Arvamus digiplatvormide vastutust ja usaldusväärsust puudutava EU KIDS ACT-i kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium edastab Justiits- ja Digiministeeriumile Euroopa Liidu määruse eelnõu „EU KIDS ACT – digiplatvormide vastutus ja usaldusväärsus EL-is“ kohta järgmised ettepanekud:

1. **Seisukoht: Toetame eesmärki tagada alaealistele turvalisem veebikeskkond. Selleks peame vajalikuks eelkõige olemasolevate reeglite tõhusamat rakendamist ja jõustamist. Uute reeglite kehtestamist tuleks kaaluda seal, kus tõendatult esinevad regulatiivsed lüngad, ning seejuures on oluline tagada EL reeglite omavaheline kooskõla. Peame vajalikuks tugevdada veebiohutust kõikidele tarbijatele, mitte ainult alaealistele.**

Selgitus: 2024. aastal jõustus EL digiteenuste määrus (*Digital Services Act* - DSA) 2022/2065, mis keelab digiplatvormidel kasutada manipuleerivat või petlikku kasutajaliidese disaini ja kohustab platvorme rakendama meetmeid tagamaks alaealiste ohutus, turvalisus ja privaatsus oma teenustes. Viimast nõuet sisustati 2025. aastal Euroopa Komisjoni poolt kehtestatud alaealiste kaitse juhendiga, lisaks kehtib väga suurtele platvormidele (VLOP, alates 45 miljonit aktiivset kasutajat ELis) kohustus hinnata ja maandada oma teenustega kaasnevaid süsteemseid riske, sh alaealistele.

Praktikas on DSA nõuete täitmisel esinenud puudujääke. Seetõttu on Euroopa Komisjon algatanud DSA alusel suurimate sotsiaalmeediaplatvormide suhtes ka menetlusi, mis on praegu eri staadiumites. Näiteks TikToki puhul on avaldatud esialgsed uurimistulemused, milles Komisjon on tuvastanud sõltuvust tekitava[1] ja kahjulikku sisu võimendava disaini[2] kasutamise platvormil. Meta teenuste (Facebook, Instagram) puhul viitavad esialgsed uurimistulemused samuti sõltuvust tekitava disaini kasutamisele[3], lisaks on Komisjon leidnud, et ettevõtte meetmed alla 13-aastaste kontode registreerimise ennetamiseks ei ole olnud piisavalt tõhusad[4]. Rikkumiste kinnitamisel võib ettevõttele DSA alusel määrata rahalise trahvi kuni kuus protsenti ettevõtte eelneva majandusaasta kogukäibest.

MKM leiab, et digiteenuste ohutuse suurendamiseks tuleb keskenduda eelkõige olemasolevate reeglite tõhusamale ja kiiremale jõustamisele. Selleks toetame Komisjoni poolt analüüsi läbiviimist, kas kehtiv õigusraamistik ja olemasolevad järelevalvevahendid on piisavad rikkumiste tõhusaks menetlemiseks, ning viiside leidmist menetluste kiirendamiseks. Kui EL reeglite täitmist ei taga toimiv jõustamismehhanism, siis ei saa tagada probleemidele tõhusat lahendust pelgalt uute reeglite kehtestamisega. Seejuures toome välja, et veebiohutust tagavate reeglite täitmise tõhustamine ei ole oluline vaid alaealiste kasutajate puhul, vaid kaitse tuleb tagada kõigile tarbijatele sõltumata east.

Uute reeglite kehtestamist tuleks kaaluda eelkõige olukorras, kus on tuvastatud regulatiivsed lüngad. EL laste määruse eelnõul on lisaks DSA-le puutumus ka EL audiovisuaalmeedia direktiiviga, mis seab nõuded videojagamisplatvormidele, samuti EL isikuandmete kaitse

[1] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-preliminarily-finds-tiktoks-addictive-design-breach-digital-services-act
[2] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-preliminarily-finds-tiktoks-you-feed-breach-digital-services-act-harmful-rabbit-holes
[3] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-preliminarily-finds-addictive-design-instagram-and-facebook-breach-digital-services-act
[4] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-preliminarily-finds-meta-breach-digital-services-act-failing-prevent-minors-under-13

üldmääruse, tehisaru määruse ja kavandatava digitaalse õigluse määrusega. Oluline on tagada EL nõuete omavaheline kooskõla ning tuleb vältida olemasolevate nõuete põhjendamatut dubleerimist või killustumist. Seejuures tuleb tagada, et digiteenuste EL nõuete järelevalveraamistik on võimalikult ühtlane.

