseks) sõltumatu. Praegune finantseerimismudel seda aga ei taga, sest ettepaneku ERR-i iga-aastase riigipoolse toetuse suuruse kohta teeb Vabariigi Valitsus ja selle kinnitab Riigikogu ilma arengukava ettepanekuid analüüsimata. ERR-i riigipoolne toetuse summa esitatakse riigieelarvesse Kultuuriministeeriumi valitsemisala eelarve hulgas ning eelarveprotsessis tuleb ERR-il lähtuda Rahandusministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ette antud summast.

Kuna Eestis senini rakendatav ERR-i finantseerimise skeem ei ole läbipaistev, ei taga ERR-i stabiilsust ega toeta poliitilist sõltumatust, on ERHS-i muutmise üks peamisi eesmärke tagada täitevvõimust sõltumatu ja läbipaistev rahastus. Finantseerimisaluste muutmine seoks ERR-i rahastuse lahti iga-aastasest eelarve koostamisest ja läbirääkimistest täitevvõimuga. Selge, läbipaistev ja sõltumatu rahastusmudel ei tähenda, et ERR-i rahastus kindlasti suureneks. Olenevalt pakutud lahendusest võib rahastus ka väheneda.

Kui probleemi ei lahendata, on ERR-i pikaajalist tegevust endiselt keerukas planeerida ja ERR-i toimetusklik sõltumatus on ohus ning seetõttu võib Eesti kui Euroopa väärtusi jagava demokraatliku riigi kuvand saada kahjustatud. Eestis praegu rakendatav avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise süsteem ei ole kooskõlas ERHS-i, ringhäälinguteatise ja Euroopa meediavabaduse määruse artikli 5 lõikega 3, mille kohaselt liikmesriigid tagavad, et avalik-õiguslikel meediateenuse osutajate rahastamismenetlused põhinevad eelnevalt kehtestatud läbipaistvatel ja objektiivsetel kriteeriumidel ning tagada tuleb, et avalik-õiguslikel meediateenuste osutajatel on piisavad, kestlikud ja prognoositavad rahalised vahendid, et täita avaliku teenuse osutamise ülesannet ja võimet selle raames areneda. Need vahendid peavad olema sellised, et toimetuse sõltumatus oleks tagatud.

Sihtrühm

Peamine sihtrühm on ERR, kuid ka Eesti avalikkus, sest muudatus puudutab maksumaksja raha kasutamist. ERR-i rahastamise aluste muutumine puudutab Kultuuriministeeriumi ja Rahandusministeeriumi eelarveprotsesse.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on kehtestada ERHS-is ERR-i rahastamise mudel, mis tagab läbipaistvuse, usaldusväärsuse ja sõltumatuse ning võimaldab ERR-il täita ERHS-iga pandud ülesandeid. Selleks sätestatakse seaduses stabiilne ja sõltumatu alus, mille põhjal ERR-ile riigieelarvest eraldatava toetuse suurus kujuneb. Muudatusega sätestatakse rahastamise alus ja antakse valem toetuse suuruse arvutamiseks.

Arvestuse aluseks võetud makse peetakse sobivaimateks, sest nende laekumised on aastate arvestuses üldjoontes samad. Kuna arvestuse aluseks võetakse üle-eelmise kalendriaasta näitaja, on ERR-il võimalik oma tegevust planeerides maksulaekumise positiivse ja negatiivse mõjuga ka arvestada. Tänu sellisele rahastamismudelile on ERR-il võimalus oma tegevust pikemaks ajaks planeerida, sest toetuse suurus on jooksva eelarveaastal teada. Niisugune mudel tagab ka sõltumatuse, sest toetuse suuruse üle ei otsusta enam täitevvõim. Pikemaajalised majandusprognoosid, sealhulgas maksulaekumiste prognoosid võimaldavad ERR-il tegevust planeerida mitmeaastases arengukavas. Muu hulgas tagab uus rahastamismudel läbipaistvuse, sest toetuse suuruse kujunemise alust on ERHS-is täpselt kirjeldatud.

Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Kavas on muuta ERHS §-s 7 sätestatud ERR-i finantseerimise alust. Võimalike muudatustena kaalutakse praegu kaht lahendust¹³:

¹³ 2022. a SKP oli 35 986,3 miljonit eurot.

Aktsiiside laekumine: kütus 500, alkohol 240 ja tubakas 247 ning residentide tulumaks 754 miljonit eurot – kokku 1741 miljonit eurot. Nende alusel oleks ERR-i 2024. a eelarve 45 miljonit eurot. Riigieelarve summa on 44,2 miljonit eurot.

- a) riigieelarves nähakse kalendriaastaks ERR-ile ette kulud summas, mille suurus vastab 3 protsendile toetuse kavandatavale kasutusaastale üle-eelneval kalendriaastal riigieelarvesse laekunud aktsiisimaksudest ja residendist füüsiliselt isikult laekunud tulumaksust;
- b) riigieelarves nähakse kalendriaastaks ERR-ile ette kulud summas, mille suurus vastab 0,16 protsendile toetuse kavandatavale kasutusaastale üle-eelneva aasta sisemajanduse koguproduktist.

Sobiva määra leidmisel on arvestatud ERR-i viimaste aastate eelarve suurust ja eeldatavat vajadust. Täpne arvuline näitaja selgub eelnõu välja töötamise ja kaasamise käigus.

Ülemäärase hüvitamise risk

Probleemi kirjeldus ja tekke põhjus

ERR-i peamine finantseerimisallikas on iga-aastane eraldis riigieelarvest, kuid ERHS § 7 lõike 5 kohaselt võib ERR saada tulu ka muudest allikatest (saadete ja ülekandeõiguste müügist, arhiivimaterjali kasutada andmisest, vara müügist jne), sealhulgas sihtotstarbelistest projektitoetustest. ERHS-is ei ole täpsustatud, mida käsitleda sihtotstarbelise toetusena, ega määratletud, milliseid ERR-i ülesandeid rahastatakse § 7 lõike 5 punkti 1 alusel ehk iga-aastase eraldisena riigieelarvest ja milliseid muudest laekumistest, sealhulgas sihtotstarbelistest projektitoetusest.

Levinud praktika kohaselt pöördub avalik sektor (ministeeriumid, kohalikud omavalitsused ja teised avaliku sektori asutused) ERR-i poole valdkondlike saadete tootmiseks ja edastamiseks, et teenida konkreetse valdkonna jaoks olulisi avalikke huvisid. Valdavalt on tegemist sotsiaal-, keskkonna- või haridusvaldkonna teavitustegevusega mõne riikliku või välisvahenditest finantseeritava programmi raames. Koostöös toodetakse saateid, mida Eesti üldsus saab vaadata vabalt kättesaadavate meediakanalite vahendusel.

Kuna projektipõhine rahastamine toimub enamasti avalikest vahenditest, võib see kaasa tuua ülemäärase hüvitamise riski. Ringhäälinguteatise punkti 70 kohaselt ei ole ülemäärast hüvitamist vaja üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks ning see kujutab endast põhimõtteliselt ühisturuga kokkusobimatut riigiabi, mis tuleb riigile tagasi maksta.

ERR-i finantseerimise probleemidele on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll, kelle hinnangul tuleks suurendada ERR-i rahastamise läbipaistvust ja seotust arengudokumentidega. Riigikontrolli hinnangul on ERR-i rahastamisel kokku leppimata, milliseid ülesandeid ja tegevusi rahastatakse iga-aastase riigieelarve eraldisega ning milliseid muudest laekumistest. Riigikontroll leiab, et ERR-i rahastamise läbipaistvust vähendavad baasrahastamisvälised sihtfinantseeringud riigiasutustelt ning aruandlus, mis ei võimalda oodatavaid ja saavutatud tulemusi võrrelda. Riigieelarvest raha eraldamisel jääb selgusetuks, milliseid ülesandeid peab ERR saadud rahaga täitma ja milliseid arendamisvajadusi rahuldama. Kuna selge kokkulepitud rahastamismudel puudub, on otsustajatel raske hinnata ERR-i rahastamise piisavust, pidada sisukaid eelarvearutelusid ning planeerida organisatsiooni pikaajalist arengut.¹⁴

¹⁴ Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine. Tallinn, 03.06.2016.
<https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6%C3%B6tajad/T%C3%B6%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2389/WorkerId/21/language/et-EE/Default.aspx>

Kuna riigil tuleb tagada, et avalikust sektorist tulevad toetused oleksid riigiabi reeglitega kooskõlas, peab ERHS-is selgelt kindlaks määrama ülemäärase hüvitamise vältimise mehhanismid. Tuleb luua regulatsioon ristsubsideerimise ja ülekompenseerimise vältimiseks ja üleliigse abi tagasinõudmiseks. Selleks on vaja täpsustada era- ja avalikust sektorist laekuvate sihtotstarbeliste toetuste kasutamise lubatavust ja eesmärgi laiemalt. Kindlaks tuleb määrata ka teatisega kooskõlas olevad erandid, millistel juhtudel ja kuidas avalik-õiguslik ringhääling võib ülemääraseid hüvitisi kasutada.

Sihtrühm

Peamine sihtrühm on ERR, aga ka meediaettevõtted ja avaliku sektori sihtotstarbeliste projektitoetuste andjad.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on kehtestada ERHS-is ülemäärase hüvitamise riski maandamiseks regulatsioon, kus on täpsustatud sihtotstarbeliste projektitoetuste sihtotstarvet, lubatavust ning nähtud ette piirangud nende kasutamiseks ja andjate avalikustamiseks. VTK-s pakutud rahastamismudel isaldub ka ülemäärase hüvitamise vältimise komponent.

Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Kavas on muuta ERHS § 7 lõike 5 punktis 8 nimetatud sihtotstarbeliste projektitoetuste regulatsiooni. Muudatusega täpsustakse, missuguseid sihtotstarbelisi projektitoetusi ERR võib vastu võtta ja milleks neid kasutada, ning projektitoetuste avalikustamisega seonduvat. Plaanis on teha ERR-ile kohustuslikuks avalikustada toetuse andjad, toetuse suurus ja kasutusotstarve. Jätakuvalt lubatakse ERR-i tuludena sihtotstarbelisi projektitoetuseid, kuid selliseid, mis on saadud riigihangete seaduse alusel hangetes osalemise kaudu või määratud avalikes taotlusvoorudes osalemise kaudu.

Juhtimine

Nõukogu koosseisu tasakaal ja selle liikmete valimise protsess

Probleemi kirjeldus ja tekke põhjus

ERHS § 14 alusel nimetatakse ERR-i nõukokku üks esindaja igast Riigikogu fraktsioonist ja neli tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjat. Kuigi viidatud regulatsioon peaks tagama ERR-i nõukogu tasakaalustatuse, ei ole see nii juhul, kui Riigikogus on üle nelja fraktsiooni. Seega ei taga ERR-i nõukogu moodustamise põhimõtted, et sõltumatud valdkonna tunnustatud eksperdid ja Riigikogu fraktsioonide esindajad on nõukogus tasakaalus, mis on seaduse eesmärk.

Selline avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni juhtimise olukord, kus üle poole juhtorgani liikmetest esindab erakondi, ei ole kooskõlas Euroopa Liidu sõnastatud avalik-õigusliku meedia juhtimise põhimõtetega. Lisaks ei ole protsess, kuidas sõltumatuid valdkonna tunnustatud eksperte nõukogusse määratakse, läbipaistev ega sisalda avalikku diskussiooni ja arutelu.

ERHS § 14 kohaselt nimetab ERR-i nõukogu liikmed kultuurikomisjoni ettepanekul Riigikogu. Euroopa Nõukogu ja mitme EBU dokumendi^{15, 16} alusel peab avalik-õigusliku meedia juhtorganite liikmete valimine olema avalik ja läbipaistev, sellesse tuleb kaasata organisatsioone väljastpoolt poliitilist süsteemi ning avalikkusele peab olema näha, kuidas avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni juhtimine on korraldatud, sealhulgas see, kuidas juhtorganid valitakse. Nõukogu liikmete valik peab põhinema objektiivsetel kriteeriumidel ja avalikkusel peab olema võimalus seda kontrollida.

ERR-i juhtimisega seotud probleemile on tähelepanu juhitud ka Riigikontrolli auditis.¹⁷ Riigikontrolli hinnangul tuleb ERR-i nõukogu valimise läbipaistvust ja tasakaalustatust suurendada ning muuta nõukogu tasakaalustatuse tagamiseks seadust. Ühtlasi näitas audit, et nõukogu liikmeid ei ole alati ametisse valitud viisil, mis võimaldaks avalikkusel aru saada, miks konkreetne kandidaat on nõukokku määratud. Riigikogu kultuurikomisjon liikmekandidaatide sobivust või sobimatust üldjuhul ei põhjenda. Seega on ERHS-is oluline täpsustada ERR-i nõukogu liikmete valiku protsessi ja selle moodustamise põhimõtteid laiemalt.

