Kultuuriministeerium 26.09.2025

Arvamus Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmise eelnõu kohta

Lugupeetud kultuuriminister Heidy Purga

Eesti Meediaettevõtete Liit (edaspidi EML) tänab võimaluse eest rääkida kaasa Eesti Rahvusringhäälingu seaduse (edaspidi ERHS) muutmise küsimuses ning esitab oma seisukohad eelnõu kohta alljärgnevalt.

**Kokkuvõte EML seisukohtadest**

1. EML peab oluliseks rõhutada, et Eesti meediasüsteemi tuleb vaadelda kui tervikut, mille sõltumatus, mitmekesisus ja elujõud oleneb õiglasest tasakaalust avalikõigusliku ja eraõigusliku meedia vahel. See tasakaal sõltub nii selgest ülesannete püstitusest, õiglasest ja piisavast rahastusest kui ka meetmetest, mis kindlustavad, et ükski meediaorganisatsioon ei muutuks turul domineerivaks. Vastasel juhul kannatab kogu meediasüsteemi võime teenida ühiskonda. Avalikõiguslik meediaorganisatsioon peab lähtuma selgelt ühiskonna vajadustest ja võimalustest ning olema oma tegevuses, juhtimises ja otsustes läbipaistev.
2. **Leiame, et ERRi ülesanded tuleb seaduses sätestada palju konkreetsemalt, need peaksid üldjuhul piirduma audiovisuaalmeedia- ja raadioteenusega** ning välistada tuleks võimalus, et ERR võiks ilma riiklikult määratud mandaati muutmata ja ilma eelneva põhjaliku avaliku ühiskondliku aruteluta saada laia ja üldise õiguse osutada „muid meediateenuseid“ (mis Euroopa Meediavabaduse Määruse kohasel võivad tähendada ka lisaks ajakirjandusväljaandeid). Tuletame meelde, et ülesandeid seades tuleb silmas pidada ka seda, et meediavabaduse määrus kohustab riiki eraldama nende ülesannete täitmiseks piisavalt raha.
Eelnõus mainitud „tehnoloogianeutraalsus“ peaks käsitlema tehnoloogilist viisi, kuidas ERR oma teenust pakkuda võib, mitte laiendama ERRi osutatavate teenuste ringi sisuliselt.
3. **Uue meediateenuse mõju hindamise puhul leiame, et see peaks tagasiulatuvalt laienema kõigile ERRi pakutavatele teenustele, mis ei lähtu senises seaduses sätestatud põhiülesannetest**, sh eriti neile teenustele, mis on kehtestatud nõukogu loal õigusevastaselt. Leiame, et uue meediateenuse mõju hindamise sisulised kriteeriumid on sõnastatud liiga ebamääraselt ning kirjeldavad ERRi eesmärke põhjendamatult laiendavalt. Ka ei saa me nõustuda rakendussätetega, mis põhjendamatult kitsendavad meediateenuse hindamise taotluse esitamist (nõue tõendada oma suutlikkust meediateenust pakkuda). Leiame, et meediateenuse hindamise kulu on osa uue teenuse väljatöötamise kulust ning peaks jääma ERRi kanda ka siis, kui uus meediateenus tunnistatakse lubatavaks.
4. **Leiame, et eelnõus välja pakutud ERRi rahastamise 4-aastase raamlepingu mudel vajab enne kasutuselevõttu põhjalikku analüüsi.** Meie hinnangul on uue rahastusmudeli kasutuselevõttu analüüsitud üksnes meediavabaduse määruse vaatest (kuidas see avaldab (positiivset) mõju ERRi sõltumatusele, kuid analüüsimata on, kuidas see mudel on kooskõlas puhaskulude hüvitamise põhimõttega ringhäälinguteatise p 71 vaates ehk kuidas vältida ERRi kulude ülemäärast hüvitamist, eriti olukorras, kus selle ülesanded on väga laialt ja ebamääraselt sätestatud. Ka leiame, et ERR, kelle põhitegevust riigieelarvest juba „piisavalt, kestlikult ja prognoositavalt“ rahastatakse, ei tohiks saada kandideerida täiendavatele sihtotstarbelistele projektitoetustele, mis eriti sisutootmise valdkonnas (sihtfinantseeritud saated) võiksid seada ohtu ERRi toimetusliku sõltumatuse.
5. **Leiame, et üksnes ekspertide arvu suurendamine ning erakonna juhtorganite liikmete nõukogusse kuulumise välistamine ei pruugi täielikult kõrvaldada poliitilist mõju ERRi nõukogus.** Leiame, et seadus võiks määratleda organisatsioonid või institutsioonid, kellel on õigus ise nimetada oma esindaja ERRi nõukokku, samuti teeme ettepaneku lisada võimalus keelduda võtta nõukogu liikmeks isikut, kelle sobivuses ja/või poliitilises sõltumatuses on põhjust kahelda. Lisaks leiame, et nõukogu liikmetele on tarbetult seatud piiranguid, keelates tema lepingulised suhted mõne teise meediateenuse osutajaga. Leiame, et ERRi nõukogu liige ei tohiks olla sellise teenuse osutaja juhtorgani liige, küll aga tohiks tal olla õigus sõlmida näiteks kaabeltelevisiooni lepingut. Teeme ka ettepaneku konkretiseerida ERRi nõukogu ülesandeid, õigusi ja vastutust.
6. Kuna eelnõu vähendab nõukogu aruandluskohustust (näiteks ka aruandlust Riigikogu kultuurikomisjoni ees) ja suurendab nõukogu strateegilist kaalu, tuleb meie hinnangul täiendada ERRi seadust ka sätetega, mis tagavad nõukogu tegevuse läbipaistvuse ja tegeliku vastutuse. Ühtlasi juhime jätkuvalt tähelepanu sellele, et seadus ei käsitle piisavalt ERRi vastutust- ja aruandlusraamistikku, sh läbipaistvuskohustust.

