

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse instituut

Kadri Kilvet

AVALIK-ÕIGUSLIKU RINGHÄÄLINGU ÕIGUSLIK SEISUND

Magistritöö

Juhendaja: prof Kalle Merusk  
Konsultant: Peeter Sookruus

Tartu 2009

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. Avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund Euroopa Liidus.....	9
1.1. Euroopa avalik-õiguslike ringhäälingute üldine areng.....	9
1.1.1. Suurbritannia.....	11
1.1.2. Saksamaa.....	13
1.1.3. Soome.....	14
1.2. Avalik-õigusliku ringhäälingusektori alusdokumendid.....	14
1.2.1. Piirideta televisiooni direktiiv.....	16
1.2.2. Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon.....	17
1.2.3. Programm „Media“.....	18
1.3. Euronõuded ning nende täitmisega soetud probleemid.....	19
1.3.1. Nõuded programmile.....	19
1.3.2. Nõuded reklaamile.....	22
1.3.3. Nõuded rahastamisele.....	24
1.4. Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti avalik-õiguslikule ringhäälingule.....	26
1.4.1. Positiivsed mõjud.....	27
1.4.2. Negatiivsed mõjud.....	28
2. Avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund avalik-õigusliku juriidilise isikuna.....	30
2.1. Avalik-õigusliku ringhäälingu mõiste ja olemus.....	30
2.1.1. Kaasaegse Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu kujunemine.....	33
2.2. Termi „juriidiline isik“ kujunemine.....	39
2.2.1. Juriidilise isiku mõiste käsitlused teoorias ja positiivses õiguses.....	40
2.2.1.1. Era- ja avalik-õigusliku juriidilise isiku eristamine.....	43
2.3. Avalik-õigusliku juriidilise isiku mõiste ja olemus.....	45
3. Avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund Eesti seadusandluse alusel.....	49
3.1. Ülesanded ja eesmärgid.....	49
3.2. Finantseerimine.....	55
3.2.1. Riigikeskne finantseerimine.....	57
3.2.2. Rahvakeskne finantseerimine.....	57
3.3. Juhtimine.....	64
3.3.1. Ringhäälingunõukogu.....	64
3.3.2. Järelevalve.....	69
4. Avalik-õigusliku ringhäälingu põhiseaduslik seisund.....	73
4.1. Põhiõigused Eesti Vabariigi põhiseaduses.....	73
4.1.1. Põhiõiguste kandjad.....	74
4.1.1.1. Põhiõiguste laienemine avalik-õiguslikule ringhäälingule.....	77
4.2. Informatsiooni –ja sõnavabadus Eesti Vabariigi põhiseaduses.....	78
4.2.1. Informatsiooni –ja sõnavabadus avalik-õiguslikus ringhäälingus.....	80

4.2.1.1. Sõltumatus ja vastutus.....	82
KOKKUVÕTE.....	86
SUMMARY: The Legal Status of the Public Broadcasting Medium.....	92
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU.....	100
Kasutatud kirjandus.....	100
Kasutatud normatiivmaterjalid.....	103

## SISSEJUHATUS

Magistritöö teema, avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund, on valitud põhjusel, et uurida ja analüüsida valdkonda, mille õiguslik regulatsioon Eestis on sündinud läbi suurte vaevade ja vaidluste, mida on Eestis aastaid ümbritsenud skandaalid ja erimeelsused ning mida pole autori teada olevalt õiguslikust aspektist kunagi varem uuritud.

Ringhäälingu temaatika on olnud autori arvates aktuaalne 90-ndate aastate algusest, kui Eestis hakati esmakordselt mõtlema kogu riigi ringhäälingut reguleeriva seaduse ettevalmistamisele ja väljatöötamisele. Esimeseks vastavaks seadusandliku jõuga dokumendiks sai Eesti NSV Ülemnõukogu poolt 1990 aasta 23. veebruaril kinnitatud Eesti Ringhäälingu Põhimäärus, millega taastati ringhäälingu nimi, sätestati ringhäälingu põhiülesanded, tegevusalad, alluvusvahekorrad ning mis nägi ette, et Eesti Ringhääling on Eesti NSV Ülemnõukogule alluv riiklik televisiooni- ja raadioorganisatsioon, kelle süsteemi kuuluvad paljude teiste tele- ja raadio ettevõtete ja organisatsioonide kõrval ka Eesti Televisioon ja Eesti Raadio. Samal aastal likvideeriti Eesti Ringhääling Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse alusel ning moodustati iseseisvad riiklikud organisatsioonid Eesti Televisioon ja Eesti Raadio. 1993ndal aastal, juhindudes Riigikogu otsusest, asus Vabariigi Valitsus uue ja kaasaegse Ringhäälinguseaduse väljatöötamisele.

Nii nagu on näidanud teise Euroopa riikide praktika, on ringhäälingu ala korrastamine seadusandluse muutmise kaudu, alati valuline, kuna see riivab paljude erinevate poliitiliste ja sotsiaalsete gruppide huve ja lootusi. Sarnaselt juhtus see ka Eestis, kus peale pikki arutelusid Riigikogus ning elavat diskussiooni ühiskonnas jõuti 1994nda aasta 19. mail uue Ringhäälinguseaduse vastuvõtmiseni. Kogu toodud perioodi põhiküsimusteks kujunesid, kas

liita Eesti Raadio ja Eesti Televisioon üheks tervikuks või jätta eraldi avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks, kas avalik-õiguslike juriidiliste isikutena on neil organisatsioonidel õigus avaldada oma programmis reklaami või mitte ning millist finantseerimisskeemi mõlema organisatsiooni puhul kasutada ehk milline peaks olema avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise selline mudel, mis tagaks stabiilsuse ja seda pikemaks perioodiks ning annaks garantii avaliku teenuse osutamiseks.

Aastate jooksul muudeti ja täiendati Ringhäälinguseadust mitmeid kordi ning viidi Eesti vastav regulatsioon kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. Olulisemad muudatused tehti Ringhäälinguseadusesse 2002 aastal, millega viidi reklaam avalik-õiguslikust ringhäälingust välja ning maksustati eraringhäälingutele ringhäälinguload. 2007 aasta 18. jaanuarist reguleerib Eestis avalik-õigusliku ringhäälingu valdkonda lisaks ülalnimetatud Ringhäälinguseadusele ka Eesti Rahvusringhäälingu seadus, millega ühendati ringhäälinguorganisatsioonid Eesti Televisioon ja Eesti Raadio ning asutati avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Rahvusringhääling.

Võrreldes 90-ndade aastatega on tänaseks avalik-õigusliku ringhäälingu valdkonnas toimunud hulk olulisi õiguslikke muutusi, kuid ringhäälingu valdkonda puudutavad probleemid ei ole kuhugi kadunud. Ehk teisisõnu, kahtlemata on nimetatud teema aktuaalne ka täna, mil üheks enam lahkarvamusi ning õiguslikke vaidlusi tekitavaks asjaoluks on segased finantssuhted riigi ja avalik-õigusliku ringhäälingu vahel, millest omakorda tõstatuvad avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatusega seotud küsimused. Probleemide allikas ei peitu avalik-õigusliku ringhäälingu olemuses, vaid seda ümbritsevas reaalses riigis ja ühiskonnas, mis pole veel saanud niivõrd küpseks, et mõista selle institutsiooni ja tema järjepidevuse korvamatut väärtust meie rahvuskultuuri ja –riigi jaoks.

Kuigi regulaarne ringhääling sai Eestis alguse 1926ndal aastal, analüüsitakse magistritöös avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslikku regulatsiooni alates 90-ndatest aastatest. Sel perioodil sündis ka avalik-õigusliku ringhäälingu põhiidee ja seda veendumusest, et ringhäälingusagedusi kui piiratud ressursi peab riik kasutama ühiskondliku kohustuse täitmiseks rahva ees.

Magistritöö, avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslikust seisundist, peamiseks eesmärgiks on uurida, kas avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik staatus tagab Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud informatsiooni vabaduse ja sõltumatuse ehk kas ja kui sõltumatu on Eesti avalik-õiguslik ringhääling oma otsustes ja tegevuses, kas Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise mudel on efektiivne ja piisav selleks, et Eesti Rahvusringhäälingu seaduses sätestatud ülesanded ja eesmärgid oleksid täidetavad, kas Euroopa Liiduga liitudes Eestile esitatud ringhäälingu valdkonda puudutavad nõuded vastavad väikeriigi võimalustele ning kas Eesti avalik-õiguslik ringhääling on Eesti Vabariigi põhiseaduse tähenduses põhiõigusvõimeline või mitte. Analüüsi võrdlusaluseks on võetud erinevate Euroopa riikide praktika. Kõige sagedamini on võrdlevalt kasutatud Saksa, Soome ja Suurbritannia avalik-õiguslike ringhäälingute näiteid. Soome, Saksa ja Suurbritannia näidete valikul lähtuti eelkõige põhimõttest, et võrrelda ja analüüsida neid Euroopa arenenud riike, kellelt Eestil oleks midagi olulist õppida ning kes on Eestile sarnase kultuuritasutaga.

Magistritöö hüpoteesid on järgmised:

H1: Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund ei taga tema sõltumatust.

H2: Eestis kasutatav avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise mudel on ebaefektiivne ning vastuolus Euroopa Liidu põhimõtetega.

H3: Euroopa Liidu poolt kehtestatud kvoodid ja nõuded piiravad Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu loomingu- ja otsustusvabadust ehk rikuvad vaba valiku põhimõtteid.

Magistritöö kirjutamisel lähtutakse eelkõige õigusteoreetilisest analüüsist. Uurimismeetoditest kasutatakse teleoloogilis-võrdlevat meetodit ja kogu töö struktuur on ülesehitatud deduktiivsele meetodile ehk liikumisele üldiselt üksikule.

Erinevalt võõrkeelsetest samasisulistest materjalidest, on eestikeelses kirjanduses ja ajakirjanduses töö põhiprobleemi käsitletud eeskätt praktilise lähenemise kaudu. Silmapaistavamate Eesti erialaspetsialistidest autoritena võib nimetada Hagi Šeini, Rein Langi, Andres Jõesaart, Peeter Sookruusi ja Rein Veidemanni, kes kõik on olnud otseselt või kaudselt Ringhäälinguseaduse kui ka Eesti Rahvusringhäälingu seaduse sünni juures. Nagu eelnevalt öeldud, on antud magistritöö puhul tegemist esmase õigusliku uurimusega ning seetõttu õigusalasest kirjanduses antud teemal kirjutatud ei ole. Kuivõrd aga Eesti

Rahvusringhäälingu puhul on tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga, mida omakorda on uuritud ja analüüsitud piisavalt, õnnestus autoril kasutada ka mitmete tunnustatud õigusteadlaste poolt perioodikas avaldatud artikleid ja uurimusi. Siinkohal võib nimetada Kalle Meruskit, Kalev Saaret, Robert Alexyt ja E.-J. Truuväli ja R. Naritsat.

Materjale, mida antud töös kasutatakse, on nii eesti -kui võõrkeelseid. Normatiivmaterjale, nagu Ringhäälinguseadust, Eesti Rahvusringhäälingu seadust, Eesti Vabariigi põhiseadust, Tsiviilseadustiku üldosa seadust, Piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni, Piirideta televisiooni direktiivi, kui ka samasisulisi võõrkeelseid normatiivmaterjale, millede täpsem loetelu on toodud kasutatud kirjanduses, kasutatakse läbivalt kogu magistritöö vältel. Lisaks võõrkeelsetele normatiivmaterjalidele kasutatakse töös ka teisi võõrkeelseid allikaid ning Eesti ringhäälinguspetsialistide poolt koostatud ja kirjutatud raamatuid. Lisaks kirjandusele ja normatiivmaterjalidele kasutatakse töös ka erinevate meediaspetsialistide ja õigusteadlaste poolt perioodikas avaldatud artikleid. Autor ei ole kasutanud kohtupraktikat, kuna nende probleemide osas, mida antud töö käsitleb, sisuline kohtupraktika Eestis puudub.

Töö I osas, mis käsitleb avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslikku seisundit Euroopa Liidus, antakse lühike ülevaade Euroopa ringhäälingute üldisest arengust kasutades võrdlevalt Suurbritannia, Saksamaa ja Soome ringhäälingute näiteid, võetakse vaatluse alla avalik-õigusliku ringhäälingusektori alusdokumendid Piirideta televisiooni direktiiv, Piiriülese televisiooni Euroopa Konventsioon ja Programm “Media” ning analüüsitakse toodud dokumentides sisalduvaid nõudeid Euroopa Liidu liikmesriikide ringhäälingutele. Samuti analüüsitakse üldisemalt nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid, mis kaasnesid Eesti avalik-õiguslikule ringhäälingule liitumisel Euroopa Liiduga.

Töö II osas, mis käsitleb avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslikku seisundit avalik-õigusliku juriidilise isikuna, avatakse avalik-õigusliku ringhäälingu mõiste ja olemus ning analüüsitakse nii Ringhäälinguseaduse kui ka Eesti Rahvusringhäälingu seaduse, kui avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse peamise õigusliku aluse, ettevalmistamise ja Riigikogus arutamisega seonduvaid protsesse. Antakse ülevaade “juriidilise isiku” termini kujunemisest erinevate õiguslike käsitluste kaudu ning analüüsitakse näidete põhjal era- ja avalik-õiguslike juriidiliste

isikute eristamisega seonduvat. Lõpetuseks avatakse avalik-õigusliku juriidilise isiku mõiste ja olemus.

Töö III osas, mis käsitleb avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslikku seisundit Eesti seadusandluse alusel, analüüsitakse riigi ja avalik-õigusliku ringhäälingu omavahelisi suhteid lähtudes avalik-õigusliku ringhäälingu seadusandlikest ülesannetest ja eesmärkidest. Antakse ülevaade erinevatest Euroopas kasutatavatest finantseerimise mudelitest ning uuritakse Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimisega seonduvate probleemide põhjuseid ning pakutakse erinevaid võimalusi olukorra parandamiseks. Samuti käsitletakse avalik-õigusliku ringhäälingu juhtimist ja järelvalvet.

Töö IV osas, mis käsitleb avalik-õigusliku ringhäälingu põhiseaduslikku seisundit, peatutakse Eesti Vabariigi põhiseaduses sisalduvatel põhiõigustel, antakse ülevaate põhiõiguste kandjatest ning analüüsitakse, kas põhiõigused laienevad ka avalik-õiguslikule ringhäälingule. Samuti peatutakse Eesti Vabariigi põhiseaduses sisalduval informatsiooni- ja sõnavabaduse sättel ning analüüsitakse, kas informatsiooni- ja sõnavabaduse nõuet saab siduda avalik-õigusliku ringhäälinguga ehk uuritakse avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatusega ja vastutusega seotud probleeme.

Töö võtavad kokku järeldused ja vastused sissejuhatuses esitatud hüpoteesidele ning küsimustele.

Magistritöö valmimisel olid nõu ja jõuga abiks mitmed õppejõud ja spetsialistid.

Soovin tänada prof Kalle Meruskit, kelle juhendamisel kogu magistritöö valmis, magistritöö konsultanti Peeter Sookruusi materjalidega abistamise ning konstruktiivsete konsultatsioonide eest ning prof E.-J. Truuvälja, kelle õpetusele tuginedes antud teemal kirjutama hakati. Samuti soovin eraldi tänada Tartu Ülikooli ajakirjanduse- ja kommunikatsiooniteaduskonna doktorandi Kertu Saksa võõrkeelsete materjalidega abistamise eest.



# **1. AVALIK-ÕIGUSLIKU RINGHÄÄLINGU ÕIGUSLIK REGULATSIOON EUROOPA LIIDUS**

## **1.1. Euroopa avalik-õiguslike ringhäälingute üldine areng**

Avalik-õiguslik ringhääling Euroopas sai alguse 1920ndatel aastatel, mil hakati esmakordselt edastama raadiosaateid. Lisaks raadiosaadete edastamisele hakati 1950ndate aastate lõpupoole edastama ka telesaateid ning alates 1970ndatest aastatest tekkisid, esialgu raadioturul, hiljem ka televisiooniturul, esimesed eraõiguslikud kanalid. Eraõiguslike kanalite sünniga ehk eraõigusliku ringhäälingu sünniga kaasnes terav konkurents avalikule-õiguslikule ringhäälingule. Pingestunud majanduslikust olukorrast tingituna pidid avalik-õiguslikud ringhäälinguettevõtted otsima võimalusi efektiivsemaks toimimiseks. Leiti, et otstarbekas oleks erinevalt senisest, kus televisioon ja raadio toimisid enamasti Lääne-Euroopas ühtse ringhäälinguorganisatsioonina, nad teineteisest lahutada ning moodustada eraldiseisvad institutsioonid. Nimetatud sammuni jõudsid vaid Rootsi ja Prantsusmaa ning 90-ndate alguses ka Portugal. Enamikes Lääne-Euroopa riikides on senini kasutusel selline avalik-õiguslik ringhäälingumudel, kus raadio ja televisiooni valdkonnad on ühendatud ühte organisatsiooni. Näitena võib tuua Suurbritannia, Soome, Norra, Taani ning ringhäälingud Irimaal, Itaalias, Saksamaal jm. Avalik-õiguslike televisiooni- ja raadiojaamade eksisteerimine ühes isikus on eelkõige levinud majanduslike kulutuste optimeerimise ja ühtse tugeva avalik-õigusliku ringhäälingusüsteemi vajadusest tulenevalt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri. 28.11.2005, nr 5.1-1/3581. Kultuuriministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.

Mudel, kus raadio ja televisiooni organisatsioonid tegutsevad eraldiseisvate institutsioonidena, on iseloomulik rohkem Ida-Euroopa riikidele.<sup>2</sup>

Euroopa avalik-õiguslike ringhäälingute jaoks olid murdelised 1980ndad aastad. Kuni selle ajani oli poole sajandi vältel enamasti seaduslikult monopoliseeritud raadio ja televisioon rangelt erinevate riikide valitsuste kontrolli all. Ringhäälingu meediat peeti ühiskonnale liialt oluliseks, et seda nn turule usaldada. Tugeva avaliku kontrolli läbi loodeti monopoliseeritud ringhäälingute tarbijaid kaitsta. Taolist poliitilist korraldust õõnestasid neli muutuse liiki, mida Euroopa valitsused kontrollida ei suutnud: esiteks transmissiooni vahendite (satelliit ja kaabel) tehnoloogilised omadused ei toetanud enam algset monopoolsust (mida iseloomustas lainepikkuste ja kanalite vähesus) ning tegid seega monopolide säilitamise väga keeruliseks. Teiseks tekkis suuresti vajadus uute kommunikatsioonitehnoloogiate tööstusliku arengu edendamiseks turg avada. Kolmandaks eeldas Euroopa integratsiooni suund, nii poliitilises kui majanduslikus plaanis, piiridevahelist kommunikatsioonivabadust ning range rahvuslik kontroll oli selles situatsioonis sobimatu. Neljandaks polnud nn “vanamoodsa” ringhäälingu pakutud avalikud teenused järjest enam leviva vabaturu ideoloogia tõttu järjepidevad.<sup>3</sup>

Muutuste tulemusena on paljude Euroopa ringhäälingute monopolid kadunud. Rahvusvahelisele televisioonile on piirid avatud, tele- ja raadiokanalite arv on suurenenud ning avalik-õiguslike tele- ja raadiokanalite kõrvale on tekkinud tugev konkurent kommertsmeediate näol. Ringhäälingu institutsioonid on radikaalselt ümberorienteerunud ning ollakse jõudmas uude (kuigi endiselt limiteeritud võimalustega) konkurentsi faasi. Euroopas toimuv illustreerib nii avalik-õigusliku meedia juhtimise muutuse jätkuvat jõudu kui ka selle lõplikke piire.<sup>4</sup>

Esialgset ringhäälingut puudutavad regulatsioonid Euroopas olid oma olemuselt põhiliselt tehnilised või kehtestatud selleks, et kindlustada väheste vahendite õiglast jaotamist ning kontrollida monopoli.

---

<sup>2</sup> Ühtse rahvusringhäälinguorganisatsiooni moodustamise otstarbekuse uuring 2003. Projekti lõppraport. Tallinn 2003. KPMG Estonia. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.er.ee/utoim/uuringuraport.pdf>, 29. september 2009.

<sup>3</sup> D. McQuali. Mass Communication Theory. Sage Publications. 4<sup>th</sup> Edition. London: Thous and Oaks. New Delhi, 2000, p. 205.

<sup>4</sup> Samas, p. 206

Regulatsioonid institutsionaliseerusid suuresti 1980ndaks aastaks kui uued tehnoloogiad ning uus arvamuste kliima suunda täielikult muutsid. Kaasajal võib ringhäälingu mudel hõlmata palju erinevaid regulatsioone. Eksisteerivad nii spetsiifilised meediaseadused, millega meediatööstust reguleeritakse ning sageli eksisteerivad seaduse täitmise kontrollimiseks ka mõningad avalik-õiguslikud bürokraatia vormid.<sup>5</sup>

Euroopa audiovisuaalse meedia ja ringhäälingupraktikas eristatakse kolme tüüpi televisiooni- ja raadioorganisatsioone:

Valitsusorganisatsioon – (valitsusteleviseiooni või raadio) on ringhäälinguorganisatsioon, mille tegevust korraldab täitevvõim kas otseselt või tema poolt moodustatud organite vahendusel.

Avalik-õiguslik organisatsioon – (avalik-õiguslik televisioon või raadio) on seaduse või muu regulatiivse aktiga moodustatud avalik-õiguslik juriidiline isik, kes on kohustatud osutama avalikku teenust kindlaksmääratud auditooriumile.

Avalik teenus tähendab, et ringhäälingu organisatsioonil on:

- kohustus luua ja edastada mitmekesist ja tasakaalustatud programmi kõigile elanikkonna gruppidele, sealhulgas õiglast osa eri- ja vähemusgruppidele sõltumata sellest, milline on vähemuse osa teenuse eest tasumisel;
- täielik toimetuskontroll omatoodangu ja tellitud programmi üle, mis moodustavad olulise osa kogu edastatavast programmist.

Kommertsorganisatsioon – (kommertsteleviseioon või raadio) on ringhäälinguorganisatsioon, millel puudub avaliku teenuse osutamise kohustus ning mis võib jagada kasumit omanike vahel.<sup>6</sup>

### **1.1.1. Suurbritannia**

Suurbritannia raadioringhäälingu alguseks võib tinglikult lugeda 1919 aastal tehtud edukat katset inimhääle ülekandeks Inglismaalt üle Atlandi, millele järgnesid juba aasta jooksul iga päev toimunud kaks pooletunnist saadet kõne ja muusikaga.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ringhäälinguorganisatsioonide tüübid. Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio tulevik. Projekt: koost H. Šein. Tallinn 1995, lk. 5.

<sup>6</sup> Samas, lk. 6.

<sup>7</sup> A. Jõesaar. Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimatsioon: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis. Magistritöö. Tartu 2005. (Käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas), lk. 36.

Esimene autoriseeritud regulaarne ringhäälingujaam 2MT alustas tööd 14. veebruaril 1922. Samal aastal asutati British Broadcasting Company, Ltd. (BBC Ltd.), mille aktsionärideks tohtisid olla ainult Briti ettevõtted. Parlamendi komitee ettepanekul 1925 aastal aktsiaselts BBC Ltd. likvideeriti ja selle asemele asutati avalik-õiguslik juriidiline isik British Broadcasting Corporation (BBC). Kuigi põhimõtteliselt on BBC aruandekohuslane Parlamendi ees, siis tegelikult on ta oma tegevuses täiesti sõltumatu. BBC kõrgeimaks organiks on Briti monarhi poolt määratav haldurite nõukogu, mille ülesandeks on peadirektori ja teiste tegevjuhtide nimetamine ning BBC üldiste arengusuundade määramine.<sup>8</sup>

Avalik-õiguslikule BBCle kehtestati 1927 aastal seadusega kogu Suurbritannia ringhäälingus täielik monopol. BBCd finantseeritakse raadiote ja televiisorite omanike poolt makstavast litsentsimaksust (lubamaksust). BBC ei või müüa reklaami ega edastada sponsoreeritud saateid (erandiks on BBC World).<sup>9</sup>

Suurbritannias on arvatud läbi aegade, et avalik-õiguslikul ringhäälingul on tohutu potentsiaal rahvast informeerida ja mõjutada. Ringhäälingut nähti avaliku teenusena ning käsitleti sarnaselt riigi poolt kontrollitud ja eeldatavalt rahva huvides loodud teiste teenustega. BBC kontseptsioon oli eeskujuks ja mõjutas otseselt paljude Euroopa riikide avalik-õiguslike ringhäälingute teket ja arengut.

1936 aastal alustas BBC regulaarsete televisioonisaadete edastamist. Sisuliselt esindas Suurbritanniat kuni 1954 aastani ainsa avalik-õiguslikku ringhäälinguorganisatsioonina BBC, mille monopol lõppes kui võeti vastu Televisiooniseadus (Television Act). Seadusega loodi Independent Television Authority (1972 aastast Independent Broadcasting Authority – IBA), mille all alustas tööd esimene kommertstelekanal.<sup>10</sup>

Käesoleval ajal on Suurbritannias lisaks BBCle ja Channel 4le veel kolm avalik-õiguslikku ringhäälingukanalit, mis on loodud tuginedes eriseadustele. BBC-d peetakse kogu maailmas avalik-õiguslike ringhäälingute “musternäidiseks”. Suurbritannia avalik-õigusliku

---

<sup>8</sup> A. Jõesaar. Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimatsioon: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis. Magistritöö. Tartu 2005. (Käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas), lk. 37.

<sup>9</sup> Samas, lk. 37.

<sup>10</sup> Samas, lk. 38.

ringhäälingu olemasolu vajaduse üle ei vaield, küll aga on sarnaselt teiste Euroopa riikidega leitud ka seal, et regulatsiooni tuleb pidevalt muuta ja täiendada. Täpsemalt tuleb mõtestada avalik-õigusliku ringhäälingu roll ühiskonnas. Põhilised küsimused, mida britid endalt küsivad, on, et millised erilised elemendid peavad sisalduma avalik-õiguslikus ringhäälingukanalis erinevalt erakanalistest, kas BBC ammu püstitatud eesmärgid ikka veel kehtivad ning kas ei oleks otstarbekas otsida praegu kehtivale finantssüsteemile, kus toimub tellimuse alusel maksmine, alternatiivseid finantseerimise mehhanisme. Samuti peetakse oluliseks täpsustada avaliku teenuse pakkumise rolli Suurbritannias.<sup>11</sup>

2003 aastal vastuvõetud telekommunikatsiooniseadus (Communications Act 2003) reformis põhjalikult kogu Suurbritannia kommunikatsioonimaastiku. Selle seaduse pädevusest jääb välja oma seaduse alusel toimiv BBC. Ka BBC seadust on hiljuti reformitud, kuid BBC finantseerimise alust – lubamaksude süsteemi – ei muudetud.<sup>12</sup>

### **1.1.2. Saksamaa**

Saksamaa ringhäälingu algus ja kujunemine erines oluliselt Suurbritannia omast. 1925 aastal asutati Reichi Ringhäälingu Kompanii (Reich Broadcasting Company). 1935 aastal alustas Saksamaa esimesena maailmas regulaarse teleprogrammiga, mida loeti eelkõige raadioringhäälingu lisateenuseks. Pärast Teist maailmassõda loodi liitlasvägede kontrolli all täiesti uus, liidumaadel põhinev ringhäälingusüsteem. Kogu seadusandlik regulatsioon ja kontroll ringhäälingu jaamade tegevuse üle toimub Saksamaal Liidumaade tasemel. Igal Liidumaal on oma ringhäälinguregulaator (State Media Authorities for Broadcasting), mille koosseis on määratud seadusega.

Kokku on Saksamaal 15 ringhäälinguregulaatorit. Ringhäälingute tulud moodustuvad peamiselt litsentsimaksudest ja teatud juhtudel ka reklaamist.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> T. Prosser. *Iris Legal Observations of the European Audiovisual Observatory. GB-Regulator Consults on the Future of Public Service Broadcasting*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory. 2000, p. 8.

<sup>12</sup> A. Jõesaar. *Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimeerimine: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis*. Magistritöö. Tartu 2005. (Käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas), lk. 39.

<sup>13</sup> Samas, lk. 41.