Kui probleemi ei lahendata, ei ole endiselt tagatud avalik-õigusliku meedia sisulist lahutatust riigivõimust ning avalik-õiguslikule meediale saab avaldada poliitilist mõju nii ERR-i juhtorgani kui ka rahastamise kaudu ja selle tõttu on ERR-i sõltumatus ohus. Eestis praegu rakendatav avalik-õigusliku ringhäälingu nõukogu koosseisu ja selle liikmete valimise süsteem ei ole kooskõlas ringhäälinguteatise ja Euroopa meediavabaduse määruse artikli 5 lõikega 2, mille kohaselt nimetatakse avalik-õigusliku meediateenuse osutaja juht ja juhtkonna liikmed (nõukogu liikmed) ametisse läbipaistva, avatud ja mittediskrimineeriva menetluse teel ning läbipaistvate, objektiivsete, mittediskrimineerivate ja proportsionaalsete kriteeriumide alusel, mis on sätestatud riigisisises õiguses. Riigikogu kultuurikomisjon on ka praegu valdkonna tunnustatud asjatundjate valimiseks korraldanud avaliku konkursi, kuid kohustusena see seaduses kirjas ei ole.

Sihtrühm

Sihtrühm on ERR ja Riigikogu, sest kui nõukogu liikmete määramise aluseid täpsustatakse, on tagatud nõukogu koosseisu sõltumatus ja tasakaalustatus ning Riigikogu saab nõukogu liikmete nimetamiseks selged kriteeriumid.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on muuta ERHS-is nõukogu moodustamise põhimõtteid ja täiendada nõukogu liikmete valimise korda. Nõukogu koosseisu tasakaalustamiseks luuakse regulatsioon, mis võimaldab pärast Riigikogu valimisi olenevalt fraktsioonide arvust korrigeerida valdkonna tunnustatud asjatundjatest nõukogu liikmete arvu. ERHS-is on täpsustatud nõukogu liikme kandidaatidele esitatavaid nõudeid.

¹⁵ Recommendation 1641 (2004). Public service broadcasting. Parliamentary Assembly. Council of Europe.

<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17177>

Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006 at the 974th meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁶ Governance Principles for PSM. European Broadcasting Union. 2021.

<https://www.ebu.ch/publications/strategic/open/governance-principles-for-psm>

¹⁷ Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine. Tallinn, 03.06.2016.

<https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6%C3%B6tjad/T%C3%B6%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2389/WorkerId/21/language/et-EE/Default.aspx>

Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Kavas on muuta ERHS §-s 14 sätestatud nõukogu moodustamise aluseid. Kehtima jääb põhimõte, mille kohaselt kuulub nõukogusse üks esindaja igast Riigikogu fraktsioonist ja valdkonna tunnustatud asjatundjad. Muudatuse kohaselt peab aga valdkonna tunnustatud asjatundjate arv olema kogu aeg vähemalt ühe liikme võrra suurem kui Riigikogus esindatud fraktsioonide arv.

Kavas on luua regulatsioon, millega nähakse ette valdkonna tunnustatud asjatundjate valimine avaliku konkursi korras. Kuna ERHS § 14 lõike 1 kohaselt nimetab nõukogu Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul Riigikogu, peab avaliku konkursi korraldama Riigikogu kultuurikomisjon.

Kavas on täpsustada ERHS §-s 15 esitatud nõudeid ERR-i nõukogu liikmetele. Et ERHS-is ette nähtud valdkonna tunnustatud sõltumatute asjatundjate määramine ei oleks erakondade täiendavate poliitiliste esindajate määramine, kaalume võimalust kehtestada valdkonna tunnustatud asjatundjatele Eestis registreeritud erakonna juhtorgani liikmeks oleku piirang.

Kavas on täpsustada ERHS §-s 20 sätestatud nõukogu liikmete töö tasustamise aluseid selliselt, et nõukogu töös mitteosalenud liikmele tasu ei maksta. ERHS § 20 lõike 2 kohaselt makstakse nõukogu liikmetele tasu kahe kuupalga alammäära ulatuses kuus ja nõukogu esimehele kolme kuupalga alammäära ulatuses kuus. Muudatusega soovitakse seadustada olukord, kus nõukogu liikmele makstakse töö eest tasu proportsionaalselt koosolekutest osavõtuga.

Kavas on ERHS § 24 lõige 1 viia kooskõlla tegeliku väljakujunenud praktikaga ning sätestada, et ERR-i juhatusse kuuluvad juhatuse esimees ja kolm kuni viis juhatuse liiget. Kehtiv regulatsioon on jäik ning selles on juhatuse liikmete arv fikseeritud. Viimaste aastate jooksul on üks juhatuse liikme koht olnud täitmata. See näitab, et juhatuse liikmete arv võiks olla paindlik ja ERR-i nõukogu peaks saama selle üle vajaduse põhjal otsustada.

Peatoimetajate ja toimetuse juhtidega tähtajatute töölepingute sõlmimine

Probleemi kirjeldus ja tekke põhjus

ERHS eriseadusena peatoimetajate ja toimetuse juhtide töölepingulisi suhteid ei reguleeri. Seda teeb töölepingu seadus¹⁸ (edaspidi *TLS*), mille § 9 lõikes 1 on ette nähtud, et tööleping on eeldatavalt tähtajatu ja tähtajalise töölepingu võib sõlmida kuni viieks aastaks või äraoleva töötaja asendamise ajaks. Samalaadse töö tegemiseks ei tohi sõlmida järjestikku üle kahe tähtajalise lepingu ning pikendada võib tähtajalist lepingut viie aasta jooksul vaid ühe korra.

MeeTS § 6 lõike 1 kohaselt lasub meediateenuse osutajal toimetustusvastutus, mis tähendab seda, et ta kontrollib saadete valikut, sisu ja ülesehitust ning programmi või programmikataloogi paigutamist. Sama seaduse § 17 lõike 2 kohaselt tagab vastutav toimetaja, et edastatavas programmis või programmikataloogis peetakse kinni meediateenuste seaduse nõuetest ja heast ajakirjandustavast ning järgitakse sõnavabaduse põhimõtteid.

¹⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023084?leiaKehtiv>

ERR-is töötab TLS-i alusel tähtajatute töölepingutega kümme peatoimetajat ja kaheksa toimetuse juhti. Peatoimetajatel ja toimetuse juhtidel on juhtiv roll programmi sisu valikul, selle kõrge kunstilise taseme ja mitmekülgsuse tagamisel ning seega kandev roll meediateenuste osutaja programmi loomingulisel kujundamisel ja suunamisel. Selle rolli täitmine sõltub paljuski asjaomase isiku omadustest, tõekspidamistest ja isiklikest vaadetest ning sümpaatiatest. Kui peatoimetaja ülesanne on programmi üldise suuna määramine, visiooni loomine ning programmis sisuandvate saadete struktuuri ja valdkondade määramine, siis toimetuse juhi ülesanne on otsustada konkreetsete saadete sisu, ülesehituse ja vormi valiku üle, jälgides, et need vastaksid peatoimetaja seatud põhieesmärkidele, kuid säilitaksid loomingulise vabaduse.

Et ERR oleks organisatsioonina muutumisvõimeline, on vaja luua paindlik süsteem, kus loomingulist vastutust kandvatel töökohtadel töötavad isikud vahetuksid. Peatoimetajate ja toimetuste juhtide korrapärane vahetumine aitaks kaasa uute loominguliste lahenduste sünnile ning aitaks hoida programmi mitmekülgsena, mis on kiiresti muutuvus meediavaldkonnas ja meedia sisu tarbimise võimaluste avardumisel väga tähtis.

Euroopa Nõukogu direktiivi 1999/70/EÜ¹⁹ kohaselt ei ole liikmesriigil keelatud teatavates sektorites kehtestada tähtjalisi töösuhteid. Eriseaduses tuleb vaid sätestada objektiivsed alused, mis aitavad vältida seda, et tähtjaliste lepingute järjestikuse sõlmimise võimalust kuritarvitatakse.

Sihtrühm

Sihtrühm on ERR ning seal töötavad peatoimetajad ja toimetuste juhid, kuid ka tööturul olevad valdkonna spetsialistid, kellel avaneb võimalus avaliku konkursi korras iga viie aasta järel peatoimetaja või toimetuse juhi töökohale kandideerida.

Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on luua ERHS-is paindlik süsteem loomingulist vastutust kandvatel töökohtadel töötavate isikute vahetumiseks. Selleks on täpsustatud peatoimetajate ja toimetuse juhtide töölepinguliste suhetega seonduvat.

Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

ERHS-iga on kavas luua ERR-i programmide ja toimetuste juhtimise regulatsioon, millega nähakse ette, et peatoimetajad ja toimetuse juhid valitakse avaliku konkursi korras. Konkursi korraldamise tingimused ja korra kehtestab ERR-i juhatuse. ERHS-iga on kavas luua erand TLS § 9 lõikest 1 ning lubada, et peatoimetajate ja toimetuste juhtidega sõlmitakse tähtjaline tööleping kuni viieks aastaks.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10822>

II. Hetkeolukord, uuringud, analüüsid ja kaasatud osapooled

Kehtiv regulatsioon

ERR-i tegevust reguleerivad ERHS ja MeeTS meediateenuse osutaja tegevust (tegevuspõhimõtted jne) puudutavas osas, mida ei ole reguleeritud ERHS-is.

Avalikud meediateenused on määratletud ERHS §-des 4 ja 5, mis reguleerivad ERR-i eesmärki ja ülesandeid.

ERR-i finantseerimist reguleerivad ERHS §-d 7–11. Keskset sätet on ERHS §-d 7 ja 7¹, milles on sõnastatud ERR-i eelarve koostamise ja riigieelarvest toetuse määramise põhimõtted.

ERHS-i teine peatükk (§-d 13–28) reguleerib ERR-i juhtimist. Keskne säte on ERHS § 14, kus reguleeritakse nõukogu moodustamise põhimõtteid.

Strategiadokumendid ja arengukavad

- Kultuuri arengukava 2021–2030²⁰ (p-d 1.11, 1.13–1.15 ja 3.4–3.6)
- Vabariigi Valitsuse strateegia „Eesti 2035“²¹ (p-d 2.7 ja 4.4.1)
- ÜRO säästva arengu eesmärgid²² (p 16.10)
- Eesti julgeolekupoliitika alused²³ (p-d 3, 4.1 ja 4.3)
- Eesti digiühiskonna arengukava 2030²⁴
- Sidusa Eesti arengukava 2021–2030²⁵
- Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035²⁶

Tehtud uuringud

ERR-i juhtimist ja rahastamist on analüüsinud Riigikontroll²⁷. Riigikontrolli olulisemad järeldused on olnud järgmised:

- ERR-i nõukogu valimise läbipaistvust ja tasakaalustatust tuleb suurendada.
- Üheselt ei ole selge, milliseid ülesandeid peab ERR saadud rahaga täitma ja arendamisvajadused rahuldama. Puudub selge ja kokkulepitud rahastamismudel.
- ERR-i rahastamise läbipaistvust ja seotust arengudokumentidega tuleb suurendada.

Esitame tehtud uuringute andmed ja viited allikatele, mis kinnitavad ERR-i pakutavate (sh veebikeskkonnas) uudiste olulisust ja usaldusväärsust.

²⁰ <https://www.kul.ee/kultuur2030>

²¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/315052021012>

²² <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng>

²³ https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3280/2202/3001/julgeolekupoliitika_2023.pdf

²⁴ <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiuhiskonna-arengukava-2030>

²⁵ <https://www.kul.ee/siduseesti2030>

²⁶ https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/1_haridusvaldkonna_arengukava_2035_kinnitatud_11.11.21.pdf

²⁷ Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine. Tallinn, 03.06.2016. <https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6%C3%B6tjad/T%C3%B6%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2389/WorkerId/21/language/et-EE/Default.aspx>

Eestlastest hindab ERR-i veebikeskkonda ja selles pakutavat teenust usaldusväärseks 81,6 protsenti ning mitteusaldusväärseks 8,7 protsenti; mitte-eestlaste hulgast vastavalt 66,4 protsenti ja 16,6 protsenti vastanutest.²⁸

Uuringud näitavad, et ERR-i portaali peab oluliseks ja jälgib seal uudiseid suur osa vähem kindlustatud Eesti elanikkonnast. Kui muuta neile kättesaadav info tasuliseks, võivad tekkida niinimetatud informatsioonikõrbed (ingl *information deserts*), kus inimesed jäävad ühiskonna sidusaks toimimiseks vajalikust infoväljast välja.

Eriti oluline on tasuta uudiste ja arvamislugude olemasolu eesti keelest erineva emakeelega elanikkonna informeerituse seisukohast. Venekeelne elanikkond on vähem aldis uudissisu eest maksta²⁹. Samal ajal näitavad uuringud selget korrelatsiooni Eesti infoväljas viibimise ja inimeste väärtushinnangute vahel (nt suhtumises sõjategevusse Ukrainas ning Eesti kuulumisse NATO-sse ja Euroopa Liitu^{30, 31}). Kui piirata ja/või vähendada infovoogu, mida avalik-õiguslik meedia tasuta pakub, võidakse tugevalt kahjustada elanikkonda, sealhulgas venekeelse kogukonna informeeritust³².

Detailsemaid uuringuid ERR-i ja teiste meediakanalite auditooriumi kohta on kaheaastaste vahedega teinud uuringufirmad Norstat, Turu-uuringute AS ja Kantar Emor. Värskeim esindusliku valimiga (n = 1000) kvantitatiivuurimise toimus 2022. aasta detsembris ja fookusgrupiuuring 2022. aasta novembris-detsembris. Üks uurimisküsimus on olnud elanikkonna hinnang ERR-i poliitilisele sõltumatusele. Viiest uuringust on selgelt näha, et vastajate arvates täidab ERR oma sisulisi ülesandeid ja eesmärgi (väga) hästi ning on ühiskonnale väga oluline institutsioon, kuid peaaegu iga neljas vastanu kahtleb ERR-i poliitilises ja majanduslikus sõltumatuses. Nende kahtluste põhjusena on fookusgrupiuuringutes viidatud ERR-i praegusele rahastamismudelile, kus aastaeelarve sõltub Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu otsustest³³.

