

Meediateenuste seaduse muutmise seaduse väljatöötamise kavatsus

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Eesti informuumi kaitse tugevdamine

Meediateenuste seadus (edaspidi ka *MeeTS*) vajab täiendamist, et tagada tõhusamad lahendused Eesti informuumi kaitseks sõjapropaganda, vihkamisele või vägivallale kihutamise või muul viisil riigi julgeoleku ohustamise eest.

Vaenule ja sõjalisele tegevusele õhutavate meediateenuste kättesaadavuse piiramine on oluline meede Eesti informuumi turvalisuse tagamiseks, sest sõjalise rünnaku ning rahvusvahelise õiguse põhimõtete eiramist õigustavate meediateenuste kättesaadavus Eesti territooriumil seab ohtu nii Eesti kui ka teiste riikide julgeoleku, ühiskonna turvalisuse ja avaliku korra. 2022. aastal alanud Venemaa Föderatsiooni sõjategevus Ukraina Vabariigis muutis märgatavalt ka Eestis edastatud meediateenuste sisu. Meediateenustes tuvastati sõjapropagandat, sh riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamist kahjustavat teavet. MeeTS sätestab meetme, et piirata meediateenuste edastamist, kui teenuses on rikutud MeeTS-i § 19 nõudeid, kahjustatud rahvastiku tervist, ühiskonna turvalisust, sh riigi julgeolekut ja riigikaitse tagamist, või kujutatud ühiskonna turvalisusele olulist ohtu. Praktikas on leitud, et meediateenuste seaduses kehtestatud meede ei ole olnud igal juhul piisav, et kahjulike meediateenuste tarbimist lõpetada. Arvestades, et vägivallale ja vihkamisele õhutava valetabe levik on siiani kõrge, tuleks tagada Eesti informuumi maksimaalne võimalik kaitse.

1.1. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi art 7a ülevõtmine

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv (edaspidi ka *AVMSD*¹)), et võtta arvesse muutuvat turuolukorda (ELT L 303, 28.11.2018, lk 69–92) (edaspidi ka *direktiiv*²), art 7a lubab liikmesriikidel võtta meetmed, et tagada üldist huvi pakkuvate audiovisuaalmeedia teenuste sobiv esiletoomine.

Vastava artikli ülevõtmine on jäetud liikmesriikide valida. Eesti otsustas 16.02.2022 vastuvõetud meediateenuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega direktiivi üle võttes, et ei pea vajalikuks kõnealust artiklit üle võtta.

Artikli ülevõtmisega oleks võimalik määrata üldist huvi kandvate programmide asetus näiteks telerit avades loetelu alguses ning elektroonilistes saatekavades ja veebitelevisioonis esile tõstetult.

Pärast 24.02.2022 alanud sõjalist rünnakut Ukraina vastu tuvastati mitmete Eestis edastatud programmide seas ootamatut sisulist muutust. Näiteks hakati muidu äriuudistele keskendunud programmis edastama sõjapropagandat ning Venemaa Föderatsiooni juhtivate isikute

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&qid=1571821523930&from=ET>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=ET>

üleskutseid sõja ja vägivalla toetamiseks. Arvestades praegust julgeolekuolukorda ning praktikas esinenud ootamatuid muutusi välisriikide meediakanalites, oleks sätte ülevõtmine mõistlik. See kindlustab, et esile tuuakse just kvaliteetmeedia kanaleid, mitte näiteks kanaleid, mille taasedastamise piiramiseks ei ole küll piisavat alust, kuid mis siiski võivad vaatajate meelsust Eesti riigi ja Euroopa Liidu suhtes negatiivselt mõjutada ning seeläbi meie ühiskonda lõhestada.

1.2. Teleprogrammide taasedastamise litsentseerimine

Praegu ei ole Eestis vaja teatada ega saada luba telekanalite taasedastamiseks, millele audiovisuaalmeedia teenuse osutamiseks on luba väljastatud Euroopa Liidus või kolmandas riigis. See tähendab, et sideettevõtja võib ilma Eesti pädeva asutuse eelneva nõusolekuta hakata taasedastama mistahes teleprogrammi, sh näiteks Vene Föderatsioonis loa saanud programmi. Telekanal ei pruugi aga sobida riigi informuumi, võides ohustada julgeolekut.

Informatsiooni kiire leviku puhul tuleb arvestada, et telekanaleid ei kasutata tänapäeval üksnes vaba meedia edastamiseks, vaid mõnel juhul ka infosõja elemendina sihipäraseks mõjutustegevuseks. Mõjutustegevus algab tihtipeale märkamatu ja üksikute vaenulike narratiivide ja desinformatsiooniga, mida on kanalite monitooringuga keeruline märgata. Seetõttu võib olla vajalik kanalite sobivust enne hinnata, et vältida Eesti julgeolekut ohustavate rühmituste ja agressiooniriikidega tihedalt seotud kanalite riigis edastamist.

1.3. Meediateenuse taasedastamise keelu laiendamine majutusettevõtetele jm kohtadele, mis on üldsusele avatud

Meediateenuste seaduse § 51 võimaldab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil (edaspidi ka *TTJA*) teha ettekirjutus audiovisuaalmeedia teenuse taasedastajale taasedastamise lõpetamiseks, kui teenuses on rikutud MeeTS-i § 19 nõudeid, kahjustatud rahvastiku tervist ning ühiskonna turvalisust, sh riigi julgeolekut ja riigikaitse tagamist, või kujutatud ühiskonna turvalisusele olulist ohtu.

TTJA on 2022. aastal saanud mitmeid teateid majutusettevõtetest, mis võimaldavad majutusruumides paiknevate telerite vahendusel jälgida TTJA ettekirjutusega piiratud teleprogramme. Majutusettevõtete põhilised liigid turismiseaduse § 18 lõike 1 kohaselt on hotell, motell, külalistemaja, hostel, puhkeküla või -laager, puhkemaja, külaliskorter ja kodumajutus. Seaduse kohaselt saab audiovisuaalmeedia teenuse taasedastajaks pidada elektroonilise side ettevõtjat, kuid mitte majutusettevõtet või kaubanduskeskust, kes enda valduses võimaldab jälgida teleprogramme, mille signaali saab ta satelliitantenniga, piiriäärsetel aladel ka tavaantenniga.

TTJA on edastanud Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule ning Ida-Viru suurematele majutusettevõtetele eraldi palve, et ka majutusettevõtetes nende telekanalite ligipääsu piiramist kaalutaks. See on üldsusele avatud kohtades aga vabatahtlik meede ning kohustuse olemasoluta saab endiselt mitmetes majutusettevõtetes piiratud telekanaleid jälgida. Lisaks majutusteenuse osutajatele on mõistlik taasedastamise keeldu laiendada teistelegi üldsusele avatud kohtadele. Autoriõiguse seaduse § 10 lõike 7 kohaselt on üldsusele avatud koht territoorium, ehitis või ruum, mis on antud üldiseks kasutamiseks või kuhu sellise koha omanik või valdaja võimaldab sissepääsu individuaalselt (tänav, väljak, park, spordirajatis, lauluväljak, turg, puhkeala, teater, näitusesaal, kino, klubi, diskoteek, kauplus, jaekaubandusettevõtte, teenindustevõtte, ühissõiduk, majutusettevõtte jms).

1.4. Ajutiste televisiooni- ja raadiolubade regulatsiooni muutmine

Lisaks vajab meediateenuste seaduses ajakohastamist meedialubade andmise regulatsioon. Praegune **ajutiste raadiolubade** regulatsioon ei võta arvesse turu vajadusi. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on võimalik anda ajutist raadioluba MeeTS-i § 37 kohaselt kuni kolmeks kuuks, kui programm on ajutise iseloomuga ja selle edastamise eesmärk on kajastada konkreetset sündmust. Ajutisi lube ei kasutata enamasti sündmuste kajastamiseks (n-ö MM-i või MK-etapi raadio), vaid raadioprogrammi olemasoleva leviala paindlikuks laiendamiseks konkursside vahelisel perioodil või juhul, kui konkursi käigus ei õnnestunud meediateenuse osutajal soovitud levipiirkondadesse laieneda.

Viimastel aastatel on nõudlus ajutiste raadiolubade järele järsult kasvanud. Kui varasematel aastatel väljastati aastas umbes kümme ajutist raadioluba (nt 2020. aastal kaheksa ajutist luba), siis 2021. aastal väljastati neid 72 ning 2022. aastal 51.

Erandite seadmine ajutistele raadioprogrammidele on igati mõistlik. Samas on oluline, et ajutiste raadiolubadega edastatavast programmist ei saaks sisuliselt alalist meediateenuse osutamist, mis võib kahjustada raadioturul konkurentsi. Olukord, kus enamik turuosalistest on omandanud tegevusloa läbipaistvalt avaliku konkursi korras, aga mõned kasutavad ära mõnel määral ebaselget regulatsiooni ja osutavad teistega samaväärset teenust ajutiste raadiolubade alusel, moonutab raadioturul paratamatult ausat konkurentsi. Praegune meediateenuste seaduse regulatsioon ei täpsusta, kui tihti võib ajutisteks raadiolubadeks taotlusi esitada.

Selliste olukordade vältimiseks, ent samas lubade väljastamise läbipaistvuse tagamiseks, pidas TTJA vajalikuks 2022. aasta kevadel koos turuosalistega sõnastada põhimõtted, millest edaspidi ajutiste raadiolubade väljastamisel lähtutakse. Need on järgmised:

- samal ajal võib kehtida kuni kolm ajutist raadioluba ühe meediateenuse osutaja kohta kokku maksimaalselt kolmes levipiirkonnas levimiseks;
- ühte raadioprogrammi võib edastada samas levipiirkonnas kuni kuus kuud viimase 12 kuu jooksul.

Nende põhimõtete raames käsitletakse ühe meediateenuse osutajana kõiki neid meediateenuse osutajaid, kelle juhatuse liikmed või tegelikud kasusaajad on samad isikud. Siiski ei ole TTJA põhimõtted vähendanud ebaselgust praktikas ning probleemid tuleks lahendada seaduse tasandil.

Leidub üksikuid raadioteenuse osutajaid, kes teevad seda tõesti ajutiselt – näiteks jaanipäeval, jõulude ajal või suurõppuse kajatamiseks (nt Sõduriraadio suurõppuse Siil ajal). Neid raadiotegijaid ei ole aga piisavalt, et katta ära TTJA sideosakonna testimisvajadust. Kui uusi sagedusi ei testita, puudub ka võimalus korraldada uusi konkursse alaliste raadiolubade väljastamiseks, st sagedusressurssi raadiotegijatele ei lisandu ning neil puudub võimalus FM-tehnoloogia abil oma leviala laiendada. Seega selleks, et TTJA sideosakond saaks väljastada lühiajalisi sageduslube sageduse testimiseks (veendumaks, kas vastav sagedus on sobilik raadioprogrammi edastamiseks; kas raadioprogrammi edastamine vastaval sagedusel võib põhjustada häireid raadiosides jms) on vajalik säilitada paindlik ajutiste raadiolubade väljastamise võimalus.

Arvestades lisanduvaid uusi tehnoloogiaid (nt digiraadio), peaks meediateenuste seadus looma piisavalt paindlikud võimalused ka selleks, et raadioteenust saaks uutel tehnoloogiatel testida.

Praegu ei võimalda meediateenuste seadus väljastada meediateenuste testlube ehk digiraadio teenuse testijatel peavad olema kehtivale meediateenuste seadusele vastavad raadioload. Üksnes testsignaali edastamine ei anna testimisel nii kvaliteetseid tulemusi kui raadioprogrammi edastamine. Samuti ei ole mõistlik piiratud ressursi kasutada vaid testsignaali edastamiseks.

Teine probleem on seotud **rahvusvahelisele programmile ajutise televisiooniloo loataotluste läbivaatamise tähtajaga**. MeeTS-i § 37 reguleerib ajutise raadio- või televisiooniloo väljastamist, seadmata seejuures kitsendusi loa liigile. MeeTS-i § 33 lõige 1 sätestab televisiooniloo liigid. Rahvusvahelise televisiooniloo puhul sätestab MeeTS-i § 33 lõige 2 põhimõtte, et TTJA peab enne loa väljastamist konsulteerima sihtriikidega, et selgitada välja, kas kavandatava teleprogrammi sisu vastab sihtriigis kehtivatele nõuetele, eelkõige telereklaami ja alaealiste kaitse seisukohast. Seetõttu on alalise televisiooniloo taotluse läbivaatamiseks ette nähtud kuus kuud. Ajutise televisiooni- või raadioloo taotluse otsus tuleb teha ühe kuu jooksul. Seega juhul, kui taotletakse ajutist televisiooniluba rahvusvahelisele programmile, tuleks TTJA-l konsultatsioonid sihtriikidega tavapärase kuue kuu asemel teha paari nädalaga, kuid praktikas ei pruugi see võimalik olla. Samas on turuosaliste soov enne alalise, kallima loa taotlemist testida programmi sobivust sihtrühmale, mõistetav. Seetõttu tuleks kaaluda ajutise rahvusvahelise televisiooniloo puhul taotluse läbivaatamise tähtaja pikendamist (seniselt ühelt kuult kolmele kuule).

1.5. Meedialubade kõrvaltingimused, raadiolubade liigid ja raadiolubade konkursi korraldamise kord

Praegu ei võimalda MeeTS-i § 40 lõige 3 seada **kõrvaltingimusi rahvusvahelistele televisioonilubadele**. Turul täheldatakse praktikast, et rahvusvahelisele televisiooniloole minnakse üle, et kõrvaltingimuste täitmise kohustust vältida. Sellisel viisil on võimalik Eestiski levida ilma üleriigilise televisiooniloo tingimustele vastamata, juhul kui rahvusvahelise televisiooniloo üheks sihtriigiks on valitud Eesti. Seetõttu oleks Eesti autorite teoste leviku tagamiseks mõistlik seada mõned kõrvaltingimused (nt miinimumnõuded Eesti autorite teoste ja Eesti riigi rahalisel toetusel valminud teoste edastamisele) ka rahvusvahelistele televisioonilubadele, juhul kui rahvusvahelise televisiooniloo sihtriik on ka Eesti.