### 1.1.3. Soome

Kuigi 1926 aastal asutatud Soome riiklikul ringhäälingukompaniil OY Yleisradio Abl ei olnud seaduslikku monopoli, lubati asutada esimesed kommertsraadiod Soomes alles 1985 aastal. Samal aastal asutati esimene kommertstelekanal OY Kolmostelevisio AB (MTV 3), mille omanikeks on OY Yleisradio AB 50%, MTV OY 35% ja Nokia 15%. Kommertskanal alustas tööd Yleisradio telekanalitel. Oma kanali sai MTV 3 alles 1993 aastal. 1996 aastal lisandus uus üleriigiline telekanal OY Ruutunelonen (Nelonen), kes alustas regulaarsete saadetega 1997 aastal. YLE rahastamine toimub läbi lubamaksu ja erakanalite poolt makstavast reklaamikäibe suurusest olenevast maksust. YLE reklaami ei edasta.<sup>14</sup>

Rahvusriigi edu ühinevas Euroopas sõltub riigi suutlikkusest aktiivselt osaleda riikide ja kultuuride vastastikusel mõjuväljas ning kultuurilisest atraktiivsusest. Kuna audiovisuaalpoliitika, kuhu kuulub ka ringhääling, on valdkond, mille majanduslik tähtsus nii nagu ka tema sotsiaalsed ja kultuurilised mõjud, on kasvanud ja kasvavad aastatega veelgi, tuleb riikidel üha rohkem pöörata tähelepanu regulatsioonide muutmisele ja täiustamisele.

## 1.2. Avalik-õigusliku ringhäälingusektori alusdokumendid

Kuigi juba 1930ndatel aastatel jõuti Euroopas arusaamisele, et ringhäälingu levikut ja mõjujõudu on vaja kontrollida rahvusvaheliste kokkulepetega, siis 1958 aastal jõustunud Rooma lepingu raames sellele sektorile erilist tähelepanu ei omistatud. 80-ndatel aastatel tõdeti siiski vajadust rajada audiovisuaalvaldkonda hõlmav ühisturg ning võeti vastu ühtlustavad resolutsioonid kujundamiseks ühtset ühenduse õigust nimetatud valdkonnas.<sup>15</sup> 1992 aastal sõlmiti Maastrichti leping, millega asutati Euroopa Liit ning 1997 aastal sõlmiti Amsterdami Euroopa Liidu uus alusleping ehk Amsterdami leping, millega pöörati oluliselt rohkem tähelepanu ka audiovisuaalsektorile.

---

<sup>14</sup> A. Jõesaar, Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimatsioon: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis. Magistritöö. Tartu 2005. (Käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas), lk. 43.

<sup>15</sup> 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemisleping. 12. märts 2004.- RT II 2004, 3, 8.

Euroopa Liidu liikmeks olek eeldab, et riigid suudaksid jälgida Euroopas toimuvat poliitilist, majanduslikku, sotsiaalkultuurilist keskustelu ja sellest osa võtta. Arenenud ja stabiilse ringhäälinguta on sellise valmisoleku ja võime tagamine võimatu. Europrotsessid tõid oma vaatenurga ringhäälingupoliitikasse ning eeldasid kindla ja teovõimelise rahvusliku televisiooni ja raadio tegevust. Samas on ringhäälingusektor olnud alati arvestatav kultuuri- ja majandusharu, mis kannab olulist rolli sotsiaalkultuurilises arengus ning on üks olulisemaid valdkondi, millest sõltub rahvusriigi vaimse potentsiaali säilimine ja kultuuriline jätkusuutlikus.

Euroopa Ühenduse asutamislepingus leiab audiovisuaalsektor ära märkimist XII jaotise artiklis 151, kus rõhutatakse, et Euroopa Liidu meetmetega püütakse ergutada liikmesriikidevahelist koostööd ning vajaduse korral toetada ja täiendada nende tegevust audiovisuaalsektoris. 1. mail 1999 jõustunud Amsterdami lepinguga lisandus Euroopa Ühenduse asutamislepingule ka protokoll avalik-õigusliku ringhäälingu kohta. Protokollis rõhutatakse eelkõige avalik-õigusliku ringhäälingu olulist rolli ühiskonnas, kuid samas jäetakse iga liikmesriigi otsustada mitmed olulised punktid nagu avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamisviisid. Seda juhul, kui rahastamine ei mõjuta kaubandustingimusi ega konkurentsi ühenduses sellisel määral, mis oleks vastuolus üldiste huvidega, kusjuures arvesse võetakse avaliku teenuse osutamist.<sup>16</sup>

Euroopa Liidu õiguskultuuri iseloomustab kaks põhiprintsiipi – Euroopa Liidu õiguse otsene kohaldatavus liikmesriigi territooriumil ning tema ülimuslikkus rahvusliku õiguse, sh ka põhiseaduslike normide suhtes. Seega, sõlmides Euroopa Liiduga ühinemislepingu, võtab riik endale kohustuse tagada Euroopa Liidu seaduste täitmine. Vastavalt rahvusvahelise õiguse tavale ja praktikale peetakse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse astumist, samuti nagu ka välislepingute sõlmimist, tähtajatuks ja lõplikuks, väljaarvatud juhtumitel, mil on tegemist tähtjaliste kohustuste võtmisega.<sup>17</sup>

Euroopa Liiduga liitumisläbirääkimiste käigus ja Eesti seadusandluse ühtlustamise protsessis viidi kogu Eesti meediasektori regulatsioon kooskõlla Euroopa Liidu põhimõtetega.

---

<sup>16</sup> Euroopa Ühenduse asutamisleping (konsolideeritud redaktsioon) 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.legaltext.ee/en/lingid/EY\\_ASUTAMISLEPING.htm](http://www.legaltext.ee/en/lingid/EY_ASUTAMISLEPING.htm), 29. september 2009.

<sup>17</sup> 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemisleping. 12. märts 2004.- RT II 2004, 3, 8.

Kooskõlastati Ringhäälinguseadus Euroopa Liidu alusdokumendi, Piirideta televisiooni direktiiviga. Eesti ühines Euroopa Nõukogu Piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooniga ja selle muutmise protokolliga ning ühineti ka Euroopa mitmete meediaprogrammidega. Eesti võttis endale kohustuse täita nimetatud regulatsioonides sätestatud nõudeid.

Mida sisaldavad Euroopa Liidus ringhäälingut reguleerivad olulisemad õigusaktid, kas ja kuivõrd on Eesti avalik-õiguslik ringhääling Euroopa Liidu meediaalastes dokumentides seatud nõudeid suutnud täita ning millised on Euroopa Liiduga liitumise mõjud olnud Eesti ringhäälingutele üldisemalt järgnevalt analüüsitaoliseks.

### **1.2.1. Piirideta televisiooni direktiiv**

Euroopa Liidu audiovisuaalpoliitika põhidokumendid on nn. Piirideta televisiooni direktiivid aastatest 1989 (89/552/EMÜ) ja 1997 (97/36/EÜ).<sup>18</sup> Esimene neist võeti vastu 15 aastat tagasi ning selle ametlik nimetus oli “Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv liikmesriikide teleringhäälingutegevust käsitletavate teatavate õigusnormide kooskõlastamise kohta”.<sup>19</sup> Selle direktiivi olulisus seisnes selles, et ta sätestas teleülekanne vaba ringluse Euroopa Ühenduse riikides nii, et kogu ühenduse elanikkonnal oli võimalus neid sateliit- ja kaabeltelevisiooni kaudu jälgida. Direktiivist, mida on hiljem muudetud ja täiendatud, on kujunenud Euroopa Liidu audiovisuaalpoliitika alusdokument. Direktiivi on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. juuni 1997 aasta direktiiviga ning nimetatud õigusaktidega kehtestatakse ühtsed nõuded kõigile Euroopa Liidu liikmesriikide jurisdiktsiooni all olevatele ringhäälinguorganisatsioonidele.<sup>20</sup> 2005 aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku direktiiv teist korda läbi vaadata, et arvesse võtta audiovisuaalteenuste turul toimunud kiireid tehnoloogilisi muutusi ja arenguid ning audiovisuaalmeedia teenuste uus direktiiv jõustus 19. detsembril 2007.

Piirideta televisiooni direktiiviga kehtestatakse miinimumnormid, mis on vajalikud ringhäälingusaadete edastamise vabaduse tagamiseks. Direktiiv ei mõjuta liikmesriikide ja

<sup>18</sup> Piirideta televisiooni direktiiv. 03. oktoober 1989.- 89/552/EMÜ; 19. juuni 1997.-97/36/EÜ. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=651>, 29. september 2009.

<sup>19</sup> P. Sookruus. Euroopa Liidu audiovisuaalpoliitika. Sirp, 24. november 2000, lk. 2.

<sup>20</sup> 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemisleping. 12. märts 2004.- RT II 2004, 3, 8.



nende ametiasutuste vastutust programmide korralduse- sealhulgas tegevuslubade, haldusalaste lubade ja maksustamisega seonduvat. Direktiiv piirdub ainult teleringhäälingu eeskirjadega, ilma et see piiraks ühenduse edaspidiste ühtlustavate õigusaktide kohaldamist, eriti nende kohustuslike nõuete täitmiseks, mis käsitlevad tarbijate kaitsmist ning äritehingute ja konkurentsi ausust.<sup>21</sup>

Piirideta televisiooni direktiivide eesmärgiks on tagada televisioonisaadete vaba liikumine liikmesriikides, Euroopa päritolu audiovisuaalsete teoste tootmine ja levitamine, põhishandardite loomine telereklaami valdkonnas ja alaealiste kaitse. Neid rakendatakse kõigi ringhäälingute suhtes, sõltumata nende edastamisviisist ja kuulumisest riigi – või erasektorisse.<sup>22</sup>

### **1.2.2. Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon**

Euroopa audiovisuaalpoliitika teine tähtis osa on Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon<sup>23</sup>, mille Euroopa Nõukogu võttis vastu 1998 aastal. 1999ndal aastal allkirjas Eesti nimetatud konventsiooni, mis tugineb otseselt Euroopa Liidu Piirideta televisiooni direktiivile ning on üks peamisi audiovisuaalala reguleerivaid rahvusvahelisi lepinguid. Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon käsitleb teleülekannetes sisalduvat programmitootmist. Konventsiooni eesmärk on hõlbustada osalisriikide vahelist teleprogrammi piiriülest edastamist ja taasedastamist. Konventsioon sätestab rakendusala, edastatava osalisriigi kohustused ja õigused, vastava telejaama vastutuse, nõuded programmi koostamisele, kultuurilised eesmärgid, kõik reklaami ja sponsorlusega seonduva, osalisriikide koostöö, vaidluste lahendamise korra ja palju muud olulist. Konventsioon sisaldab mitmeid erinõudeid reklaamile, sponsorlusele, toodangule jne. Konventsiooni täitmiseks on moodustatud alaline komitee, kus on esindatud osalisriigist vähemalt üks delegaat. Ka nendel riikidel, kes ei ole konventsiooniga liitunud, võib olla alalises komitees esindajaks vaatleja. Samuti nagu konventsioon sätestab osalisriigi kohustused, sätestab ta ka alalise komitee kohustused, mis ühtlasi tähendavad vastutust kogu konventsiooni rakendamise eest.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Piirideta televisiooni direktiiv. 03. oktoober 1989.- 89/552/EMÜ; 19. juuni 1997.-97/36/EÜ. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=651>, 29. september 2009.

<sup>22</sup> Samas.

<sup>23</sup> Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon. 29. detsember 1999.- RT II 1999, 27, 167.

<sup>24</sup> Samas.

### 1.2.3. Programm “Media”

Kolmas alus, millele toetub Euroopa Liidu audiovisuaalpoliitika on suurprogramm “Media”. Nimetatud programm on mõeldud instrumendina Euroopa audiovisuaaloodangu arengu ja leviku ning valdkonnakohase koolituse edendamiseks. Esimene Media programm käivitati 1990 aastal ja kestis kuni 1995 aastani. Seejärel võeti Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 128 põhjal vastu programm Media II toimumisajaga 1996-2000. Praegu toimib programm Media Plus kestvusega 2001-2005, millele on alus pandud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. jaanuari 2001 aasta otsusega 163/2001/EÜ. Media Plus eraldatud toetus Eesti filmitööstusele perioodil 2002-2006 oli kokku 1,5 miljonit eurot ehk 23,5 miljonit krooni. Järgmine tsükkel perioodiks 2007-2013 kannab nime MEDIA 2007. Selle programmiga on liitunud 31 riiki ning põhikontseptsioon on üldjoontes sama, mis varasematel programmidel. Euroopa Komisjon toetab filmitööstuses kahte suurt pealiini, milleks on tootmiseelne periood ja tootmisjärgne periood. Programmi kogueelarve seitsme aasta peale on 755 miljonit eurot.<sup>25</sup>

Lisaks ülaltoodud alusdokumentidele reguleerib Euroopa Liidus ringhäälinguvaldkonda veel:

- Audiovisuaalsete meediateenuste direktiiv<sup>26</sup>, mis jõustub 2009 aasta lõpus ning millega laiendatakse reguleerimisala uutele meediateenustele, nt tellitavad videoteenused või Interneti ja mobiiltelefonide kaudu pakutavad kommertsteenused;
- 1999 aastal jõustunud Amsterdami lepingule lisatud protokoll nr 32 – liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta, mille järgi võib avalik-õiguslik ringhäälingut rahaliselt toetada tingimusel, et rahalisi vahendeid kasutatakse avaliku teenuse eesmärkide saavutamiseks ning et need ei takista tavalist äritegevust ega kahjusta ringhäälinguorganisatsioonide vahelist konkurentsi;
- Komisjoni teatis riigi abi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes (2001);
- Komisjoni teatis, mis käsitleb komisjoni 26. septembri 2001 aasta teatises kinematograafiliste teoste ja muud audiovisuaalteostega seotud teatavate õiguslike aspektide kohta sätestatud riigiabi hindamiskriteeriume (2009);

<sup>25</sup> Mis on Media 2007? Media infoleht 2/2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.mediadeskestonia.eu/>, 29. september 2009.

<sup>26</sup> Audiovisuaalsete meediateenuste direktiiv. 11. detsember 2007.- 2007/65/EÜ. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>, 29. september 2009.

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus filmipärandi ja sellega seotud tööstustegevuse konkurentsivõime kohta (2005/865/EÜ);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus alaealiste ja inimväärikusekaitse ning vastulause esitamise õiguse kohta seoses Euroopa audiovisuaalsete ja online-teabe teenuste sektori konkurentsivõimega (2006/952/EÜ);
- Meediapädevus digitaalkeskkonnas – Euroopa lähenemisviis KOM(2007)833 lõplik;
- Meedia pluralismi käsitlev Euroopa Komisjoni töödokument SEK(2007)32;
- Interneti-põhise loomingulise infosisu kohta ühtsel turul KOM(2007)836 lõplik.<sup>27</sup>

### 1.3. Euronõuded ning nende täitmisega seotud probleemid

Eurodirektiivid sätestavad Eesti avalik-õiguslikule ringhäälingule mitmeid erinevaid nõudmisi, mis on tekitanud ühiskonnas vähemal või suuremal määral eriarvamusi. Euroopa audiovisuaalpoliitika alusdokumendiks olev Piirideta televisiooni direktiiv sätestab ja kehtestab kõik normid ja nõudmised, mida Euroopa Liidu liikmesriigid ja sinna pürgivad riigid peavad oma audiovisuaalsektori arendamisel ja kujundamisel arvesse võtma. Oma ülesehituselt järgib nimetatud direktiiv suurel määral Euroopa Nõukogu Piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni (ETS 132), mis sätestab ühtsed miinimumnõuded programmile, reklaamile ja üksikisiku õiguste kaitsele.<sup>28</sup> Olulisemateks nendest põhinõudmistest peetakse Euroopa päritolu tööde enamusosani jõudmist ja sõltumatute tootjate tööde osakaalu suurendamist telejaamade programmides<sup>29</sup> ehk teisisõnu nn kvoodinõudeid.

#### 1.3.1. Nõuded programmile

Üheks enam vaidlusi tekitavaks nõudeks on Euroopa päritolu teletoodangu kvoodid, mis kehtestati Piirideta televisiooni direktiiviga. Artikkel 4 ütleb, et liikmesriigid tagavad võimaluse korral asjakohaste vahenditega, et nende juristiktsioonis asuvad

<sup>27</sup> M. Tõniste. Summaria Europensia 1/2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nlib.ee/100160>,

29. september 2009.

<sup>28</sup> Samas.

<sup>29</sup> Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.

ringhäälingujaamad reserveerivad oma edastusajast suurema osa Euroopa päritoluga teostele väljaarvatud uudiste, spordisündmuste ja mängude ning reklaami edastamiseks ja teletekstiks ning otsepakkumiseks määratud aeg. Artikkel 5 ütleb, et liikmesriigid tagavad võimaluse korral asjakohaste vahenditega, et ringhäälingu jaamad reserveerivad vähemalt 10% oma edastusajast, väljaarvatud uudiste, spordisündmuste ja mängude ning reklaami edastamiseks ja teletekstiks ning otsepakkumiseks määratud aeg, või teise alternatiivina liikmesriigi äranägemisel vähemalt 10% oma programmeelarvest Euroopa päritolu teostele, mille on loonud ringhäälingujaamadest sõltumatud tootjad. Euroopa päritolu teosed tähendavad art. 6 järgi seda, et need teosed on liikmesriikidest pärit teosed või teosed, mis on pärit Euroopa kolmandatest riikidest, kes on Euroopa Nõukogu Piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni liikmed.<sup>30</sup>

Ülaltoodud direktiiv art. 4 ettevaatlik sõnastus, mis ütleb, et seda tuleks rakendada võimaluse korral, jätab liiga palju võimalusi erinevateks tõlgendusteks. Siin võib kahtluse alla seada isegi direktiivi õigusliku siduvuse. Ringhäälinguseaduse § 4 järgi tagab televisiooniorganisatsioon oma programmide kalendriaasta mahust, millest on maha arvatud uudiste-, spordi- ja mängu sisaldavate saadete ning reklaami, otsepakkumise ja teleteksti maht, vähemalt 51% Euroopa päritolu teoste edastamiseks ning 10% Euroopa päritoluga teoste edastamiseks, mida on loonud sellest ringhäälinguorganisatsioonist sõltumatud tootjad.<sup>31</sup>

Euroopa ühiste väärtuste ja Euroopa maade kultuurilise mitmekesisuse kaitsmise kõrval tugineb Euroopa Liidu ringhäälingupoliitika eelkõige selgele majanduslikule alusele. Vajadus jõuda kokkulepeteni teleringhäälingu programmide struktuurile esitatavate nõuete osas tulenes ennekõike eesmärgist tagada Euroopa päritolu töödele kindel ja valdav osa telejaamade programmides. Põhjenduseks toodi asjaolu, et Euroopa Liit jääb audiovisuaaltoodete kaubavahetuses USAle mitmekordselt alla ning Ameerika Ühendriikides toodetud filmid ja muu teletoodang on tõusnud domineerivaks liikmesmaade telekanalites, mis omakorda toob kaasa kümneid tuhandeid Euroopas kadunud töökohti ning ahenevaid

<sup>30</sup> Piirideta televisiooni direktiiv. 03. oktoober 1989.- 89/552/EMÜ; 19. juuni 1997.-97/36/EÜ. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=651>, 29. september 2009.

<sup>31</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.- RT I 1994, 42, 680.

võimalusi kogu Euroopa audiovisuaalkultuurile.<sup>32</sup> Euroopas toodetu konkurentsivõime tõstmiseks ning kaubavahetuse suhte parandamiseks ongi loodud mudel, kus osa telejaamade summasid suunatakse Euroopa maade audiovisuaalsektori ergutamiseks. Tõsi, siiani diskuteeritakse selle mudeli tõhususe üle ning vaagitakse uusi variante, kuid lähiaastatel jäävad need kvoodinõuded jõusse. Seega peab Eesti nendega arvestama ning vastuvaidlematult rakendama.<sup>33</sup>

Euroopa Liidus räägitakse küll kultuuride mitmekesisusest ja vajadusest kohalikke kultuure toetada, kuid direktiivis ei ole sõnagi Eesti omatoodangu näitamise vajadusest. Siin tuleb meil endil otsustada, kus on need piirid, vältimaks olukorda, kus Euroopast ja mujalt maailmast sisse ostetav programm kohaliku toodangu välja võiks tõrjuda. Ringhäälinguseaduse § 4 lg 2 sätestab, et ringhäälinguorganisatsioon tagab teleprogrammi iga kalendrikuu mahust, millest on maha arvatud uudiste-, spordi- ja mängu sisaldavate saadete ning reklaami, otsepakkumise ja teleteksti maht, vähemalt 10% omatoodagu edastamiseks. Omatoodangu all mõeldakse ringhäälinguorganisatsiooni enda või koostöös Euroopa Liidu mõne liikmesriigi tootjaga toodetud või mõnelt Euroopa sõltumatult tootjalt tellitud saated või programmid Eesti tänapäeva või eesti kultuuripärandi vallas.<sup>34</sup>

Piirideta televisiooni direktiiv lähtub ennekõike suurte riikide huvidest ja võimalustest ning ei sobi sellisel kujul väikeriigile. Uudiste-, spordi- ja mängu sisaldavate saadete väljaarvamine Euroopa päritolu toodangu ja sõltumatute tootjate nõutava mahu arvestusest on tegelikult vastuolus Eesti ringhäälingusektori majanduslike võimalustega. Antud saated moodustavad suhteliselt suure osa kohaliku toodangu mahust. Samuti võib väita, et toodud nõuetega sekkutakse mõneti kanalite programmipoliitikasse ning piiratakse loomingu- ja otsustusvabadust ehk vaba valiku põhimõtteid<sup>35</sup> võttes tarbijalt vabaduse vaadata-kuulata talle meelepärast programmi ja raadio- ja telejaamadel võimaluse edastada enim soovitud saateid. Lisada tuleb, et päritolu toodangu enamusosa nõue kehtib ainult telejaamadele.

---

<sup>32</sup> P. Sookruus. Euroopa Liidu audiovisuaalpoliitika. Sirp, 24. november 2000, lk. 2.

<sup>33</sup> P. Sookruus. Euronõuded järgivad televaataja huve. Eesti Päevaleht, 20. juuli 1998, lk. 2.

<sup>34</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.– RT I 1994, 42, 680.

<sup>35</sup> Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõigus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.

Sõltumatute tootjate 10% mahunõuet võib pidada esialgu samuti õigustamatuks. Nõude puhul tagada Euroopa sõltumatute tootjate teoste esitamine vähemalt 10% programmimahu ulatuses tekitab küsimusi kohalike tootjate huvide väheses kaitstuses ja piiratud võimalustes. Eesti sõltumatute tootjate toodangu maht on selgelt liiga väike kehtestatud mahunõuete täitmiseks ning tellimuse suurendamine võib mõjuda negatiivselt toodangu kvaliteedile.<sup>36</sup>

Järgmine nn euronõue, mis tuleneb ka kehtivast Ringhäälinguseadusest, on uudiste käsitlemise aspektist äärmiselt vastuoluline. Ringhäälinguseaduse § 4 lg 1 sätestab, et ringhäälinguorganisatsioon tagab oma saadete või programmi päevamahust vähemalt 5% tema enda poolt toodetud uudistesaadete edastamiseks.<sup>37</sup> Ühelt poolt nõutakse 5% omatoodetud uudiseid, teiselt poolt aga arvatakse uudised omatoodangust välja. Samuti tekitab probleeme määratluste ebatäpsus. Näiteks uudiste mõiste, sest uudistesaaade kui selline ei ole seaduses defineeritud. Mis on uudis ning kas teletekst on uudis? Tegemist on üsna kommunikatiivse probleemiga, mis on tekkinud põhjusel, et direktiivides ja konventsioonides sisalduvad mõisted on kaasaegses meedias omandanud uue mõõtme. Ringhäälinguseaduse § 4 lg 1 ütleb ainult seda, et ringhäälinguorganisatsiooni enda poolt toodetud uudistesaaateks loetakse ka sellist uudistesaadet, mis sisaldab vähemalt kahe erineva uudistetootja poolt toodetud uudiseid.<sup>38</sup>

### **1.3.2. Nõuded reklaamile**

Ükski liikmesriik ei vaidlusta täna avalik-õigusliku ringhäälingu kultuurilist tähtsust. Küll aga käivad mitmes riigis vaidlused avalik-õiguslike ja eratelekanalite vahel reklaamituru jagamise üle. Eesti on siin võtnud eeskju Põhjamaadest, eelkõige Soomest. Poliitilise otsustuse tulemusena on Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu programmid täna reklaamist vabad, kuid märkimist vääriwad nimetatud nõuded kahtlemata. Reklaamivaba Eesti avalik-õiguslik Rahvusringhääling võib homme uue otsustuse tulemusena juba reklaami edastada.

---

<sup>36</sup> Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõigus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.

<sup>37</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.– RT I 1994, 42, 680.

<sup>38</sup> Samas.

Peamised reklaami puudutavad nõuded on seotud reklaami mahu ja paigutusega, millest suuremat erimeelsust on tekitanud mängu- ja telefilmide katkestamise piirang. Direktiivi art. 11 punkt 3 sätestab, et selliste audiovisuaalsete teoste edastamise korral nagu vähemalt neljakümnevieminutilised mängufilmid ja telefilmid, võib teha ühe katkestuse 45 minuti kohta<sup>39</sup> ning Ringhäälinguseaduse § 16 lg 3 täpsustab, et edasine katkestamine on lubatud juhul, kui nende kestus on vähemalt 110 minutit. Reklaami ja otsepakkumise lõikude maht ei tohi ületada 12 minutit tunnis ning reklaami maht kokku ei tohi ületada 15 % programmi päevamahust.<sup>40</sup> Piirangut võib pidada kommertskanaleid diskrimineerivaks ja samuti ka vaatajate praktilisi harjumusi ignoreerivaks, kuna nõude tulemusel võivad tekkida kuni 10 minutilised ja pikemad reklaamipausid, mis on kahtlemata ebasõbralik vaataja suhtes. Samuti on erameedia esindajad leidnud, et reklaami puudutavaid piiranguid on liiga palju, mis võib takistada kogu sektori arengut. Samas tuleb tunnistada, et kuna piiranguid on palju tekib probleeme nõuete pideva rikkumisega.

18. märtsil 2009 saatis Euroopa Komisjon Eestile hoiatuse, kuna Eesti ei täida Euroopa Liidu telereklaamieeskirju. Komisjoni taotlusel jälgisid sõltumatud eksperdid, kuidas Eesti kohaldab Euroopa Liidu Piirideta televisiooni direktiivis<sup>41</sup> sisalduvaid eeskirju ning ilmnes, et Eesti tõlgendab reklaamilõigu mõistet liiga kitsalt ega ole õigesti määratlenud sponsorlusteate mõiste sisu (direktiivi art. 17 ja art. 18 lg 2). Sõltumatu eksperdiaruande järgi rikuvad Eesti peamised telekanalid sageli Euroopa Liidu Piirideta televisiooni direktiivi eeskirju, mille kohaselt ei tohi ühe tunni jooksul esitada rohkem kui 12 minutit reklaami ja otsepakkumisi. Paljud Eesti ringhäälinguorganisatsioonid liidavad sponsorlusteateid reklaamilõikudega ja Eesti ametivõimud ei arva neid liitreklaame Euroopa Liidu eeskirjadega piiratud 12 minuti hulka tunnis. Komisjon ei nõustu arusaamaga, et teatavat reklaami võib pidada sponsorluseks ning seetõttu saadetigi Eestile märgukiri, mis on Euroopa Ühenduse asutamislepingu järgi alगतatava kolmeastmelise rikkumismenetluse esimene etapp.<sup>42</sup>

Ringhäälinguseadus § 20 annab sponsorluse mõiste selliselt, et sponsorlus on ringhäälingu-

<sup>39</sup> Piirideta televisiooni direktiiv. 03. oktoober 1989.- 89/552/EMÜ; 19. juuni 1997.-97/36/EÜ. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=651>, 29. september 2009.

<sup>40</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.- RT I 1994, 42, 680.

<sup>41</sup> Piirideta televisiooni direktiiv. 03. oktoober 1989.- 89/552/EMÜ; 19. juuni 1997.-97/36/EÜ.

<sup>42</sup> Euroopa Komisjoni hoiatus Eestile. Euroopa Komisjoni uudiskiri nr 123/19.03.2009. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/eesti/paevakajalist/newsletter/index\\_nr123\\_et.htm](http://ec.europa.eu/eesti/paevakajalist/newsletter/index_nr123_et.htm), 29. september 2009.

organisatsiooni tegevuse või audiovisuaalteose tootmisega mitteseotud isiku osalemine selle ringhäälinguorganisatsiooni saate või programmi otseses või kaudses materiaalses toetamises. Sponsori toodangu või teenuse propageerimine saate käigus on keelatud, arusaadavalt tuleb esitada sponsori isik või tema kaubamärk või mõlemad saadete alguses või lõpus.<sup>43</sup> Eesti Rahvusringhääling võib lubada reklaami või sponsorteabe edastamist ainult juhul kui see kaasneb rahvusvahelise suursündmuse ülekandeõigusega, mis omandatakse EBU (Euroopa Ringhäälinguliit) vahendusel või see kaasneb avalikkusele eeldatavalt suurt huvi pakkuva kultuuri või spordi suursündmuse ülekandeõigusega.<sup>44</sup>

Erameedia juhtide sõnul paneb reklaamimahutingimused paremini paika reklaamiturg ja konkurents ise. Toetatakse nii öelda iseregulatsiooni ja leitakse, et piiranguid aitaks kompenseerida see, kui riik garanteeriks sektorile maksusoodustusi ja tagaks avalik-õiguslikule ringhäälingule aktiivse rahastamise.<sup>45</sup>

### **1.3.3. Nõuded rahastamisele**

Ka Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu, Rahvusringhäälingu, kui avalik-õigusliku juriidilise isiku rahastamise küsimused, millel töö käigus pikemalt peatutakse, on seotud euroopalike normide järgmisega ning mis eriti tähtis sõltumatusega. Euroopa Liidus kehtivate põhimõtete kohaselt peab avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine olema piisav, sõltumatu ja stabiilne. Eestis tundub, ei ole päriselt veel täidetud mitte ükski nendest tingimustest. Sageli võrreldakse avalik-õigusliku ringhäälingu eelarvet eraõigusliku ringhäälingu eelarvega, mis kahtlemata ei ole korrektne.

