



Lugupeetud Heidy Purga
Kultuuriminister

Kultuuriministeerium
min@kul.ee

Tallinn, 26.06.2024

**Eesti Meediaettevõtete Liidu seisukohad
Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmise seaduse
eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta**

Täname, et olete andnud Eesti Meediaettevõtete Liidule (edaspidi **Meedialiit**) võimaluse avaldada arvamust Eesti Rahvusringhäälingu seaduse (edaspidi **ERHS**) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi **VTK**) kohta.

Alljärgnevalt käsitleme toimunud VTK menetlust (ptk 1) ja ERHS põhimõttelisi küsimusi rahvusringhäälingu eesmärkidest ja ülesannetest, pakkudes välja ka oma ettepanekuid (ptk 2), seejärel puudutame nõukogu küsimusi (ptk 3) ning lõpuks ERR-i monitoorimise, rahastamise ja järelevalve aspekte (ptk 4).

1. VTK VÄLJATÖÖTAMISE MENETLUSE PUUDUSED

Esmalt avaldame rahulolematust sellega, kuidas on toimunud Meedialiidu ja teiste kolmandate isikute kaasamine EHRS VTK protsessis. **Meedialiidu esindajad kulutasid palju aega töögruppis osalemiseks, kuid VTK-s ei arvestata mitte ühegi meie ettepaneku ega murega.** 2022. aasta sügisel kokku kutsutud töögrupp, mis töötas kuni 2023. aasta alguskuudeni, tõi esile üksikasjaliku nimekirja kehtiva seaduse probleemidest ning tegi ettepanekuid, kuidas seadust parandada. Kahetsusväärset ei leia selle kohta infot VTK-s. Kui töögrupp 2023. aasta sügisel uuesti kokku kutsuti, lubati selle liikmeid tutvustada ka grupi senise töö põhjal kokku pandud VTK projekti. Seda jagati alles nüüd, VTK ametliku kooskõlastamise käigus, ja sellest nähtub, et ministeerium on töögruppis arutlust kasutusele võtnud vaid väikese osa. **Seda ei saa pidada huvigruppide kaasamise tulemuseks**, pigem on tegu ministeeriumi ettepanekuga. Ministeerium ei andnud töögrupile isegi selgitusi, miks osa nende tööst ja ettepanekutest kõrvale jäeti.

Märgime sedagi, et Kultuuriministeerium on kaasanud seaduse väljatöötamisse väga piiratud hulga sidusgruppe nende seast, kelle tegevusele on Eesti Rahvusringhäälingul otsene mõju ning kellega pidanuks ERRi rolli Eesti ühiskonnas, kultuuris ja loomemajanduses põhjalikumalt arutama. Seejuures ei ole ühiskonnas ka laiemalt toimunud diskussiooni ERR-ile esitatava ühiskondliku/ avaliku tellimuse ega tema ülesannete, rahastamise ja järelevalve teemal. **Saab tõdeda, et kuigi ERR on ennekõike avalikku huvi teenindav institutsioon, ei ole Kultuuriministeerium teinud piisavalt jõupingutusi laiema avalikkuse kaasamiseks seadusloome protsessi.** Kokkuvõttes on kaasamisprotsess olnud puudulik ning VTK ei rajane

meie hinnangul heal kaasamistaval, ei seotud sidusgruppide vaadetel ega laiemal avaliku huvi väljendusel.

2. ERR EESMÄRGID JA ÜLESANDED TULEB UUESTI MÄÄRATLEDA

VTK kõige suurem puudus see, et selles on jäetud ERR-i eesmärgid ja ülesanded läbi analüüsimata, kuigi seda nõuavad mitmed rahvusvahelised normid, teiste seas ka hiljaaegu vastu võetud Euroopa meediavabaduse määrus. Meedialiit ei saa nõustuda VTK-s esitatud seisukohaga, et väljatöötamiskavatsuses pakutud lahendusega ei plaanita lisada ERR-ile uusi ülesandeid, vaid soovitakse üksnes olemasolevaid ajakohastada.¹ Tegelikult tuleb VTK menetluses just kõigepealt analüüsida, **millised üldse on ERR-i eesmärgid ja ülesanded, mida ühiskond täna temalt ootab**. Seejuures ei saa jätta tähelepanuta, et kehtiva seadusega ERR-ile seatud eesmärgid (kehtiva ERHS § 4) ja ülesanded (kehtiva EHRS § 5) on pärit 2007. aastast ja liiga üldised, et nende täitmist ja rahastamist saaks monitoorida ja hinnata. See takistab ka ERR-i nõukogu tulemuslikku tööd ega võimalda ka avalikkusel saada ülevaadet ERRi panusest ühiskonda.

2.1 ERR eesmärgid ja ülesanded peavad olema selged ning avalikkusega läbi arutatud

ERR eesmärk on sätestatud EHRS § 4: *Rahvusringhäälingu eesmärk on kaasa aidata Eesti Vabariigi põhiseadusega sätestatud Eesti riigi ülesannete täitmisele. Selleks loob Rahvusringhääling programme, toodab ja vahendab saateid ning korraldab teisi tegevusi, mis ükshaaval või kogumis: /.../ (allakirjutanu rõhutus). Sellele järgneb loetelu üldsõnalistest põhimõtetest, millega on kokkuvõttes võimalik seostada mistahes ajakirjanduslik tegevus.*

ERHS § 5 lg 1 näeb ette, et seaduses sätestatud eesmärkide saavutamiseks täidab Rahvusringhääling avalikke ülesandeid, mille hulgas on vähemalt kahe teleprogrammi ja nelja ööpäevaringse raadioprogrammi tootmine (p 1) ja nende saadete ja arhiivi mõistlikus mahu kättesaadavaks tegemine (p 2). Juba loetelu kolmandas punktis on antud rahvusringhäälingu nõukogule õigus lubada osutada mistahes muid meediateenuseid ja levitada nendega seotud tooteid.