2. **Seisukoht: Määruse mõisted ja kohaldamisala vajavad täpsustamist, et tagatud oleks kohaldamisala selgus ja et vältida teenuste reguleerimist, millega ei kaasne alaealistele tegelikke ohte. Määruse nõuded peaksid olema suunatud eratarbijatele mõeldud teenustele ning nõuete kehtestamisel tuleks lähtuda sellest, mis on teenuse põhieesmärk, mitte kõrvalised funktsioonid.**

Selgitus: MKM hinnangul kehtestaks eelnõu alaealiste kaitse nõuded enamatele teenustele, kui see on määruse eesmärkide saavutamiseks vajalik. Seetõttu leiame, et määruse teenustega seotud mõisted ja kohaldamisala erandid vajavad läbivaatamist, et nõuded oleksid enam sihistatud teenustele, millega kaasnevad alaealistele tegelikud ja olulised riskid. Seejuures tuleb tagada, et kasutatud mõisted oleksid selgelt piiritletud ning kooskõlas teiste kohaldatavate ELi õigusaktides sätestatuga.

Oleme seisukohal, et ei ole põhjendatud kohaldada alaealiste kaitse nõudeid teenustele, mis ei ole suunatud eratarbijatele, s.o ettevõtjalt-ettevõtjale või ettevõtjalt-avalikule sektorile mudeli baasil osutatavatele teenustele, näiteks litsentsi alusel kasutuses olevad tehisarulahendused, ettevõtjate pakutavad koolituslahendused jne. Sellised eratarbijatele mitte suunatud teenused tuleks jätta määruse kohaldamisalast selgelt välja.

Samuti leiame, et eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse tagamiseks tuleks määruse nõuded täpsemini sihistada sõltuvalt sellest, mis on teenuse põhieesmärk ning mis on kõrvalised või toetavad funktsioonid. Näiteks vajavad täpsustamist eelnõu internetipõhiste mängudega seotud mõisted („videomäng“, „mänguplatvorm“), et mõisted hõlmaksid teenuseid, mille põhiline eesmärk on mängimise või meelelahutuse pakkumine ning mis on olulisel määral veebipõhised (vs. mängud, millel on vaid toetavad veebipõhised funktsioonid nagu automaatne uuenduste allalaadimine, andmete varundamine jne). Vaid kõrvaliste veebipõhiste funktsioonidega mängudega seotud riskid erinevad oluliselt olemuselt veebipõhistest mängudest, mis võimaldavad teiste mängijatega suhtlemist, sisu jagamist, tehingute tegemist jne. Tuleks kaaluda ka „üldise vestlusroboti“ mõistes sisalduvate erandite täpsustamist, et suunata nõuded enam vastavalt teenuse põhilistele eesmärkidele ja jätta kõrvale juhud, kus juturobotifunktsioon on spetsialiseeritud teenuse kõrvaline element.

Sarnastel kaalutlustel tuleks vaadata läbi määruse kohaldamisala erandid. Virtuaalkeskkondadega interaktsiooni võimaldavad ja mängulisi või suhtluselemente sisaldavad teenused on kasutusel ka nt kultuuri-, tööstuse-, tervishoiu- ja haridusvaldkondades, näiteks virtuaalsed muuseumid ja rekonstruktsioonid kultuurimälestistest, tööstuslikud digikaksikud, interaktiivsed koolitus- ja tervishoiulahendused jne. MKM hinnangul tuleks täiendada määruse kohaldamisala erandite loetelu, et hõlmata eelnimetatud eesmärkidega teenuseid, samuti tuleks hinnata ka teenuseosutajatele seatavate piirangute asjakohasust, et vältida ebaproportsionaalset mõju teenuste turule. Näiteks ei pea MKM mõistlikuks piirata hariduslike eesmärkidega teenuste erandi kohaldamist vaid juhuga, kus teenust käitatakse haridusasutuste või -organisatsioonide poolt või nende nimel, või kui teenust osutatakse mittetulunduslikel eesmärkidel, sest see jätab olulise osa erasektori poolt käitatavatest virtuaalsetest koolituslahendustest välja. Lisaks leiame, et määruse kohaldamisala seoses kolmandate riikide teenuseosutajatega vajab täpsustamist, et tagatud oleks kooskõla DSA-ga.