Kultuuriministerium ja TTJA on **meedialoo kõrvaltingimuseks** kasutanud pikalt **viimase viie aasta jooksul valminud audiovisuaalmeedia teoste mahtu programmis** (MeeTS-i § 8 lg 4 teine lause). Samas ei anna MeeTS-i § 40 lõige 3 sellise kõrvaltingimuse seadmiseks alust. TTJA lõpetas nimetatud praktika kasutamise 2022. aasta kevadel, kuigi kultuuripoliitiliselt oleks sellise kõrvaltingimuse seadmine mõistlik, et tagada uuematele teostele rohkem teleaega. Lisaks kogub Euroopa Komisjon liikmesriikidelt teavet viimase viie aasta jooksul valminud audiovisuaalmeedia teoste mahu kohta teleprogrammides.

Kolmas probleem on seotud **kehtivate raadioloo liikidega**. MeeTS-i § 35 lõige 1 sätestab raadioloo liigid ning § 37 täpsustab lisaks ajutise raadioloo olemust. Lisaks rahvusvahelisele raadioloole eristatakse regionaalset ja üleriigilist raadioluba. Samas on varasem praktika üleriigilise raadioloo puhul tähendanud, et selle väljastamisega ei kaasne automaatselt levimist üle Eesti kõigis maakondades, vaid märgitakse ära konkreetsed maakonnad, kus üleriigilise raadioloo programm levida võib (nt Power Hit Radio levib üleriigilise looga Harju, Tartu, Pärnu, Lääne-Viru ja Viljandi maakonnas). Selleks, et üleriigilise looga saaks levida ka mõnes teises maakonnas, peab meediateenuse osutaja ootama uut raadiolubade konkurssi.

Kuna üleriigilise raadioloaga ei levita Eesti kõigis maakondades, oleks mõistlik muuta raadioloa liike selliselt, et liikideks oleksid raadioluba (mis hõlmab varasemat regionaalset ja üleriigilist raadioluba) ning rahvusvaheline raadioluba. Muudatus lihtsustaks raadiolubade regulatsiooni ning lisaks oleks tegu mõistliku muudatusega digiraadio (DAB) tehnoloogia kontekstis, sest sellega suureneb sagedusressurss ning uutes levipiirkondades levimist saab alustada kiiremini, kui senise praktika järgi (s.o iga paari aasta tagant raadiolubade konkursi tulemusena).

Samuti on raadiolubadega mõistlik järgida osaliselt sama põhimõtet, mis võeti 09.03.2022 kasutusele televisioonilubadega, kui **kõrvaltingimuste seadmine** anti meediaregulaatori pädevusse. Televisioonilubade muudatusel lähtuti vajadusest suurendada meediaregulaatori sõltumatust, mille tagamise kohustus tuleneb AVMSD artiklist 30. Selle kohaselt ei küsi riiklikud järelevalveasutused või -organid seoses neile liidu õigust rakendavate riigisisese õigusega määratud ülesannete täitmisega juhiseid teiselt asutuselt ega allu teise asutuse juhiste.

Kuigi AVMSD ei reguleeri praegu raadioteenuseid, toob lähiaastatel jõustuv Euroopa meediavabadusakt³ regulatsiooni alla ka raadioteenuse. Seetõttu on meediateenustes mõistlik üle minna ühtsele lähenemisele. Muudatuse tulemusena on TTJA terve meediaturu mõttes sõltumatu meediaregulaator, kuid lisaks sellele tekib võimalus **lühendada raadiolubade konkursi** protsessi ühe kuu võrra.

Digiraadiot testitakse 2023. aastal. Nõudlus digiraadio järele on olemas ning mitmed meediateenuse osutajad oleksid valmis teenuseid uue tehnoloogia abil osutama. Samas peab mõnna, et leidub neidki meediaettevõtjaid, kes ei ole valmis seda tegema. Kuna järgmine raadiolubade konkurss on 2024. aastal, saaks eduka testimise korral väljastada sel konkursil ka digiraadio tegemise lube. Varem kirjeldatud regionaalse raadioloa liigi kaotamine ning raadiolubade konkursi korraldamise protsessi kiirendamine võimaldaks paindlikumalt reageerida turuosaliste vajadustele DAB-i tehnoloogia kaudu levimisel.

2. Sihtrühm

2.1. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi art 7a ülevõtmine

Direktiivi art 7a ülevõtmisega kaasneks lisakohustus sideteenuse osutajatele, kes peaksid programmide kuvamise järjekorra moodustamisel arvestama esiletõstmist vajavate kanalitega. Eestis on suurimad teleprogrammide taasedastajad telekommunikatsioonifirmad Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS, AS Levira ja AS STV. Samuti mõjutab muudatus ettevõtteid, kes pakuvad Eesti tarbijatele suunatud (elektroonilisi) saatekavasid, sest neil tekib samuti kohustus programmide kuvamise järjekorda muuta.

Lisaks mõjutab direktiivi artikli 7a ülevõtmine meediateenuste osutajaid, kelle teenuste asetus taasedastajate ja saatekavade loendites muutub. Meediateenuste osutamise load on praegu 21-l Eestis registreeritud ettevõtte⁴, välismaiseid otseselt Eesti turule suunatud meediateenuseid pakkuvaid ettevõtteid on 52⁵ ja neid meediateenuseid osutavaid ettevõtteid, kelle programmid on Eestis tehniliselt vastuvõetavad, umbes sada.

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52022XX1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52022XX1222(01))

⁴ <https://ttja.ee/ariklient/ametist/load-ja-riigiloivud/meediateenuste-tegevusluba>

⁵ MAVISE database <http://mavise.obs.coe.int/>

Samuti mõjutab muudatus neid televaatajaid (eelkõige nende meediatarbimist), kes ei ole praeguseks üldhuvi telekanaleid siiani kuvatud valikust üles leidnud. Selle sihtgrupi suurus on umbes 5–20% Eesti elanikkonnast. Kuna muudatus kannab endas ka riigi julgeoleku ja rahva turvalisuse säilitamise eesmärki, mõjutab see kaudselt kogu Eesti elanikkonda. 01.01.2023 seisuga elas Eestis 1 357 739 inimest.

Vähesel määral on mõjutatud ka TTJA ametnikud, kes meediateenuste osutajate seaduspärase tegevuse üle järelevalvet teevad.

2.2. Teleprogrammide taasedastamise litsentseerimise võimaldamine

Muudatus mõjutab sideteenuse osutajaid, kellel tekiks kohustus taotleda kõigile enda taasedastamisel olevatele teleprogrammidele litsents. Taotlus tuleks edaspidi esitada ka enne uute teleprogrammide taasedastamise alustamist. Litsentside saamise eest tekiks sideteenuste osutajatele kohustus tasuda riigilõiv. Eestis on suurimad teleprogrammide taasedastajad telekommunikatsioonifirmad Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS, AS Levira ja AS STV.

Kavandatav regulatsioon mõjutab TTJA ametnike töökoormust – seda oluliselt regulatsiooni üleminekuajal, kui tuleks läbi vaadata ning hinnata loataotlused kõikide Eestis praegu edastatavate kolmandate riikide teleprogrammide ja Euroopa Liidu liikmesriikides meediateenuse luba omavate eraõiguslike juriidiliste isikute teleprogrammide kohta. Kontrollida ei ole vaja liikmesriikide avalik-õiguslike teleprogramme ja Eestis meediateenuste loa saanuid. Samuti võib teleprogrammide taasedastamise loa menetlus suurendada Rahapesu Andmebüroo ja julgeolekuasutuste töökoormust, sest nendega võib olla vaja konsulteerida, et tuvastada taasedastatava teleprogrammi tegelikud kasusaajad.

Pärast üleminekuaega suureneb TTJA järelevalvekoormus, sest litsentseerimata programmide taasedastamise üle hakatakse tegema järelevalvet ning vaatama läbi uute teleprogrammide taasedastamise loataotlusi ja tegema otsuseid.

Muudatus mõjutab teatud osa Eesti elanikkonnast ja nende meediatarbimist. Teleprogramme jälgib iga nädal ligi 90% Eesti elanikkonnast. Väheneda võib Eestis taasedastatavate teleprogrammide hulk, kuid samas on see juba alates 2022. aastast oluliselt vähenenud nii TTJA kehtestatud piirangute kui ka Euroopa Liidu sanktsioonide tõttu. Võib eeldada, et suurem osa Eesti inforuumile ohtlikust meediasisust on praegugi lõpptarbijatele piiratud, mistõttu ei kaasneks seadusemuudatusega olulisi mõjusid lõpptarbijale. Kuna muudatus kannab endas ka riigi julgeoleku ja rahva turvalisuse säilitamise eesmärki, mõjutab see kaudselt kogu Eesti elanikkonda. 01.01.2023 seisuga elas Eestis 1 357 739 inimest.

2.3. Meediateenuse taasedastamise keelu laiendamine majutusasutustele jm kohtadele, mis on üldsusele avatud

Muudatus mõjutab teatud osa Eesti elanikkonnast (väikest osa majutusasutuste klientidest, üldsusele avatud kohtades edastatud meediateenuse tarbijad (nt kauplustes edastatud raadioprogrammid)) ja nende meediatarbimist. Kuna muudatus kannab endas riigi julgeoleku ja rahva turvalisuse säilitamise eesmärki, mõjutab see kaudselt kogu Eesti elanikkonda. 01.01.2023 seisuga elas Eestis 1 357 739 inimest.

Kavandatav regulatsioon suurendab TTJA järelevalvekoormust, sest üldsusele avatud kohtades hakatakse taasedastamisel olevate meediateenuste üle tegema järelevalvet.

Teoreetiliselt mõjutab muudatus kõiki majutusasutusi, kaubanduskeskusi ja toitlustus-ettevõtteid, kus põhiteenuste kõrval meediateenuseid üldsusele kättesaadavaks tehakse. Samas on keelatud kanalite edastamist tuvastatud realselt ainult mõnes majutusasutustes. Kokku on Eestis registreeritud 573 majutuse ja toitlustusega tegelevat ettevõtet, kus on üle kümne töötaja. EMTAK 2008 koodiga registreeritud ettevõtteid on kokku 4395.

2.4. Ajutiste televisiooni- ja raadiolubade regulatsiooni muutmine

Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluvaid televisiooni- ja raadioteenuse osutajaid on majandustegevuse registri (edaspidi *MTR*)⁶ andmetel 28, millest ajutised meediaload on 26.04.2023 seisuga kahel ettevõttel.

Meedialubade regulatsiooni muutmine mõjutab TTJA ametnike töökorraldust ning võib vähesel määral mõjutada ettevõtete halduskoormust.

2.5. Meedialubade kõrvaltingimused, raadiolubade liigid ja raadiolubade konkursi korraldamise kord

Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluvaid televisiooni- ja raadioteenuse osutajaid on MTR-i andmetel 23.04.2023 seisuga 28, sh on rahvusvaheline televisiooniluba üheksal ettevõtjal ja 15-st raadioteenuse osutajast üleriigiline raadioluba kaheksal.

Kavandatav regulatsioon mõjutab TTJA töökorraldust ja vähesel määral ametnike koormust seoses kõrvaltingimuste seadmisega raadiolubadele.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

3.1. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi art 7a ülevõtmine

Artiklis 7a toodud sätte ülevõtmise eesmärk on tagada televaatajatele mugavam ja kiirem juurdepääs üldist huvi kandvatele kanalitele. Programmide valikus tõusevad esile ka sellised kvaliteetkanalid, mille olemasolust ei pruugi vaatajad seni isegi teadlikud olla, kuid mis võivad neile huvi pakkuda. Direktiivi ülevõtmisel on oluline, et see toetaks meediapluralismi ning esile tõstetud kanalid pakuksid piisavat ja tegelikku avalikku huvi. Muudatuse tulemusel nõuab vähem üldist huvi pakkuvate kanaliteni (mille taasedastamise piiramiseks ei ole piisavat alust, kuid mis võivad sisaldada valeteavet ja seeläbi vaatajate meelsust Eesti riigi, Euroopa Liidu jm suhtes negatiivselt mõjutada) jõudmine vaatajatelt senisest suuremat pingutust. See on üks võimalikke vahendeid inimeste meediatarbimist parandada.

Riigikantselei avaliku arvamuse seireuuringutest⁷ nähtub, et Eestis elavate inimeste hulgas on 2022. aasta jooksul usaldus välismeedia, sh Vene meedia kanalite vastu vähenenud. Eestis elavatel teistest rahvustest inimestel on usaldus Eesti meedia vastu suurenenud. Samas nähtub seireuuringutest, et paljude teistest rahvustest Eesti elanike hulgas peetakse Vene telekanaleid siiski oluliseks infoallikaks, vaatamata asjaolule, et kanalid edastasid 2022. aastal sõjapropagandat ning nende taasedastamine Eestis oli keelatud. Muudatuse eesmärk on suunata mh Eesti muukeelset elanikkonda eelistama kanaleid, mis kannavad üldist huvi ning annavad

⁶ <https://mtr.ttja.ee>

⁷ Riigikantselei avaliku arvamuse seireuuringud kättesaadavad veebilehel: https://www.riigikantselei.ee/uuringud?view_instance=0¤t_page=1

objektiivset infot toimuvast, vähendades sellega ühiskonna lõhestatust ning tõstes muukeelse elanikkonna usaldust Eesti vastu.

