

Reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kavandatava eelnõu eesmärk on tagada, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust EL 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta¹ (edaspidi ka *poliitreklaami läbipaistvuse määrus*) täidetaks nõuetekohaselt ja mõjusalt, et kogu liidus oleks tagatud poliitreklaamiteenuste vaba liikumine. Poliitreklaami läbipaistvuse nõue võimaldab üksikisikul (reklaamitarbijal) mõista, et tegu on poliitreklaamiga, ning tõhustab poliitreklaami suunamisel kasutatud isikuandmete kaitset.

Poliitreklaami läbipaistvuse määruse algatus kuulus 2021. aastal Euroopa Komisjoni esitatud demokraatia tegevuskavva. Vastavalt 5. veebruari 2024 Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni heakskiidetud Eesti seisukohtadele², jäi Eesti 11. märtsil 2024 toimunud määruse lõpphääletusel Euroopa Liidu Nõukogus erapooletuks. Lõpphääletusel³ jäi lisaks Eestile erapooletuks veel Austria ning vastu hääletas Ungari.

Poliitreklaami läbipaistvuse määruse laiem eesmärk on tagada EL-i siseturu toimimine. Määruse õiguslik alus on EL-i toimimise lepingu artikkel 114, mis annab õiguse kehtestada EL-i siseturu toimimise tagamiseks meetmeid. Olukorras, kus liikmesriigid kehtestavad poliitreklaami läbipaistvuse reguleerimiseks riiklikke eeskirju, võib see endaga kaasa tuua poliitreklaami kui rahvusvahelise teenuse valdkondliku regulatsiooni killustatuse ning lõpuks ebaühtlase läbipaistvuse. Regulatsiooni killustatus mõjub negatiivselt siseturu toimimisele.

Eelnõuga nimetatakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA) poliitreklaami läbipaistvuse määruse artikli 22 lõigete 3 ja 4 tähenduses pädevaks asutuseks ja artikli 22 lõike 9 tähenduses riiklikuks kontaktpunktiks. TTJA vastutab peaaegu kõigi küsimuste eest, mis on seotud poliitreklaami läbipaistvuse määruse üle järelevalve tegemise ja täitmise tagamisega. TTJA-st saab ka riigisisene kontaktpunkt, selle ülesanne on toetada ja hõlbustada koostööd nii pädevate riiklike asutuste kui ka teiste liikmesriikide riiklike kontaktpunktide vahel. Osaliselt kattuvad TTJA ülesanded määruse täitmisel nende ülesannetega, mida TTJA juba täidab digiteenuste koordinaatorina digiteenuste määrust rakendades.

Mõned konkreetsed ülesanded tulenevad otse poliitreklaami läbipaistvuse määrusest ka näiteks riigi valimisteenistusele, mis avaldab artikli 26 kohaselt kergesti juurdepääsetavas kohas teavet valimiste ja rahvahääletuste toimumise kuupäevade kohta, kuid seda ei ole vaja riigisiselt reguleerida. Avaldamise koht on eeldatavasti veebilehekülg valimised.ee, kus on samasisulist teavet siiani avaldatud.

Teine pädev poliitreklaami läbipaistvuse määruse täitmise üle järelevalvet tegev riiklik asutus on Andmekaitse Inspeksioon (AKI). AKI puhul ei ole vaja seadusemuudatust, et see oleks

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400900

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/8e698c11-9610-4b23-a3dc-80c6b95a02d9/>

³ <https://video.consilium.europa.eu/event/et/27379>

pädev asutus poliitreklaami läbipaistvuse määruse artiklite 18 ja 19 nõuete täitmise üle järelevalvet tegema, kuna isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 51 kohaselt on AKI sõltumatu järelevalveasutus isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikli 51 tähenduses. Samale IKÜM-i sättele viitab ka poliitreklaami läbipaistvuse määruse artikkel 22 – andmekaitse nõuete puhul on pädev järelevalvet tegema sama asutus, mis on määratud selleks IKÜM-i artikli 51 alusel, ning selleks on AKI.

IKS-i § 56 viitab muu hulgas ka muudele seadustele, mille kohaselt AKI peab isikuandmete töötlemise üle järelevalvet tegema. Seega ei ole vaja IKS-i lisada viidet EL-i määrusele, mis sisaldab isikuandmete töötlemisega seotud sätteid ja mille puhul eeldatakse AKI järelevalvepädevust.

Lisaks sätestatakse siseriiklikult väärtekaristused poliitreklaami läbipaistvuse määruse nõuete rikkumise korral.

Muudatused on minimaalsed, et tagada poliitreklaami läbipaistvuse määruse nõuetekohane ja mõjus jõustamine ning õigusselgus, samas on välditud otsekohalduva määruse ümberkirjutamist.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Mariko Jõeorg-Jurtšenko (mariko.joeorg-jurtsenko@justdigi.ee). Eelnõu ettevalmistamisse panustasid olulisel määral Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ja Andmekaitse Inspektsiooni ametnikud. Eelnõu seletuskirja mõjude analüüsi on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik Birgit Hermann (birgit.hermann@justdigi.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeletoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloomekorralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõuga tagatakse, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust EL 2024/900 poliitreklaami läbipaistvuse ja suunamise kohta täidetakse nõuetekohaselt ja mõjusalt.

Eelnõuga muudetakse reklaamiseaduse⁴ (RekS) redaktsiooni RT I, 09.01.2025, 15. Kuna otsekohalduva poliitreklaami läbipaistvuse määrusega kehtestatakse üle liidu ühele konkreetsele reklaamiteenusele selle osutamise lisanõuded, seades õigusi ja kohustusi nii *reklaamiteenuse tellijale, reklaamiteenuse osutajale kui ka reklaami avaldajale*, on RekS asjakohane siseriiklik õigusakt, mida poliitreklaami läbipaistvuse määruse siseriiklikuks rakendamiseks muuta.

Eelnõuga muudetakse ka isikuandmete kaitse seaduse⁵ (IKS) redaktsiooni RT I, 31.12.2024, 44. IKS-i täiendatakse karistussättega määruse artiklitest 18 ja 19 tulenevate nõuete rikkumise korral.

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/109012025015>

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122024044?leiaKehtiv>

Eelnõu seletuskirjas ei piirduta ainult eelnõu sätete selgitustega, vaid selgitatakse poliitreklaami läbipaistvuse määrust üldisemalt, et tagada terviklikum ülevaade.

Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on tagada poliitreklaami läbipaistvuse määruse nõuetekohane ja mõjus täitmine, et kogu liidus oleks tagatud poliitreklaamiteenuste vaba liikumine, poliitreklaami läbipaistvus ning poliitreklaami suunamisel kasutatud isikuandmete kaitse.

Eelnõuga nimetatakse TTJA poliitreklaami läbipaistvuse määruse artikli 22 tähenduses pädevaks asutuseks ja riiklikuks kontaktpunktiks. Andmekaitse Inspektsioon on pädev asutus tegema järelevalvet poliitreklaami määruse artiklite 18 ja 19 nõuete täitmise üle.

Poliitreklaami läbipaistvuse määruse sisu kirjeldus

Poliitreklaami läbipaistvuse määrus jõustus 9. aprillil 2024 ja seda kohaldatakse 10. oktoobrist 2025. Erandina kohaldatakse määruse jõustumisest alates artiklit 3 (mõisted) ja artikli 5 lõiget 1 (reklaamiteenuste rahvusvahelise osutamise suhtes siseturul kohaldatav mittediskrimineerimise põhimõte).

Määruse eesmärk on aidata kaasa poliitreklaami nõuetekohasele toimimisele siseturul ja kehtestada ühtlustatud normid, mis tagavad poliitreklaamiteenuste läbipaistvuse. Neid norme hakatakse kohaldama poliitreklaamiteenuse osutajate suhtes, kui reklaami avaldatakse liidu territooriumil, sõltumata reklaamiteenuse osutaja asukohast.

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.

Samuti on määruse eesmärk kaitsta andmetöötluste käigus füüsiliste isikute andmeid ja selleks kehtestatakse normid, mis käsitlevad poliitreklaami suunamist.

Kehtima hakkavatest nõuetest peavad kinni pidama kõik poliitreklaami tellijad, poliitreklaamiteenuse osutajad ning poliitreklaami avaldajad sõltumata sellest, millisel viisil reklaam avaldatakse.