Kommertsringhäälingu jaoks on programmitootmine vahendiks kasumi saamisel. Avalik-õiguslik ringhääling on aga üldrahvalik ning vajab raha, et toota ühiskonnale vajalikku programmi seaduses sätestatud eesmärkidel ja kvaliteedis. Ehk erinevus seisnebki eesmärgis,

---

<sup>43</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.– RT I 1994, 42, 680.

<sup>44</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.– RT I 2007, 10, 46.

<sup>45</sup> Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõigus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.



pealegi on avalik-õiguslik ringhääling kohustatud tootma valdavalt originaalprogrammi, mis on mitmeid kordi kallim sisseostetud toodangust.<sup>46</sup>

Suurima vaadatavusega on Eestis kommertstelekanalid Kanal 2 ja TV 3 ning neile järgneb avalik-õiguslik Eesti Televisioon. Reklaamituru kasvu, kehtiva seadusandluse ning Eesti Vabariigi riigieelarveliste vahendite määramise otsuste tulemusel on kahel erakanalil oluliselt rohkem rahalisi ressursse, kuid samas vähem kohustusi. Lähtuvalt Amsterdami protokollist on avalik-õigusliku ringhäälingu ülesannete määratlemine ja rahastamise mudel iga liikmesriigi enda otsustada. Üldiseid ja ühetaolisi aluseid kõigile liikmesriikidele avaliku teenuse osutamise kohustuse ja hüvitise suuruse osas ei saa ega peakski kehtestama. Tuleb arvestada asjaoluga, et väikeste riikide avalik-õigusliku meedia ülesanded on suurte omast erinevad.<sup>47</sup>

Kuid siiski, võrdlus teiste Euroopa riikide avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonidega näitab paraku, et Eesti avalik-õiguslik ringhääling on üks halvemini rahastatuid, ja seda nii töötajate hulga kui ka toodetavate programmide mahu suhtes. Tundub, et nn euronõute täitmine käib Eestile üle jõu ja seda põhjusel, et paljud nõuded kehtivad võrdselt nii suurtele kui väikestele riikidele, mis erinevad aga oluliselt riigiti majanduslike näitajate poolest. Direktiivid ja konventsioonid ei arvesta väikeste riikide ringhäälingusüsteemide iseärasustega. Siinkohal tuleb meenutada Eesti positsiooni kultuuri ja audiovisuaalpoliitika peatükis, kus leiti, et Eesti on suuteline kultuuri ja audiovisuaalpoliitika *acquis*' üle võtma ja rakendama Euroopa Liiduga ühinemise päevast alates. Eesti ei taotlenud selles peatükis üleminekuperioode ega erandeid. Võib väita, et tegutsети kiirustades, kuigi võimalikuks sai see osalt ka sellel põhjusel, et Eesti ei alustanud läbirääkimistel päris tühjalt kohalt. Olemas oli 1994 aastal vastuvõetud Ringhäälinguseadus, kust võeti otse üle mitmed Piirideta televisiooni 1989 aasta direktiivi ning Piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni normid.

Nagu öeldud, on enamik probleeme, mida saab täna siduda avalik-õigusliku ringhäälinguga Eestis, seotud finantseerimisega ehk üheks olulisemaks takistuseks euronõute täitmisel ja rakendamisel on rahapuudus. Eesti ringhäälingud on liiga vaesed, et täita näiteks 51%

---

<sup>46</sup> Ringhäälingunõukogu aruanne Riigikogule. Kinnitatud ringhäälingunõukogu 14. aprilli 2003 otsusega, protokoll nr 65. Tallinn 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, 29. september 2009

<sup>47</sup> Euroopa Komisjoni hoiatus Eestile. Euroopa Komisjoni uudiskiri nr 123/19.03.2009. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/estri/paevakajalist/newsletter/index\\_nr123\\_et.htm](http://ec.europa.eu/estri/paevakajalist/newsletter/index_nr123_et.htm), 29. september 2009.

Euroopa päritolu toodangu nõuet. Kuna Euroopa Liidu päritolu toodangu pakkumine turgudel on väiksem ja hind kallim, siis tekivad nõude täitmisega rahalised raskused.<sup>48</sup> Samuti segavad Eestis Euroopa Liidu poolt kehtestatud nõuete täitmist ja täielikku rakendamist puudulik järelevalve, puudulik arusaam meedia sotsiaalsest rollist ja selle rolli alatähtsustamine.

Siiski väljendab Piirideta televisiooni direktiiv Euroopa Liidu esimest katset harmoniseerida laiaulatuslikult avalik-õiguslikke ringhäälinguid, tehes seda läbi regulatsioonide, mis kutsuvad üles suuremat osa programmide mahust olema Euroopa algupäraga. Ühtsete nõuete kehtestamisega kõigis Euroopa Liidu maades taheti luua teleringhäälingu ühtne siseturg, kus poleks tõkestavaid piire, kus toimiks televisiooniprogrammide ning saadete ja ka selle valdkonna tegijate vaba liikumine ühest liikmesriigist teise. Kahtlemata taheti soodustada toodud nõuetega Euroopa sõltumatute tootjate tegevust, luues selleks majanduslikud eeldused ning ühiste väärtuste tunnustamise alusel mitmed normid kaitsmaks alaealisi pornograafiat ja vägivalda sisaldavate saadete eest. Plaanid olid suured, kuid valdavalt raskesti teostatavad.

#### **1.4. Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti avalik-õiguslikule ringhäälingule**

1. mail 2009 aastal möödus viis aastat päevast, mil Eesti ühines Euroopa Liiduga. Eesti on nende viie aasta jooksul kogenud nii majanduskasvu kui ka majanduslangust ning tundnud teiste Euroopa Liidu liikmesriikide solidaarsust. Eesti ringhäälingusektori üldine areng peale liitumist Euroopa Liiduga on olnud kahtlemata muljet avaldav. Kaasajal kasvab iseseisvate riikide vaheline suhtlemine ja koostöö ning suveräänsust ei saa enam käsitleda absoluutsena. Riike seovad mitmesugused rahvusvahelised lepingud ja konventsioonid oma kohustustega. Eurodirektiivide rakendumine Eestis ning liitumine Euroopa Liiduga sundis paljuski ka ringhäälingu valdkonnas olukorda ümber hindama.

---

<sup>48</sup> Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõigus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.

### 1.4.1. Positiivsed mõjud

Euroopa Liiduga liitumisel elavnes kindlasti seadusloome, seadusandlus on ühtlustunud ja selle tase tõusnud. Ära on langenud küsimused avalik-õigusliku ringhäälingu vajalikkusest, seadused avalik-õigusliku ringhäälingu toetamiseks on saanud kohustuslikuks ning suudavad loodetavasti avalik-õigusliku ringhäälingu säilitada. Erinevalt Eestist, kus aeg ajalt on seatud kahtluse alla avalik-õigusliku meedia otstarbekus, teistes Euroopa riikides reeglina avalik-õigusliku ringhäälingu olemasolu vajaduse üle ei vaielda, küll aga rõhutatakse regulatsioonide muutmise ja täiendamise olulisust. On oluline teada, et mil iganes riigi tasemel ringhäälingupoliitikat puudutavaid otsuseid tehakse, seistakse silmitsi ka hulga teiste alternatiivsete valikutega.

Liitumine suurendas kahtlemata riigi tähelepanu avalik-õiguslikule ringhäälingule, sest Euroopa meediapoliitika on Euroopa Liidus olulise kaaluga ning Euroopa asjaajamise kultuur ja mõtteviis on avaldanud kahtlemata positiivset mõju. Liikmesriigiks olek peaks pikas perspektiivis igati soodustama avalik-õigusliku ringhäälingu sisuliste eesmärkide paremat täitmist, riigi poolse finantseerimise tagamist ja arengukavadest kinnipidamist. Paranema peaks avalik-õigusliku ringhäälingu üldine positsioon, stabiilsus läbi rahastamise.<sup>49</sup>

Eesti avalik-õiguslikku ringhäälingusse on jõudnud tunduvalt rohkem Euroopa formaate, tõusnud on kultuuri ja haridussaadete maht ning vaatajakeskne, mitte tootjakeskne toodang. Samuti võib täheldada toodangumahtude kasvu ja toodangu kvaliteedi paranemist. Mõjud programmipoliitikale pärast liitumist Euroopa Liiduga on seotud Euroopa-kesksuse suurenemisega. Täidetakse täpsemalt Piirideta televisiooni konventsiooni, mille tulemusena on suurenenud Eesti kanalites näiteks RTLi ja BBC toodangu maht.

Oluliseks teemaks on ka alaealiste ning vaatajate kui tarbijate õiguste parem kaitse programmides kuuldava/nähtava eest. Eesti rakendab Euroopa Liidus kehtivaid reegleid alaealiste kaitsele liigse vägivalla ja teiste alaealiste arengut kahjustada võivate saadete ja filmide eest. Ehk Euroopa Liidus kehtivate reeglite rakendamine ja nende mõju Eestile on

---

<sup>49</sup> Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõigus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.

aidanud tõsta meie ringhäälingu kvaliteeti ning parandanud ka nii autorite kui ka tarbijate õiguste kaitse taset Eestis.<sup>50</sup>

Hinnates Euroopa Liiduga liitumise mõju, saab väita, et Euroopa Liidult saadud toetused on parandanud Eesti konkurentsivõimet maailmaturul, senisest aktiivsem on infovahetust, rahvusvahelise koostöö ja toodangu tõhusamat levi. Nimetatu on toonud omakorda kaasa investeeringud ja töökohtade arvu suurenemise. Samuti on paranenud majanduslikud võimalused ning meile on antud võimalus taotleda täiendavat raha Euroopa Liidu fondidest ja osaleda ühisprojektides.

#### **1.4.2. Negatiivsed mõjud**

Euroopa Liiduga ühinenud riigid võtsid liitumislepinguga üle Euroopa ühenduse ja liidu aluslepingud ja Euroopa õiguse üldpõhimõtted. Nad peavad nüüd arvestama demokraatia, õigusriigi jt ühendusele ning tema liikmesriikidele omaseid põhimõtteid ning samas arvestama Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahelisi suhteid reguleerivaid printsiipe – ühenduse piiratud pädevuse, tuletatud pädevuse, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Samuti peavad Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide juristid, kes vastutavad Euroopa Liidu õigusliku struktuuri eest kandma hoolt ka selle eest, et Euroopa õigus ei kaugeneks liidu kodanikest ega muutuks neile arusaamatuks ja abstraktseks.<sup>51</sup> On vältimatu enese kurssiviimine Euroopa Liidus toimiva õigusega ning samuti on vältimatu õppida tegema nn õigeid otsuseid selle õiguse kohaldamisel. Seaduste ühtlustamine on vaid osa nn eurointegratsiooniprotsessist.<sup>52</sup>

Kõige kaalukamateks probleemideks, mida Euroopa Liiduga liitumine enesega kaasa tõi, peavad eksperdid bürokratiseerumist ja väga suurt aruandluse mahtu, mida praeguse statistikategevuse ja tasemega ei suudeta nõutavalt esitada. Samuti nn tehnilist mahajäämust, mis ei luba Eestil toimida konkurentsivõimelise riigina teiste suurte Euroopa riikide keskel.

---

<sup>50</sup> Eesti 5 aastat Euroopa Liidus 2009. Ülevaade Euroopa Liidu liikmelisuse mõjust Eestile. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee>, 29. september 2009.

<sup>51</sup> J. Laffranque. Lojaalsuse põhimõte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. Juridica 2001, nr 9, lk. 616.

<sup>52</sup> T. Kerikmäe. Euroopa Liidu õiguse arengutendentsid. 21. juuni koosoleku ettekanne. Eesti Akadeemiline Õigusteaduste Selts. Tallinn 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.oigus-selts.ee](http://www.oigus-selts.ee), 29. september 2009.

Täiendavate hirmudena on nimetatud professionaalse oskustööjõu võimalikku lahkumist ja Eesti haldussuutlikkuse nõrkust, mis tuleneb sellest, et riigil puudub senini ühtne meediapoliitika.<sup>53</sup>

Kõikvõimalike kohustuslike kvootide täitmine on osutunud hetke majandusolukorras keeruliseks. 2009 ja 2010 aasta on Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu jaoks kriitilise tähtsusega, sest kahanev eelarve piirab võimalusi oma arengukavas toodu elluviimiseks. Peaasi, et ei hakataks kvootide täitmiseks tootma ja tellima võimalikult odavat ja võimalik, et madalakvaliteedilist programmi, et ei väheneks dokumentalistika-, publitsistika- ja haridussaadet ehk et karmid eurokvoodid ei sunniks ringhäälingujaamu tegema mööndusi kvaliteedile.<sup>54</sup>

Euroopa Liidu meediapoliitilised põhimõtted on väljatöötatud Euroopa üldhuvide, euroopaliku kultuuriruumi kaitseks, mistõttu need ei lahenda väikeriikide probleeme. Euroopa seadusandlus kaitseb Euroopat kui tervikut ja ei arvesta väikeste kultuuride/rahvaste eripäradega. Euroopa Liidu prioriteedid võivad hakata domineerima Eesti oma vajaduste ja huvide üle. Eesti väikest kultuuriturgu ei suudeta kaitsta kuna seadusandlus ei ole valmis kaitsma väikese keeleareaali piiratud leviga kultuuritoodangut.<sup>55</sup>

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et olgu Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eestile kas positiivsed või negatiivsed, kogu protsessi arengut saab suunata siiski ainult rahvas ja läbi rahva seaduseandja. Demokraatliku ühiskonna aluseks on kahtlemata igakülgset informeeritud inimesed. Kui inimesed ei oma adekvaatset arusaama toimuvast, on deklaratsioon kõrgeima võimu kuulumisest rahvale silmakirjalik fiktsioon ning otsuseid ei tehta mitte rahva tahte järgi, vaid otsustatakse kuidas rahvas peab tahtma. Võimalikult mitmekülgse informeerituse tagab informatsiooni takistuseta vool, st. vaba kommunikatsioon ühiskonnas.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõigus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.

<sup>54</sup> Samas.

<sup>55</sup> Samas.

<sup>56</sup> K.J. Torokoff. Meediakonsentratsioon demokraatlikus ühiskonnas ja selle õiguslik regulatsioon. Juridica 2001, nr 6, lk 359.

## 2. AVALIK-ÕIGUSLIKU RINGHÄÄLINGU ÕIGUSLIK SEISUND AVALIK-ÕIGUSLIKU JURIIDILISE ISIKUNA

### 2.1. Avalik-õigusliku ringhäälingu mõiste ja olemus

Avalik-õigusliku ringhäälingu mõiste on Eestis senini täpselt määratlemata, kuigi tema põhiidee sündis juba 90-ndate aastate alguses ja seda veendumusest, et ringhäälingusagedusi kui piiratud ressursi peab riik kasutama ühiskondliku kohustuse täitmiseks rahva ees. Avalik-õiguslik ringhääling ei ole riiklik ringhääling. Ei ole tegemist riikliku ettevõttega, ega ka ministeeriumi valitsemisalas oleva organisatsiooniga, vaid avalik-õigusliku ringhäälingu puhul on tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga, mille tegevus on reguleeritud eraldi seadusega, mille roll on tasakaalustav, informeeriv, erinevaid ühiskonna vaatepunkte esiletoov ning millel on ülimalt tihe seos riigiga läbi tema ülesannete, eesmärkide ja finantseerimise.<sup>57</sup>

Ringhääling on tehnilises mõttes telekommunikatsiooni üks eriliike, mida eristab teistest telekommunikatsiooni liikidest eelkõige info ühesuunaline ülekanne, tsirkulaarne ülekanne (st. ühest infoallikast paljudele info tarbijatele), territoriaalselt hajutatud info tarbijate olemasolu ning spetsiaalselt ettevalmistatud info, mis moodustab nn. ringhäälinguprogrammi.<sup>58</sup>

Avalikku ringhäälinguteenust määratletakse programmile esitatavate nõuete ja auditooriumi suhete kaudu. Riik kohustab kas seaduse, tegevusloa, lepingu jm. kaudu avalikku teenust osutavat ringhäälinguorganisatsiooni edastama teatud spetsiifilistele nõuetele vastavat tele-

---

<sup>57</sup> H. Šein. Materjale avaliku ringhäälingu teooriast ja praktikast. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Autorikogumik. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1997, lk. 27.

<sup>58</sup> D. McQuali. Mass Communication Theory. Sage Publications. 4<sup>th</sup> Edition. London: Thous and Oaks. New Delhi. 2000, p. 207.

või raadioprogrammi. Euroopa riikides osutavad avalikku ringhäälinguteenust valdavalt avalik-õiguslikud ringhäälinguorganisatsioonid ning Eestis on see kohustus Eesti Rahvusringhäälingul.

Avalik-õigusliku ringhäälingu mõiste saame tuletada mitmest erinevast seadusest. Ringhäälinguseaduse §2 sõnastab lahti mõiste “ringhääling” järgmiselt: ringhääling on raadio või televisiooniprogrammide edastamine eetri, sealhulgas satelliidi kaudu või kaabelvõrgu kaudu analoog või digitaalkujul, vaba juurdepääsuga või kasutades tingimusjuurdepääsu süsteeme, eesmärgiga teha need üldkasutatavate vastuvõtuvahenditega üldsusele kättesaadavaks.<sup>59</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 2 ütleb, et Rahvusringhääling on käesoleva seadusega asutatud avalik-õiguslik juriidiline isik<sup>60</sup> ning avalik-õigusliku juriidilise isiku mõiste saame Tsiviilseadustiku üldosa seadusest, mille §25 lg 2 ütleb, et avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.<sup>61</sup>

Eesti meediaekspert ja õppejõud Hagi Šein defineerib avalik-õigusliku ringhäälingu järgmiselt: *“Avalik-õiguslik ringhääling on seadusega moodustatud avalik-õiguslik juriidiline isik, kes on kohustatud osutama (enamasti rahvusliku tasandi ja tähtsusega) avalikku teenust kindlaksmääratud territooriumil. Avaliku teenuse osutamine tähendab kohustusi luua ja edastada mitmekesist ja tasakaalustatud programmi kõigile elanikkonna gruppidele, sealhulgas õiglast osa eri- ja vähemusgruppidele, sõltumata sellest, milline on vähemuse osa teenuse eest tasumisel, samuti täielikku toimetuskontrolli omatoodangu ja tellitud programmi üle, mis peab moodustama olulise osa edastatavast programmist”*.<sup>62</sup>

BBC endine direktor Sir William Haley sõnastab ringhäälingu olemuse järgmiselt:

*“Ringhääling peab tuginema ühiskonna kontseptsioonile justkui laiapõhjaline kultuuripüramiid, mis aste-astelt ülespoole suundub. See püramiid jaguneb kolmeks põhiliseks programmitüübiks, mis eri tasanditel eesmärkide osas kattuvad ning üksteise*

<sup>59</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.- RT I 1994, 42, 680.

<sup>60</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

<sup>61</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 01. juuli 2002.- RT I 2002, 35, 216.

<sup>62</sup> A. Jõesaar. Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimatsioon: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis. Magistritöö. Tartu 2005. (Käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas), lk. 63.

*põhjal välja arenevad. Kuulajaid suunatakse endale sobivamaid (kasulikumaid) programme valima. Programm peab olema n-ö oma ajast ees, kuid mitte niivõrd, et kuulajad sellesse usu kaotavad. Kuulajaid peab juhtima healt paremale uudishimu, meeldivuse ja teadmiste arengu kaudu. Programmipüramiid peab arenema koos hariduse- ja kultuuristandardite arenguga ühiskonnas”.*<sup>63</sup>

90-ndate aastate keskpaiga üks avaliku-õigusliku ringhäälingu olemuse seletusi põhines definitsioonil, et avalik-õiguslik ringhääling on raadio- ja teleprogrammid, mis erinevalt tasulisest satelliit- ja kaabeltelevisioonikanalitest, on kõigile kättesaadavad. Tasuta kättesaadavuse järel on teiseks üldiselt tunnustatud avalik-õigusliku ringhäälingu tunnuseks geograafiline katvus, mille alusel peab avalik-õiguslik ringhääling olema kättesaadav kogu riigi elanikkonnale.<sup>64</sup> Mõlema definitsiooni saab kaasajal aga ümberlükata kuna vaatajatele nähtavad satelliitprogrammid levivad juba üle maailma ning on osati vaatajatele/kuulajatele tasuta kättesaadavad.

Avalik-õigusliku ringhäälingu olemust mõistetakse paljudes üleminekuriikides, sealhulgas ka Eestis, ikka veel erinevalt. Selle tõlgendamisel lähtutakse sageli turumajanduslikest ideaalidest ja erahuvideist. Seaduseandja Eestis on panustanud seni rohkem eraringhäälingu arengusse, kelle programmilised kohustused on väikesed ja majandamistingimused soodsad.<sup>65</sup>

Ilmselt on tarvis kaasajal, mil meedia jõujooned on muutunud ja muutumas, avalik-õiguslik ringhääling ümberdefineerida ning rääkida sellest pigem kui avalik-õiguslikust meediast, mis väärtustab kodanikuühiskonda ja demokraatiat, rahvast ja kultuuri, ühiskonna säästvat ja jätkusuutlikku arengut, inimest üksikisikuna ja ühiskonna liikmena ning eetikat ja moraali.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> L. Taylor, A. Willis. Media Studies. Texts, Institutions and Audiences. Great Britain: Blackwell Publishers. 2000, p. 112.

<sup>64</sup> A. Jõesaar. Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimatsioon: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis. Magistritöö. Tartu 2005. (Käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas), lk. 64.

<sup>65</sup> Eesti Rahvusringhäälingu arengukava 2009-2012. Kinnitatud Rahvusringhäälingu nõukogu 28.02.2008 otsusega nr 1.1., lk. 5. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.err.ee/files/ERR\\_arengukava\\_2009-2012.pdf](http://www.err.ee/files/ERR_arengukava_2009-2012.pdf), 29. september 2009.

<sup>66</sup> Samas, lk. 6.



### 2.1.1. Kaasaegse Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu kujunemine

1993 aasta alguses asus Eesti Vabariigi Valitsus ringhäälingu valdkonda reguleeriva seaduseelnõu väljatöötamisele. Ringhäälinguseaduse eelnõu autoriteks olid kaks tuntud juristi Rein Lang ja Märt Rask ning juhtivkomisjoniks Riigikogu Kultuurikomisjon.

Nimetatud seaduseelnõu I lugemine toimus Riigikogus 06.04.94. Eelnõus sisalduvad põhimõtted olid läbi arutatud töörühmas, millesse kuulusid erinevate ministeeriumite, avalik-õigusliku meedia ja erameedia esindajad ning veel mõned erialaspetsialistid. Oma hinnangutes ei olnud töörühm üksmeelne, kuid esitatud eelnõu väljendas töörühma enamuse seisukohti. Ühel meelel oldi selles osas, mis puudutas asjaolu, et koos Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni väljumisega riikliku monopoli alt ja muutumisega eraettevõtluse objektiks, oli tekkinud tungiv vajadus valdkonda reguleeriva seaduse järele. Eelnõu autorid olid endi sõnul lähtunud põhimõttest, et demokraatlikus riigis on informatsiooni levitamine vaba ning sellele kehtestatavad piirangu saavad tuleneda vaid paratamatusest. Kuna ringhäälingus kasutatavate sageduste hulk on looduslikult piiratud, peab riik tagama nende kasutamise üldistes huvides. Seda tehakse ringhäälingulubade väljastamise kaudu.

Seletuskirjas Eesti Ringhäälinguseaduse eelnõu kohta võis lugeda, et eelnõu püüdis leida maksimaalset tasakaalu kavandatava avalik-õigusliku Eesti Rahvusliku Ringhäälingu (ERR) ja eraettevõtlusel põhineva ringhäälingu vahel. Arvestades Eesti mastaape, nägi eelnõu ette avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsioonina Eesti Rahvusliku Ringhäälingu loomise, mis loodaks Eesti Raadio, Eesti Televisiooni ja Eesti Telekomide Ringhäälingu Saatekeskuse baasil.<sup>67</sup>

Seaduseelnõus leidsid käsitlust esmakordselt pakutud juriidilised määratlused raadio-tele võtmemõistetele: “ringhääling”, “saatjate võrk”, “sagedus”, “saade” ja “programm” ning “ringhäälingujaam”. Sõnastatud olid ringhäälingu tegevuspõhimõtted, tegevusvabadus, infoallika kaitse, poliitiline tasakaalustatus jne. Samuti olid toodud ka reklaami ja sponsorlust puututavad normid, sätestatud olid omandiõigus ringhäälingu tehnilistele vahenditele,

<sup>67</sup> Ringhäälinguseaduse I lugemisele eelnõu, 06. aprill 1994.- 491 SE I. Tallinn: Riigikogu kultuurikomisjon.

saadetele ja programmidele. Eelnõu puudutas ka ringhäälingulubade väljastamise korda eraõiguslikele isikutele.<sup>68</sup>

Nimetatud eelnõus jäi esialgu otsustamata, millistel printsiipidel toimub vahetult riigieelarvest eraldatud vahendite arvestus, kuid selgelt eristus kaks peamist teemat: Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni taasliitmine ja ringhäälingu finantseerimine (reklaami ja sponsorluse roll selles).

Ringhäälinguseaduse II lugemine Riigikogus toimus 20.04.94, millele eelnenud aruteludest võtsid osa eelnõu autorite esindajad, kultuuritöötajad, eelnõu esialgse variandi autorid ning Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni peadirektorid. Komisjon leidis, et tal ei olnud võimalik oma koosseisuga otsustada üht kontseptuaalset põhiküsimust ja nimelt, mida kujutab endast avalik-õiguslik ringhääling. Kas sätestada tema staatus nii nagu see on valitsuse poolt esitatud eelnõus: Eesti Rahvuslik Ringhääling (komisjoni ettepanekul küll Rahvaringhääling) on avalik-õiguslik isik, mille eesotsas kõrgema juhtimisorganina seisab Rahvusliku Ringhäälingu nõukogu, Eesti Raadio ja Eesti Televisioon on ringhäälingujaamad, nad pole juriidilised isikud, või loobuda sellest mudelist Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arvamustele tuginedes. Kultuurikomisjon otsustas jätta selle küsimuse Riigikogu otsustada.<sup>69</sup>

Ringhäälinguseaduse II lugemine Riigikogus katkestati ja otsustati eelnõu arutelu jätkata peale paranduste sisseviimist eelnõusse. Kultuurikomisjon sai hulgaliselt muudatusettepanekuid ning põhjalike nõupidamiste tagajärjel jõuti otsuseni, et siiski pole õige luua üks avalik-õiguslik juriidiline isik - Riigi Ringhääling, vaid õigem oleks säilitada juriidiliste isikutena Eesti Raadio ja Eesti Televisioon, kelle ühises omandis on saatjad ja saatjate võrgud.

Ringhäälinguseaduse III lugemine toimus Riigikogus 18.05.94, kuhu esitas muudatusettepanekuid enamus Riigikogu fraktsioone ning kultuuri ja majanduskomisjon.

III lugemisele esitatud eelnõus olid täpsemini fikseeritud ringhäälingu nõukogu pädevus ning eelnõule lisandus mitu uut punkti Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni tegevuse põhisuundade

---

<sup>68</sup> P. Sookruus. Jalgratas on juba ammu leiutatud ehk Euroopalik ringhäälingumudel on kasutatav ka Eestis. Päevaleht, 02.veebruar 1994, lk. 2.

