



TARBIJAKAITSE JA
TEHNILISE JÄRELEVALVE
AMET

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Meie 30.05.2025 nr 2-2/2025/0621

Arvamus reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Austatud Liisa-Ly Pakosta

Täname võimaluse eest avaldada arvamust reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõule (edaspidi **eelnõu**) ning seletuskirjale (edaspidi **seletuskiri**). Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi **TTJA**) on eelnimetatud eelnõu ja seletuskirjaga tutvunud ning soovib esitada omapoolse arvamuse ja tähelepanekud.

1. TTJA peab põhjendatuks ja toetab eelnõu eesmärki tagamaks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta (edaspidi **poliitreklaami määrus** või **määrus**) nõuetekohase ja mõjusa rakendamise, kuid palub arvestada järgnevate ettepanekutega.
2. Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse reklaamiseadust § 30 lõigetega 2¹ ja 2² järgmises sõnastuses:
„(2¹) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teostab riiklikku järelevalvet Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse EL 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta (ELT L, 20.03.2024) artiklites 5–17, 20 ja 21 sätestatud kohustuste täitmise üle.
„(2²) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on riiklik kontaktpunkt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse EL 2024/900 artikli 22 lõike 9 tähenduses.“ Seega nimetatakse eelnõuga TTJA poliitreklaami määruse artikli 22 lõigete 3 ja 4 tähenduses pädevaks järelevalve asutuseks (v.a määruse artiklite 18 ja 19 osas) ja artikli 22 lõike 9 tähenduses riiklikuks kontaktpunktiks.
3. TTJA hinnangul on riigi ressursside efektiivsemaks kasutamiseks ja tulemuslikumaks määruse rakendamiseks oluline poliitreklaami määruse pädevuste jaotamisel arvestada asutuste seniseid pädevusi, teadmisi ja võimekust. Seetõttu teeb TTJA vastavalt alltoodud põhjendustele ja selgitustele ettepaneku määruse pädevuste eelnõust erinevalt jaotamiseks.
4. Poliitreklaami määrusega kehtestatud nõuded on keskendunud poliitreklaami rahastamise allikate ja tasutud summade läbipaistvusele, samuti muu teabe avaldamisele reklaami tellija kohta. Eelnõu eesmärk on tagada määruse nõuetekohane ja mõjus täitmine, poliitreklaami teenuste vaba liikumine ja poliitreklaami läbipaistvus.