3.2. Teleprogrammide taasedastamise litsentseerimise võimaldamine

Muudatus annab meediaregulaatorile võimaluse juba enne teleprogrammi Eestis taasedastamist hinnata telekanali sobivust riigi inforuumi, sh võimalikku julgeolekuohtu ning seotust sanktsioneeritud isikute või üksustega. Selle protsessi tulemusel ennetatakse kvaasikanalite turuletulekut, piiratakse desinformatsiooni jõudmist vaatajateni ning vähendatakse kahjulike teabeoperatsioonide mõju Eesti ühiskonnale. Lisaks võimaldab eelhindamine vähendada võimaliku ebaseadusliku sisu või keelatud tegevuste monitooringuga seotud TTJA kulusid.

Arvestades, et teleprogrammide sisu või seotus julgeolekut ohustavate rühmituste, isikute või agressorriikidega võib ajas kiiresti muutuda, annab loamenetluse olemasolu ka võimaluse tunnistada enam loa tingimustele mittevastava programmi luba kehtetuks. Nii on riigi inforuumi sobimatu telekanali edastamise piiramisel väiksem ressursikulu ning otsuse tegemiseks ei ole vaja igal juhul oodata ohtliku teabe levimist kanalil.

Selleks, et vältida võimalikku tsensuuri teket, tuleb tagada, et taasedastamise loa menetlusega tegeleks poliitilistelt sõltumatu meediaregulaator, kelle tegevus on läbipaistev ja kellele on tagatud vajalikud ressursid.

3.3. Meediateenuse taasedastamise keelu laiendamine majutusasutustele jm kohtadele, mis on üldsusele avatud

Eesmärk on võimaldada TTJA-l teha majutusteenuse osutajale ja muule üldsusele avatud koha omanikule või valdajale ettekirjutus meediateenuse taasedastamine lõpetada, kui teenuses on rikutud MeeTS-i § 19 nõudeid, kahjustatud rahvastiku tervist, ühiskonna turvalisust, sh riigi julgeolekut ja riigikaitse tagamist, või kujutatud ühiskonna turvalisusele olulist ohtu. Regulatsiooni loomisega on võimalik tagada, et üldsusele avatud kohtades ei edastataks meediateenuseid, mis võivad sisaldada kahjulikku ja ühiskonda lõhestavat teavet. Vastav reguleerimine aitab ära hoida julgeolekuohtu sisaldava teabe levimist ja levitamist juhuslikele avalikes kohtades viibivatele inimestele ning avalikke kogunemisi piiratud kanalite vaatamiseks.

3.4. Ajutiste televisiooni- ja raadiolubade regulatsiooni muutmine

Muudatuse eesmärk on muuta ajutiste raadiolubade regulatsiooni selgemaks ja läbipaistvamaks. Meediateenuste seaduses soovitakse ette näha eraldi testimise regulatsioon juhtudeks, kui soovitakse meediateenuste edastamiseks kasutusele võtta uusi tehnoloogiaid või testida programmi sobivust konkreetsele levipiirkonnale (nt enne raadiolubade avalikku konkurssi). Samuti on vaja täpsustada seaduse tasandil ajutiste meedialubade taotlemise korda selliselt, et ajutist televisiooni- või raadioluba saab pikendada 12 kuu jooksul ühe korra kuni kolmeks kuuks.

Mõistlik on anda meediaregulaatorile õigus kehtestada ka ajutistele raadiolubadele spetsiaalseid kõrvaltingimusi, mh levipiirkonna ja programmi mahu kohta, aga lisada ka näiteks nõue, et eetris teavitatakse regulaarselt, et tegemist on testimisega. Muudatuse eesmärk on näha TTJA-le põhjendatud juhtudel ette kõrvaltingimuste seadmise kohustus. Näiteks juhtudel, kus soovitakse testida programmi sobivust kuulajaskonnale enne alalise loa taotlemist, on otstarbekas näha

kõrvaltingimused, mida tulevikus kehtestatakse tõenäoliselt ka alalisele meedialoale, ette juba ajutisele loale.

3.5. Meedialubade kõrvaltingimused, raadiolubade liigid ja raadiolubade konkursi korraldamise kord

Eesmärk on võimaldada Eesti autorite teoste kaitseks kõrvaltingimuste (nt Eesti autorite teoste ja Eesti riigi rahalisel toetusel valminud teoste miinimumnõuete) seadmist ka rahvusvaheliste televisioonilubadele juhul, kui televisiooniloo üks sihtriik on Eesti.

Kultuuriministeerium ja TTJA on meedialoa kõrvaltingimuseks kasutanud pikalt viimase viie aasta jooksul valminud audiovisuaalmeedia teoste (MeeTS-i § 8 lg 4 teine lause) mahtu programmis. Samas ei anna MeeTS-i § 40 lõige 3 sellise kõrvaltingimuse seadmiseks alust. TTJA lõpetas nimetatud praktika kasutamise 2022. aasta kevadel, kuigi kultuuripoliitiliselt on sellise kõrvaltingimuse seadmine mõistlik, et tagada uuematele teostele rohkem eetriaega. Muudatuse eesmärk on võimaldada, et viimase viie aasta jooksul valminud audiovisuaalmeedia teoste maht seatakse kõrvaltingimuseks.

Lisaks on muudatuse eesmärk lihtsustada ja ajakohastada raadiolubade liike. Kuna üleriigilise raadioloo liik ei võimalda praktikas Eesti kõigis maakondades levida, tasub muuta raadioloo liike selliselt, et liikideks oleksid raadioluba (mis hõlmab varasemat regionaalset ja üleriigilist raadioluba) ning rahvusvaheline raadioluba.

Samuti on muudatuse eesmärk kiirendada raadiolubade korraldamise protsessi, muutes lubade väljastamise kiiremaks ning raadioturu vajaduste vastavamaks. Muudatusega tagatakse TTJA kui meediaregulaatori sõltumatus tervel meediaturul, määrates ka raadiolubade kõrvaltingimuste seadjaks TTJA.

TTJA senine praktika raadiolubade konkursi korraldamisel näitab, et raadiolood on võimalik väljastada ka kahe kuu jooksul arvates tegevusloa taotluste esitamise tähtpäevast. Seetõttu tuleks MeeTS-i § 40 lõikes 5 sätestatud tähtaega lühendada seniselt kolmelt kuult kahele kuule.

Raadiolubade liikide muutmine ja konkursi lühendamine muudab digiraadio arenedes selgemaks ka DAB-tehnoloogiale mõeldud raadiolubade väljastamise. Kuna digiraadio kasutamist testitakse 2023. aastal, on muudatuse eesmärk, et 2024. aasta raadiolubade konkursiks ollakse valmis ka digiraadiole raadiolube väljastama.

Raadiolubade väljaandmise tähtaega, mis on seitse aastat, ei muudeta. Seni väljaantud raadiolood kehtivad neil näidatud tähtaja lõpuni.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Kõik VTK-s väljatoodud teemad on seotud meediateenuste seadusega, mis sätestab:

- 1) audiovisuaalmeedia teenuste ja raadioteenuse (edaspidi koos *meediateenus*) osutamise korra, tegevuspõhimõtted ja nõuded meediateenuse osutajatele;
- 2) videojagamisplatvormi pidamise korra, tegevuspõhimõtted ja nõuded videojagamisplatvormi pidajale;

- 3) eraõiguslikule isikule televisiooni- ja raadioteenuse osutamiseks tegevusloa (edaspidi ka *televisiooniluba* ja *raadioluba*) andmise ning tellitava audiovisuaalmeedia teenuse osutamisest ja videojagamisplatvormi pidamisest teatamise korra;
- 4) ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötlevale isikule infot andnud isiku kaitse põhimõtted;
- 5) meediapädevuse edendamise eest vastutaja;
- 6) riikliku järelevalve korralduse ja vastutuse seaduse rikkumise eest.

Televisiooni- ja raadiolubadega (sh kõrvaltingimustega) seonduv on sätestatud MeeTS-i 4. peatükis.

Meediateenuste taasedastamise lõpetamise regulatsioon on toodud MeeTS-i §-s 51. Kui MeeTS-i § 51 lõiked 2–5 puudutavad teisest liikmesriigist pärit audiovisuaalmeedia teenuse taasedastamise piiramist, siis sama paragrahvi lõige 6 annab TTJA-le õiguse teha taasedastamise lõpetamise ettekirjutus olukorras, kus audiovisuaalmeedia teenuse taasedastamine, mis ei ole pärit liikmesriigist, rikub oluliselt MeeTS-i §-s 19 sätestatud nõudeid, kahjustab rahvastiku tervist või ühiskonna turvalisust, sh riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamist, või kujutab rahvastiku tervisele või ühiskonna turvalisusele olulist ohtu.

MeeTS-i alusel tehtavate toimingute riigilõivu regulatsioon on sätestatud riigilõivuseaduse (edaspidi ka *RLS*) §-s 216.

Strategiadokumendid:

- Eesti julgeolekupoliitika alused⁸ (p. 4.1)
- Kultuuri arengukava 2021–2030⁹ (p-d 3.5 ja 3.15)
- Strateegia „Eesti 2035“¹⁰
- Digiühiskonna arengukava 2030¹¹ (lk 35, ajakohane ja ettevaatav õigusruum)

5. Tehtud uuringud

Meediateenuste taasedastamise litsentseerimise ning taasedastamise keelu laiendamise vajadust toetavad uuringud, mis näitavad Venemaa propagandakanalite jälgimise ja Venemaa narratiivide toetuse vahelist korrelatsiooni. Uuringutele tuginedes saab väita, et (eel)litsentseerimine võimaldab oluliselt kitsendada eesti elanikeni kahjuliku propaganda jõudmise võimalusi.

Toome alljärgnevalt välja tehtud uuringute andmed ja viited allikatele.

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

Saar Poll OÜ. 2014. Päevakajalised sündmused ja erinevad infokanalid. Tellija: Avatud Eesti Fond (https://www.saarpoll.ee/UserFiles/File/AEF_aruanne__1_.pdf).

⁸ https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3280/2202/3001/julgeolekupoliitika_2023.pdf#

⁹ <https://www.kul.ee/media/3567/download>

¹⁰ <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/aluspohimotted-ja-sihid#aluspohimotted>

¹¹ <https://mkm.ee/media/6791/download>

Euroopa Audiovisuaalsektori Vaatluskeskuse väljaanne Euroopa teoste esiletõstmise ja üldist huvi pakkuvate teenuste kohta: <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

Euroopa järelevalveasutuste rühma (ERGA) 2021.a raport liikmesriikide parimate praktikate kohta AVMSD art 7a rakendamisel: <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Articles-7a-and-7b.pdf>.

Veebel, V., Ploom, I., & Sazonov, V. (2021). Russian information warfare in Estonia, and Estonian countermeasures. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 19(1).

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* (pp. 81-92). Cham: Springer International Publishing.

Jastramskis, Deimantas; Rožukalne, Anda; Jõesaar, Andres (2017). *Media Concentration in the Baltic States* (2000–2014).

6. Kaasatud osapooled

VTK ettevalmistamisel on tehtud koostööd Eesti meediaregulaatori TTJA-ga, kes andis oma sisendi ning selgitas praktikas esinevaid probleeme.

Täiendavalt kavatsetakse seaduseelnõu koostamise käigus konsulteerida Eesti Meediaettevõtete Liidu, Eesti Ringhäälingute Liidu, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu, meediateenuse osutajate ja sideettevõtjatega. Lisaks kavatsetakse kaasata Rahapesu Andmebüroo ja Kaitsepolitseiamet.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	JAH

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Kaalutud on selliseid mitteregulatiivseid lahendusi nagu olemasoleva olukorra säilitamine ja senise regulatsiooni parem rakendamine. Lisaks on katsetatud majutusettevõtetele telekanalite piiramiseks soovitude jagamist ja ajutiste meedialubade puhul turuosalistega ajutiste raadiolubade väljastamise põhimõtete kokkuleppimist.

Olemasoleva olukorra säilitamine

Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi art 7a üle võtmata jätmisel jääb kasutamata võimalus suunata teleauditooriumi vaatamisharjumused kvaliteetkanalitele. Üldist huvi pakkuvad kanalid võivad programmikataloogides, elektroonilistes saatekavades ja veebitelevisioonis jääda märkamatuks ning nende asemel võivad olla esile tõstetud kanalid, mille sisu ohustab riigi informuumi.

Teleprogrammide taasedastamise loa regulatsiooni kehtestamata jätmisel võivad sideettevõtjad ilma eelnevat nõusolekut taotlemata taasedastada mistahes teleprogramme. Seega võidakse taasedastada näiteks Eesti julgeolekut ohustavas välisriigis loa saanud propagandakanaleid.

Regulatsiooni muutmata on meediateenuste seaduses sätestatud tingimustel võimalik audiovisuaalmeedia teenuse taasedastajal meediateenuse taasedastamine ettekirjutusega keelata. Samas ei võimalda praegune regulatsioon piirata informuumi ohustavate meediateenuste esitamist üldsusele avatud kohtades, nagu majutustevõtetes ja kaubanduskeskustes. Olemasoleva olukorra säilitamisel on võimalik, et meediateenuste seaduse kohaselt Eesti informuumi sobimatut ning seda ohustavat teleprogrammi esitataks üldsusele avalikes kohtades.

Ajutiste raadiolubade kehtiva regulatsiooni säilitamisega on võimalik ajutisi lube väljastada üksnes juhul, kui programm on ajutise iseloomuga ja selle edastamise eesmärk on kajastada konkreetset sündmust. Üksnes sündmuse kajastamiseks koostatud programme ei ole piisavalt, et täita ära raadiosageduste testimisvajadus, mida ajutiste raadiolubade andmisel tehakse. Raadiosageduste testimiste vähenemisel väheneb ka võimalus suurendada turgu alaliste raadiosagedustega.

