

Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja digiminister
Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn, Eesti
E-post: info@justdigi.ee

Turundajate Liit
Paldiski mnt 25/2
10612 Tallinn, Eesti
E-post: info@turundajateliit.ee

28.05.2025

Kooskõlastused ja arvamused reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Austatud justiits- ja digiminister Liisa-Ly Pakosta,

Turundajate Liit („TULI“) toetab poliitreklaami läbipaistvuse eesmärki, kuid juhib tähelepanu probleemkohtadele, edastades järgmised seisukohad reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõule („eelnõu“):

1. Järelevalvet teostava asutuse sõltumatus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest EL 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta (ELT L, 20.03.2024) („poliitreklaami määrus“) tuleneb liikmesriikidele kohustus määrata poliitreklaami läbipaistvuse üle järelevalvet teostav pädev asutus. Poliitreklaami määrus seab artiklis 22 määratud pädevatele asutustele selged kriteeriumid selle asutuse sõltumatuse osas. Määratud pädev asutus peab olema struktuuriliselt täielikult sõltumatu nii sektorist kui ka igasugusest välisest sekkumisest või poliitilisest survest. Lisaks peab määratud pädev asutus täiesti sõltumatult tegutsedes ja tõhusalt jälgima käesoleva poliitreklaami määruse täitmist ning võtma selle järelevalveks, täitmiseks ja täitmise tagamiseks vajalikke ja proportsionaalseid meetmeid.

Eelnõu kohaselt määratakse poliitreklaami määruse artiklites 5-17, 20 ja 21 sätestatud kohustuste täitmise üle riikliku järelevalve teostajaks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA). Eelnõu koostajad on leidnud, et TTJA vastab poliitreklaami määrusest tulenevatele pädeva asutuse sõltumatusega seotud nõuetele.

TTJA on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalasse kuuluv amet, mille tegevust finantseeritakse riigi eelarvest. Arvestades, et järelevalve poliitreklaami määruse üle võib puudutada ka isikuid, kes mõjutavad TTJA eelarvet ja tegevussuundi, tekib küsimus asutuse sõltumatuse ja erapooletuse kohta, sealhulgas olukorras kus:

- a) poliitreklaami läbipaistvuse järelevalvet teostatakse samade poliitikute poliitreklaami üle, kes kinnitavad TTJA eelarvet; või
- b) eelarve kinnitamisel võidakse mõjutada ressursse, mida järelevalvetoiminguteks eraldatakse, sealhulgas määrata, et eelarvet jagub vaid ühe poliitreklaami järelevalvet teostava ametniku ametikoha loomiseks.

Selline alluvussuhe loob reaalse ohu, kus järelevalve poliitreklaami läbipaistvuse üle muutub kallutatuks või vähemalt võib tekitada usaldamatust selle sõltumatuse ja erapooletuse osas.

Olukord, kus järelevalveasutus ei ole struktuuriliselt täielikult sõltumatu sektorist ega igasugusest välisest sekkumisest või poliitilisest survest, on vastuolus poliitreklaami määruse eesmärgiga toetada avatud ja ausat poliitilist arutelu. Arvestades, et poliitreklaami määrus reguleerib poliitilist arutelu ja poliitkampaniaid, mille sisu omakorda võib mõjutada valimistulemusi ja erakondade nähtavust, ei saa TTJA-d pidada sõltumatuks ega sobivaks järelevalveasutuseks.

TULI hinnangul võib selliseks pädevaks riikliku järelevalve teostajaks olla Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (ERJK). ERJK on erakonnaseaduse alusel moodustatud haldusorgan, mille ülesandeks on kontrollida, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad erakonnaseaduses sätestatud nõudeid. Seejuures on ERJK ülesandeks koguda, kontrollida ja avalikustada erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide rahastamise aruandeid, sh reklaamikulude aruandeid. ERJK liikmed on määratud tasakaalustatult erinevate põhiseaduslike institutsioonide poolt, tagades seeläbi sõltumatuse ja neutraalsuse.

Kuivõrd ERJK pädevusse kuuluvad juba täna poliitreklaamiga seotud järelevalvetoimingud, on põhjendatud laiendada ERJK pädevust, määrates ERJK riikliku järelevalve teostajaks poliitreklaami määrmuses sätestatud kohustuste täitmise üle.

TULI on seisukohal, et TTJA nimetamine riikliku järelevalve teostajaks poliitreklaami määrmuses sätestatud kohustuste täitmise üle ei taga vajalikku sõltumatust ja võib seada kahtluse alla järelevalve objektiivsuse.

TULI leiab, et eelnõus tuleks tähelepanu pöörata ka teistele olulistele küsimustele, mis on seotud määrmuse kohaldamisega Eestis.

2. Poliitreklaami mõiste ja selle kokkupuude reklaamiseadusega

Poliitreklaami määrmuse artiklis 3 defineeritud poliitreklaami mõiste hõlmab avaldatud, edastatud või levitatud sõnumi ettevalmistamist ning selle edendamist, avaldamist, edastamist või levitamist mis tahes viisil, tavaliselt tasu eest või asutusesisese tegevusena või poliitreklaami kampaania raames. Eesti õiguses reguleerib reklaami mõistet reklaamiseadus, mille § 2 lg 1 p 3 kohaselt reklaam on teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtajuaval kujul, tasu eest või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil.

