

Euroopa audiovisuaalmeedia regulatsiooni valikutest

Andres Jõesaar

Meediaurijad¹ väidavad, et globaliseerumisega kaasneva turuliberalismi ning vabakaubanduse arendamise tulemusel eemalduvad kommunikatsiooni- ja mediasektori poliitikate kehtestajad avalikust huvist ja liiguvad majanduslike eesmärkide eelistamise poole, tuues ohvriks mediasektori struktuurilised ning sisulised erisused. Kommunikatsionipoliitikad on kalmumas avaliku huvi teenimiselt majanduslike huvide toetamisele. Eesti meediapolitiika kujunemist on analoogsed protsessid otseselt mõjutanud. Nullindate alguses Eesti ringhäälinguregulatsiooni reformi tulemusel loodud duaalne mudel, mis pidi tagama soodsad tingimused avaõigusliku ja eraringhäälingu kooseksisteerimisele, ei rakendunud täies ulatuses. Avaõigusliku ringhäälingu (AÖR) tegevuskuludeks eraldatud summade osakaal protsentides riigieelarve kuludest jätkas aasta-aastalt kahanemist.² Selle protsessi tulemusel ei ole Eesti AÖR tänaseni saavutanud Põhjamaade ja teiste Euroopa Ringhäälingute Liidu (EBU) tugevate liikmesorganisatsioonidega võrreldavat taset. Tasemete teatud lähenemine on küll toimunud, kuid seda eelkõige seetõttu, et Euroopa Liidus aset leidnud protsesside tulemusel kaotavad teised EBU liikmed positsioone ja nende rahastamise väheneb.

Avaõigusliku ringhäälingu kaitseks on Euroo-

pas viimase veerandsaja aasta jooksul vastu võetud arvukalt olulisi resolutsioone, deklaratsioone, teatisi ja muid riikidele suuremal või vähemal määral kohustuslikke ja/või soovituslikke dokumente. Endiselt on jõus Amsterdami protokollis³ sätestatud põhimõtted, mille järgi on avaõiguslik ringhääling otseselt seotud iga riigi demokraatlike, pluralistlike, sotsiaalsete ja kultuuriliste värtuste hoidmise ning edendamisega. Nende eesmärkide saavutamiseks vajaliku regulatsiooni (sh ka AÖRi konkreetsete eesmärkide ja ülesannete määratlemine) ja avaõigusliku ringhäälingu rahastamismudeli kehtestamine on jäetud iga Euroopa Liidu liikmesriigi ainupädevusse. Nii on tekkinud vastuoluline olukord, kus Euroopa üldisel tasemel röhutatakse AÖRi täidetavate sisuliste ülesannete tähtsust, kuid samas ei garanteerita osas liikmesriikides AÖRile piisavat finantseerimist nende eesmärkide täitmiseks. Alafinantseerimise töttu pole nõrgenened mitte ainult AÖRi roll pluralismi ja demokraatlike värtuse toetajana, vaid ka tema osa audiovisuaalmeedia sektori sisuloomesse panustajana. Ebapiisavast rahastamisest tingitud alapanustamine on probleemiks kahel tasandil. Esmalt liikmesriigi kultuuriline tasand: eriti just majanduslikult nõrgemates ning kultuuriliselt haavatavamates väikeriikides on globaliseerumise tagajärjel rahvusliku audiovisuaalkultuuri arendamine muutunud järjest problemaatilisemaks. Kuid rahvuskultuuride kestmine ei ole mitte ainult majanduslikult nõrgemate riikide väljakutse. Kõik kultuuriruumid vajavad oma unikaalsuse säilitami-

Artikkel on ajendatud EAASis 22. mail ja 27. novembril peetud ettekannetest.

¹ Petros Iosifidis. Global Media and Communication Policy. Basingstoke & New York: Palgrave McMillan, 2013; Jan Van Cuilenburg, Denis McQuail. Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm. — European Journal of Communication, 2003, Vol. 18, nr 2, lk-d 181–207.

² See protsess lõppes 2014. aastal, 2015 ja 2016 ERRi eelarved kasvasid.