**I Meediateenused (eelnõu § 1 punktid 1, 2 ja 4)**

1. EML-i hinnangul laiendab eelnõus kavandatud muudatus, millega lisatakse ERR-i ülesannete loetelusse ka „teiste meediateenuste osutamine“, põhjendamatult ERR-i poolt osutatavate teenuste hulka. Nendime, et ka kehtiva EHRS § 5 lg 1 punkti 3 alusel võib ERR nõukogu loal toota „muid meediateenuseid (kehtiva MeeTS §4 tähenduses, mis käsitab meediateenusena audiovisuaalmeedia- ja raadioteenuseid)“. Kuna meediateenuste mõiste sisu on hiljaaegu jõustunud Euroopa meediavabaduse määrusest[[1]](#footnote-1) (edaspidi EMFA) ja eelnõuna menetluses olevast Meediateenuste seaduse muutmise seadusest tulenevalt ka Eesti õiguses oluliselt avardumas, tuleb ERHS-i muutes silmas pidada, et *meediateenuse* mõiste sisu grammatiline laienemine ei või anda ilma eelneva avaliku arutelu ja analüüsita ERR-ile automaatselt juurde lisaülesandeid.
2. Selgituseks, ERHS-s ei ole eraldi defineeritud seda, mida tähendab *meediateenus* või kes on *meediateenuse osutaja*. ERHS § 2 lg 2 kohaselt rakendatakse ERHS-s reguleerimata küsimustes meediateenuste seaduses (edaspidi MeeTS) meediateenuse osutaja kohta sätestatut. See tähendab, et ERHS lähtub nii *meediateenuse* kui *meediateenuse osutaja* mõiste sisustamisel MeeTS-is antud tähendustest.[[2]](#footnote-2) MeeTS § 1 punkti 1 kohaselt viitab *meediateenus* koondnimetusena audiovisuaalmeedia- ja raadioteenustele. MeeTS § 4 määratleb omakorda veel täpsemalt, millised audiovisuaalmeedia teenused ja raadioteenused meediateenuste mõistega hõlmatud on. **Teisisõnu, *meediateenuste* mõiste sisu on MeeTS-is väga selgelt piiritletud kui audiovisuaalmeedia- ja raadioteenused ning muu meedia (sh kirjutav meedia) selle mõiste alla ei kuulu.** Seega on hetkel ERR-i õigus toota nõukogu loal muid meediateenuseid tegelikkuses väga selgelt piiritletud MeeTS §-s 4 loetletud teenustega.
3. EMFA rakendamisega seonduva MeeTS-i muutmise seaduse eelnõuga plaanitakse aga laiendada MeeTS-i kohaldamisala nii, et sellega oleks kaetud ka EMFA-st tulenevad muud meediateenused[[3]](#footnote-3). EMFA defineerib *meediateenuse* laiemalt kui audiovisuaalmeedia- ja raadioteenused (nagu see on Eesti õiguses), hõlmates kõikvõimalikke teenuseid, mille eesmärk on pakkuda meediateenuse osutaja toimetusvastutusel mis tahes viisil üldsusele teavituslikke, meelelahutuslikke või hariduslikke saateid või ajakirjandusväljaandeid (Art 2 (1)). Eelnõu kohaselt täiendatakse MeeTS §-i 4 nii, et edaspidi on *meediateenus* lisaks audiovisuaalmeedia teenusele ja raadioteenusele ka muu EMFA artikli 2 punktis 1 sätestatud meediateenus. Teisisõnu, kui siiani reguleeris MeeTS meediateenustest üksnes audiovisuaalmeedia- ja raadioteenuste osutamise nõudeid, nimetades neid ühiselt *meediateenusteks*, siis kavandatud muudatuste kohaselt saab olema meediateenuste mõistel MeeTS-is edaspidi palju laiem tähendus.
4. Kuna ERHS-i *meediateenuste* mõiste baseerub MeeTS-il, laieneks MeeTSi muudatuste vastuvõtmisel automaatselt ka nende meediateenuste ring, mida ERR pakkuda võib. See tähendab, et kui senini võis ERR pakkuda nõukogu loal MeeTS §-s 4 sätestatud audiovisuaalmeedia- ja raadioteenuseid, võiks pärast MeeTSi ja ERHSi muutmist ERR automaatselt pakkuda ka kõiki muid meediateenuseid, mida EMFA hõlmab. **Võttes arvesse, et selline ERR-i ülesannete mahu laienemine toimuks ilma igasuguse ühiskondliku diskussioonita ning oleks pelgalt *meediateenuse* kui mõiste muutumisega kaasnev nähtus, ei saa EML kindlasti nõustuda eelnõu § 1 punktidega 1 ja 4, millega antakse ERR-ile ülesandeks osutada „teisi meediateenuseid“.**