<sup>69</sup> Ringhäälinguseaduse II lugemisele eelnõu, 20. aprill 1994.- 491 SE III. Tallinn: Riigikogu kultuurikomisjon.

kinnitamise ja nende tegevuse järelevalve kohta, samuti vara üle otsustamise kohta ning Riigikogu valimiste ja kohaliku omavalitsuse valimiste eelse kampaania kajastamise korra kehtestamise kohta.<sup>70</sup>

Ringhäälinguseaduse eelnõu III lugemine Riigikogus katkestati ning jätkus 19.05.94, mil toimus ka Riigikogus lõpp hääletus. Seadus võeti vastu hääletega: 46 poolt, 2 vastu ja 7 erapooletut.<sup>71</sup>

Olulised muudatused viidi Riigikogu poolt Ringhäälinguseadusesse sisse 2002 aastal eesmärgiga korrastada kogu ringhäälingumaastik. Otsustati, et on tarvis kiiresti määratleda avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide selgepiirilised rahastamise alused ning nendel eesmärkidel kehtestati eratelevisiooniorganisatsioonidele väljastatavatele ringhäälingulubadele tasu. Üheks olulisemaks muudatuseks oli reklaami edastamise kaotamine avalik-õiguslikust ringhäälingust, mille kompensatsioonina nähti ette eraringhäälingutelt riigieelarvesse laekuvaid summasid ringhäälingulubade eest.<sup>72</sup> Ringhäälinguseaduse § 37 lg 3<sup>1</sup> sätestab, et kohalik ringhäälinguluba, üleriigiline ringhäälinguluba ja rahvusvaheline ringhäälinguluba, on televisioonivõrgus tasuline.<sup>73</sup> Seega kehtib tasulise ringhäälinguloa säte üksnes eratelevisiooniorganisatsioonidele. Eraraadioorganisatsioonidele on ringhäälinguload tasuta.

Samuti viidi seadusesse sisse olulise muudatusena avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimist puudutav säte, kus nähi ette, et riigieelarvest eraldatava toetuse suurus planeeritakse ette kolme aastaseks perioodiks. Toodud klausel oli tookord suure tähtsusega ringhäälinguorganisatsioonide endi jaoks, kuna loodeti, et selliselt tagatakse avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise stabiilsus seadusandlikult. Ülaltoodu pidi teoks saama läbi arengukava ja selle lahutamatu osa – eelarvevajaduste kava, mille heakskiitmine Riigikogus pidi tagama Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni stabiilse ja piisava rahastamise.

---

<sup>70</sup> Ringhäälinguseaduse III lugemisele eelnõu, 28. aprill 1994.- 491 SE III. Tallinn: Riigikogu kultuurikomisjon.

<sup>71</sup> Samas.

<sup>72</sup> Ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 13. august 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kul.ee/print.php?path=38&EelnID=17>, 29. september 2009.

<sup>73</sup> Ringhäälinguseadus. 19.mai 1994.- RT I 1994, 42, 680.

18. juunil 2002 aastal kiitis Riigikogu heaks Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003-2005, mille järgi arengukava eelarvetaotlusi menetletakse vastavalt riigieelarve seadusele.

Esmakordselt, peale 19. mail 1994 Riigikogu poolt vastuvõetud Ringhäälinguseadust, oli Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni ühendamine uuesti päevakorral 2001 aastal, mil toonane valitsuskabinet ühendamist toetas ning tegi Kultuuriministrile ülesandeks vastava seaduseelnõu väljatöötamise. Paraku ei jõutud siiski ühendamise osas ühisele seisukohale ning Vabariigi Valitsus otsustas 16.10.2001 võtta eelnõu Riigikogu menetlusest tagasi.<sup>74</sup>

15.12. 2003 aastal esitas ringhäälingunõukogu Kultuuriministeriumile “Tegevuste kava Eesti Rahvusringhäälingu organisatsiooni moodustamiseks”, mille idee peamiseks eelduseks oli laia poliitilise toetuse saamine Eesti Rahvusringhäälingu moodustamiseks. 2004 aasta alguses arutas Vabariigi Valitsus uuesti kahe ringhäälinguorganisatsiooni ühendamise küsimusi ning oma 15.01.2004, 15.06.2004 ja 11.11.2004 valitsuskabineti otsusega toetas Vabariigi Valitsus Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni ühendamist üheks avalik-õiguslikuks ringhäälinguorganisatsiooniks.<sup>75</sup>

2004 aasta sügisest alustas Kultuuriministerium Eesti Rahvusringhäälingu seaduse projekti koostamisega. Seaduse eelnõu ettevalmistamisel osales Kultuuriministeriumis moodustatud töögrupp koosseisus – Andres Jõesaar (Ringhäälingunõukogu), Ilmar Raag (Eesti Televisioon), Margus Allikmaa (Eesti Raadio), Kalle Kukk (Rahandusministerium), Edvard Saarma (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium), Siim Sukles (Kultuuriministerium), Peeter Sookruus (Kultuuriministerium) ja Liina Urboja (Kultuuriministerium). Lisaks eksperdid Justiitsministeriumist.

Eelnõu esitamine valitsuskabineti istungile oli planeeritud 2005 aasta septembriks. Eelnõu peamine eesmärk oli ühendada olemasolevad Eesti Televisioon ja Eesti Raadio, asutades uue

---

<sup>74</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri. 28.11.2005, nr 5.1-1/3581. Kultuuriministerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.

<sup>75</sup> Samas.

avalik-õigusliku juriidilise isiku Eesti Rahvusringhääling. Eesti Televisioon ja Eesti Raadio aga lõpetavad oma tegevuse Rahvusringhäälingu seadusega.<sup>76</sup>

Töögrupp leidis, et tegutsedes ühe isikuna on võimalik paindlikumalt kasutada Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio tegevuseks vajalikke rahalisi vahendeid, kasutada paremini nn uue meedia võimalusi ning leida kahe organisatsiooni põimumisel ja hilisemas ühises arengus avanevat sünergiat. Rahvusringhäälingul oleks üks juhtimisstruktuur, kusjuures televisioon ja raadio ei oleks eraldi ringhäälinguorganisatsioonid, vaid Rahvusringhäälingu struktuuriüksused. Rahvusringhääling tegutseks ühtse ringhäälinguorganisatsioonina, mille tegevuse üldised põhimõtted on sätestatud kehtivas Ringhäälinguseaduses. Leiti, et ei oleks vajalik üksikasjalikult reguleerida Rahvusringhäälingu tegevust programmide loomisel ja edastamisel ringhäälingus, vaid eelnõu reguleeriks eelkõige neid asjaolusid, mis jäävad Ringhäälinguseaduse reguleerimisalast välja ning eelnõu eesmärk oleks määrata kindlaks Rahvusringhäälingu tegevuse alused, eesmärk ja ülesanded ning õigused ja kohustused.<sup>77</sup>

Ülaltoodud seisukohtade alusel valmistas Kultuuriministeerium ette ja saatis 2005 aasta novembris kooskõlasturingile Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu. Ringhäälingunõukogu ja asjaosalised ministeeriumid kooskõlastasid eelnõu, kuid Justiitsministeerium seda ei teinud. Järgnevalt arutas eelnõu küsimust valitsuskabinet ning leidis, et Kultuuriministeerium jätkab tööd eelnõuga ja võtab arvesse Justiitsministeeriumi ettepanekuid. Kultuuriministeeriumis moodustati uus töögrupp, kes täiendas ja esitas eelnõu uuesti valitsuskabinetile, kes andsi seaduse eelnõu Riigikogu menetlusse 11.09.2006.<sup>78</sup>

Toonane kultuuriminister Raivo Palmaru ütles Riigikogule esitatud Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu kohta järgmist: *“Tegemist on kompromisseelnõuga ning nagu teada on kompromissile tunnuslik see, et peaaegu keegi ei ole sellega rahul. Aga seda seadust on vaja ja mitte ainult seaduse enda pärast, vaid sellepärast, et lõpuks ometi minna edasi*

---

<sup>76</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri. 28.11.2005, nr 5.1-1/3581. Kultuuriministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.

<sup>77</sup> Samas.

<sup>78</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse I lugemisele eelnõu, 11. september 2006.- 965 SE I. Tallinn. Riigikogu kultuurikomisjon.

*rahvusringhäälingu moodustamisega ja ka tehnoloogilise uuendusega, kuna meil on ees tähtjad, millal Eesti peab üle minema digitaalringhäälingule”.*<sup>79</sup>

Rahvusringhäälingu seaduse I lugemine Riigikogus toimus 25.10.2006, muudatusettepanekuid esitasid pea kõik Riigikogus esindatud fraktsioonid ning lisaks ringhäälingunõukogu. Täpsustada sooviti loodava rahvusringhäälingu eesmärki, nõukogu suurust jm. Kokku esitati 40 muudatusettepanekut.<sup>80</sup>

Rahvusringhäälingu seaduse II lugemine Riigikogus toimus 17.01.2007. Eelnõu arutelu keskendus peamiselt ringhäälingunõukogu moodustamise põhimõtetele. Riigikogu hääletas eelnõusse taas muudatuse, mis kaasab nõukogusse poliitikute kõrval eksperdid.<sup>81</sup>

Rahvusringhäälingu seaduse III lugemine Riigikogus algas 18 jaanuaril 2007 aastal ning samal päeval võttis Riigikogu 76 poolt- ja 1 vastuhäälega vastu Eesti Rahvusringhäälingu seaduse. Nimetatud seaduse vastuvõtmine jäi Riigikogu X koosseisu viimastele töönädalatele ning tekitas kokkuvõttes päri palju vaidlusi. Seaduse kohaselt ühendatakse Eesti Televisioon ja Eesti Raadio üheks avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks Eesti Rahvusringhääling. Seaduses loetleti Rahvusringhäälingu eesmärgid, milleks on eesti keele ja kultuuri areng, riigi ja rahvuse kestmise, sotsiaalse sidususe suurendamine, looduskeskkonna säästliku kasutamise vajaduse selgitamine jne. Lisaks sätestati programmide poliitiline tasakaalustatus ja suunatus avalikule huvile, Rahvusringhäälingu rahastamise allikad ning juhtimisskeem.<sup>82</sup>

Seadusest tulenevalt kinnitas Riigikogu 8. mail ametisse Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu koosseisus: Igor Gräzin (Reformierakond), Andres Herkel (IRL), Peeter Kreitzberg (SDE), Maret Merisaar (Rohelised), Villu Reiljan (Rahvaliid) ja Marika Tuus (Keskerakond). Lisaks Riigikogus esindatud fraktsioonide esindajatele kuulusid nõukogusse tunnustatud asjatundjatena Andres Jõesaar, Hagi Šein, Rain Tamm ja Ela Tomson. Rahvusringhäälingu nõukogu esimeheks valiti Andres Jõesaar. 22. mail valis nõukogu Rahvusringhäälingu

---

<sup>79</sup> Riigikogu kultuurikomisjoni istungi protokoll nr 233. Tallinn, Toompea, 19. september 2006. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, 29.september 2009.

<sup>80</sup> Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2007, lk. 37. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RK\\_X\\_koosseis.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RK_X_koosseis.pdf), 29. september 2009.

<sup>81</sup> Samas, lk. 37.

<sup>82</sup> Samas, lk. 38.

juhatuse esimehe, kelleks sai Margus Allikmaa ning 5. juuniks kinnitati nõukogu poolt 5 liikmeline juhatus.<sup>83</sup>

Siinkohal tuleb rõhutada, et Eesti Rahvusringhäälingu seadus ei asendanud olemasolevat Ringhäälinguseadust, vaid eraldas sealt avalik-õiguslikku televisiooni ja raadiot puudutava osa.

## 2.2. Termin "juriidiline isik" kujunemine

Saksa ühe tuntuma juriidilist isikut uurinud õigusteadlase Herbert Wiedemanni uuringute kohaselt tuleneb nimetus "juriidiline isik" Gustav Hugo poolt kirjutatud ning 1798 aastal ilmunud õpikust, mis on pühendatud loomuõiguse kui kõrgeima õiguse uurimisele. Kõnepruugis sai termin "juriidiline isik" valitsevaks 19 sajandi algul, ja seda tänu juba nimetatud Gustav Hugole ning teisele tuntud õigusteadlasele Georg Friedrich Heisele, kelle kaudu jõudis juriidilise isiku mõiste ka Saksa õiguskirjandusse.<sup>84</sup>

Juriidilise isiku termini väljakujunemisele avaldasid mõju ka keskajast pärinevad õpetused. Keskajal käsitleti iseseisvaid varauhendusi kui *persona ficta* või *persona representanta*. 17 sajandi lõpus võttis prantsuse õigusteadlane M. Domat füüsilise isiku kõrval kasutusele korporatsiooni mõiste, mida käsitleti kui õigussubjekte uuriva õiguse ühte osa. Samaaegselt arendas Saksa õigusteadlane Samuel von Pufendorf mõistet "persona moralis" ja kujundas sellest kõiki teisi õigussubjekte hõlmava keske õigussubjekti mõiste. Nimetatud ajast kuulub juriidiline isik kontinendi tunnustatud õigusinstituutide hulka.<sup>85</sup>

Austria üldine tsiviilseadustik (ABGB 1811) kasutas Pufendorfi eeskujul terminit "moraalne isik". Nimetatud terminiga tähistati kaasajatähenduses juriidilise isiku mõistet. Enne Saksa

---

<sup>83</sup> Ülevaade Eesti Televisiooni arengust 2007 aastal. ERR uuringukeskus. Tallinn 2008, lk. 5. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.err.ee/files/television\\_2007.pdf](http://www.err.ee/files/television_2007.pdf), 29.september 2009.

<sup>84</sup> K. Saare. Eraõigusliku juriidilise isiku õiguslikust seisundist iseseisva õiguskandjana. - Magistritöö. Tartu 1999. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguseinstituudi tsiviilõiguse õppetoolis).

<sup>85</sup> Samas.

tsiviilseadustiku (BGB 1897) vastuvõtmist oli juriidilise isiku termin levinud üksnes üksikutes Saksamaal senikehtinud seadustes. Termin juriidiline isik on kaasajal lisaks Eesti ja Saksa õigusele kasutusel ka Sveitsi, Prantsuse, Hispaania ja teiste riikide õigussüsteemides, kuigi mõnevõrra modifitseeritud kujul, nt. Prantsusmaal "personnes fictives", "personnes civiles", Itaalias "persone giuridiche", Hispaanias "personas iuridicas". Inglise õiguses puudub ühtne termin juriidilise isiku tähistamiseks, räägitakse üksnes erinevatest korporatsioonide liikidest. Hollandi õigus kasutab juriidilise isiku asemel terminit "õigusisik".<sup>86</sup>

### **2.2.1. Juriidilise isiku mõiste käsitlused teoorias ja positiivses õiguses**

Juriidilise isiku mõiste üle teoorias on pikka aega vaieldud. Tänapäevase arusaama kohane juriidilise isiku käsitus algab F.C. von Savigny'ga (1779-1861). Savigny oli 19 sajandi tuntud Saksa õigusteadlane, kes töötas välja fiktsiooniteooria, mille kohaselt juriidiline isik on üksnes väljamõeldis e fiktsioon, mis võimaldab vaadelda isikute ühendust kui õigussubjekti. Juriidilise isiku puhul on tegemist fiktsiooniga sellepärast, et eksisteerivat üksnes füüsilised isikud. Juriidiline isik on teatud mõttes abstraktsioon, puhtalt juriidiline, mitte füüsiline nähtus, kuid tal on väga oluline praktiline tähtsus. Ta pakub vormi isikute ja vahendite ühendamiseks, et saavutada teatud eesmärki, mis ei ole sageli üksikisikule jõukohane. Juriidiline isik on seega üldjuhul isikute (nii füüsiliste kui ka juriidiliste) organiseeritud ühendus teatud kindla eesmärgi saavutamiseks. Sellised eesmärgid võivad olla kas tulunduslikud või mittetulunduslikud. Õiguslikust aspektist väljendub see spetsialiseerumise printsiibis, mis tähendab, et selline ühendus luuakse varem deklareeritud eesmärgil ning ta funktsioneerib selle nimel.<sup>87</sup>

19 sajandi teisel poolel kerkis esile fiktsiooniteooria peamine konkurent - Saksa õigusteoorias tunnustust leidnud nn "orgaaniline teooria" ehk "reaalse õigussubjekti teooria", mida seostatakse Otto Gierke (1841-1921) nimega. Selle teooria järgi on juriidiline isik samasugune reaalne organism nagu füüsiline isik. Gierke rõhutas juriidilise isiku tegelikku olemasolu. Juriidilisel isikul nagu füüsilisel isikulgi on oma organid, mis täidavad tema

<sup>86</sup> K. Saare. Eraõigusliku juriidilise isiku õiguslikust seisundist iseseisva õiguskandjana. - Magistritöö. Tartu 1999. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguseinstituudi tsiviilõiguse õppetoolis).

<sup>87</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras. - Juridica 1994, nr 4, lk. 85.



funktsioone. Erinevuseks on see, et juriidilise isiku organism koosneb paljudest füüsilistest organismidest (isikutest).<sup>88</sup>

Juriidilise isiku termini kasutuselevõtja Heise defineeringu kohaselt on juriidiline isik kõik peale üksikut füüsilist ehk bioloogilist inimest, mis on riigis tunnustatud kui iseseisev õiguste subjekt. Heise oli personifikatsiooniteooria rajajaks. Ta oli seisukohal, et vaid inimene on üldise ja loodusõigusliku mõiste kohaselt isik ja seega ka õigussubjekt. Siiski on seadusega võimalik kindlaks määrata alused, mis võimaldavad ka teisi objekte personifitseerida st nii vaadelda, kui oleksid nad isikud ja seega ka õiguste ja kohustuste kandjad.<sup>89</sup>

Saksa ühe kuulsa õigusteadlase ja koolkonnaasutaja R. Jheringu poolt on arendatud nn nautijateooriat. Jhering käsitles juriidilist isikut kui tehismõistet. Tema järgi saavad tõelisteks õiguskandjateks olla üksnes inimesed. Tema arvates kuulub juriidilisele isikule omistatud vara tegelikult nendele isikutele, kelle heaolu huvides see juriidiline isik on ellu kutsutud. Juriidilist isikut käsitletakse õiguste ja kohustuste kandjana mõtlemise ning arusaamise kergendamise eesmärgil.<sup>90</sup>

Õigusteoorias on mainimist leidnud veel kollektiiviteooria, ametiteooria ja juriidiline teooria. Kõigil neil teooriatel on omad tugevad ja nõrgad küljed. Nii fiktsiooniteooria, orgaaniline teooria kui ka persinifikatsiooniteooria peegeldavad võrdlemisi äärmuslikke käsitlusi juriidilise isiku olemusest, mis puhtal kujul kaasaja õiguskordades realiseerunud ei ole. Kõik teooriad loevad vaatamata juriidilise isiku olemuse erinevale kajastamisele juriidilist isikut siiski võimeliseks omama teatud liiki õigusi ning kandma juriidilisi kohustusi. Erimeelsuste peamised lähtekohad teooriate vahel seisnevad aga juriidilise isiku õigusvõime mahu, juriidilise isiku reaalse tegutsemise väljendusvormides, eelkõige esinduse küsimustes ning ka vastutuses enda ja oma esindajate tegude eest.<sup>91</sup>

Kehtiv Eesti seadusandlus sisaldab eraldi peatüki juriidiliste isikute kohta, mis on fikseeritud Tsiviilseadustiku Üldosa seaduses. Nimetatud seaduse § 24 järgi on juriidiline isik seaduse

---

<sup>88</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras.- *Juridica* 1994, nr 4, lk. 85.

<sup>89</sup> Samas, lk. 85.

<sup>90</sup> Samas, lk. 86.

<sup>91</sup> K. Saare. Eraõigusliku juriidilise isiku õiguslikust seisundist iseseisva õiguskandjana.- *Magistritöö*. Tartu 1999. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguseinstituudi tsiviilõiguse õppetoolis).

alusel loodud õigussubjekt, mis vastab seaduses sätestatud eraõiguslikule või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule kehtestatud nõuetele.<sup>92</sup> Kuigi juriidilise isiku mõiste selline määratlus ei ava otseselt juriidilise isiku tunnuseid ega spetsiifikat, toob see siiski ära juriidilise isiku üldise eristamiskriteeriumi füüsilistest isikutest ning annab ühtlasi viite sellele, kust tuleb otsida juriidilise isiku olemust kajastavaid tunnuseid.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 24 sätestatu annab alust eeldada, et juriidilise isiku olemust käsitlevad kõige iseloomulikumatad tunnused on fikseeritud vastavalt §le 25 lg 1 kas teatud liiki juriidilise isiku kohta käivas seaduses või lg 2 otse selle juriidilise isiku kohta käivas seaduses. Seaduses on ka fikseeritud kõige üldisemad juriidilist isikut iseloomustavad tunnused. Nimetatud regulatsioon võimaldab seadusandjal sisustada juriidilise isiku mõistet erinevates seadustes vastavalt konkreetsetele vajadustele, kuid silmas pidades asjaolu, et iga juriidilise isiku puhul tuleb selle käsitlus viia vastavusse kas eraõigusliku või avalik-õigusliku juriidilise isiku seadusandliku käsitlusega.

Juriidilise isiku mõiste ei ole konstitutsiooniõiguse mõiste, vaid pärineb lihtõigusest. Kui õiguskord annab isikute ühendusele või muule organisatsioonile õigusvõime, siis on selle tagajärjeks see, et vastav moodustis saab olla iseseisvate õiguste ja kohustuste kandjaks, näiteks olla omanikuks või hageda oma nimel.<sup>93</sup>

Nõukogude tsiviilõigus luges Tsiviilkoodeksi § 25 kohaselt juriidilisteks isikuteks organisatsioone, kes omavad eraldatud vara, võivad oma nimel omandada varalisi ja isiklikke mittevaralisi õigusi ning kanda kohustusi, olla hagejateks või kostjateks kohtus, arbitraazis või vahekohtus. Need neli tunnust on teatud reservatsioonidega leidnud tee ka kehtivasse Eesti õigussüsteemi.<sup>94</sup>

1896 aastal Saksa parlamendi poolt vastu võetud Saksa tsiviilseadustik (Bürgerliches Gesetzbuch, - edaspidi BGB) ei määratle seevastu üldse juriidilise isiku mõistet. Küll aga defineeritakse BGB §-des 21 ja 22 mittemajanduslikku ja majanduslikku ühendust kui

<sup>92</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 01. juuli 2002.- RT I 2002, 35, 216.

<sup>93</sup> Justiitsministeerium. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 29. september 2009.

<sup>94</sup> K. Saare. Eraõigusliku juriidilise isiku õiguslikust seisundist iseseisva õiguskandjana.- Magistratöö. Tartu 1999. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguseinstituudi tsiviilõiguse õppetoolis).

juriidilise isiku kahte peamist vormi. Saksa õigusdogmaatikas mõistetakse juriidilise isiku all isikute ühendust või sihtvara, mis omab seadusega tunnustatud õiguslikku iseseisvust. Juriidiline isik omab iseseisvat õigusvõimet ning võimet osaleda protsessis hageja või kostjana. Juriidiline isik on seega Saksa õigusteooria kohaselt oma liikmetest eraldatud. Juriidilise isiku liikmed osalevad juriidilises isikus üksnes varalis-õiguslikult (nt aktsiad) ja korporatiivselt (mõju ärijuhtimisele).<sup>95</sup> Saksa õigusleksikonis fikseeritud juriidilise isiku määratlus sarnaneb Eesti Tsiviilseadustiku Üldosa seaduses sätestatuga, mille kohaselt juriidiline isik on õiguslikult reguleeritud organisatsioon, millele kehtiv õiguskord omistab iseseisva üldise õigusvõime.<sup>96</sup>

Üks tuntumaid Eesti õigusteadlasi J. Uluots luges juriidiliseks isikuks kõiki neid õigussubjekte, mille õiguste ja kohustuste kandjaks on vastavad inimkogud.<sup>97</sup>

### **2.2.1.1. Era- ja avalik-õigusliku juriidilise isiku eristamine**

Kui avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohalik omavalitsusüksus või mõni muu avalikes huvides loodud üksus, kelle õigusvõime tekkimine, organid ja nende pädevus, põhikirja olemasolu jne nähakse ette selle konkreetse avalik-õigusliku isiku kohta käiva seadusega, siis eraõigusliku juriidiline isik on erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seadusega loodud juriidiline isik.<sup>98</sup>

Eesti õigusele on omane era- ja avaliku õiguse eristamine. Avalik õigus reguleerib spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega ning avalik-õiguslik vaidlus eeldab, et õigussuhte üks osapoolest oleks avaliku võimu kandja. Üldjuhul on selleks riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib aga olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik. Seda juhul, kui seaduse alusel on talle üle antud volitus avaliku võimu teostamiseks. Kui üldjuhul on avalike ülesannete täitmine reguleeritud

---

<sup>95</sup> K. Saare. Eraõigusliku juriidilise isiku õiguslikust seisundist iseseisva õiguskandjana. - Magistr töö. Tartu 1999. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguseinstituudi tsiviilõiguse õppetoolis).

<sup>96</sup> Samas.

<sup>97</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn, Juura, Õigusteabe AS, 1995.

<sup>98</sup> Juriidiline isik. Wikipedia. The Free Encyclopedia. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://en.wikipedia.org/wiki/juriidiline\\_isik](http://en.wikipedia.org/wiki/juriidiline_isik), 29. september 2009.

avaliku õiguse normidega, siis vahest võib avaliku võimu kandja astuda või sattuda avalike ülesannete täitmisel suhtesse, mis on sarnased eraisikute vaheliste suhetega.

Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult samaväärne seisundiga, milles võivad olla ka eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks. Sellisel juhul ei ole põhjendatud eraõigusliku regulatsiooni asendamine avalik-õiguslikuga. Seega, era- ja avalikku õigust ei ole praktikas võimalik üksteisest täielikult eristada. Paljudel juhtudel tuleb ametiasutuste tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii era- kui ka avaliku õiguse norme. Selline olukord võib kujuneda avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes, sest ka neis suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.<sup>99</sup>

Üldtuntud on kolm eristamise teooriat: huviteooria, subordinatsiooniteooria ja subjektiteooria. Huviteooria kohaselt on avalik õigus see, mis lähtub Rooma riig huvist, eraõigus see, mis puudutab üksikisiku kasu. Subordinatsiooniteooria eristab avalikku ja eraõigust selle järgi, et avalik õigus reguleerib alluvussuhteid, aga eraõigus võrdsusel põhinevaid suhteid. Subjektiteooria kohaselt on avalik õigus õigusnormide kogum, mille õigustatud või kohustatud subjektiks on üksnes avaliku võimu kandja. Kõik nimetatud teooriad on puudustega, kuna paljud õigusnormid lähtuvad samaaegselt nii avalikest kui ka erahuvidest, eraõiguseski esineb alluvussuhteid (näiteks suhted vanemate ja laste vahel) jne.<sup>100</sup>

Kuigi paljud mittetulundusühingud ja sihtasutused tegusevad praktikas avalikes huvides, on nendest seni ainult väike vähemus lülitatud Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud avalikes huvides tegutsevate ühenduste nimekirja. Riiklikud sihtasutused on tavaliselt loodud selleks, et rahade jaotamine mingis tegevusvaldkonnas teha sujuvamaks ja ministriumitest vähem sõltuvaks. Nende puhul on tegemist nn riigi käepikendusega, nad täidavad küll riigile ja ühiskonnale tähtsaid ülesandeid, kuid peavad nende ülesannete eripärast tulenevalt olema

---

<sup>99</sup> Riigikohtu erikogu määrus. 20. detsembril 2001.- RTIII, 22.01.2002, 4, 33. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=163127>, 29. september 2009.

<sup>100</sup> U. Arumäe. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö. Perspektiivid ja vormid Harjumaal, Tallinn 2008, lk. 3. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.harju.ee/public/Halduskonverents\\_2008/Urmas\\_Arumae\\_KOV\\_yksuste\\_koostoo.pdf](http://www.harju.ee/public/Halduskonverents_2008/Urmas_Arumae_KOV_yksuste_koostoo.pdf), 29. september 2009.

riigivõimust küllaltki sõltumatud. Ehk teisisõnu, pole tihti selge, mil määral allub üks või teine avalik-õiguslik juriidiline isik eraõiguslikule regulatsioonile.<sup>101</sup>

Teise näitena võib tuua avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud ülikoolid. Kui seadusandluse järgi peaks avalik-õiguslik juriidiline isik funktsioneerima avalikes huvides ja eraõiguslik juriidiline isik erahuvides, siis viimasel ajal tundub, et avaliku huvi rõhutamisega taotletakse hoopis suuremat autonoomiat (avalike ressursside suuremat kasutamist). Nagu on väitnud akadeemik Uno Mereste, on avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kelleks hariduse valdkonnas on ülikoolid, taotlemas erastruktuuri õigust suhteliselt vabalt rahaga ringi käija ja samas jätnud vastutuse riigi kanda. Riikliku tellimuse vähendamine paneb avalik-õiguslike ülikoole looma tasulisi õppekohti ning üha rohkem on riikliku tellimust suunatud eraülikoolidele.<sup>102</sup>

Autori arvates tuleks avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid puudutav reeglistik täpsustada ning avalik-õiguslikke põhimõtteid selgemini teadvustada.