Sisuliselt muudab nõukogu õigus lubada ERR-il toota ja levitada mistahes meediateenuseid avalike ülesannete loetlemise seaduses mõttetuks, sest nõukogu loal võib neid ülesandeid kontrollimatult laiendada. Seejuures käsitleb seadus neid nõukogu poolt otsustatud teenuseid avalike teenustena, kuigi olemuslikult ei pruugi neis midagi avalikule teenusele omast olla. Nii osutabki ERR täna mitmeid teenuseid, millel ei ole seost ERR-i eesmärkidega ning milliseid osutavad ka teised meediaorganisatsioonid.

Avaliku teenuse osutamise „tellimus“ peab tulema ERR-ile ühiskonnalt, konkreetsemalt selle esindajatelt Riigikogult, ja olema määratud õigusaktiga. Ka EHRS 5 lg 2 sätestab, et ERR täidab seadusest või teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid. Seadusandja heakskiiduta tegevused ei saa olla avalikud ülesanded / teenused.

ERR-ile avalikke ülesandeid seades tuleb muuhulgas silmas pidada, et ühiskonnale vajalike eesmärkide ja ülesannete täitmiseks tuleb anda ka vajalik raha. ERR-ile pandavad kohustused

¹ ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk 25.

peavad vastama riigi rahalistele võimalustele. Riigi majandusliku olukorra ja rahaliste võimalustega arvestamise nõue ei tulene küll otseselt Euroopa Liidu nõuetest, kuid riik ise peab sellega kahtlemata arvestama. Lähiaastatel tuleb Eestil hakkama saada pingelise riigieelarve ja kasvavate kulutustega riigikaitsele, aga ka mitmetele teistele prioriteetsetele valdkondadele (haridus, sisekaitse, rohemajandus).

Turumajandusel põhinevas demokraatlikus riigis saab määrata rahvusringhäälingule õiguse tegutseda valdkondades, kus esineb selge turutõrge, ning astuda sisuga esile seal, kus erameedia ei saa või ei jaksa tegutseda, või kus on avalikõiguslikul meediaorganisatsioonil muu põhjus teenust osutada (nt teatud tingimustel vähemuste infovajaduste katmine EHRS § 5 lg 1 p 8, info operatiivne edastamine riiklust ohustatavates olukordades EHRS § 5 lg 1 p 10). **Kõik tänased tegevused, mis võivad olla küll ERR-ile kui meediaorganisatsioonile kasulikud, kuid mida saavad teha ka erameediaorganisatsioonid, tuleb väga kriitiliselt üle vaadata.**

Kuigi ministeeriumiga kohtumisel 27.05.2024 paluti Meedialiidul teha ERR-i eesmärkide ja ülesannete kohta oma ettepanekud, peaks Meedialiidu hinnangul nende määratlemine ja kirjeldamine olema laiemat arutelu objekt.

Omapoolselt tahame siinkohal ERR eesmärkidena esile tuua vajadust **suurendada ERR-i rolli audiovisuaalse haridussisu loomisel ja pakkumisel** (haridussisu loomine on üks klassikalisi avalikõigusliku ringhäälingu ülesandeid – ka koroonakriis näitas selle vajalikkust – paraku on see jäänud ERR-i kommertsialiseerudes tahaplaanile), **vajadust tõhustada ERR-i tegevust mäluasutusena** (talletades Eesti riikluse, ühiskonna ja kultuuri seisukohast olulisi projekte ning tehes riigi rahastusel loodud ERR-i programmid ja arhiivi vabalt ja tasuta kättesaadavaks avalikkusele, sh ka teistele meediaorganisatsioonidele) ning **vajadust toetada ja edendada audiovisuaalset loomevaldkonda** (näiteks määrates selleks rahvusringhäälingule kohustuseks tellida sisu sõltumatutelt tootjatelt koos sellekohase osakaalu määratlemisega. Teame, et sellise ettepaneku tegi VTK töögrupp ministeeriumile ka kaks aastat tagasi.)

Meedialiit on seisukohal, et vähemalt EHRS § 8 lg 1 p-des 7, 9, 11 sätestatud ülesanded ei peaks olema seaduses rahvusringhäälingu ülesannetena sätestatud. Punktis 7 toodud ülesanne *vahendada maailmakultuuri saavutusi* on see turutõrke puudumise tõttu ebavajalik. Punktis 9 nimetatud ülesanne *hoiab ja arendab Rahvusringhäälingu professionaalset loomingulist ning tehnilist taset* on omane peaaegu igale organisatsioonile ning punktis 11 toodud ülesanne *kajastab oma uudistesaadetes ja teistes saadetes Eestis toimuvaid sündmusi võimalikult suurel määral* on samuti iga Eesti meediaorganisatsiooni põhimõte, mida seaduses ei pea sätestama ning mis pole kindlasti selliselt avalikud ülesanded.

Rõhutame, et ERR-i eesmärgi ja ülesannete määratlemine ja konkretiseerimine ei saa siiski olla üksnes ministeeriumi, ERR-i (ja selle nõukogu) või kitsa grupi ekspertide ülesanne, vaid see peab hõlmama palju laiemat ühiskondlikku arutelu.

2.2 ERR-i ülesandeid saab lisada vaid pärast seaduses sätestatud korras mõjuanalüüsi tegemist

ERHS-i väljatöötamiskavatsusest nähtub, et uue ERHS-iga on Kultuuriministeeriumil eesmärk kirjeldada ERHS-is avaliku teenusena ühemõtteliselt ERR-i **tegelikku tegutsemispraktikat eri**

meediaplatformidel avalike meediateenuste ja -toodete loomisel ja pakkumisel (allakirjutanu rõhutusega).²

Eelnevast järeldub, et käesoleval ajal ei tegutse ERR ERHS-i § 5 lg 1 p-dega 2 ja 3 ettenähtud piirides – „ERR-i tegelik tegutsemispraktika“ ei vasta hetkel kehtivale ERHS-ile. Vastupidisel juhul puuduks vajadus seda seadusega „legaliseerida“.