5. EMFA laiendab ELi meediaregulatsiooni kõikidele meediateenuste vormidele ja tugevdab meediavabaduse kaitset (sh avalik-õiguslike meediateenuste puhul), kuid ei anna avalik-õiguslikele meediateenuse osutajatele automaatset õigust tegutseda kõigis meediasektorites. **Avalik-õiguslikud organisatsioonid peavad endiselt järgima oma riiklikult määratletud mandaati** (Art 5(1)) – mis on tavaliselt keskendunud raadiole ja televisioonile (ning nende saadetega seotud veebisisule) - välja arvatud juhul, kui liikmesriik seda mandaati laiendab. EMFA roll on kaitsta neid teenuseid, mille osutamine on avalik-õiguslikule meediale ülesandeks tehtud, mitte neid ülesandeid automaatselt laiendada.
6. Lisaks, eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks ERHS-i § 5 lõike 1 punkt 3, mille kohaselt võib ERR toota muid meediateenuseid ja levitada nendega seotud tooteid nõukogu loal. Eelnõu seletuskirjas (lk 20-21) märgitakse, et *„Nõukogu luba on uutele meediateenustele jätkuvalt tarvilik, kuid vastav regulatsioon on viidud nõukogu pädevuste paragrahvi“* ning *„Muudatusega säilib nõukogu järelevalveroll uute meediateenuste algatamisel, et tagada avaliku ressursi otstarbekas kasutamine ja Rahvusringhäälingu eesmärkide täitmine.“*, kuid eelnõu vastavat nõukogu pädevuse paragrahvi lugedes (§ 1 punkt 16) ilmneb, et uue korra järgi on nõukogu eelnev nõusolek vajalik vaid „uue meediateenuse mõju hindamiseks“. See tähendab, et kui kehtiv ERHS lubab ERR-il osutada muid meediateenuseid (mille sisu on oluliselt kitsamalt piiritletud kui kõnealuse eelnõuga planeeritakse) nõukogu loal, siis uue seaduse järgi oleks nõukogu nõusolek vajalik üksnes uue meediateenuse mõju hindamiseks. Kui ERR ise või muu meediateenuse pakkuja taotlust meediateenuse mõju hindamiseks ei esita, võib ERR kõikvõimalikke meediateenuseid pakkuda. Jättes kõrvale asjaolu, et **eelnõu seletuskirjas on loodud täiesti väär ettekujutus sellest, et muudatusega säilib nõukogu järelevalveroll uute meediateenuste algatamisel, on taolise muudatuse tegemine iseenesest taunitav.**
7. Eelnõu seletuskirjas põhjendatakse ERR-i ülesannete loetelu laiendamise vajadust eesmärgiga pakkuda teenust tehnoloogianeutraalselt, **kuid välja pakutud muudatusettepanekud ei käsitle mitte tehnoloogilist viisi**, kuidas ERR teenust edaspidi pakkuda võib, **vaid laiendavad pigem ERR-i poolt osutatavate teenuste ringi sisuliselt.** Meediateenuste kontekstis tähendab tehnoloogianeutraalsus EML-i hinnangul seda, et ERR võib oma raadio- ja teleprogrammi levitada ja arhiive kättesaadavaks teha ka veebis või mis tahes uutel platvormidel. Küll aga ei saa see tähendada seda, et ERR võib väljuda talle seadusega seatud kohustuse (toota raadio- ja audiovisuaalset sisu) raamidest ning saada volituse teha ka ajalehte, ajakirja, portaali, uudisteagentuuri jms ning arendada massiivselt oma tegevust näiteks sotsiaalmeedias.
8. Kokkuvõtvalt oleme jätkuvalt seisukohal, et ERR-i ülesanded peavad olema ERHS-is selgelt määratletud, võimaldamaks ühest küljest ERR-i tegevust rahastada, kuid teisalt ka selle üle reaalset järelevalvet teha. Kui avaliku arutelu tulemusel selgub, et ERR-i ülesannete loetelu laiendamine on riigile jõukohane (meediavabaduse määruse (EMFA) artikkel 5 p 3 sätestab liikmesriigi kohustuse tagada avalikõiguslikule ringhäälingule „piisavad, kestlikud ja prognoositavad“ rahalised vahendid, mis vastavad nende avaliku teenuse osutamise ülesandele) ja põhjendatud, tuleks ERHS-s täpselt ja konkreetselt piiritleda, milline see avaliku teenuse osutamise ülesanne on ja milliseid meediateenuseid ERR pakkuda võib. Meediaturu tasakaalu säilitamiseks ja konkurentsimoonutuste vältimiseks on selliste piiride seadmine vältimatult vajalik. **EML teeb ettepaneku sätestada ERHS-i muutmisel ERR-i õigus pakkuda “meediateenuseid” küll tehnoloogianeutraalselt, kuid osutatavate teenuste sisuline ring tuleb määratleda täpsemalt kui eelnõus hetkel välja pakutud. EML-i hinnangul peaks uute meediateenuste osutamine hõlmama siiski üksnes varasemate raadio- ja teleprogrammide refereerimist.**