³ 1999. aastal jõustunud Euroopa Liidu asutamislepingule (Amsterdami lepingule) lisatud protokoll liikmesriikide avaõigusliku ringhäälingu kohta. — *Toim.*

seks tuge ja kaitset. Küsimus on, kas ja kui palju on poliitilist tahet ning ressursse seda kaitset korraldada. Kui kultuuri vaatevinklist on paljude unikaalsete kultuuriruumide olemasolu ning neis tegutsevate meediaettevõtete rohkus suur rikkus, siis puhtmajanduslikust perspektiivist on selline killustatus problemaatiline.

Siit jõuamegi probleemide teisele tasandile. Euroopa Liidu kui terviku perspektiivist vaadates on suur hulk suhteliselt väikesi kultuurilistele eripäradele tuginevaid audiovisuaaltööstusi USA audiovisuaaltööstusega võrreldes madalama konkurentsivõimega. Üks võimalus tõsta Euroopa ettevõtete konkurentsivõimet on soodsate tingimuste loomine nende toodangu võimalikult ulatuslikuks ja takistusteta levikuks Euroopa Liidus ning kogu maailmas. Paradoksaalselt sisaldab selline olukord ohtu nendelesamadele Euroopa (väike)ettevõtetele, sest avatud turgudel levitavad oma tooteid/teenuseid ka Ameerika suured meedia- ja internetifirmad, kes haaravad endale liikmesriikide auditooriume, reklaami- ja levitulused.

Ameerikale suurema konkurentsi pakkumiseks tuleks tõsta Euroopa audiovisuaalsektori võimekust, kuid vabaturu põhimõtete kohaselt eeldaks see ühtlustumist, konsolideerumist. Senisest suurema efektiivsuse ja mastaabiefekti saavutamisel on rahvusriikide kultuuriruumide paljusus takistavaks teguriks. Puhtmajanduslikult oleks näiteks tunduvalt perspektiivikam, kui kogu Euroopa Liidu audiovisuaalsektor ja meediatooted oleksid ingliskeelsed. Jättes spekulatsiooni ükskeelse Euroopa võimalikust kiri rest tekkest hetkel ebarealistlikuna kõrvale, tuleb töödeda, et kui majanduse konkurentsivõime tõstmiseks on Euroopa vabaturg hä davajalik, siis audiovisuaalsektori eripäradest tingitult võib vabaturg kultuuririkkusele hoopis kahjulik olla. Ning siit kerkib ki kohe taas küsimus meediapolitiika majanduslike ning kultuuriliste eesmärkide ühittavusest. Kui vabaturu konkurentsi tingimustes on majanduslikult mõttekas konsolideeruda, moodustada ülemaailmseid meediasündikaate, kes loovad ja levitavad suurtele auditooriumidele mõeldud tooteid, siis need ettevõtmised ei toeta rahvuslike kultuuride väärtslikku eripära. Universalsed masstooted ning erameedia ettevõtete eelkõige kasumile suunatud majandustegevus on tõsiseks ohuks tasakaalustatud informatsiooni levikule, arvamuste paljususe-

le ning demokratia toimimiseks vajalike debattide olemasolule ühiskonnas. Avaõigusliku ringhäälingu rolliks ühiskonnas on olla nende negatiivsete, n-ö klikimajanduse trendide tasakaalustaja. Kuid tasakaalustaja roll on raskendatud, kui regulatsioon kaldub meediasisu väärustumise suunalt meediamajanduse kasumlikkuse tagamisele.

Kuid poliitikakujundatele ei ole väljakutseks üksnes tasakaalu leidmine ringhäälingusektori sees AÖRi ja erameedia tegevuste vahel, vaid oluline on kogu (rahvusliku) ringhäälingu eksistentsi ja infovälja kaitse. Praegu näeme, et seoses tehnoloogia kiire arenguga domineerivad kommunikatsioonisektoris ülemaailmsed tegijad. Nende mõju auditooriumide käitumisele on raske ülehinnata. Samuti on neil ka otsene mõju liikmesriikide meediaettevõtete majandustulemustele. Google, Facebook, YouTube, aga ka Netflix jt võtavad endale järjest suurema osa (rahvus)riikide reklamiturul ringlevast rahast. Selle tõttu vähenevad kohalike meediaettevõtete tulud, mis tekib raskusi (rahvusliku) originaaltoodangu loojatele ja levitajatele.