Uue ERHS-i eesmärgiks ei saa olla automaatselt „ERR-i tegeliku tegutsemispraktika“ seadustamine ERR-i uue ülesandena. **See, milliseid teenuseid ja millises mahus rahvusringhääling avalikkusele pakub, peab olema avalikult läbi arutatud ja vastama Eesti ühiskonna vajadustele, aga ka riigi rahalistele võimalustele.** Nii nähtub ka ERHS-i väljatöötamiskavatsusest õigesti, et ERR-ile usaldatud ülesannete laiendamisele ja ERR-ile uute meediateenuste osutamise ülesande andmisele peab igakordselt eelnema mõju hindamine.³

Ka Euroopa Liidu Komisjoni 27.10.2009 teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes (edaspidi **ringhäälinguteatis**) rõhutab, et kaubanduse ja konkurentsi moonutamise vältimiseks tuleb hinnata *uue teenuse üldist turumõju, sealhulgas näiteks samalaadsete või asendatavate pakkumiste olemasolu, konkurents toimetamise alal, turu ülesehitus, avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni turupositsioon, konkurentsi tase ja võimalik mõju eraalgatusele*.⁴ Vastupidisel juhul, st kui avalik-õigusliku ringhäälingu ülesannete laiendamisele ringhäälinguteatise p-s 88 viidatud mõjuanalüüsi ei eelne, on tegemist Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 106 lg 2 rikkumisega.

Kõiki seniseid teenuseid ja ülesandeid, mis ei lähtu senises seaduses seatud põhiülesannetest (toota vähemalt kahte teleprogrammi ja nelja ööpäevaringset raadioprogrammi ning teha need kättesaadavaks) ja eriti neid, mis on kehtestatud nõukogu loal, tuleb kaaluda *public value* testiga, mitte lihtsalt vaikimisi seadustada.

VTK käsitleb küll uue meediateenuse mõju hindamist, kuid VTK-st ei nähtu seda, kuidas peaks uue avaliku meediateenuse mõju hindamine tegelikkuses hakkama toimuma (nt mis juhtudel mõjuhindang tehakse, mida mõjuhindang peaks sisaldama; kuidas kontrollida seda, et konkurentsiolukord ei kahjustuks ning et esineks turutõrge vms; jne). Regulaatiivseid võimalusi mõjuanalüüsi sisu osas kajastatud ei ole.

Seejuures **meetod, kuidas *public value*-t testitakse, peab olema VTK-s või seaduses selgelt kirjas. Seaduses peaks olema määratletud ka see, milliseid aspekte arvesse võetakse, samuti määratletud võimalused ja kord, kuidas sellise testi tulemust saab vaidlustada.**

Kui ERR-i nõukogule jääb ka edaspidi õigus seada organisatsioonile uusi ülesandeid, mida pole nimetatud seaduses, ning lubada tal otsustada lubada uusi teenuseid, siis tuleb ka neile otsustele näha seadusega ette kohustus viia läbi seaduses sätestatud korras mõjuanalüüs (täpsustades ka selle, kuidas seda mõju analüüsitakse).

Uute avalike meediateenuste mõjuanalüüs peab muuhulgas arvestama samalaadsete või asendatavate pakkumiste olemasolu, turu ülesehitust, avalik-õigusliku

² ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk 4.

³ ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk-d 4 – 5.

⁴ Ringhäälinguteatise p 88.

ringhäälinguorganisatsiooni turupositsiooni, konkurentsi taset ning mõju konkrentsile. Meedialiidu hinnangul eeldab see muuhulgas seda, et mõjuanalüüsi koostamisel peavad saama võimaluse arvamus avaldamiseks ka erarahastusel tegutsevate meediaorganisatsioonide esindajad – vastupidisel juhul ei ole võimalik tagada näiteks seda, et turuolukord konkreetse uue avaliku teenuse osas määratakse ja seejärel hinnatakse tõepoolest korrektselt. Samuti peab olema ette nähtud selge kord, mis saab juhul, kui mõjuanalüüsi ei ole läbi viidud või kui see on läbi viidud üksnes poolikult.

Väljatöötamiskavatsus peab HÕNTE § 1 lg-st 3 tulenevalt sisaldama muuhulgas õiguslikke valikuid kajastavat kontseptsiooni tervikuna. Seaduseelnõu kontseptsiooni koostamisel tuleb seejuures võimalikult suures ulatuses järgida HÕNTE kolmandas peatükis seaduseelnõu seletuskirja kohta sätestatud nõudeid (HÕNTE § 1 lg 3 teine lause). Neid nõudeid pole VTK puhul täidetud, sest avalike teenuste ja mõjuanalüüsi kontseptsioon on puudulik.

Kokkuvõttes on **Meedialiidu hinnangul ERHS-i väljatöötamiskavatsusest ilmnev ministeeriumi plaan lihtsalt seadustada kogu ERR-i senine tegevus vastuolus Euroopa Liidu õigusega ja Eesti Vabariigi majandusliku olukorraga.**

2.3 ERR-i õigust toota tekstisisu tuleb oluliselt piirata

Meedialiit rõhutab, et **ERR-i piiramatu õigus toota sisu eri meediaplatvormidele (sh veebis) kahjustab erarahastusel tegutsevate meediaorganisatsioonide konkrentsivõimet ja ärimudeleid. Meedialiidu hinnangul ei või anda ERR-ile luba toota internetis tekstisisu, mis ei ole nende tele-või raadioprogrammi peegeldus.**

ERHS-i väljatöötamiskavatsusest ilmneb, et ministeeriumi soov on uue ERHS-iga näha ERR-i ülesanded ette nn **tehnoloogianeutraalselt** nii, et ERR-il oleks võimalik eri meediaplatvormidel pakkuda võimalikult laia spektriga informatsioonilist, hariduslikku ja meelelahutuslikku sisu.⁵ Sisuliselt on ministeeriumil seega plaan tagantjärele heaks kiita ERR-i poolt riigieelarvelistest vahenditest nn *online*-ajalehe tootmine ja avaldamine.