**II Uue meediateenuse mõju hindamine (eelnõu § 1 punkt 5)**

1. EML toetab eelnõus kavandatavat uute avalike meediateenuste mõju hindamist sõltumatu meediaregulaatori poolt (lisatav § 61), kuid rõhutab, et see mehhanism peab olema sisuline, erapooletu ja arvestama tegelikku mõju meediaturule. Ühtlasi leiame, et **uue meediateenuse mõju hindamise regulatsioon peaks tagasiulatuvalt rakenduma kõikidele ERR-i poolt pakutavatele teenustele, mis ei lähtu senises seaduses seatud põhiülesannetest, sh eriti neile teenustele, mis on kehtestatud nõukogu loal õigusvastaselt.**
2. ERHS-i väljatöötamiskavatsusest nähtus, et Kultuuriministeeriumi eesmärk on uue ERHS-iga kirjeldada avaliku teenusena ühemõtteliselt ERR-i tegelikku tegutsemispraktikat eri meediaplatvormidel[[4]](#footnote-4). Sellest järeldub, et ERR tegutseb hetkel viisil, mis ei mahu kehtiva seaduse raamidesse – vastasel korral puuduks vajadus praegust tegevust seadusmuudatusega tagantjärele legaliseerida. ERHS-i väljatöötamiskavatsuses nenditi, et ERR-ile usaldatud ülesannete laiendamisele ja ERR-ile uute meediateenuste osutamise ülesande andmisele peab igakordselt eelnema mõju hindamine[[5]](#footnote-5), mistõttu oleks meie hinnangul igati põhjendatud **täiendada ERHS-i rakendussätetega, mis võimaldavad hinnata ka selliste uute meediateenuste mõju, mida ERR on asunud pakkuma enne ERHS § 61 kehtima hakkamist.**
3. Kindlasti tuleb mõjuhindamist vajava uue meediateenusena käsitleda ERR-i uudisteportaali, mille jätkamist saab õigustada vaid pärast nõuetekohast mõjuhindamist. ERR on portaali kaudu hakanud pakkuma reaalajasajakirjanduslikku tekstisisu, millel puudub seos ERR-i tele- või raadiosaadetega ja mis on loodud üksnes veebis levitamiseks. Näiteks avaldab ERR oma uudisteportaalis regulaarselt eestikeelseid, venekeelseid ja ingliskeelseid kiiruudiseid, artikleid ja arvamuslugusid. Selline tegevus on olemuselt eraajakirjandusega otseselt konkureeriva uue teenuse osutamine maksumaksja rahaga, mis on juba tänaseks põhjustanud meediaväljal turumoonutusi.
4. **EML hinnangul on uue meediateenuse mõju hindamise sisulised kriteeriumid (lisatav § 61 lg 2) eelnõus liiga ebamääraselt sõnastatud.**
5. 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*.[[6]](#footnote-6) 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.
6. Eelnõu kohaselt hinnatakse enne uue meediateenuse osutamist selle *mõju meediaturule ning selle vastavust käesoleva seaduse §-s 4 sätestatud Rahvusringhäälingu eesmärgile teenida ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi.*Esiteks tuleks eelnõus kindlasti täpsemini määratleda aspektid, mida arvesse võttes mõju meediaturule hindama hakatakse. Ühest küljest võimaldab see ERR-il enne uue meediateenusega turule tulekut oma tegevuse mõju ise analüüsida, teisalt annab see ka mõju hindama hakkavale järelevalveasutusele selged suunised, mida otsuse tegemisel arvesse võtma peab.
Teiseks ei saa nõustuda eelnõus toodud sõnastusega, mille kohaselt peab hindama uue meediateenuse vastavust ERR-i eesmärgile *teenida ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi*, kui ERHS § 4 kohaselt ei ole ERR-i eesmärgid üldse nii laialiulatuvalt sõnastatud.
Näiteks ei ole ERR-i eesmärk mitte *teenida ühiskonna kultuurilisi vajadusi*, vaid ERHS § 4 punkti 1 kohaselt on selleks hoopis kitsamalt määratletud eesmärk luua programme, toota ja vahendada saateid ning korraldada teisi tegevusi, mis ükshaaval või kogumis toetavad **eesti keele ja kultuuri arengut**ning punkti 8 kohaselt aitavad kaasa **Eesti ajaloo ja kultuuri** audiovisuaalsele jäädvustamisele. Teisisõnu, kultuuri valdkonnas ei ole ERR-i eesmärk mitte teenida ühiskonna kultuurilisi vajadusi (mille alla võiks soovi korral mahutada igasuguse meelelahutuse), vaid palju kitsamalt - toota **eesti** keele, **kultuuri** ja ajaloo arengut toetavat ning säilitavat sisu.
7. **EML teeb ettepaneku sõnastada § 61 lg 2 ümber nii, et selles oleks täpsustatud kriteeriumid, mille alusel tuleb hinnata uue meediateenuse mõju meediaturule (või alternatiivselt sätestada täpsemad kriteeriumid rakendusaktis) ning kustutada sätte lõpust ära ERR-i eesmärke põhjendamatult laiendav viide „teenida ühiskonna demokraatlikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi“.**