Kantar Emori³⁴ tele- ja raadioauditooriumi mõõtmised ning veebilehtede külastatavust mõõtvate ettevõtte Gemius³⁵ statistika näitavad, et inimesed tunnevad suurt huvi ERR-i pakutava mitmekülgse sisu vastu.

Reuters Institute Digital News Reporti (2016) uurimuse põhjal ei leitud nendes riikides, kus on tugev avalik-õiguslik meediateenus (nt Norra, Rootsi ja Soome), märke sellest, et väheneks tasuliste väljaannete tarbimine, kaasa arvatud juhul, kui võeti arvesse eri tegureid (sugu, vanus,

²⁸ Elanikkonna meediakasutuse ja hinnangute küsitlus, detsember 2022. Turu-uuringute AS.

²⁹ Ibrus, I., Jõesaar, A., Rohn, U. (2021). Eesti sõltumatu kohaliku ajakirjanduse loodavad väärtused, väljakutsed ja arenguvõimalused. Eesti Akadeemilise Ajakirjanduse Seltsi aastaraamat, lk 38–47.

³⁰ Riigikantselei tellitud avaliku arvamuse seireuurimud. <https://riigikantselei.ee/uuringud>

³¹ Eesti ühiskonna lõimumismonitooring. <https://www.kul.ee/EIM2023>

³² Jõesaar, A. (2022). Building Bridges: Estonian- and Russian-Speaking TV Audiences and the Value of Estonian Public Service Broadcasting, 2010–2020. In *Information Wars in the Baltic States: Russia's Long Shadow* (lk 81–92). Cham: Springer International Publishing.

³³ Qualitative Study on Priority Audiences for Public Service Media. December 2022. Norstat.

³⁴ <https://www.kantaremor.ee/>

³⁵ <https://www.gemius.ee/homepage.html>

varanduslik seis). Samas USAs, kus puudub Euroopa Liidu riikidega sarnane avalik-õiguslik meedia, oli tasuliste teenuste tarbimine pigem languses.³⁶

Euroopa Ringhäälingute Liidu Meediauuringute Teenistus (EBU MIS) teeb regulaarselt avalik-õigusliku meedia tegevust puudutavaid ülevaateid³⁷. EBU liikmete rahastuse võrdlev analüüs³⁸ näitab, et ERR-i kogu eelarve protsendina SKP-st on allpool Euroopa Liidu keskmist: vastavalt 0,13 protsenti ja 0,14 protsenti.³⁹

Kaasatud osapooled

Kultuuriministeerium moodustas ERHS-i muutmise vajaduse analüüsimiseks töögrupi, kuhu kuulusid Eesti Rahvusringhääling, Eesti Meediaettevõtete Liit, Duo Media Networks OÜ, Postimees Grupp AS, AS Ekspress Grupp, AS All Media Eesti, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, Riigikantselei, Storytek OÜ, AS Äripäev, Eesti Autorite Ühing, Eesti Ringhäälingute Liit ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	–

Kaalutud on selliseid mitteregulatiivseid lahendusi nagu rahastuse suurendamine, olemasoleva olukorra säilitamine ja senise regulatsiooni parem rakendamine.

³⁶<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/Digital%2520News%2520Report%25202016.pdf>

³⁷ Media Intelligence Services Reports. <https://www.ebu.ch/media-intelligence>

³⁸ EBU MIS (2024). Public Service Media Barometer. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/members_only/psm/EBU-MIS-PSM_Barometer_2024.pdf

³⁹ Funding of public service media. (2024). EBU MIS. <https://www.ebu.ch/publications/research/membersonly/report/funding-of-public-service-media>

Rahastuse suurendamine

VTK-s esitatud probleeme ei ole võimalik lahendada ERR-i rahastuse suurendamise teel, sest see ei lahendaks uute avalike meediateenuste mõju hindamise, finantseerimise ja juhtimise probleeme ning nimetatud valdkondade kooskõla Euroopa õigusega. ERR-il ei ole pelgalt rahastuse suurendamise korral endiselt võimalik oma tegevust pikemaks ajaks planeerida. Lisaks takistab kõnealuse lahendusvariandi rakendamist asjaolu, et riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027⁴⁰ ei ole ette nähtud ERR-i rahastuse kasvu. Rahastuse suurendamine võimaldaks loobuda sihtotstarbelisest projektitoetusest (2022. ja 2023. aastal oleks vajadus olnud umbes 3 miljonit eurot), kuid ka see aitaks tagada rahastuse läbipaistvust ning sõltumatust välisest rahastusest ainult osaliselt.

Olemasoleva olukorra säilitamine

Olemasoleva olukorra säilitamine ei ole alternatiiv, sest see ei võimaldaks seatud eesmärged saavutada. Kõik VTK-s nimetatud probleemid on vaja õigusselguse huvides ja ajakohastamise vajadusest lähtudes lahendada ning seda saab teha vaid seadust muutes. Avalike meediateenuste mõju hindamise regulatsiooni ei saa luua, finantseerimisaluseid muuta ega juhtimist Euroopa õigusega kooskõlla viia praegust olukorda säilitades. Mis puudutab avalike meediateenuste määratlust, siis võiks olemasoleva olukorra säilitamist kaaluda, kuid ka see probleem tuleks pikemas perspektiivis lahendada siiski õigusloome teel.

Senise regulatsiooni parem rakendamine

Senist regulatsiooni on võimalik avalike meediateenuste määratluse puhul rakendada tõlgendamise kaudu, kuid uute avalike meediateenuste mõju hindamine ei ole riigisisises õiguses üldse reguleeritud. Seetõttu ei saa tagada, et oluliste uute audiovisuaalteenuste riiklik rahastamine ei moonuta kaubandust ja konkurentsi määral, mis on vastuolus ühiste huvidega.

Senist regulatsiooni ei ole võimalik paremini rakendada ka finantseerimis- ja juhtimisprobleemide puhul, sest praegune ERR-i finantseerimise skeem ja nõukogu moodustamise põhimõtteid ei ole Euroopa õigusega kooskõlas. Euroopa meediavabaduse määruse nõudeid, mis reguleerivad kaitsemeetmeid avalik-õiguslike meediateenuse osutajate sõltumatuks toimimiseks, tuleb siseriiklikult kohaldada alates 8. augustist 2025.

Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusel

Eespool kirjeldatud kaalutlustel on VTK-s käsitletavatele probleemidele sobivaim lahendus olemasoleva regulatsiooni muutmine. Muud kaalutud lahendusvariandid ei võimalda seatud eesmärged täiel määral saavutada.

IV. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

VTK koostamisel on analüüsitud eelkõige meile kõige sarnasemate meediasüsteemidega riikide – Läti, Leedu ja Soome – regulatsioone.

⁴⁰ https://www.fin.ee/riigi-rahendus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigieelarvestrateegia?view_instance=0¤t_page=1

Avalike meediateenuste määratlus

Soomes on avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni Yleisradio (Yle) pakutavad avalikud meediateenuse määratletud Yleisradio Oy seaduse §-s 7. Viidatud paragrahvi alusel on Yle avalik ülesanne pakkuda mitmekülgset ja rikkalikku avalikku teenust raadio- ja teleprogrammides. Raadio- ja teleprogrammidega seotud sisu kõrval võib Yle veebis pakkuda tekstivormingus järgmist sisu:

- 1) tekstilised lühiuudised uudisteagentuuridelt;
- 2) lühitekstilise uudissisu, mis on seotud kiirete ja kiiresti arenevate uudissündmustega;
- 3) kirjalik ametlik teave ja erandlikeks asjaoludeks valmistumiseks vajalik tekstiline sisu;
- 4) tekstiline uudissisu saami ja romi keeles ning teiste riigi vähemuskeelerühmade keeles;
- 5) kultuuriga seotud tekstiline sisu;
- 6) õppimisega seotud tekstiline sisu.

Lätis reguleerib avalik-õigusliku meedia (LSM) tegevust avaliku elektroonilise massimeedia ja selle juhtimise seadus⁴¹, milles on sätestatud avaliku elektroonilise meedia teenuse osutamine kolmel võrdselt olulisel platvormil: raadio, televisioon ja veeb. Viidatud seaduse § 3 kohaselt on sisupakkumine lai ja mitmekesine informatiivse, analüütilise, hariva, meelelahutusliku, osalus- ja kultuurilise sisu ning teenuste kogum, mis vastab ühiskonna demokraatlikele, sotsiaalsetele ja kultuurilistele vajadustele ja huvidele.

Leedus reguleerib riikliku raadio ja televisiooni (LRT) tegevust Leedu riikliku raadio ja televisiooni seadus⁴², milles on LRT tegevus sätestatud samuti kolmel võrdselt olulisel platvormil: raadios, televisioonis ja veebis. Peale avalik-õiguslike ringhäälingute traditsiooniliste ülesannete ja nõuete (teemade ja žanrite mitmekesisus, poliitiline tasakaalustatus, uudiste faktipõhisus jms) rõhutatakse viidatud seaduse §-s 3, et LRT sisupakkumises on esikohal rahvuskultuur, samuti informatiivsed, maailmakultuuri-, ajakirjandus-, analüüsi-, tunnetus-, haridus-, kunsti- ja spordisaated.

Läti ja Leedu regulatiivsed lahendused toetavad VTK-s pakutud regulatiivseid lahendusi ning vajadust määratleda ka Eestis avalikud meediateenused võimalikult täpselt ja tehnoloogianeutraalselt. Soome regulatsioon võimaldab küll laia sisupakkumist, kuid seadust on tõlgendatud selliselt, et piiratud on näiteks ühiskondlikel teemadel arvamused avaldamist ainult veebis. Soome valik on tingitud sellest, et Yle pakub veebis vähem arvamused ja seetõttu on piiratud inimeste võimalusi rääkida kaasa ühiskonna arenguks olulistel teemadel.

Uute avalike meediateenuste mõju hindamise regulatsiooni puudumine

Soomes hindab uute avalike meediateenuste mõju Yleisradio Oy seaduse §-de 6 ja 6a kohaselt haldusnõukogu⁴³, kes koostab eelhinnangu uute avalike meediateenuste ja tegevuste kohta, millel on suur mõju pakutavatele sisuteenustele tervikuna ning mis on oma mõju, kestuse ja kulude poolest olulised. Nõukogu hindab, kas uued avalikud meediateenused või tegevused vastavad ühiskonna demokraatlikele, sotsiaalsetele ja kultuurilistele vajadustele, ning teeb ja

⁴¹ Law on Public Electronic Mass Media and Administration Thereof.

<https://likumi.lv/ta/en/en/id/319096-law-on-public-electronic-mass-media-and-administration-thereof>

⁴² <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.31934/asr>

⁴³ Laki Yleisradio OY-stä <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931380>

avaldab otsuse koos põhjendustega. Eelhindamine tehakse Yleisradio Oy või muu juriidilise või füüsilise isiku põhjendatud nõudmisel või nõukogu omal algatusel. Hindamine peab sisaldama hinnangut kavandatava teenuse või tegevuse mõju kohta turule ja konkurentsile ning muule mõjule. Hinnangut koostades võib küsida ja/või ära kuulata konkurentsiameti, tarbijakaitseameti ja valdkonna võtmeisikute avaldusi. Samuti võib konsulteerida teiste vajalikuks peetavate ekspertidega.

Soomes on alates 2011. aastast haldusnõukogu advokaadibüroodelt tellinud viis Yle teenuste eelhindamist⁴⁴:

- 2011 – Yle kõrgresolutsiooniga telekanalid;
- 2014 – Yle Tampere stuudiote väljarentimine;
- 2016 – Yle kohalike uudiste veebiteenused ja personaliseerimine;
- 2017 – Yle telekanalite uuendamine ja Yle Areena arendamine;
- 2022 – Yle audiomaterjalide pakkumine internetis.

Kõigi nende eelhindamiste tulemused on olnud positiivsed ning on leitud, et hinnatavad teenused ei kahjusta konkurentsi ega turgu.

Lätis ja Leedus uute avalike meediateenuste eelhindamine seaduse tasandil reguleeritud ei ole ning sellist eelhindamist ei ole ka tehtud.

Finantseerimine

Enamiku EBU liikmesorganisatsioonide rahastamine tugineb hübriidrahastusmodelile, kus avaliku sektori tuludele lisandub äritulu (peamiselt reklaamimüügist). Avaliku sektori raha eraldamise alused on riigiti erinevad ja ühtset EBU lahendust ei ole. Küll aga saab välja tuua kolm peamist mudelit.