Rahvusvahelise programmi ajutise televisiooniloo regulatsiooni säilitamisega esineb olukordi, kus luba ei ole võimalik väljastada ette nähtud tähtajaks, sest loa andmise otsus sõltub kolmanda osapoole (välisriigi regulaatorasutuse) vastamise kiirusest. Televisiooniloo taotlejal on õigustatud ootus saada loa andmise otsus tähtajaks, kuid see ei ole praktikas alati võimalik. Väljastades televisiooniluba välisriigi regulaatoritega konsulteerimata, võivad programmi sihtriigis edastamisel ilmnedu vastuolud kohalike õigusaktidega, mis võivad kaasa tuua sanktsioonid meediateenuse osutajale.

Olemasoleva olukorra säilitamisel on võimalik üleriigilise televisiooniloo asemel esitada taotlus rahvusvahelisele televisiooniloole ning sellisel viisil pakkuda Eestis televisiooniteenuseid ilma üleriigilise televisiooniloo saamiseks kohustuslikke kõrvaltingimusi täitmata. See tekitab turul ebavõrdsust üleriigiliste ja rahvusvaheliste televisioonilubade taotlejate vahel.

Regulatsiooni muutmata ei ole võimalik hinnata meedialoo andmisel uuemate audiovisuaalmeedia teoste osakaalu programmis. Kultuurpoliitiliselt on oluline, et edastataks ka uuemaid teoseid.

Olemasoleva olukorra säilitamisel jääb üleriigiliste ja piirkondlike raadiolubade liikide erinevus endiselt ebaselgeks. Samuti sõltub TTJA regulatsioon raadiolubade kõrvaltingimuste seadmisel Kultuuriministeriumist, mis pärsib meediaregulaatori sõltumatust ja võimalust raadiolubade konkursi korraldamise protsessi lühendada.

FM-sagedusi on Eesti turul oluliselt vähem, kui raadioteenuse pakkujad oma programmide edastamiseks vajavad. Kui digiraadio võimalust kasutusele ei võeta, on uutel tulijatel turule

sisenemise võimalusi väga vähe. Ka kõigil praegustel meediateenuste lubade omanikel ei ole võimalik oma raadioprogramme edastada kogu Eesti territooriumil.

Seega ei ole tegemist sisulise alternatiiviga, sest olemasoleva olukorra säilitamine ei võimaldaks seatud eesmärke saavutada.

Senise regulatsiooni parem rakendamine

MeeTS-is ei ole reguleeritud meetmeid, mis tõstaks esile üldist huvi kandvaid kanaleid. Samuti ei ole senises regulatsioonis võimalik teha taustakontrolli teleprogrammidele enne nende edastama hakkamist ning teleprogrammide edastamist ei ole saa keelata üldsusele avalikes kohtades. Regulatsiooni puudumise tõttu ei ole saa korraldada eesmärgipäraselt inforuumi kaitset, mis aitaks suunata inimeste meediatarbimist usaldusväärsematele allikatele.

TTJA edastas Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule ning Ida-Viru suuremate majutusettevõtetele eraldi palve, et ka majutusettevõtetes nende telekanalite ligipääsu piiramist kaalutaks, mida on audiovisuaalmeedia teenuse edastajal TTJA ettekirjutuste põhjal keelatud edastada. Vaatamata TTJA antud soovitudele saab endiselt mitmetes majutusettevõtetes piiratud telekanaleid jälgida.

Ajutiste raadiolubade puhul on võimalik regulatsiooni laiemalt tõlgendades anda raadiolubasid sündmuse kajastamiseks turuosalistele, kes taotleavad järjepidevalt uute sündmuste kajastamiseks lubasid. Kuna sündmuste kajastamise osakaal seaduses reguleeritud ei ole, kasutatakse ajutisi raadiolube mugavalt oma tavaprogrammi leviala laiendamiseks. Kuigi sellisel viisil oleks tagatud suurem raadiosageduste testimine, kahjustaks see turuosaliste konkurentsi. Rahvusvahelistele programmidele ajutiste televisioonilubade otsuse andmise tähtaegadega seotud regulatsiooni ei ole võimalik paremini rakendada, sest otsuse andmise tähtaeg sõltub välisriigi regulaatoritest.

2022. aastal prooviti turuosalistega kokku leppida ajutiste raadiolubade väljastamise põhimõtted. Täielikku konsensust nende hulgas aga ei saavutatud ning katse praktikas esinevat ebaselgust ei vähendanud. Praegune MeeTS-i § 37 sõnastus ei võimalda leida paindlikke võimalusi raadioprogrammide testimiseks uutel tehnoloogilistel edastusviisidel või sobivust uuele sihtrühmale.

Regulatsiooni ei ole võimalik paremini rakendada, et rahvusvahelise televisiooniloa taotluse kaudu ei välditaks üleriigilisele televisiooniloale rakendatavaid kõrvaltingimusi. Samuti ei ole võimalik kehtivat regulatsiooni rakendada nii, et meedialoa andmise kõrvaltingimuseks oleks viimase viie aasta jooksul valminud audiovisuaalmeedia teoste maht programmis.

Kehtivat regulatsiooni ei saa paremini rakendada üleriigiliste ja piirkondlike raadiolubade liikide selguse loomiseks. Ühtlasi ei saa TTJA luua seadust muutmata raadiolubade konkursiks kõrvaltingimusi.

Digiraadio alaliseks osutamiseks ei piisa senise regulatsiooni tõhusamast rakendamisest. Raadiolubade väljastamise konkursi protsess on ajakulukas, kuid digiraadio kiiresti arenev, sh oma levialal. Raadioprogrammi levipiirkonda ei ole aga võimalik ilma raadiolubade konkursita alaliselt laiendada. Seega ei ole tegemist sisulise alternatiiviga, sest senise regulatsiooni paremal rakendamisel ei saa seatud eesmärke saavutada.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Mõned punktis 7.1 nimetatud mitteregulatiivsed lahendused (soovitused telekanalite kättesaadavuse piiramiseks, kokkulepped turuosalistega ajutiste raadiolubade väljastamise põhimõtetes) võivad aidata probleemi vähendada, kuid ei ole piisavad, et VTK punktis 3 kirjeldatud eesmärke saavutada. Tänu teadetele ja soovitustele võivad osad teate saajad hakata soovituslikku käitumismustrit järgima, kuid regulatiivse lahenduseta ei ole oodatav, et soovitusi laialdaselt järgitakse. Turuosalistega ei ole võimalik saavutada üksmeelseid kokkuleppeid meedialubade regulatsioonis esinevate probleemide lahendamiseks. Üksmeelse kokkuleppe puudumine toob aga kaasa ebavõrdse konkurentsiolekorra turul.

Ilma regulatiivsete lahendusteta ei saa edendada programmide nimistus üldist huvi pakkuvaid kanaleid. Samuti ei ole võimalik Eesti inforuumis edastatavate propagandakanalite eelkontroll ning keelatud kanalite levitamise piiramine üldsusele avatud kohtades. Regulatiivsete lahendusteta ei saa kohandada ja ajakohastada meedialubade andmist.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

8.1. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi art 7a ülevõtmine

Euroopa järelevalveasutuste rühm (ERGA) on 2021. aastal analüüsinud liikmesriikide parimat praktikat AVMSD art 7a rakendamisel ning avaldanud selle kohta raporti.¹² Raport annab põhjaliku ülevaate art 7a ülevõtmisest Belgias, Prantsusmaal, Saksamaal ja Iirimaa, kuid käsitleb põgusamalt ka artikli kohaldamist teistes liikmesriikides. Raportis tuuakse välja tehnilisi, majanduslikke, juriidilisi ja kultuuripoliitilisi võimalusi ning väljakutseid. Parima artikli rakendamise võimaluse leidmiseks Eestis kavatakse seaduseelnõu koostamisel ERGA raportit analüüsida.

8.2. Teleprogrammide taasedastamise litsentseerimise võimaldamine

Teleprogrammide taasedastamine on teiste riikide hulgas litsentseeritud ka Lätis ja Leedus.

Lätis on teleprogrammide taasedastamine reguleeritud elektroonilise massimeedia seaduses (läti k *elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums*)¹³, mis sätestab, et programmide taasedastamiseks ja levitamiseks on vajalik riikliku meedianõukogu loa olemasolu. Sama sätte kohaselt on nõukogul loa läbivaatamisel õigus mh küsida arvamust programmi tegelike kasusaajate kohta riigi pädevatelt julgeolekuasutustelt, rahapesu ning terrorismi ja massihävitusrelvade tõkestamise pädevatelt asutustelt. Samuti kontrollib nõukogu koos teiste pädevate asutustega programmi tegelike kasusaajate rahvusvahelisi ja riiklikke sanktsioone ning vajaduse korral küsib arvamust teiste riikide pädevatelt asutustelt.

Loa registreerimisel tuleb maksta riigilõivu. Taasedastamise loale kehtib Lätis riigilõiv ja aastatasu. Igal aastal registreeritakse taasedastusluba uuesti, tasudes riigilõivu ja edastades Riigi Elektroonilise Meedia Nõukogule tema määratud andmed programmide taasedastamise

¹² <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Articles-7a-and-7b.pdf>

¹³ Õigusakt kättesaadav veebilehel: <https://likumi.lv/ta/id/214039-elektronisko-plassazinas-lidzeklu-likums>

jätkamiseks. Riigilõivu suuruse, tasumise korra ja soodustused määrab ministrite kabinet. Ministrite kabineti määruse nr 24¹⁴ p 2.2 kohaselt on taasedastamise loa riigilõiv 142,29 eurot ning punkti 2.3 kohaselt aastatasu 10 eurot iga korduslevitatud (levitatud) programmi eest eelmisel aastal taaseetris olnud (levitatud) programmide koguarvu alusel.

Läti meediaregulaatori andmebaasi¹⁵ kohaselt on Lätis praegu 23 taasedastajat. Eeldades, et üks ettevõtja taasedastab keskmiselt 70 teleprogrammi, laekub taasedastamise lubade väljastamise eest riigilõivu 3272,67 eurot (23 x 142,29) ning aastatasu 16 100 eurot (23 x 70 x 10).

Leedus on teleprogrammide taasedastamine reguleeritud avaliku teabe õigusaktis (leedu k *visuomenės informavimo įstatymo pakeitimo įstatymas*)¹⁶, mis sätestab litsentsi nõude programmide edastamiseks. Sarnaselt Läti regulatsiooniga on ka Leedus litsentsi saamise üks eeldus asjaolu, et taotlusega seotud isikul ei ole rahvuslikku julgeolekut ohustavaid suhteid Euroopa Liitu ja NATO-sse mittekuuluvate välisriikide institutsioonidega või isikutega, keda need välisriigid otseselt või kaudselt kontrollivad.

Riigilõivu määrad sätestab Leedus kultuuriministri korraldus ÚV-318¹⁷. Selle kohaselt on aastatasu aluseks Leedu Vabariigi valitsuse igal aastal kinnitatav sotsiaaltoetuse baasühik ehk BSI. 2023. aasta kinnitatud BSI on 49 eurot. Teleprogrammide taasedastamise tasu sõltub Leedus lisaks sellest, kui suurele osale elanikkonnast see potentsiaalselt taasedastatakse (vt 3. peatüki punktis 6 toodud tabel):

Raadio- või telejaama eeldatavas (teoreetilises) usaldusväärses vastuvõtupiirkonnas elavate inimeste arv	Teleprogrammi(de) ringhäälingu ja taaslevitamise aastatasude suurus (BSI)	Aastane riigilõiv taasedastamise eest 2023. a BSI põhjal (eur)
Kuni 50 000	1–5	49–245
50 000 – 200 000	3–10	147–490
200 000 – 350 000	8–15	392–735
350 000 – 500 000	13–20	637–980
Alates 500 000	15–22	735–1078

Seega, telekanalite taasedastamise eest üle Leedu Vabariigi maksab sideettevõtja vähemalt **735 eurot aastas**. BSI tõuseb iga aasta.

Leedu meediaregulaatori andmebaasi¹⁸ kohaselt on Leedus praegu 48 televisiooniteenuse taasedastajat. Seega laekub Leedus taasedastamise tasude eest riigile igal aastal 35 280 eurot.

Litsentseerimise regulatsiooni olemasoluga suutsid Läti ja Leedu ennetada kahjulike propagandakanalite jõudmist riikide meediapilti. Meediaregulaatorid saavad juba enne taasedastamise algust hinnata telekanali sobivust oma riigi informuumi, sh hinnatakse võimalikku julgeolekuohtu ja seotust sanktsioneeritud isikute või üksustega.

¹⁴ <https://likumi.lv/ta/id/296448-noteikumi-par-valsts-nodevu-apraides-atlaujas-izsniegsanai-un-pamatnosacijumu-parskatsisanai-retranslacija-atlaujas-izsniegsanai>

¹⁵ <https://kabeloperatori.nepipadome.lv/lv/sakums/kabeluoperatori/registrats.html>

¹⁶ Õigusakt kättesaadav veebilehel: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/2865241206f511e687e0fbad81d55a7c>

¹⁷ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A56EAD0EA429/asr>

¹⁸ <https://www.rtk.lt/lt/atviri-duomenys/visi-paslaugu-teikejai?type=all>

8.3. Meediateenuse taasedastamise keelu laiendamine majutusasutustele jm kohtadele, mis on üldsusele avatud

Läti on 2022. aastal täiendanud elektroonilise massimeedia seadust ning lisanud keelu edastada majutusasutustel telekanaleid, mis ei kuulu Lätis taasedastatavate telekanalite loetellu. Ka Leedu regulatsiooni kohaselt kuulub keelu alla igasugune edastamine, sh majutusasutuste, kohvikute ja teiste üldsusele avatud kohtade poolt. Regulatsioon Lätis ja Leedus ennetab olukorda, kus üldsusele edastatakse desinformatsiooni ja faktidega manipuleerivaid programme eesmärgiga tekitada hirmu ja vaenu ning suunata vihkamisele ja vägivallale. Arvestades, et suurem osa elanikkonnast on teadlik, et propagandakanalite edastamist keelatakse, võivad üldsusele avatud kohtades viibivad isikud eeldada, et tegu on lubatud kanaliga ning pidada selle sisu usaldusväärseks. Regulatsiooni laiendamine sarnaselt Läti ja Leeduga tagaks ühtsuse ja selguse meediateenuste edastamisel.