5. Eelnõu seletuskirja punktis 3 on selgitatud, et TTJA on poliitreklaami määruse kohaseks sobivaks järelevalveasutuseks, kuivõrd TTJA teostab täna järelevalvet reklaamiseadusest (edaspidi **RekS**) tulenevate nõuete täitmise üle ning omab seega pädevusi ja ekspertteadmisi nii reklaamivaldkonnas tegutsevate osapoolte nõustamiseks kui ka järelevalve teostamiseks. TTJA hinnangul erinevad aga poliitreklaami määrusest tulenevad järelevalveülesanded oluliselt RekS-i nõuete üle järelevalve teostamisest. RekS-i üle järelevalve teostamisel hinnatakse reklaamis esitatud teabe vastavust RekS-is ette nähtud nõuetele, s.t toimub avalikustatud reklaamis esitatud sisu hindamine. Poliitreklaam ei ole reklaam reklaamiseaduse tähenduses. TTJA ei teosta reklaamimise taustal toimuvate protsesside (nt reklaamide rahastamise) üle järelevalvet. Poliitreklaami määruks on aga olulisel kohal just reklaamide rahastamisega seonduvad nõuded ning nende nõuete täitmise üle järelevalve teostamisel täna TTJA-l piisavat kogemust ei ole.
6. Erakondade rahastamist Eestis reguleerib erakonnaseadus (edaspidi **EKS**). Kusjuures EKS-is kehtestatud erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide tegevuse vastavust sätestatud nõuetele (sh erakondade rahastamisega seotud nõuetele) kontrollib Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (edaspidi **ERJK**). ERJK teostab ka täna kontrolli erakondade rahastamise ning selle läbipaistvusnõuete järgimise üle, muu hulgas on erakonnad kohustatud esitama ERJK-le oma rahastuste kohta kvartaalselt aruandeid (EKS § 12¹ jj). ERJK näol on tegu spetsiaalselt erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise tegevuse järelevalveks loodud komisjoniga ning nende tegevuse fookus on suunatud just erakondadele ja valimiskampaaniatele. **See annab ERJK-le spetsiifilised teadmised poliitmaastikust ning erakondade rahastamisest, mis on poliitreklaami määruse tõhusaks rakendamiseks kriitilise tähtsusega.**
7. Kuigi mitmetes Euroopa Liidu liikmesriikides nähakse poliitreklaami määruse järelevalveasutusena ette meediaregulaatorit, siis väärib märkimist, et erinevalt ülejäänud liikmesriikidest ei ole Eestis ega Soomes meediaregulaatoril parlamendi poolt ametisse nimetatavat nõukogu. Kõigis teistes liikmesriikides (v.a Eesti ja Soome) langetab meediaregulaatori otsused vastav nõukogu, mis koosneb reeglina parlamendi või vastava parlamendi komisjoni poolt määratud valdkonna ekspertidest ja/või parlamendis esindatud erakondade poolt nimetatud liikmetest (sarnane tänase Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu mudeliga). Taoline mudel aitab tagada otsustusprotsessis laiemat esindatust ja legitiimsust ent samuti otsuste sõltumatust. TTJA on aga ministeeriumi valitsusalas tegutsev valitsusasutus, kus otsuseid teeb ametisse nimetatud peadirektor või tema volitatud ametnik. Arvestades määruse eesmärki nimetada pädevateks asutusteks igasugusest välisest sekkumisest või poliitilisest survest täielikult sõltumatud asutused, tuleks pädevuste jagamisel eelistada selliseid asutusi või institutsioone, mis oma otsustusprotsesside mitmeliikmelisusega suudavad tõhusamalt täieliku sõltumatuse tagada.
8. Esitame eelnõuga TTJA-le määratud poliitreklaami määruse asjakohaste artiklite osas järgmised tähelepanekud.
 - 8.1. Määruse artikli 5 kohaselt on liikmesriigil kohustus kontrollida valimistele eelneva kolme kuu jooksul poliitreklaami tellija päritolu. Määruse artikkel 5 keelab muu hulgas kolmandate riikide sponsorite reklaamiteenuste osutamise kolm kuud enne valimisi. TTJA hinnangul peaks artikli 5 sätestatud nõuete järgimise üle järelevalve teostamine olema ERJK pädevuses, kuivõrd tellija päritolu kontrollimisel on tegemist oma iseloomult EKS-s sätestatud erakondade rahastamise kontrolliga (nt keelatud annetuste tuvastamine). ERJK-l on laialdane kogemus ja volitused tegeleda just poliitika rahastamisega seotud riskidega, sealhulgas võimaliku välissekkumisega. Lisaks on ERJK-l piisavad teadmised ja võimalused, et keelatud rahastamisi tuvastada. TTJA ei pea vajalikuks ega riigi

ressursside efektiivseks kasutamiseks põhjendatuks juba olemasolevaid järelevalvefunktsioone dubleerida.