3. **Seisukoht: Digiteenuse osutajatele kehtestatavad nõuded peavad olema proportsionaalsed ja nõuete kehtestamise eelduseks peab olema põhjalike mõjuhinnangute läbiviimine. Eelkõige tuleb vältida väiksemate teenuseosutajate ebaproportsionaalset koormamist, mis võib piirata teenustele ligipääsu ja teenuste mitmekesisust EL turul. Leiame, et mikro- ja väikeettevõtjad tuleks jätta määruse nõuete kohaldamisalast täielikult või valdavas osas välja.**

Selgitus: Toetame põhimõtet, et digiteenuse osutajad peavad maandama oma teenustega seotud riske ja tõhusalt täitma neile kehtestatud kohustusi, sh tagama alaealiste kaitse. Samas peavad kohustused olema proportsionaalsed ning võtma arvesse teenuse iseloomu, teenuseosutajate võimekust, kasutajate arvu ja teenuse mõju ulatust. Proportsionaalsuse kaalutlustel järgiti DSA-s skaleerivat mudelit, kus mikro- ja väikeettevõtjad vabastati koormavamate platvorminõuete, sh alaealiste kaitse tagamise nõude täitmisest, kuid laste määruse eelnõu sarnast vabastust ette ei näe.

Eelnõus kavandatud meetmete kehtestamisega kaasneb MKM hinnangul oluline halduskoormuse ja kulude kasv eelkõige mikro- ja väikeettevõtjatele, mille puhul toob ka komisjoni töödokument välja, et lisanduvate kulude suhteline määr on kõrgem kui muude teenuseosutajate puhul[5]. Nõuete täitmiseks ei piisa ühekordsest investeeringust arendustesse, vaid näha on ka teenuseosutajate püsikulude suurenemist, eelkõige seoses vanuse kontrolli, vanemliku kontrolli tööriistade rakendamisega, soovitus- ja teavituste menetlemise süsteemide ümberkorraldamisega jne. Näiteks kui kulukusega seotud kaalutlustel nõuti DSA-s vaid VLOPidelt soovitusüsteemide personaliseerimise väljalülitamise võimaldamist, siis laste määruse eelnõu laiendataks selle nõude kõikidele teenuseosutajatele, mis tekitab olulise proportsionaalsuse küsimuse.

Komisjon hindab määruse majanduslikke mõjusid üldiselt piiratuks kuni mõõdukaks, kuid selle hinnangu põhjendatus on küsitav, kuna ei ole piisavalt analüüsitud nõuete täitmisega kaasnevaid kogukulusid, mõjutatud ettevõtjate arvu, kumulatiivset mõju eelkõige väiksemate ettevõtjate halduskoormusele ega mõju digiteenuste turule tervikuna ELis. Komisjon on hinnanud lisanduvaid kulusid eelkõige vanusekontrolli rakendamise vaatest, ent nõuete täitmine eeldab ettevõtjatelt oluliselt enam tegevusi, mille mõjudest puudub selge ülevaade.

Liigne regulatiivne koormus võib suunata väiksemaid teenuseosutajaid piirama oma teenuse kättesaadavust alaealistele või lõpetama oma tegevuse ELis. See võib vähendada teenuste mitmekesisust EL turul, mõjutades tõenäoliselt enim väiksemaid keeleturge, kus tarbijaskond on olemuselt piiratud. Väiksemate teenuseosutajate teenuse osutamise võimaluste piiramine mõjutab negatiivselt ka EL konkurentsivõimet digisektoris, suurendades sõltuvust kolmandate riikide teenuseosutajatest, kes täna domineerivad globaalsel, sh EL turul. Nende võimalike mõjude vaatest ei pea me täna põhjendatuks laiendada alaealiste kaitse nõudeid mikro- ja väikeettevõtjatele.

