Justiits- ja Digiministeerium 27.05.2025

Suur-Ameerika 1

10122 Tallinn

Arvamus reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu (EL määruse rakendamine, poliitreklaami läbipaistvus) kohta

Austatud justiits- ja digiminister Liisa-Ly Pakosta,

Eesti Meediaettevõtete Liit (EML) tänab taas võimaluse eest kaasa rääkida reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu) kooskõlastamisel.

1. **Sissejuhatus**
   1. Meediaettevõtete esindajana suhtub EML suure ettevaatlikkuse ja tähelepanelikkusega regulatsioonidesse, mis piiravad sõna ja informatsioonivabadust ning peab põhiõiguste proportsionaalset kaitset äärmiselt oluliseks.
   2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus EL 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta (edaspidi määrus) võib mõjutada sõnavabadust. See mõju on proportsionaalne, kui selle ulatus on piiratud ning seda tasakaalustab positiivne mõju teistele põhiõigustele, muuhulgas demokraatliku arutelu manipuleerimise võimaluste vähenemisele ja õigusele saada teavet objektiivsel, läbipaistval ja mitmekesisel viisil.
2. **Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) määramisest järelevalveorganiks**
   1. Nagu juba mainitud peab EML määrusega põhiõigustele tekkivat riivet vajalikuks ja proportsionaalseks, kuid leiab, et TTJA määramine järelevalveorganiks on vastuolus määruse preambula punktiga 92, mille kohaselt põhiõiguste ja -vabaduste, õigusriigi põhimõtte, demokraatlike põhimõtete ja üldsuse usalduse säilimiseks poliitreklaami järelevalves ja selle vastu on oluline, et sellised asutused oleksid **erapooletud, välisest sekkumisest või poliitilisest survest struktuuriliselt sõltumatud** ning et neil oleksid volitused teha tõhusat järelevalvet ja võtta vajalikke meetmeid, tagamaks käesoleva määruse ja iseäranis selle läbipaistvus- ja märgistusnõuete täitmise.
   2. EML on seisukohal, et olukorras, kus TTJA on Majandus ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) valitsemisalas olev riigiasutus, mis on majanduslikus sõltuvuses poliitilisel ametikohal (majandus- ja kommunikatsiooniminister) olevast isikust, kes muuhulgas kinnitab TTJA eelarve, ei ole tagatud määrusega ettenähtud erapooletust ja struktuurset sõltumatust.
   3. Lisaks vajaliku erapooletuse ja struktuurse sõltumatuse puudumisele puudub TTJA-l ka poliitreklaami hindamiseks vajalik kompetents. TTJA on määruse  (EL) 2022/2065[[1]](#footnote-1) artiklis 49 digiteenuste koordinaator kuid olemuslikult on TTJA järelevalve ulatus tehnilist laadi. EML leiab, et puudub vajadus ja TTJA tegevust reguleerivatest aktidest tulenevalt ka võimalus TTJA kompetentsi muuta määral, mis võimaldaks TTJA-l tegelema järelevalvega, mis ei ole tehnilist laadi. EML leiab, et kõik määruse artiklites 3 ja 7 sisustatud mõisted on subjektiivset laadi ning nõuavad nende igakordset sisustamist, mis väljub tehnilise ekspertiisi raamidest ja EML hinnangul ka TTJA pädevusest.
   4. Määruse artikkel 22 alajaotus 4 küll võimaldab määrata järelevalveasutuseks asutused, millele on osutatud direktiivi 2010/13/EL[[2]](#footnote-2) artiklis 30 kuid tegemist ei ole imperatiivse sättega, mis ei võimaldaks liikmesriigil valida järelevalveasutuseks mõnda muud, tema õigussüsteemis kohasemat asutust.
   5. EML on seisukohal, et poliitreklaami osas peaks järelevalveasutuseks olema sõltumatu parteideülene institutsioon (erakondade rahastamise järelevalve komisjon, riigikontroll, õiguskantsler, vabariigi valimiskomisjon vms).
   6. Määruse osas kriitika tegemine ei ole käesoleval hetkel aktuaalne, kuid EML peab vajalikuks välja tuua olulised küsimused, mis võivad määrusega reguleeritud valdkonnas siseriikliku regulatsiooniga soovitud kasu asemel hoopis kahju tuua.
3. **Poliitreklaami puudutavad olulised küsimused**