- 8.2. Määruse artiklid 6-10 ei vaja järelevalve teostamist. Artikkel 6 viitab poliitreklaami teenuste läbipaistval osutamisel teiste määruse sätete kohustuslikkusele. Reaalset järelevalvet saab teostada viidatud kohustuslikele sätetele. Artiklist 7 tulenev teabevahetus toimub reklaamiteenuse osutaja ja tellija vahel reklaami avaldamise eelselt ning teabevahetus on nõuetekohaselt toimunud juhul, kui avalikustaja esitab reklaami läbipaistvusteate. Seega on artikkel 7 täidetud, kui on täidetud artikkel 12. Artikkel 8 omab juhendavat funktsiooni, selgitades milliseid elemente tuleb poliitreklaami kindlakstegemisel arvestada. Artikli 9 kohaselt säilitatav teave on vajalik määruse teiste sätete üle järelevalve teostamiseks ning teavet peaks saama järelevalve raames nõuda vastava sisunõude üle järelevalvet tegev asutus. Artiklist 10 tuleneb avaldaja kohustus järgida, et avaldatakse üksnes sellist poliitreklaami, mille kohta on esitatud nõutud teave. Piisava teabe olemasolu ja õigsust saab kontrollida läbipaistvusteate esitamise kohustuse kaudu.
- 8.3. Määruse artikkel 11 näeb ette poliitreklaami läbipaistvus- ja märgistusnõuded. Sätte kohaselt peab poliitreklaam olema vastavalt märgistatud ja sisaldama läbipaistvusteadet, teavet tellija, reklaamiga seotud valimiste, rahvahääletuse, seadusandliku või regulatiivse protsesside ja kasutatud suunamismeetodite kohta. Kuivõrd artiklis 11 on ette nähtud nõuded reklaamimisel avaldatud teabe üle ilma esitatud teabe sisulise õigsuse kontrollita, siis sarnaneks nimetatud artikli üle järelevalve teostamine TTJA tänaste ülesannetega reklaami järelevalves, nt finantsteenuse reklaamis ette nähtud kohustusliku teabe esitamise kontrolliga.
- 8.4. Määruse artikli 12 kohaselt peab poliitreklaamidel olema juurdepääsetav läbipaistvusteade, mis sisaldab artikli lõikes 1 loetletud teavet ning mis peab olema täielik, täpne, ajakohane ning kergesti leitav ja mõistetav. Läbipaistvusteade peab artikli 12 lõike 1 kohaselt sisaldama poliitreklaami rahastamisega seotud teavet. Artiklis 12 nimetatud teabe täielikkuse ja täpsuse hindamine nõuab sisulist rahastamise kontrolli, mistõttu on sätte otseselt seotud ERJK senise pädevusega erakondade rahastamise järelevalves ning nende tulude ja kulude hindamises. TTJA leiab, et ERJK-l võiks põhjendatud juhtudel olla õigus nõuda lisateavet summade suuruse ja nende päritolu kohta või tellida reklaami avalikustaja auditeerimine. Samas ei ole TTJA-l täna pädevusi ega kogemust, mis hõlmaks erakondade (või teiste reklaami tellijate) rahastamisega seotud kontrollide läbi viimist.
- 8.5. Määruse artikli 13 lõige 2 näeb ette väga suurte digiplatvormide ja väga suurte internetipõhiste otsingumootorite kohustuse poliitreklaami kohta teabe avaldamisega nii enda kui Euroopa andmehoidlas. Määruse artikli 13 lõike 4 kohaselt peavad reklaami avaldajad (v.a väga suured digiplatvormid ja väga suured internetipõhised otsingumootorid), kes avaldavad reklaami internetipõhiselt, avaldama reklaami Euroopa poliitreklaami andmehoidlas. Selliste nõuete täitmise üle järelevalve teostamisel on tegu formaalse kontrolliga sellest, kas vastav teave on esitatud või mitte ning see sarnaneb TTJA tänaste ülesannetega.
- 8.6. Määruse artikliga 14 luuakse poliitreklaami avaldajatele aruandluskohustus teenuse eest saadud tasude ja kasutatud suunamismeetodite kohta. TTJA hinnangul, ning nagu ka poliitreklaami määruses on viidatud, on Eestis teenuse eest saadud tasude osas pädev järelevalvet teostama ERJK. Samuti on erakonnad ka täna kohustatud ERJK-le rahastamise kvartaliaruandeid esitama. ERJK peaks suunamismeetodite kasutamise osas jagama teavet ka AKI-ga. Lisaks on ERJK-l juba täna olemas ka infosüsteem, mille kaudu kogutakse ja avalikustatakse erakondade rahastamisega seotud aruandlust. Seda süsteemi

saaks laiendada ka poliitreklaami määruse nõuete täitmiseks. Sarnaste kohustuste täitmisel ühtse süsteemi kasutamine toetab ühtlasi riigi ressursside efektiivsemat kasutamist ning bürokraatia vähendamist.