Nõustume, et ERR-i eesmärke tuleb uue meediateenuse mõju hindamisel kaaluda, kuid ERR-i eesmärgid on ammendavalt loetletud ERHS-i §-s 4, mistõttu piisab selgest viitest antud sättele. Märgime, et ERR-i eesmärgid on eelnõusse samas sõnastuses kirjutatud korduvalt, seega hõlmab ettepanek muudatuse tegemist kõikides asjakohastes punktides.
8. Mis puudutab eelnõule lisatud rakendusakti kavandit (Eesti Rahvusringhäälingu uue meediateenuse mõju hindamise tingimused ja kord), siis EML-i hinnangul on eelnõus sätestatud nõue (rakendusakti kavandi § 3 lg 3), mille kohaselt peab muu meediateenuse osutaja mõju hindamise taotluses muuhulgas *tõendama oma kavatsust ja suutlikkust meediateenuse pakkumiseks, esitades selle kohta piisavad andmed ja dokumendid, sealhulgas äriplaani, tehnilised lahendused, potentsiaalsed turuanalüüsid ning muud asjakohased dokumendid, mis kinnitavad taotleja valmisolekut ja ressursse meediateenuse osutamiseks,* teisi meediateenuse osutajaid ebaproportsionaalselt koormav*.*Eeldame, et eelnõu koostajate eesmärgiks on välistada pahatahtlike taotluste esitamist (kuigi seda eelnõu seletuskirjas ei käsitleta), kuid sellisel juhul tuleb see nii ka sõnastada.
Välja pakutud sõnastuse puhul peaks oma suutlikkust meediateenust pakkuda tõendama (st esitama äriplaani, tehnilised lahendused, turuanalüüsid jms) kõik taotluse esitanud meediateenuse pakkujad, sõltumata sellest, kas mõju hindajal on kahtlusi ettevõtja tegevuses või mitte.

EML leiab, et lõige 3 tuleb sõnastada nii, et kavatsust ja suutlikkust pakkuda meediateenust peab taotleja tõendama mõju hindava asutuse põhjendatud nõudmisel. Muudel juhtudel on selline kohustus ebamõistlikult koormav ning pärsib mõju hindamise taotluste esitamist.

Ühtlasi jääme VTK tagasisides väljendatud seisukohale, et ka ERR-i taotlusel läbi viidud mõjuanalüüsi koostamisel peavad erarahastusel tegutsevate meediaorganisatsioonide esindajad saama turuolukorra määratlemiseks ja korrektseks hindamiseks võimaluse arvamust avaldada.
9. Rakendusakti kavandi § 8 lõigete 5-6 kohaselt katab meediateenuse mõju hindamise kulud üldjuhul ERR oma eelarvest, kuid juhul, kui hindamise tulemusel leitakse, et ERR-i uus teenus ei kahjusta meediaturgu, peab kulud kandma menetluse algatanud muu meediateenuse osutajast taotleja.

EML peab sellist erandit ebaõiglaseks ja konkureerivaid erameediaettevõtteid põhjendamatult koormavaks**.** Ei ole vastuvõetav, et eraettevõtja, kes oma õiguste kaitseks taotleb avalik-õigusliku teenuse sõltumatut hindamist, riskib seejuures märkimisväärse kuluga, kui riik avaliku huvi tõttu otsustab ERR-i teenuse lubada.

EML on seisukohal, et uute meediateenuste mõju hindamise kulud peavad eranditult jääma avalik-õigusliku meedia ja riigi, mitte erameedia kanda. Järelevalve teostamine avaliku meediateenuse üle on osa riigi reguleerivast funktsioonist, mille kulud tuleks niikuinii katta eelarvest.
10. Juhul kui seadusandja soovib siiski vältida (erameedia) pahatahtlikke või selgelt põhjendamatuid taotlusi, võiks kompromissina kaaluda näiteks mõistlikus summas riigilõivu kehtestamist taotluse esitamisel või sätestada, et ainult ilmse pahatahtlikkuse korral võib kulud erandlikult jätta taotleja kanda.

Praegune eelnõu versioon aga karistab taotlejat ka juhul, kui taotluse ajend on heauskne konkurentsihirm, ning mõjuanalüüsis (mis on kompleksne ja võib-olla kulukas) leitakse lõpuks lihtsalt, et mõju pole “märkimisväärne”. Selline lähenemine pole proportsionaalne ega soosi avatud dialoogi ERR-i uute algatuste üle. Pigem peaks riik soodustama seda, et kõik asjaosalised – nii ERR ise kui ka erameedia – annaksid mõjuhindamisse oma panuse (nt esitades turuandmeid, tuues argumente jne).
11. **EML teeb ettepaneku, et ERHS-i rakendusaktist jäetaks välja erand jätta mõju hindamise kulud muu meediateenuse osutaja kanda olukorras, kus ERR-i uus meediateenus tunnistatakse lubatavaks.**

Kõik mõjuhindamisega seotud kulud peaksid jääma ERR-i kanda (lõppastmes riigi kanda), sest meie hinnangul on need osa uue teenuse turuletoomise kulust. ERR saab uue teenuse loa näol potentsiaalse õiguse turgu mõjutada ja seega on õiglane, et ta katab ka hindamise kulu.

Selline lahendus kindlustab, et erameedial säilib võimalus oma õigusi ja turu tasakaalu kaitsta ning mõju hindamise protsess täidab oma eesmärki – olla tõhus ja kõigile ligipääsetav järelevalvemehhanism.

**III Riigieelarvest eraldatav toetus (eelnõu § 1 punkt 8)**

1. Eelnõuga tehakse oluline muudatus ERR-i rahastamispõhimõtetes: ühe-aastaste eelarveotsuste asemel kehtestatakse nelja-aastase raamlepingu põhimõttel toimiv rahastuskorraldus. **EML-i hinnangul ei ole selline mudel nii teiste avalik-õiguslike asutuste rahastamise loogikaga võrreldes kui ka riigi eelarve planeerimise üldpõhimõtteid silmas pidades vastuvõetav.**
2. Eelnõu paneb raamlepinguga paika 4 aasta summad ja sätestab, et raamlepingu summasid ei vähendata (välja arvatud kitsalt määratletud erandjuhud) ning et uue perioodi tase ei tohi olla madalam eelmisest perioodist. See lukustab eelarvelised valikud perioodiks, mis on pikem kui iga-aastase riigieelarve poliitiline ja majanduslik tegelikkus ning vähendab tavapärase protsessiga võrreldes riigieelarve paindlikkust. Teiste ministeeriumide valitsemisalad ja riigiasutused planeerivad oma tegevust riigieelarveseaduse (edaspidi RES) raamis ja saavad vahendid aastaeelarvega, siduvate mitmeaastaste „mittevähendatavate“ lepetega EML-ile teadaolevalt summasid ei fikseerita.