9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

9.1. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi art 7a ülevõtmine

Meediateenuste seadust täiendatakse §-ga 24¹ milles nähakse ette meetmed, et tagada üldist huvi pakkuvate audiovisuaalmeedia teenuste sobiv esiletoomine. Nähakse ette nõue, et telekanalite taasedastamisel ja saatekavades tõstetakse esile Eestis teenuse osutamise loa saanud ja Eesti vaatajale suunatud televisiooniteenused. Esiletõstmine tähendab, et kanalite järjekorras ning Eesti tarbijatele suunatud saatekavades (elektroonilises kavas) seatakse Eestis loa saanud televisiooniteenuste järjestuse algusesse.

9.2. Teleprogrammide taasedastamise litsentseerimise võimaldamine

Meediateenuste seadust täiendatakse §-ga 37¹, millega nähakse ette, et teisest Euroopa Liidu liikmesriigist ja väljastpoolt Euroopa Liitu pärit meediateenuse taasedastamiseks Eesti territooriumil on vajalik programmi omaniku (valdaja) nõusolek ning taasedastamise luba TTJA-lt.

Meediateenuse taasedastamise loa taotluses märgitakse taasedastatavate meediateenuste loetelu ning andmed teenuste tegelike kasusaajate ja juhtorgani liikmete kohta. Taotlusele lisatakse programmi omaniku nõusolek programmi taasedastamiseks Eesti territooriumil. See nõue ei kehtiks liikmesriikide avalik-õiguslike teleprogrammidele ja Eestis loa saanud teleprogrammidele.

TTJA võib enne meediateenuste taasedastamise loa väljastamist konsulteerida julgeolekuasutustega ning Rahapesu Andmebürooga, et saada hinnang taotluses märgitud meediateenuste võimaliku ohu kohta riiklikule julgeolekule ning teave meediateenuse osutajate võimaliku seose kohta Vabariigi Valitsuse, Euroopa Liidu või rahvusvaheliste sanktsioonidega. Loa väljaandmisest võib mh keelduda, kui meediateenuse osutaja tegelik kasusaaja või juhtorgani liige on toime pannud karistusseadustiku 8. või 15. peatükis sätestatud süüteo.

Meediateenuse taasedastamise loa väljaandmise, sellest keeldumise või taotluse läbi vaatamata jätmise kohta teeb TTJA peadirektor otsuse kolme kuu jooksul pärast taotluse saamist.

Taasedastamise loa omanikul on kohustus teavitada TTJA-d meediateenuse taasedastamise lõpetamisest ja muutusest taasedastatava meediateenuse tegeliku kasusaaja kohta.

TTJA-l on õigus meediateenuse taasedastamise luba kehtetuks tunnistada majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse §-s 37 sätestatud alustel. Samuti juhul, kui taasedastaja ei ole TTJA-d teavitanud meediateenuse tegeliku kasusaaja muutusest, kui vastav teave oleks pidanud ettevõtja hoolsuskohustust arvesse võttes taasedastajale teada olema.

Taasedastamise loa alusel tegutsemine ei vabasta ettevõtjat kohustusest tunda oma lepingupartnereid ja järgida Vabariigi Valitsuse, Euroopa Liidu või rahvusvahelisi sanktsioone.

Ühtlasi täpsustatakse meediateenuste seaduse 4. peatüki pealkirja, lisades loetellu taasedastamise loa.

Meediateenuste seadust täiendatakse §-ga 65⁵, milles nähakse ette MeeTS-i § 37¹ rakendamise kord. Teisest Euroopa Liidu liikmesriigist ja väljastpoolt Euroopa Liitu pärit meediateenuse taasedastamiseks Eestis peab taasedastajal olema alates 30.06.2025 TTJA väljastatud taasedastamise luba.

Kehtiv riigilõivuseaduse § 216 sätestab riigilõivud televisiooni- ja raadiolubade taotluste läbivaatamise eest, mis on alalise tegevusloa puhul 510–960 eurot. Loa muutmise või ajutise meedialoa väljastamise puhul on riigilõiv 75 eurot. Sisuliselt on ka taasedastamise loa taotluse läbivaatamine sarnane toiming. Samas tuleb arvestada, et andmehulk, mis tuleb ühe meedialoa väljastamisel läbi vaadata, on märkimisväärselt väiksem võrreldes andmehulgaga, mis tuleks läbi vaadata ühe ettevõtja taasedastamise loa taotluse puhul, kus esitatakse korraga tõenäoliselt andmed kõigi taasedastatavate teleprogrammide kohta.

RLS-i § 216 täiendatakse lõikega 6, milles nähakse taasedastamise loa taotluse läbivaatamise eest ette riigilõiv. VTK raames ei ole riigilõivu suurus kindlaks määratud, vaid seda täpsustatakse väljatöötatava eelnõu raames. Eesti õiguses tuntakse riigilõivu mõistet kui tasu juriidilise toimingu tegemise või dokumendi väljastamise eest¹⁹. Riigilõivumäärad kehtestatakse lähtudes toiminguga kaasnevatest kuludest (RLS-i § 4 lg 1). Riigilõiv võib olla vähemalt 510 eurot, aga võib kujuneda ka mitu korda suuremaks, sest menetlus on töö- ja ajamahukas ning eeldab eri osapoolte kaasamist. RLS-i muutmise seaduse eelnõu 97SE seletuskiri sõnastab järgmist: „...saab üldjuhul isik riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt toimingu tegemise näol või loa andmise näol hüve ning tasub seoses sellega toimingu tegemisega kaasnevate kulude katmiseks riigilõivu. Hüve võimaldatakse riigilõivu tasujale reeglina viimase initsiatiivil. Vastuhüve on riigilõivu tasuja otsene kasu, mida ta saab vastava taotluse alusel peale riigilõivu tasumist. Seetõttu ei ole enamasti põhjendatud, et piiratud isikuringi huvides tehtavate toimingutega kaasnevad kulud oleksid kaetud suures ulatuses riigieelarvest. /.../ Riigilõivumäärade kujundamisel on lähtutud kulupõhimõttest, ekvivalendipõhimõttest ja maksejõulisuse põhimõttest. Kulupõhimõtte kohaselt peab riigilõivumäär katma vähemalt toimingu tegemisega seotud otsesed ja teatud ulatuses ka kaudsed kulud. Otsesed kulud on kulud, mida saab seostada mingi toimingu liigiga. Otsesed kulud hõlmavad palgafondi, materjalikulu (blanketid, eriblanketid, lisaturvaelemendid, trüki- ja paberikaubad jne) ning transpordikulu. Sõltuvalt toimingust võib otseste kulude hulka lisanduda veel muid erinevaid kulusid, millega tuleb konkreetse määra arvutamisel arvestada. Kaudsed kulud on kulud, mida on võimalik kaudse seostamise põhjal siduda vastava

¹⁹ L. Lehis, Maksuõigus. 2009, lk 41

toiminguga. Kaudseteks kuludeks on näiteks majandus- ja halduskulu, arhiveerimine elektrooniliselt ja paberandjatel, juhtimis- ja raamatupidamiskulud.

Ekvivalendipõhimõtte kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toiminguga saadava eelise või ka hüve tähendusest isiku jaoks ja selle ulatusest. Arvestada tuleks ka kaalukat avalikku huvi, eelkõige sotsiaal- või majanduspoliitiliste kaalutluste olemasolu.

Maksejõulisuse põhimõtte kohaselt võivad riigilõivud olla kantud mõjutuseesmärgist suunata isikute käitumist. Riigilõivumäärad ei tohi olla samas väljasuretava iseloomuga, sest ka riigil on huvi, et isikud oleksid piisavalt maksejõulised ja et isikud kasutaksid riigilt saadavaid hüvesid.²⁰

Täiendatakse ka RLS-i § 216 lõiget 5, nähes taasedastamise loa muutmise eest ette riigilõivu 75 eurot.

9.3. Meediateenuse taasedastamise keelu laiendamine majutusettevõtetele jm kohtadele, mis on üldsusele avatud

Meediateenuse taasedastamise keelu laiendamiseks majutusasutustele jm üldsusele avatud kohtadele tuleb MeeTS-i täiendada §-ga 51¹, milles nähakse TTJA-le ette õigus teha majutusasutuse pidajale või muule üldsusele avatud koha haldajale ettekirjutus lõpetada MeeTS-i § 51 lõigete 2, 3, 6 või 7 alusel piiratud meediateenuse külastajatele kättesaadavaks tegemine.

9.4. Ajutiste televisiooni- ja raadiolubade regulatsiooni muutmine

Täpsustatakse MeeTS-i § 37. Muudatuse kohaselt võimaldatakse väljastada ajutine televisiooni- või raadioluba lisaks sündmuse kajastamisele ka meediateenuse programmi sobivuse testimiseks konkreetse levipiirkonna elanikele või uue tehnoloogilise lahenduse testimiseks meediateenuse edastamiseks. MeeTS-i § 37 lisatakse nõue, mille kohaselt saab ajutist televisiooni- või raadioluba pikendada ühe korra kuni kolmeks kuuks. Pärast seda tuleb programmi edastamine ajutises korras lõpetada ning taotleda alaline televisiooni- või raadioluba MeeTS-is sätestatud korras.

Täiendatakse MeeTS-i § 40 lõikega 3¹, nähes ette kõrvaltingimuste seadmise võimaluse ka ajutisele televisiooni- või raadioloale. Sättes loetletakse kõrvaltingimused, mida TTJA võib ajutisele televisiooni- või raadioloale kehtestada (levipiirkond, programmi maht, levipiirkonna elu kajastavate saadete maht programmis, nõue teavitada eetris regulaarselt, et tegemist on testimisega).

Täpsustatakse MeeTS-i § 40 lõiget 7, lisades välistuse, et sätestatud tähtaeg ei kehti ajutise rahvusvahelise televisiooniloa väljaandmise puhul. MeeTS-i § 40 lõiget 8 täiendatakse ajutise rahvusvahelise televisiooniloa mõistega ning loa väljastamise tähtaega muudetakse seniselt kuult kuult kolmele kuule nii alalise kui ka ajutise rahvusvahelise televisiooniloa puhul.

²⁰ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/003e810d-2d20-4fb4-9e31-ee4757f9a821>

9.5. Meedialubade kõrvaltingimused, raadiolubade liigid ja raadiolubade konkursi korraldamise kord

Täpsustatakse MeeTS-i § 40 lõike 3 meedialubade liikide loetelu, millele on kõrvaltingimusi võimalik seada, rahvusvahelise televisiooniloaga. Samuti täiendatakse MeeTS-i § 40 lõike 3 kõrvaltingimuste loetelu MeeTS-i § 8 lõikes 4 nimetatud teostega, mille tootmisest ei ole möödunud rohkem kui viis aastat (n-õ *recent works*).

Raadiolubade liikide muutmiseks on vajalik täpsustada MeeTS-i järgnevalt.

MeeTS-i § 21 lõike 2 sõnastust täpsustatakse järgnevalt: „Regionaalse või üleriigilise televisiooniloa või raadioloa omanik ning ajutise televisiooni- või raadioloa omanik säilitab salvestisi vähemalt 30 päeva pärast programmi edastamist.“

MeeTS-i § 35 lõike 1 punkt 1 tunnistatakse kehtetuks.

MeeTS-i § 35 lõike 1 punkt 2 sõnastatakse järgnevalt: „raadioluba levipiirkonnaga Eesti Vabariik“.

Raadiolubade väljastamise konkursi muudatused eeldavad MeeTS-is järgmisi täpsustusi.

MeeTS-i § 40 lõiget 1 täpsustatakse järgnevalt: „Raadioloa väljaandmiseks kuulutab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti peadirektor välja avaliku konkursi. Konkursi väljakuulutamine, väljaantavate tegevuslubade liigid ja arv, tegevusloa taotluste esitamise tähtpäev ning muud tingimused tehakse teatavaks üks kuu enne taotluste esitamise tähtaja algust Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti veebilehel.“

MeeTS-i § 40 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks.

MeeTS-i § 40 lõiget 4 täpsustatakse järgnevalt: „Raadioloa kõrvaltingimuste vajalikkuse otsustab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti peadirektor. Kui need on vajalikud, kehtestab peadirektor tegevusloa kõrvaltingimused ja nende hindamise alused valikmenetluses parima pakkumise väljaselgitamiseks.“

MeeTS-i § 40 lõige 5 sõnastatakse järgnevalt: „Raadioloa väljaandmise, väljaandmisest keeldumise või taotluse läbi vaatamata jätmise kohta teeb Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti peadirektor otsuse kahe kuu jooksul pärast tegevusloa taotluste esitamise tähtpäeva.“

MeeTS-i § 43 lõiget 2 täpsustatakse järgnevalt: „Parima pakkuja väljaselgitamisel hinnatakse pakkumise vastavust käesoleva seaduse §-s 32 nimetatud tingimustele ning § 40 lõike 4 alusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti peadirektori kehtestatud kõrvaltingimustele, lähtudes kõrvaltingimuste hindamise alustest.“

Regionaalse raadioloa liigi kaotamise ning raadiolubade konkursi korraldamise protsessi kiirendamise tulemusena saab reageerida turuosaliste vajadustele uue digiraadio tehnoloogia kaudu levimisel paindlikumalt. MeeTS-i alusel välja antav raadioluba on tehnoloogianeutraalne, võimaldades raadioprogrammil levida lisaks analoograadiole digitaalraadio tehnoloogia teel.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Regulaatiivsed valikud on otseselt puutumuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv). Direktiivi art 7a lubab liikmesriikidel võtta meetmed, et tagada üldist huvi pakkuvate audiovisuaalmeedia teenuste sobiv esiletoomine. Direktiiv ei

piira täiendavate meetmete kasutuselevõttu (sh audiovisuaalmeedia teenuste litsentseerimist) inforuumi kaitseks.