### **2.3. Avalik-õigusliku juriidilise isiku mõiste ja olemus**

Vastavalt Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 2, on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle isiku kohta käiva seaduse alusel.<sup>103</sup>

Õigusteoorias on toodud rida tunnuseid, mille alusel saab määratleda, kas tegemist on avalik-õigusliku juriidilise isikuga või mitte. Peamised tunnused on järgmised: avalik-õiguslik juriidiline isik luuakse kõrgeima riigivõimu aktiga st seadusega, ta täidab avalik-õiguslikke haldusülesandeid ning tema tegevuse üle teostatakse riiklikku järelevalvet. Seadusandlik riigivõim on ette näinud vaid ühe mooduse avalik-õigusliku juriidilise isiku loomiseks – otse selle isiku kohta käiva seadusega. Sellega on määratud ka kompetents niisuguse otsuse tegemiseks üksnes Riigikogu vastava seaduse vastuvõtmise teel. Niisuguse kompetentsi

---

<sup>101</sup> M. Lagerspetz. Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Eesti mittetulundusühingute ja sihtasutuste liit. Tallinn 2006, lk. 15.

<sup>102</sup> P. Kreitzberg. Varjatud õppemaks ehk avalik-õiguslikud ülikoolid on muutumas eraõiguslikeks.- Õpetajate leht 2001, nr 16, 20. aprill.

<sup>103</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 01. juuli 2002.- RT I 2002, 35, 216.

määramisega on Riigikogu endale võtnud kohustuse selgelt määratleda, et tegemist on avalik-õigusliku juriidilise isikuga vastavates funktsioonides.<sup>104</sup>

Peale konkreetsete õiguste, mis on sätestatud vastava avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses, laieneb talle ka rida teisi nii Eesti Vabariigi põhiseadusest kui ka teistest seadustest tulenevaid õigusi. Põhiseaduse § 9 kohaselt loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.<sup>105</sup> Nii laieneb neile näiteks Põhiseaduse § 15, mille järgi on igal ühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning nõuda oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnistamist.<sup>106</sup>

Juriidilise isiku üldised eesmärgid ei saa tähendada konkreetse juriidilise isiku põhikirjas fikseeritud eesmärki, sest viimane ei ole üldine eesmärk, vaid selle juriidilise isiku konkreetne eesmärk. Üldine eesmärk peab olema laiem.<sup>107</sup> Omaette probleemiks on see, kas põhiõigused ja vabadused laienevad ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kes teostavad avalikku võimu. Siin tuleb selgusele jõuda põhiõiguste ja vabaduste funktsioonis, milleks on siduda avalikku võimu, piirata tema potentsiaalset omavoli ja kaitsta isikut selle eest.

Avalik-õiguslikul juriidilisel isikul on kindel koht avaliku halduse organisatsioonis. Suhted, mis tekivad avalik-õiguslike juriidiliste isikute kui avaliku halduse kandjate ja riigorganite vahel, ei ole subordinatsioonisuhted, vaid üldjuhul koordinatsioonisuhted.<sup>108</sup> Avaliku halduse kandja on õigussubjekt, kellele on õiguskorra poolt antud teatud hulk õigusi ja peale pandud kohustusi avaliku halduse teostamisel. Iga iseseisev avaliku halduse kandja on samaaegselt ka avalik-õiguslik juriidiline isik.

Erilisel kohal halduse kandjate hulgas on riik. Õigussuhte raames omandab riik avalik-õigusliku juriidilise isiku vormi. Tal on kõik juriidilisele isikule omased tunnused. Tal on vara

---

<sup>104</sup> E. Astrik, (koost.). Avalik-õiguslik isik avaliku halduse organisatsioonis. Tallinn 1996, E.- J. Truuväli käsikiri töö autori valduses.

<sup>105</sup> Samas.

<sup>106</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28. juuni 1992.- RT 1992, 26, 349.

<sup>107</sup> E.-J. Truuväli, R. Narits, K. Merusk, U. Lõhmus, J. Põld. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002.

<sup>108</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.- Juridica 1996, nr 4, lk. 176.

(riigivara), ta võib sõlmida lepinguid võttes endale teatud õigusi ja kohustusi, võib esineda ühe poolena kohtus, tema suhtes võidakse langetada kohtuotsus (kahju hüvitamine) jne. Samal ajal on riik eripärane avalik-õiguslik juriidiline isik. Ta on ainuke juriidiline isik, kellel on kompetentsi jaotamise kompetents.<sup>109</sup>

Teoreetilises kirjanduses tehakse vahet otsese ja kaudse riigihalduse vahel. Esimesel juhul täidavad avalik-õiguslikke haldusülesandeid riigioorganid (ministeeriumid, ametid, inspeksioonid, maavanemad jne) ning õiguslikult mitteiseseisvad asutused (riigikoolid, riigihaiglad, riigimuuseumid jm), teisel juhul teostavad neid iseseisvad õigussubjektid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kellele on antud vastavate ülesannete täitmine. Kokku nimetatakse seda avalikuks halduseks.<sup>110</sup>

Riigil ei ole võimalik ja ka otstarbekas teostada kõiki avalik-õiguslikke haldusfunktsioone oma organite kaudu. Sellepärast antakse teatud osa nendest seadustega üle iseseisvatele õigussubjektidele, kes muutuvad sellega avaliku halduse kandjateks, avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks.<sup>111</sup>

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute liike Tsiviilseadustiku üldosa seadus ei anna, kuid teatud tunnuste alusel võib välja tuua kolm liiki, milleks on korporatsioonid (ühendused), avalik-õiguslikud asutused ja avalik-õiguslikud sihtasutused (fondid).

Korporatsioone iseloomustab obligatoorse liikmeskonna olemasolu. Siia kuuluvad territoriaalsed korporatsioonid, kohalikud omavalitsusüksused (vallad, linnad). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 10 lõige 1 sätestab, et nii vald kui ka linn on avalik-õiguslikud juriidilised isikud.<sup>112</sup> Kehtiva õiguse järgi kuulub avalik-õiguslike korporatsioonide hulka näiteks Tartu Ülikool, kuigi tal on ka teatud avalik-õigusliku asutuse tunnused.

Avalik-õiguslikud asutused vastavad järgmistele tunnustele: haldusteenistujate ja asjade

<sup>109</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras.- *Juridica* 1994, nr 4, lk. 87.

<sup>110</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.- *Juridica* 1996, nr 4, lk. 176.

<sup>111</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras.- *Juridica* 1994, nr 4, lk. 86.

<sup>112</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02. juuni 1993.- RT I 1993, 37, 558.

organisatsiooniline koondamine, ühtsus, vastavalt oma asutamise eesmärgile täidetakse teatud haldusülesandeid, osutatakse vastavaid teenuseid ning neil on olemas teenuste kasutajad. Oma õigusvõimet realiseeritakse organite kaudu. Siia kategooriasse kuuluvad näiteks riigikoolid, riigimuuseumid, aga samuti raadio ja televisioon ehk avalik-õiguslik ringhääling.

Avalik-õiguslike sihtasutuste tunnuseks on asutaja poolt vara eraldamine teatud eesmärgi taotlemiseks. See eesmärk peab teenima avalikke huvisid. Kehtivas õiguskorras võib avalik-õigusliku sihtasutusena nimetada näiteks Kultuurkapitali. Vastavalt Kultuurkapitali seaduse § 1 on Kultuurkapital avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle tegevuse eesmärk on kunstide ja rahvakultuuri toetamine rahaliste vahendite sihipärase kogumise ja sihtotstarbelise jagamise kaudu.<sup>113</sup>

Avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud avalikes huvides. Avalikud huvid realiseeruvad näiteks hariduse, kultuuri, tervishoiu, õiguskorra ja muud valdkondade kaudu. Riigi haldusorganid on loodud ja funktsioneerivad samuti avalikes huvides. Seega on riigi haldusorganite kui ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomise ja funktsioneerimise eesmärk avalik huvi.<sup>114</sup>

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute eesmärgiks on eelkõige avalik-õiguslike ülesannete täitmine. Avalik-õiguslik juriidiline isik ei või omada tsiviilõigusi ja kohustusi, mis on vastuolus tema eesmärgiga.<sup>115</sup> Kuna avalik-õigusliku juriidilise isiku loomise ja funktsioneerimise eesmärk on avalikud huvid, siis vaatamata sellele, et niisuguse avalik-õigusliku juriidilise isikuga teenistus- või töösuhetes olevate isikute erahuvid võivad moodustada teatud erahuvide summa, ei saa selle juriidilise isiku eesmärgiks olla ei seaduse ega põhikirja järgi sellesse kollektiivi kuuluvate isikute erahuvide nimel tegutsemine, vaid tema ülesandeks on omistatud pädevuse kohaselt nimelt sellesse kollektiivi mittekuuluvate isikute huvide teenimine, kui need huvid on avalik-õiguslikud.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Eesti Kultuurkapitali seadus. 01. juuni 1994.- RT I 1994, 46, 772.

<sup>114</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.- Juridica 1996, nr 4, lk. 178.

<sup>115</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 01. juuli 2002.- RT I 2002, 35, 216.

<sup>116</sup> E. Astrik, (koost.). Avalik-õiguslik isik avaliku halduse organisatsioonis. Tallinn 1996, E.- J. Truuväli käsikiri töö autori valduses.



### **3. AVALIK-ÕIGUSLIKU RINGHÄÄLINGU ÕIGUSLIK SEISUND EESTI SEADUSANDLUSE ALUSEL**

#### **3.1.Ülesanded ja eesmärgid**

Avalik-õigusliku ringhäälingu eesmärkide püstitamine algas 90-ndate aastate alguses erinevate struktuuri muutuste ning mitmete ringhäälingut reguleerivate aktide väljatöötamisega, mille tulemusena jõuti 1994 aastal Ringhäälinguseaduse vastuvõtmiseni Riigikogus. Ringhäälinguseaduses, mis tookord selgelt kiirustades Riigikogus vastu võeti, kajastusid mitmed eelnevalt püstitatud eesmärgid, milleni oli tahetud jõuda, et oluline valdkond, nagu seda ringhääling on, õiguslikult reguleeritud saaks. Tõhusat eesmärki kujundades tuleb endale alati esitada mitu olulist küsimust. Kui palju aega ja energiat soovitakse nende eesmärkide saavutamiseks kulutada, kas eesmärgid on vastavuses erinevate väärtushinnangutega, kas eesmärgid, mis on seatud on saavutatavad jne. Eesmärgid on asjad või olukorrad, mida tahetakse saavutada, teades aja ja muude ressursside piiranguid. Ülesanded tulenevad eelnevalt püstitatud eesmärkidest.

Alates 2001 aastast on avalik-õigusliku ringhäälingu valdkonnas toimunud hulk olulisi õiguslikke muutusi. Muudetud on kehtivat Ringhäälinguseadust, vastu on võetud Eesti Rahvusringhäälingu seadus, millega liideti üheks organisatsiooniks kuni 2007 aastani eraldi tegutsenud kaks avalik-õiguslikku juriidilist isikut Eesti Televisioon ja Eesti Raadio ning Eesti liitus Euroopa Liiduga, mille tulemusel hakkas Eesti liikmesriigina kohaldama oma territooriumul Euroopa Liidu õigust. Vaatamata eeltoodule on aga avalik-õigusliku

ringhäälingu tegevuse alused, eesmärgid ja ülesanded üldjoontes samaks jäänud ning tema roll demokraatlikus ühiskonnas on endiselt suur.

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 4 sätestab Rahvusringhäälingu eesmärgi järgmiselt: 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:

- toetavad Eesti keele ja kultuuri arengut;
- väärtustavad Eesti riigi ja eesti rahvuse kestmise tagatise ning osutavad asjaoludele, mis võivad ohustada Eesti riigi ja eesti rahvuse püsimist;
- aitavad kaasa Eesti ühiskonna sotsiaalse sidususe kasvule;
- aitavad kaasa Eesti majandusliku heaolu ja konkurentsivõime kasvule;
- aitavad kaasa demokraatliku riigikorralduse edendamisele;
- selgitavad looduskeskkonna säästliku kasutamise ja jätkusuutliku arendamise vajadust;
- väärtustavad perekonnal põhinevat ühiskonnamudelit;
- aitavad kaasa Eesti ajaloo ja kultuuri audiovisuaalsele jäädvustamisele;
- tagavad igaihele vabaks eneseteostuseks vajaliku informatsiooni saamise.<sup>117</sup>

Ning § 5 ütleb, et §-s 4 sätestatud eesmärkide saavutamiseks täidab Rahvusringhääling järgmisi avalikke ülesandeid:

- toodab vähemalt kahte teleprogrammi ja nelja ööpäevaringset raadioprogrammi. Programmid peavad olema avalikkusele üldkasutatavate vahenditega kättesaadavad. Teleprogrammide originaalsaated peavad Rahvusringhäälingu võimaluste piires olema maksimaalselt kättesaadavad vaegkuuljatele;
- teeb elektroonilise side võrkude kaudu mõistlikus mahus kättesaadavaks programmid ning saadete arhiivid;
- Rahvusringhäälingu nõukogu loal toodab muid meediateenuseid ja levitab nendega seotud tooteid;
- salvestab eesti rahvuskultuuri ja Eesti ajaloo seisukohalt olulise sündmuse või teose ja tagab nende salvestiste säilimise;

---

<sup>117</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

- tagab oma audiovisuaalsete arhivaalide kättesaadavuse seaduses sätestatud tingimustel. Arhiivi kasutamine tulunduslikuks tegevuseks toimub Rahvusringhäälingu nõukogu kehtestatud korras;
- levitab Eesti kultuuri ja ühiskonda tutvustavaid saateid ja meediateenuseid kogu maailmas;
- vahendab maailmakultuuri parimaid saavutusi;
- edastab saateid, mis Rahvusringhäälingu võimaluste piires vastavad kõigi rahvastikurühmade, sealhulgas vähemuste infovajadusele;
- hoiab ja arendab Rahvusringhäälingu professionaalset loomingulist ning tehnilist taset;
- tagab adekvaatse informatsiooni operatiivse edastamise elanikkonda või riiklust ohustatavates olukordades;
- kajastab oma uudistesaadetes ja teistes saadetes Eestis toimuvaid sündmusi võimalikult suurel määral.

Samuti täidab Rahvusringhääling ka muudest õigusaktidest tulenevaid avalikke ülesandeid ning korraldab oma programmide, saadete ja meediateenuste tutvustamist ning väärtustab talle kuuluvaid kaubamärke.<sup>118</sup>

Enne 2007 aastal vastu võetud Eesti Rahvusringhäälingu seadust, olid avalik-õigusliku ringhäälingu ülesanded sätestatud Ringhäälinguseaduses, mis kehtestas Eestis enam-vähem euroopalikele põhimõtetele vastava ringhäälingumudeli ning sätestas Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio seadusandlikud ülesanded järgnevalt:

- eesti rahvuskultuuri edendamine, propageerimine ning selle parimate saavutuste salvestamine, säilitamine ja tutvustamine;
- maailmakultuuri parimate saavutuste vahendamine;
- mitmekesiste ja tasakaalustatud programmide loomine ja edastamine kõrgel ajakirjanduslikul, kunstilisel ja tehnilisel tasemel;
- kõigi rahvastikurühmade, sealhulgas vähemuste, infovajaduste rahuldamine;
- peamiselt info-, kultuurhariduslike, koolitus- ja meelelahutussaadete loomine.

Lisandusid nõuded tagada rahvuskultuuri ja ajaloo seisukohalt oluliste ürituste, sündmuste ja teoste jäädvustamine ning jäädvustatu säilitamine tulevastele põlvetele.

---

<sup>118</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

Ringhäälinguseaduse eelmises redaktsioonis ei olnud avalik-õigusliku ringhäälingu eesmärgid eraldi välja toodud ning ka ülesanded oli sätestatud üldisemalt ja lühidamalt kui Eesti Rahvusringhäälingu seaduses. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse ettevalmistamisel lähtutigi avalik-õigusliku ringhäälingu tegevusest uues meediakeskkonnas, mis tingis nn uemate ülesannete lisamise seadusesse seoses uue meedia kiire arenguga ning vajadusega täpsemalt määratleda avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse alused ka uute meediateenuste alal. Siia kuuluvad internetis leviv meedia, uued kommunikatsiooniteenused audiovisuaaloodangu- ja andmeedastusel, digitaalringhäälingu avarad võimalused jne.<sup>119</sup>

Üheks oluliseks asjaoluks, millele juristid, enne Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu esitamist Riigikogule, tähelepanu juhtisi, oli see, et eesmärkide sätestamisel tuleks juhinduda rangelt Eesti Vabariigi põhiseaduse nõuetest. Avalik-õigusliku ringhäälingu, nagu ka kõigi muudegi avalik-õiguslike toimimisvormide lõppeesmärgid peaksid tulenema ainult konstitutsioonist. Ning selliste eesmärkidena nimetati eelkõige Põhiseaduse preambulast tulenevat riigi kohustust tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade ja §-st 1 tulenev demokraatia põhimõtete säilimine. Samuti on oluline, et eesmärgid ja nende saavutamiseks Rahvusringhäälingule pandud ülesanded ei kujuneks vaid deklaratiivseteks, mistõttu sooviti, et eesmärgid ja ülesanded oleksid selgesti eristatavad.<sup>120</sup>

Autori arvates, ei ole ka täna Eesti Rahvusringhäälingu seaduses toodud eesmärgid ja ülesanded kohati selgelt eristatavad. Näiteks nii eesmärkide kui ka ülesannetena on toodud tele- ja raadioprogrammide tootmine ja edastamine.

Kõikidest ülaltoodud Rahvusringhäälingu seadusandlikest eesmärkidest ja ülesannetest võib järeldada, et mõlema organisatsiooni nii Eesti Televisiooni kui ka Eesti Raadio programmid peavad olema loodud vaatajate/kuulajate huvides ja nende vajadusi silmas pidades. Tuleb pakkuda mitmekesist ja hästi koostatud ringhäälinguteenust, mis sisaldaks programmi nii massivaatajale-kuulajale kui spetsiaal- ja vähemusrühmadele. Programmide eesmärk peab olema informeerida, harida ja meelt lahutada, sisaldades ühiskonna integratsiooni, rahvusliku

---

<sup>119</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri. 28.11.2005, nr 5.1-1/3581. Kultuuriministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.

<sup>120</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu kooskõlastamine. 11.01.2006, nr 3-2-02/13651. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.

tähtsusega sündmusi ja muud avalik-õiguslikule ringhäälinguprogrammile omast. Tagada tuleb, et paikkondlik kultuur, kogu rahva rikkalik kultuuripärand, leiaks kajastuse programmides ja oleks kättesaadav kõigile riigi kodanikele. Avalik-õigusliku ringhäälingu missiooniks peab olema toetada kultuuri ja kunsti andes omapoolse panuse humanitaaria ja kaunite kunstide arenguks. Kuigi kvaliteedi defineerimine on keerukas tuleb rõhutada programmide huvitavust, loovust ja originaalsust, funktsionaalsust ning vastavust auditooriumi nõudmistele. Avalik-õigusliku ringhäälingu käsutusse antud ressursse ja vahendeid tuleb kasutada nii efektiivselt kui võimalik ning seda selleks, et tegevus oleks võimalikult läbipaistev. Oma ülesannete täitmise juures tuleb olla sõltumatu ning lähtuda üksnes seaduse nõuetest.<sup>121</sup>

Avalik-õigusliku ringhäälingu esmasteks eesmärkideks peaks olema pidada prioriteetseks auditooriumi huvi ja seda programmide koostamisel, loomisel ja edastamisel. Auditooriumi huvid peaksid olema prioriteetsed ringhäälingujaama enese, selle töötajate, võimude, erakondade ja muude institutsioonide huvide ees. Mitmekesiste ja valikuvõimalusi pakkuvate tele- ja raadioprogrammide tootmine ja loomine peaks kuuluma samuti avalik-õigusliku ringhäälingu olulisemate eesmärkide ja ülesannete hulka, millega omakorda tuleks rikastada rahvuskultuuri, püüelda kõrge kvaliteedi poole, olla sõltumatu ning tagada programmi vaadatavus-kuulatavus. Olulised on ka eesmärgid, mis on suunatud ressursside efektiivsele ja läbipaistvale kasutamisele.

On selge, et avalik-õigusliku ringhäälingu ressursid peavad vastama püstitatud eesmärkidele ja ülesannetele, vastasel korral ei suuda avalik-õiguslik ringhääling oma olemasolu õigustada. Avalikkus peab teadma, millised on avalik-õigusliku ringhäälingu tingimused ülesannete täitmiseks ja kui efektiivselt ta seda teeb.<sup>122</sup>

Osa eesmärkide teostamiseks saab avalik-õiguslik ringhääling riigilt raha, kuid kahjuks ei ole ülaltoodud eesmäärke võimalik efektiivselt ellu viia, kui puudub selge ringhäälingupoliitika. Avalik-õigusliku ringhäälingu missioon on käsitleda ühiskonna aktuaalseid probleeme

---

<sup>121</sup> H. Šein. Materjale avaliku ringhäälingu teooriast ja praktikast. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis Autorikogumik. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1997, lk. 28, 29.

<sup>122</sup> H. Šein. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Avaliku ringhäälingu vastutus. Toim S. Rannu. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1996, lk. 57.

väljaspool sundtarbimisindeoloogiat ja sellest tulenevaid kõikvõimalikke sõltuvussuhteid. Selle missiooni täitmiseks peab riik looma garantiid seaduste ja finantseerimise kaudu. On mõistetav, et avalik-õigusliku ringhäälingu majanduslikuks eesmärgiks ei saa olla võimalikult mahuka programmi tootmine võimalikult odavalt ja võimalikult vähesel arvul töötajatega. Kõnelema peab ringhäälinguteenuse hinnast, tasemest ning võimest rahuldada rahva vajadusi. Riigil tuleb maksta selle eest, mida ta seaduses eesmärgidena deklareerib.<sup>123</sup>

Avalik-õigusliku ringhäälingu eesmärgiks ei peaks olema konkurents eraringhäälinguga rahaallikate pärast. Kui üldse, siis tugeva ja hea pakutava programmi ja auditooriumi pärast. Praeguseks on kujunenud konkurents ja võimuvõitlus üheks peamiseks tüliõunaks, häirides nii kodanikke, kes ringhäälinguteenust tarvivad, kui ka ringhäälinguorganisatsioone endid, olgu nendeks siis eraringhäälingu jaamad või avalik-õiguslikud ringhäälingu jaamad. Konkurentsi objektiks on kujunenud just rahaallikad, eelkõige reklaam ning sellest loobumise hind. Avalik-õigusliku ringhäälingu jaoks oli reklaamist loobumise hinnaks eraõiguslike ringhäälinguorganisatsioonide ringhäälingulubade maksustamine.

Riigikogus aktsepteeritud ringhäälingusüsteemist lähtuvalt on era- ja avalik-õiguslikel ringhäälinguorganisatsioonidel täiesti erinevad ülesanded ja eesmärgid. Eesmärgid, mis tulenevad Eesti Rahvusringhäälingu seadusest, peaksid garanteerima igal juhul selle, mida eraringhäälingult nõuda ei saa. Kui avalik-õigusliku ringhäälingu üks eesmärk on pakkuda kõikidele rahvakihtidele mitmekesist programmi, laialdasemat informatsiooni riigis ja ühiskonnas toimuvast, siis eraringhäälingu eesmärk on saada kasumit, et end ülal pidada. Kui avalik-õiguslikul ringhäälingul lasub kohustus säilitada oma vahendite kaudu eesti kultuuri saavutusi, siis eraringhäälingule riik selliseid kohustusi panna ei saa.

Avalik-õigusliku ringhäälingu eesmärgid tuleks siduda objektiivse teabe edastamisega, et teavitada riigi kodanikke kõigest ümbritsevast, mis sisaldaks arvamuste paljusust, harivat momenti ning riik oleks siin see, kes peab seadusloome ja finantseerimismudelite abil ehk korraliku ringhäälingupoliitikaga tagama absoluutse sõltumatuse keskkonna. Maailm meie ümber muutub kiiresti ning paratamatult muutub toimuvate protsesside mõistmine raskemaks. Ühiskonna läbipaistvus ongi meedia suur eesmärk. Hankida informatsiooni, mõtestada

---

<sup>123</sup> H. Šein. Avalik-õiguslik või eraõiguslik Eesti Ringhääling?.- Eesti Päevaleht, 10.august 1999, lk. 2.

olukordi, kommenteerida situatsioone ja probleeme erinevatest vaatepunktidest, on avalik-õigusliku ringhäälingu ülesanne, mida tuleb täita üha kvaliteetsemalt. Tema ülesanne on anda inimestele võimalus käia kaasas ühiskonna muutumisega ja osaleda muutuste üle otsustamisel.<sup>124</sup>

Ülaltoodud ülesanded, eesmärgid ja funktsioonid määravad kogu avalik-õigusliku ringhäälingu olemuse. Nad peaksid garanteerima igal juhul selle, mida eraringhäälingult nõuda ei saa ehk rahvuskultuuri kajastamise, riiklikult oluliste teadaannete edastamise, rahvusvahelised ülekanded, rohkem originaalsaateid jne. Täna on selge, et avalik-õiguslik ringhääling ei suuda talle seadusega pandud eesmärgid ja ülesandeid ilma osati kommertsialiseerumata täita. Siit ka tõsine ebakõla, millele tuleb seadusandjal lahendus leida.

Avalik-õiguslikku ringhäälingut tuleb finantseerida selles ulatuses, millise rolli ja ülesanded talle riiklikult seatakse. Seni kuni riik ei suuda tagada avalik-õigusliku ringhäälingu eesmärkide ja ülesannete täitmiseks ja elluviimiseks vajalikke mehhanisme, ei suuda leida lahendusi avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimisega seonduvatele probleemidele, ei ole püstitatud ülesanded ja eesmärgid täielikult täidetavad. Riik peab suutma garanteerida avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse ja seda ette pikemaks perioodiks seaduse jõuga.

### **3.2. Finantseerimine**

Riigi poolt maksude kehtestamise ja kogumise eesmärgiks on avalik-õiguslike ülesannete täitmise rahaline tagamine ehk avalike huvide realiseerimise materiaalne kindlustamine. Kuna avalik-õiguslikud juriidilised isikud on loodud seaduseandja poolt, seaduse alusel avalikes huvides, siis üldjuhul on nad õigustatud saama ka riigilt rahalises vahendeid.<sup>125</sup>

Euroopa riikide praktika näitab seda, et avalik-õiguslike juriidiliste isikute finantseerimise režiim on küllalt mitmekesine ja paindlik. Teatud osa avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest tagab ise oma finantsvahendid. Eelkõige puudutab see näiteks korporatsioone, kelle rahalised

---

<sup>124</sup> V. Toomet. ETV roll ühiskonnas vajab lahtimõtestamist.- Eesti Päevaleht, 17.september 1997, lk. 2.

<sup>125</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.- Juridica 1996, nr 4, lk. 176.

vahendid saadakse liikmemaksudest. Teatud juhtudel võivad finantseerimisallikaks olla üksnes riiklikud subiidiumid. Sagedamini esineb nn segasüsteem, kus finantseerimisallikateks on nii riiklikud, kui ka avalik-õigusliku juriidilise isiku enda teenitud vahendid (teenuste osutamine, liikmemaksud, maksud jne.). Riigi poolt finantseerimine võib toimuda kas subiidiumidena (toetustena) või sihtfinantseerimisena (rahaliste vahendite eraldamine teatud sihtotstarbel).<sup>126</sup>

Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimisega seonduv on kaudselt kõikide probleemide allikaks, mis seoses ringhäälinguga aastate jooksul esile on tõusnud ning mis sunnib jätkuvalt tõdema, et Eestis puudub senini korralik ringhäälingupoliitika. Meediaregulatsioon on teatavasti ülimalt keerukas ning vajab pidevalt täendamist ja uuendamist ehk värskenduskuuri. Kõik teemad, mis ka antud töös käsitlust leiavad, olgu nendeks avalik-õigusliku ringhäälingu ülesanded, eesmärgid, sõltumatus, vastutus, on seotud otseselt või kaudselt just finantseerimisega.

Millised on Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise allikad, kas avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimisel Eestis tuleks eelistada üht allikat või peaks finantseerimine olema kombineeritud, kuidas tagada avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise stabiilsus pikemaks perioodiks ja vältida finantseerimise liigset sõltuvust poliitilistest teguritest, valitsusest ja Riigikogust, on küsimused, millele ühest vastust ei ole senini leitud.

Euroopa maade avalik-õiguslikke ringhäälinguid finantseeritakse peamiselt kahest tuluallikast: litsentsi (loa)maksust ja reklaamitulust. Muudest tuluallikest on olulisemad riiklik toetus, teenuste osutamine, maksud, kirjastustegevus, sponsorlus, avalikud üritused, saadete ja filmide müük, tulud äritegevusest.