Leiame, et läbirääkimiste käigus tuleb saavutada, et mikro- ja väikeettevõtjad vabastatakse täielikult või valdavas osas määruse nõuete kohaldamisalast. Selline lahendus aitaks tasakaalustada nõuetega lisanduvat halduskoormust, tagades samal ajal, et suurematele ja Eesti alaealiste kasutajate seas populaarseimatele teenustele kehtivad kaitsenõuded[6]. Kuigi ka mikro-

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52026SC0681

[6] 2026. aastal läbi viidud Emori küsitluse raames uuriti vanematelt nende leibkonna alaealiste veebikeskkondade kasutuse kohta viimase kuue kuu jooksul. Eesti alaealiste seas populaarseimad sotsiaalmeediaplatvormid (v.a. sõnumirakendused) olid Youtube (65%), TikTok (48%), Snapchat (37%), Instagram (29%) ja Facebook (27%). Mängukeskkondadest olid populaarseimad Roblox (53%)

ja väikeettevõtjate teenustes võib esineda riske alaealistele, on selliste teenuste tarbijaskonnad tihti väiksemad, s.o teenuse mõju on piiratum. Mikro- ja väikeettevõtjatele erandi loomisel säilib siiski võimalus kasutada operatsioonisüsteemi või brauseri-taseme vanemliku kontrolli ja vanusetuvastamise lahendusi, mis aitab kaasa alaealiste internetikasutajate turvalisusele. Samuti kavandatakse eelnõus rakendusepoodidele kohustust piirata mitte-eakohaste rakenduste allalaadimist, mis aitab vähendada alaealiste kokkupuudet ebasobiva sisuga.

4. **Seisukoht: Teenustele seatavad nõuded peavad olema riskipõhised ning arvestama teenuse loomuse, funktsioonide ja kaasnevate riskide tasemega.**

Selgitus: Teenuste reguleerimisel peame oluliseks lähtuda riskipõhisest lähenemisest, mis arvestab teenustega kaasnevate riskide erineva tasemega. Tulenevalt eelnõus kasutatava „veebipõhise sotsiaalvõrguteenuse" mõiste laiusest („platvorm, mis võimaldab lõppkasutajatel üksteisega ühendust pidada ja suhelda, sisu jagada ning avastada teisi kasutajaid ja muud sisu mitme seadme kaudu, eelkõige vestluste, postituste, videote ja soovituste vormis") võivad kohalduda nõuded lisaks traditsioonilistele sotsiaalmeediaplatvormidele ka internetifoorumitele ja spetsialiseerunud veebikommuunidele. Eelnõu sotsiaalmeedia riskikirjeldus keskendub peamiselt sõltuvust tekitava disaini (nt lõputu kerimise), sisu reaalajas edastamise funktsioonide, soovitussüsteemide olemasolule jne, mis foorumite ja spetsialiseerunud kommuunide puhul funktsioonidega tihti puuduvad või on olemas piiratud kujul. Sellest vaatest tekitab küsimusi eelnõu artiklis 6 kavandatud vanusepiirangu kohaldumise tingimuste proportsionaalsus, kuna piirangu kohaldumiseks piisaks vaid ühe riskikriteeriumi esinemisest teenuses (nt kasutajatel võõrastega suhtlemise võimaldamine). Selline lähenemine seaks tihti lihtsama tehnilise lahendusega internetifoorumid samale pulgale sotsiaalmeediaplatvormidega. Leiame, et eelnõu artikli 6 puhul tuleks kaaluda võimalust seada vanusepiirangu kohaldumise tingimuseks enam kui ühe riskikriteeriumi esinemine.