Poliitreklaami definitsioon tuleneb määrusest (artikkel 3) ning liikmesriikidel ei ole õigust seda definitsiooni muuta. Määruses on ka nimetatud, mida ei peeta poliitreklaamiks. Poliitreklaamiks ei peeta esiteks poliitilisi arvamusi ja muud toimetusalasse sisu, mis kuulub toimetuse vastutusalasse, välja arvatud juhul, kui kolmandad isikud maksavad poliitreklaami ettevalmistamise, edendamise, avaldamise, edastamise või levitamise eest või sellega seoses konkreetset tasu või muud hüvitist (põhjenduspunkt 29). Teiseks ei ole poliitreklaam isiklikult väljendatud poliitiline arvamus (põhjenduspunkt 30). Kolmandaks ei ole poliitreklaam puhtalt eraviisilist või ärilist laadi sõnum ning seda isegi juhul, kui seda reklaami teeb poliitikas osaleja mõistele vastav subjekt.

Poliitreklaami tegemiseks ei peeta ka:

- ametlikest allikatest saadud sõnumeid, mis puudutavad rangelt ainult valimistel või rahvahääletustel osalemise korda ja tingimusi, sealhulgas kandidaatide või rahvahääletuse teema väljakuulutamist, või korda ja tingimusi, mille eesmärk on suurendada valimistel või rahvahääletustel osalemist. Siia alla kuuluvad näiteks riigi valimisteenistuse või Siseministeeriumi teavitused;
- liikmesriigi ametiasutuse või liidu poolt, jaoks või nimel, sealhulgas liikmesriigi valitsuse liikmete poolt, jaoks või nimel üldsusele edastatavat ametlikku teavet, tingimusel et see ei mõjuta ega ole mõeldud mõjutama valimiste või rahvahääletuse tulemusi, hääletamiskäitumist ega seadusandlikku või regulatiivset protsessi, ning
- kandidaatide tutvustamist selleks ette nähtud avalikes kohtades või meediakanalites, mis on seaduses sõnaselgelt sätestatud ja mida tehakse tasuta, tagades samal ajal kandidaatide võrdse kohtlemise. Siia alla kuuluvad näiteks debatid Eesti Rahvusringhäälingus.

Reklaamiteenuse osutaja on kohustatud teenuse osutamisel nõudma, et poliitreklaami tellija esitaks teabe selle kohta, et tellitav reklaam on poliitreklaam. Määruses nõutav teave tuleks esitada juba poliitreklaamiteenuse osutamiseks sõlmitavas lepingus. Teabe õigsuse eest vastutab reklaami tellija. Kui esitatud teave reklaamiteenuse osutamise kestel muutub, peab tellija seda omal algatusel uuendama (artikkel 6).

Reklaami avaldaja peab tagama, et koos iga poliitreklaamiga tehakse avalikkusele kättesaadavaks järgmine teave:

- teade, et tegemist on poliitreklaamiga;
- poliitreklaami tellija, ja kui see on kohaldatav, tellija üle lõplikku kontrolli omava üksuse nimi;
- märke valimiste, rahvahääletuse, seadusandliku või regulatiivse protsessi kohta, millega poliitreklaam on seotud, kui see on kohaldatav;
- teade selle kohta, et poliitreklaami puhul on kasutatud suunamis- või reklaamiedastusmeetodeid, kui see on kohaldatav;
- läbipaistvusteade, mis sisaldab artikli 12 lõikes 1 osutatud teavet, või selge viide selle kohta, kust seda on võimalik lihtsalt ja otse leida.

Eelnimetatud teave tehakse kättesaadavaks märgise vormis, mis on kohandatud kasutatava andmekandjaga. Need märgised peavad olema silmapaistvad, võimaldama inimestel poliitreklaami kui sellise kergesti kindlaks teha ning jääma püsima, kui poliitreklaami edasi levitatakse (artikkel 11).

Väljatöötamiskavatsust ei ole koostatud Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE) § 1 lg 2 punkti 2 alusel. Poliitreklaami läbipaistvuse määruse ettepaneku juurde kuuluv mõjuhindang⁶ vastab HÕNTE § 1 lõikes 1 esitatud põhimõtetele. Poliitreklaami läbipaistvuse määruse mõjusid on hinnatud Eesti seisukohtade⁷ Vabariigi Valitsusele esitamise kooskõlastuse etapis. Vabariigi Valitsuse 10. veebruari 2022. a istungil ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni 18. veebruari 2022. a istungil kiideti Eesti seisukohad heaks.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021SC0355>

⁷ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/39ac589f-064d-475a-851f-e0bec2c52a6e>

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõu paragrahviga 1 muudetakse RekS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse § 30 lõikega 2¹ 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.“

Kohustused, mille täitmise üle TTJA pädeva asutusena järelevalvet tegema peab, on sätestatud poliitreklaami läbipaistvuse määruse artiklites 5–17, 20 ja 21.

Samas on oluline ära märkida, et mikro-, väikesed või keskmise suurusega ettevõtjad on mõne kohustuse täitmisest vabastatud või on neile ette nähtud leebemad nõuded. Need otse määrusest tulenevad erisused on näiteks järgmised:

- artiklist 9 tulenevat teabe säilitamise kohustust ei kohaldata mikroettevõtjatele, kui reklaamiteenuste osutamine on nende põhitegevuse suhtes vaid marginaalne ja kõrvalteenus;
- artikli 12 lõikest 4 tulenevat poliitreklaami avaldaja kohustust hoida läbipaistvusteateid koos kõigi nende muudatustega alles seitse aastat pärast asjaomase poliitreklaami viimast avaldamist ei kohaldata mikroettevõtjatele, tingimusel et reklaamiteenuste osutamine on nende põhitegevuse suhtes vaid marginaalne ja kõrvalteenus;
- artiklist 14 tulenevat korrapärast aruandlust ei pea esitama mikro-, väikese või keskmise suurusega ettevõtjad;
- artiklist 15 tulenev poliitreklaami avaldaja kohustus käsitleda kõiki teateid võimaliku ebaseadusliku poliitreklaami kohta 48 tunni jooksul ei kehti mikro-, väikestele või keskmise suurusega ettevõtjatele, kuid nad peavad reageerima põhjendamatu viivitusega;
- artiklist 16 tulenevat poliitreklaamiteenuse osutaja kohustust esitada pädevatele riiklikele asutustele teave kaheksa tööpäeva jooksul ei kohaldata mikro-, väike- või keskmise suurusega ettevõtjatele – need ettevõtjad teevad mõistlikke pingutusi, et esitada nõutud teave 12 tööpäeva jooksul ja seejärel põhjendamatu viivitusega;
- artiklist 16 tulenevat poliitreklaamiteenuste osutaja kohustust määrata pädevate riiklike asutustega suhtlemiseks kontaktpunkt võivad mikro-, väike- või keskmise suurusega ettevõtjad täita nii, et määravad kontaktpunktiks ettevõttevälise füüsilise isiku.

Raamatupidamise seaduse⁸ § 3 punktides 14–16 on sätestatud mikroettevõtja, väikeettevõtja ja keskmise suurusega ettevõtja mõisted ning need on järgmised:

- mikroettevõtja – raamatupidamiskohustuslane, kelle aruandekuupäeva näitajatest kaks ei ületa järgmisi näitajaid: varad kokku 450 000 eurot, aruandeaasta tulu 900 000 eurot ja keskmine töötajate arv aruandeaasta jooksul 10 inimest;
- väikeettevõtja – raamatupidamiskohustuslane, kes ei ole mikroettevõtja ja kelle aruandekuupäeva näitajatest kaks ei ületa järgmisi näitajaid: varad kokku 7 500 000 eurot, aruandeaasta tulu 15 000 000 eurot ja keskmine töötajate arv aruandeaasta jooksul 50 inimest;

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/107012025012>

- keskmise suurusega ettevõtja – raamatupidamiskohustuslane, kes ei ole mikroettevõtja ega väikeettevõtja ja kelle aruandekuupäeva näitajatest kaks ei ületa järgmisi näitajaid: varad kokku 25 000 000 eurot, tulu 50 000 000 eurot ja keskmine töötajate arv aruandeaasta jooksul 250 inimest.

Seega sõltub ettevõtja kohustuste määr otseselt sellest, mis suuruses ettevõttega on tegemist, ning ka pädev asutus peab sellega järelevalvet tehes arvestama.

Poliitreklaami läbipaistvuse määruse rakendamine on otseselt seotud ka digiteenuste määrusega⁹ (EL) 2022/2065 – vahendusteenuste osutajate tegevuse õiguspärasuse järelevalve ning riigi tasandil vahendusteenuse osutajate tegevuse koordineerimise eest vastutab digiteenuste koordinaator.