VTK-s tuleks täpsemalt defineerida, mida nn **tehnoloogianeutraalsuse** all silmas peetakse. Meedialiidu hinnangul peaks tehnoloogianeutraalsus tähendama, et ERR võib oma raadio- ja teleprogrammi levitada ja arhiive kättesaadavaks teha ka veebis või mis tahes uutel või tekkivatel platvormidel. Küll aga ei saa see tähendada seda, et ERR võib väljuda talle seadusega seatud kohustuse (teha raadio ja televisioonisaateid ehk toota audio- ja audiovisuaalset sisu) raamidest ning saab volituse teha ka ajalehte, ajakirja, portaali, uudisteagentuuri jms ning arendada massiivselt oma tegevust näiteks sotsiaalmeedias.

Ebamääraselt seatud ülesanded ning ebamäärasus terminoloogias annab praegu võimaluse seadusandja mõttest kaugeneda.

Kõikjal Euroopas (ka EMFA hiljutisel arutelul Euroopa Parlamendis) kohtab avalikõiguslike ringhäälinguorganisatsioonide püüet seada riikidele kohustust tagada, et avalikõigusliku meedia

⁵ ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk 3.

rahastamine võimaldaks „arendada meediateenuseid uue vaataja huvides või uue sisu ja meediavormide jaoks“. See tähendaks sisuliselt ka õigust teha veebis portaali või ajalehte. Tasub aga silmas pida, et avalikult rahastatud meedial on nii võimalus kui ka otsene stiimul mitmekesistada oma veebipakkumisi sel määral, et tekstipõhine sisu, mida nad veebis edastavad, on samaväärne või identne erameedia sisupakkumisega, ja konkureeriks otseselt erameedia pakutava sisuga. See viiks avalikõigusliku meedia tegevusvaldkonna laienemiseni sellisel määral, millel oleks meedia mitmekesisusele hävitav mõju.

ERR-i sisuloome, mis ei põhine tema põhiülesannete – televisiooni ja raadioprogrammide tootmine – täitmisel, konkureerib otseselt erameedia sisupakkumistega ning õõnestab erameedia jõupingutusi luua kaasaegseid ja kestlikke ärimudeleid veebis. Selleks, et erameedia saaks avalikõigusliku meedia kõrval oma rolli täita ning selleks, et infosfääriks säiliks pluralism ja mitmekesisus, peab säilima erameedia võimalus tulu teenida. Meediapluralismi silmas pidades tuleks ERR-i rahastamismudeli juures jälgida sedagi, et avalikõiguslik meediaorganisatsioon ei muutuks domineerivaks ja et säiliks mõistlik tasakaal eraõigusliku ja avalikõigusliku meedia vahel.

Majanduslik jätkusuutlikkus ja ärimudelite kestlikkus on nii meediavabaduse kui meedia mitmekesisuse oluline osa. Avaliku rahaga finantseeritud avalikõigusliku meedia kõlvatu konkurents selles vallas aga ohustab meedia mitmekesisust ja erameedia pikaajalist jätkusuutlikkust. Ebaaus konkurents ajakirjandusväljal tähendab halvemini finantseeritud eraajakirjandust. Ebaausa konkurentsi tulemuseks on vähem ajakirjandust ja vähem kvaliteetne ajakirjandus. Leiame, et kui praegusel VTKI põhinev seadus vastu võtta, siis see otsus nõrgendaks Eesti ajakirjanduse mitmekesisust ja mõjujõudu pikaks ajaks.

Meedialiit juhib tähelepanu, et ERR-i tegutsemine eri meediaplatvormidel ning ERR-i väljumine ERHS-i § 5 lg 1 p-dega 2 ja 3 ettenähtud piiridest on juba tänasel päeval kaasa toonud turumoonutuse. ERR konkureerib ebaausalt, maksumaksja kulul meediatoodete turul, mis peaks alluma vaba ja õiglase konkurentsi reeglitele. Nii avaldab ERR reaalajas oma veebiplatvormidel ka sellist tekstipõhist ajakirjanduslikku sisu, millel puudub igasugune seos ERR-i varasemate tele- ja/või raadioprogrammidega ning mis ongi toodetud levitamiseks üksnes veebiplatvormidel (sh reaalajas eesti-, vene- ja ingliskeelseid uudislööd, arvamused, artiklid, jm).

Samal ajal on Eesti meediamaaistik veebiplatvormide lõikes juba praegu väga lai. Ainuüksi Meedialiidu liikmed avaldavad reaalajas eesti-, vene- ja ingliskeelseid uudiseid oma uudisportaalides (Delfi.ee, Postimees.ee, Ohtuleht.ee, Aripaev.ee jm), lisaks annavad praegu Eestis välja 2 päevalehte, 5 nädalalehte, 16 maakonnalehte ning 20 ajakirja.

Uuringud näitavad ⁶, et lugejad tajuvad ERR-i ning erarahastusel tegutsevatele meediaorganisatsioonide uudiskeskondi võrdväärsena. Uuringufirma Turu-Uuringute AS 2024 märtsis korraldatud küsitlusest „Eesti internetikeskkonnad“ ilmnes, et kui ERR ei pakuks veebis tasuta uudissisu, suureneks märkimisväärselt nende inimeste hulk, kes oleksid valmis vormistama mõne uudisportali tasulise tellimuse. (Hinnanguliselt võiks lisanduvate tellijate arv ulatuda 100 000ni, mis rahas väljendatuna tähendaks erameediale ca 10 miljonit EUR (saamata jäävat) tellimustulu aastas).

