



SEISUKOHT

Kellele: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
e-post: Kristina Jerjomina <Kristina.Jerjomina@mkm.ee>
Kellelt: Eesti Ringhäälingu Liit
Juhatuse liige: Hanno Kindel
Kuupäev: 19.02.2024
Teema: Reklaamiseaduse muudatuste väljatöötamise kavatsus

1. KOKKUVÕTE

- 1.1 Eesti Ringhäälingute Liit ühendab endas Eesti televisiooni- ja raadioteenuse osutajaid (vt [liikmed](#)) ning enda liikmete nimel esitab käesoleva seisukoha reklaamiseaduse väljatöötamise kavatsuse osas.
- 1.2 MKM esitas kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks reklaamiseaduse muutmise väljatöötamise kavatsuse.
- 1.3 RHL toetab mitmeid algatusi VTK-s alates mõistete ühtlustamisest ja lõpetades eesmärgiga vähendada kanalispetsiifilisust reklaamiseaduses.
- 1.4 Kokkuvõtlikult esitame seisukoha ja soovitused koos ettepanekutega seoses VTK tele- ja raadiomeediumit puudutavaga.

2. VTK-S TUVASTATUD 1. PROBLEEM: REKLAAMISEADUST ON KEERULINE MÕISTA JA RAKENDADA. SELLES ON MITMED SEGASED JA SUBJEKTIIVSED MÕISTED NING PRAKTIKAS KEERULISELT RAKENDATAVAD SÄTTED, MIS OMAKORDA VIIB EBATÕHUSA JÄRELEVALVENI NING RESSURSI RAISKAMISENI.

- 2.1 Tuleb nõustuda, et mitmed mõisted RekS-is vajavad täpsustamist.
- 2.2 Samas VTK-s toodud eesmärk „täpsustada kõik määratlemata mõisted“ ei ole mõistlik ega vajalik. Õiguses on määratlemata õigusemõistetel oma koht ja eesmärk - see võimaldab normil käia ajaga kaasas ning tagab abstraktse sisu. Teatud üldistus on iseloomulik igal tulevikukindlale seadusele.
- 2.3 Täpsustada soovitakse mitmeid mõisteid ja regulatsioone. RHL hinnangul on asjakohane märkida järgmist:
 - (a) Alkoholi reklaami mõiste täpsustamist planeeritakse, samas ei esitata ettepanekut, kuidas täpselt. Ühe viisina on nimetatud VTK-s, et keeld rakenduks ka „sellisele reklaamile, mis mõjub alkoholi reklaamina“. Selline üldine sõnastus viib meie hinnangul põhjendamatu segaduseni - kas reklaam mõjub alkoholi reklaamina ka siis, kui tegemist on alkoholivaba toote (nt alkoholivaba vein) reklaamiga või kui tegemist on tuntud õlletootja kui toetaja näitamisega või hoopis majutusasutusega (nt veinimõis)? Täiendavate piirangute puhul peab eksisteerima selge põhjendatus, kuid VTK-st ei selgu, et need oleksid olemas (nt loosi puhul, kus auhinnaks alkoholi kaubamärgi meened või venidegustatsioon).
 - (b) Mitmete toodete puhul on soovituslik sätestada hoiatusteksti lisamine selmet keelustada reklaam (nt jätkupiimasegu puhul).

- (c) Kommertsteadannete puhul reguleerib DSA¹ vaid seda, et sätestab digiplatvormidele kohustuse tagada teenusepakujatele, et nende esitatavat sisu saab eristada kommertsteadaannetena (artikkel 26(2)).

3. VTK-S TUVASTATUD 2. PROBLEEM: KEHTIV SEADUS EI ARVESTA MUUTUNUD TURUOLUKORRAGA JA OSAD PIIRANGUD EI OLE SEETÕTTU ENAM OMA EESMÄRGI TÄITMISEKS ASJAKOHASED VÕI PIISAVAD.