Nõuete kehtestamisega piiratakse põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta (RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 112). PS-i § 31 teine lause lubab kehtestada piirangud ettevõtlusvabadusele seadusega.

Riigikohtu praktika kohaselt piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest (RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15). Põhiseaduse kommentaarides on lisatud, et see põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51).²¹

Samuti esineb kirjeldatud regulatiivsetel valikutel puutumus PS-i §-s 44 sätestatud õigusega saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat teavet (õigus infole). PS-i § 44 kommentaar 6²² lisab, et eriti oluline on Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul meediale ja mittetulundusühingutele kui „vahikoortele“ teabele juurdepääsu õigus, et tagada informeeritud avalik diskussioon (nt EIKo 39534/07, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes vs. Austria, 28.11.2013, p-d 33–34).

Lisaks on eelnõul puutumus PS-i §-ga 45. Selle teine lause lubab kehtestada seadusega piiranguid sõnavabadusele mh juhul, kui piiranguga kaitstakse avalikku korda või teiste inimeste õigusi, vabadusi või tervist. Piirang peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik, selle järele peab olema tungiv sotsiaalne vajadus ning meetmed peavad olema asjakohased ja piisavad ehk proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Sõnavabaduse regulatsioon tuleneb ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklist 10. Selle lõike 1 teisest lausest tuleneb, et artikkel ei takista riikidel nõuda raadio-, televisiooni või filmiettevõteltel tegevuslubasid. Lisaks kirjeldab EIÕK-i art 10 lõige 2, et sõnavabaduse kohta võidakse seaduses ette näha formaalsusi, tingimusi, piiranguid või karistusi, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste maine või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi art 7a ülevõtmine

11.1.1. Mõju siseturvalisusele (siseturvalisus ja sisejulgeolek)

11.1.1.1 Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

²¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 31 kommentaar 22

²² <https://pohiseadus.ee/sisu/3515>

01.01.2023 seisuga elas Eestis 1 357 739 inimest. Muudatuse eesmärk on tõsta muukeelse elanikkonna usaldust Eesti vastu, suunates neid üldist huvi kandvate kanalite juurde. Elanikkonna lõhestatuse vältimine on oluline aspekt riigisiseste konfliktide ärahoidmisel. Need võivad puudutada kogu Eesti elanikkonna turvalisust ja julgeolekut. Kuna turvaline elukeskkond tuleb tagada kõikidele Eesti elanikele, on kaudselt tegemist suure sihtrühmaga.

Otseselt on muudatusest mõjutatud need inimesed, kes audiovisuaalmeedia teenuseid tarvivad ja võivad muudatusest tulenevalt oma vaatamisharjumusi muuta. Eeldatava sihtrühma suuruse leidmiseks tuleb arvestada nii vanusest tingitud eripärade kui ka teleprogrammide vaatamise tehnilise lahendusega. Vabalevis olevate ja läbi õhu edastatavate teleprogrammide arv ei ole nii suur kui kaabellevis olevate kanalite arv ja seeläbi on muudatuse mõju maapealse televisiooni vaatajatele väiksem. Kaabellevis puudutab see muudatus (eelkõige) neid (venekeelseid) vaatajaid, kes seni ei ole muudatusega esiletõstetavaid kanaleid ise üles leidnud. Sihtrühma suurus on keskmine. Hinnanguliselt on tegemist umbes 5–20%-ga Eesti elanikkonnast.

11.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järeldus olulisuse kohta

Tänu muudatusele on võimalik kodu- ja välismaised kvaliteetkanalid pakutavate kanalite pikast nimistust oluliselt lihtsamalt üles leida.

Mõju ulatus on väike, sest sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevusteks (üldhuvikanalid on programmide valikus paremini nähtaval). Eeldame sihtrühma käitumises positiivseid muudatusi. Kohanemiskursi eeldatavalt ei kaasne.

Kuigi pärast Venemaa telekanalite edastamise lõpetamist leidsid osad vaatajad alternatiivseid võimalusi nende vaatamist jätkata, ei too muudatus endaga kaasa täiendavaid ebasoovitavate mõjude riske.

Muudatusega suunatakse mh Eesti muukeelset elanikkonda eelistama kanaleid, mis kannavad üldist huvi ning annavad objektiivset teavet toimuvast. Programmide valikus tõusevad paremini nähtavatele kohtadele ka sellised kvaliteetkanalid, mille olemasolust ei pruugi vaatajad seni isegi teadlikud olla, kuid mis võivad neile huvi pakkuda. Inimesi on oluline suunata usaldusväärsematele kanalitele ka selleks, et pidurdada ohtliku desinformatsiooni levikut Eestis. Ühtlasi aitab üldhuvi kajastavate kanalite populaarsuse kasv kaasa inimeste oskusele kriitiliselt hinnata infosõja eesmärgil loodud info tõesust teistes meediakanalites. Mõjutades Eesti elanikkonna info tarbimise harjumusi usaldusväärsemate meediakanalite poole, vähendatakse ohtu sisekonfliktide tekkeks ning toetatakse Eesti riigi julgeolekut.

Paratamatult võib Eesti territooriumil levida kanaleid, mille taasedastamise piiramiseks ei ole küll piisavat alust, kuid mis võivad siiski sisaldada valet teavet ja seeläbi vaatajate meelsust Eesti riigi, Euroopa Liidu jm suhtes negatiivselt mõjutada. Muudatuse tulemusel vähendatakse desinformatsiooni vaatajateni jõudmise tõenäosust ning vähendatakse kahjulike teabeoperatsioonide mõju Eesti ühiskonnale.

11.1.2. Mõju majandusele (mõju ettevõtlusele, mõju halduskoormusele)

11.1.2.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – meediateenuse osutajad ja taasedastajad, ettevõtted, kes pakuvad Eesti tarbijatele suunatud saatekavasid

Meediateenuste osutamise load on praegu 21-l Eestis registreeritud ettevõttel. Välismaiseid otseselt Eesti turule suunatud meediateenuseid pakkuvaid ettevõtteid on MAVISE andmebaasist lähtudes 52 ning neid meediateenuseid osutavaid ettevõtteid, kelle programmid on Eestis tehniliselt vastuvõetavad, umbes sadakond.

Sideteenuste osutajatel tekib kohustus arvestada programmide kuvamise järjekorra moodustamisel esiletõstmist vajavate kanalitega. Eestis on suurimad teleprogrammide taasedastajad telekommunikatsioonifirmad Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS, AS Levira ja AS STV. Samuti mõjutab muudatus ettevõtteid, kes pakuvad Eesti tarbijatele suunatud saatekavasid (elektrooniliselt), kellel tekib samuti kohustus programmide kuvamise järjekorda kohandada.

Arvestades Statistikaameti veebilehel toodud majanduslikult aktiivsete ettevõtete koguarvu 2022. aastal (148 684), on tegemist väikese sihtrühmaga.

11.1.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Eesti meediateenuste osutajad saavad senisest parema positsiooni, mis võimaldab neil tugevas rahvusvahelises konkurentsisis paremini toime tulla.

Muudatus võimaldab suurendada kodumaiste telekanalite märgatavust ja tõsta seeläbi vaatajate arvu, mis muudab omakorda (kommerts)kanalid reklaamiantjatele senisest atraktiivsemaks ning suurendab telekanalite müügitulusid. Kodumaiste telekanalite populaarsuse kasvades väheneb ka reklaamiraha väljavool Eestist. Telereklaam moodustab Eesti reklaamiturust umbes veerandi – 2021. aastal oli see ligi 23 miljonit eurot.²³ Eesti kommertstelekanalite osakaal kogu teleri vaatamisele pühendatud ajast on aga ainult ligi veerand²⁴ ning rohkem kui kolmandiku ajast saavad Kantar Emori telemonitooringus mitteolevad kanalid. Kui positiivse nügimise tulemusel õnnestuks osa selle kolmandiku moodustavate telekanalite vaatamisajast suunata Eesti kanalite vaatamisele, kasvaksid ka eesti telekanalite reklaamitulud. Üldist huvi kandvate meediateenuste osutajatele on tegu positiivse muudatusega ning sellega nende halduskoormus ei suurene.

Sideteenuste osutajad peavad muudatuse jõustumisel muutma programmide kuvamise järjekorda oma teenuste pakkumisel selliselt, et teleri avades kuvaks programmide loetelu alguses üldist huvi omavaid kanaleid. Lahendus mõjutab ettevõtjate vastavuskulusid, mis tõstab nende halduskoormust. Vastavuskulud seisnevad ettevõtjate ümberkorraldamiskuludes, sh aja- ja tööjõukulus. Vastavuskulud jäävad hinnanguliselt väikeseks, sest muudatus on ühekordne, ega ole keeruline ja aeganõudev.

Sarnaselt sideteenuste osutajatega mõjutab muudatus ettevõtteid, kes pakuvad Eesti tarbijatele elektroonilisi saatekavasid. Neis tuleb esitada üldist huvi kandvaid kanaleid esiletõstetult ning

²³ <https://www.kantaremor.ee/blogi/2021-aasta-reklaamiturg-on-taastunud-kenasti/>

²⁴ <https://www.kantaremor.ee/nadala-top-10-vaadatavamat-saadet/>

lihtsasti leitava ja märgatavana. Lahendus mõjutab ettevõtjate vastavuskulusid, mis tõstab nende halduskoormust. Vastavuskulud seisnevad sarnaselt sideteenuste osutajatega ettevõtjate ümberkorraldamiskuludes, sh aja- ja tööjõukulus. Vastavuskulud jäävad hinnanguliselt väikeseks, sest muudatus on ühekordne ega ole keeruline ja aeganõudev.

11.2. Teleprogrammide taasedastamise litsentseerimise võimaldamine

11.2.1. Mõju siseturvalisusele (siseturvalisus ja sisejulgeolek)

11.2.1.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

01.01.2023 seisuga elas Eestis 1 357 739 inimest. Teoreetiliselt oleks see kogu muudatusest mõjutatud sihtrühm, kuid reaalsuses jälgis Venemaa propagandakanaleid alla 20% Eesti elanikkonnast, mistõttu saab sihtrühma pidada keskmiseks. Pärast propagandakanalite taasedastamise keeldu on leidnud võimaluse neid rohkem või vähem ebaseaduslikult edasi vaadata alla 5% eestimaalastest.

11.2.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järeldus olulisuse kohta

Meediauuringud näitavad meediakanalite jälgimise ja inimeste meelsuse vahelist korrelatsiooni. Lisaks näitavad meediamonitooringu tulemused, et pärast Venemaa kanalite edastamise piiramist on neid jälginud inimesed leidnud ja jälgima asunud eesti meediakanalid. Näiteks võrreldes 2019. aasta uuringuga on 2023. aastal vähenenud Venemaa telekanalite vaatamine 11%-lt 4%-le Eesti elanikkonnast. Samal perioodil on ETV+ vaadatavus kasvanud aga üle kahe korra. Nendele andmetele tuginedes võib väita, et negatiivse mõjuga kanalite pakkumise vähenedes leiavad inimesed üles eesti kanalid ning jäävad nende infovälja.

Muudatusega ennetatakse kanalite, mis sisaldavad Eesti julgeolekut ohustavat teavet, levimist Eesti inforuumis. Kui praegu kehtiva regulatsiooniga saab Eesti elanikkond ohtu kujutavat programmi jälgida seni, kuni meediamonitooringu käigus tuvastatakse programmis piiramiseks piisav rikkumine, siis litsentseerimisega on võimalik ohtliku info levikut oluliselt vältida. Monitooringu käigus tuvastatud rikkumine tähendab, et ohtlik info on juba riigis levinud. Ühtlasi on monitooring ressursikulukas ning rikkumiste tuvastamise hetkeks võib rikkumine olla kestnud teadmata aja.

Muudatuse eesmärk on ennetada propaganda eesmärgil loodud kanalite edastamist Eesti territooriumil. Propagandakanalitega esitatakse vaatajatele moonutatud või valeteavet ning sellega mõjutatakse vaatajatele märkamatuult nende meelsust ja usaldust riigi, organisatsiooni vms vastu. Elanikkonna lõhestatuse vältimine on oluline aspekt riigisiseste konfliktide ärahoidmisel. Kuna need võivad puudutada kogu Eesti elanikkonna turvalisust ja julgeolekut, on sellisel juhul tegemist suure sihtrühmaga.

Eesti elanikkonna jaoks tähendab litsentseerimine eeldatavasti agressorriikide (eelkõige Venemaa ja Valgevene) propagandakanalite võrra väiksemat programmide valikut Eestis. Samas ei ole litsentseerimise eesmärk pidurdada vaba meedia levikut, vaid takistada julgeolekuohtu sisaldavate kanalite levimist. Ühtlasi võib muudatuse tulemusel eeldada järjest suurema osa (võõrkeelse) elanikkonna jõudmist Eesti infovälja.

Mõju ulatus on väike, sest eeldame sihtrühma käitumises positiivseid muudatusi ning sellega kohanemiskursi eeldatavalt ei kaasne. Mõju ei ole sihtrühmale oluline, sest alates

2022. aastast on nii TTJA kehtestatud piirangute kui ka Euroopa Liidu sanktsioonide tõttu Eestis taasedastatavate teleprogrammide hulk oluliselt vähenenud.