Ringhäälingu finantseerimise mudel mõjutab otseselt edastatavat programmi, mille maksumus omakorda sõltub otseselt edastatava programmi struktuurist, omatoodangu hulgast, tehnika-, tootmis-, edastamis-, hankimis- ja infrastruktuursetest kuludest. Eriti suur mõju on domineerival rahaallikal ja on selge, et avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise peallikana tuleb nii või teisiti kasutada maksumaksja raha. Küsimus taandub sellele, millise

---

<sup>126</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.- Juridica 1996, nr 4, lk. 177.



loogika abil seda teha. Rakendada saab kas kaudset või otsest, riigi- või rahvakesket finantseerimisvormi.<sup>127</sup>

### **3.2.1. Riigikeskne finantseerimine**

Riigikeskne kaudne skeem näeb välja järgmine: valitsuse ettepanekul eraldab Riigikogu avalik-õiguslikule ringhäälingule eelarvest iga-aastase toetuse. Toodud skeemi on rakendatud Eestis viimased seitseteist aastat, see on olnud ebastabiilne, sõltuv poliitilistest otsustustest ja erinevate poliitiliste jõudude lobby'st. Idee eraldada toetuseks kindel protsent riigieelarvest või siduda ringhäälinguaktsiis mõne juba olemasoleva maksu külge kuulub samasse skeemi, kuid seda Eestis aktsepteeritud ei ole.

Nagu öeldud on Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu peamine finantseerimisallikas riigi toetus, mille määrab Riigikogu igal aastal eelarveseadusega. Riigi toetus katab ainult osa avalik-õigusliku programmi tootmise kuludest. Nimetatud finantsmudeli kasutamist Eestis võib loomulikult jätkata, kuid muuta tuleb raha eraldamise põhimõtet. Erinevalt allpool kirjeldamisele tulevast toetusmaksust, kannavad riigi toetuse puhul suuremat koormust need maksumaksjad, kelle sissetulekud on suuremad.<sup>128</sup>

Riigikeskne otsene skeem näeb välja järgmine: seatakse sisse riiklik tellimus ringhäälinguprogrammidele, mis aga ei välista, et riigi tellimusele võiksid konkureerida ka erakanalid. Selle skeemi rakendamise võimatus Eestis tuleneb osaliselt Eesti Rahvusringhäälingu seadusest, mis sätestab, et avalik-õiguslik ringhääling ei saa sõltuda täitevvõimust.<sup>129</sup>

### **3.2.2. Rahvakeskne finantseerimine**

Rahvakeskne otsene skeem ehk klassikaline loamaksuskeem on seotud otsese maksuga teleri leibkonna ehk telekodu kohta, mida rakendatakse väga paljudes Euroopa riikides. Otsese

---

<sup>127</sup> H. Šein. Sõbrakäsi Eesti Televisioonile.- Postimees 19. juuli 2000, lk. 13.

<sup>128</sup> H. Šein. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Avaliku ringhäälingu finantseerimine. Toim S. Rannu. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1996, lk. 47.

<sup>129</sup> Samas, lk. 47.

toetusmaksu puuduseks on see, et reeglina kehtestatakse võrdne maks kõigile teleperekondadele sõltumata sissetulekust, avalik-õigusliku ringhäälingu kasutamise aktiivsusest või programmidele antavast hinnangust. Samuti asjaolu, et uute maksude kehtestamine tekitab ühiskonnas alati erinevaid ja vastuolulisi reaktsioone ning nimetatut on raske põhjendada rahvale, kes seni ringhäälinguteenust tasuta sai.<sup>130</sup>

Toetusmaksu süsteemi kehtestamist Eestis on arutatud mitmeid kordi, kuid otsust ellu ei ole senini viidud. Rahva arvamust valmisoleku kohta maksta otsest toetusmaksu avalik-õiguslike ringhäälingu programmide eest tuleks tingimata küsida ning samuti tuleks analüüsida otsese ringhäälingumaksuga seotud pikaajalisi kogemusi Euroopas ning selle sisseseadmise ja kogumise võimaluste kohta Eestis.<sup>131</sup> Kuna loamaksusüsteemi rakendatakse edukalt peaaegu kõigis Euroopa riikides, siis miks ei oleks võimalik nimetatud süsteemi rakendada osaliselt või täielikult ka Eestis, sidudes avalik-õigusliku ringhäälingu otse rahvalt tuleva maksuga ja sellest tulenevalt ka vastutusega rahva ees. Poolt argumendina nimetatud süsteemi puhul võib tuua asjaolu, et kehtestades loamaksu, tekib suurem võimalus prognoosida ringhäälingu rahalisi vajadusi lähiaastateks.

Toetusmaks ehk litsentsi- või loamaks, on Eesti ringhäälinguspetsialistide arvates sobivaim finantseerimisallikas avalik-õiguslikule ringhäälingule. Pikemaks ajaperioodiks määratud otsene toetusmaks tagab tulude regulaarsuse ning ei sea ringhäälingut liigsesse sõltuvusse võimust. Loamaks toetab avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatuse nõuet, kannab demokraatlikku funktsiooni ja seob avalik-õigusliku ringhäälingu otsese vastutusega rahva ees.

Paljudes riikides on seatud piirangud reklaamile eraldatavale eetriajale (enamasti kuni 15%), mõnel pool ka reklaamituludele või on neid ümber jaotatud. Tuntud on ka sellised lahendused, kus kommertsjaamad eraldavad osa oma tulust avalik-õiguslikele (Soomes) ning vastupidi, kus loamaksust eraldatakse teatud osa kommertsalusel töötavatele eraringhäälinguorganisatsioonidele.<sup>132</sup> Reeglina kehtestatakse toetusmaks seadusega, maksu

<sup>130</sup> H. Šein. Sõbrakäsi Eesti Televisioonile.- Postimees 19. juuli 2000, lk. 13.

<sup>131</sup> H. Šein. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Avaliku ringhäälingu finantseerimine. Toim S. Rannu. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1996, lk. 46.

<sup>132</sup> H. Šein. Materjale avaliku ringhäälingu teooriast ja praktikast. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Autorikogumik. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1997, lk. 223.

suuruse määrab seadusandlik kogu valitsuse ettepanekul, toetusmaksu muutmine seotakse tarbijahinnaindeksi või rahvusliku kogutoodangu kasvukoefitsentidega.

Ülaltoodud loamaksu skeemi rakendatakse edukalt Suurbritannias, kus rõhutatakse, et avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimine peab olema universaalne. Suurbritannia avalik-õiguslike ringhäälingu jaamade BBC ja Channel 4 ainsaks tuluallikaks on litsentsimaks ehk loamaks, mida maksavad kõik, kes seda teenust kasutavad. Tulu, mille kinnitab Suurbritannia Parlament vastavalt oma põhikirjale saadakse riigilt. Selline korraldus toetab ringhäälingu sõltumatuse nõuet, kannab demokraatlikku funktsiooni ja seob avaliku ringhäälingu otsese vastutusega rahva ees. Tulu sõltub loamaksu suurusest ning üksnes loamaksuga saab Euroopa ringhäälingutest hakkama ainult Suurbritannia BBC.

Rahvakeskne kaudne skeem on selline, kus finantseerimise aluseks võetakse arvestuslik summa ühe telekodu kohta kuus või aastas.

Põhiliseks avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise allikaks Soomes on maksud, mida maksavad maksumaksjad teenuse eest, mida nad kasutavad. Üheks selliseks maksuks on televiisorimaks, mille suuruse määrab valitsus ning mis makstakse iga kasutuses oleva televiisori pealt. Teine maks on tegevusloamaks, mida maksavad raadio ja televisioonitegevusega tegelevad jaamad ning mida makstakse riigi raadio- ja televisioonifondi. Tegevusloamaksu sisse arvestatakse ka reklaami, sponsorluse ja muul tegevusloa alusel lubatud tulud.<sup>133</sup>

Hispaanias, Portugalis ja Monakos on püütud avalikku ringhäälingut finantseerida ainult reklaamitulust. Selline finantssüsteem on aga oma ebastabiilsuse tõttu äärmiselt ebasobiv ja seda eeskätt tugeva konkurentsi tõttu eraringhäälinguga. Nimetatud maades katab riik puudujäägi, mis reklaamist laekumata jääb. Reklaam on suhteliselt ebastabiilne sissetulekuallikas ning seega ei tohiks etendada liiga suurt rolli avalik-õigusliku ringhäälingu põhiülesannete täitmisel. Mida suurem on reklaamitulude osakaal avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimisel, seda keerukam on täita avalik-õigusliku programmi ülesandeid,

---

<sup>133</sup> Laki valtion televisio- ja radiorahastosta. 745/1998, 9. October 1998. – Online. Available <http://www.nmn.org/Lover/lag2f.htm>, 29. september 2009.

sest vajadus müüa suurt auditooriumi reklaamiandjatele mõjutab paratamatult programmi struktuuri.<sup>134</sup>

Avalik-õiguslike programmide peamiseks finantseerimisallikateks Eestis on Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 7 lg 5 kohaselt iga-aastane eraldi riigieelarvest, tulud oma saadete ja meediateenuste ülekande- ja levitamiseõiguse müügist, tulud arhiivimaterjalide kasutada andmisest tulunduslikuks tegevuseks, tulud Rahvusringhäälingu vara müügist, kingitused ja annetused, mis ei ole käsitatavad sponsorlusest saadava toetusena, intressid ja muud finantstulud, Rahvusringhäälingu toodete ja teenuste müügi tulud, mis ei ole vastuolus Rahvusringhäälingu eesmärkidega, sihtotstarbelised projektitoetused, muud Rahvusringhäälingu tegevusest saadud tulud, mille on heaks kiitnud Rahvusringhäälingu nõukogu.<sup>135</sup>

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 7 kohaselt koostab Rahvusringhäälingu juhatus enne järgmise majandusaasta algust tekkepõhiselt eelarve, millele lisatakse rahavoogude plaan majandusaastaks ja sellele järgnevas neljaks aastaks ning § 9 kohaselt arengukava, mis hõlmab järgmist majandusaastat ja sellele järgnevat kolme majandusaastat. Eelarve ja arengukava kinnitab Rahvusringhäälingu nõukogu.<sup>136</sup>

Arengukavas esitatakse Rahvusringhäälingu vastava majandusaasta arengukavatsused, nende täitmiseks püstitatavad ülesanded ja põhjendused ning eelarvestrateegia. § 5-s toodud ülesannete täitmise toetamiseks riigieelarvest sõlmitakse haldusleping Rahvusringhäälingu ja Kultuuriministeeriumi vahel, kus märgitakse avalike ülesannete täitmiseks vajaliku riigieelarvest eraldatava toetuse suurus jooksvaks majandusaastaks ning selle toetuse suuruse muutmise tingimused ja kord.<sup>137</sup>

Riigi toetusel ilma kindla seaduses toodud protsendita, on finantseerimisallikana rida puudusi, nagu toetuse määramine igal aastal uuesti, mis muudab avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse ebastabiilseks raskendades arengu planeerimist, investeeringute, laenude ja

---

<sup>134</sup> H. Šein. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Avaliku ringhäälingu finantseerimine. Toim S. Rannu. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1996, lk. 48.

<sup>135</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

<sup>136</sup> Samas.

<sup>137</sup> Samas.

liisinguprojektide kasutamist. Toetuse iga-aastane määramine võib tõstatada ka sõltumatus küsimuse, andes võimalolijale võimaluse avaldada avalik-õiguslikule ringhäälingule survet ning mõjutada programmide sisu.

Kuigi Eesti avalik-õiguslik ringhääling saab iga-aastast riigieelarvelist toetust, on tekkinud olukord, kus riik annab küll konkreetse summa, kuid jätab täpselt ütlemata, mida ta selle raha eest saada tahab. Ja kas riik peakski sekkuma avalik-õigusliku ringhäälingu tegevusse sel moel, kas ei oleks siis tegemist sõltumatus piiramisega. Teisalt peaks aga olema raha andjal õigus oma raha kasutamisel kaasa rääkida. Näiteks loamaksu kehtestamisega tekiks olukord, kus raha andja ehk maksumaksja ise võiks oma raha eest kvaliteetset teenust nõuda. Kuna ainult loamaksu kehtestamine, ühe ja ainsa finantseerimise allikana, pole ilmselgelt õigustatud, tuleks jääda ikkagi segafinantseerimise juurde, kus oleks riigi toetuse kõrval kasutatud loamaksu ja vajadusel ka reklaamitulu, viimane kindlate reeglite alusel, piiratud mahus ja koguses.

Nagu selgus, ei ole Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise allikaks juba pikka aega reklaamitulud. Reklaami kasutamise kohta on avaldatud väga erinevaid seisukohti. On võetud riiklikul tasemel vastu otsuseid, mis on reklaami keelustanud ja vastupidi, samuti on piiratud eetriaaja müüki, reklaami mahtu jne.

Reklaam avalik-õiguslikus ringhäälingus on tekitanud erimeelsusi ja seda eeskätt eraringhäälinguga turu jaotamise pärast. Reklaam või selle puudumine pole tegelikult probleem, vaid see on poliitikute poolt mõtestamata ringhäälingu roll ühiskonnas ja selle rolli täitmiseks vajaliku skeemi kehtestamine. Enamik avalik-õiguslikest ringhäälingujaamadest Euroopas müüvad reklaamiaega lisades litsentsimaksule reklaamitulu. Eestis seni puuduva kindla ja stabiilse riigi toetuse kõrval oleks reklaamitulu kindlasti tuntav tugi, kuid 2001 aasta alguses initsieerisid eraringhäälingute esindajad töögrupi Kultuuriministeeriumi juurde, mille eesmärgiks oli reklaami väljaviimine avalik-õiguslikust ringhäälingust. See protsess lõppeski 2002 aasta Ringhäälinguseaduse muutmisega Riigikogus.<sup>138</sup> Eesti Rahvusringhäälingu

---

<sup>138</sup> Ringhäälingunõukogu aruanne Riigikogule. Kinnitatud ringhäälingunõukogu 14. aprilli 2003 otsusega, protokoll nr 65. Tallinn 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, 29. september 2009.

seaduse § 11 lg 1 ütleb sõnaselgelt, et Rahvusringhääling ei edasta reklaami ja otsepakkumist ega võta vastu sponsorlusest saadavat toetust.<sup>139</sup>

Seega on sponsorlus Eesti avalik-õiguslikus ringhäälingus seadusega keelatud, kuigi väikese erandina võib Rahvusringhääling Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 11 lg 2 järgi edastada reklaami või sponsorteabe edastamist, kui see kaasneb rahvusvahelise suursündmuse ülekandeõigusega, mis omandatakse Euroopa Ringhäälingute Liidu vahendusel või see kaasneb avalikkusele eeldatavalt suurt huvi pakuva kultuuri või spordi suursündmuse ülekandeõigusega.<sup>140</sup>

Sponsortulu on reklaami erivorm, mis võimaldab tele- ja raadioprogrammide kulude katmist asutuste, firmade, fondide jne poolt ilma konkreetseid kaupu või teenuseid esitlemata. Nagu öeldud, ei ole sponsorlusel avalik-õiguslikus ringhäälingus just suur kaalu, edukamalt kasutatakse seda finantsallikat üksikprojektide ja väikesemahuliste programmiülesannete täitmiseks. Erandina võib tuua suured rahvusvahelised projektid nagu olümpiamängud, mille puhul sponsorite kasutamine on üldlevinud. Ka sponsorlusel võib olla teatud mõju programmile ning teatud tüüpi saadete sponsoreerimine pole üldse võimalik (uudised, poliitikasaated).<sup>141</sup>

Ühe võimalusena, kuidas avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimine stabiilsemaks muuta, nähti juba aastaid tagasi lepingut riigiga, kus avalik-õiguslikud ringhäälingu organisatsioonid esitaksid riigile oma nägemuse, kuidas nad kavatsevad mingil konkreetsel perioodil oma ülesandeid täita, investeringute kava, olulisemad programmilised suundumused ja tähtsamad projektid. Nimetatud lepinguni jõuti 2007 aastal, kui Eesti Rahvusringhäälingu seadusesse viidi sisse riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu säte. Leiti, et lepingu alusel riigiga on võimalik kavandada selleks vastav finantseerimissüsteem. Mõlemapoolsete kohustuste fikseerimine looks stabiilsema aluse avalik-õigusliku ringhäälingu tegevusele, lubaks avalikku ringhäälingut süsteemikindlalt arendada ja tema tegevuse efektiivsust täpsemalt hinnata.<sup>142</sup> Lepingu idee ise ei ole sugugi uus, nagu öeldud on sellest kirjutatud ja kõneldud aastaid.

<sup>139</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

<sup>140</sup> Samas.

<sup>141</sup> H. Šein. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Avaliku ringhäälingu finantseerimine. Toim S. Rannu. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1996, lk. 48.

<sup>142</sup> Samas, lk. 53.

Finantseerimise aluste muutmisel ei olegi midagi uut leiutada vaja, seda saab korraldada analoogiliselt mujal Euroopas toimuvaga.

Vaatamata ülalloodud erinevate finantsmudelite paljususele, on Eestis peetud parimaks lahenduseks ikkagi segafinantseerimist ehk teisisõnu, ei ole kaalukaid põhjuseid, et finantseerida ringhäälingut vaid ühest allikast.

Kuigi riigieelarvest avalik-õiguslikule ringhäälingule eraldatava toetuse suurus, mis on tema esmane finantsallikas, planeeritakse jooksvaks ja sellele järgnevas neljaks aastaks sõlmitava lepingu alusel, ei suuda avalik-õiguslik ringhääling talle seadusega pandud ülesandeid efektiivselt täita, sest paratamatult võetakse arvesse iga-aastase eelarve võimalusi. Kui pärast riigi eelarvestrateegia heakskiitmist ja pärast riigieelarve seadusena vastuvõtmist muutub riigieelarvest eraldatava toetuse maht, tehakse vastavad muudatused ka lepingus ettenähtud tingimustel ja korras. Selline säte seaduses võimaldab lepingus fikseeritud vajadusel muuta. Autori arvates tuleks riigi toetus siduda kindla protsendiga riigieelarvest ja seda pikemaks perioodiks ette. Tuleviku prognoose ja plaane ei ole võimalik teha kui puudub riigi poolne garantiid.

Avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimine peab tagama stabiilsuse, mis tähendab, et avalik-õigusliku ringhäälingu ressursid peavad vastama püstitatud eesmärkidele ja ülesannetele. Vastasel korral ei suuda avalik-õiguslik ringhääling oma olemasolu õigustada ning loob võimaluse konfliktideks eraringhäälinguga. Idee vaesest avalik-õiguslikust ringhäälingust ei sobi kuidagi kokku tema kohustustega.

Viimase 15 aasta jooksul toimunud protsesside tulemusena on Eesti ringhäälinguturg koondunud kahe välismaise korporatsiooni kätte. Reklaamituru kasvu, kehtiva seadusandluse ning Eesti Vabariigi riigieelarveliste vahendite määramise otsuste tulemusel on erakanalitel rohkem rahalisi ressursse, kuid samas vähem kohustusi, kui avalik-õiguslikel kanalitel. Senise avalik-õigusliku meedia alafinantseerituse jätkudes võime tõdeda, et avalik-õiguslik ringhääling täidab oma seadusandlikku rolli vaid osaliselt.

Lähtuvalt Amsterdami protokollist on avalik-õigusliku ringhäälingu ülesannete määratlemine ja rahastamise mudel iga liikmesriigi enda otsustada ja nii peakski see jääma, kuid finantseerimine peab olema sõltumatu mis tahes ajahetke poliitilistest hetkeotsustustest ning stabiilne. Ka täna, aastal 2009, võib öelda, et Eesti avalik-õiguslik ringhääling on proportsionaalselt kümme korda kehvemini rahastatud kui Põhjamaade avalik-õiguslikud ringhäälingud.

### **3.3. Juhtimine**

#### **3.3.1. Ringhäälingunõukogu**

Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu tööd juhib ringhäälingunõukogu (edaspidi nõukogu), kes on Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 13 kohaselt Rahvusringhäälingu kõrgeim organ.<sup>143</sup> Kõik nõukogu pädevusega, vastutuse ja kontrolliga seonduv tuleneb Eesti Rahvusringhäälingu seadusest. § 14 ütleb, et nõukogu koosneb Riigikogu liikmetest ja Rahvusringhäälingu tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjatest. Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul nimetab Riigikogu ühe esindaja igast Riigikogu fraktsioonist ja neli asjatundjat Rahvusringhäälingu tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjate hulgast, kelle volitused kestavad 5 aastat.<sup>144</sup>

Sarnaselt Eestile, on ka Euroopas ning Ameerikas avalik-õiguslike ringhäälingute kõrgeimaks organiks nõukogu. Näiteks Ameerika Ühendriikides kuulub vastavasse nõukogusse üheksa liiget, kes nimetatakse ametisse Senati poolt. Suurbritannias juhib avalik-õigusliku ringhäälingu tegevust seitsmest liikmest koosnev ringhäälingunõukogu.

Nõukogu koosseis Eestis on moodustatud põhimõttel, mis peaks tagama nõukogu poliitilise tasakaalustatuse. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 3 ütleb sõnaselgelt, et oma saadete, programmide ja muude meediateenuste tootmisel ja edastamisel on Rahvusringhääling sõltumatu, lähtudes üksnes seaduse nõuetest.<sup>145</sup> Seega peaks olema nõukogu ülesanne kaitsta

---

<sup>143</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

<sup>144</sup> Samas.

<sup>145</sup> Samas.



avalik-õiguslikku ringhäälingut väljaspoolt tuleva poliitilise surve eest ja hoolitseda tasakaalustatuse eest. Mis omakorda tähendab seda, et nõukogu poliitikute liikmed peavad kaitsma avalik-õiguslikku ringhäälingut võimaliku surve eest, mis võib lähtuda samast poliitilisest jõust, mida nad ise esindavad.<sup>146</sup>

Tegelikkuses on olukord Eestis selline, kus nõukogu on juhtinud aastaid erinevad poliitilised figuurid ja nõukogu koosseis tervikuna on olnud suuremalt jaolt poliitikute päralt. Riigikogu on see, kes nimetab esindaja igast fraktsioonist ja neli asjatundjat. Seaduses ei ole toodud ühtegi nõuet selle kohta, et asjatundja ei tohiks kuuluda mõnda erakonda. Äärmiselt lünklikult on määratletud, kuidas sellises olukorras tagada avaliku meedia sisuline lahutatus riigivõimust ja samaaegne tagasiside üldsuse huvidega. Mitmete aastate jooksul on tehtud väga palju kaitseid nimetatud olukorda muuta.

Nõukogu ülesandeid ja õigusi avalik-õigusliku ringhäälingu esindamisel suhetes riigiga, valitsusega ja Riigikoguga, tuleb kindlasti avardada ning pöörata senisest suuremat tähelepanu nõukogu võimalikule sõltumatusele/sõltuvusele. Olukorda, kus avalik-õiguslikule ringhäälingule avaldatakse poliitilist mõju, kas ringhäälingut reguleeriva organi või rahastamise kaudu ning kus nõukogu on nn võimulolijate nägu, on kahtlemata väär. Toodud olukorras tuleks muuta Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 14 p 1 lg 1 ja lg 2 selliselt, et tasakaal poliitiliste nõukogu liikmete ja erialaspetsialistide vahel oleks võrdne või kalduks nõukogus enamus nn mittepoliitilistele liikmetele.

1991 aastal olid Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu juhtorgani ümber sarnased probleemid, mis täna. Toonane valitsus võttis vastu otsuse muuta Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni alluvusvahetada ning luua kahe massimeediumi juhtimiseks ühine praeguse ringhäälingunõukogu funktsioonides haldusnõukogu, milles valitsuskoalitsioonil oleks enamus. Juba tookord kumas erinevatest seisukohtadest läbi hirm massiteabe võimaliku suukorvistamise pärast. Kuna nimetatud samm tähendas rahvusliku raadio ja televisiooni üldalluvuse põhimõttelist muutmist, üleriigiliste meediumide otsest sidumist täitevvõimuga ning mõningate seisukohtade alusel ka kättevõidetud tegevusvabaduse piiramist, hakati

---

<sup>146</sup> Ringhäälingunõukogu aruanne Riigikogule. Kinnitatud ringhäälingunõukogu 14. aprilli 2003 otsusega, protokoll nr 65. Tallinn 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, 29. september 2009.

nimetatud otsuse vastu ajakirjandusringkondades protestima. Tulemuseks oli valitsuse loobumine tehtud otsusest.

Mõte luua raadio ja televisiooni töö korraldamiseks esinduslik kogu, polnud uus. Kogu Euroopa oli seda mudelit tundnud juba aastakümneid. Otsusele järgnesid ettevalmistused koostöös Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni töögruppide ning Riigikogu haridus-, teadus- ja kultuurikomisjoniga loodava haldusnõukogu põhimääruse eelnõu väljatöötamiseks. Põhiküsimuseks oli, kellest ja kuidas haldusnõukogu moodustatakse? Ühiselt jõuti mudelini, kus haldusnõukogu koosneks üheteistkümnest liikmest, kelle seas poliitikud oleksid vähemuses ning kultuuri – ja teadusinimesed enamuses. Nimetatud eelnõu pidi minema arutamiseks Riigikogu komisjoni ning sealt edasi parlamendi täiskogu ette.

Samal ajal esitas Riigikogu “Isamaa” fraktsioon oma eelnõu variandi, mille järgi oleks halduskogu liikmeid kokku üheksa, kellest viis ehk enamik esindaks valitsuskoalitsiooni. Juhiti tähelepanu asjaolule, et senini on lõplikult korraldamata raadio- ja telejaamade tegevuslubade väljastamise kord, riigiraadio – ja televisiooni direktorite nimetamise kord ning vaagides nimetatud argumente sündiski Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni nõukogu moodustamise ning selle põhimääruse eelnõu. Lubati, et nimetatud eelnõu ei puuduta kuidagi ülejäänud massiteabevahendeid ega sekku Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni sisemisse töökorraldusse.<sup>147</sup>

Poliitiliselt oli Riigikogu jaotunud selgelt kaheks ning vaidlused nimetatud eelnõu sisu üle Riigikogus olid ägedad. Kõige enam põhjustas vaidlusi nõukogu koosseisu küsimus ning selle moodustamise viis. Riigikogu “Isamaa” fraktsioon lähtus nõukogu koosseisu küsimuses sellest, et nõukogusse valitud parlamendiliikmed peaksid vastutama oma töö eest Riigikogu ja rahva ees. Kultuuri- ja Haridusministeeriumi ning kultuuriringkondade esindajad peaksid siduma nõukogu töö rahvuskultuuri kaitsmise huvidega ning Teede- ja Sideministeeriumi esindaja peaks olema kõige kompetentsem nõuandja eetri jaotuse küsimustes.<sup>148</sup>

Esimese eelnõu variandi koostajad pidasid oluliseks kõigist võimukeskustest võrdse kauguse

---

<sup>147</sup> J. Betlem. Vaba ajakirjanduse kaitseks.- Postimees 20. november 1992, lk. 3.

<sup>148</sup> Samas, lk. 3.

printsipi, mis peaks olema vaba ringhäälingu ja vaba eetrisõna ainus mõeldav vorm ühiskonnas. Kuna Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni tegevust finantseeris riik, leiti, et riigile peab jääma tõhus kontroll mõlema organisatsiooni üle. See mõte kajastus erineval kujul mitmetes ajalehtedes ning sisaldas arvamust, et peagi minnakse üle tele- ja raadiomaksule ning tegelikkuses ei finantseeri Eesti Raadiot ja Eesti Televisiooni mitte riik, vaid maksumaksja.

Haldusnõukogu loomise idee oli vaid esimene samm kogu ringhäälingutöö ümberkorraldamisel Eestis ning ideest sai üsna kiiresti reaalsus ringhäälingunõukogu näol, kuhu kuni 2007 aastani, mil Eesti Rahvusringhäälingu seaduse vastuvõtmisega muudeti ka nõukogu moodustamise põhimõtteid, kuulus üheksa liiget, kellest viis olid poliitikud, st algselt Riigikogu liikmed või selles esindatud erakondade esindajad.

2007 aastal kinnitas Riigikogu Rahvusringhäälingu nõukogu liikmeteks kümme liiget, kellest kuus on Riigikogus esindatud poliitiliste parteide esindajad (Igor Grazin, Villu Reiljan, Maret Merisaar, Marika Tuus, Andres Herkel ja Peeter Kreitzberg) ning neli liiget (Andres Jõesaar, Ela Tomson, Hagi Šein ja Rain Tamm) tunnustatud asjatundjad ringhäälingu tegevusvaldkonnas. Otsuse poolt Riigikogus hääletas 59 saadikut, vastu oli 22 saadikut ning erapooletuks ei jäänud keegi.

Euroopa avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide kõrgeima organi (nõukogu) moodustamisel kasutatakse mitut viisi, peamiselt küll kahte mudelit. Esimene neist moodustatakse põhimõttel, et teatud asutused ja kodanike ühendused määravad oma esindaja nõukogusse. Näiteks määravad oma esindajad ülikoolid, kirikud, teatrid, autorid, ajakirjanikud, muusikud jne. Esindajad peaksid tagama avalike huvide esindatuse ringhäälingu juhtimisel. See mudel on sageli kasutusel riikides, kus avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise peamiseks aluseks on televaatajate ja raadiokuulajate makstav loamaks.