- 3.1 RHL toetab, et kõik piirangud, mis on RekS sätestatud kanalipõhiselt, tuleks muuta kanalineutraalseks tagades, et piirangud on eesmärgipõhised (nt kui mingi reklaam on keelatud laste kaitseks, siis seda peaks see olema olenemata meediumist - trükk, välireklaam, tele-raadio või sotsiaalse meedia). Selliselt eemaldatakse konkurentsipiiranguna mõjuvad kohustused, nt sellised, mis kehtivad justkui vaid televisiooni- ja raadioteenuse osutamise suhtes. Sealjuures soovitame:
- (a) RekS § 11 lg 1 p 2 sätestab: „Meediateenuse osutamisel edastatavas reklaamis ja otsepakkumises on keelatud: televisiooniteenuses kasutada selle isiku häält või kujutist, kes esineb saatejuhi või kommentaatorina poliitilisi sündmusi ja probleeme käsitlevas saates või diktorina uudistesasaates“. Praktikas on selline sõnastus äärmiselt lai (esineb kommentaatorina poliitilisi probleeme käsitlevas saates) ning tekitab küsimusi, kas ka näiteks saatekülalised siia alla kuuluvad ning millise ajaraamistiku jooksul (igavesti?). Ettepanek on lisada sõnastusse määrang „esineb püsivalt“.
 - (b) RekS § 28 lg 7 p 10 sätestab, et alkoholireklaam on keelatud tele- ja raadioprogrammis kella 7.00-st kuni 22.00-ni. Selline kanalispetsiifilisus ei ühti normi kaitse-eesmärgiga. Paljuski on „tele ja raadioprogrammide“ tarbimisharjumused nõudepõhised (*on demand, catch-up, striiming*), mida iseloomustab, et tarbimine toimub soovija vabalt valitud kohas ja ajal. Seega lineaarselt edastatud keskmine tele- või raadioprogramm leiab tarbimist keskpäeval. Johtuvalt on sellise kellaajalise piirangu efektiivsus äärmiselt küsitav ning igal juhul kanalispetsiifiliselt seab lineaarsete teenuste osutajad ebavõrdsesse seisu mittelineaarsete teenuste osutajatega.
 - (c) RekS § 28 lg 4, 5, 6 sätestab hoiatava teksti kohustuse alkoholireklaami puhul, kuid seda jällegi kanalispetsiifiliselt. Milliselt põhjusel ei pea hoiatavat teksti näitama ja ettelugema internetipõhistes ja nõudepõhistes audiovisuaalsetes teenustes, on teadmata. Selline erisus tuleks kaotada ning tagada nõuete rakendumine kanalineutraalselt.
 - (d) RekS § 29 lg 9 sätestab reklaamikeelu finantsteenuste suhtes AINULT tele-raadio meediumis: „Reklaam, millega teavitatakse valmisolekust anda tarbija käsutusse krediitdilepingu alusel rahasumma või vahendada selliseid lepinguid, on keelatud tele- ja raadioprogrammis.“. Millisel põhjusel on selline keeld kehtiv kanalispetsiifiliselt, on arusaamatu. Ei ole põhjendatud, et kehtib keeld lineaarses televisioonis ja raadios, aga mitte internetiteenustes ja nõudeteenuses (nt platvormid). Selline erisus tuleks kaotada ning tagada nõuete rakendumine kanalineutraalselt.
 - (e) RekS § 29² lg 6 ja 8 keelavad hasartmängureklaami (toto üleüldiselt ja osavusmäng ning loterii lastele suunatud tele- ja raadiosaadetes) teles ja raadios, kuid mitte nõudepõhistes ja internetiteenustes, s.h. platvormidel. Selline erisus tuleks kaotada ning tagada nõuete rakendumine kanalineutraalselt.
- 3.2 VTK-s viidatakse vajadusele reguleerida „influenceritega“ seonduv. RHL viitab, et regulatsiooni puhul tuleks lähtuda OmniBus direktiiviga (EU 2019/2161) loodud kohustustest.
- 3.3 VTK-s on toodud ettepanek (lk 24) täiendada alkoholireklaamis lubatud elementide loetalu (nt info lahjemate alternatiivide osas) on tervitatav. Siiski ei ole arusaadav VTK-s toodud sedastus, et: „Arvestada tuleb ka sellega, et kui näiteks tootel olevat infot loeb tõenäoliselt konkreetne inimene, kes plaanib alkoholi juua, siis reklaam on üldsusele kättesaadav.“.
- 3.4 VTK-s on toodud alternatiivselt ettepanek kaotada alkoholi reklaami piirang, et teabe heliline ja visuaalne kujundus ei tohi sisaldada eluta asja animeeritud kujutist, kui see ei ole enam põhjendatud või laiendada piirangut nii, et mitte ainult asja liikumine ei oleks keelatud, vaid ka kaamera liikumine asja ümber (lk 25). RHL toetab ettepaneku esimest alternatiivi kaotada piirang kui ebaefektiivne. RHL rõhutab, et teine alternatiiv (keelata lisaks kaamera liikumine asja ümber) omab olulist mõju

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/2065, 19. oktoober 2022, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ.

teleringhäälingule, sest televisioonis edastaks audiovisuaalset pilti, mis ei saa olla liikumatu „pilt“ (selliselt edastab sisu trükimeedia ja mitte telemeedia) ning sellise piirangu seadmine looks täiendava (tele)kanali spetsiifilise piirangu. Nagu ka VTK-s on tõdetud, et piirangu eesmärk on arusaamatu juba täna ning nõustume, et eesmärgita piirangut ei tohiks seaduses olla.