- Kõige levinum on avalik-õigusliku meedia rahastamine otse riigitoetuste kaudu (29 riigis). Üldjuhul on riigitoetuse suurus kindla valemiga mitmeks aastaks ette fikseeritud. Näiteks teatud protsent riigieelarvesse laekunud maksudest (Leedu) või meediamaks (Holland). Erandina plaanib Slovakkia siduda avalik-õigusliku meedia rahastuse SKP-ga.
- Kahes riigis – Soomes ja Rootsis – finantseeritakse avalik-õiguslikku meediat riigieelarvevälisest fondist. Nendesse riigieelarvevälistesse fondidesse kogutakse raha meediamaksust.
- Kõige suurem rahaline osa EBU liikmesriikide avalik-õiguslike organisatsioonide toetusest tuleb litsentsitasudest (20 riigis), mis moodustas 2021. aastal 57,1 protsenti kogu EBU liikmesorganisatsioonide rahastamisest.

Soome Yle maksu suurus eraisikutele on aastas 2,5 protsenti 14 000 eurot ületava töötasu ja kapitalitulu kogusummast ning on maksimaalselt 163 eurot. Maks võetakse täisealistelt ja see on isiklik. Isikud, kelle aastatulu jäävad alla 14 000 euro, on maksust vabastatud. Ettevõtted ja ühingud maksavad Yle maksu maksustatava tulu alusel. 2022. aastal oli Yle tulu 511,8 miljonit eurot⁴⁵.

⁴⁴ <https://yle.fi/aihe/s/merkittavien-palvelujen-ennakkoarviointi>

⁴⁵ <https://yle.fi/aihe/s/10004419>

Leedu LRT eelarve sõltub otseselt üle-eelmisel aastal kogutud maksudest. Riik eraldab LRT-le üle-eelmisel aastal laekunud 1,0 protsenti üksikisiku tulumaksust ja 1,3 protsenti kogutud aktsiisidest. 2022. aastal oli LRT tulu riigieelarvest 55,2 miljonit eurot⁴⁶.

Lätis rahastatakse LSM-i sarnaselt Eestiga. LSM-i eelarve sõltub iga-aastastest poliitilistest otsustest. Läti meediaregulaator (Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome – The Public Electronic Mass Media Council) on teinud seimile ettepaneku muuta LSM-i rahastamise aluseid nii, et LSM-i rahastus oleks 0,16 protsenti Läti SKP-st.⁴⁷ 2022. aastal oli LSM-i tulu kokku riigieelarvest 39,8 miljonit eurot, mis moodustas 0,11 protsenti Läti SKP-st.

Soome ja Leedu avalik-õigusliku meedia rahastamise mudelid toimivad, on vastavuses Euroopa õigusega ning toetavad VTK-s pakutud regulatiivseid lahendusi. Läti avalik-õiguslik meedia on teiste Euroopa Liidu riikide keskmise tasemega võrreldes alarahastatud, nagu Eestiski, ning selle sõltumatus ei ole finantseerimismudeli tõttu tagatud.

Läti ja Leedu regulatsioonides on sarnaselt Eestiga juhtorgani loal baasrahastamisvälised tuluallikad lubatud, kuigi teadaolevalt nad neid toimetussliku sõltumatuse eesmärgil ei kasuta.

Juhtimine

European Audiovisual Observatory (EAO) annab ülevaate Euroopa Liidu ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni kuuluvate riikide ning Ühendkuningriigi avalik-õiguslike meediateenuse osutajate juhtimise sõltumatuse tagatiste kohta nende riikide seadustes.⁴⁸ EAO teine ülevaade näitab, et avalik-õiguslike meediaorganisatsioonide juriidiline vorm ja juhtimismudelid on riigiti väga erinevad.⁴⁹

Lätis on LSM-i juhtorgan LSM-i viieliikmeline nõukogu, millesse kuulub kolm esindajat seimist, üks Läti Vabariigi presidendi ja üks organisatsioonide määratud liige. Nõukogu liikmel peab olema kõrgharidus ja vähemalt viieaastane erialane või akadeemiline kogemus massimeedia, hariduse, kultuuri, teaduse, inimõiguste või äriühingute juhtimise valdkonnas.

Soomes on vastav institutsioon Yle 21-liikmeline nõukogu, mille liikmed valib parlament valimisperioodi esimesel istungil. Liikmete volitused algavad kohe pärast valimisi ja kestavad kuni järgmiste nõukogu liikmete valimiseni. Nõukogu liikmeteks peavad olema valitud teaduse, kunsti, kultuuritöö ning äri- ja majanduseluga kursis olevad isikud, kes esindavad eri ühiskonna- ja keelerühmi. Peale nõukogu ja tegevjuhtkonna on Yle-l ka viie- kuni kaheksaliikmeline ekspertidest koosnev juhatus (sm *hallitus*), mille ülesanne on muu hulgas määrata tegevjuht ja vastutavad toimetajad ning luua ettevõtte strateegia.

Leedus on LRT kõrgeim järelevalve- ja juhtorgan 12-liikmeline LRT nõukogu. Nõukogu liikme ametiaeg on kuus aastat ja liige võib olla ametis kuni kaks järjestikust ametiaega. Nõukogu neli liiget nimetab Leedu Vabariigi president, neli liiget nimetab seim (neist kaks nimetatakse opositsiooni fraktsioonide esitatud kandidaatide hulgast) ning ülejäänud neli liiget (igaühelt

⁴⁶ [About LRT - LRT budget](#)

⁴⁷ [Watchdog requests Latvian public media financing at 0.16% of GDP / Article \(lsm.lv\)](#)

⁴⁸ Overview tables of governance safeguards of PSM in Europe. European Audiovisual Observatory. <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/publications#2022>

⁴⁹ IRIS Plus 2022-1: Governance and independence of public service media. European Audiovisual Observatory. <https://rm.coe.int/iris-plus-2022en1-governance-and-independence-of-public-service-media/1680a59a76>

üks) nimetavad Leedu teaduste nõukogu, Leedu hariduse nõukogu, Leedu kunstnike assotsiatsioon ja Leedu piiskoppide konverents. Nõukogu liikmed nimetatakse neid nimetavate asutuste kehtestatud korra kohaselt. Nõukogu liikmeks võib nimetada ainult laitmatu mainega Leedu Vabariigi kodanikke, kellel on vähemalt magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ning viieaastane töökogemus. Isiku kohta, keda ei saa lugeda laitmatu mainega isikuks, on kriteeriumid sätestatud Leedu Vabariigi avaliku teenistuse seaduses. Kui nõukogu liikmeks nimetatud isik on partei või poliitilise ühenduse liige, peab ta oma liikmesuse selles organisatsioonis nõukogu liikme ametiajaks peatama. Nõukogu liikmed ei saa olla seimi liikmed, valitsuse liikmed, Leedu raadio ja televisiooni komisjoni liikmed, poliitilised ametnikud, LRT peadirektor, asepeadirektor ja teised LRT töötajad, raadio- ja/või telekanalitega seotud isikud, raadio- ja/või televisioonikanalite juhid, veebi-väljaannete juhid, omanikud ja/või nende töötajad, audiitorid või audiitorfirma töötajad, kes osalevad ja/või on osalenud LRT auditis, mille lõpust on möödunud vähem kui kaks aastat. Nõukogu moodustab oma tegevuste ellu viimiseks alalised audiiti- ja riskijuhtimise, hanke- ja investeerimispoliitika ning sisukomisjonid ja muud nõukogu alalised ja/või ajutised komisjonid ja töörühmad. Alalisse komisjoni peab kuuluma vähemalt kaks nõukogu liiget ja kuni kolm eksperti.

Leedu regulatiivsed lahendused vastavad kõige enam Euroopa Liidu avalik-õigusliku ringhäälingu juhtimise põhimõtetele, mille kohaselt peab avalik-õigusliku meedia juhtorganite liikmete valimine olema avalik ja läbipaistev, sellesse tuleb kaasata organisatsioone väljastpoolt poliitilist süsteemi ning avalikkusele peab olema näha, kuidas juhtorganid valitakse. Leedu regulatsioon toetab kõige enam ka VTK-s pakutud regulatiivseid lahendusi, kuid oleks täielikult üle võttes Eesti olusid arvestades kulukas, sest selles nähakse ette suurem nõukogu koosseis kui Eestis, tööd toetava administratsiooni tasustamine, nõukogu tegevusi toetavate alaliste komisjonide ja ekspertiühmade moodustamine, mille liikmete töö on samuti tasustatud.

V. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Kavandatav regulatsioon on seotud Euroopa Liidu õigusega ja mitme Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi *PS*) sätestatud põhiõiguse tagamisega.

Euroopa Liidus on avalik-õigusliku ringhäälingu avaliku teenuse osutamise ja rahastamise alused sätestatud Amsterdami lepingu⁵⁰, ringhäälinguteatise⁵¹ (p-d 17–19, 36–42, 50–54 ja 80–91) ning riigiabi- ja konkurentsireegleid sisaldavate klauslitega Euroopa Liidu toimimise lepingus⁵² (art-d 86–88). Lisaks reguleerivad avalik-õigusliku ringhäälingu tegevust AVMSD ja Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel ning 2024. aastast Euroopa meediavabaduse määrus, millega luuakse ühine meediateenuste raamistik Euroopa Liidu siseturul ja kehtestatakse meetmed, mille eesmärk on kaitsta ajakirjanikke ja meediateenuse osutajaid poliitilise sekkumise eest, lihtsustades samal ajal nende jaoks tegevust Euroopa Liidu sisepiiride üleselt.

Avalik-õigusliku ringhäälingu tähtsust on esile tõstetud Euroopa Liidu toimimise lepingu XIII jaotises „Kultuur“. Artikli 167 lõikes 2 on sätestatud, et meetmetega püütakse ergutada liikmesriikidevahelist koostööd ning vajaduse korral toetada ja täiendada nende tegevust

⁵⁰ <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/0071/8882/719230.pdf>

⁵¹ Komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes, 2009/C 257/01.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN)

⁵² <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/0071/8882/719231.pdf>

audiovisuaalsektoris. Euroopa Liidu toimimise lepingu protokollis nr 29 „Liikmesriikide avalikõigusliku ringhäälingu kohta“ tõstetakse esile avalik-õigusliku ringhäälingu otsene seotus ühiskonna demokraatlike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega ning vajadusega tagada sõnavabadus ja pluralism.

Euroopa meediavabaduse määruse eesmärk on kaitsta meediavabadust, meedia mitmekesisust ja sõltumatust. Esimest korda sätestatakse määruse tasandil sõnaselgelt, et avalik-õigusliku meediateenuse osutaja sõltumatuse tagamiseks kohustuvad liikmesriigid avalik-õiguslike meediateenuse osutajatele nende ülesande täitmiseks andma piisavad, kestlikud ja prognoositavad rahalised vahendid. Üldtingimuste punktides 28 ja 31 on eraldi nimetatud olulist nüanssi piisava ja sõltumatu rahastamise juures – rahastamise kaudu peab olema tagatud tegevuse kavandamise prognoositavus. Samuti on seal eraldi rõhutatud, et riigisisises õiguses tuleb sätestada selge ja toimiv juhtorganite sõltumatuse tagamise mehhanism.

Viidatud Euroopa Liidu regulatsioonide sätteid ei piira liikmesriikide pädevust rahastada avalik-õiguslikku ringhäälingut niivõrd, kuivõrd need summad määratakse ringhäälinguorganisatsioonidele avaliku teenuse osutamiseks, nagu selle teeb ülesandeks, määratleb ja korraldab iga liikmesriik, ning niivõrd, kuivõrd selline rahastamine ei mõjuta kaubandustingimusi ega konkurentsi liidus määral, mis oleks vastuolus üldiste huvidega. Liikmesriikidel tuleb täpselt määratleda avalik ülesanne avaliku teenuse osutamiseks ning määrata pädev ametiasutus või nimetada organ, kes kontrolliks teenuse osutamist läbipaistval ja tõhusal viisil. Samuti tuleb liikmesriigil tagada avalik-õiguslikule ringhäälingule piisav ja stabiilne täitevvõimust sõltumatu rahastus. Liikmesriigi pädevuses on valida kõige asjakohasem vahend, et audiovisuaalteenused oleksid kooskõlas Amsterdami protokolli oluliste tingimustega, võttes arvesse oma ringhäälingusüsteemide eripärasid ja vajadust kaitsta avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide toimetusalikku sõltumatust.

Ka AVMSD-s on avalik-õigusliku meediateenuse osutaja ülesannete määratlemine ning finantseerimis- ja juhtimisküsimused jäetud liikmeriigi pädevusse, kuid on rõhutatud, et riigisisises õiguses on vaja tagada avalik-õigusliku meedia rahastamise ja juhtimise sõltumatus ning avalike ülesannete määratlemine.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus SM/Rec (2012)⁵³ avalik-õigusliku meedia juhtimise kohta on rõhutatud liikmesriikide kohustust toetada kindlalt mis tahes asjakohasel platvormil tegutseva avalik-õigusliku meedia volitusi, rahastamist, toimetusalikku ja organisatsioonilist sõltumatust.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus SM/Rec (2022)⁵⁴ liikmesriikidele kvaliteetajakirjanduse soodsa keskkonna edendamise kohta digitaalajastul on rõhutatud, et riigid peaksid tagama avalik-õiguslikule meediale stabiilse ja piisava rahastamise, et nende toimetused ja institutsioonid oleksid sõltumatud, innovatsioonivõimelised ja kõrge kutsealase usaldusväärsuse tasemega ning neil oleks võimalik oma ülesandeid nõuetekohaselt täita ja pakkuda kvaliteetset ajakirjandust.