⁶ Vt Turu-Uuringute AS, „Eesti internetikeskkonnad“ 03/2024

On ilmne, et kui ERR pakub lugejatele erameediaga võrdväärset uudissisu reaalsajas ning tasuta, puudub lugejatel motivatsioon maksta sama sisu eest tasu *online*-meedia väljaandele. **Seetõttu kahjustab ministeeriumi plaan anda ERR-ile piiramatult õigus toota sisu eri meediaplatvormidele (sh veebis) erarahastusel tegutsevate meediaorganisatsioonide konkurentsivõimet ja ärimudelit.**

Ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 11.04.2024 määruse 2024/1083, millega luuakse siseturul meediateenuste ühine raamistik ja muudetakse direktiivi 2010/13/EL (edaspidi **Euroopa meediavabaduse määrus**), p-s 29 on rõhutatud, et *Riiklikes meediakeskkondades, mida iseloomustab avalik-õiguslike ja eraõiguslike meediateenuse osutajate kooseksisteerimine, aitab avalik-õiguslik meedia kaasa meedia mitmekesisuse edendamisele ja konkurentsi soodustamisele meediasektoris, luues mitmesuguseid huve, vaatenurki ja demograafilisi olusid arvestavat sisu ning pakkudes alternatiivseid vaatepunkte ja programme, võimaldades rikkalikku ja ainulaadset pakkumist.* Teisisõnu ei toeta ERHS-i väljatöötamiskavatsuses toodud plaani kuidagi ka Euroopa meediavabaduse määrus – vastupidi, ka Euroopa meediavabaduse määruse kohaselt ei ole lubatud luua olukorda, kus avalik-õiguslik ringhäälingu **dubleerib** erarahastusel tegutsevate meediaväljaannete teenust, mis on ERHS-i väljatöötamiskavatsuse kohaselt aga uue ERHS-i vältimatu tagajärg.

ERHS väljatöötamiskavatsuse lk 25-26 kirjutab ministeerium sellest, kuidas liikmesriigid ei saa avaliku ringhäälinguteenuse määratlemisel sõltuda erakapitalil tegutsevate meediateenuste osutajate tegevusest (vt tekst, mille juurde käib joonealune märkus nr 63), ning sellest, kuidas ERR peab pakkuma erinevat sisu erinevate kanalite kaudu, sest tal on ülesanne edendada sotsiaalset sidusust ja võimaldada vähekindlustatud inimestel meediat tarbida. Sellega ei saa nõustuda. Esmalt on sellised väited vähemalt Eesti puhul oletuslikud. Eestis on televisioon ja raadio kättesaadavad tasuta. Eesti Statistikaameti andmetel on vähemalt iga päev televiisorit vaatavate inimeste osakaal üle 90%⁷. Seega ei saa võtta eelduseks, et vajalik info vähekindlustatud inimesteni ei jõua.

Ka pole põhjust arvata, et inimene, kes raha puudusel ei saa endale televiisorit lubada, oleks reeglina arvuti või nutitelefoni kasutaja. Moodsaid IT seadmeid kasutavad inimesed ei ole reeglina nii vähekindlustatud, et ei suudaks valikulise uudissisu eest tasuda (päevauudised on ka kõikjal mujal portaalides tasuta kättesaadavad).

Kolmandaks, kui riigil on tõesti soov pakkuda teatud tingimustel online sisu tasuta, siis saab selle erameedialt teenusena sisse osta. See tuleb riigile ilmselt odavam, sest erameedia on valdavalt ERR-ist efektiivsem.

Seega on Meedialiit veendumusel, et kuigi ERR-i ülesanded on võimalik ERHS-is sätestada nõu tehnoloogianeutraalsena, siis tuleb seada **selged piirid** sellele, milliste meediateenuste tootmist võib ERR eelarverahast katta (sh nii uudisportaalides, voogedastusplatvormidel, mobiilirakendustes kui ka sotsiaalmeediakanalites). Seejuures peab arvestama mitte üksnes tootmise otsekuludega, aga ka vastava proportsiooniga ERR üldkuludest.

Lisaks sellele, et piiramatult õigus toota sisu eri meediaplatvormidele (sh veebis) tingib olulise konkurentsimoontonuse ega ole Euroopa Liidu õiguse kohaselt lubatud, muudab umbmäärane ERR-

⁷ Statistikaamet:

https://andmed.stat.ee/et/stat/Lepetatud_tabelid__Sotsiaalelu.%20Arhiiv__Kultuur.%20Arhiiv/KUT61/table/tableViewLayout2

i ülesannete defineerimine sisuliselt võimatuks ka efektiivse ja reaalse järelevalve teostamise nii ERR-i ülesannete täitmise kui ka eelarveliste vahendite kasutamise üle.⁸ Sellele on VTK tutvustamisel ministeeriumi tähelepanu juhtinud muuhulgas Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi **TTJA**).

2.4 Uute meediateenuste osutamine saab hõlmata üksnes varasemate raadio- ja teleprogrammide refereerimist

Avalik-õiguslikule ringhäälinguorganisatsioon võib osutada uusi meediatooteid ja -teenuseid (sh sisuloomet veebiplatvormide jaoks) üksnes varasemalt avaldatud audio või audiovisuaalse uudissisu uuesti levitamisega või kui tegemist on üksnes varasema uudisloo kokkuvõtte ja refereeringuga (nn kõrvalprodukt).

Seejuures väärrib rõhutamist, et just sel viisil on piiritletud ka ERHS-i väljatöötamiskavatsuses võrdlusriigiks võetud Soome avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni YLE ülesanded. Nii on ERHS-i väljatöötamiskavatsuses osaliselt õigesti välja toodud, et YLE võib *veebis pakkuda tekstivormingus järgmist sisu: 1) tekstilised lühiuudised [...]; 2) lühitekstilise uudissisu, mis on seotud kiirete ja kiiresti arenevate uudissündmustega [...]* (allakirjutanu rõhutusega).⁹ ERHS-i väljatöötamiskavatsuses on YLE seadust refereeritud valikuliselt ja jäetud tähelepanuta fakt, et YLE poolt veebiplatvormidel levitav sisu peab vältimatult olema kitsalt seotud üksnes varasemalt avaldatud raadio- ja teleprogrammiga (soome k *palvelun televisio- ja radio-ohjelmat siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluiden*). Samuti on varasemalt avaldatud audio või audiovisuaalse uudissisu levitamine piiratud YLE ülesannetes ka mahuliselt, seejuures **veebiplatvormidel on YLE-l lubatud edastada üksnes raadio- ja teleprogrammide lühikokkuvõtted** (erandina on ette nähtud kitsalt üksnes vähemuskeelerühmade ning kultuuri- ja haridusliku eesmärgiga loodav sisu). Ka lühikokkuvõtted saavad olla üksnes sellised, millega on seotud varasema tele- või raadioprogrammi pilt või heliklipp.