- 8.7. Määruse artikli 15 kohaselt peavad poliitreklaami avaldajad looma mehhanismi ebaseaduslikust poliitreklaamist teavitamiseks. Poliitreklaami avaldajatel tuleb tagada teadete menetlemine ja kaebustele õigeaegne vastamine. Nõude üle järelevalve teostamine on oma iseloomult sarnane TTJA pädevusse kuuluva digiteenuste määrusest tulenevate järelevalvekohustustega.
- 8.8. Määruse artikkel 16, millega on loodud pädevatele asutustele teabe nõudmise õiguslik alus, ei vaja järelevalveasutuse määramist, vaid annab kõigile liikmesriigi määratud järelevalveasutustele erimeetme järelevalve teostamiseks.
- 8.9. Määruse artikkel 17, millega on loodud teistele huvitatud isikutele teabe nõudmise õigus, ei vaja järelevalveasutust. Huvitatud isik saab oma õigusi vajadusel kaitsta kohtus.
- 8.10. Määruse artikkel 20, mis reguleerib internetipõhise poliitreklaami suunamist või reklaamiedastust käsitleva teabe edastamist muudele huvitatud isikutele, ei vaja järelevalveasutust. Huvitatud isik saab oma õigusi kaitsta kohtus.
- 8.11. Määruse artikli 21 kohaselt peab poliitreklaami teenuse osutaja, kellel pole liidus asukohta, määrama liidus esindaja. Liikmesriigis määratakse asutus, kes kogub teavet nende territooriumil registreeritud esindajate kohta ja teeb selle kättesaadavaks masinloetavas internetipõhises registris. TTJA-l tänasel päeval artiklis 21 ette nähud andmete kogumiseks ja avaldamiseks sobivat registrit ei ole.
- 8.12. Määruse artikli 22 lõike 9 kohaselt määravad liikmesriigid kontaktpunkti, kes osaleb Euroopa Liidu tasandil kontaktpunktide infovahetuses ning toetab ja hõlbustab tõhusat koostööd. Kuivõrd poliitreklaami määruses sätestatud meetmed on vajalikud selleks, et toetada avatud ja õiglast poliitilist arutelu ja poliitkampaniaid, vabu ja õiglasi valimisi või rahvahääletusi ning võidelda desinformatsiooni ja ebaseadusliku sekkumise, sealhulgas kolmandatest riikidest lähtuva sekkumise vastu, siis võiks TTJA hinnangul kontaktpunkti ülesandeid kanda Riigi valimisteenistus (edaspidi RVT), kes jälgib valimiste üldist seaduspärasust. RVT-l on hetkel esinevatest pädevustest tulenevalt valimiste läbiviimisest keskne ülevaade, olles samas valimiseseadusest tulenevate ülesannete täitmisel iseseisev. Alternatiivselt RVT kontaktpunktiks määramisele oleks TTJA eelnevaid ettepanekuid arvestades sobivaks kontaktpunktiks ka ERJK. ERJK omab enim igapäevast kokkupuudet ja ülevaadet erakondade rahastamisest, mis on määruse üheks põhiliseks reguleerimisvaldkonnaks.
9. Täiendavalt juhib TTJA tähelepanu eelnõu seletuskirja punktis 6.3 väljatoodust järgmisele: „*peale juriidiliste isikute kehtestatakse eelnõuga rikkumisest tulenevad sanktsioonid ka füüsilistele isikutele. Sanktsioonide eesmärk on ennetada rikkumisi. Karistused on seejuures proportsionaalsed isiku sissetulekuga, mistõttu mõjutavad need isikuid rikkumistest hoiduma ning rikkumise väljaselgitamiseks ja kõrvaldamiseks järelevalveasutusega koostööd tegema.*“ Seejuures on seletuskirjas täielikult tähelepanuta jäetud põhiseaduse § 48 neljas lause, mille kohaselt võib ainult kohus õiguserikkumise eest ühingu, liitu või erakonda trahvida. Seega ei ole erakondade ja valimisliitude trahvimine poliitreklaami määruse nõuete rikkumise puhul põhiseadusega kooskõlas. Küll aga ei piira põhiseadus füüsiliste isikute trahvimist.
10. Eeltoodud punktidele tuginedes leiab TTJA, et mitmed eelnõuga TTJA pädevusse antud poliitreklaami määruse artiklid on juba osaliselt kaetud ERJK-le ette nähtud järelevalvefunktsioonidega või on ERJK olemasolevate järelevalve tegevuste tõttu selleks

sobivam, kui TTJA. Sellest tulenevalt teeb TTJA ettepaneku määrata eelnõu § 1 punktis 1 jaotatud poliitreklaami määruse järelevalvepädevused alljärgnevalt:

„(2¹) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teostab riiklikku järelevalvet Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse EL 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta (ELT L, 20.03.2024) artiklites 11, 13 ja 15 sätestatud kohustuste täitmise üle.