   1. EML peab vajalikuks lisaks eelnõus oleva kommenteerimisele tuua esile ka EL poliitreklaami määruse elluviimisel ja jõustumisel tekkida võivaid probleeme, kitsaskohti ja ohte, millele kõnealune eelnõu, kohalik seadusandja ja tulevane regulaator peaksid kindlasti reageerima. Need tähelepanekud puudutavad ennekõike valimiste nähtavust, meediaettevõtete elujõudu ja põhiseaduses sätestatud sõnavabaduse põhimõtteid.
   2. Leiame, et valimisreklaamid ja kandidaatide tutvustamise võimalus meedias tagavad valimiste laialdase nähtavuse ning valimisõiguslike kodanike informeerimise kandidaatide vaadetest, eesmärkidest ja valimislubadustest ning võimaldavad niimoodi kodanikel teha valimistel teadlikku ja informeeritud otsust.
   3. Poliitreklaami määruse rakendamine ei tohiks piirata kodanike võimalust saada informatsiooni valimisprotsessi ja kandidaatide kohta, olgu sellise piirangu põhjuseks siis valdkonna ülereguleerimine või selle tulemusel tekkinud olukord, kus meedial ei ole enam majanduslikult otstarbekas poliitilist reklaami avaldada. Poliitreklaami määruse elluviimisel tuleks arvestada ka vajadusega edendada ausat konkurentsi meedia valdkonnas ning võtta arvesse suurte tehnoloogiaplatvormide turgu valitsevat seisundit.
   4. Leiame, et vähendada tuleks ebamäärasust määruse sätete tõlgendamisel ning suurendada võimaliku tulevase järelevalveasutuse rolli ja kohustusi meediaettevõtete, aga ka poliitikas osalejate, suunamisel ja nõustamisel, ning vähendada (ja seaduses täpsustada) olukordi, kus tulevane järelevalveasutus saab määrata karistusi. Samuti peame vajalikuks, et seaduses määratletaks järelevalveasutuse õigus lisaks karistamisele teha ka avalikke hoiatusi. Selgemalt tuleks määratleda võimalike ettekirjutuste ja karistuste vaidlustamise kord. Samuti tuleks kaaluda võimalust määrata karistusmakseid ka ametiasutustele. Eraldi toome välja vajaduse leevendada väikeste ja keskmiste meediaettevõtete suurt lisanduvat halduskoormust seoses poliitreklaami määruse rakendamisega.
   5. Peame oluliseks tuua esile vajaduse tagada kõigis poliitreklaami määruse elluviimise ja jõustamisega seotud toimingutes (sh kontrolliolukordades) ajakirjandusallikate kaitset kooskõlas EL ja Eesti õigusega.
   6. Valimised peaksid olema Eesti meedias valimisreklaamidena jätkuvalt laialdaselt nähtavad. Üldjuhul ei ole Eestis sõltumatu meedia toimimise ja valimisreklaami läbipaistvusega probleeme olnud. Poliitreklaami määruse sünni põhiliseks ajendiks on olnud eelkõige ülemaailmsed veebiplatvormid ning sotsiaalmeedia, mis on loonud võimaluse mõjutada (ja ka manipuleerida) valimisi piiriüleselt. Seepärast tuleb pöörata selget tähelepanu sellele, et määrusest tulenev võimalik ülereguleerimine ei kahjustaks kohaliku sõltumatu meedia ärimudelit ega vähendaks valimiste, eelkõige kandidaatide ja erakondade valimisseisukohtade, nähtavust ühiskonnas. Eesti on ajakirjandusvabaduselt maailma esimeste seas, ja kõrgel tasemel ka meedia eneseregulatsiooni, reklaami äratuntavuse ning valimisreklaami läbipaistvuse poolest. See on ilmselt ka põhjuseks, miks meil pole märkimisväärset kokkupuudet probleemidega, mida poliitreklaami määrusega püütakse ohjata.
   7. Juhime tähelepanu sellele, et määrusest tulenevad uued koormavad kohustused võivad viia selleni, et valimisreklaami avaldamine ei ole uudismeedia kirjastajatele ning ringhäälinguorganisatsioonidele enam otstarbekas ega kasulik ulatusliku teavitamis- ja aruandluskohustuse, samuti sellega kaasnevate karistusriskide tõttu. Sellel võib omakorda olla märkimisväärne ja kaugele ulatuv negatiivne mõju valimiste nähtavusele (mõjutades valimisaktiivsust ja valijate kaasatust) ning demokraatlikule otsustusprotsessile üldiselt.