Meedialiit on veendunud, et ka ERR-i poolt osutatava avaliku meediateenuse defineerimine tehnoloogianeutraalsena peab olema limiteeritud ning uute meediateenuste osutamine võib hõlmata üksnes varasemate raadio- ja teleprogrammide refereerimist.

Kordame, et kui anda ERR-ile ülemäärane roll meediapildi kujundamisel, siis pärsib see erarahastusel tegutsevate meediaorganisatsioonide ärimudelite jätkusuutlikkust ja konkurentsivõimet ning on lõppastmes ohuks nii vaba sõna, arvamuste mitmekesisuse kui ka üldistatult demokraatia arengule tervikuna.

3. ERR-I NÕUKOGU EI OLE SÕLTUMATU MEEDIAREGULAATORI ÜLESANNETE TÄITMISEKS SOBIV

Meedialiit tunnustab ministeeriumi kavatsust luua sõltumatu meediaregulaator, kelle ülesanne oleks viia läbi ERR-i ülesannete laiendamisele igakordselt eelnev ja ringhäälinguteatise p-des 84

⁸ Samal põhjusel on Esimese Astme Kohus rõhutanud, et kui riik otsustab avaliku teenuse osutamise usaldada ettevõtjale, kes samaaegselt konkureerib ka erameediaga, ei saa riik avaliku teenuse määratlemisel lähtuda „laiast“ määratlusest. Niisugune määratlus ei võimalda teha selget vahet tegevusel, mille suhtes kehtivad konkurentsieeskirjad, ja avaliku teenuse osutamisel ning muudaks võimatuks nii kontrolli avaliku teenuse tegeliku osutamise üle kui ka võimaluse otsustada, millised ettevõtja kuludest on tekkinud seoses kommertstegevusega ja millised avaliku teenuse osutamisel.

⁹ ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk 18.

– 90 nõutav mõjuanalüüs (küll alles pärast kavandatavat tegeliku olukorra seadustamist lisanduvate ülesannete suhtes), tuvastamaks, kas uued olulised audiovisuaalteenused, [...] teenivad ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi, arvestades samal ajal nende võimalikku mõju kauplemistingimustele ja konkurentsile. Samas nähtub ERHS-i väljatöötamiskavatsusest, et ministeerium soovib vastava ülesande usaldada kas TTJA või ERR-i nõukogule.

Ringhäälinguteatise p 89 kohaselt peab uute meediateenuste mõjuanalüüs olema objektiivne ja sõltumatu muuhulgas ka avalik-õiguslikust ringhäälinguorganisatsioonist endast. Nii on ringhäälinguteatise p-s 89 selgelt välja toodud, et selline hindamine oleks objektiivne vaid juhul, kui selle viib läbi asutus, mis on täielikult sõltumatu avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni juhtimisest.

Uute avalike meediateenuste mõju hindamise usaldamine ERR-i nõukogule ei täida ringhäälinguteatise nõutud eesmärki. ERR-i nõukogu on ERR-i kõrgeim juhtimisorgan (ERHS § 13 esimene lause). Seega ei ole ERR-i nõukogu ERR-ist sõltumatu ega saa täita meediaregulaatorina rolli viia sõltumatult ja objektiivselt läbi uute avalike meediateenuste mõju hindamine.

Veelgi enam, ERR-i nõukogu moodustavad valdavas osas juba hetkel kehtiva ERHS § 14 lg 1 p 1 kohaselt Riigikogu fraktsioonide esindajad. Kuigi Meedialiit tervitab ERR-i väljatöötamiskavatsusest nähtuvat plaani vähendada Riigikogu fraktsioonide esindajate osakaalu ERR-i nõukogus asjatundjate osakaalu tõstmisega, siis ei ole see piisav, et tagada täielikult erapooletu mõjuanalüüsi läbiviimine ERR-i nõukogu poolt. Tuleb arvestada, et kui ERR-i nõukogusse kuulub ka uue ERHS-i kohaselt ligi pooles ulatuses just Riigikogu fraktsioonide esindajaid, siis omavad nad ERR-i nõukogus ikkagi piisavalt mõju, et välistada ERR-i suhtes ebasoosivate otsuste tegemine. Seda eriti olukorras, kus poliitikute jaoks oleks ERR-i tegevuse ja/või rahastuse kritiseerimine ebapopulaarne ning võiks vähendada avalikkuse toetust. Lisaks jätkuvalt ei ole selge, kuidas eristatakse poliitiku roll eksperdi rollist.

ERR-i nõukogu ERR-ile ebasoodsaid ning seega avalikkusele ebapopulaarseid otsuseid kindlasti teha ei söandaks. Samal ajal on Meedialiidule äärmiselt oluline, et uute avalike meediateenuste mõju hindamine oleks tõepoolest sisuline ja välistaks turumoonutuse.

Soovitame nõukogu koosseisu, valimise, töökorra ja otsuste langetamise mehhanismi juures rakendada hea ühingujuhtimise tava põhimõtteid. Samuti tuleks täpsustada ja konkretiseerida ka nõukogu ülesandeid, õigusi ja vastutust, et otsuseid langetatakse läbipaistvalt, kaalutletult ning demokraatliku ühiskonna ja vaba ajakirjanduse toimimisprintsipi ja eesmarke silmas pidades.