Digiteenuste määruse rakendamiseks muudeti infoühiskonna teenuse seadust.¹⁰ InfoTS-i § 12 lõigete 3 ja 4 kohaselt on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet sõltumatu digiteenuste koordinaator Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (digiteenuste määrus) (ELT L 277, 27.10.2022, lk 1–102), artikli 49 lõike 2 tähenduses. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teeb riiklikku järelevalvet Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2022/2065 sätestatud nõuete täitmise üle.

Poliitreklaami läbipaistvuse määruse artikli 22 lõikes 5 on sätestatud pädeva asutuse õigused määrusega seotud ülesannete täitmise korral ja need on järgmised:

- a) taotleda juurdepääsu andmetele, dokumentidele ja muule vajalikule teabele, eelkõige sellele, mis on saadud tellijalt või poliitreklaami teenuste osutajatelt, ja mida pädevad asutused peavad kasutama üksnes määruse täitmise jälgimiseks ja hindamiseks kooskõlas isikuandmete kaitset ja konfidentsiaalse teabe kaitset käsitlevate asjakohaste õigusaktidega;
- b) anda poliitreklaami teenuste osutajatele märku, kui nad ei täida määruses sätestatud kohustusi;
- c) anda korraldus rikkumiste lõpetamiseks ja nõuda tellijatelt või poliitreklaami teenuste osutajatelt määruse täitmiseks vajalike meetmete võtmist;
- d) määrata trahve, rahalisi karistusi või muid finantsmeetmeid, kui see on asjakohane, või taotleda õigusasutuselt nende määramist;
- e) määrata sunniraha või nõuda selle määramist oma liikmesriigi õigusasutuselt, kui see on asjakohane;
- f) kehtestada rikkumisega proportsionaalseid ja rikkumise tulemuslikuks lõpetamiseks vajalikke parandusmeetmeid või taotleda nende kehtestamist oma liikmesriigi õigusasutuselt, kui see on asjakohane;
- g) avaldada teateid, milles märgitakse ära määruses sätestatud kohustuse rikkumise eest vastutav juriidiline ja füüsiline isik ning rikkumise laad;
- h) teha kontrollid või taotleda õigusasutuselt korralduse või loa andmist kontrollide tegemiseks valdustes, mida poliitreklaami teenuste osutajad kasutavad oma kaubandus-,

⁹ [Määrus - 2022/2065 - EN - EUR-Lex](#)

¹⁰ [Infoühiskonna teenuse seaduse, autoriõiguse seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus – Riigi Teataja](#)

majandus-, oskus- või kutsetegevusega seotud eesmärkidel, või taotleda kontrolli tegemist muudelt ametiasutustelt, et mis tahes vormis teavet olenemata andmekandjast uurida, arestida, sellest koopiaid teha või saada.

Pädevatel riiklikel asutustel peavad nimetatud määrusest tulenevate ülesannete täitmiseks olema kõik vajalikud vahendid, sealhulgas piisavad tehnilised, rahalised ja inimressursid, et teha piisavalt järelevalvet selle üle, kuidas nende määrusekohasesse pädevusvaldkonda kuuluvad tellijad ja poliitreklaamiteenuste osutajad nõudeid järgivad.

Põhiõiguste ja -vabaduste, õigusriigi põhimõtte ja demokraatlike põhimõtete säilimiseks poliitreklaami järelevalves ning üldsuse usalduse säilimiseks järelevalve vastu on oluline, et järelevalveasutused oleksid erapooletud, välisest sekkumisest või poliitilisest survest struktuuriliselt sõltumatud ning et neil oleksid volitused teha tõhusat järelevalvet ja võtta vajalikke meetmeid, tagamaks poliitreklaami läbipaistvuse määruse ja iseäranis selle läbipaistvus- ja märgistusnõuete täitmine.

Eelnõu koostajate hinnangul vastab TTJA kirjeldatud kriteeriumidele. TTJA-d ei ole moodustanud mitte Vabariigi Valitsus, vaid seadusega vahetult Riigikogu (Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS))¹¹ § 63 lg 2), millega on seadusandja garanteerinud TTJA juriidilise eraldiseisvuse. Järelevalveasutuse funktsionaalne sõltumatus tähendab ennekõike seda, kas asutus saab sõltumatult täita talle pandud ülesandeid. Kuigi minister saab teha TTJA üle teenistuslikku järelevalvet (VVS-i § 95 lõige 1, § 99 ja § 100), tagab vajaliku sõltumatuse asjaolu, et teenistusliku järelevalve korras sekkumine ei laiene riikliku järelevalve toimingutele ja riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele (VVS-i § 93 lg 6 punkt 1). Sõltumatuse muudest isikutest ja asutustest ning volituste erapooletu ja läbipaistva kasutamise tagavad korruptsioonivastased reeglid, mis eeskätt on sätestatud korruptsioonivastases seaduses¹². Rahaline sõltumatus ja ülesannete täitmiseks vajalik raha on TTJA-le tagatud, kuna TTJA-l on vastavalt VVS-i § 41 lõikele 2 oma eelarve, mis tuleb avaliku teabe seaduse¹³ § 28 lg 1 punkti 11 kohaselt avalikustada.

RekS-i § 30 lg 1 kohaselt teeb reklaamiseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete üle (välja arvatud pankrotihalduri, notari, kohtutäituri, advokaadi, vandetõlgi ja patendivoliniku reklaami üle) järelevalvet peamiselt TTJA.

2024. aastal algatas TTJA kokku 48 järelevalvemenetlust. Lisaks oli 2023. a algatatud ja 2024. a jätkatud menetlusi 51. Järelevalvatavate järgi on aasta jooksul menetletud 32 finantsteenuse osutajat, 25 hasartmängu reklaami tegijat, 12 alkoholikäitlejat, 9 tubakakäitlejat ja 21 muud ettevõtjat.¹⁴

Eespool viidatud digiteenuste koordinaatorina on TTJA-l juba kehtiva õiguse kohaselt pädevus, mis hõlmab ka poliitreklaami läbipaistvuse määramises vahendusteenuse osutajate üle järelevalve tegemist.

Seega on TTJA-l pädevus ja ekspertteadmised nii reklaamivaldkonnas tegutsevate osapoolte nõustamiseks kui ka järelevalve tegemiseks. Eestis ei ole reklaamiettevõtjaid, kelle ainuke

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122024004?leiaKehtiv>

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023048?leiaKehtiv>

¹³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122024005?leiaKehtiv>

¹⁴ [Reklaamituru järelevalve 2024. aastal | Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet](#)

tegevusvaldkond oleks spetsiifiliselt poliitreklaami tegemine, ehk selliseid ettevõtjaid, kellega TTJA ei oleks varem kokku puutunud.

Võttes arvesse eeltoodut ning põhimõtet, et Eestis ei moodustata järelevalve tegemiseks uusi asutusi, kui olemasolevatele asutustele saab lisaressursi eraldamisega lisada uusi ülesandeid, on eelnõu koostajate arvates loogiline määrata pädevaks asutuseks TTJA.

Eelnõu § 1 punktiga 1 sätestatakse ka, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on riiklik kontaktpunkt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse EL 2024/900 artikli 22 lõike 9 tähenduses.

Kuna TTJA määratakse pädevaks asutuseks määruse üle järelevalvet tegema (välja arvatud artiklid 18 ja 19, mille üle teeb järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon), on mõistlik määrata TTJA ka riiklikuks kontaktpunktiks. Pädeva asutusena on TTJA-l kõige rohkem igapäevast kokkupuudet määruse rakendamisega ning rakendamisel kerkinud küsimustega. Liikmesriikide määratud riiklikud kontaktpunktid kohtuvad korrapäraselt liidu tasandil riiklike kontaktpunktide võrgustikus. Riiklike kontaktpunktide võrgustik toimib korrapärase teabevahetuse, parimate tavade ja struktureeritud koostöö platvormina riiklike kontaktpunktide ja komisjoni vahel käesoleva määruse kõigis aspektides.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse RekS-i ning sätestatakse vastutus poliitreklaami läbipaistvuse määruse artiklites 5 (poliitreklaami teenuste osutamine liidus), 6 (läbipaistvus- ja hoolsuskohustused poliitreklaami teenuste osutamisel), 7 (poliitreklaami teenuste kindlakstegemine), 8 (poliitreklaami kindlakstegemine), 9 (teabe säilitamine), 10 (teabe edastamine poliitreklaami avaldajale), 11 (läbipaistvus- ja märgistusnõuded igale poliitreklaamile), 12 (läbipaistvusteed), 13 (Euroopa internetipõhise poliitreklaami andmehoidla), 14 (korrapärane aruandlus poliitreklaami teenuste kohta), 15 (võimalikust ebaseaduslikust poliitreklaamist teadaandmine), 16 (teabe edastamine pädevatele riiklikele asutustele), 17 (teabe edastamine muudele huvitatud üksustele), 20 (internetipõhise poliitreklaami suunamist või reklaamiedastust käsitleva teabe edastamine muudele huvitatud üksustele) ja 21 (esindaja) tulenevate kohustuste rikkumise eest järgnevalt.