5. **Seisukoht: Peame oluliseks, et määrus on kooskõlas infoühiskonna vahendusteenuse osutajate piiratud vastutuse ja üldise sisu jälgimiskohustuse kehtestamise keelu põhimõtetega.**

Selgitus: DSA võttis üle ja täpsustas varasemalt e-kaubanduse direktiivis 2000/31/EÜ sätestatud vahendusteenuse osutaja piiratud vastutuse ja üldise jälgimiskohustuse keelu nõudeid. Nimelt näeb DSA ette, et vahendusteenuse osutaja ei vastuta teenusesaaja esitatud teabe eest, kui teenuseosutaja tegevus piirdub olemuselt teabe tehnilise ja automaatse edastamise või talletamisega ning teenuseosutaja tegutseb ebaseaduslikust sisust teadlikuks saades kiiresti tõkestamaks juurdepääsu sellisele sisule. Samuti keelab DSA kehtestada vahendusteenuse osutajatele üldist kohustust jälgida vahendatavat teavet ega otsida aktiivselt ebaseaduslikule tegevusele osutavaid fakte või asjaolusid.

EL laste määruse eelnõus kavandatakse teenuseosutajatele kohustusi, mille eesmärk on vähendada alaealiste kokkupuudet ebaseadusliku või kahjuliku sisuga ja pakkuda sellise sisuga kokkupuutumisel tuge, sealhulgas kehtestatakse nõuded soovitussüsteemidele ning info ja

---

ja Minecraft (35%), tehisarul põhinevatest juturobotitest ChatGPT (45%). Neile teenuseosutajatele kehtivad täna DSA alusel alaealiste kaitse nõuded.
https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2026-10/Riigiseire%20oktoober%202026%20lisalaine%20aruanne.pdf?_gl=1*1ou7cu2*_ga*MzA0NzgwMDcuMTc3Nzk2NDU2Ng..*_ga_E48CWYGN8L*czE3OTQ4MjExMTkkbzE3JGcwJHQxNzk0ODIxMTE5JGo2MCRsMCRoMA..

hoiatuste kuvamise osas. On oluline tagada läbirääkimiste käigus, et kehtestatavad kohustused on kooskõlas DSA-ga ega eeldaks teenuseosutajatelt vahendatava sisu üldist jälgimist ega ebaseadusliku või kahjuliku sisu aktiivset otsimist. Sisu lauskontrollimisel, eriti tehnoloogia abil ja inimese kontrollita, on suur oht ekslikult eemaldada sisu või takistada juurdepääsu sisule, mis on seaduslik ja kooskõlas kasutajatingimustega.

6. **Seisukoht: Toetame alaealiste puhul sõltuvust tekitava disaini reguleerimist. Digiteenused peavad olema kujundatud lähtudes lapse parimatest huvidest ning vältima disainivõtteid, mille eesmärk või mõju on suurendada alaealiste ekraaniaega, soodustada sõltuvuskäitumist või mõjutada nende otsustusvabadust. Samuti peame oluliseks tagada kooskõla digitaalse õigluse algatusega *(Digital Fairness Act*), mis käsitleb manipuleerivaid ja sõltuvust tekitavaid digipraktikaid horisontaalses tarbijakaitseraamistikus. Vältida tuleks olukorda, kus samasisulisi mõisteid, keelde või kohustusi reguleeritakse erinevates EL õigusaktides erinevalt, mis võib põhjustada õiguslikku ebaselgust ning suurendada ettevõtjate halduskoormust.**

Selgitus: Alaealised on digikeskkonnas eriti haavatav kasutajarühm ning sõltuvust tekitavad disainivõtted võivad mõjutada nende käitumist, tähelepanu ja otsuste tegemist suuremal määral kui täiskasvanute puhul. Sellised lahendused nagu lõputu sisuvoog, pidevad teavitused või muud kasutusaja pikendamisele suunatud mehhanismid võivad suurendada liigset kasutamist ning avaldada negatiivset mõju alaealiste heaolule. Seetõttu on põhjendatud kehtestada nõuded, mis suunavad digiteenuste pakkujaid arvestama teenuste kujundamisel lapse parimate huvidega ning vältima sõltuvuskäitumist soodustavaid disainivalikuid.