4. MONITOOIMINE, RAHASTAMINE JA JÄRELEVALVE VAJAVAD PÕHJALIKUMAT LÄBITÖÖTAMIST

ERRi eesmärkide ja ülesannete täpsustamisega seondub ka see, kuidas nende eesmärkide ja ülesannete täitmist süsteemselt **monitoorida** ja analüüsida ning kuidas selle analüüsi tulemusena võimestada otsustusprotsessis ERR-i juhatust ja nõukogu, aga ka loodavat regulaatororganisatsiooni, parlamenti (kitsamalt parlamendi kultuurikomisjoni) ning võimaldada ka ühiskonnal paremini avalikõigusliku ringhäälinguorganisatsiooniga suhestuda. Sellise tagasiside süsteemi loomist ning ringhäälinguorganisatsiooni aruandekohustust ühiskonna ees

arutasid ja toetasid ka VTK ettevalmistuse töögrupis osalenud eksperdid, teiste seas ka Meedialiidu esindajad. Leidsime, et **pidev ja regulaarne tagasiside aitaks täpsustada ringhäälinguorganisatsiooni ülesandeid ja püstitada uusi, aitaks suurendada ERR-i usaldusväarsust ja läbipaistvust, suurendaks organisatsiooni sidet ühiskonnaga ning ergutaks ka täpsema ja asjakohasema meediapoliitika kujundamist.**

ERHS-i väljatöötamiskavatsusest ilmneb, et ministeerium kaalub ERR-i **rahastusmodeli** muutmist selliselt, et riigieelarves nähakse ERR-ile ette kulud summas, mille suurus vastab teatud protsendile üle-eelneval kalendriaastal riigieelarvesse laekunud aktsiisimaksudest ja residendist füüsiliselt isikult laekunud tulumaksust või sisemajanduse koguproduktist.¹⁰ See tähendab, et ministeeriumi soov on viia ERR-i rahastusmodel nõ vajaduspõhiselt mudelilt¹¹ üle fikseeritud rahastusmodelile.

Meedialiidu hinnangul on ERR-i rahastamise depolitiseerimine avalikõigusliku meedia sõltumatusse seisukohast õige ja oluline. Samas **sõltumata avalik-õigusliku ringhäälingu rahastusmodelist on vältimatult vajalik tagada, et rahastamine toimub üksnes sellises ulatuses, mis on vajalik ringhäälinguorganisatsioonile usaldatud avalike ülesannete täitmiseks.** Nii rõhutatakse ka ringhäälinguteatise p-s 71, et *riikliku hüvitamise summa [ei tohi] üldiselt ületada avaliku teenuse ülesande täitmisega seotud puhaskulusid*. Kui ERR-i poolt avalike ülesannete täitmise rahastamine ei sõltu mitte ERR-i konkreetsest eelarvest, finants- ja/või arenguplaanist, kus on avalike ülesannete sisu ja maht kindlaks määratud, siis tuleb ministeeriumil eraldi lahendada küsimus sellest, kuidas vältida ERR-i kulude ülemäära hüvitamist.

Kuigi ERHS-i väljatöötamiskavatsuses on üldsõnaliselt **ülemäärase hüvitamise riski** maandamise eesmärk kajastatud, siis seda, milles see täpsemalt seisneb, ERHS-i väljatöötamiskavatsusest ei nähtu. Samas on just etteulatuvalt fikseeritud rahastusmodeli puhul ülemäärase hüvitamise vältimine ääretult oluline, sest maksudest või sisemajanduse koguproduktist sõltuva rahastusmodeli korral on märgatavalt keerulisem hinnata tehtud kulude vajalikkust ja mõistlikkust. Seetõttu ei ole ilma ülemäärase hüvitamise riski maandamise viisi täpse kirjelduseta võimalik ei Meedialiidul ega ka teistel huvigruppidel veenduda ERR-i uue rahastusmodeli sobivuses.

Oleme juba varem rõhutanud vajadust arvestada ERR-i rahastamise puhul ka meediasüsteemi kui tervikuga, vajadust säilitada tasakaalu era- ja avalikõigusliku meedia vahel. Teeme ettepaneku lisada ERR-i rahastamise modelile rahastuse iga-aastase juurdekasvu nn „lae“ ja „põranda“ . Leiame, et oleks otstarbekas kehtestada piirang ERR-i eelarve iga-aastasele kasvule (näiteks, et eelarve ei tohiks kasvada aastas rohkem kui konkreetne piirmäär või protsent, et vältida näiteks suurtest aktsiisitoetustest või tulumaksu määra muutmisest tingitud arenguhüppeid). Samamoodi ei tohiks ERR-i eelarve iga-aastaselt väheneda rohkem kui mingi piirmäär või protsent, et oleks tagatud ERR-i tegevuste kestlikkus ja jätkuvus ning ühiskonna ees võetud ülesannete-kohustuste täitmine.

ERHS-iga tuleb välistada sihtotstarbeliste projektitoetuste kaudu ERR-i täiendav rahastamine. Hetkel kehtiv ERHS § 7 lg 5 p 8 nimetab ERR-i tuluallikana muuhulgas

¹⁰ ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk 8 – 9.