RekS-i § 34¹. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2024/900 sätestatud kohustuste täitmata jätmine

(1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/900 artiklites 5–17, 20 ja 21 sätestatud kohustuste täitmata jätmise eest – karistatakse rahatraviga kuni kuus protsenti füüsilise isiku kalendriaasta sissetulekust.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatraviga kuni kuus protsenti tema ülemaailmsest käibest eelmisel majandusaastal.

Poliitreklaami läbipaistvuse määruse artikli 25 lõike 1 kohaselt peavad karistused olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Karistusnormide kehtestamisel võtavad liikmesriigid arvesse õigusnorme, mis reguleerivad ajakirjandusvabadust ja väljendusvabadust muudes meediakanalites, ning õigusnorme või tegevusjuhendeid, mis reguleerivad ajakirjaniku elukutset.

Karistuse liigi ja määra üle otsustamisel võetakse igal üksikjuhul arvesse muu hulgas järgmist:

- a) rikkumise laad, raskusaste, kordumine ja kestus;
- b) asjaolu, kas rikkumine oli tahtlik või tulenes hooletusest;

- c) kahju leevendamiseks võetud meetmed;
- d) samalaadsed varasemad rikkumised ja muud raskendavad või kergendavad asjaolud, mida juhtumi asjaolude suhtes kohaldatakse;
- e) pädeva asutusega tehtud koostöö ulatus ning
- f) selle üksuse suurus ja majanduslik suutlikkus, kelle suhtes karistust kohaldatakse, kui see on kohaldatav.

Poliitreklaami läbipaistvuse määrase põhiliste kohustuste täitmata jätmise eest on trahvi maksimummäärad sätestatud artikli 25 lõikes 2 – määratava rahalise karistuse maksimumsumma põhineb selle üksuse majanduslikul suutlikkusel, mille suhtes karistust kohaldatakse, ning see on

- a) 6% tellija või poliitreklaamiteenuste osutaja aastasissetulekust või eelarvest vastavalt sellele, kumb on suurem, või
- b) 6% tellija või poliitreklaamiteenuste osutaja ülemaailmsest aastakäibest eelmisel majandusaastal.

Karistusseadustiku (KarS) § 47 lg 1 kohaselt võib kohus või kohtuväline menetleja väärteo eest kohaldada rahatrahvi üks kuni kolmsada trahviühikut. Trahviühik on rahatrahvi baassumma, mille suurus on 8 eurot. Lõige 2 kohaselt võib juriidilisele isikule kohus või kohtuväline menetleja väärteo eest kohaldada rahatrahvi 100 – 400 000 eurot. Sama paragrahvi lg 4 sätestab, et KarS-i eriosa või muu seadus võib ette näha rahatrahvi kohaldamise paragrahvi 47 lõigetes 1 ja 2 sätestatust erineval alusel ja määras, võttes arvesse reguleeritava valdkonna eripära.

Kavandatavas eelnõus ongi trahviühikute asemel kasutatud poliitreklaami läbipaistvuse määrust tulenevaid maksimummäärasid, mis on tavapärane lähenemine EL-i õiguse rakendamisel.

Protsendipõhiste väärteo rahatrahvide arvestamisel võetakse aluseks väärteomenetluse alustamise aastale eelnenu aastale.

Juriidilise isiku ülemaailmne käive leitakse eelkõige juriidilise isiku majandusaasta aruandes esitatud andmete põhjal. Lisaks on TTJA-l väärtegude kohtuvälise menetlejana tulenevalt maksukorralduse seaduse § 29 punktist 2 õigus maksuhaldurilt pärida, milliseid käibeandmeid on ettevõtja deklareerinud MTA-le esitatavates käibedeklaratsioonides (käibemaksudeklaratsioon ja OSS/IOSS-i deklaratsioon). Käibemaksudeklaratsioonil kajastuvad ainult Eesti-sisese käibe (st Eestis tekkinud maksukohustuse) andmed, mille deklareerimine on kohustuslik. Rahvusvaheliselt tegutsevad ettevõtjad võivad soovi korral liituda käibemaksu n-ö ühe akna süsteemiga (OSS/IOSS), kus liiguvad ettevõtja üleilmse käibe andmed. Kui ettevõtja otsustab aga igas tegutsemisriigis käibe eraldi deklareerida, siis nendele andmetele MTA-l juurdepääs puudub. Seetõttu on majandusaasta aruanne kohaseim allikas juriidilise isiku ülemaailmse käibe suuruse kindlaksmääramiseks, kuid teistes käibedeklaratsioonides esitatud andmeid saab TTJA kahtluse korral kasutada majandusaasta aruandes esitatud andmete õigsuse hindamiseks.

Määrus ei täpsusta, mida tuleb füüsilise isiku sissetuleku all arvesse võtta. Nii on kohane lähtuda üldisest korrast ning aluseks võtta isiku aasta-netosissetulek, mis leitakse, lähtudes isiku maksustatavast tulust (tulumaksuseaduse § 12 tähenduses), millest on maha arvatud tulumaks.

Füüsilise isiku eelneva kalendriaasta sissetulek leitakse isiku tuludeklaratsioonis esitatud andmete põhjal tema suhtes väärteomenetluse alustamise aastale eelnenud aasta kohta. Kui andmed isiku suhtes väärteomenetluse alustamise aastale eelnenud aasta tulu kohta ei ole MTA-st isiku tuludeklaratsiooni põhjal kättesaadavad, leitakse isiku eelneva kalendriaasta sissetulek talle tehtud tulumaksuga maksustatavate väljamaksete põhjal väärteomenetluse alustamise aastale eelnenud aastal. Need väljamaksed tuvastatakse MTA andmete alusel. TTJA saab trahvimäära arvutamiseks vajalikud andmed MTA-lt maksukorralduse seaduse § 29 punkti 2 alusel, mis võimaldab maksuhalduril jagada väärtegu menetlema volitatud isikule andmeid menetlusaluse füüsilise isiku eelmise aasta sissetuleku kohta trahvimäära arvestamiseks.

Tegemist on väärteotrahvi maksimummääraga ning menetlejal on konkreetse rahatrahvi määramisel alati kaalutusõigus, kus ta võib otsustada rakendada madalamat trahvimäära, kuna vastasel juhul viiks see ebaõiglase ja ebaproportsionaalse tulemuseni. Nii võib menetleja otsustada kohaldada madalamat proportsionaalset rahatrahvimäära, kui isik on teeninud erakordset tulu (nt müünud pärandiks saadud kinnisvara), mis on tema sissetulekut ajutiselt suurendanud ega iseloomusta tema tegelikku elatustaset.

Nii TTJA-l kui ka AKI-l on pikaajaline väärteomenetluse läbiviimise praktiline kogemus. Poliitreklaami läbipaistvuse määrus ning selle rakendamiseks kavandatud seadusemuudatused ei erine väärteomenetlusest, mida nimetatud asutused juba praegu läbi viivad.

Kehtivas seaduses ei ole kohtuvälisel menetlejal olnud kohustust arvestada rahatrahvi puhul kalendriaasta sissetulekut või ülemaailmset käivet eelmisel majandusaastal. Mõistlik on, et seaduse rakendamiseks annab kohtuvälise menetleja juht (TTJA või AKI peadirektor) VTMS-i § 10 lõike 2¹ alusel välja juhised, mis tagavad rahatrahvi suuruse arvestamisel konkreetsetes valdkondades algusest peale ühesuguse praktika.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse isikuandmete kaitse seadust.