Teine mudel, mille järgi ka Eestis on senini toimitud, on põhimõte, et osad nõukogu liikmed määratakse parlamendi poolt ning mõnedes riikides osad liikmed valitsuse või presidendi

poolt. See sõltub iga riigi kehtivast õigusest ja praktikast. Eesti on valinud siiski sellise mudeli, mille kohaselt määrab kogu nõukogu Riigikogu.<sup>149</sup>

Sellist ringhäälingunõukogu mehhanismi, kus üle poolte nõukogu liikmetest on poliitiliste parteide esindajad ning kus kogu nõukogu on parlamendi nimetatud, ei peetud varem ega peeta ka praegu arenenud Euroopa riikides rahuldavaks. Avalik-õiguslikud ringhäälingud nii Ida-Euroopa maades kui Lääne-Euroopa maades omavad organit, mis on sõltumatu, esinduslik, mis ei ole politiseeritud ja mis ei ole seotud teatud majandushuvidega, aga mis ei esinda samas nende ringhäälingute endi huve, vaid ikkagi laiema avalikkuse huve.<sup>150</sup>

Enne Eesti Rahvusringhäälingu seaduse vastuvõtmist juhtis Justiitsministeerium väga tõsiselt tähelepanu asjaolule, et avalik-õigusliku ringhäälingu poliitilise sõltumatus tagamist puudutavad küsimused tuleks uuesti läbivaadata ja kaaluda mõne muu nõukogu moodustamise skeemi kasutusele võttu. Rõhutati, et sõltumatus on kaasaegse avalik-õigusliku ringhäälingu toimimise üks olulisimaid tingimusi.<sup>151</sup> Ühe võimalusena pakuti ideed, mille kohaselt nimetaksid nõukogu liikmed ühiskonnagruppide esindajad nagu ülikoolid, kirikutegelased, keskkonnakaitsjad jne. Esindaja määramise õigus oleks iga valdkonna suurimal esindajal. Näiteks ülikoolide esindaja määramise õigus oleks Tartu Ülikoolil jne. Selle idee puuduseks aga võib nimetada ohtu, kus praegused selgelt poliitilised nõukogu liikmed asendatakse nn varjatud poliitikutega.

Üks tuntumaid Eesti poliitikuid, ühe suurema Eesti erakonna juhte on öelnud:

*"Aastaid on kostnud nutt avalik-õiguslike meediakanalite alarahastamisest. Rahastamine sõltub aga poliitikute kokkulepetest."*<sup>152</sup> Siinkohal tuleb tõdeda, et avalik-õiguslikud ringhäälingud on praktiliselt kõigis riikides poliitiliste jõudude surve all.

---

<sup>149</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri. 28.11.2005, nr 5.1-1/3581. Kultuuriministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.

<sup>150</sup> H. Šein. Materjale avaliku ringhäälingu teooriast ja praktikast. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Autorikogumik. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1997, lk. 279.

<sup>151</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu kooskõlastamine. 11.01.2006, nr 3-2-02/13651. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.

<sup>152</sup> Jõesaarel polnud aega Keskerakonnaga kohtumiseks.- Kesknädal nr 18 (438), 27.04.2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kesknadal.ee/?aid=5356>, 29. september 2009.

Nõukogu pädevus on sätestatud Eesti Rahvusringhäälingu seaduse §s 21, mis ütleb, et nõukogu ainupädevusse kuulub Rahvusringhäälingu eelarve kinnitamine ja täitmise järelevalve, siseauditi eeskirja ja siseaudiitori tööplaani kinnitamine, vara kasutamise ja käsutamise korra kinnitamine, eelarve täitmise poolaasta aruande ja majandusaasta aruande kinnitamine, struktuuri kindlaksmääramine, programmide arvu suurendamine, eesmärkide ja ülesannete täitmise järelevalve.<sup>153</sup> Kuigi nõukogu nimetab ametisse Rahvusringhäälingu juhatuse, otsustab programmide arvu üle, kinnitav eelarve ja käsitleb mitmeid muid seadusest tulenevaid erinevaid strateegilisi küsimusi, ei sekku ta nende organisatsioonide igapäevasesse juhtimisse ning tema funktsioonid piirduvad avalik-õigusliku ringhäälinguga ega laiene muudele ringhäälinguvormidele.

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 23 sätestab, et Rahvusringhäälingut juhib ja esindab viieliikmeline juhatus, kelle liikmetega sõlmitakse ringhäälingunõukogu esimehe poolt teenistuslepingud. Juhatuse tegevust korraldab juhatuse esimees. Juhatuse peab oma tegevuses järgima nõukogu otsuseid ning otsustab kõigi nende küsimuste üle, mis ei kuulu nõukogu pädevusse. Seaduse kohaselt sõlmib, muudab ja lõpetab Rahvusringhäälingu juhatuse liikmetega teenistuslepingud nõukogu esimees.<sup>154</sup> § 16 lg 2 sätestab, et nõukogu esimees korraldab nõukogu tööd ja esindab nõukogu<sup>155</sup>, millest saab järeldada, et seadus näeb ette teenistuslepingute sõlmimise nõukogu ja juhatuse liikme vahel ehk olukorra, kus juriidilise isiku organ sõlmib lepingu teise organi liikmega enda nimel. Volitusi sõlmida tehinguid Rahvusringhäälingu nimel aga kehtiv Eesti Rahvusringhäälingu seadus nõukogu esimehele ei anna ning nagu sätestab Tsiviilseadustiku üldosa seadus, on tehingute sõlmimiseks vajalik tsiviilõigusvõime vaid isikul, kas füüsilisel või juriidilisel, mitte aga juriidilise isiku organil.<sup>156</sup>

### 3.3.2. Järelevalve

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle teostatakse üldjuhul riiklikku järelevalvet. Riiklikuks järelevalveks nimetatakse internset halduse kontrolli, mis seisneb asutuste,

---

<sup>153</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

<sup>154</sup> Samas.

<sup>155</sup> Samas.

<sup>156</sup> K. Raudsepp. Ringhäälinguseaduse eelnõu kubiseb vigadest.- Postimees, 17. veebruar 2000, lk. 2.

ametnike jt institutsioonide kontrollimises ametiasutuste poolt, mis ei ole kontrollitavatega subordinatsioonivahekorras. Riikliku järelevalve sisuks on kontroll haldustoimingute õiguspärasuse (seaduslikkuse) üle ning administratsiooni faktilise tegevuse üle. Järelevalve peab olema sätestatud seaduses, õiguslikult peavad olema määratletud järelevalvet teostavad organid, järelevalve teostamise kord ja ulatus. See on reeglina sätestatud kas juriidilist isikut loonud seaduses või seaduses, mis näeb ette vastava avalik-õigusliku juriidilise isiku liigi. Riiklikku järelevalvet teostatakse antud juhul avalik-õigusliku juriidilise isiku autonoomse tegevusvaldkonna üle. Siin kehtib põhimõte – ei ole seadust, ei ole ka järelevalvet. Ehk teisisõnu, ei eksisteeri järelevalvet, kui seda ei ole sätestatud õigusaktides.

Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu üle teostab Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 34 alusel riikliku järelevalvet Kultuuriministeerium ja Sideamet ning Riigikontroll vastavalt Riigikontrolli seadusele.<sup>157</sup> Majanduskontrolli teostab Riigikontroll, järelevalvet Elektroonilise side seaduse täitmise üle teostab Sideamet. Ringhäälinguseaduse<sup>158</sup> §-des 4, 8, 9, 11 ja 12 (programmi struktuur ja maht, vastulause esitamise õigus, kõlbluse ja seaduslikkuse tagamine, autoriõiguse tagamine, saadete salvestuste säilitamise kohustus) ning Eesti Rahvusringhäälingu seaduse<sup>159</sup> §-des 10 ja 11 (riigieelarvelise eraldise kasutamise leping, reklaam, otsepakkumine ja sponsorlus) sätestatud nõuete täitmise üle teostab järelevalvet Kultuuriministeerium. Ringhäälinguseaduse eelmine redaktsioon ei sätestanud üheselt Kultuuriministeeriumi õigust teostada riiklikku järelevalvet avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide üle.

Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 13 ja § 21 järgi on ringhäälingunõukogu üheks peamiseks ülesandeks järelevalve teostamine Rahvusringhäälingu tegevuse üle, kusjuures nõukogu peab kindlustama nende poolt seaduse nõuete täitmise ning esindama samas ka avalikkuse ehk auditooriumi huve. § 13 sätestab, et nõukogu planeerib Rahvusringhäälingu tegevust, korraldab juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle ning § 21 sätestab ühe nõukogu ainupädevusena Rahvusringhäälingu eelarve kinnitamise ja täitmise järelevalve, samuti eesmärkide ja ülesannete täitmise järelevalve.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

<sup>158</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.- RT I 1994, 42, 680.

<sup>159</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

<sup>160</sup> Samas.

Ringhäälinguseaduse eelnõu kohaselt, mida menetleti Riigikogus 2001 aastal, oli ringhäälingunõukogu aga Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio kõrgeim juhtimis- ja järelevalveorgan. Ehk eelnõu sõnastus oli oluliselt teistsugune ja loonuks sisuliselt olukorra, kus üks ja sama juriidilise isiku organ nii juhib seda juriidilist isikut kui ka teostab samaaegselt järelevalvet juriidilise isiku juhtimise üle. Toodud eelnõu sõnastus tekitas küsitavusi järelevalvefunktsiooni teostamise efektiivsuses ning samuti oli keeruline mõista, mitu järelevalveorganit Eesti Televisioonil ja Eesti Raadiol on ning millised need on, kuivõrd eelnõu kohaselt oli ringhäälingunõukogu nende juriidiliste isikute “kõrgeim järelevalveorgan”.<sup>161</sup> Tuleb tõdeda, et õnneks Ringhäälinguseaduse muutmise seadust sellisel kujul vastu ei võetud ning õiguslik segadus toodud küsimuses jäi olemata.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute kontrollikeskkonna puhul on oluline läbimõeldud aruandlus ja auditeerimine, nii sise- kui välisauditi mõttes. Kuigi avalik-õiguslikud juriidilised isikud on loodud igäüks eraldi seadusega ning siseauditi täitmine on reguleeritud erinevalt, on auditi ulatus reeglina seadusest tulenevalt samasugune nagu äriühingute puhul ning ei pruugi sellisena olla piisav, sest lisaks raamatupidamisaruande õigsuse kontrollimisele on avalike vahendite kasutamise puhul oluline tehingute seaduslikkus ja juhtimise usaldusväärsus.

Riigikontrolli seaduse<sup>162</sup> kohaselt teostab Riigikontroll majanduskontrolli ning tema pädevuses on ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute auditeerimine. Riigikontroll lähtub avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul reeglina põhimõttest, kus pööratakse rohkem tähelepanu nende auditeeritavatele, kelle suhtes ei kehti eraaudiitori poolset auditeerimise kohustust. Põhjendatud on nimetatut sellega, et kõiki Riigikontrolli seaduses loetletud kontrollitavaid regulaarselt auditeerida ei jõuta.

Eesti Vabariigi endine õiguskantsler Allar Jõks on mitmeid kordi juhtinud seadusandja tähelepanu asjaolule, et avalik-õiguslike juriidiliste isikute, sealhulgas avalik-õigusliku ringhäälingu, tegutsemiseks puuduvad ühetaolised lähtealused. Põhjendatud järelduste ja ühtse regulatsiooni väljatöötamist nimetatud valdkonnas takistab asjaolu, et avalik-õigusliku ringhäälingu ning ka mitmete teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute toimimist ja tegevuse

---

<sup>161</sup> K. Raudsepp. Ringhäälinguseaduse eelnõu kubiseb vigadest.- Postimees, 17. veebruar 2000, lk. 2.

<sup>162</sup> Riigikontrolli seadus. 29. jaanuar 2002.- RT I 2002, 21, 117.

efektiivsust ei ole piisavalt uuritud. Siin võib tuua näitena nii finantseerimisega seotud küsimused, kui ka otsustuspädevuse ja järelevalvega seotud küsimused. Kuidas muidu, kui nõrga järelevalve tulemusena, sai võimalikuks miljonite kadumine Kultuurkapitalist paar aastat tagasi.

Ka avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse üle on olnud järelevalve puudulik. Aastaid on avalik-õiguslikul ringhäälingule ette heidetud, et nende poolne rahade kasutamine ei ole piisavalt läbipaistev ning otstarbeline. Seadusandjad on leidnud, et avalik-õiguslik ringhääling raiskab riigi poolt antud raha, kusjuures süüdistused on olnud seotud rohkem televisiooni kui raadioga. On rõhutatud, et ainuke asi, mida avalik-õiguslik ringhääling teeb, on raha küsimine riigilt, aga kuhu see raha täpselt läheb, ei osata öelda.

Et ülaltoodud süüdistusi vältida, tuleb seadusandjal kaaluda auditeerimise ulatuse laiendamist. Riigi toetuse kasutamise läbipaistvuse ja kontrollitavuse suurendamine ei kujuta samas mingit ohtu avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatusele. Samuti on võimalik suurendada avalik-õigusliku ringhäälingu juhtorgani, nõukogu, vastutust, vaadates üle Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 21 toodud nõukogu pädevuse ning sätestades detailsemalt nõukogu liikmete järelevalvealase tegevuse sisu ja kontrolliprotseduurid. Avaliku võimu teostamise mehhanismis tuleb pidevalt tõhustada riikliku järelevalve korraldust ja ka sisekontrolli ning alles seejärel on võimalik rääkida vastutusest.

2007 aastal vastuvõetud Eesti Rahvusringhäälingu seadusesse<sup>163</sup> viidi sisse sisekontrolli süsteemi ja siseauditi säte. § 30 ütleb, mida sisekontrolli süsteem hõlmab, kes esitab siseaudiitori kandidaadi ning mida siseauditi käigus hinnatakse. Autor leiab, et avalik-õiguslik ringhääling võiks oma tegevuse läbipaistvamaks muutmiseks kasutada vajadusel ka välisauditit. Välisaudiitorilt süvendatud auditi tellimine võib muutuda väiksemate mahtudega avalik-õiguslike juriidiliste isikute jaoks koormavaks, kuid avalik-õigusliku ringhäälingu jaoks tõenäoliselt mitte.

---

<sup>163</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- Rt I 2007, 10, 46.



## 4. AVALIK-ÕIGUSLIKU RINGHÄÄLINGU PÕHISEADUSLIK SEISUND

### 4.1. Põhiõigused Eesti Vabariigi põhiseaduses

Demokraatlike riikide põhiseadustes moodustavad keskse osa põhiõigused. Eesti Vabariigi põhiseaduses on lisaks kaheksale üldisele sättele, mis määravad kindlaks Eesti iseseisvuse, sõltumatuse (§ 1) ja jagamatuse (§2 lg1), riigivõimu seotuse põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega (§ 3 lg 1 lause 1), võimude lahususe (§ 4) ning riigikeele (§ 6), enne riigikorralduse norme põhiõiguste peatükk, mis määratleb 48s paragrahvis põhiõigused. Eesti Vabariigi põhiseaduses on põhiõiguste osatähtsus äärmiselt suur.<sup>164</sup>

Põhiõiguste olemust on võimalik määrata kindlaks nii materiaalse kui ka formaalse käsitluse alusel. Ühest küljest on põhiõigused riikliku õiguskorra olulised elemendid, teisest küljest ulatuvad nad aga riiklikest õigussüsteemidest üle. Materiaalses tähenduses ongi põhiõigused need õigused, mis kuuluvad riigi põhialuste hulka ja mida Põhiseadus seepärast säärastena tunnustab. Põhiõigused formaalses tähenduses on kõik Eesti Vabariigi põhiseaduse teises peatükis sisalduvad õigused ehk §-des 8-55 sisalduvad õigused.<sup>165</sup>

Põhiõigused ei mahu tegelikult riiklikesse raamidesse, sest nad sisaldavad inimõigusi, mis kehtivad universaalselt ning esitavad nõudeid igale õiguskorrale. Alates 1948 aastast, mil võeti vastu Inimõiguste Ülddeklaratsioon, muutusid inimõigused riigipiire ületavateks ning õiguslikult siduvateks kõikidele riikidele. Samuti edendavad olulist rolli põhiõiguste riiklikest raamidest väljumise osas rahvuslike kohtute kõrval Euroopa Inimõiguste Kohus Strasbourgis ja Euroopa Kohus Luksenburgis. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtud riiklikes piirides ei

<sup>164</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001, lk. 5.

<sup>165</sup> M. Ernits. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis.- Juridica 1996, nr 9, lk. 463.

töötä samuti isoleeritult, pidevalt jälgitakse teineteist. Üheks oluliseks aspektiks on nn rahvusvaheline põhiõigusteadus, mis erineb küll riigiti põhiõigus kataloogide osas, kuid probleemide ja küsimuste alused on samad.<sup>166</sup>

Veel on põhiõiguseid defineeritud kui üksikisiku subjektiivseid õigusi, mis kohustavad riikliku võimu tarvitamist põhiseadusliku jõuga ja seda mitte ainult inim- ja kodanikuõiguste puhul kitsamas tähenduses, vaid ka seal, kus nad garanteerivad õiguse instituudi (võrdsusõigus, usuvabadus, arvamuse- ja ajakirjandusvabadus) või ühe eluvaldkonna vabaduse (perekonna puutumatus, omandi- teaduse-ning kunstivabadus).<sup>167</sup>

#### **4.1.1. Põhiõiguste kandjad**

Lähtuvalt õiguste kandjast saab eristada inimõigusi, mis on igalühel, kodanikuõigusi, mis on ainult riigi kodakondsusel, ja rahvusõigusi, mis on ühest rahvusest isikutel, sõltumata nende kodakondsusest. Teine oluline vahetegu põhiõiguste kandjate puhul on füüsiliste ja juriidiliste isikute eristamine (PS § 9 lg 2).<sup>168</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 9 lg 1 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igäihe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.<sup>169</sup> Selle normi tähendus seisneb selles, et kõigi ja igäihe õiguste kandjad on füüsilised isikud, kas mõne riigi kodanikud või kodakondsuseta isikud. Samuti seisneb selle normi tähendus selles, et ta sätestab kahte liiki õigusi ehk kõigi ja igäihe õigused ja õigused, mis ei kuulu kõigile. Seega sätestab Põhiseaduse § 9 lg 1 füüsilised isikud põhiõiguste kandjatena, kes on põhiõiguste õigustatud subjektiks ning põhiõigusvõimeline.<sup>170</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 9 lg 2 sätestab, et põhiõigused laienevad ka juriidilistele isikutele, mille koosseisu moodustavad kolm eeldust. Eeldatakse, et tegu on juriidilise isikuga

---

<sup>166</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001, lk. 6.

<sup>167</sup> M. Ernits. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis.- Juridica 1996, nr. 9, lk. 464.

<sup>168</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001, lk. 9.

<sup>169</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992.- RT 1992, 26, 349.

<sup>170</sup> Justiitsministeerium. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 29. september 2009.

põhiseaduse § 9 lg 2 tähenduses<sup>171</sup>. Põhiseaduse tähenduses on juriidiline isik selline, kellele õiguskord annab õigusvõime, mille tagajärjeks on see, et ta saab olla iseseisvalt õiguste ja kohustuste kandjaks. Eraõiguse juriidilised isikud on äriseadustiku<sup>172</sup> § 2 lg 1 ja 3 kohaselt täis-, usaldus- ja osaühing ning tulundusühistu, sihtasutuste seaduse<sup>173</sup> § 1 lg 1 ja 2 kohaselt sihtasutus ja mittetulundusühingute seaduse<sup>174</sup> § 2 lg 1 kohaselt mittetulundusühing. Kuna Eesti Vabariigi põhiseadus ei tee vahet era- ja avaliku õiguse juriidiliste isikute vahel, on avaliku õiguse juriidiline isik samuti juriidiline isik põhiseaduse tähenduses.<sup>175</sup>

Teiseks peab juriidilise isiku põhiõigusvõime olema kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkidega. Juriidilise isiku üldised eesmärgid ei saa tähendada konkreetse juriidilise isiku põhikirjas fikseeritud eesmärki, sest viimane ei ole üldine eesmärk, vaid selle juriidilise isiku konkreetne eesmärk. Üldine eesmärk peab olema laiem.<sup>176</sup> Eesmärki saab tõlgendada nii subjektiivselt kui ka objektiivselt. Esimese puhul on tegemist seadusandja või konkreetse juriidilise isiku asutaja tegeliku tahte väljaselgitamisega, teise puhul on tegemist sellise objektiivse tõlgendamisega, kus eesmärk tuleb põhjendada normatiivsete argumentidega.<sup>177</sup>

Kolmandaks peab juriidilise isiku õigusvõime olema kooskõlas vastava põhiõiguse olemusega ehk juriidiline isik saab põhiõigustele toetuda, kui see on kooskõlas õiguse olemusega. Me teame, et juriidilised isikud ei saa näiteks toetuda õigusele elule, nad ei sõlmi abielusid ning neil ei ole ühte vanemate põhiõigust kasvatada oma lapsi. Põhiõiguste laienemine juriidilistele isikutele on kooskõlas õiguste olemusega, kui juriidilise isiku käitumine võib langeda vastava põhiõiguse kaitsealasse. Siit tulenevad ka ülaltoodud kitsendused juriidilistele isikutele, mis eraõiguslikele isikutele ei laiene. Seevastu tulenevad elukutse, ettevõtluse ja omandiga seotud

<sup>171</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. Juuni 1992.- RT 1992, 26, 349.

<sup>172</sup> Äriseadustik. 15. veebruar 1995.- RT I 1995, 26-28, 355.

<sup>173</sup> Sihtasutuste seadus. 15. november 1995.- RT I 1995, 92, 1604.

<sup>174</sup> Mittetulundusühingute seadus. 06. juuni 1996.- RT I 1996, 42, 811.

<sup>175</sup> Justiitsministeerium. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 29. september 2009.

<sup>176</sup> E.-J. Truuväli, R. Narits, K. Merusk, U. Lõhmus, J. Põld. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk. 101.

<sup>177</sup> Justiitsministeerium. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 29. september 2009.

põhiõigustest juriidiliste isikute subjektiivsed õigused.<sup>178</sup> Kui juriidilise isiku eesmärgiks on füüsilise isiku vabadus, siis on see juriidiline isik põhiõigusvõimeline.<sup>179</sup>

Küsimus, kas avalik-õiguslikud juriidilised isikud võivad põhiõigustele tugineda või mitte, kuulub Eestis üheks vaieldavamate põhiõiguste kandjaid puudutavate probleemide hulka. Kuna Eesti Vabariigi põhiseaduse § 9 lg 2 ei tee vahet era- ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute vahel, võiks väita, et Põhiseaduse tähenduses laienevad põhiõigused ja nende kaitse ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ning põhiõigused ei kujuta endast ainult üksikisikute õigusi.

Omaette probleemiks on see, kas põhiõigused ja vabadused laienevad ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kes teostavad avalikku võimu. Siin tuleb selgusele jõuda põhiõiguste ja vabaduste funktsioonis, milleks on siduda avalikku võimu, piirata tema potentsiaalset omavoli ja kaitsta isikut selle eest. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 9 lg 2 välistab üldjuhul põhiõiguste kaitse laienemise neile. Erandiks on protsessiõigused, mis on ühtlasi õigusriigi printsiibi osaks. Õigusriik ei ole mõeldav, kui osa õigussubjektide suhtes oleks lubatud kalduda kõrvale protsessipõhiõiguste aluseks oleva ausa kohtumõistmise põhimõttest.<sup>180</sup> Valdkonnas, kus avalik-õiguslik juriidiline isik teostab omahaldust (täidab autonoomseid ülesandeid), peab talle olema tagatud põhiseaduslik kaitse riigi võimaliku omavoli eest.<sup>181</sup>

Kõik avalik-õiguslikud juriidilised isikud, samuti Eesti Vabariik, võivad tugineda protsessipõhiõigustele, eriti nendele, mis sisalduvad Põhiseaduse §s 24. Ehk avalik-õiguslike juriidiliste isikute välistamine põhiõiguste kandjate hulgast puudutab ainult materiaalseid põhiõigusi.

Personaalse substraadi teooria kohaselt, mille autoriks on Saksa kuulus teoreetik Günter Dürig, peab põhiõiguste rakendaja tuvastama alati oma põhiõiguste rikkumist väitva juriidilise isiku puhul, kas selle juriidilise isiku taga on era- või avalik huvi ning, kui selgub, et

---

<sup>178</sup> Justiitsministeerium. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 29. september 2009.

<sup>179</sup> E.-J. Truuväli, R. Narits, K. Merusk, U. Lõhmus, J. Põld. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk. 102-103.

<sup>180</sup> Samas, lk. 103.

<sup>181</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.- Juridica 1996, nr 4, lk. 178.

juriidiline isik on loodud ja tegutseb avalikke huvisid silmas pidades, on välistatud avalik-õiguslike juriidiliste isikute põhiõigusvõime.<sup>182</sup>

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud saavad oma pädevused teatud avaliku võimu organilt ning nende suhted on määratletud neile usaldatud kompetentsidega. Seetõttu ei ole võimalik lahendada avalik-õiguslike juriidiliste isikute vahel tekkinud konflikte põhiõiguste alusel, vaid nn kompetentsinormide alusel ning ega põhiõigusvõime laiendamisega ei saavutaks nad suuremat kaitset, kui neil kompetentsinormide alusel on.<sup>183</sup>

#### **4.1.1.1. Põhiõiguste laienemine avalik-õiguslikule ringhäälingule**

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute põhiõigusvõimelisuse põhimõttelises eituses on tehtud erandeid. Saksamaa konstitutsioonikohus on küll asunud seisukohale, et avalik-õigusliku juriidilised isikud ei saa olla põhiõiguste kandjaks, kuid on erandina tunnustanud ülikoolide, kirikute ning ka käesoleva uurimistöo objektiks oleva avalik-õigusliku ringhäälingu põhiõigusvõimet. Leitud on, et need avalik-õiguslikud juriidilised isikud, on sarnaselt eraõiguslikele juriidilistele isikutele füüsiliste isikute vaba eneseteostuse väljenduseks ja teenivad individuaalsete põhiõiguste teostamise eesmärkki ning samuti kujutavad endast iseseisvaid, riigist sõltumatuid moodustisi. Kui juriidilise isiku eesmärk seisneb individuaalsete põhiõiguste realiseerimises ja kui tema iseseisvus riigist on väga tugev, mille tulemusena põhiõiguste olemus vabaduste tagajatena ei moondu, siis võib ta olla põhiõiguste kandjaks.<sup>184</sup>

Nimetatut võib seostada Eesti Vabariigi põhiseaduse §s 9 toodud eesmärgi ja olemuse klausliga ning ka mitmed Euroopa ringhäälingu mudelid vastavad osaliselt nendele kriteeriumitele. Kuna põhiõigusvõime sõltub avalik-õiguslike juriidiliste isikute eesmärkidest ja iseseisvuse ulatusest, võib väita, et Eesti avalik-õiguslik ringhääling nendele kriteeriumidele ei vasta. Oma eesmärkide teostamiseks saadakse riigilt raha ehk riik maksab selle eest, mida ta seaduses eesmärkidena deklareerib. Kuna Eesti avalik-õiguslik ringhääling

---

<sup>182</sup> Justiitsministeerium. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 29. september 2009.

<sup>183</sup> Samas.

<sup>184</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001, lk. 66.

tagab erinevalt mitmetest teistest avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest ise oma finantsvahendid minimaalsel määral, ei saa kõnelda suurest iseseisvuse ulatusest. Kogu rahastamisskeem on ülesehitatud peamiselt riigitoetusele ning senini ei ole suudetud vältida liigset sõltuvust poliitilistest teguritest, valitsusest ja Riigikogust. Samuti ei ole kahtlust, et Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu esmaseks eesmärgiks on pidada prioriteetseks auditooriumi huvi ja tegutseda avalikes huvides. Avaliku ringhäälinguteenuse osutamise kohustus on Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu peamine ülesanne, mis peaks kajastuma nii selle organisatsiooni ülesehituses, omandivormis, finantseerimismudelil, arenguplaanides jne.

Erineval seisukohal on kindlasti Saksa tuntud jurist ja põhiseaduse ekspert Ingo von Münch, kes tõdeb, et nii Eesti Vabariigi põhiseaduse kui ka Saksa põhiseaduse vastav artikkel ei erista avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning, et oluline on hoopis see, kas avalik-õiguslik juriidiline isik võib olla nn kaitsesituatsioonis, mida vastav põhiõigusnorm ette näeb. Sarnase riiveohu korral peab avalik-õiguslik juriidiline isik omama sama kaitseõigust kui eraõiguslik juriidiline isik.<sup>185</sup> Kui väita, et Eesti avalik-õiguslik ringhääling ei ole põhiõiguste kandja, siis informatsioonivabaduse õigusvastasel piiramisel ei saa ta Eesti Vabariigi põhiseaduse § 45 alusel kohtusse pöörduda.

Ülaltoodust lähtudes, leiab autor, et Eesti avalik-õiguslik ringhääling, ei saa olla Eesti Vabariigi põhiseaduse tähenduses põhiõiguste kandjaks kuna see ei ole seadusandlusega tagatud. Tal peab olema oma eesmärkide elluviimiseks autonoomia, kuid see autonoomia ei ole reaalselt tagatud. Siinkohal võib tõstatada küsimuse, kas Eesti vastav regulatsioon ei ole mitte vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Kindlasti nõuaks Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu täieliku autonoomia tagamine uut seadusandlikku regulatsiooni.