⁵³ Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4

⁵⁴ Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0

Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel SM/Rec (2022)11⁵⁵ avalik-õigusliku meedia sõltumatuse ja erapooletuse kohta on rõhutatud, et meedia ja kommunikatsiooni juhtimine peaks olema sõltumatu ja erapooletu, et vältida lubamatut mõju poliitika kujundamisele, diskrimineerivat kohtlemist ja võimsate rühmade, sealhulgas märkimisväärse poliitilise või majandusliku mõjuvõimuga rühmade eeliskohtlemist.

ERHS § 4 kohaselt on ERR-i eesmärk kaasa aidata PS-iga sätestatud Eesti riigi ülesannete täitmisele ning seejuures peavad ERHS § 4 punktide 5 ja 9 kohaselt ERR-i programmid, saated ja tegevus aitama kaasa demokraatliku riigikorralduse edendamisele ning tagama igaühele vabaks eneseteostuseks vajaliku informatsiooni saamise. ERR-i kui avalik-õigusliku ringhäälingu olemuslik eesmärk on pakkuda kõikidele ühiskonnaliikmetele (erinevatele sotsiaalsetele, rahvuslikele jms rühmadele) mitmekesist objektiivset teavet tasuta ja võimalikult kättesaadavalt. Et ERR saaks nimetatud ülesannet täita, peab ta seda tegema võimalikult laiapõhjaselt eri platvormidel ja selle ülesande täitmiseks peab olema piisav rahastus.

PS-i preambuli kohaselt on riigi kohustus tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade. PS § 6 on üks rahvusriigi põhimõtet väljendav PS-i norm, mille kaudu viib riik ellu preambulis nimetatud ülesannet tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.⁵⁶ PS §-st 6 tuleneb riigi kohustus tagada eesti keele igakülgne arenemine teadus- ja kultuurkeelena. Selleks on vaja, et eesti keelt kasutataks kõigil olulistel elualadel ja sellel oleks vajalikud väljendusvahendid⁵⁷, mistõttu on põhjendatud, et selle ülesande täitmiseks kasutatakse erinevaid meediaplatforme.

Demokraatia põhimõte on sätestatud PS §-s 1, mille kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Demokraatia toimimise eeldus on vabad valimised, ühinemisvabadus, võimude lahusus ja sõltumatu kohus, väljendusvabadus ja vaba ajakirjandus, inimõiguste ja vabaduste austamine, riigivõimu avalikkus ning poliitiline ja õiguslik vastutus. Duaalses meediasüsteemis toimivad era- ja avalik-õiguslik meedia tasakaalus, kusjuures vaba ja sõltumatu avalik-õigusliku meedia toimimise eeldus on piisav ja täitevvõimust sõltumatu rahastus ning poliitiliselt tasakaalustatud nõukogu.

PS § 3 kohaselt on õigusriigi põhimõte seotud seaduslikkuse põhimõttega, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning mille järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Seetõttu on igati asjakohane VTK-s kirjeldatud nelja peamise probleemi õigusloome tasandil lahendamine, mida toetavad VTK selles osas kirjeldatud Euroopa Liidu normid ja üldtunnustatud põhimõtted.

PS § 44 järgi on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Riik peab tagama, et teabele juurdepääs oleks üldse võimalik (nt raadio- ja televisioonilevi riigi kõigis piirkondades vms) ning et piiratud vabadusega ja puuetega inimestel oleks juurdepääs

⁵⁵ Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712

⁵⁶ Maruste, R., Turk, K. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.

<https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>

⁵⁷ Maruste, R., Turk, K. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.

<https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>

olulisemale informatsioonile.⁵⁸ Olulisemale informatsioonile juurdepääsu tagamisel ning suure hulga informatsiooni säilitamise ja levitamise võimes mängib olulist rolli tehnoloogia areng. Internetist on kujunenud informatsiooni jagamise ja selle tarbimise tähtsaim platvorm. PS § 44 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse riive võib seisneda nii üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile juurdepääsu takistamises kui ka avaliku võimu tegematajätmistes, näiteks mingisuguse olemuslikult üldiseks kasutamiseks mõeldud info avalikustamata jätmine, selliste sammude astumata jätmine, mis tagaks vähemalt teatud minimaalsel määral võimaluse üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile juurde pääseda.⁵⁹

Selles VTK-s käsitletud probleemid seonduvad ka PS §-s 14 sätestatud õigusega heale haldusele. Õigus heale haldusele on teisisõnu menetlus- ja korralduspõhiõigus, mis kohustab riiki aktiivselt tegusema põhiõiguste tagamisel ja muu hulgas looma õiguslikud raamid mistahes menetluse õige ja õiglase tulemuse saavutamiseks⁶⁰. Kuna Riigikohus on leidnud, et menetlus- ja korralduspõhiõiguse riive võib seisneda selles, et õigusakte ei suudeta uuele olukorrale kohandada⁶¹ (tehnoloogia areng), tuleb ERR-i tegevuse õiguspärasuse huvides seda kiiremas korras teha.

VI. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Avalike meediateenuste määratlus

Muudatuse eesmärk on kehtestada seaduse tasandil erinevatel platvormidel avalike meediateenuste ja -toodete loomise ja/või pakkumise ajakohane ülesanne, sest ERR-i tegelikku tegutsemispraktikat meediateenuste ja -toodete loomisel ning pakkimisel tehnoloogianeutraalselt ei ole avaliku teenusena ERHS-is ühemõtteliselt kirjeldatud. Seega on muudatus seotud ERR-i ülesandeid puudutava regulatsiooni ajakohastamise vajadusega.

Majanduslik mõju (mõju ettevõtleasele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – meediaettevõtted.

Eesti Meediaettevõtete Liidu kodulehel esitatud info kohaselt on neil 1. veebruari 2024. aasta seisuga liikmeid 19. Eestis tegutsevate meediaettevõtete täpset arvu ei ole võimalik öelda, sest selline ülevaade puudub. Muudatusest võivad olla mõjutatud üksikud suuremad meediaettevõtted, nagu Delfi Meedia AS ja AS Postimees Grupp.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

⁵⁸ Sama.

⁵⁹ Sama.

⁶⁰ Ernits, M. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 14 kamm 2.3.

⁶¹ Ernits, M. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 14 kamm 2.3.

Eesti Meediaettevõtete Liidu hinnangul piirab ERR-i pakutav tasuta veebisisu nende tasuliste teenuste tellijate arvu kasvu ja kahjustab majandustulemusi. Samas näitavad avalikud andmed, et erameedia digitellijate arv on järjest kasvanud.⁶² Erameedia soovib ERR-i sisupakkumiste piiramise abil veebis kasvatada enda väljaannete tasuliste tellimuste arvu. Tasuliste teenuste tulude suurenemise toel saaksid meediaettevõtted oma teenuseid ja pakutavat sisu senisest paremini arendada. Lootus, et tulud märkimisväärselt kasvavad, ei ole aga põhjendatud, sest meediauuringud näitavad, et enamik suurema sissetulekuga inimestest on juba erameedia väljaannete tellijad ning väiksema sissetulekuga inimesed ei pruugi piiratud rahaliste võimaluste tõttu ajakirjandusliku sisu eest maksma hakata.

Euroopa Liidu Kohus on öelnud, et kui seada üldist majandushuvi pakkuvate ringhäälinguteenuste määratlus programmide võrdleva analüüsi abil sõltuvusse kommertstelejaamade programmist, tähendaks see, et liikmesriikidelt võetaks pädevus avaliku teenuse määratlemiseks. Üldist majandushuvi pakkuvate ringhäälinguteenuste määratlus sõltuks sel juhul lõppkokkuvõttes kommertstelejaamadest ja nende otsusest teatud programme edastada või mitte. Liikmesriigid ei saa avaliku ringhäälinguteenuse määratlemisel sõltuda erakapitalil tegutsevate meediateenuste osutajate tegevusest.⁶³ Kohtu käsitlus toetab põhimõtet, et avaliku teenusena saab määratleda ka selliseid tegevusi, mille vastu on huvi erasektoril.

VTK-s pakutud lahendusega ei plaanita lisada ERR-ile uusi ülesandeid, vaid soovitakse ajakohastada olemasolevad. Kuna kavandatakse muudatused arvestavad juba ERR-i igapäevase praktikaga, on muudatusega kaasnev majanduslik mõju meediaettevõtetele ja selle mõju esinemise sagedus eeldatavalt väike. ERR pakub tehnoloogianeutraalseid teenuseid ka praegu ning majanduses tervikuna on seetõttu muudatusega kaasnev mõju pea olematu. Ebasoovitava mõju riski muudatusega ei kaasne.

Sotsiaalne mõju (mõju võrdsetele võimalustele ja inimeste õigustele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond.

Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuari 2024. aasta seisuga Eestis 1 366 491 inimest.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

ERHS § 4 lõike 1 punkti 3 kohaselt on ERR-i avalik ülesanne aidata kaasa Eesti ühiskonna sotsiaalse sidususe kasvule ja seetõttu peab ERR jõudma kõigi ühiskonnarühmadeni. Kõik Eesti ühiskonnarühmad aga ei tarbi meediat lineaarsetest kanalitest. Seega on vaja kasutada mittelineaarseid kanaleid, et jõuda kõigi ühiskonnarühmadeni ning rahuldada ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi.

Seaduse ajakohastamisega tagatakse Eesti inimestele õiguskindlus ja -selgus, et nad saavad avaliku meediateenuse sisu platvormiülelt. Sellega suurendatakse elanikkonna võimalust avalikust meediateenusest osa saada. Üldine informeeritus kasvab ja pluralism tugevneb – Eesti informatsioon on üks oluline hääli juures. Eriti puudutab see majanduslikult vähem kindlustatud elanikkonda, sest nende võimalused erameedia tasulisi teenuseid tellida on piiratud, ning

⁶² <https://www.err.ee/1609129625/ekspress-grupi-digitellimuste-hulk-jatkab-kiiret-kasvu>
<https://majandus.postimees.ee/7886419/postimees-grupi-tulud-kasvasid-uhiksa-protsent>

⁶³ Kohtuasi T-309/04, TV 2/Danmark, p 123. Vt. joonealune viide 3.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66952&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst%20&dir=&occ=first&part=1&cid=11994038>.

nooremad elanikkonda, kes ei jälgi televisiooni ega raadiot ning kes kasutavad peamiselt veebi- ja muid uutel tehnoloogiatel põhinevaid informatsiooni- ja sisuteenuseid.

Eesti elanikkonnal on eri meediaplattformide kaudu võimalus olla kursis nii Eestis kui ka maailmas toimuvaga. Ei ole kahtlust, et vaba informatsiooni edastamine nii Eestis kui ka kogu maailmas toimuvast teenib ühiskonna demokraatlikke vajadusi, sest mida informeeritum on elanik, seda teadlikum on ta riigi tegevusest ja seda enam on ta kaasatud ühiskondlikesse demokraatlikesse protsessidesse.

Lahendus on kooskõlas PS §-ga 44, mille kohaselt on igaühel õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Muudatuse tulemusel tagatakse eri ühiskonnarühmadesse kuuluvatele inimestele õiguskindlus, et nad pääsevad ka tulevikus ligi ERR-i loodud ja edastatud meediasisule ning pakutavatele meediateenustele, sealhulgas teabele, mis aitab kaasa inimeste informeerimisele ja neile mõeldud kommunikatsiooni tõhustamisele.

Avalike meediateenuste määratlemise muudatusega kaasneva sotsiaalse mõju ulatus ja esinemise sagedus on eeldatavasti väike, sest ERHS-is laialt määratletud avalikku teenust pakub ERR eri platvormidel ka praegu. Ebasoovitavat sotsiaalset mõju avalike meediateenuste täpsema määratlemisega seaduse tasandil ei kaasne.

Mõju riigivalitsemisele (mõju riigieelarvele ja keskvalitsuse korraldusele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – ERR, Kultuuriministeerium (edaspidi KUM), Rahandusministeerium (edaspidi RAM).

Lahendus mõjutab ERR-i, KUM-i (valdkonna eest vastutava ministeeriumina) ja RAM-i (riigiabi valdkonna eest vastutava ministeeriumina). Sihtrühm on muudatuse puhul väike, sest puudutab vähesel määral KUM-i ja RAM-i teenistujaid ning ERR-i töötajaid (kokku umbes seitset inimest) ja nende töökoormust.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Erameedia heidab ERR-ile ette erarahastusel tegutsevate veebi-väljaannetega samaväärse ajakirjandusliku sisu pakkumist internetis. Eesti riigile heidab erameedia ette ERR-ile siseturuga kokkusobimatu riigiabi andmist ehk rahastamise kaudu põhjendamatult majandusliku eelise loomist. Eesti Meediaettevõtete Liit esitas 2020. aastal Euroopa Komisjonile vastavasisulise kaebuse, milles väidetakse, et vaidlustatud tegevused ei saa olla käsitletavad avaliku teenusena ning isegi kui saaksid, siis ei ole need piisavalt selgelt ERHS-is määratletud.