Eelnõu § 2 punktiga 1 täiendatakse IKS-i paragrahviga 71¹ ning sätestatakse vastutus poliitreklaami läbipaistvuse määruise artiklites 18 (suunamis- ja reklaamiedastusmeetodite erinõuded seoses internetipõhise poliitreklaami tegemisega) ja 19 (suunamis- ja reklaamiedastusmeetodite täiendavad läbipaistvusnõuded seoses internetipõhise poliitreklaami tegemisega) sätestatud kohustuste rikkumise eest. Määruise artiklites 18 ja 19 sätestatud kohustuste rikkumise eest karistatakse rahatrahviga kuni 20 000 000 eurot. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 20 000 000 eurot või kuni neli protsenti tema eelmise majandusaasta ülemaailmsest kogukäibest, olenevalt sellest, kumb summa on suurem.

Poliitreklaami läbipaistvuse määruise artikli 25 lõige 6 sätestab, et määruise artiklites 18 ja 19 sätestatud kohustuste rikkumise korral võivad määruise (EL) 2016/679 artiklis 51 osutatud järelevalveasutused määrata oma pädevuse piires trahve kooskõlas määruise (EL) 2016/679 artikliga 83 kuni kõnealuse artikli lõikes 5 osutatud summani. IKS-i täiendatakse karistusnormiga poliitreklaami läbipaistvuse määruise artiklite 18 ja 19 rikkumise korral. Lisatav säte on analoogne IKS-i VI peatükis sätestatud kehtivate karistusnormidega. Väärteo koosseisu lisamine on tingitud sellest, et Eesti õigussüsteem ei võimalda määrata haldustrahve IKÜM-is sätestatud üldkorra kohaselt ning KarS-i § 3 lg 4 nõuab, et väärtegu oleks siseriikliku seaduse tasandil sätestatud süütegu.

Eelnõu § 2 punkti 2 muudatus seondub eelmises punktis selgitatud muudatusega ning muudatuse sisuks on viite täpsustamine.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse jõustumisaeg.

Seadus jõustub 2025. aasta 10. oktoobril, kuna poliitreklaami läbipaistvuse määrust hakatakse tervikuna kohaldama 10. oktoobrist 2025 ning liikmesriigid peavad olema valmis seda rakendama, sealhulgas tegema järelevalvet ja võtma kohustusi rikkunud isikud vastutusele.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu koostamise vajadus tuleneb poliitreklaami läbipaistvuse määrusest. Määrus on otsekohalduv EL-i õigusakt, kuid selle rakendamiseks on vaja täiendada riigisisest õigust, sealhulgas sätestada menetlusi ja järelevalvet korraldavate asutuste pädevus ning karistused määrusest tulenevate kohustuste rikkumise eest. Poliitreklaami läbipaistvuse määrust hakatakse kohaldama 10. oktoobril 2025. aastal.

6. Seaduse mõjud

Poliitreklaami läbipaistvuse määruse mõju on osaliselt hinnatud Eesti seisukohtade kujundamise käigus¹⁵. Järgnev mõjuanalüüsi peatükk „6.1. Mõju majandusele“ kirjeldab täpsemalt poliitreklaami läbipaistvuse määrusega kaasnevat mõju poliitreklaami tellijatele, reklaamiteenuse osutajatele ning reklaami avaldajatele. Seaduseelnõuga tehtavate muudatuste mõju on hinnatud peatükis „6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele“ ja peatükis „6.3. Mõju põhiõigustele“.

6.1. Mõju majandusele

Plaanitavad muudatused avaldavad mõju poliitreklaami tellijatele, reklaamiteenuse osutajatele ning reklaami avaldajatele.

Poliitreklaami tellija all on mõeldud füüsilist või juriidilist isikut, kelle taotlusel või kelle nimel poliitreklaam ette valmistatakse ja seda levitatakse. Poliitreklaami tellijad võivad olla kes tahes isikud või organisatsioonid, kes soovivad oma reklaamiga mõjutada poliitilisi otsustusprotsesse nii valimiste ajal kui ka valimistevahelisel ajal. Valimiste kontekstis on poliitreklaami tellijad näiteks erakonnad või nende liikmed, valimisliidud ja üksikkandidaadid. Eestis on 14 tegutsevat erakonda. 2023. aasta Riigikogu valimistel kandideeris kokku 968 kandidaati, neist 10 üksikkandidaati ja 9 erakonda. 2021. aasta kohaliku omavalitsuse valimistel kandideeris kokku 10 025 kandidaati, neist 43 üksikkandidaati, 136 valimisliitu ja 8 erakonda. 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimistel kandideeris kokku 78 kandidaati, neist 5 üksikkandidaati ja 9 erakonda.

¹⁵ <https://www.riigikogu.ee/download/6807b22e-a638-4608-bc4b-301cc2f21767>

Poliitreklaami tellijateks võivad olla aga ka paljud teised juriidilised või füüsilised isikud – see tuleneb poliitreklaami laiast mõistest, mis ei piiritle poliitreklaami ainult erakonnapoliitikaga või valimistega.

Poliitreklaamiteenuse osutaja on füüsiline või juriidiline isik, kes osutab poliitreklaami loomise teenust. Eestis ei ole üksnes poliitreklaamile spetsialiseerunud reklaamitootjaid, seega on puudutatud sihtrühm kõik reklaamiteenuse osutajad, kes võivad potentsiaalselt ka poliitreklaami toota. Äriregistri andmetel tegutseb Eestis ligikaudu 140 reklaamiagentuuri, kes võiksid poliitreklaami toota. Arvestades reklaamiliikide paljusust (trükimeedia, televisioon, raadio, internetimeedia, välireklaam), võib üksikuid tegijaid olla rohkem.

Poliitreklaami avaldaja all on mõeldud füüsilist või juriidilist isikut või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutust, kes reklaami avalikult esitab, edastab või näitab. Reklaami avaldajad on kõik Eestis tegutsevad meediaettevõtted või -organisatsioonid, kes pakuvad reklaami avaldamiseks meediakanaleid või -platvorme. Peamised meediakanalid, mis reklaami avaldavad, on ajalehed, ajakirjad, televisioon, raadiojaamad, veebiväljaanded. Statistikaameti andmetel on eraõiguslikke telekanaleid 2023. aasta andmetel 24 ning eraõiguslikke raadiojaamasid 30. Rahvusraamatukogu statistika järgi ilmub 2025. aasta jaanuari seisuga regulaarselt 48 ajalehte ja 91 ajakirja, sealhulgas kohalike omavalitsuste väljaantavat linna- või vallalehte. Reklaami avalikustavaid *online*-meedia keskkondade arvu on keeruline ammendavalt hinnata, kuna peaaegu kõikidel trükimeedia väljaannetel on ka veebiportaalid, sellele lisanduvad foorumid, blogid jms veebiväljaanded. Peale traditsiooniliste meediakanalite avaldatakse reklaame ka digitaalsetel platvormidel, nagu Google, Facebook, Instagram, X, Youtube, TikTok, LinkedIn, kus on reklaami levitamiseks võimalik kasutada suunamis- või võimendamismeetodeid, et sihitada reklaami teatud isikule või isikute rühmale. Reklaami võib avaldada ka avalikus ruumis. Välireklaami võivad näidata nii kinnistu vm pinna omanikud/rentnikud ise kui ka välireklaamiteenuse osutajad. Eestis on umbes kümme välireklaamiteenuse osutajat. Tallinna reklaamimaksu näitel laekub 20% reklaamimaksust välireklaamiteenuse osutajatelt. Reklaamipinda võivad pakkuda ka kohalikud omavalitsused, neid on Eestis 79.

Poliitreklaami tellimise korral peab reklaamiteenuse osutaja nõudma, et tellija esitaks talle teabe selle kohta, et reklaam, mida tellitakse, on poliitreklaam. Määruses nõutav teave tuleks esitada juba poliitreklaamiteenuse osutamiseks sõlmitavas lepingus.

Poliitreklaami avaldamisele seatakse kaks suuremat nõuet. Poliitreklaam tuleb edaspidi avaldada koos **poliitreklaamimärgisega** ning sellise reklaami kohta tuleb koostada **läbipaistvusteade**. Poliitreklaami nõuetekohase märgistamise ja läbipaistvusteate olemasolu eest vastutab reklaami avaldaja. Poliitreklaamimärgis on osa konkreetsest reklaamist. Märgises antakse teada, et tegemist on poliitreklaamiga; kes on reklaami tellija; milliste valimiste, rahvahääletuse vm seadusandliku protsessiga on reklaam seotud; kas reklaami puhul on kasutatud suunamis- või reklaamiedastusmeetodeid; samuti viidatakse läbipaistvusteatele. Märgistused tuleb reklaamile lisada sõltumata andmekandjast, olgu tegu audiovisuaalse, trükimeedia-, interneti- või veebivälise reklaamiga.