Eelnõu seletuskirjas märgitakse küll, et raamleping asendaks „iga-aastase poliitilise otsuse“ loogika, kuid see looks pretsedendi, mida teistel valdkondadel pole – üks asutus saaks püsiva eelarve-eelistuse, samal ajal kui ülejäänud avalik sektor peab kohanema iga-aastaste majandus- ja poliitikamuutustega.
3. Ringhäälinguteatise punkti 71 kohaselt ei tohi riikliku hüvitamise summa üldiselt ületada avaliku teenuse ülesande täitmisega seotud puhaskulusid. Kui ERR-i 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 eraldi lahendada küsimus, kuidas vältida ERR-i kulude ülemäärast hüvitamist. Eelnõus kavandatud üleminekusäte (§ 412) paneb esimese raamlepingu baassummaks 2024. aasta toetuse, millele lisatakse viimane palgatõus ja prognoositud kulumuutused. Kui 2024. aasta baas ei kajasta tegelikku avaliku teenuse mahtu või sisaldas ajutisi tegureid, külmutatakse neljaks aastaks sisuliselt vale alus.

Eelnõu seletuskirjas on uue rahastusmudeli kasutuselevõttu analüüsitud üksnes EMFA vaatest, st tuues välja 4-aastase raamlepingu positiivse mõju ERR-i sõltumatusele, kuid täielikult on läbi analüüsimata see, kuidas on uus mudel kooskõlas puhaskulude hüvitamise põhimõttega. Seletuskirjast ei nähtu ühtegi viidet teistele Eesti avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kelle rahastamine sarnase mudeli alusel toimuks, ega ka näiteid lähiriikidest.

**Seega leiame, et välja pakutud 4-aastase raamlepingu mudelit tuleks enne kasutuselevõttu veel põhjalikult analüüsida.**
4. Teiseks lisatakse eelnõu kohaselt ERHS-i võimalus eraldada ERR-ile riigieelarvest lisatoetusi erakorraliste või spetsiifiliste ülesannete täitmiseks, nagu riigikaitselised tegevused, elutähtsate teenuste osutamine või muud juhtumid, mis on vajalikud avaliku teenuse jätkusuutlikkuse tagamiseks (§ 10 lg 5). Kuigi riigikaitse ja elutähtsa teenuse aspektist on erakorraline toetus mõistetav (nt kriisi ajal täiendava teabeedastuse tagamiseks), on formuleering “muudel juhtudel ” liiga avar.
5. Kehtiva ERHS-i kohaselt on ERR-i tuluallikaks muu hulgas sihtotstarbelised projektitoetused (ERHS § 7 lg 5 p 8), ent seadus ei selgita, mida täpselt selle all mõeldakse.

Ebaselgus selles, milliseid ERR-i ülesandeid rahastatakse iga-aastasest riigieelarvelisest toetusest ja milliseid näiteks sihtotstarbelistest projektitoetustest, on loonud praktikas olukorra, kus ERR on hakanud järjest enam konkureerima erinevatele fondidele ja toetustele, saades lisaraha konkreetsete sisuprojektide jaoks.

Nagu EML ERHS-i VTK tagasisidestamisel juba välja tõi, siis meile teadaolevalt on sihtotstarbeliste projektitoetuste osakaal ERR-i eelarves viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud.
6. Erameedial ei ole 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. Nõnda on erameedia seatud ebavõrdsesse olukorda, sest ta peab konkureerima ERRi sisupakkumistega, mida niigi „piisavalt, kestlikult ja prognoositavalt“ peab finantseerima riik.

Selleks, et erameedia saaks avalikõigusliku meedia kõrval oma rolli täita ning selleks, et meedia oleks pluralistlik ja võimalikult mitmekesine, peab jälgima era- ja avalikõigusliku meedia tasakaalu turul ning kindlustama, et erameedial säiliks võimalus tulu teenida. Jälgida tuleks sedagi, et avalikõiguslik meediaorganisatsioon ei muutuks domineerivaks.

EML-i hinnangul ei tohiks ERR-il, keda juba põhitegevuse jaoks riigieelarvest rahastatakse, olla õigust kandideerida täiendavatele sihtotstarbelistele projektitoetustele. Nõnda paraneksid erameedia võimalused mitmekesistada oma programmi ühiskondlikult kaalukate saadetega, teistpidi kasvaks ka erameedia juurdepääs lisaressursile.