Lahendus mõjutab ERR-i, KUM-i ja RAM-i töökoormust ning sel võib olla vähenenud mõju riigieelarvele, sest ühene regulatsioon, mis puudutab ERR-i tegevust tehnoloogianeutraalsena, välistab ERHS-i erinevaid tõlgendusi ning vähendab seeläbi vaidlusi. Näiteks on Euroopa Komisjon viidanud kaebuse kohta mitmel korral palunud Eesti asjakohastel asutustel (KUM ja RAM) selgitused anda. Need asutused küsivad lisateavet teiste hulgas ERR-ilt. Selgituste andmiseks tuleb teha õiguslikke analüüse ja uuringuid. Nimetatud tegevusega kaasneb töökoormus ja kulu.

Kuigi lahendus on oluline õiguskindluse ja -selguse loomiseks, on muudatuse mõju ulatus ja selle esinemise sagedus pigem väike, sest ei puuduta suurt sihtrühma. Ebasoovitava mõju riski muudatusega ei kaasne.

Uute avalike meediateenuste mõju hindamise regulatsiooni puudumine

Muudatuse eesmärk on luua seaduse tasandil regulatsioon uute avalike meediateenuste mõju hindamiseks ja määrata meediaregulaator, kes mõju hindab.

Majanduslik mõju (mõju ettevõtluks, mõju halduskoormusele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – meediaettevõtted ning kultuuri- ja loomesektor.

Eesti Meediaettevõtete Liidu kodulehel esitatud info kohaselt on neil 1. veebruari 2024. aasta seisuga liikmeid 19. Eestis tegutsevate meediaettevõtete täpset arvu ei ole võimalik öelda, sest selline ülevaade puudub. Muudatusest võivad olla mõjutatud üksikud suuremad meediaettevõtted, nagu Delfi Meedia AS ja AS Postimees Grupp. Kultuuri- ja loomesektori esindusorganisatsioonide on üle 12 ning nendes tegutseb umbkaudu 6000 liiget⁶⁴.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelkus olulisuse kohta

Muudatusest on mõjutatud erameediaettevõtted kauplemistingimuste ja konkurentsi eraalgatuste kaudu. Lahendus võib mõjutada konkurentsi sel määral, et ka erakapitalil tegutsevatel meediateenuste osutajatel võib olla huvi pakkuda ERR-i plaanitava teenusega sarnast teenust. Kuigi lahendus ei piira erameedia teenusepakkujate tegevust, võib uue meediateenuse mõju hindamise tulemus mingil määral mõjutada erasektori toote või teenuse nõudlust ja pakkumist.

Lahendusega võib kaasneda otsene rahaline kulu uue meediateenuse mõju hindamise tellijale. Kuna mõju võimalik avaldumine sõltub peamiselt sellest, milline lahendus otsustatakse mõju hindamiseks valida (kes saab õiguse testi tegemist taotleda ja mis tingimustel), saab praeguses etapis ainult oletada, kas ja milline rahaline kulu testi tellijale võiks tekkida.

Muudatus mõjutab positiivselt näiteks järgmiste organisatsioonide liikmed: Eesti Autorite Ühing, Eesti Esitajate Liit, Eesti Fonogrammitootjate Ühing, Eesti Audiovisuaalautorite Liit, Eesti Näitlejate Liit ja Eesti Filmi Esmasalvestuse Tootjate Ühing. Iga uus teenus, millega ERR turule tuleb, mõjutab potentsiaalselt ka kultuuri- ja loomesektorit. ERR-i ülesanne on luua ja pakkuda kõigile ühiskonnarühmadele informatsioonilist, hariduslikku ja meelelahutuslikku meediasisu. Tellides uut toodangut, populariseerides eri kultuurivaldkondi ja olles kultuuri arengut toetav platvorm, pakub ERR avalikku teenust ja loob avalikku väärtust, millel on oluline mõju kogu kultuuri- ja loomesektorile. Näiteks toodab ERR kvaliteetseid kodumaiseid draamasarju, kus saavad tööd autorid, näitlejad ja paljud teised loomesektori töötajad. Salvastades ja edastades laiale avalikkusele etendusi ja kontserte, propageerib ERR etenduskunste ning loob võimalusi interpretidele ja autoritele autoritasu maksmiseks. Sellise sõltumatu meediaregulaatori määramisega, kelle ülesanne on muu hulgas jälgida, et ERR-i pakutavad uued meediateenused teenivad ühiskonna demokraatlike, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi, tagatakse konkurentsimoonutust välistavate teenuse pakkumine ning uute teenuste turule tulekuga kindlasti mõju kultuuri- ja loomesektori konkurentstile, sissetulekutele ning uute tulijate turule pääsemisele.

⁶⁴ [file:///kul.sise/kulm/users\\$/kadri.kilvet/Downloads/Uuringu%20l%C3%B5pparuanne.pdf](file:///kul.sise/kulm/users$/kadri.kilvet/Downloads/Uuringu%20l%C3%B5pparuanne.pdf)

Mõju ulatus ja esinemise sagedus sihtrühmale on tõenäoliselt pigem väike, sest regulatsioon puudutab uusi meediateenuseid ega puuduta olemasolevate teenuste tehnoloogianeutraalset pakkumist. Seetõttu pole teada, kas mõju võiks esineda kord viie, kümne või kahekümne aasta jooksul.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk erasektori meediateenuste osutajatele on samuti väike, sest muudatusega kaasneva ülesande kaudu saab vältida seda, et avalik-õiguslik meedia toob turule põhjendamatuid uusi teenuseid ning moonutab seeläbi konkurentsi ja kaubandust. Lahendus küll mõjutab meediasektori konkurentsiolukorda, kuid ei takista, piira ega moonuta konkurentsi ettevõtete vahel. Uue meediateenuse mõju hindamise ehk testi tellimine, läbiviimine ja otsuse tegemine on haldusmenetlus, mistõttu isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, saab esitada vaide või kaebuse kohtusse. Võimalus läbida aus ja tõhus vaidlustus- ja kohtumenetlus loob omakorda õigusselguse ning välistab konkurentsimoonutused.

Ebasoovitav mõju võib kaasneda juhul, kui uute avalike meediateenuste mõju analüüsi tegemise ülesanne antakse ERR-i nõukogule ning erasektor vaidlustab iga kord ERR-i nõukogu otsused, sest ei pea ERR-i nõukogu testi tegemisel sõltumatuks.

Ebasoovitava mõju risk võib kaasneda ka kultuuri- ja loomesektorile, kui uute meediateenuste mõju hindamise protsess hakkab takistama avalik-õigusliku meedia innovatsiooni, esiteks protsessi ajalise kestuse, kalliduse ja keerukuse tõttu ning teiseks selle kaudu, et hindamine võib vähendada ERR-i initsiatiivi uute meediateenuste väljatöötamisel. Uued teenused aitavad aga kaasa kultuuri- ja loomesektori elujõulisusele.

Sotsiaalne mõju (mõju tööturule ja inimeste heaolule)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond.

Eesti elanikkonda puudutab lahendus läbi võimaliku tööhõive ning Eesti elanikkond on ka ERR-i teenuste tarbijatena kaudne sihtrühm, sest neid puudutab uute meediateenuste mõju hindamise tulemus. Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuari 2024. aasta seisuga Eestis 1 366 491 inimest.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Kavandatava regulatsiooni kohaselt hakkab uute avalike meediateenuste mõju hindama eelistatavalt TTJA. Lahendusel võib olla mõju tööturule, kui TTJA arvates on ülesande täitmiseks vaja tööle võtta uusi täis- või osakoormusega ametnikke. Mõju tööturule esineb ka sellisel juhul, kui lepitakse kokku, et TTJA tellib mõju hindamise teenusena erasektorilt.

Teise valikuna hakkab kavandatava regulatsiooni kohaselt uute avalike meediateenuste mõju hindama ERR-i nõukogu. ERR-i nõukogu eeldatavalt mõju ise ei hinda, vaid tellib selle teenusena erasektorilt. Seega esineb ka selle lahenduse puhul teatud mõju tööturule.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on tõenäoliselt pigem väike, sest regulatsioon puudutab uusi meediateenuseid ega puuduta olemasolevate teenuste tehnoloogianeutraalset pakkumist. Seetõttu pole ka teada, kas mõju võiks esineda kord viie, kümne või kahekümne aasta jooksul.

Ebasoovitava mõju risk võib kaasneda vähesel määral Eesti elanike heaolule juhul, kui uute meediateenuste mõju hindamise protsess hakkab takistama avalik-õigusliku meedia

innovatsiooni, esiteks protsessi ajalise kestuse, kalliduse ja keerukuse tõttu ning teiseks selle kaudu, et hindamine võib vähendada ERR-i initsiatiivi uute meediateenuste väljatöötamisel. Teised meediaettevõtted võivad pakutavad ideed või lahendused nii-öelda kaaperdada ning ka seetõttu võib meediateenuste areng ja kvaliteet pidurduda. Võib juhtuda, et mõju hindamise ajal avaldab mõni erameediaettevõtte ise soovi ERR-i kavandatav uus meediateenus turule tuua ja ERR-ile asjakohast luba ei anta. Samas võib hiljem selguda, et eraettevõtte teenust siiski pakkuma ei hakka, ning avalikkus jääb uuenduslikust lahendusest ilma.

Mõju riigivalitsemisele (mõju riigieelarvele ja keskvalitsuse korraldusele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – TTJA, ERR, KUM ja/või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM).

Lahendus puudutab TTJA-d, kui uute meediateenuste mõju hindamise ülesanne antakse neile, ja ERR-i, kui ülesanne antakse neile. Lahendus võib puudutada ka KUM-i või MKM-i uute avalike meediateenuste mõju hindamise tingimuste ja metoodika väljatöötamise ja kehtestamise kaudu. Sihtrühm on väike, sest teema puudutab üksikuid ametnikke ja töötajaid.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kui TTJA-le pannakse kohustus hinnata uute avalike teenuste mõju, kaasneb ülesande täitmisega teatud ulatuses töökoormus sh tõenäoliselt aja- ja tööjõukulu ehk mõju riigieelarvele. Kulude suurus oleneb uute teenuste turule tulemise ning sellise hindamise sagedusest ja mahust. Kulude suurus oleneb sellest, kas TTJA hindab mõju ise või tellib teenuse erasektorilt. Mõlemal juhul kaasneb testi tegemisega mõju riigieelarvele. Testi maksumust on praegu raske hinnata. See oleneb sellest, millise metoodika alusel hindamine toimub, ning testi detailsus ja sellega seotud analüüsi mahukus oleneb ka uue teenuse sisust. Näiteks tellis KUM 2019. aastal meediapoliitika olukorra ja arengusuundade uuringu, mis maksis 30 000 eurot.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on pigem väike, sest regulatsioon puudutab uusi meediateenuseid ega puuduta olemasolevate teenuste tehnoloogianeutraalset pakkumist. Ei ole tõenäoline, et kõnealuse ülesande täitmiseks võetakse täistööajaga teenistusse uus/uued ametnik(ud), sest pole teada, kas mõju esineb kord viie, kümne või kahekümne aasta jooksul. TTJA-le kaasnevad kulud võidakse katta KUM-i eelarvest, kui nii kokku lepitakse. TTJA töökorraldust ja ametnike koormust võib osaliselt suurendada ka panustamine detailsemate tingimuste ja metoodika väljatöötamisse, kuid selle mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike, sest tegemist on ühekordse mõjuga.

Muudatused mõjutavad ERR-i, kui uute avalike teenuste mõju hindamise kohustus antakse ERR-i nõukogule. Ülesande täitmisega võib kaasneda töökoormus (taotluste menetlemine, otsuse tegemine jne) ning kaudne mõju riigieelarvele, mis on seotud analüüsi tellimisega erasektorilt. Kaudne mõju seetõttu, et kui ERR-i rahastamise alust muudetakse ja rakendatakse VTK-s pakutud lahendust, siis otsest mõju riigieelarvele muudatusega ei kaasne. ERR-ile eraldatava kalendriaasta toetuse suurus on kindlaks määratud valemiga ning selle valemi järgi kindlaks määratud eelarve raames peab ERR oma tegevust ja kulusid planeerima. Mõju ulatus ja esinemise sagedus on tõenäoliselt pigem väike, sest regulatsioon puudutab uusi meediateenuseid ega puuduta olemasolevate teenuste tehnoloogianeutraalset pakkumist.

Muudatused võivad mõjutada ka KUM-i või MKM-i. Plaanitud lahenduse kohaselt nimetatakse seaduses (MeeTS või ERHS) üldised mõju hindamise kriteeriumid ning detailsemate tingimuste ja metoodika kehtestamise volitus antakse Vabariigi Valitsuse määrusega või

valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Asjaomase õigusakti väljatöötamisega, sealhulgas hindamismetoodika väljatöötamisega kaasneb mõju valitsusasutuste ülesannetele. Valitud lahendus oleneb sellest, kes määratakse mõju hindajaks. TTJA kuulub MKM-i valitsemisalasse ja ERR KUM-i valitsemisalasse. Tõenäoliselt tuleb tingimuste ja metoodika väljatöötamisse panustada mõlemal valitsusasutusel. Seetõttu esineb mõju töökorraldusele ja ametnike koormusele, kuid selle mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike.

Ebasoovitav mõju võiks ilmnedagi juhul, kui kehtestatakse regulatsioon, mis praktikasse tegelikult ei sobi ja mida on hindajal raske järgida. Muudatuste ettevalmistajad püüavad seda igati vältida ning jõuda kaasamise abil toimiva lahenduseni. Seetõttu on ebasoovitava mõju risk väike.