11.2.2. Mõju majandusele (mõju ettevõtlusele, mõju halduskoormusele)

11.2.2.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – teleprogrammide taasedastajad

Eestis on suurimad teleprogrammide taasedastajad telekommunikatsioonifirmad Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS, AS Levira ja AS STV. Kokku on Eestis teleprogrammide taasedastajaid ligikaudu 30. Keskmiselt on pakutavate telekanalite arv ettevõtte kohta ligi 70 kanalit.

Arvestades Statistikaameti veebilehel toodud majanduslikult aktiivsete ettevõtete koguarvu 2022. aastal (148 684), on tegemist väikese sihtrühmaga.

11.2.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järeltus olulisuse kohta

Muudatus mõjutaks sideteenuse osutajaid, kellel tekib kohustus kõigile enda taasedastatavatele teleprogrammidele litsentsi taotleda. Taotlus tuleks edaspidi esitada ka enne uute teleprogrammide taasedastamise alustamist. Litsentside saamise eest tekiks sideteenuste osutajatele kohustus tasuda riigilõivu. Lisaks tekib taasedastajal kohustus teavitada TTJA-d meediateenuse tegeliku kasusaaja muutusest, kui vastav teave oleks pidanud ettevõtja hoolsuskohustust arvesse võttes taasedastajale teada olema.

Lahendus mõjutab seega sideteenuste osutajate infokohustust, sest ettevõtjad peavad esitama TTJA-le litsentsi saamiseks vajalikud andmed edastatavate teleprogrammide kohta ning lisaks teavitama TTJA-d programmi tegeliku kasusaaja muutusest teadasaamisel. Sideteenuste osutajatel tekivad muudatusest litsentsitaotluste esitamiseks vajalike toimingute tegemisel ja tegeliku kasusaaja muutumisel vajaliku info edastamiseks aja- ja tööjõukulud. Nende suurus oleneb ettevõtte pakutavate kanalite täpsemast arvust. Igal juhul suureneb ettevõtete halduskoormus märgatavalt.

Lisaks mõjutab muudatus teleprogrammide taasedastajaid seoses soovitatavatele teleprogrammidele litsentsi mittesaamisega, mis võib vähendada teatud ulatuses nende kliendibaasi. Samas arvestades, et 2022. aastast alates on sanktsioonide või TTJA sisupiirangute tõttu mitmete propagandakanalite taasedastamist juba piiratud, ei ole mõju ulatus väga suur. Ühtlasi ei mõjuta tulevikus Eesti turule uute kanalite litsentseerimata jätmine tõenäoliselt ettevõtete kliendibaasi.

Eelmainitule tuginedes saab hinnata oodatavat mõju ulatust keskmiseks ja mõju esinemise sagedust väikeseks (st litsentsi taotletakse ühe programmi kohta ühe korra ning täiendav infokohustus selle programmi kohta esineb tegeliku kasusaaja muutumisel). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

11.2.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

11.2.3.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – TTJA, julgeolekuasutused, Rahapesu Andmebüroo

Muudatused mõjutavad TTJA-d. Lisaks mõjutab muudatus väiksemal määral julgeolekuasutusi ja Rahapesu Andmebürood, kellelt mediaregulaator TTJA võib küsida enne meediateenuste

taasedastamise loa väljastamist hinnangut. Asutused annaksid TTJA-le teavet meediateenuste võimaliku seose kohta Vabariigi Valitsuse, Euroopa Liidu või rahvusvaheliste sanktsioonidega või muud neile teada olevat infot meediateenusest tuleneva julgeolekuohuga. Tegemist on väikese sihtrühmaga.

11.2.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Tõenäoliselt mõjutaks kavandatav regulatsioon TTJA ametnike koormust oluliselt regulatsiooni üleminekuajal, mil tuleks läbi vaadata ning hinnata loataotlused kõikide Eestis praegu edastatavate teleprogrammide kohta. Samuti oleks kõige suurem mõju julgeolekuasutustele ja Rahapesu Andmebüroole hinnangute koostamiseks regulatsiooni ülemineku perioodil. Pärast ülemineku aega suureneb varasemaga võrreldes TTJA järelevalvekoormus litsentseerimata programmide taasedastamise üle järelevalve tegemisega ning uute teleprogrammide loataotluste läbivaatamise ja otsuste tegemisega.

Tegelikult kasusaaja andmete muutumisest teadasaamisel peab TTJA koos teiste asutustega programmi vastavust uuesti hindama ning vajaduse korral keelama programmi edastamise ka teistel ettevõtetel.

Eelmainitule tuginedes saab hinnata oodatavat mõju ulatust keskmiseks ja mõju esinemise sagedust väikeseks (st mõju esineb ühe programmi edastuse kohta ühel korral või kuni tegelikult kasusaaja andmete muutumiseni, järelevalve litsentseerimata lubade taasedastamise üle on järjepidev). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

11.3. Meediateenuse taasedastamise keelu laiendamine majutusasutustele jm kohtadele, mis on üldsusele avatud

11.3.1. Mõju siseturvalisusele (siseturvalisus ja sisejulgeolek)

11.3.1.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

01.01.2023 seisuga elas Eestis 1 357 739 inimest. Muudatus aitab ennetada riigisiseseid konflikte erinevas infoväljas olevate elanike vahel ning toetab seega Eesti julgeolekut. Kuna turvaline elukeskkond tuleb tagada kõikidele Eesti elanikele, mõjutab muudatus kaudselt neid kõiki ja tegu on suure sihtrühmaga. Täiendavalt mõjutab muudatus vähesel määral neid üldsusele avatud kohtade kliente, kes keelatud meediateenuseid neis kohtades näha sooviksid.

11.3.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Muudatustega piiratakse Eesti inforuumis ohtlike meediateenuste kättesaadavust üldsusele avatud kohtades (nt majutusettevõtetes, kaubanduskeskustes), kus muidu oleks võimalik piiratud kanaleid inimestele edastada satelliitantenni või piiriäärsetel aladel ka tavaantenni abil.

Meediauuringud näitavad meediakanalite jälgimise ja inimeste meelsuse vahelist korrelatsiooni. Lisaks näitavad meediamonitooringu tulemused, et pärast Venemaa kanalite edastamise piiramist on neid jälginud inimesed leidnud ja jälgima asunud eesti meediakanalid. Näiteks võrreldes 2019. aasta uuringuga on 2023. aastal vähenenud Venemaa telekanalite vaatamine 11%-lt 4%-le Eesti elanikkonnast. Samal perioodil on ETV+ vaadatavus kasvanud aga üle kahe korra. Nendele andmetel tuginedes võib väita, et negatiivse mõjuga kanalite pakkumise vähenedes leiavad inimesed üles eesti kanalid ning jäävad nende infovälja.

Seega aitab vastav reguleerimine ära hoida julgeolekuohtu sisaldava teabe levimist ja levitamist juhuslikele avalikes kohtades viibivatele inimestele ning avalikke kogunemisi piiratud kanalite vaatamiseks. Riigi julgeoleku tugevdamine on oluline Eesti elanike turvalisuse tagamiseks. Oodatav mõju ulatus on väike ja mõju esinemise sagedus samuti väike. Ebasoovitavat mõju eeldatavasti ei kaasne.

11.3.2. Mõju majandusele (mõju ettevõtlusele, mõju halduskoormusele)

11.3.2.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – majutusasutused jm üldsusele avatud kohad

Muudatus mõjutab teoreetiliselt kõiki üldsusele avatud kohti, kus edastatakse meediateenuseid. Nendeks on eelkõige majutusasutused, kaubanduskeskused ja toitlustusettevõtted, kus pakutavate põhiteenuste kõrvale meediateenuseid üldsusele kättesaadavaks tehakse.

Kokku on Eestis registreeritud 573 majutuse ja toitlustusega tegelevat ettevõtet, kus on üle kümne töötaja. EMTAK 2008 koodiga registreeritud ettevõtteid on kokku 4395 (Eesti Statistika), kuid reaalselt on keelatud kanalite edastamist tuvastatud ainult mõnes majutusasutuses. Samas mõjutaks muudatus loetletud asutustest ainult seda väikest osa, kes keelatud kanaleid üldsusele edastavad.

11.3.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Üldsusele avatud kohad peavad järgima muudetud regulatsiooni ja piirama keelatud meediateenuste esitamist avalikkusele. Kuna üldjuhul ei ole meediateenused üldsusele avatud kohtades esmatähtsad ning inimesed ei külasta kohti eesmärgiga neid järgida, siis laiem mõju sihtrühmale puudub.

Mõju avaldumine on püsiv – Eesti inforuum on korrastatum. Muudatuse rakendamisel ebasoovitavate mõjude risk on väike. Risk võib realiseeruda etteheidetes, et riik laiendab järelevalvet valdkonnadesse, kus seda varem ei ole olnud ja piirab ettevõtlusvabadust.

Nendele üldsusele avatud kohtadele, mis kasutavad meediateenuste edastamiseks satelliitantenni, elektroonilise side võrke või piiriäärsetel aladel tavaantenni ning edastavad seeläbi keelatud programme, võib mõneti suureneda halduskoormus keelatud kanalite piiramiseks. Halduskoormus seisneb eelkõige vastavuskuludes ehk kuludes, mis tekivad kanalite piiramise toimingute tegemiseks.

Siiski on strateegilise kommunikatsiooni lähtekohast tegemist olulise muudatusega, mis ütleb, et riigi julgeoleku tugevdamine on oluline Eesti elanike turvalisuse tagamiseks. Oodatav mõju ulatus on väike ja mõju esinemise sagedus samuti väike. Soovimatute mõjude risk majutusasutuste ja teiste üldsusele avatud hoonete pidajatele ja tarbijatele on väike.

11.4. Ajutiste televisiooni- ja raadiolubade regulatsiooni muutmine

11.4.1. Mõju majandusele (mõju ettevõtlusele, mõju halduskoormusele)

11.4.1.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – televisiooni- ja raadioteenuse osutajad

Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluvaid televisiooni- ja raadioteenuse osutajaid on MTR-i andmetel 28, millest ajutised meediaload on 2023. aasta aprilli seisuga kahel ettevõttel. Arvestades nii

äriregistris kui ka mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreeritud isikute üldarvu, on tegemist väikese sihtrühmaga.

11.4.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Ajutiste raadiolubade regulatsiooni muutmine annab raadioteenuste osutajatele alaliste raadiolubade konkursi vahelisel ajal võimaluse lühikest aega tegutseda. Kui praegu on ajutiseks raadioloaks võimalik taotlust esitada vaid juhul, kui selle eesmärk on kindla sündmuse kajastamine raadioprogrammis, siis muudatusega võimaldatakse lisaks taotlust esitada ka testimiseks vabadele sagedustele. Samuti seatakse muudatustega ajutisele iseloomule kindel ajaline määratlus, mis tagab, et ajutiste raadiolubadega tegevusest ei saaks sisuliselt alalist tegevust. Muudatusega tugevdatakse raadioturul konkurentsi. Muudatus mõjutab raadioteenuste osutajaid, andes neile paremad võimalused ajutiste raadiolubadega tegutsemiseks. Muudatus ei tekita teenuseosutajatele lisakohustusi ning nende halduskoormus sellest ei suurene.

Kuna vabu ajutiseks tegevuseks võimalikke raadiosagedusi palju ei esine, saab hinnata nii oodatavat mõju ulatust kui ka mõju esinemise sagedust väikeseks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

Rahvusvahelisele programmile ajutise televisiooniloo loataotluste läbivaatamise tähtaja pikenedamine mõjutab vähesel määral rahvusvaheliste teleprogrammide osutajaid. Kuna tähtaja pikendamine on vajalik, et loa väljastamiseks vajalikud toimingud teha, on tähtaja pikendamisel minimaalne mõju. Rahvusvahelise programmi ajutise televisiooniloo taotlejatele muudatus lisakohustusi ei tekita ning nende halduskoormus sellest ei suurene.

11.4.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

11.4.3.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – TTJA

Muudatused mõjutavad TTJA-d. Kuna mõjutatud on vaid üks valitsusasutus, on tegemist väikese sihtrühmaga.

11.4.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Ajutiste raadiolubade regulatsiooni muutmine mõjutab TTJA ametnike töökorraldust. Muudatuse kohaselt võimaldatakse väljastada ajutine televisiooni- või raadioluba lisaks sündmuse kajastamisele ka meediateenuse programmi sobivuse testimiseks konkreetse levipiirkonna elanikele või uue tehnoloogilise lahenduse testimiseks meediateenuse edastamiseks. Kuna uue regulatsiooni kohaselt ei oleks ajutise meedialoo alus üksnes sündmuse kajastamine, võib muudatus mõningal määral suurendada turuosaliste soovi ajutisel meedialool tegutseda. Samas planeeritakse muudatusega piirata ühe teenusepakkuja ajutise meedialoo kasutamist 12 kuu jooksul, mis võib tasakaalustada TTJA ametnikele tekkivat töökoormust. Samuti ei ole ajutisteks raadiolubadeks sobivaid sagedusi lõputult.

Rahvusvaheliste televisioonilubade taotluste läbivaatamise tähtaegade pikendamisega ei muutu tehtavate toimingute arv TTJA-le. Seega ei peaks ajutiste meedialubade regulatsiooni muudatus TTJA ametnike töökoormust muutma.

Eelnevat arvesse võttes saab nii oodatavat mõju ulatust kui ka mõju esinemise sagedust hinnata väikeseks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

11.5. Meedialubade kõrvaltingimused, raadiolubade liigid ja raadiolubade konkursi korraldamise kord

11.5.1. Mõju majandusele (mõju ettevõtlusele, mõju halduskoormusele)

11.5.1.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – televisiooni- ja raadioteenuse osutajad

Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluvaid televisiooni- ja raadioteenuse osutajaid on MTR-i andmetel 28, sh on rahvusvaheline televisiooniluba üheksal ettevõtjal ja 15-st raadioteenuse osutajast üleriigiline raadioluba kaheksal (2023. aasta maikuu seisuga).