Erameedia on väljendanud selles küsimuses valmisolekut sisuliseks koostööks avalikõigusliku meediaga – näiteks on EML välja pakkunud, et kui riik tahab toetada mõnd ühiskondlikult olulist saadet või projekti, võiks erameedia selle toetuse abil sisu toota ning pärast esmaesitust anda ERR-ile üle kasutamiseks ja arhiveerimiseks.
7. ERR-i rahastusmudeli muutmise üks eesmärke oli suurendada läbipaistvust, kuid sihtotstarbeliste projektitoetustega see eesmärk meie hinnangul ei täitu. Veelgi enam, juhime tähelepanu, et sihtfinantseeritud sisuprojektid võivad seada ohtu ERR-i toimetusliku sõltumatuse. ERR peab teenima avalikkust, mitte üksikute projektitoetuste andjate huve. Seepärast on EML veendunud, et ERR-i igapäevase tegevuse rahastamine peab toimuma üksnes riigieelarvest eraldatava üldtoetuse kaudu, mis katab nii tegevuskulud, palgakulud, investeeringud kui ka vältimatult vajalikud arendused.
8. **EML-i hinnangul ei tohiks ERR-i sihtotstarbeline sisurahastamine (projektitoetused, eriprogrammide toetused jmt) lubatav olla, kuid kui üldse, siis väga kitsalt defineeritud erandjuhtudel.** Eelnõus hetkel olev formuleering *„või muud juhtumid, mis on vajalikud avaliku teenuse jätkusuutlikkuse tagamiseks“* on liialt avar – see võimaldab igal valdkonnaministril või projektifondil ERR-ile raha suunata, mõjutades nõnda ERR-i sõltumatust ja eelarve läbipaistvust.
9. Kui seadusandja otsustab sihtfinantseerimist siiski lubada, peaks ERR-ile selles osas kehtima oluliselt suurem aruandluskohustus ja nende investeeringute arvestamine üldises riigieelarvelises rahastuses. **Praegune praktika, kus ERR võib erinevatest allikatest lisaraha saada ja seda oma aastaaruandes lihtsalt muude tulude all näidata, ei vasta läbipaistva rahastamise põhimõttele**.

Rõhutame, et uut ERHS-i koostades on oluline suurendada ERR-i rahastamise läbipaistvust ja aruandlust. Iga sihtotstarbeline eraldis peaks olema avalik, konkreetse eesmärgiga ning pärast projekti lõppu tuleks ERR-il esitada avalik aruanne, kuidas raha kasutati ja millist avalikku väärtust loodi. Ilma selgete piirangute ja aruandluseta õõnestavad sihttoetused ERR-i sõltumatust ja usaldusväärsust, samuti kahjustavad ausat konkurentsi meediasektoris.

**IV Nõukogu moodustamine (eelnõu § 1 punktid 11-13)**

1. Eelnõus kavandatakse ERR nõukogu moodustamise põhimõtete muutmist, et suurendada nõukogu poliitilist sõltumatust ja asjatundlikkust. Muudatuste kohaselt säiliks fraktsiooniesindajate põhimõte, kuid ekspertliikmete arvu suurendatakse nii, et see oleks alati vähemalt ühe võrra suurem kui fraktsioonide arv.

Eelnõu kohaselt ei või nõukogu liikmeks olla ka Eestis registreeritud erakonna juhtorgani liige. Lisaks on ette nähtud, et eksperdid valitakse avaliku konkursi korras Riigikogu kultuurikomisjoni poolt.

Kuigi üldiselt peab EML kirjeldatud muudatusi tervitatavaks, rõhutame, et **üksnes ekspertide arvu suurendamine ning erakonna juhtorganite liikmete nõukogusse kuulumise välistamine ei pruugi veel täielikult kõrvaldada poliitilist mõju ERR nõukogus.** Kui ligikaudu pooled liikmed jäävad endiselt poliitilisteks esindajateks ning nõukogusse võivad kuuluda kõikvõimalikud muud erakonnaga seotud isikud, on oht, et teatud otsused saavad ikkagi mõjutatud parteilistest huvidest. See risk on eriti ilmne küsimustes, mis võiksid olla avalikkuse ees tundlikud.
2. **Leiame, et ERHS-is võiks täpsemalt määratleda nõuded Rahvusringhäälingu tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjatele, kellel on ekspertliikmetena õigus nõukogusse kuuluda (näiteks määratledes institutsioonid, kellel on õigus nimetada oma esindaja ERRi nõukokku, või sätestades, et teatud arv liikmeid peab olema ülikoolidest vms.), samas võiks sõnastust korrigeerides silmas pidada, et nõukogusse saaksid kuuluda ka muude asjassepuutuvate valdkondade eksperdid (nt juhtimiskompetents, sisekontroll vms).**

Sarnast tagasisidet andis ERHS-i VTK-le ka Rahandusministeerium. Kuigi eelnõu koostajad on kooskõlastustabelis märkinud, et tagasiside on arvesse võetud, on eelnõus jätkuvalt hetkel kehtiv sõnastus, mis piirab nõukogusse kuuluvate asjatundjate ringi üksnes Rahvusringhäälingu tegevusvaldkonna tunnustatud ekspertidega. Nagu nähtub VTK-s välja toodud teiste riikide kogemustest, siis on sarnastes organites ka äriühingute juhtimiskogemusega ning äri- ja majanduseluga kursis olevaid isikuid (nt Läti, Soome).
3. **Teiseks teeme ettepaneku lisada ERHS-i § 15 lõikesse 1 täiendava punkti, mis võimaldaks keelduda võtta nõukogu liikmeks isikut, kelle sobivuses ja/või poliitilises sõltumatuses on muudel asjaoludel põhjust kahelda.**

Täiendavalt juhime tähelepanu, et hetkel ei tohi viidatud ERHS § 15 lg 1 punkti 4 alusel kuuluda ERR-i nõukogusse isik, kes on mistahes lepingulistes suhetes meediateenuse osutajaga, kuid „lepinguliste suhete“ lai definitsioon võimaldab keelduda nõukogusse võtmast ka nt isikut, kellel on sõlmitud leping teenusepakkujaga kodus TV vaatamise eesmärgil. See kindlasti ei saanud olla seadusandja eesmärk, mistõttu teeme ettepaneku muuta ka ERHS-i § 15 lg 1 punkti 4 sõnastustust vastavalt.