Kultuuriline mõju (mõju ajakirjandusele ja meediale)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond.

Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuari 2024. aasta seisuga Eestis 1 366 491 inimest.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Meediateenused, mida ERR pakub, peavad teenima muu hulgas kultuurilisi vajadusi. Lahendus mõjutab ERR-i pakutavate teenuste tarbijaid, kuna testi tulemus võib piirata meediateenuste arengut ja uuenduslike lahenduste abil info kättesaadavust, esiteks protsessi ajalise kestuse, kalliduse ja keerukuse tõttu ning teiseks selle kaudu, et hindamine võib vähendada ERR-i initsiatiivi uute meediateenuste väljatöötamisel. Teised meediaettevõtted võivad pakutavad ideed või lahendused nii-öelda kaaperdada ning ka seetõttu võib meediateenuste areng ja kvaliteet pidurduda. Võib juhtuda, et mõju hindamise raames avaldab mõni erameediaettevõtte ise soovi ERR-i kavandatav uus meediateenus turule tuua ning ERR-ile asjakohast luba ei anta. Kui eraettevõtte teenust ise siiski pakkuma ei hakka, jääb avalikkus uuenduslikust lahendusest ilma.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on ilmselt väike, sest pole teada, kas mõju esineb kord viie, kümne või kahekümne aasta jooksul ning muudatuste ettevalmistajad püüavad jõuda kaasamise abil toimiva lahenduseni. Samas on seda keeruline hinnata, sest erinevalt Soomest ei ole paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides meediateenuste mõju hindamist rakendatud ning pole ka palju praktikat, millele tugineda.

Finantseerimine

Finantseerimismudel

Muudatuse sisuks on rahastamismudel, kus ERR-ile kalendriaastaks eraldatav summa on protsendina võrdeline toetuse kavandatavale kasutusaastale üle-eelneval kalendriaastal riigieelarvesse laekunud aktsiisimaksuga ja residendist füüsiliselt isikult laekunud tulumaksuga või protsendiga sisemajanduse koguproduktist.

Mõju riigivalitsemisele (mõju keskvalitsuse korraldusele ja riigieelarvele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – KUM, RAM ja ERR.

Lahendus puudutab ERR-i, KUM-i ja RAM-i. Valitsusasutuste sihtrühm on väike ja see teema puudutab üksikuid ametnikke.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

ERR-ile riigiabi andmist on Eesti riik ja Euroopa Komisjon lugenud olemasolevaks abiks nõukogu määruse (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks, artikli 1 punkti b alapunkti i kohaselt.⁶⁵ Olemasolev abi on igasugune abi, mis oli liikmesriikides enne asutamislepingu jõustumist olemas. Eesti puhul peetakse olemasolevaks abiks meetmeid, mis on jõustatud enne 10. detsembrist 1994.

Olemasolev abi ei muutu tervikuna uueks abiks, kui hilisemad muudatused mõjutavad esialgse meetme tegelikku sisu (eelise laadi või rahastamisallikat, abi eesmärki, abisaajaid või abisaajate tegevuste ulatust). Finantseerimismudeli muutmine võib kaasa tuua olemasoleva abi muutumise uueks abiks. Asjakohase analüüsi teevad KUM-i ja RAM-i teenistujad.

Kui analüüsi käigus jõutakse järeldusele, et ERHS-i muudatuste tõttu tuleb kogu abikava lugeda uueks abiks, peab uue abi andmise plaanidest teavitama Euroopa Komisjoni. Kui komisjoni määrust (EL) nr 651/2014 ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks⁶⁶, kohaldada ei saa, tuleb riigiabi loa taotlus komisjonile esitada enne riigiabi andmise otsuse tegemist. Abi andmise otsuseks loetakse riigi otsust, millega abi saajal tekib õigus või õigustatud ootus abi saada (praegusel juhul ERR-i eelarve kinnitamine Riigikogus). Abi ei saa kehtestada (anda) enne, kui komisjon on teinud või kui loetakse, et ta on teinud, abi andmiseks lubava otsuse. Seega ei saa muudatust rakendada hakata enne, kui selleks on olemas Euroopa Komisjoni positiivne otsus. Seega toob lahendus kaasa mõju valitsusasutuste ülesannetele (riigiabi loa taotluse tegemine), kuid mõju avaldumise sagedus ja ulatus on väike, sest tegemist on ühekordsete ülesannetega, mida igal eelarveaastal uuesti täitma ei pea.

Kui ERR-i finantseerimine seotakse VTK-s pakutud finantseerimisaluse muutmise lahendusega, mis omakorda seotakse VTK-s pakutud teistest sihtotstarbelistest projektitoetustest loobumise lahendusega, kaasneb kaudne mõju riigieelarvele ulatuses, milles projektitoetustest loobutakse. Kaudne mõju seetõttu, et ka sihtotstarbeliste toetuste puhul on tegemist avaliku rahaga. Aastatel 2021, 2022 ja 2023 on selliste toetuste maht olnud ligikaudu kaks kuni kolm miljonit eurot aastas (koos vahenditega, mis on saadud osalemise kaudu avalikes hangetes ja taotlusvoorudes).

Lahendus mõjutab positiivselt ERR-i rahastust, korraldust ning tegevuse ja protsesside läbipaistvust, mille suhtes on korduvalt olnud kriitiline ka Riigikontroll. Pakutud lahendus võimaldaks seda takistusteta järgida ja tooks oodatud selguse avaliku raha kasutamisse. ERR-ile tagab lahendus täitevvõimust sõltumatu ja läbipaistva rahastuse ning valemi, mille alusel etteulatuvalt oma tegevus planeerida. Otseselt pakutud lahendus riigieelarvet ei mõjuta, sest lahendus ei eelda ERR-i eelarve suurenemist või vähenemist. Lahenduses pakutud protsent arvestab ERR-i eelarve praegust suurust.

⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1589>

⁶⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_187_R_0001&from=EN

Ebasoovitavat mõju muudatusega eeldatavalt ei kaasne. See võib ilmned ainult juhul, kui valemil abil ERR-ile eraldatav riigieelarveline toetus peaks mõnel aastal nii palju vähenema, et ERR ei saa kõiki ERHS-iga sätestatud ülesandeid varasemate aastatega võrreldavas mahus täita. See aga ei tähenda, et ERR ei tee tegevusi, mis on ERHS-is ette nähtud, vaid tähendab, et ta peab oma tegevusi selliselt planeerima ja prioriseerima, et saaks kõiki talle seadusega pandud ülesandeid võimalikult hästi täita.

Ülemäärase hüvitamise risk

Muudatusega on plaanis täpsustada sihtotstarbeliste projektitoetuste lubatavust, sihtotstarvet ja projektitoetuste avalikustamisega seonduvat.

Majanduslik mõju (mõju ettevõtlusele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – meediaettevõtted.

Eesti Meediaettevõtete Liidu kodulehel esitatud info kohaselt on neil 1. veebruari 2024. aasta seisuga liikmeid 19. Eestis tegutsevate meediaettevõtete täpset arvu ei ole võimalik öelda, sest selline ülevaade puudub. Muudatusest võivad olla mõjutatud üksikud suuremad meediaettevõtted, nagu Delfi Meedia AS ja AS Postimees Grupp.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Lahendus võib mõjutada konkurentsiolekorda meediaturul positiivselt, sest lahenduse kaudu vältitakse konkurentsitingimusi kahjustavate toodete või teenuste turule toomist. Lahendusega, kus piiratakse nende sihtotstarbeliste projektitoetuste lubatavust, mis ei ole saadud riigihangete seaduse alusel hangetes osalemise või avalikes taotlusvoorudes osalemise kaudu, suurendatakse erameedia teenusepakkujate võimalusi toota ja edastada avaliku sektori tellitavaid saateid.

Ebasoovitava mõju risk võib muudatusega kaasneda juhul, kui erasektor ei ole huvitatud samasisulise teenuse pakkumisest. Samas on see risk väike, sest ERR-ile jääb võimalus osaleda avalikes hangetes ja taotlusvoorudes. Võib eeldada, et ERR märkab ühiskonna jaoks olulisi teemasid, ilma et avalik sektor peaks neile nii-öelda tellimuse esitama.

Sotsiaalne mõju (mõju inimeste heale)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond.

Lahendus puudutab Eesti elanikkonda ERR-i teenuste tarbijatena. Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuari 2024. aasta seisuga Eestis 1 366 491 inimest.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Lahendusega soovitakse saavutada see, et ERR-i rahastamine on sihtotstarbeliste projektitoetuste lubatavuse aspektist läbipaistev. Pakutud lahendus tooks oodatud selguse avaliku raha kasutamisse. Vähemalt kaudselt on riigieelarveliste vahendite kasutamisest huvitatud kõik Eesti inimesed.

Ebasoovitava mõju risk võib kaasneda inimeste heaolule juhul, kui regulatsiooniga kehtestatud piirangute tulemusel peaks vähenema ERR-i pakutavate teenuste maht ning mõni oluline avalikke huvisid teeniv teema jääks kajastamata.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike, sest ei ole alust arvata, et ERR ilma avaliku sektori tellimust saamata ei märkaks ühiskonna jaoks olulisi teemasid ja neid omal initsiatiivil ei käsitleks. Samuti on võimalik seada erasektori teenusepakkujatele avalikest vahenditest toetuse eraldamisel kohustus teha teenus tasuta kättesaadavaks.

Mõju riigivalitsemisele (mõju keskvalitsuse korraldusele ja riigieelarvele ning kohaliku omavalitsuse korraldusele ja finantseerimisele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – avalik sektor ja ERR.

Lahendus puudutab neid avaliku sektori asutusi (paarkümmend aastat), kes tellivad ERR-ilt valdkondlike saadete tootmist ja edastamist, et teenida konkreetse valdkonna jaoks olulisi avalikke huvisid.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Lahendus puudutab otseselt ERR-i tegevuse ja protsesside läbipaistvust ning seega ERR-i korraldust. Lahendusel võib olla mõju ERR-i eelarvele (viimase kahe aasta näitel oli sihtotstarbeliste projektitoetuste maht ligikaudu 2–3 miljonit eurot kalendriaastas). Et vältida ülemäärast hüvitamist, piiratakse nende sihtotstarbeliste projektitoetuste lubatavust, mis ei ole saadud riigihangete seaduse alusel hangetes osalemise või avalikes taotlusvoorudes osalemise kaudu.

Mõju ERR-i eelarvele ja pakutavatele teenustele on eeldatavalt väike, kui eelarve seotakse VTK-s esitatud finantseerimisaluse muutmise lahendusega. VTK-s pakutud rahastamismudel sisaldub juba ka ülemäärase hüvitamise vältimise komponent. Ette antud valemi abil on ERR-il võimalik oma tegevuse mahtu ja kulusid etteulatavalt planeerida ja avalikult sektorilt täiendavate sihtotstarbeliste projektitoetuste vastuvõtmisest loobuda. Lahendus maandab ülemäärase hüvitamise riski.

Lahendusel võib olla mõju riigieelarve ja kohaliku omavalitsuse eelarve tuludele. Positiivne mõju riigieelarvele võib kaasneda näiteks erasektori konkurentsivõime suurenemisega, kui asjakohased teenused tellitakse erasektorilt. Mõju riigieelarvele ja kohaliku omavalitsuse tuludele võib väljenduda ka juhul, kui ERR-is piiratakse nende sihtotstarbeliste projektitoetuste lubatavust, mis ei ole saadud riigihangete seaduse alusel hangetes osalemise või avalikes taotlusvoorudes osalemise kaudu. Mõju on eeldatavalt marginaalne, sest sellisel juhul tellib avalik sektor teenuseid tõenäoliselt mujalt, mitte ei jäta neid tellimata.

Lahendusel võib olla mõju ka avalikule sektorile ehk toetuse andjatele ja vähesel määral nende korraldusele. Kasvada võib avalike hangete või avalike taotlusvoorude korraldamise ja läbiviimisega kaasnev töökoormus. Mõju avalikule sektorile võib väljenduda ka selles, et olulised teemakäsitlused liiguvad ERR-ist muudesse kanalitesse, mistõttu potentsiaalne auditoorium väheneb. Selle vältimiseks otsitakse tõenäoliselt lisavõimalusi, mis võib kaasa tuua täiendava rahalise mõju.

Positiivne mõju esineb sihtrühmale õigusselguse kujul. Kaasneda võib aga ka negatiivne mõju, mis on seotud sellega, et mõni oluline avalikke huviseid teeniv teema jääb üldsusele vabalt ja tasuta kasutamiseks mõeldud kanalite kaudu kajastamata. Risk on minimaalne, sest ka erasektori teenusepakkujatele saab avalik sektor toetuse andmisel seada nõude, et teenus tuleb teha üldsusele tasuta kättesaadavaks.

Kui ERR-i finantseerimine seotakse VTK-s pakutud finantseerimisaluse lahendusega, mis omakorda seotakse VTK-s pakutud lahendusega, et teistest avalikest sihtotstarbelistest projektitoetustest loobutakse, kaasneb lahendusega kaudne mõju riigieelarvele selles ulatuses, milles projektitoetustest loobutakse. Aastatel 2022 ja 2023 on selliste toetuste maht olnud ligi kolm miljonit eurot aastas. Kuna sihtotstarbeliste projektitoetuste näol on tegemist samuti avaliku rahaga, otsest mõju riigieelarvele ei ole.