¹¹ Hetkel kehtiv ERHS näeb ette nõ vajaduspõhise rahastusmodeli, kuivõrd ERR-il on kohustus koostada iga-aastane eelarve, finantsplaan ja arenguplaan, mille tulemusel sõlmitakse Kultuuriministeeriumiga omakorda haldusleping konkreetse majandusaasta avalike ülesannete täitmiseks vajaliku eraldise määramiseks.

sihtotstarbelisi projektitoetusi. ERHS-i väljatöötamiskavatsuses on seejuures õigesti täheldatud, et *ERHS-is ei ole täpsustatud, mida käsitleda sihtotstarbelise toetusena, ega määratletud, milliseid ERR-i ülesandeid rahastatakse § 7 lõike 5 punkti 1 alusel ehk iga-aastase eraldisena riigieelarvest ja milliseid muudest laekumistest, sealhulgas sihtotstarbelistest projektitoetusest.*¹² Meedialiit juhib tähelepanu, et sihtotstarbeliste projektitoetuste osakaal ERR-i iga-aastasest eelarvest on ajas märkimisväärselt kasvanud, mida kinnitab alljärgnev kokkuvõttev tabel:

Aasta	ERR-i riiklik rahastus kokku (EUR)	Kogu rahastusest riigieelarveline eraldis (EUR)	Kogu rahastusest sihtotstarbelised täiendavad finantseeringud (EUR)	ERR-i riikliku rahastuse muutus võrreldes eelneva aastaga (%)
2011	26 432 332	22 452 290	3 980 042	+ 2,98
2012	26 405 227	23 328 112	3 077 115	-0,1
2013	28 894 549	23 818 112	5 076 437	+ 9,42
2014	27 610 679	24 668 885	2 941 794	-4,44
2015	31 611 873	28 014 377	3 597 496	+14,49
2016	38 614 507	30 299 512	8 314 995	+ 22,15
2017	35 879 836	30 724 000	5 155 836	-7,08
2018	36 786 493	32 602 000	4 184 493	+ 2,5
2019	42 956 527	33 912 680	9 043 847	+ 16,77
2020	41 091 350	34 731 498	6 359 852	- 4,34

Meedialiidu hinnangul ei ole erameedia üldjuhul võimalik sellele rahale kandideerida just seetõttu, et ERR on saavutanud või saavutamas turul dominantset positsiooni ning sihttoetuse andjad seavad sellise positsiooni ka toetuse saamise tingimuseks. Leiame, et kuna ERR-i rahastatakse riigieelarvest vastavalt talle seadusega püstitatud ülesannetele ja eesmärkidele, ei tohiks tal olla õigust kandideerida sihtotstarbeliste projektitoetuste rahale. Nõnda paraneksid erameedia võimalused mitmekesistada oma programmi ühiskondlikult kaalukate saadetega, teistpidi kasvaks ka erameedia juurdepääs lisaressursile. Erameedia on selles küsimuses valmis sisuliseks koostööks avalikõigusliku meediaga – näiteks oleme valmis sihtfinantseeringu abil toodetud programmi andma pärast esmaetrit ERR-ile kasutamiseks ja arhiveerimiseks.

Eelnevast hoolimata nähtub ERHS-i väljatöötamiskavatsusest, et ministeeriumil on plaan jätkata ERR-i rahastamist muuhulgas sihtotstarbeliste projektitoetuste arvelt. Seetõttu ei täida ERHS-i väljatöötamiskavatsus (ja uus ERHS) enda eesmärki suurendada ERR-i rahastamise põhimõtete ja eelarve läbipaistvust. Lisaks võivad sihtfinantseeritud sisuprojektid seada kahtluse alla ka ERR-i sõltumatuse sisuvalikute ja ajakirjandusliku käsitluse osas.

¹² ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk 9.

Isegi, kui sihtotstarbelised projektitoetused on ka uue ERHS-i kohaselt jätkuvalt ERR-i tulullikatena lubatav, siis peab olema ERR-ile ette nähtud ERHS-i väljatöötamiskavatsusega võrreldes märkimisväärselt suurem aruandekohustus.

Meedialiit tuletab VTK koostajatele meelde, et avalike ülesannete täitmise (kvaliteedi) kontrollimiseks tuleb ette näha kohased **järelevalvemeetmed**.

Esimese Astme Kohus kohtuasjas *SIC vs. komisjon* tehtud 26.06.2008 otsuse p-des 206 – 215 kinnitanud, et avalik-õigusliku meediateenuse osutaja tegevuse kontrollimiseks peavad olema ette nähtud kontrollmehhanismid ning samuti peab olema tagatud, et neid kontrollmehhanisme ka tegelikkuses rakendatakse. Seejuures on Esimese Astme Kohus samas otsuses ka kinnitanud, et avalik-õigusliku ringhäälingule saab riigi poolt eraldatud vahendeid käsitleda ELi toimimise lepingu riigiabisätetega kooskõlas olevana vaid niivõrd, kuivõrd ettevõtja on täitnud talle avaliku teenuse osutamiseks antud ülesande puhul ettenähtud kvaliteedinõuded. Ka ringhäälinguteatisest tuleneb, et juhul kui avaliku teenuse osutamisega seotud kohustuste täitmise kontrollimehhanismid puuduvad või ei toimi, puudub võimalus tagada, et avaliku teenuse osutamisega seotud kohustused on ka tegelikult täidetud ning riigieelarvelised vahendid on kasutatud eesmärgipäraselt.

Seetõttu peab eksisteerima mehhanism, mille raames kontrollitakse, kas ERR on täitnud avaliku teenuse osutamisest tulenevaid kohustusi või mitte. Riigikontroll on läbi viinud ainult ühe põhjaliku auditi ERR-i tegevusest, tähendanud mitmeid vajakajäämisi, kuid mingeid tagajärgi pole kaasnenum. Samal ajal ei ole isegi Riigikontroll analüüsinud avalike ülesannete täitmise efektiivsust ega tulemuslikkust. Kvaliteedi kontroll on lahti mõtestamata ja puudub. **Seega kokkuvõttes kehtiva ERHS-i kohaselt ERR-i tegevuse ja raha kasutamise üle tõhus ja stabiilne kontrollimehhanism puudub.**

5. KOKKUVÕTE

Meedialiidu hinnangul on uue ERHS-i loomine sobiv hetk selleks, et senised rahvusringhäälingu tegevuse probleemid lahendada ja ette näha avalike ülesannete täitmise (kvaliteedi) hindamiseks ette kohased järelevalvemeetmed. Meedialiit on hea meelega valmis neis aruteludes jätkuvalt osalema.

Lugupidamisega,

Väino Koorberg

Eesti Meediaettevõtete Liidu tegevjuht

/allkirjastatud digitaalselt/