Kuna erakondlik kuuluvus välistab kavandatud § 15 lg 1 punkti 7 kohaselt nõukogu liikmeks saamise üksnes juhul, kui isik on erakonna juhtorgani liige, võiks ka meediateenuse osutajaga lepingulises suhtes oleva isiku osas välistada tema nõukogusse kuuluvuse üksnes siis, kui isik on meediateenuse osutaja juhtorgani liige. Kuna see alus on ERHS § 15 lg 1 punktis 2 juba sätestatud, võiks ERHS § 15 lg 1 punkti 4 seadusest üldse kustutada.
4. Kuigi Kultuuriministeerium nõustus ERHS-i VTK tagasisidestamisel EML-iga selles, et ka ERR-i juhtimisotsused peavad olema tehtud läbipaistvalt, kaalutletult ning demokraatliku ühiskonna ja vaba ajakirjanduse toimimisprintsiipe ja eesmärke silmas pidades[[7]](#footnote-7), ei leia eelnõust kahetsusväärselt ühtegi nõukogu juhtimise korraldamist reguleerivat sätet, olgugi, et EML tegi konkreetse ettepaneku täpsustada ja konkretiseerida ERHS-is ERR-i nõukogu ülesandeid, õigusi ja vastutust.

**Kuna eelnõu ühtaegu vähendab nõukogu aruandluskohustust (iga-aastase Riigikogu kultuurikomisjonile esitatava aruande kaotamine, § 13 muudatus) ja suurendab nõukogu strateegilist kaalu (nt rahastusraamlepingu kinnitamine, § 21 lg 1 p 7), on meie hinnangul vältimatu täiendada ERHS-i normidega, mis tagavad nõukogu tegevuse läbipaistvuse ja tegeliku vastutuse.**

**V Aruandlus**

1. Lõpetuseks ei saa märkimata jätta, et eelnõuga plaanitakse sisuliselt ja oluliselt laiendada ERR-ile antavate ülesannete ringi (sh uute „meediateenuste“ lubamine tehnoloogianeutraalsuse sildi all) ning kehtestada nelja-aastane rahastusmudel, mis toimib sisuliselt eelarvelise lõdvendusena. Kuid samal ajal ei suurenda eelnõu üldse ERR-i aruandlus- ega läbipaistvuskohustusi. Arvestades, et avalikkus ja meediasektor on korduvalt rõhutanud vajadust tugevdada ERR-i vastutus- ja aruandlusraamistikku, on selline tasakaalustamatus meie hinnangul põhimõtteliselt vastuvõetamatu.
2. EU kohtupraktika[[8]](#footnote-8) kohaselt peavad avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse kontrollimiseks olema ette nähtud tõhusad mehhanismid ning neid mehhanisme tuleb ka tegelikkuses rakendada. Samas otsuses kinnitati, et riigi poolt eraldatud vahendeid saab lugeda EL riigiabi reeglitega kooskõlas olevaks vaid juhul, kui ringhääling on täitnud talle pandud avaliku teenuse kohustused nõutud kvaliteediga. Kui kontrollimehhanismid puuduvad või ei toimi, puudub kindlus, et avaliku teenuse kohustused on tegelikult täidetud ja raha kasutatud eesmärgipäraselt.
3. Leiame, et ERR peaks regulaarselt aru andma, kuidas ta oma avalikku ülesannet täidab. Avalik-õigusliku ringhäälingu legitiimsuse aluseks on tema suutlikkus näidata, millist avalikku väärtust ta loob ja kuidas ta ühiskonna ootusi täidab. Väljatöötamiskavatsuse aruteludel toetati mõtet luua süsteem ERR-i avaliku väärtuse mõõtmiseks (sh nt vaatajaskonna rahulolu, programmi mitmekesisuse näitajad, regionaalse katvuse andmed jms) ning kohustus avaldada regulaarselt aruandeid avaliku teenuse osutamise kohta. **Meie arvates peaksid need ideed kajastuma ka ERHS-is. EML-i hinnangul ei tohiks uue ERHS-iga mitte mingil juhul vähendada ERR-i aruandlust, vaid peaks vastupidi, suurendama selle ulatust ja detailsust.**

Lugupidamisega

Väino Koorberg

Juhatuse liige

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1083, 11. aprill 2024, millega luuakse siseturul meediateenuste ühine raamistik ja muudetakse direktiivi 2010/13/EL. [↑](#footnote-ref-1)
2. Mis omakorda baseerub Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivil 2010/13/EL, 10. märts 2010 , audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv). [↑](#footnote-ref-2)
3. Meediateenuste seaduse, kriminaalmenetluse seadustiku ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu, leitav siit: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/04fb296c-79a0-4052-a18b-d78e624f78b0>. [↑](#footnote-ref-3)
4. ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk 4. [↑](#footnote-ref-4)
5. ERHS-i väljatöötamiskavatsuse lk-d 4 – 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ringhäälinguteatise p 88. [↑](#footnote-ref-6)
7. VTK kooskõlastustabel lk 37. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vt nt Üldkohtu 26. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas SIC vs. komisjon, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228. [↑](#footnote-ref-8)