Samas ei piirdu sõltuvust tekitava disaini mõju üksnes alaealistega. Ka täiskasvanud tarbijad võivad sattuda manipuleerivate ja sõltuvust tekitavate digipraktikate mõju alla, mistõttu on oluline, et seda küsimust käsitletaks lisaks laste kaitsele ka horisontaalses tarbijakaitseraamistikus. Seetõttu peame oluliseks läbirääkimiste käigus tagada EU Kids Acti kooskõla digitaalse õigluse algatusega *(Digital Fairness Act*), mis reguleerib manipuleerivaid ja sõltuvust tekitavaid digipraktikaid laiemalt kõigi tarbijate suhtes ning mille osas käivad paralleelsed läbirääkimised. Lastel peab olema võimalik tagada kõrgem kaitsetase, kuid samal ajal tuleks vältida olukorda, kus samasisulisi mõisteid, keelde või kohustusi reguleeritakse erinevates EL õigusaktides erinevalt. Sidus regulatiivne raamistik suurendab õigusselgust ning aitab tagada nõuete tõhusama ja järjepidevama kohaldamise kogu Euroopa Liidus.

7. **Seisukoht: Toetame komisjonile delegeeritud õiguste andmist üksnes ulatuses, milles need puudutavad määruse mitteolemuslikke osi ning delegeerimise eesmärk, sisu ja ulatus on piisavalt selgelt piiritletud.**

Selgitus: Eelnõus kavandatakse Euroopa Komisjonile ulatuslike pädevuste andmist muuta või täpsustada määruse nõudeid delegeeritud määrustega. Muuhulgas kavandatakse komisjonile pädevust täpsustada määruse kohaldamisala erandeid, vanusepiirangu kohaldumise tingimusi, teenustele hooldaja kontrollitava juurdepääsu tingimusi, teenuseosutajatele kehtivaid ohutusnõudeid, vanemliku vastutuse tõendamist jms.

EL toimimise lepingu (ELTL) artikli 290 kohaselt võib komisjonile delegeerida üksnes seadusandliku akti mitteolemuslike osade täiendamise või muutmise. Valdkonna olemuslikud aspektid sätestatakse seadusandliku aktiga ning seda õigust ei või delegeerida. Leiame, et

eelnõus kavandatud volitusnormid tuleks üle vaadata, et tagada kooskõla eelnimetatud põhimõtetega. Kaasseadusandjate poolt määruse põhitekstis kokkulepitavate tingimuste näol on MKM hinnangul üldjuhul tegemist õigusakti olemuslike elementidega, mille suhtes ei tohiks luua laiu õigusi neid delegeeritud aktiga muuta. Liiga laiad delegeeritud volitused võivad viia üldise õiguskindluse vähenemiseni, kui kaasseadusandjate kokkulepitud tingimusi saab lihtsustatud korras muuta, ning tekitada ettevõtjates ja tarbijates ebakindluse kohalduvate nõuete osas.

8. **Seisukoht: Uute kohustuste jõustumiseks peab olema ette nähtud piisav ettevalmistusaeg. Läbirääkimiste käigus tuleb saavutada määruse jõustumisaja pikendamine, seda minimaalselt 12 kuule.**

Selgitus: Eelnõu näeb ette uute kohustuste jõustumisajaks 6 kuud, mis ei ole MKM hinnangul piisav. Määrus kehtestaks kohustused suurele arvule ettevõtjatele, kellele hetkel ei kehti alaealiste kaitse nõuded: erinevalt DSA-st ei ole kavandatud nõuete täitmisest erandeid mikro- ja väikeettevõtjatest digiplatvormi pakkujatele, lisaks kehtestatakse kohustused ettevõtjatele, kes ei ole DSA kohaldamisalas (videomängude pakkujad, tehisaru kaaslased ja juturobotid). Seepärast tuleb läbirääkimiste käigus saavutada määruse jõustumisaja pikendamine, et ettevõtjatel oleks piisavalt aega valmistuda uute nõuete kohaldumiseks, viia läbi arendusi jne. Pikem jõustumisaeg on ka vajalik, et anda aega EL nõuetega kooskõlas olevate vanusekontrolli ja –hindamise lahenduste turule jõudmiseks, millest täna on puudus. Lisaks on täiendav ettevalmistusaeg vajalik järelevalve toimimise vaatest, kuna järelevalveasutused peavad valmistuma uuteks järelevalveülesanneteks, tagama vajalike pädevustega töötajad jne.