   8. Leiame, et eelnõu seletuskirja tuleks sellekohase mõjuhinnanguga täiendada ning analüüsida, mida poliitreklaami määrusest tulenevad uued koormavad kohustused poliitreklaami tellijatele ja avaldajatele võivad kaasa tuua valimiste nähtavuse, valimisaktiivsuse, avaliku poliitilise arutelu ja demokraatia seisukohast laiemalt. See analüüs peaks käsitlema võimalust, et meedia (teiste seas ka sotsiaalmeedia ja hargmaised platvormid) loobuvad poliitreklaami avaldamast. Meie hinnangul peavad mitmed meediaettevõtted praegu hoolikalt kaaluma, kas poliitreklaami avaldamisest saadav rahaline kasu kaalub üles investeeringuid ja ressursse, mida selliste reklaamide avaldamine poliitreklaami määrusega kooskõlas kaasa toob. Lisaks peavad ettevõtted selliste reklaamide avaldamisel arvestama ka olulise sanktsiooniohuga (kuni 6% ettevõtte ülemaailmsest aastakäibest). Leiame, et säärane mõjuhinnang võimaldaks nii kohalikul seadusandjal kui ka tulevasel regulaatoril kohandada oma töömeetodeid ning kaaluda leevendusi väikestele ja keskmiste suurusega ettevõtetele. See võimaldaks ka täpsustada määruse kohaldamisala ning reegleid.
   9. Seepärast teeme ettepaneku, et eelnõus pöörataks rohkem tähelepanu sellele, et määruse rakendamise järelevalve puhul välditaks võimalikku negatiivset mõju valimiste nähtavusele ja kodumaise uudismeedia elujõulisusele. Kohalikul järelevalveasutusel on nii väikeste meediaettevõtete kui ka ülemaailmsete ettevõtjate suhtes sama laialdased volitused. Mõistame, et määruse loomise ajendiks on ülemaailmsete platvormide, eelkõige sotsiaalmeedia loodud võimalus valimisi mõjutada. Rõhutame samas ka, et Eesti (aga ka Euroopa Liidu) pärandmeedia ettevõtted pole selles vallas probleeme tekitanud. Seepärast palume põhjalikult ja realistlikult hinnata Eesti meediaettevõtetele määrusega kehtestatud uute kohustustega seotud sanktsioonide proportsionaalsust.
   10. EML soovib, et eelnõus rõhutataks eriliselt regulaatoriks määratava asutuse suunavat ja nõuandvat rolli. Teeme ettepaneku eelnõus sõnaselgelt sätestada, et regulaator peaks keskenduma eelkõige poliitreklaami tegijate ja avaldajate toetamisele, juhendamisele ja nõustamisele määrusest tulenevate kohustuste täitmisel.
   11. Juhime tähelepanu, et poliitreklaami määrus jõustub vahetult Eesti kohalike valimiste eel, mis tähendab, et õiguspraktikat määruse tõlgendamiseks ja kohaldamiseks veel ei ole (pole ka Euroopa poliitreklaami andmehoidlat) ning et ei poliitikas osalejatel ega ka poliitreklaami avaldajatel pole olnud piisavalt aega ega võimalusi neile määrusega lisanduvate kohustustega kohanduda. Seepärast teeme ettepaneku, et vähemalt 2025. aasta kohalikel valimistel toimiks riiklik regulaator suunaja ja nõuandjana ega võtaks meediaettevõtete ega poliitikas osalejate suhtes tegelikke järelevalvemeetmeid.
   12. Leiame, et ametivõimude pädevus ja teadmised meediasektori toimimisest on määruse järelevalves väga olulised, et vältida määrusega kaasnevad võivat negatiivset mõju kodanike sõna- ja väljendusvabadusele, õigusele saada teavet valimiskandidaatide kohta ja olla informeeritud valimiste üldisest käigust.
   13. Samuti tuleb määruse jõustamisel kindlasti arvesse võtta meedia ootusi oma tegevusvaldkonna õiguskindlusele ning arvestada ka ettevõtete lisanduva ressursikuluga (võimalikud investeeringud tehnoloogiasse, lisatööjõu vajadus seoses läbipaistvusnõuete ja lisanduva aruandlusega).
   14. Juhime tähelepanu, et määramatus ja ebakindlus seoses poliitreklaami määruse jõustamisega on suured, eriti seetõttu, et osa nõudeid on väga tehnilist laadi ning samal ajal on need nõuded defineeritud ühtpidi kitsalt ja detailselt, teisal aga väga laialt ja ebamääraselt ning jätavad palju ruumi tõlgendamiseks. Samas on sanktsioonid poliitreklaami määruse nõuete rikkumise eest väga suured. EML on seisukohal, et arutluse all olevas eelnõus on oluline määratleda väga kitsalt ja täpselt need üksikud kohustused, mille puhul on rikkumine sedavõrd kaalukas, et see võiks kaasa tuua eelnõus kirjeldatud trahvid.