Läbipaistvusteade on teave reklaami tausta ja konteksti kohta. Juhul kui läbipaistvusteadet konkreetse poliitreklaami juurde ei lisata, tuleb reklaamile lisada viide, kust seda kergesti leida.

Läbipaistvusteade peab sisaldama järgmist infot:

- poliitreklaami tellija ja tema andmed;

- poliitreklaami rahastaja andmed, kui see ei ole tellija;
- ajavahemik, mille jooksul poliitreklaami avaldatakse ja levitatakse;
- poliitreklaami maksumus reklaamiteenuse osutajale ja reklaami avaldajale ning muud kulud, kui see on asjakohane;
- teave poliitreklaami rahastamise allika kohta;
- poliitreklaami maksumuse ja sellega seotud teiste kulude arvutamiseks kasutatud meetodika;
- märke valimiste, rahvahääletuse või seadusandliku protsessi kohta, mille raames poliitreklaam on tellitud;
- lingid ametlikule teabele konkreetsetel valimistel või rahvahääletuses osalemise kohta;
- vajadusel lingid Euroopa internetipõhise poliitreklaami andmehoidjale;
- teave, kuidas teatada ebaseaduslikust poliitreklaamist;
- teave, kui poliitreklaami või selle varasema versiooni avaldamine on poliitreklaami läbipaistvuse määruise rikkumise tõttu peatatud või lõpetatud;
- teave, kui poliitreklaamiga seoses on isikuandmete alusel kasutatud suunamis- või reklaamiedastusmeetodeid, ning info lisanduvate läbipaistvusnõuete täitmise kohta seoses internetipõhise poliitreklaami tegemisega;
- poliitreklaami ulatus, ning kui see on kohaldatav ja tehniliselt teostatav, siis poliitreklaami vaatamiste ja sellele reageerimiste arv.

Läbipaistvusteade tuleb kättesaadavaks teha hetkest, kui poliitreklaam avaldatakse, ning see peab olema nähtav reklaami levitamise lõpuni. Kui poliitreklaami avaldaja saab mis tahes viisil teada, et poliitreklaam ei vasta määruises sätestatud läbipaistvusnõuetele, peab avaldaja teavet täiendama või parandama, teavitades sellest ka tellijat või tellija nimel tegutsevat teenuseosutajat. Ehkki reklaami avaldajad peavad tagama, et poliitreklaam avalikustatakse koos nõuete kohase märgise ja läbipaistvusteatega, ei vastuta nemad seal avaldatud informatsiooni õigsuse eest. Nõutud teave peab tulema poliitreklaami tellijalt.

Täpsemad poliitreklaamimärgise ja läbipaistvusteade vormingunõuded ning tehnilised kirjeldused vastavalt kasutatavale andmekandjale kehtestab Euroopa Komisjon hiljemalt 10. juuliks 2025.

Kui reklaami avaldaja kasutab internetipõhise poliitreklaami levitamiseks suunamis- ja reklaamiedastusmeetodeid, mis põhinevad isikuandmete töötlemisel, siis rakenduvad talle erinõuded. Suunamis- ja reklaamiedastusmeetodid on lubatud üksnes määruises nimetatud tingimustel. Isikuandmete töötleja peab vastu võtma ja ellu viima sisestrateegia, mis kirjeldab selliste meetodite kasutamist reklaami üksikisikutele suunamiseks või selle mõju võimendamiseks, samuti peab ta pidama arvestust oma tegevuse üle.

Määruise rakendamine toob kõikidele osapooltele kaasa lisakulud ning suurendab nende halduskoormust. Lisaks hakkavad poliitreklaamiteenuse osutajatele ja reklaami avaldajatele kehtima teatud aruandluse ja andmete säilitamise nõuded. Poliitreklaamiteenuste osutajad peavad säilitama teenuse osutamisel kogutud teavet. Teabe kogumist ei nõuta vaid mikroettevõtjatelt, kui poliitreklaami tegemine ei ole nende põhitegevus (vt ettevõtete määratlust 1. normi kirjelduse juures). Samuti peavad poliitreklaamiteenuse osutajad esitama kogutud teabe pädevatele riiklikele asutustele kaheksa tööpäeva jooksul, kuid mikro-, väike- või keskmise suurusega ettevõtjad 12 tööpäeva jooksul. Lisaks tuleb kogutud teavet päringu korral jagada ühe kuu jooksul ka muudele huvitatud isikutele, nagu näiteks teadlastele, kodanikuühiskonna organisatsioonidele, ajakirjanikele, valimisvaatlejatele jt poliitikas osalejatele.

Poliitreklaami avaldajad peavad hoidma läbipaistvusteateid koos kõigi nende muudatustega alles seitse aastat pärast poliitreklaami viimast avaldamist. Läbipaistvusteade te säilitamist ei nõuta mikroettevõtjate käest, kui poliitreklaami tegemine pole nende põhitegevus. Suuremad poliitreklaami avaldajad (v.a väike- ja keskmise suurusega ning mikroettevõtted) lisavad oma tegevusaruannetesse teabe osutatud teenuste eest saadud summade või osaliselt või täielikult vastutasuks saadud muude hüvede väärtuse kohta, sealhulgas teabe suunamis- ja reklaamiedastusmeetodite kasutamise kohta kampaaniate kaupa. Kõik poliitreklaami avaldajad peavad kehtestama mehhanismid, mille kaudu füüsilised või juriidilised isikud saavad neile teada anda, kui nende avaldatud konkreetne poliitreklaam ei vasta kõnealuse määruse nõuetele. Viimasel kuul enne valimisi või rahvahääletust peavad poliitreklaami avaldajad (v.a väike- või keskmise suurusega ning mikroettevõtted) käsitlema kõiki nende valimiste või rahvahääletusega seotud poliitreklaami kohta saadud teateid 48 tunni jooksul. Poliitreklaami avaldajatele, kes on mikro-, väike- või keskmise suurusega ettevõtjad, ajalist piirangut pole, kuid nad peavad reageerima põhjendamatult viivitusega.

Eesti seisukohtade kujundamise etapis 2022. aastal antud tagasisides hindas Turundajate Liit, et määrusega seatud kohustuste rakendamine eeldab teenuseosutajatelt umbes 20% rohkem tööjõudu.

Poliitreklaami märgistamisnõuded toovad reklaami tellijale kaasa otsesed vastavuskulud, sest lisainfo edastamine reklaamis muudab reklaami pikemaks/mahukamaks ning reklaamihinna seega kallimaks. Ka reklaamiteenuse osutaja ja reklaami avaldaja lisakohustused tõstavad tellija jaoks teenuse lõpphinda.

Kuivõrd poliitilist reklaami pole varem Eesti õiguses otseselt reguleeritud ning sellele kohalduvad RekS-i üldised nõuded, on keeruline hinnata selle kogu rahalist mahtu. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon kogub andmeid üksnes tellitud reklaamikulude kohta. Nimelt on erakonnaseaduse § 12¹ kohaselt erakonnad kohustatud kvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks muude kulude hulgas esitama ka info kantud reklaamikulude kohta liigiti – kulud tele-, raadio-, interneti-, väli- ja ajakirjanduslikule reklaamile ning reklaamtrükistele. Siinkohal tuleb rõhutada, et erakonnaseadus ei reguleeri, millistel tingimustel tohib reklaami teha, vaid näeb ette reklaamile tehtud kulude deklareerimise kohustuse.

Erakondade reklaamile kulutatud summad on aastate lõikes varieerunud. Näiteks kui 2022. aastal kulutasid erakonnad reklaamile kokku 1,7 miljonit eurot, siis 2023. aastal, mil toimusid ka Riigikogu valimised, oli see summa 7,6 miljonit eurot. Reklaamiliikide võrdluse põhjal saab öelda, et kõige enam kulutatakse internetireklaamile, samuti tele- ja välireklaamile.

Tabel 1. Reklaamikulud kõikide erakondade peale kokku (eurodes) aastatel 2022–2024

	2022	2023	2024
Telereklaam	105 623	1 794 567	401 985
Raadioreklaam	79 429	468 426	251 845
Internetireklaam	314 581	1 582 858	836 972
Välireklaam	463 262	2 081 945	506 519
Ajakirjandusreklaam	145 211	432 704	148 746
Reklaamtrükised	597 712	1 255 710	370 642
Kokku:	1 705 818	7 616 210	2 516 709

(Allikas: erakondade rahastamise järelevalve komisjon)

Reklaamihinna kallinemise tagajärjel võib tekkida oht, et poliitreklaam muutub rahaliselt kättesaamatumaks väiksematele poliitikas osalejatele ja üksikkandidaatidele. Proportsionaalselt enam puudutavad määruse nõuded kohalikel valimistel kandideerijaid, kuna seal on valimiskampaaniad rohkem individipõhised ja tihti kandideeritakse valimisliitude nimekirjas.