(2²) Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon teostab riiklikku järelevalvet Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse EL 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta (ELT L, 20.03.2024) artiklites 5, 12 ja 14 sätestatud kohustuste täitmise üle.

11. Arvestades käesoleva arvamuse punktis 8.12 toodut teeb TTJA ettepaneku määrata eelnõu § 1 punktis 1 jaotatud poliitreklaami määruse kontaktpunkt alljärgnevalt:

„(2³) Riigi valimisteenistus on riiklik kontaktpunkt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse EL 2024/900 artikli 22 lõike 9 tähenduses.“

Arvestades käesoleva arvamuse punktis 8.12 toodut teeb TTJA alternatiivselt ettepaneku määrata eelnõu § 1 punktis 1 jaotatud poliitreklaami määruse kontaktpunkt järgmiselt:

„(2³) Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon on riiklik kontaktpunkt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse EL 2024/900 artikli 22 lõike 9 tähenduses.“

12. Poliitreklaami puhul on määruse kontekstis tegu väga laia mõistega. Poliitreklaamiks on tavapärasel valimiste perioodil nähtavad välireklaamid ja trükireklaamid, mis jäävad silma igale kodanikule. Täiendavalt on poliitreklaami mõistega aga hõlmatud ka näiteks järgmiselt esitatud teave: veebibännerid ja muu internetis leitav reklaam, kampaaniasaidid ja valimisteks loodavad maandumislehed; poliitikute poolt tehtavad valimistega seotud sotsiaalmeediapostitused nii erakonna kanalil kui ka kandidaadi isiklikul kanalil või mõjuisikute kontodel postituste, lugude (ing k *stories*) ja videotena, samuti sponsitud reklaamidena; otsepostitused isikute e-posti aadressile või telefoninumbrile SMS-i teel; jagatavad tooted ja kingitused, nt kirjutusvahendid, helkurid, õhupallid, pudeliveed, lipud jm, millele on kantud erakonna logo ja/või kandidaadi number ning mille eesmärk on mõjutada valimiste tulemust; sõidukitele, nt bussile kantud erakonna reklaam ja kandidaatide näod, nimed ja numbrid; poliitikute eraomandis olevad sõidukid, millele on kleebitud kandidaadi nimi ja number.
13. Lisaks formaalsele teabe avaldamise nõude täitmisele hõlmab määrus endas ka poliitreklaami kohta avaldatud teabe õigsuse kontrolli. Avatud ja demokraatlikus ühiskonnas on oluline, et kodanikud saaksid oma arvamuse kujundamiseks poliitiliste küsimuste kohta kontrollitavat teavet. Nii saavad kodanikud teadlikult osaleda avalikus arutelus ning väljendada oma tahet vabade ja ausate poliitiliste protsesside kaudu, mille tagamiseks on oluline läbipaistvuse ja avaldatud teabe õigsuse kontrollimine.
14. Eelnõu koostamisel arvestades TTJA käesolevas arvamuses tehtud ettepanekuid pädevuste ja kontaktpunkti määramisel, on vajalik TTJA-le tagada lisanduvate ülesannete täitmiseks lisarahastus kahe (2,0) täiendava ametikoha loomiseks. Üks ametikoht keskenduks järelevalvemenetluste õigusliku kvaliteedi tagamisele, teine ametikoht keskenduks läbipaistvusaruannete kontrollile.
15. Võttes arvesse eelnõuga TTJA-le lisatavaid ülesandeid palub TTJA eelnõu seletuskirjas täpsustada asutuse täiendavat ressursivajadust ning selle tagamise viisi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Kristi Talving
peadirektor

Koostajad:
Diana Lints; Diana.Lints@ttja.ee
Grete Leesmann; Grete.Leesmann@ttja.ee