Poliitreklaam ei vasta reklaamiseaduses sätestatud reklaami mõiste määratlusele - reklaamiseadus reguleerib eeskätt kaupade ja teenuste turustamist, samas kui poliitreklaam keskendub ühiskondliku ja poliitilise sisuga sõnumite edastamisele. Poliitreklaami eesmärk ei ole kaubandustegevuse edendamine, vaid avaliku arvamuse mõjutamine poliitilistes küsimustes.

Seetõttu tuleb vältida olukorda, kus poliitreklaam kuulub üheaegselt nii poliitreklaami määrmuse kui ka reklaamiseaduse kõikide sätete kohaldamisalasse. Ka poliitreklaami määrmus ise ei toeta topeltregulatsiooni, kuna see välistab määrmusest erinevate normide säilitamise ja kehtestamise liikmesriikide tasandil.

Juhul, kui poliitreklaam oleks reklaamiseaduse kõikide sätete kohaldamisalas, tekib mitmeid õiguslikke ja praktilisi vastuolusid. Näiteks on küsitav, kuidas kohaldada poliitreklaamile reklaamiseaduses sätestatud eksitava reklaami regulatsiooni, kui poliitiline sõnum on olemuslikult väärtuspõhine. Kui reklaamis väidetakse, et kandidaat lubab pensionitõusu, siis tekib küsimus, kes ja milliste kriteeriumite alusel hindab nende väidete eksitavust. Või kuidas hinnata eksitavaks väidet, et erakond „seisab Eesti eest“ või „Eesti viie Euroopa rikkaima riigi hulka“? Sellised näited illustreerivad, et poliitreklaami puhul ei saa hinnata eksitavust reklaamiseaduse alusel.

TULI teeb ettepaneku reklaamiseaduses sätestada, et poliitreklaami määrmuse kohaldamisel ei kohaldata reklaamiseaduse sätteid, mis ei ole poliitreklaami olemusest lähtuvalt asjakohased.

3. Poliitreklaami läbipaistvuse määrmusest tulenev koormus ja mõju

Poliitreklaami määrmus seab väga ulatuslikud ja tehniliselt keerukad läbipaistvus- ja hoolsusnõuded poliitreklaami teenuste osutamisel, sealhulgas teenuste kindlakstegemisele, poliitreklaami kindlakstegemisele, teabe säilitamisele, teabe edastamisele, kättesaadavaks tegemisele ja aruandlusele. Eeltoodud nõuete rakendamine eeldab uusi tööprotsesse, sealhulgas tehniliste ja organisatsiooniliste süsteemide loomist ja uuendamist, personali koolitamist, täiendavate andmete kogumist, töötlemist ja säilitamist ning uute läbipaistvusfunktsioonide loomist.

Uued nõuded puudutavad nii poliitreklaami teenuste osutajaid (sh poliitreklaami avaldajaid) kui ka poliitreklaamide tellijaid (sh erakondi ja kandidaate). Lisaks peavad poliitreklaami avaldajaid arvestama ka rahalise karistusega (kuni 6% ettevõtte ülemaailmsest aastakäibest) poliitreklaami määruse nõuete rikkumise eest.

Mikro-, väike või keskmise suurusega ettevõtjad võivad sattuda olukorda, kus nad ei suuda määruse nõudeid täita. Ka suured tehnoloogiaettevõtted, näiteks Google ja Meta, on väljendanud valmisolekut piirata või loobuda poliitreklaami avaldamisest, et vältida riske ja rahalisi karistusi poliitreklaami määruse nõuete rikkumise eest.

Sellega kaasneb oht, et poliitreklaami avaldajatele ei ole sellise reklaami avaldamine enam otstarbekas. See omakorda tähendab mõju valimiste ja poliitilise debati mitmekesisusele – vähem infot tähendab ka väiksemaid võimalusi valijatele oma teadliku arvamuse kujundamiseks.

Vastupidiselt poliitreklaami määruse eesmärgile võib selle kohaldamise tulemuseks olla poliitilise kommunikatsiooni kadumine asjakohastest kanalitest. Kuivõrd paljud väljaanded sõltuvad valimiste ajal olulisel määral poliitreklaamide avaldamisest saadavast tulust, võib poliitreklaamide kadumine viia reklaamitasude tõusuni teistele tellijatele, kahjustades reklaamituru toimimist laiemalt, mõjutades negatiivselt ka turundajaid ja nende kliente.

4. Kokkuvõtlikult avaldab TULI arvamust, et:

- 1) Järelevalve teostamine poliitreklaami määruse nõuete üle tuleks määrata asutusele, kelle sõltumatust ja erapooletust ei ole võimalik kahtluse alla seada. Selleks sobib ERJK.
- 2) Poliitreklaam ei ole reklaam reklaamiseaduse tähenduses ning seetõttu ei tuleks poliitreklaami määruse kohaldamisel kohaldada reklaamiseaduse sätteid, mis ei ole poliitreklaami olemusest lähtuvalt asjakohased.
- 3) Poliitreklaami määruse kohaldamisel tuleb vältida liigset halduskoormust ja tagada, et läbipaistvuse tagamine ei toimuks poliitreklaamide kadumise arvelt.
- 4) TULI toetab poliitreklaamide läbipaistvust, kuid peab oluliseks, et selle kohaldamine toimuks õiguslikult selgelt, proportsionaalselt ning demokraatlikku arutelu edendaval viisil.

Lugupidamisega,

Anniken Haldna

Turundajate Liit

Tegevjuht

anniken@turundajateliit.ee

Turundajate Liit MTÜ Paldiski mnt 25/2, Tallinn 10612 info@turundajateliit.ee