Tegemist on sihtrühma jaoks väga olulise muudatusega, kuid mõju ulatus ja esinemise sagedus keskvalitsuse korraldusele ja riigieelarvele ning kohaliku omavalitsuse korraldusele ja finantseerimisele on väike.

Juhtimine

Nõukogu koosseisu tasakaal ja selle liikmete valimise protsess

Muudatuse sisuks on põhimõtte, et tasakaalustatuse tagamiseks peab valdkonna tunnustatud asjatundjate arv olema igal ajahetkel vähemalt ühe liikme võrra suurem kui Riigikogus esindatud fraktsioonide arv ning valdkonna tunnustatud asjatundjad peavad olema valitud avaliku konkursi korras.

Mõju riigivalitsemisele (mõju riigieelarvele ja keskvalitsuse korraldusele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – ERR ja Riigikogu.

Lahendus puudutab ERR-i (599 töötajat) ja Riigikogu kultuurikomisjoni (30. jaanuari 2024. aasta seisuga on kultuurikomisjonis üheksa liiget ja seda komisjoni teenindab kolm ametnikku). Seega on muudatustest otseselt mõjutatud sihtrühma pigem väike.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

ERHS-is nõukogu moodustamise põhimõtete muutmine ja nõukogu liikmete valimise korra täpsustamine võivad mõjutada nii ERR-i kui ka Riigikogu kultuurikomisjoni töökoormust, et ERHS-is määratud kohustusi ja nõudeid täita.

ERR-ile võib kaasneda nõukogu liikmete arvu suurenemise võrra täiendav nõukogu tegevuskulu, sealhulgas nõukogu liikme tasu ning muu rahaline kulu nõukogu liikmele tööks vajalike tingimuste ja vahendite tagamiseks. Riigieelarve kuludele on mõju kaudne, sest ERHS § 20 kohaselt kaetakse nõukogu tegevuskulud ERR-i eelarvest. Kui eelarve seotakse VTK-s pakutud finantseerimisaluse lahendusega, on ERR-il võimalik oma tegevust ja kulusid selliselt etteulatavalt planeerida, et mõju riigieelarvele sellega ei kaasneks.

Riigikogu kultuurikomisjonile kohustuse panemine valida ERR-i nõukogusse valdkonna tunnustatud asjatundjad avaliku konkursi korras eeldatavalt lisakulusid kaasa ei too, sest sellist praktikat on rakendatud ka praegu.

Kavandatavad teised VTK-s pakutud nõukogu puudutavad muudatused töökoormusele ja riigieelarvele mõju ei avalda ning ka nimetatud muudatused arvestavad osaliselt juba väljakujunenud praktikaga, mistõttu saab oodatava mõju ulatust ning selle esinemise sagedust hinnata väikeseks. Majandusele tervikuna on mõju ulatus pea olematu. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike ja see on seotud ainult võimaliku mõningase halduskoormuse suurenemisega.

Kultuuriline mõju (ajakirjandus ja meedia)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – ERR.

Otseselt puudutab lahendus ERR-i ja selle 599 töötajat ning kaudselt kogu Eesti elanikkonda ehk avalikkust, kes kõik on vähemalt kaudselt huvitatud, et avalik-õigusliku meedia juhtorgan valitaks avalikult ja läbipaistvalt ning et see oleks tasakaalustatud. Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuari 2024. aasta seisuga Eestis 1 366 491 inimest.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Tasakaalustatud nõukogu toetab ERRi juhtimist, mille tulemusel luuakse paremad tingimused kogu organisatsiooni arenguks ja selle kaudu osutatakse Eesti elanikkonnale senisest veel kõrgetasemelisemat avalikku meediateenust.

Lahenduse mõju on kindlasti positiivne kvaliteetse pakutava meediateenuse kontekstis, kuid selle mõju ulatus ja sagedus pigem väike, sest avalikkus hindab ERRi pakutavat teenust juba praegu kõrgelt. Ebasoovitavat mõju lahendusega ei kaasne.

Mõju välissuhetele (mõju suhetele rahvusvaheliste organisatsioonidega)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti riik ja ERR.

Otseselt on muudatustest mõjutatud ERR mitme rahvusvahelise organisatsiooni liikmena ja kaudselt kogu Eesti riik.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

VTK-s esitatud viited Euroopa Liidu, sealhulgas Euroopa Nõukogu ja EBU seisukohtadele kinnitavad, et nimetatud organisatsioonid leiavad, et avalik-õigusliku meedia juhtorganite valimine peab olema avalik ja läbipaistev ning avalikkusele peab olema näha, kuidas juhtorganid valitakse, ning avalik-õigusliku meedia juhtimine peab olema sõltumatu ja erapooletu. Et neid tingimusi täita, ongi pakutud nõukogu liikmete valimiseks ja selle koosseisu tasakaalustamiseks lahendus.

Euroopa Liidu õiguskord on meie ühiskonna lahutamatu osa. Eesti, olles Euroopa Liidu liige, peab Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid arvestama. ERR, olles EBU liige, peab nende kehtestatud põhimõtetega arvestama.

Lahendusel on positiivne mõju rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangutele Eesti kohta. Lahendus mõjutab ka rahvusvahelises plaanis teiste riikide suhtumist Eestisse. Tegemist on Eesti riigi maine seisukohalt muudatustega, mille mõju tuleb pidada oluliseks, aga mille ulatus ja esinemise sagedus on pigem väike. Ebasoovitava mõju kaasnemist ei ole ette näha.

Peatoimetajate ja toimetuse juhtidega tähtajatute töölepingute sõlmimine

Muudatuse sisuks on luua regulatsioon, mis puudutab ERR-i programmide ja toimetuste juhtimist, sealhulgas kohustust valida peatoimetajad ja toimetuste juhid avaliku konkursi korras tähtajalise töölepinguga kuni viieks aastaks.

Sotsiaalne mõju (mõju tööturule)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – ERR.

Lahendus puudutab ERR-is töötavaid ning tulevasti peatoimetajaid ja toimetuste juhte (umbes 20 inimest).

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelkus olulisuse kohta

Lahendus mõjutab tööhõivet. ERR-ile kaasneb peatoimetajate ja toimetuse juhtide töölepingute tähtajaliseks muutmisega võimalus senisest paremini tagada, et nendele olulistele positsioonidele valitakse parimatest parimad. Iga viie aasta järel korraldatakse töökohale avalik konkurss, kus ka senine juht saab võimaluse kandideerida ja edu korral valituks osutada. Lahendusel on oluline positiivne mõju kogu ERR-i töötajaskonnale, kellele luuakse seeläbi uusi arengu- ja karjäärivõimalusi. Muudatusega soodustatakse järelkasvu loomist.

Peamine tähtajalise töölepingu negatiivne mõju võib avalduda valituks osutunud töötajale, kellel puudub kindlustunne tuleviku suhtes. Teadmatus, mis saab, kui tähtajaline tööleping lõpeb, võib mõjutada tema heaolu. Tähtajalise töölepinguga töötades suureneb risk, et peale tähtaja lõppu võib töötaja määramata ajaks töötuks jääda. Arvestades juhtpositsioonidel olevate töötajate pädevust, ei ole töötuks jäämine siiski eriti tõenäoline.

Lahendus on väga oluline, kuid mõju ulatus pigem väike ja mõju avaldumise sagedus eelduslikult iga viie aasta järel. Ebasoovitava mõju risk on väike, sest see puudutab ERR-is umbes 20 töötajat, kellest osa puhul võib tähtajalisel töölepingul olla hoopis positiivne mõju. Seega on muudatusest otseselt mõjutatud sihtrühm väike.

Kultuuriline mõju (mõju ajakirjandusele ja meediale)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond.

Lahendusega kaasneb mõju meediateenuste kvaliteedile. Seega puudutab lahendus kõiki Eesti inimesi, keda Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuari 2024. aasta seisuga Eestis 1 366 491.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelkus olulisuse kohta

Peatoimetaja ja toimetuse juhi töökohal töötaval inimesel on juhtiv roll programmi sisu valikul, selle kõrge kunstilise taseme ja mitmekülgsuse tagamisel ning seega kandev roll meediateenuste osutaja programmi loominguks kujundamisel ja suunamisel. Teisisõnu sõltub nimetatud töötajatest suurel määral ERR-i pakutava meediateenuse kvaliteet.

Kuna meediatarbimine laiemalt on üks inimese põhivajadustest, siis muudatusega antaksegi võimalus senisest paremini tagada, et nendele olulistele positsioonidele valitakse parimatest parimad, et need põhivajadused saaksid kvaliteetselt täidetud. Iga viie aasta järel korraldatakse töökohale avalik konkurss, kus ka senine juht saab võimaluse kandideerida ja edu korral valituks osutada. Uus süsteem annab võimaluse juhi tegevust korrapäraselt hinnata ja sellisel tegevusel on eeldatavalt oluline positiivne mõju meediateenuse kvaliteedile laiemalt.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike, sest avalikkus hindab ERR-i pakutavat meediasisu ja meediateenuseid juba kõrgelt. Ebasoovitavat mõju ei kaasne.

Mõju riigivalitsemisele (mõju riigieelarvele ja keskvalitsuse korraldusele)

Muudatustest mõjutatud sihtrühm – ERR.

Lahendus puudutab ERR-i. Seega on muudatustest otseselt mõjutatud sihtrühm väike.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelkus olulisuse kohta

Peatoimetajate ja toimetuste juhtide töösuhete täpsustamine ERHS-is ning ERR-ile kohustuse panemine valida peatoimetajad ja toimetuste juhid tähtajalise töölepinguga kuni viieks aastaks mõjutab ERR-i töökoormust ja toob kaasa täiendava tegevuskulu (avaliku konkursi korraldamise kulu).

Tähtajalise töölepingu sõlmimisega võivad kaasneda ka muud kulud. Näiteks töötaja koondamise korral ei piisa hüvitisest, mis on ette nähtud tähtajatu lepinguga töötajale (ühe kuu keskmine töötasu). Tööandja on TLS § 100 lõike 3 kohaselt kohustatud maksma tähtajalise lepinguga töötajale hüvitist ulatuses, mis vastab töötasule, mida töötajal oleks olnud õigus saada lepingu tähtaja saabumiseni.

Kui ERR-i eelarve seotakse VTK-s pakutud finantseerimisaluse lahendusega, siis ei kaasne muudatusega otsest mõju riigieelarvele. ERR-ile eraldatava toetuse suurus kalendriaastas on kindlaks määratud valemiga ning ERR peab oma tegevust ja kulusid planeerima selle valemi järgi kindlaks määratud eelarve raames.

Lahendus mõjutab positiivselt ERR-i pakutavaid avalikke teenuseid, sest peatoimetaja ja toimetuse juhi töökohal on kandev roll programmi sisu valikul, selle kujundamisel ja suunamisel. Loodav paindlik süsteem toetab ERR-i organisatsioonilist arengut ning seeläbi ilmneb mõju avalike teenuste pakkumisele.

Tähtajaliste töölepingute sõlmimise lahenduse mõju ulatus on töökoormuse ja tegevuskulude kasvu seisukohast väike, kuid avalike teenuste pakkumise vaatest oluline. Mõju esinemise sagedus on eelduslikult iga viie aasta järel ning ebasoovitava mõju kaasnemist ei ole ette näha.

Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele, rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud ning edasine mõju analüüs

Muudatused (era)ettevõtete ja kodanike halduskoormust ei suurendada. Muudatuste rakendamisega kaasnevad riigile uute meediateenuste mõju hindamise kulud, mille suurust ei ole võimalik praeguste teadmiste juures täpselt prognoosida. Tuginedes rahvusvahelisele kogemusele, võib uute meediateenuste mõju hindamise metoodika rakendamise ühekordseks kuluks olenevalt hinnatava meediateenuse keerukusest prognoosida umbes 50 000 eurot ühe teenuse hindamise kohta. Hinnatavate teenuste arv aastas sõltub otseselt ERR-i innovatsioonivõimekusest, mis omakorda sõltub ERR-i eelarvest. Põhjalikku mõjuanalüüsi praegu VTK-s esitatud analüüsi põhjal ei koostata.

VII. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris ja uut tervikseadust välja ei töötata. Uut ERHS-i tervikteksti ei ole vaja välja töötada, sest probleemide lahendamiseks piisab ERHS-i muutmisest ja täiendamisest. Kui uute meediateenuste turumõju hindamise ülesanne antakse TTJA-le, siis muudetakse MeeTS-i.

VTK esitatakse kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Välisministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Siseministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Kliimaministeeriumile.

VTK saadetakse arvamuse avaldamiseks Eesti Rahvusringhäälingule, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalveametile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Ringhäälingute Liidule, Eesti Meediaettevõtete Liidule, Tartu Ülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Eesti Ajakirjanike Liidule ning Eesti Autorite Ühingule.

VTK saadetakse teadmiseks Riigikogule.

Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg on 2025. aasta I kvartal ning õigusakt jõustub eeldatavalt 2026. aasta I kvartal.

Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed:

Kultuuriministeeriumi õigus- ja haldusosakonna õigusnõunik Kadri Kilvet (kadri.kilvet@kul.ee, 628 2224) ja kunstide osakonna meedianõunik Andres Jõesaar (andres.joesaar@kul.ee, 628 2338).