Ehkki valdkondliku õigusraamistiku korrastamine annab reklaamiteenuse osutajatele ja reklaami avaldajatele võimaluse tegutseda võrdsetes tingimustes ning seeläbi tekib võimalus osutada teenuseid ka rahvusvaheliselt, võivad mõned teenusepakkujad siiski loobuda poliitreklaami tellimustest või selle avaldamisest. Olenemata teatud leevendustest mikro-, väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele, võivad uued läbipaistvuse nõuded olla mõnele teenusepakkujale liialt koormavad. Pärast reklaami koostamist ja/või avaldamist jätkub regulaarne töö ettevõtetele saadetud pöördumistele vastates, vajadusel läbipaistvusteateid või märgistust muutes, andmeid edastades jms. Lisaks võib tekkida küsimusi poliitreklaami tellija esitatud andmete õigsuse kohta, mis võib tuua kaasa arusaamatusi ja vaidlusi ka reklaami koostajale ja avaldajale.

Samuti tuleb arvestada, et reklaami avaldamine on paljudele teenuseosutajatele hoopis kõrvaltöö, näiteks kui reklaampinda pakub kaubandusettevõtte. Kuivõrd reklaamiavaldajad võivad olla ka kohaliku omavalitsuse asutused näiteks reklaampinna pakkujana või kohaliku ajalehe väljaandjana, kohalduvad määruses kehtestatud kohustused ka neile. Uutest läbipaistvuse nõuetest tingitud aja- ja ressursikulu ei pruugi sellistele reklaamiavaldajatele olla enam majanduslikult kasulik.

Alati jääb ka risk, et reklaami tellija ei teavita reklaamiteenuse osutajat ega ka reklaami avaldajat, et tellitav reklaam on poliitreklaam. Kuigi vastav kohustus reklaami tellijal on. Sellisel juhul on tegemist varjatud poliitreklaamiga, mis on poliitreklaami määruse alusel karistatav. Kuigi varjatud poliitreklaami tegemise eest vastutab alati konkreetse poliitreklaami tellija, võivad kaasnevad vaidlused olla koormavad ja tülikad ka teistele osapooltele.

6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Eelnõuga täiendatakse TTJA riikliku järelevalve ülesandeid ning kehtestatakse rikkumisest tulenevad sanktsioonid. Järelevalve ja sanktsioonide eesmärk on parandada ettevõtjate konkurentsiolukorda ja ennetada rikkumisi. Ametile lisanduvad õigused järelevalvet teha võimaldavad kiiremini lõpetada ettevõtjate ebaseadusliku tegevuse ja parandada nende teenuste kasutajate kindlustunnet, mis omakorda suurendab seaduskuulekate ettevõtjate teenuste kasutamist.

TTJA nimetatakse eelnõuga pädevaks asutuseks ja riiklikuks kontaktpunktiks, millele on poliitreklaami läbipaistvuse määrusega ette nähtud ulatuslikud uurimis- ja jõustamisvolitused. See toob kaasa ameti kulude ja töökoormuse kasvu. Liikmesriikide määratud riiklikud kontaktpunktid hakkavad korrapäraselt kohtuma liidu tasandil riiklike kontaktpunktide võrgustikus, kus tehakse koostööd määruse kohaldamiseks ja täitmise tagamiseks. Võrgustikus osalemine hõlbustab koostöös asjaomaste sidusrühmadega suuniste koostamist, et toetada poliitreklaami tellijaid ja poliitreklaamiteenuste osutajaid määruse nõuete täitmisel.

Reklaami järelevalvega tegelemiseks on TTJA-s praegu 1,5 ametikohta. Poliitreklaami läbipaistvuse määрусega seotud tegevusteks praegu eraldi ametikohta ei ole. Lisaressursita ei ole TTJA-l võimalik ülesandeid täita ning määрусuse efektiivset kohaldamist tagada. Võrreldes kehtiva õigusega muutuvad TTJA tööülesanded reklaami järelevalvet tehes arvestatavalt, mille tõttu kasvab TTJA töökoormus. TTJA-l on vaja lisanduvate tööülesannete täitmiseks mitut täiskohaga ametikohta.

Eelnõuga määratakse teiseks pädevaks asutuseks järelevalve tegemisel Andmekaitse Inspektsioon.

Määruse (EL) 2024/900 artiklites 18 ja 19 sätestatud isikuandmete töötlemise erinõuded internetipõhise poliitreklaami suunamisel ja edastamisel lisavad uusi kohustusi selliste isikuandmete vastutavatele töötlejatele, mida Andmekaitse Inspektsioon peab rikkumisi menetledes hindama. Selline hindamine suurendab rikkumise menetlemise mahtu ja seega kasvab töötundide arv, mida kulutatakse ühele menetlusele, sealhulgas väärteomenetlusele, sest nõuete rikkumise eest saab vastutavat töötajat karistada vaid väärteomenetluses. Kaebuste arvu suurenemine ja töökoormuse kasv on perioodiline, sõltudes valimisperioodidest (järgmised valimisperioodid on aastatel 2025, 2027, 2029), seega võib mõnel aastal olla kaebusi ühe inimese täiskoormuse jagu, teisel aastal üldse mitte. Lisaks on Andmekaitse Inspektsioonil juba praegu IKÜM-i järgi suurem pädevus menetleda isikuandmete töötlemise nõuete rikkumist veebiturunduses. Eeltoodut arvestades tekib uute nõuete hindamisest ja menetlusmahu suurenemisest tingituna vajadus lisada juristi ametikohal 0,3 töökohta, mis teeb koos majanduskuludega (nt töötervishoiuarst, koolituskulud, töökohakulud jms) umbes 16 000 eurot aastas.

Kaudselt avaldab määрус mõju ka riigi valimisteenistusele, kes avaldab ametlikku teavet valimiste ja rahvahääletuste toimumise kuupäevade kohta. Kuna riigi valimisteenistus avalikustab juba praegu nõutud teavet lehel valimised.ee, siis tema töökorralduses muudatusi ei teki.

Mõju intensiivsus mõlemale järelevalveasutusele sõltub sellest, kui palju on turul määрусuse nõudeid rikkuvaid teenuseosutajaid. Eeldusel, et enamik reklaami tellijaid, reklaamiteenuse osutajaid ja reklaami avaldajaid on seaduskuulekad, on mõju sihtgrupile väike. Arvestades et poliitreklaami regulatsioon sellisel kujul on Eestis uus nähtus, võib tekkida raskusi poliitreklaami äratundmise ja määratlemisega. Kui valimisperioodil on poliitreklaam selgesti äratuntav, siis valimistevahelisel ajal võib poliitreklaami eesmärk olla hägusem, mistõttu on seda keerulisem tuvastada. Kas tahtlikult või tahtmatult määрусuse nõuete järgimata jätmine toob kaasa vaidlusi. Teadmatusest tingitud rikkumisi aitab ära hoida põhjalik teavitustöö ning näiteks juhendmaterjalide kättesaadavaks tegemine poliitreklaami tellijate seas.

6.3. Mõju põhiõigustele

Poliitreklaami läbipaistvuse määрус ja selle rakendamiseks tehtav muutmiseelnõu on otseselt seotud inimeste õigusega valida vabadel valimistel oma riiki valitsevaid isikuid. Määruses kehtestatud nõuded aitavad inimestel ära tunda poliitreklaami. Läbipaistvus on oluline, et toetada avatud ja õiglast poliitilist arutelu ja poliitkampaniaid, tagada demokraatlikud ja õiglasel valimised või rahvahääletused, samuti võidelda valeinformatsiooni ja ebaseadusliku valimistesse sekkumise vastu.

Samuti on määruse eesmärk tagada inimestele oma isikuandmete kaitse õigus. Määruse alusel kehtestatakse isikuandmete töötlejale konkreetsed reeglid suunamis- ja reklaamiedastusmeetodite kasutamisel.