4. VTK-S TUVASTATUD 3. PROBLEEM: JÄRELEVALVE HOOVAD EI OLE PIISAVALT TÕHUSAD NING ERI ASUTUSTE JÄRELEVALVEPÄDEVUSE PIIRID ON MITMETE VALDKONDADE PUHUL HÄGUSAD, MIS EI VÕIMALDA TAGADA TÕHUSAT JÄRELEVALVET KEHTIVATE PIIRANGUTE ÜLE.

- 4.1 VTK-s on viidatud, et tuleks kaaluda „konkurentsioigusega sarnase haldustrahvimenetluse“ rakendamist. Selles osas tuleb esmalt juhtida tähelepanu, et ka konkurentsiseaduse muutmise seaduse eelnõus ei viidata menetlusele kui haldustrahvimenetlusele, vaid kui „hübriidmenetlusele“.
- 4.2 Olulisemgi on aga see, et VTK-st ei selgu, mida täpselt mõeldakse vajaduse all luua menetlus, „mis ei võimaldaks keelatud reklaami üles panna või kiirendaks keelatud reklaami maha võtmist“. Milline saaks olla menetlus, mis ei võimalda keelatud reklaami üles panna? Ning milline oleks menetlus, mis „kiirendaks keelatud reklaami maha võtmist“ ja mis tagaks üheaegselt nii reklaami tellija kui avalikustaja õiguste kaitse? Mistahes valikuvariantide puhul tuleb tagada põhjalik kaalumine tagamaks reklaamiõiguse nõuete rakendamine ning ettevõtjate ning ühiskonna (sh reklaamituru) huvid.

5. VTK-S TUVASTATUD 4. PROBLEEM: INIMESTE VÕLGNEVUSSE SATTUMINE, ÜLELAENAMINE

- 5.1 VTK-s tõdetakse, et „Laenuvõtmist ja seeläbi ka võlgnevusse sattumist võib teatud määral mõjutada ka reklaam, kuivõrd reklaami kui sellise eesmärk ongi muu hulgas teenuse osutamist suurendada. Samas tekib põhjendatud küsimus, kui suur osa on võlgnevuste tekkimisel siiski just reklaamil, näiteks finantsteenuse vm reklaamil.“
- 5.2 Nii finantsteenuste kui hasartmängude puhul tõdetakse VTK-s (lk 26), et on väga küsitav kas ja kui palju reklaamikeeld üldse mõju omab. Tõdetakse hoopis, et näiteks finantsteenuste puhul on ülelaenamise probleemi lahendamise võtmesõnaks eeskätt just vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise tagamine ning hasartmängude puhul on lahenduseks luua paremad võimalused mängukeelu efektiivsemaks rakendamiseks. Kumbki neist ei oma puutumust reklaaminõuetega veel vähem vajadusega rakendada piiranguid.
- 5.3 Nõustume, et sekkumine põhiõigustesse (nagu nt ettevõtlusvabadus, sõnavabadus) peab olema põhiseadusega kooskõlas, sh peab olema see oma eesmärgi arvestades põhjendatud. Põhiseaduse § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiseaduse kommentaarides on selgitatud, et kui seadusandja hakkab mõne seadusega põhiõigusi piirama, tuleb valida piirang, mis tagab seadusandja eesmärgi saavutamise, kuid riivab seejuures põhiõigusi vähimal määral.
- 5.4 Seetõttu ei ole põhjendatud mistahes uute piirangute seadmine reklaamile ning kaaluda tuleks juba olemasolevate piirangute leevendamist ja nende kanalineutraalsuse tagamist, näiteks:
- 5.4.1 Reks § 29 lg 6 sätestab, et „Toto reklaam on keelatud: 2) tele- ja raadioprogrammis; 3) ajalehes ning ajakirja esi- ja tagaküljel, välja arvatud juhul, kui see on avaldatud koos sponsorteatega;“. Esmalt on tegemist kanalispetsiifilise sättega (jättes kohaldumisalast välja kõik nõudepõhised meediumid tekitades ebavõrdse kohtlemise) ning luues ebamõistlikud piirangud näiteks võrreldes tele-raadiomeediumit trükimeediaga (milles piirang vaid esi- ja tagalehel va kui tegemist sponsorteabega). Millisel põhjusel võib sponsorteabena olla toto reklaam trükimeedias, kuid mitte tele-raadio meedias? Sellist põhjust ei ole.
- 5.4.2 Reks § 29 lg 8 sätestab, et „(8) Loterii reklaam on keelatud koolieelse lasteasutuse, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvikooli, noorte püsilaagri ja noorte projektlaagri kasutuses olevas ehitises, ehitisel, territooriumil ning nende vahetus läheduses, lastele suunatud veebilehel, peamiselt lastele suunatud tele- ja raadiosaadete eel ja ajal ning peamiselt lastele suunatud ürituse toimumise kohas ja ajal ning sellise ürituse pääsmel.“. Sellise piiranguga luuakse