Praeguse laia tõlgenduse korral peame tõenäoliseks, et sanktsioonidel on selgelt hirmutav ja heidutav mõju nii meediaettevõtetele (kes sanktsioonide kartuses võivad loobuda poliitreklaami avaldamast) kui ka poliitikas osalejatele (kes ei julge seetõttu kasutada oma põhiseaduslikku õigust sõna- ja väljendusvabadusele).

Leiame, et seadusandja pädevuses on analüüsida võimalike rikkumiste proportsionaalsust ning kehtestada nimekiri sellistest rikkumistest, mille puhul rakendatakse eelnõus toodud sanktsioone ning teiste puhul rakendatakse karistuse asemel avalikku hoiatust ning nõustamist. Leiame, et nõustamise kohustus ning hoiatuse tegemise õigus peaksid olema kirjas ka seaduses.

Juhime tähelepanu ka sellele, et eelnõus ei ole praegusel kujul pööratud tähelepanu Euroopa Meediavabaduse Määrusega sätestatud meediateenuse osutajate õigusele ajakirjanduslike allikate ja konfidentsiaalsete teadete tõhusale kaitsele (EMFA art 4 lg3). Leiame, et seaduses või selle seletuskirjas peaks olema käsitletud toimetuste kaitsemeetmeid seoses võimalike järelevalvetoimingutega. Eriti puudutab see väikesi meediaettevõtteid, kus toimetused ja reklaamiosakonnad kasutavad samu ruume ja tehnilisi süsteeme ning kus näiteks väikese lehe peatoimetaja võib lisaks toimetusülesannetele tegelda ka reklaami müügi küsimustega või vastutada poliitreklaami määruse nõuete täitmise eest. Sellisel juhul on vaja võimaliku menetluse korral tagada nii toimetuse kui tema töötajate õigus ajakirjanduslike allikate ja informatsiooni kaitsele vastavalt meediavabaduse määrusele.

Leiame, et seaduseelnõus ja selle seletuskirjas peaks selgemini sätestama, kas ja kuidas poliitreklaami määruse sätted laienevad ametiasutustele, sh riigiasutustele, riigiettevõtetele, omavalitsustele. **Praegu seletuskirjas toodud näited selle kohta, mis poliitreklaam ei ole, ei kata sugugi näiteks omavalitsuste teavitustegevust nn munitsipaalmeedias, välimeedias ja internetis. Leiame, et reeglid peaksid ühtviisi laienema kõigile.**

Juhime tähelepanu sellelegi, et poliitreklaami regulatsioon ei tohi laieneda ajakirjandussisule ega piirata asjatult sõnavabadust ega toimetuse ja peatoimetaja sõltumatut otsustusõigust. Samuti tähendab see, et toimetusel on õigus vajadusel keelduda mis tahes üksiku poliitilise reklaami avaldamisest.

1. **Kokkuvõtteks**
   1. EML väljendab oma sügavat muret selle üle, et poliitreklaami tellijad ja avaldajad (meediaettevõtted) võivad eelnõu jõustumise tulemusena sattuda olukorda, millises reklaami sisu ja vastavust määrusele tõlgendab ja trahve rikkumiste eest määrab täitevvõimu asutus, mis on poliitiliselt survestatav tema alluvussuhte tõttu ning kelle kompetents valdkonnas on vägagi küsitav. **EML rõhutab, et ideaalsetes tingimustes võib oht olla väike kuid seadust kirjutades tuleb etteulatuvalt arvestada ka olukorraga, millises võimul võib olla poliitiline partei, kelle jaoks demokraatia ja õigusriigi põhimõtete austamine ei ole esmatähtis ning kes tänase seadusandja poolt loodud vahendeid kasutab oma poliitilise agenda elluviimiseks ja konkurentide mõjutamiseks.**

Lugupidamisega

Väino Koorberg

Juhatuse liige

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/2065, 19. oktoober 2022, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (digiteenuste määrus)** [↑](#footnote-ref-1)
2. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/13/EL, 10. märts 2010 , audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv)** [↑](#footnote-ref-2)