Poliitikas osalemine, sealhulgas poliitreklaami tegemine, mõjutab inimeste sõna- ehk väljendusvabadust. Põhiõiguste harta artikliga 11 kaitstud sõna- ja teabevabadus kätkeb üksikisiku õigust poliitilistele vaadetele, poliitilise teabe saamisele ja levitamisele ning poliitiliste ideede jagamisele. Sõna- ja teabevabaduse piiramisel tuleb järgida põhiõiguste harta artiklit 52. Seda vabadust võib kohandada ja piirata juhul, kui see on vajalik ja põhjendatud õigustatud avaliku huviga ning see on kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega, nagu proportsionaalsus ja õiguskindlus. See kehtib muu hulgas juhul, kui poliitilisi ideid edastatakse reklaamiteenuse osutajate kaudu. Sõna- ja teabevabadus on üks elava demokraatliku arutelu eeltingimustest. Uued läbipaistvuskohustused ei reguleeri kuidagi poliitreklaami sisu, vaid üksnes selle avaldamise viise, eesmärgiga teha seda avatult ja läbipaistvalt. Seega ei piira määrus inimeste sõna- ja teabevabadust.

Järelevalve poliitreklaami läbipaistvuse määrusest tulenevate kohustuste täitmise üle tagab kasutajate õiguste kaitse. Peale juriidiliste isikute kehtestatakse eelnõuga rikkumisest tulenevad sanktsioonid ka füüsilistele isikutele. Sanktsioonide eesmärk on ennetada rikkumisi. Karistumäärad on seejuures proportsionaalsed isiku sissetulekuga, mistõttu mõjutavad need isikuid rikkumistest hoiduma ning rikkumise väljaselgitamiseks ja kõrvaldamiseks järelevalveasutusega koostööd tegema. Eeldusel, et enamik füüsilisi isikuid on seaduskuulekad ning teevad järelevalveasutusega koostööd, on mõju sihtgrupile väike.

Kuna poliitreklaami võib teha igal ajal, mitte ainult konkreetsete valimiste raames, puudutab eelnõu kõiki potentsiaalseid reklaamitarbijaid. Eesti rahvaarv on 1. jaanuari 2025. aasta seisuga 1 369 285 inimest. Valimiste ajal on sihtrühm kõik valimistel osalejad ehk hääleõiguslikud isikud, sealhulgas valimistel osalevad kandidaadid. Näiteks Riigikogu 2023. aasta valimistel oli hääleõiguslikke kodanikke 966 129, kohalikel valimistel oli 2021. aastal 1 074 046 ning Euroopa Parlamendi valimistel 2024. aastal 980 014 hääleõiguslikku isikut.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Võrreldes kehtiva õigusega muutuvad eelkõige TTJA tööülesanded. Poliitreklaami läbipaistvuse määruse rakendamiseks määratakse TTJA pädevaks asutuseks, kes teeb järelevalvet määruses sätestatud kohustuste täitmise üle. Lisaks nimetatakse TTJA riiklikuks kontaktpunktiks. Liikmesriikide määratud riiklikud kontaktpunktid kohtuvad korrapäraselt liidu tasandil riiklike kontaktpunktide võrgustikus. Riiklike kontaktpunktide võrgustik toimib korrapärase teabevahetuse, parimate tavade ja struktureeritud koostöö platvormina riiklike kontaktpunktide ja komisjoni vahel kõnealuse määruse kõigis aspektides. Eelkõige hõlbustab riiklike kontaktpunktide võrgustik liidu tasandil koostööd määruse kohaldamisel ja täitmise tagamisel ning lihtsustab koostöös asjaomaste sidusrühmadega suuniste koostamist, et toetada tellijaid ja poliitreklaamiteenuste osutajaid määruse nõuete täitmisel. Riiklike kontaktpunktide võrgustik peab koosolekuid vähemalt kaks korda aastas ja vajaduse korral ka komisjoni või liikmesriigi igakülgsest põhjendatud taotluse alusel. Võrgustik teeb tihedat koostööd Euroopa valimiskoostöövõrgustiku, audiovisuaalmeediateenuste Euroopa regulaatorasutuste rühma ja muude asjaomaste võrgustike või organitega, et hõlbustada kiiret ja turvalist teabevahetust

määruse järelevalve ja täitmise tagamisega seotud küsimustes. Komisjon osaleb riiklike kontaktpunktide võrgustiku koosolekutel ja pakub haldustuge.

Seetõttu kasvab TTJA töökoormus ja TTJA võib vajada uute kohustuste täitmiseks lisaressurssi. Täpne lisanduv kulu on teadmata.

Määruse (EL) 2024/900 artiklites 18 ja 19 sätestatud isikuandmete töötlemise erinõuded internetipõhise poliitreklaami suunamisel ja edastamisel lisavad kohustusi selliste isikuandmete vastutavatele töötlejatele, mida Andmekaitse Inspeksioon peab rikkumisi menetledes hindama. Selline hindamine suurendab rikkumise menetlemise mahtu ja seega kasvab töötundide arv, mis kulub ühele menetlusele, sealhulgas väärteomenetlusele, sest nõuete rikkumise eest saab vastutavat töötlejat karistada vaid väärteomenetluses. Kaebuste arvu suurenemine ja töökoormuse kasv on perioodiline, sõltudes valimisperioodidest (järgmised valimisperioodid on aastatel 2025, 2027, 2029), seega võib mõnel aastal olla kaebusi ühe inimese täiskoormuse jagu, teisel aastal üldse mitte. Lisaks on Andmekaitse Inspeksioonil juba praegu IKÜM-i järgi suurem pädevus menetleda isikuandmete töötlemise nõuete rikkumist veebiturunduses. Eeltoodut arvestades tekib uute nõuete hindamisest ja menetlusmahu suurenemisest tingituna vajadus lisada juristi ametikohal 0,3 töökohta, mis teeb koos majanduskuludega (nt töötervishoiuarst, koolituskulud, töökohakulud jms) umbes 16 000 eurot aastas.

Kehtivas riigi eelarvestrateegias ei ole eelnõuga kaasnevate kuludega arvestatud. Eelnõu heaks kiitmisega kaasnevate kulude rahastamisvõimaluste üle arutatakse järgmises riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessis.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei ole uusi rakendusakte ette nähtud, samuti ei ole vaja muuta kehtivaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2025. aasta 10. oktoobril, kuna poliitreklaami läbipaistvuse määrust hakatakse tervikuna kohaldama 10. oktoobrist 2025 ning liikmesriigid peavad olema valmis seda rakendada, sealhulgas tegema järelevalvet ja võtma kohustusi rikkunud isikud vastutusele.

Kavandatava eelnõu väljatöötamisse on kaasatud nii TTJA kui AKI ning nad on teadlikud lisanduvatest kohustustest, seega ei pea seaduse avaldamise aja ja jõustumisaja vahe olema pikk. Ettevalmistusi saavad nimetatud asutused asuda tegema juba varem.

Poliitreklaami läbipaistvuse määrusest tulenevaid kohustusi tuleb hakata kohaldama reklaamidele, mis avalikustatakse alates 10. oktoobrist 2025. Pidades silmas Eestis toimuvaid kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi 19. oktoobril 2025, kujundati Euroopa Komisjoniga toimunud kahepoolisel kohtumisel ühine seisukoht, et reklaamid mis on avaldatud enne 10. oktoobrit 2025 ning mille avaldamine jätkub pärast 10. oktoobrit, ei pea lähtuma poliitreklaami läbipaistvuse määrusest.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu.

Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks järgnevatele põhiseaduslikele institutsioonidele, asutustele ja huvirühmadele: Riigikohus, Õiguskantsleri Kantslei Andmekaitse Inspeksioon, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, erakondade rahastamise järelevalve komisjon, riigi valimisteenistus, Eesti Advokatuur, Turundajate Liit, Vabaühenduste Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Tarbijakaitse Liit, Eesti E-kaubanduse Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Välimeediaettevõtete Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Meediaagentuuride Liit, MTÜ Teenusmajanduse Koda, MTÜ Eesti Ringhäälingute Liit, Eesti Meediaettevõtete Liit, Eesti Rahvusringhääling, Eesti Andmekaitse Liit, TalTech, TalTechi Ragnar Nurkse instituut, Tallinna Ülikool, Tallinna Ülikool Balti filmi, meedia ja kunstide instituut, Tartu Ülikool, Tartu Ülikooli Johan Skytte instituut ning kõik Eestis registreeritud erakonnad.

2024. aasta aprillis korraldati Justiitsministeeriumis infopäev, kus tutvustati poliitreklaami läbipaistvuse määrusest tulenevaid kohustusi reklaamiteenuse tellijatele, teenuse osutajatele ja reklaami avaldajatele.