Eeltoodule tuginedes on ülimalt oluline, et Euroopa Liidu meediapolitiika kujundamisel ei muutuks veelgi enam domineerivaks liberaalne vaba turu ideoloogia, vaid senisest enam arvestatakse väikeste rahvusriikide audiovisuaalkultuuri edendamisega ning kohaliku pluralistliku infovälja jaoks, sealhulgas professionaalse ajakirjanduse toimimiseks vajalike tingimustega.

Paradoksaalselt oleme olukorras, kus ideaaliks peetakse kaupade ja teenuste vaba liikumine on vaevestamas majanduslikult nõrgemate ja väiksemate rahvusriikide audiovisuaalsektorit. Järjest enam tehakse meediapolitiikat kujundavaid otsuseid globaalsesti interneti- ja telekommunikatsioonifirmade, mitte ringhäälinguorganisatsioonide või rahvusriikide audiovisuaalsektori arengut silmas pidades.

LISA

EC (1997) 11997D/PRO/09 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts — Protocol annexed to the Treaty of the European Community — Protocol on the system of public broadcasting in the Member States. Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0109.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/09:EN:HTML>

Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0552:EN:HTML>

Council of Europe (1989). European Convention on Trans-frontier Television.
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/132.htm>

Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0036:EN:HTML>

Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:01:EN:HTML>

European Commission (2009). New Communication on State Aid to PSB. European Commission, 2 July 2009. Official Journal C 257 of 27.10.2009.
http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/cc0014_en.htm

European Parliament (2010). European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//EN>

Council of Europe (1994). Resolution n.1 on the future of PSB adopted at the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. Prague.
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM%282006%29004_en.pdf

Council of Europe (1996). Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of Independence of Public Service Broadcasting.
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec%281996%29010&ExpMem_en.asp

Council of Europe (1999). Resolution of the Council and Representatives of the Governments of the Member States concerning Public Service Broadcasting, OJ, C 30/1.

Council of Europe (2007a). Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759>

Council of Europe (2007b). Recommendation CM/Rec(2007)16 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the public service value of the Internet.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1207291>

Council of Europe (2011). Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835645>

Council of Europe (2012). Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>

Council of Europe (2013). Recommendation CM/Rec(2013)1 of the Committee of Ministers to member States on gender equality and media.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2087343>

Council of Europe (2009a). Public service media governance: looking to the future. 1st Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services. Background text. Media and Information Society Division Directorate General of Human Rights and Legal affairs Council of Europe.
http://www.coe.int/t/dc/files/ministerial_conferences/2009_media_communication/default_en.asp

Council of Europe (2009b). Recommendation n.1878 of the Parliamentary Assembly on the funding of public service broadcasting. 25 June 2009.
<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta09/EREC1878.htm>

Council of Europe (2012a). Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies).

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908241&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

Council of Europe (2012b). Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies).

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

DDH-MC(2010)002 Recommendations and resolutions adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in the field of media and new communication services. Media and Information Society Division. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Council of Europe. Strasbourg.

DH-MC(2010)001 Recommendations and Declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and new communication services. Media and Information Society Division. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Council of Europe. Strasbourg.

DH-MM(2010)001 European Ministerial Conferences on Mass media Policy & Council of Europe Conferences of Ministers responsible for Media and new Communi-

cation Services. Texts Adopted. Media and Information Society Division. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Council of Europe. Strasbourg.

EC (1997). Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States, European Commission, OJ C 340, 10 November.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

EC (2001). Communication 2001 on State Aid to PSB, European Commission OJ C 320, 5–11.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2001.320.01.0005.01.ENG&toc=OJ:C:2001:320:TOC

EC (2006). White paper on European Communication Policy. European Commission COM(2006) 35, February 2006. http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf

EC (2009). Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting 2009/C 257/01.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52009XC1027\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52009XC1027(01))

EC (n.d.). Action 82: Implement the Audiovisual Media Services Directive on cultural diversity. Digital Agenda For Europe. A Europe 2020 Initiative. European Commission. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-vii-ict-enabled-benefits-eu-society/action-82-implement-audiovisual-media-services-directive>