kanalispetsiifiline keeld - nt lastele suunatud telesaates on reklaam keelatud, kuid ei ole seda sotsiaalmeediaplatformil jagatavas videos (nt YouTube, TikTok).

6. VTK-S PAKUTakse ÜHE ALTERNATIIVINA SEADUSE TÄIELIKULE ÜLEVAATAMISELE REKLAAMI ENESEREGULATSIOONI.

- 6.1 RHL nõustub, et eneseregulatsioon on tulemuslik, kaasaegne, oluliselt efektiivsem kui järelevalve ning annab võimaluse luua detailsem ja ajakohane normistik.
- 6.2 RHL soovib tungivalt eneseregulatsiooni ja kaas-regulatsiooni kaalumist vähemalt audiovisuaalmeedia sektori vaates. Sätestab ka [audiovisuaalmeedia teenust direktiiv 2018/1808](#) artiklis 4a kohustuse, et liikmesriigid julgustavad kasutama kaasreguleerimist ja soodustama enesereguleerimist käesoleva direktiiviga koordineeritud valdkondades riigi tasandil vastu võetud tegevusjuhendite abil nende õigussüsteemis lubatud ulatuses.
- 6.3 Sealjuures sätestab direktiiv ka selliste tegevusjuhendid kohustuslikud nõuded:
- (a) olema asjaomaste liikmesriikide põhiliste sidusrühmade seas laialdaselt aktsepteeritud;
 - (b) selgelt ja üheselt mõistetavalt kirjeldama nende eesmärgi;
 - (c) ette nägema taotletavate eesmärkide täitmise regulaarse, läbipaistva ja sõltumatu seire ja hindamise ning
 - (d) sätestama tulemusliku nõuete täitmise tagamise, sealhulgas tõhusad ja proportsionaalsed karistused.
- 6.4 Eneseregulatsiooni keha saab abistada turuosalisi ja riiki üheaegselt luues juhiseid ja juhendmaterjale reklaamiseaduse sätete sisustamiseks. Samas, tuues näiteks Suurbritannia, on tõdetud, et eeskirjade rakendamiseks on vajalik täiendav keha või organ. Sel põhjusel on loodud UK-s ASA kui sõltumatu asutus, mis uurib kaebusi ja otsustab, kas reklaami tuleks muuta või see tagasi võtta. Süsteemi on kirjeldatud kui eneseregulatsiooni kaasreguleerivas raamistikus - teatud funktsioonide osas on Ofcom (järelevalveasutus) sõlminud leping funktsioonide täitmiseks.²
- 6.5 Selline lähenemine oleks tervitatav ka Eestis - juhendmaterjale loovad erialaliidud või nende ühendused (nt RHL audiovisuaalmeedia tarbeks jne) ning nende rakendamist korraldaks erialaliitude ülene vahetuskohus, nt reklaaminõukogu (sarnaselt Pressinõukogule).

Allakirjutanud on küsimuste tekkimise korral valmis mistahes täiendavaid selgitusi andma.

Lugupidamisega

ALLKIRJASTATUD DIGITAALSELT

Hanno Kindel
Juhatuse liige
Eesti Ringhäälingu Liit

² Vt selle kohta: ASA, <https://www.asa.org.uk/resource/ofcom.html>, leping Ofcom ja eneseregulatsiooni keha vahel: <https://www.asa.org.uk/static/23cc61df-e57c-4957-81ac15378b7730b7/5c2e367f-7778-405e-b2a09066860bc4ef/mou-asa-ofcom.pdf>.