Arvestades Statistikaameti veebilehel toodud majanduslikult aktiivsete ettevõtete koguarvu 2022. aastal (148 684), on tegemist väikese sihtrühmaga.

11.5.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Rahvusvahelistele televisioonilubadele kõrvaltingimuste seadmine seab piiranguid loa taotlejatele. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on rahvusvahelise loaga võimalik levida ka Eestis, kuid seda ilma kõrvaltingimusteta. Samas regionaalsel ja üleriigilisel tegevusloal tegutsevad ettevõtjad peavad täitma Eestis levimisel rangemaid nõudeid. Seega seisneb mõju turuosalistele ausa konkurentsi toetamises. Lahendus mõjutab eelkõige neid ettevõtteid, kes soovivad rahvusvaheliste televisioonilubadega Eestis levida. Nendel ettevõtetel tekib lisakohustus kõrvaltingimustele vastamiseks ning loa taotlemisel infokohustus esitada andmed, mis on vajalikud, et vastavust kinnitada. Seega suureneb nende ettevõtete halduskoormus.

Kuna rahvusvahelised televisiooniload on Eestis üheksal ettevõttel, saab nii oodatavat mõju ulatust kui ka mõju esinemise sagedust hinnata väikeseks (rahvusvaheline televisiooniluba antakse kuni viieks aastaks). Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

Lisaks lihtsustatakse ja ajakohastatakse muudatusega raadiolubade liike. Raadioliikide muutmine ei tekita raadioteenuse osutajatele lisakohustusi ning regulatsiooni lihtsustamisel on teenuseosutajatele positiivne mõju, muutes nõuete mõistmise ja nende täitmise lihtsamaks. Asjaolu, et TTJA muudetakse raadiolubade konkursile kõrvaltingimuste seadmisel vastutavaks, lisab täiendava võimaluse lühendada raadiolubade konkursi protsessi ühe kuu võrra. Muudatusel on teenuseosutajatele positiivne mõju, sest tegevusluba on võimalik saada kiiremini. Kuna raadioteenuse osutajatele muudatustest tulenevat infokohustust ega vastavuskulusid ei teki, siis nende halduskoormus selle võrra ei suurene.

Raadioloo liikide täpsustamine ning raadiolubade konkursi lühendamine seab soodsamad võimalused digiraadio arenguks Eestis. Digiraadio võimaldab oluliselt suurendada pakutavate radiokanalite arvu, mis omakorda võimaldab senisest paremini rahuldada killustuva kuulajaskonna erinevaid maitseid. Lisaks saavad raadioteenuse pakkujad senisest tunduvalt kulutõhusamalt katta oma radiokanalitega kogu Eesti territooriumi, mis võimaldaks koguda reklaamiandjate jaoks suuremaid kuulajate grupe. Digiraadio vahendusel on võimalik reklaamitellijatel jõuda täpsemate sihtrühmadeni kogu Eesti territooriumil ning seeläbi oma tooteid ja teenuseid senisest tõhusamalt turundada. Suuremad reklaamitulud võimaldavad meediateenuste pakkujatel tõsta oma programmide kvaliteeti ning muuta need kuulajatele senisest veelgi enam huvipakkuvaks. Pikemas perspektiivis on digiraadio arengu toetamisel

regulatiivsel tasandil raadioteenuse osutajatele positiivne mõju. Tegemist ei ole lähiaastatel küll olulise mõjuga muudatusega, kuid valdkonna jaoks on see positiivne ja vajalik.

Eelnevat arvesse võttes saab nii raadiolubade konkursi korraldamise korra muutmisest oodatavat mõju ulatust kui ka mõju esinemise sagedust hinnata väikseks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

11.5.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

11.5.2.1. Muudatustest mõjutatud sihtrühm – TTJA

Muudatused mõjutavad TTJA-d. Kuna mõjutatud on vaid üks valitsusasutus, on sihtrühm väike.

11.5.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kavandatava regulatsiooni kohaselt tekib võimalus seada rahvusvahelisele televisiooniloale kõrvaltingimusi. TTJA-l on loataotluste läbivaatamisel kohustus hinnata nende vastavust loa kõrvaltingimustele. Seega tekib TTJA-le lisakohustus rahvusvaheliste televisioonilubade taotluste kõrvaltingimuste kontrollimisel.

Muudatus, millega lisatakse TTJA-le kui sõltumatule meediaregulaatorile kohustus luua raadiolubade konkursiks sobivad kõrvaltingimused, mõjutab TTJA töökorraldust ja suurendab ametnike koormust.

Muudatustel on TTJA-le mõju, kuid seda ei saa pidada oluliseks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemist ei ole ette näha ning mõju esinemise sagedus on väike.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Taasedastajatel tekib muudatuse jõustumisel kohustus tõsta esile üldist huvi omavaid kanaleid. Vastavuskulud jäävad hinnanguliselt väikeseks, sest muudatus tuleks teha vaid ühe korra ning see ei ole keeruline ega aeganõudev.

Suureneb teleprogrammide taasedastajate infokohustus, sest ettevõtjad peavad esitama TTJA-le litsentsi saamiseks vajalikud andmed edastatavate teleprogrammide kohta ning lisaks teavitama TTJA-d programmi tegeliku kasusaaja muutusest teadasaamisel. Hoolekohustust järgival ettevõttel on rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel kohustus tunda põhjalikult oma lepingupartnerit, mistõttu ei peaks tekkima lisakohustusi andmete kogumisel. Ettevõtetel tekivad aja- ja tööjõukulud litsentsitaotluste esitamiseks vajalike ümberkorralduste tegemisel ja tegeliku kasusaaja muutumisel vajaliku info edastamiseks. Aja- ja tööjõukulude suurus oleneb ettevõtte pakutavate kanalite täpsemast arvust. Tegemist on ühekordse tegevusega, sest taasedastamise load väljastatakse tähtajatult. Lisaks antakse ettevõtjatele taasedastamise loa taotlemiseks aastane üleminekuaeg, mis võimaldab täiendavat halduskoormust vajaduse korral paindlikult jaotada. Teleprogrammi taasedastamise loa taotlemiseks tuleks ettevõtjal tasuda taotluse läbivaatamise eest riigilõivu vähemalt 510 eurot, aga summa võib kujuneda ka mitu korda kõrgemaks. Taasedastamise loa muutmise (sh taasedastatava teleprogrammi lisamise) eest tuleks ettevõtjal tasuda riigilõivu 75 eurot.

Nendele üldsusele avatud kohtadele, mis kasutavad meediateenuste edastamiseks satelliitantenni, elektroonilise side võrke või piiriäärsetel aladel tavaantenni ning edastavad

seeläbi keelatud programme, suureneb halduskoormus keelatud kanalite piiramiseks. Halduskoormus seisneb eelkõige vastavuskuludes ehk kuludes, mis tekivad kanalite piiramise toimingute tegemiseks. Vastavuskulud jäävad hinnanguliselt väikeseks, sest muudatus tuleks teha ühe korra ning see ei ole keeruline ega aeganõudev.

Televisioniteenuste osutajatel, kes tegutsevad rahvusvaheliste televisionilubadega levides mh Eestis, tekib lisakohustus kõrvaltingimustele vastamiseks ning loa taotlemisel infokohustus esitada andmed, mis on vajalikud, et vastavust kinnitada. Tehniliselt nende ettevõtete halduskoormus suureneb, kuid kuna regionaalse või üleriigilise televisioniloaga Eestis levimiseks on kõrvaltingimustele vastamine ka praeguse regulatsiooni puhul kohustus, siis tegelikult on tegu regulatsiooni täpsustamisega konkurentsituru tugevdamiseks. Eestis levida soovivad televisioniteenuste osutajad peaksid siin levimisel arvestama kehtivate kohustustega.

Kiireneb meedialubade taotlemise protsess, mistõttu on ettevõtjatel võimalik oma majandustegevust kiiremini arendada.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamine tooks kaasa vajaduse täiendada majandustegevuse registri infosüsteemi uue loaliigiga (taasedastamise luba), kuid see ei eelda infosüsteemi suuremahulisi arendustöid.

Teleprogrammi taasedastamise loa taotlemiseks tuleks ettevõtjal tasuda taotluse läbivaatamise eest riigilõiv summas vähemalt 510 eurot. Täpsem summa selgub eelnõu väljatöötamise käigus (vt ka VTK punkti 9.2). Taasedastamise loa muutmise (nt taasedastatava teleprogrammi lisamise) eest tuleks ettevõtjal tasuda riigilõivu 75 eurot. Teadaolevalt on Eestis ligi 30 televisioniteenuse taasedastajat ja keskmiselt taasedastatakse 70 teleprogrammi.

Taasedastamise loa esmakordsel taotlemisel oleks taasedastajal võimalik kõigi seni taasedastatavate teleprogrammide puhul esitada üks taotlus ning tasuda ühekordne riigilõiv taotluse läbivaatamise eest. Uute teleprogrammide taasedastamiseks oleks ettevõtjal võimalik esitada taasedastamise loa muutmise taotlus, tasudes riigilõivu 75 eurot.

Üleminekuperioodil oleks seega hinnanguline riigilõivu laekumine vähemalt 15 300 eurot (sõltub eelnõuga kokkulepitud määra). Edaspidi sõltub riigilõivu laekumine sellest, kui palju tekib taasedastajatel vajadust teha kanaliloendis muudatusi või lisandub uusi taasedastajaid. Samas nähtub senisest praktikast, et televisioniteenuste taasedastajate turg on pigem välja kujunenud.

TTJA-le tekib täiendav kohustus vaadata läbi teleprogrammide taasedastamise taotlused ja teha otsused taasedastamise lubade väljastamise kohta. Võib eeldada, et töökoormus suureneb eelkõige ettevõtjatele ette nähtud üleminekuperioodil, mil konkreetse ajavahemiku sees tuleb üle vaadata kõikide Eestis tegutsevate taasedastajate loataotlused. Pärast üleminekuperioodi lõppu lubade väljastamisega kaasnev koormus kindlasti langeb, ent samas lisandub TTJA-le kohustus teha järelevalvet taasedastajate tegevuse üle, et kontrollida, et taasedastataks vaid neid teleprogramme, milleks luba on väljastatud, ning jälgida, et kõik taasedastajad oleksid taotlenud taasedastamise loa.

Teleprogrammide taasedastamise lubade väljastamine võib suurendada ka Rahapesu Andmebüroo ja julgeolekuasutuse töökoormust, kui tekib vajadus kontrollida mõne taasedastatava meediateenuse tegeliku kasusaaja seotust sanktsioonidega või hinnata nende võimalikku julgeolekuohtu Eestile. Töökoormuse suurenemine on tõenäoliselt ajutine ettevõtjatele ette nähtud üleminekuperioodil. Pärast seda peaks see normaliseeruma.

Samuti tekib TTJA-le täiendav töökoormus seoses raadiolubade konkursi kõrvaltingimuste ja nende hindamise aluste väljatöötamisega, mis seni oli Kulutuuriministeeriumi ülesanne. Raadiolubade konkursid on seni toimunud iga paari aasta tagant või korra aastas, mistõttu ei ole tegemist alalise töökoormusega. Samas arvestades, et tulevikus ei väljastata enam regionaalseid raadiolube, siis arvatavasti vajadus raadiolubade konkursside järele väheneb.

Ajutiste meedialubade taotlemise aluste laiendamine toob tõenäoliselt kaasa suurenenud huvi selle loaliigi vastu. Alates 2020. aastast on nõudlus ajutiste raadiolubade järele märkimisväärselt kasvanud. Ilmselt suurendab ka uute edastustehnoloogiate (digiraadio) laialdasem kasutuselevõtt huvi neid raadioteenuse edastamiseks testida ning katsetada uute raadioprogrammide sobivust kuulajaskonnale, mis varem analoograadio sagedusressursi nappuse tõttu ei õnnestunud.

Majutusasutustele ja teistele üldsusele avatud kohtadele meediateenuste taasedastamise piirangute laiendamine võib kaasa tuua täiendava ressursivajaduse, sest tõenäoliselt ei pruugi kõik ettevõtjad piiranguid vabatahtlikult täita.

Eeltoodud muudatusi ja nendega kaasnevat töökoormuse kasvu kogumis vaadates osutub arvatavasti vajalikuks ühe täiendava peaspetsialisti ametikohta loomine TTJA-sse personalikuluga 45 000 eurot aastas.

14. Edasine mõjude analüüs

Põhjalikku mõjuanalüüsi praegu VTK-s toodud analüüsi põhjal ei koostata.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus			15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris
			X
15.3 Selgitus	Uut meediateenuste seaduse tervikteksti ei ole vaja välja töötada, sest probleemide lahendamiseks piisab meediateenuste seaduse muutmisest ja täiendamisest.		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
Meediateenuste seadus, riigilõivuseadus			
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse			
VTK esitatakse kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Siseministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Rahapesu Andmebüroole, Kaitsepolitsei ametile ja arvamuse andmiseks Eesti Meediaettevõtete Liidule, Eesti Ringhäälingute Liidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule,			

meediateenuse osutajatele, sideettevõtjatele, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule ning Eesti Kaupmeeste Liidule.

VTK saadetakse teadmiseks Riigikogu kultuurikomisjonile.

18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg

Põhjalikku mõjuanalüüsi ei kavandata.

19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)

20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg

21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

Juuni 2024

22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed

Kultuuriministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusnõunik Siiri Pelisaar (siiri.pelisaar@kul.ee, 628 2225), kunstide osakonna meedianõunik Andres Jõesaar (andres.joesaar@kul.ee, 628 2338).

VTK on keeleliselt toimetanud personali- ja õigusosakonna sekretär-keeletoimetaja Anni Viirmets (anni.viirmets@kul.ee, 628 2220).