#### **4.2. Informatsiooni- ja sõnavabadus Eesti Vabariigi põhiseaduses**

Sõnavabadus on õigus vabalt levitada oma mõtteid ja informatsiooni. Sõnavabadus laiemas mõttes tähendab ka ajakirjandusvabadust ja väljendusvabadust ning kuulub üldtunnustatud ja põhiliste inimõiguste hulka. Sõnavabadus on tihedalt seotud õigusega saada teavet ning nii

---

<sup>185</sup> I. Münch. Staatsrecht II.5, neubearbeitete Auflage. Stuttgart. Berlin. Köln. 2002, p. 74.

sõnavabadust kui teabevabadust ehk informatsioonivabadust saab piirata ainult riigi julgeoleku huvides, teiste isikute põhiõiguste ning ühiskonna üldiste huvide kaitseks.

Sõnavabadus on Eestis kaitstud Eesti Vabariigi põhiseadusega. Põhiseaduse § 45 sätestab, et igal inimesel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.<sup>186</sup> Samaselt on sõnastatud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitsekonventsiooni sõnavabadust käsitlev artikkel 10, mille kohaselt on vabal, sõltumatul ja pluralistlikul ajakirjandusel täita oluline koht demokraatliku ühiskonna toimimises.<sup>187</sup>

Sõnavabadus on kahtlemata üks demokraatliku riigi olulisemaid vabadusi, mille piiramiseks peavad olema erakordselt mõjuvad põhjused. Sõnavabadus kui inimõigus on nn demokraatia nurgakivi ning vältimatu eeldus, mille kaitset antakse eluõigus mistahes ideedele, sõltumata nende sisust või poliitilisest korrektsusest. Loomulikult ei tohi vastavate ideede levitamine minna vastuollu teiste isikute õiguste ja vabadustega. Kuna eelkõige avalikus sfääris peab olema tagatud võimalus oma seisukohtade vabaks väljendamiseks, rakendatakse poliitilise sisuga teabe leviku piiramise kontrollimisel kõikides demokraatlikes riikides erakordselt rangeid meetmeid, mida on teinud korduvalt ka Euroopa Inimõiguste Kohus, väljendades kriitikat sõnavabaduse piiramise suhtes avaliku korra kaitse eesmärgil.<sup>188</sup>

Ehkki Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>189</sup> § 45 nimetab sõnavabaduse piiramise alusena avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise ning au ja hea nime kaitset, peavad ka need piirangud olema taotletud eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed. Sõnavabadusele Põhiseadusega omistatud tähtsuse valguses tuleb vaadelda ka sõnavabadusele asetatud piiranguid.

---

<sup>186</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992.- RT 1992, 26, 349.

<sup>187</sup> Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Ajakirjandus ja demokraatia. Tallinn 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.coe.ee/?op=body&id=182>, 29. september 2009.

<sup>188</sup> Samas.

<sup>189</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992.- RT 1992, 26, 349.

Üldjuhul tekivad probleemid sõnavabadusega siis, kui sellega satuvad konflikti teised põhiõigused, nt õigus eraelu kaitsele, õigus konfidentsiaalsele info kaitsele jne. Soomes on lisaks mitmele meediaseadusele olemas ka sõnavabaduse seadus. Rootsis samasisuline pressivabaduse seadus ning mitmetes riikides antakse sõnavabadusele põhiseaduslik garantii. Seadustega reguleerimise kõrvale on mitmetes maades loodud nn meedia eneseregulatsiooni mehhanism, mis kujutab endast vabatahtlikku allumist teatud ajakirjanduse enda piires kokkulepitud reeglitele. Need reeglid võivad olla väljendatud näiteks eetikakoodeksites ning võõras ei ole ka teatud institutsioonide loomine, kes vajadusel jälgivad, kuidas nendest reeglitest kinni peetakse.<sup>190</sup>

#### **4.2.1. Informatsiooni- ja sõnavabadus avalik-õiguslikus ringringhäälingus**

Nii avalik-õiguslikul meedial, kui ka massimeediumil üldse, on tänapäeval väga suur tähtsus ja seda eelkõige inimestele võimaluse pakkujana teada saada, mida arvavad ühest või teisest asjast teised inimesed. Läbi aegade on olnud vaidlusküsimuseks, missugust informatsiooni võib levitada, missugust mitte. Avalik-õigusliku meedia puhul tekib vastavaid küsimusi vähem, kuna see, mida võib ja mis on keelatud, on reguleeritud eraldi seadustega. Erameedia on nimetatud küsimuses natuke raskemas olukorras.

Massiteabevahendeid reguleeritakse reeglina kahel viisil: riiklikul tasemel ja nn professionaalsel tasemel (ajakirjanike ja toimetajate eetikakoodeksite, kirjutamata kokkulepete jm abil). Tänapäeval määrab tegeliku kommunikatsioonivabaduse sageli see, kas riigis kehtivad ja toimivad massimeediumide monopoliseerimist tõkestavad seadused või mitte. Paljudes riikides on olemas nn ajakirjandusseadused ja lisaks neile televisiooni ja raadio tegevust reguleerivad eraldi seadused nn ringhäälinguseadused.<sup>191</sup>

Arvamust saab tänases ühiskonnas vabalt kujundada ainult siis, kui avalik-õiguslik ringhääling annab vaba, ammendavat ja tõepärast informatsiooni. Vabadusele võivad kujutada ohtu mitte ainult riik, vaid ka erinevad ühiskondlikud jõud. Eesti Vabariigi põhiseaduse

<sup>190</sup> Avaliku Sõna Nõukogu. Sõna ja tema vabadus ajakirjanduses. Ettekanne seminaril “Sõnavabadus ja pressi eneseregulatsioon”, 09. novembril 2006. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://asn.org.ee/foorum/wiewtopic.php?t=130>, 29. september 2009.

<sup>191</sup> H. Raudla. Meedia ja ühiskond. Kodaniku Raamat. Tallinn 2002.



põhiõiguste kataloog ei maini erinevalt näiteks Saksamaast eraldi ringhäälingu- ega televisioonivabadust, mis on võimalik mõelda Põhiseaduse § 45 lg 1 esimeses lauses sätestatud sõnavabaduse alla.<sup>192</sup>

Ringhäälinguseaduse § 9 lg 1 sätestab, et ringhäälinguorganisatsioon ei edasta saateid, mille sisu on kõlblusvastane või vastuolus põhiseaduse või seadustega.<sup>193</sup> Seega ei saa öelda, et avalik-õigusliku ringhäälingu sõna- ja informatsioonivabadus ei oleks Ringhäälinguseaduse alusel piiratud, kuid kahtlemata on toodud piirang kooskõlas Põhiseaduse<sup>194</sup> § 45ga.

Sõnavabadust otseselt või kaudselt piiravaid seadusi on Eestis mitu. Lisaks juba nimetatud Ringhäälinguseadusele ka näiteks Avaliku teabe seadus<sup>195</sup>, Isikuandmete kaitse seadus<sup>196</sup> ning mitmed eriseadused nagu Postiseadus<sup>197</sup> ja Pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus<sup>198</sup> jne.

Avalik-õigusliku ringhäälingu informatsiooni- ja sõnavabadus on otseselt seotud sõltumatusega. Sõltumatuse küsimus on läbiaegade olnud seotud finantseerimisskeemide muutustega, poliitilise konsensuse puudumisega ja kohati ka seadusandja ebakindlusega. Toodu ei ole iseloomulik ainult Eestile. Katsed muuta avalik-õiguslike ringhäälingute finantseerimise aluseid erinevates Euroopa riikides, on endaga alati toonud kaasa vaidlusi sõltumatuse teemadel.

Eesti Ringhäälinguseaduse valmides, andsid sellele hinnangu mitmed rahvusvaheliselt tunnustatud erialaspetsialistid, nende hulgas EBU jurist Werner Rumphord, kes taunis sätet ringhäälingunõukogu politiseerimisest, mis on vastuolus avalik-õigusliku ringhäälingu aluseks oleva sõltumatuse põhimõttega. Ehk teisisõnu nõuti tookord garantiisid, et riigieelarvest eraldatavat toetust ei saaks kasutada avalik-õiguslikule ringhäälingule surve

---

<sup>192</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001, lk. 51.

<sup>193</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.- RT I 1994, 42, 680.

<sup>194</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992.- RT 1992, 26, 349.

<sup>195</sup> Avaliku teabe seadus. 15. november 2000.- RT I 2000, 92, 597.

<sup>196</sup> Isikuandmete kaitse seadus. 15. veebruar 2007.- RT I 2007, 24, 127.

<sup>197</sup> Postiseadus. 06. aprill 2006.- RT I 2006, 18, 142.

<sup>198</sup> Pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus. 16. detsember 1997.- RT I 1998, 2, 42.

avaldamiseks, eesmärgiga mõjutada valitsuse ja opositsiooni suhtes ringhäälinguorganisatsiooni infosaadetes kujundatavaid hoiakuid.

Täna peame tõdema, et Eesti avalik-õiguslik ringhääling on politiseeritud, seda eelkõige ringhäälingunõukogu kaudu ning ohud võimaliku nn “suukorvistamise” suhtes on tõsised. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse vastuvõtmisega küll muudeti nõukogu moodustamise mehhanismi, kuid sisuliselt ei muutunud midagi. Kümnest nõukogu liimest kuus on poliitiliste parteid esindajad ning nelja ülejäänud liikme võimalikku kuulumist mõnda poliitilisse ühendusse seadus ei keela.

#### **4.2.1.1. Sõltumatus ja vastutus**

Kõige teravam kriitika, mis demokraatlikes riikides avalik-õigusliku ringhäälingut reguleerivatele organitele osaks saab, puudutab sõltumatuse ja vastutusega seonduvaid probleeme. Nimetatut põhjustab suurel määral avalik-õiguslike ringhäälingute iseloom, ringhäälinguvaldkonda reguleeriv seadusandlus ning täpselt määratlemata suhe riigi ja avalik-õigusliku ringhäälingu vahel. Sõltumatus ei ole kindlasti eesmärk omaette. See on teatud seisund, mis peab tagama vabaduse ja mis on kõige vahetumalt seotud vastutusega.

Ringhäälingu regulatiivorgan vastutab Euroopa traditsiooni järgi meedia poliitilise, sotsiaalse ja majandusliku pluralismi, samuti ka sõnavabaduse ja informatsiooni tagamise eest, ringhäälingusageduste haldamise ja jaotamise eest ning kontrollib sageduste kasutamist. Regulatiivorganil on õigus vastu võtta otsuseid ning vajadusel määrata täiendavaid tingimusi, ilma, et poliitiline või majanduslik võim sekkuks nende töösse. Sellise institutsiooni usaldusväarsuse ja autoriteetsuse eeltingimuseks on objektiivsus ja erapooletus, mis seisneb selles, et ta saab volitusi sõltumatult teostada.<sup>199</sup>

Demokraatlik riik peab enesele võtma vastutuse sõltumatu meedia eest, tagama ulatusliku arvamustevahetuse, erinevate seisukohtade ja vaadete esiletuleku, riigi poliitilise-, sotsiaalse ja kultuurielu oluliste sündmuste ja protsesside põhjaliku kajastamise. Samuti on riigi kohustus avalik-õigusliku ringhäälingu programmide kättesaadavuse kindlustamine,

---

<sup>199</sup> M. Laur. Metsik meedia ootab reguleerimist.- Luup 1996, nr. 8, 15. aprill, lk. 48.

programmide mitmekesisuse, valikuvõimaluste ning rahvuskeelsete originaalsaadete suure osakaalu tagamine, vähemuste huvide rahuldamine ning rahvusliku ringhäälingu tehniline ja professionaalne arendamine.<sup>200</sup>

Käesoleval ajal deklareeritakse avalik-õigusliku ringhäälingu ühe põhiprintsiibina, et avalik-õiguslik ringhääling peab olema valitsusest sõltumatu ning distantseeritud kõigist ärihuvidest. Avalik-õiguslik ringhääling peab olema sõltumatu igasugustest poliitilistest huvidest, eriti parteide mõjust, ning selle organisatsioon peab olema sõltumatu majanduslikest huvidest. Nii on mõtestanud avalik-õigusliku ringhäälingu olemuse 1920 aastatel BBC esimene juht John Reith. Kes leidis, et kui need tingimused on täidetud, ja selline sõltumatus saavutatud, saab üles ehitada sisulist avalik-õiguslikku programmi, lähtudes nii Euroopa tavadest kui ka oma rahva huvidest ning kultuuritaustast.<sup>201</sup>

Ringhäälingut reguleeriva organi sõltumatuse õiguslikeks garantiideks on tema staatus, koosseis, liikmete demokraatlik määramine ja nende staatus, tegutsemise printsiibid, suhted täidesaatva võimuga ja loomulikult ka protseduuride läbipaistvus. Reeglina on regulatiivorgani staatus määratletud seaduse või konstitutsiooniga. Täna on Euroopas regulatiivorganite tegevus piiratud seadustega, mis ühtlasi määratlevad regulatiivorganite funktsioonid. Finantsilise sõltumatuse tagamiseks on regulatiivorgani liikmel keelatud töötada ükskõik missugusel muul tasustataval töökohal. Enamuses Euroopa riikides, kus sõltumatud organid juba tegutsevad, on täidesaatvale võimule jäetud teatavad üldist reguleerimist, avalik-õiguslike juriidiliste isikute finantskontrolli jm puudutavad õigused. Suhted täidesaatva võimuga on vabad igasugusest kaudsest või otsesest järelevalvest. Regulatiivorgan ei tööta valitsuse heaks, ei ole selle kontrolli all ega vii ellu valitsuse poliitikat.<sup>202</sup>

Eestis peeti vajalikuks nii 90ndade aastate alguses kui ka kümme aastat hiljem ringhäälingu tegevust põhjalikult reguleerida, et seda ei saaks kuritarvitada poliitilistel ja ärilistel eesmärkidel. Vaatamata ringhäälinguvaldkonda reguleeriva seadusandluse olemasolule, on just sõltumatuse ja vastutusega seonduvad küsimused need, mis Eesti avalik-õiguslikku

<sup>200</sup> M. Laur. Metsik meedia ootab reguleerimist.- Luup 1996, nr. 8, 15. aprill, lk. 49.

<sup>201</sup> Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003-2005 heakskiitmine. Riigikogu 18. juuni 2002 otsus.- RTI, 26.06.2002, 52, 328.

<sup>202</sup> M. Laur. Metsik meedia ootab reguleerimist. Luup 1996, nr. 8, 15. aprill, lk. 49.

ringhäälingut aastate jooksul rängalt puudutanud on. Küsimustele, kas riik peaks vastutama avalik-õigusliku ringhäälingu eest, ja kui, siis mille eest konkreetselt, kuidas suurendada avalik-õigusliku ringhäälingu vastutust, kas ja kui sõltumatu on avalik-õiguslik ringhääling Eestis, ei ole ka täna ühest vastust. Avalik-õiguslik meedia on põhiseaduses sätestatud sõnavabaduse üks tagatise. Seega on avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatus mitte ainult poliitiline, vaid ka õiguslik küsimus.

Ringhäälinguseaduse § 6 sätestab avalik-õigusliku ringhäälingu tegevusvabaduse. Seaduse alusel on ringhäälinguorganisatsioonil õigus seadustest ja ringhäälinguloa tingimustest kinni pidades vabalt otsustada oma saadete ja programmide sisu üle, seadusega tagatud loomevabaduse piiramine on karistatav haldus- või kriminaalkorras.<sup>203</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus sätestab Rahvusringhäälingu sõltumatusega seonduva. § 3 ütleb, et oma saadete, programmide ja muude meediateenuste tootmisel ja edastamisel on Rahvusringhääling sõltumatu ja lähtub üksnes seaduse nõuetest.<sup>204</sup> Seega peab riik seaduse jõuga tagama avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatuse ning tagama asjaolu, et avalik-õiguslik ringhääling ei oleks täitevvõimu valitsemisalas. Väga raske on organisatsiooni puhul, mis saab valdava osa rahast riigieelarve kaudu, olla samaaegselt riigist kui poliitilisest mehhanismist sõltumatu. Samas, on ka rahvusvaheliselt tunnustatud avalik-õigusliku institutsiooni mõõde, et kõikvõimalike vahenditega tuleb tagada majanduslik ja poliitiline sõltumatus. Põhiliselt riigieelarvest rahastatava tegevuse puhul on need ohud ja kahtlused pidevalt õhus, mis paratamatult nõrgendab tegijate tahet ning vähendab publiku ehk auditooriumi usaldust.

Samuti on sõltumatusest kõneldes probleemiks omalaadne tendents, kus totalitarismist vabanenud väikeriigi arengu paratamatu tulemina on suur osa Eesti ajakirjandusest kandunud välisomanike mõjupiirkonda. Kujunenud mudel nõuab raha võimust sõltumatut rahvuslikku tasakaalutegurit, milleks reaalselt saab olla ainult avalik-õiguslik ringhääling. Euroopa Ringhäälingute Liidu asjatundjad on oma esinemistes ja kirjutistes korduvalt märkinud endiste sotsialismimaade ekslikku arusaama, et avalik-õiguslik ringhääling jätkab

<sup>203</sup> Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.- RT I 1994, 42, 680.

<sup>204</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.

eksisteerimist ametliku ringhäälinguna, mida ei kontrolli valitsus, vaid parlamendi demokraatlik enamus.<sup>205</sup>

Riik peab vastutama avalik-õigusliku ringhäälingu ees ning tagama oma vastutuse seadusega, millise ülesande ta endale Eestis ka võtnud on, ja seda selleks, et tagada püsiv infoside inimeste ja riigi vahel, objektiivse ja erapooletu informatsiooni kättesaadavus igale kodanikule, demokraatia toetamine ja kindlustamine sõltumatu elektroonilise meedia vahenditega, rahvuskultuuri ja identiteedi kaitse väikeses riigis. Neid kohustusi ei saa riik panna eraringhäälingule. Riigi vastutus avalik-õigusliku ringhäälingu ees Eestis peaks seisnema eelkõige avalik-õigusliku ringhäälingu funktsioneerimiseks vajaliku seadusandliku baasi loomises ja selle täitmise tagamises.<sup>206</sup>

Avalik-õiguslik ringhääling omalt poolt kannab vastutust riigi ees täita ja järgida temale seadustega pandud ülesandeid ja kehtivaid seaduseid. Vastutus avaliku ringhäälinguteenuse osutamise eest jääb avalik-õiguslikule ringhäälingule. Avalik-õiguslik ringhääling peab vastutama kindlasti ka auditooriumi ees, tegutsedes vaatajate ja kuulajate huvi, eelistusi ja vajadusi arvesse võttes, andes aru oma tegevusest ning rõhuma programmi kvaliteedile, teenuse tasemele ning raha efektiivsele kasutamisele.

Selleks, et nimetatu oleks võimalik, tuleb rõhutada tagasiside vajalikkust. Mitmetes erinevates Euroopa maades tegutsevad vaatajate-kuulajate esindajate nõukogud, milles on esindatud erinevad auditooriumigrupid ja regioonide huvid. Viimase otstarbekust tuleks kaaluda ka Eestis ja seda eriti olukorras, kus avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimine toimub maksumaksjate raha eest. Vanasõna, kes tellib see maksab, võib antud kontekstis tagurpidi tõlgendada ja nimelt, kes maksab see tellib.

Eesti Rahvusringhäälingu seadust on tarvis muuta, et täpsustada nii suhteid täitevvõimuga kui ka sõltumatuse ja vastutusega seonduvaid küsimusi. Sõltumatu avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimine tuleb tagada eelkõige kindlaksmääratud finantseerimisallikate kaudu.

---

<sup>205</sup> Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003-2005 heakskiitmine. Riigikogu 18. juuni 2002 otsus. - RTI, 26.06.2002, 52, 328.

<sup>206</sup> H. Šein. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis. Avalik-õiguslik ringhäälinguorganisatsioon. Toim S. Rannu. ETV sekretariaadi väljaanne. Tallinn 1996, lk. 34.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö, avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund, kuulub avaliku õiguse valdkonda. Antud töö puhul on tegemist eelkõige õigusteoreetilise analüüsi ja uurimusega, mille aluseks on Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund avalik-õigusliku juriidilise isikuna nii Euroopa Liidu seadusandluse alusel, Eesti Ringhäälinguseaduse, Eesti Rahvusringhäälingu seaduse, kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse alusel. Põhitähelepanu on pööratud eeskätt avalik-õigusliku ringhäälingu üldisele õiguslikule regulatsioonile ehk süsteemile, mille alusel avalik-õiguslik ringhääling Eestis loodud on, millele tugineb ja millest lähtub.

Kuna antud teemat ei ole õiguslikust aspektist autori teadaolevalt varem uuritud, polnud kasutada olemasolevat mudelit, millega analüüsi teostada ning sel põhjusel koostati uurimuse ja analüüsistruktuur eelkõige vastavate regulatsioonide alusel ning Eestis 90ndate aastate keskel ilmunud kahe raamatu alusel, milleks on Hagi Šeini poolt kokku pandud “Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis” ja autorikogumik “Materjale avaliku ringhäälingu teooriast ja praktikast”.

Magistritöö otsis vastust neljale põhiküsimusele:

- (1) Kas avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik staatus tagab Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud informatsioonivabaduse ja sõltumatuse ehk kas ja kui sõltumatu on Eesti avalik-õiguslik ringhääling?
- (2) Kas Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise mudel on efektiivne ja piisav selleks, et Eesti Rahvusringhäälingu seaduses sätestatud ülesanded ja eesmärgid oleksid täidetavad?

- (3) Kas Euroopa Liidu poolt Eesti avalik-õiguslikule ringhäälingule esitatud nõuded vastavad väikeriigi võimalustele?
- (4) Kas Eesti avalik-õiguslik ringhääling on Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevalt põhiõiguste kandjaks või mitte?

Magistritöö hüpoteesid olid järgmised:

H1: Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu õiguslik seisund ei taga tema sõltumatust.

H2: Eestis kasutatav avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimise mudel on ebaefektiivne ning vastuolus Euroopa Liidu põhimõtetega.

H3: Euroopa Liidu poolt kehtestatud kvoodid ja nõuded piiravad Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu loomingu- ja otsustusvabadust ehk rikuvad vaba valiku põhimõtteid.

H1 leiab kinnitust. Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse peamised õiguslikud alused on Ringhäälinguseadus, mis võeti Riigikogu poolt vastu 1994 aastal ning Eesti Rahvusringhäälingu seadus, mis võeti Riigikogu poolt vastu 2007 aastal. Kuigi kehtiv Ringhäälinguseadus sätestab nii avalik-õigusliku ringhäälingu tegevusvabaduse §s 6 järgmiselt: “ringhäälinguorganisatsioonil on õigus seadustest ja ringhäälinguloa tingimustest kinni pidades vabalt otsustada oma saadete ja programmide sisu üle, seadusega tagatud loomevabaduse piiramine on karistatav haldus- või kriminaalkorras”, kui ka sõltumatusega seonduva Eesti Rahvusringhäälingu seaduse §s 3 järgmiselt: “Rahvusringhääling on oma saadete, programmide ja muude meediateenuste tootmisel edastamisel sõltumatu ning lähtub üksnes seaduse nõuetest”, võib öelda, et erinevalt mitmetest Euroopa riikidest ei saa me täna Eesti avalik-õiguslikust ringhäälingust rääkida kui sõltumatust meediast.

Ühe näitena võib tuua Rahvusringhäälingu kõrgeima juhtorgani ringhäälingunõukogu politiseerituse. Ringhäälingunõukogu koosneb kümnest liikmest, kellest kuus liiget nimetab Riigikogu oma koosseisu liikmete hulgast poliitilise tasakaalustatuse põhimõttel ning neli liiget avalik-õigusliku ringhäälingu ülesannete täitmiseks vajalike valdkondade tunnustatud asjatundjate hulgast. Kahjuks on seadusandja jätnud määratlemata, kuidas tagada sellises olukorras, kus nõukogus kuulub enamus poliitiliste erakondade esindajatele, avaliku meedia sisuline lahtutatus riigivõimust. Toodu võimaldab langetada otsuseid, mis on seotud erinevate poliitiliste eelistuste ning huvidega. Otsused, mis aga kuuluvad ringhäälingunõukogu

pädevusse on avalik-õigusliku ringhäälingu jaoks olulise kaaluga. Nõukogu planeerib avalik-õigusliku ringhäälingu tegevust, korraldab juhtimist ja teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle.

Ülaltoodud ringhäälingunõukogu mehhanismi ei peeta reeglina arenenud Euroopa riikides rahuldavaks. Antud olukorras tuleks muuta Eesti Rahvusringhäälingu seadust selliselt, et tasakaal nn poliitiliste nõukogu liikmete ja vastavate erialaspetsialistide vahel nõukogus oleks võrdne või kalduks enamuse pigem mittepoliitilistele liikmetele. Samuti ei pea väikese Eesti riigi ringhäälingunõukogu tingimata koosnema kümnest liikmest, kui arvestada näiteks, et Suurbritannias koosneb vastav organ seitsmest liimist.

Teise näitena võib tuua avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimisega seonduva, mille kaudu on võimalik manipuleerida avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatusena. Nn avaliku meedia seotus riigieelarvega tekitab jällegi küsimuse, kuidas sellises olukorras on võimalik tagada sisuline lahutus riigivõimust ning samaaegne tagasiside üldsuse huvidega. Erinevate poliitiliste ringkondade huvid ja eelistused tulevad selgelt esile avalik-õiguslikule ringhäälingule iga-aastase riigieelarvelise toetuse määramisel Riigikogus. Ei ole võimalik rääkida sõltumatusena kui riigieelarvest eraldatavad rahasummad igal aastal valitsuse ettepanekul ümber vaadatakse ning eraldatava summa suurus uuesti otsustatakse. Kuigi riigieelarvest avalik-õiguslikule ringhäälingule (Rahvusringhäälingule) eraldatava toetuse suurus, mis on ka tema esmane finantseerimise allikas, planeeritakse jooksvaks ja sellele järgnevas neljaks aastaks sõlmitava lepingu alusel, ei suuda avalik-õiguslik ringhääling talle seadusega pandud eesmärgi ja ülesandeid efektiivselt täita, sest paratamatult võetakse arvesse iga-aastase eelarve võimalusi. Kui pärast riigieelarvestrateegia heakskiitmist ja pärast riigieelarve seadusena vastuvõtmist muutub riigieelarvest eraldatava toetuse maht, tehakse vastavad muudatused ka lepingus. Selline säte seaduses võimaldab lepingus fikseeritud vajadusel muuta. Viimati nimetatut kutsuvad esile poliitilist kemplemist ja lobby tegevust, mida demokraatlikes riikides avalik-õigusliku ringhäälingu ümber olla ei tohiks.

Demokraatliku riigi tunnuseks on sõltumatu meedia oma ulatusliku arvamustevahetuse, erinevate seisukohtade ja vaadete esiletulekuga. Demokraatlik riik peab enesele võtma vastutuse sõltumatu elektroonilise meedia eest, tagades seaduse jõuga avalik-õigusliku



ringhäälingu sõltumatuse ning asjaolu, et avalik-õiguslik ringhääling ei oleks täitevvõimu valitsemisalas.

H2: leiab samuti kinnitust, kuna analüüsi tulemusena võib tõepoolest järeldada, et kõik avalik-õiguslikku ringhäälingut ümbritsevad probleemid on seotud otseselt või kaudselt just finantseerimisega. Avalik-õigusliku ringhäälingu, tema programmide ja tegevuse peamiseks finantseerimisallikaks Eestis on riigi toetus, väiksem osa on sissetulekul majandustegevusest. Seega on tegemist nn segafinantseerimismudeliga, mis enamikes Euroopa riikides edukalt toimib, kuid Eestis pigem vastupidise efekti esile on toonud. Ringhäälingu finantseerimise mudel ning selle mudeli efektiivsus mõjutab otseselt edastatavat programmi ning selle kvaliteeti. On selge, et finantseerimise peallikana Eestis kasutatakse nii või teisi maksumaksja raha ja miks siis mitte teha seda efektiivselt. Eesti suuruse väikeriigi võimalused ei lubaks meil avalik-õiguslikku ringhäälingut üleval pidada ainult ühest tuluallikast.

Finantseerimine peab tagama stabiilsuse ja seda pikemaks perioodiks, vastasel korral ei suuda avalik-õiguslik ringhääling oma olemasolu õigustada. Riigi toetus peaks olema kindel protsent iga-aastasest riigieelarvest, mis välistaks poliitilised kemplemised, vastasseisu avalik-õigusliku ja eraringhäälingu vahel ning mis kõige olulisem, annaks garantii avaliku teenuse osutamiseks. Stabiilsusest ei saa kõnelda juhul, kui me sarnaselt praeguse olukorraga, otsustame igal aastal uuesti kas ja kui palju. Finantseerimise aluste muutmisel ja sellise finantsmudeli leidmisel, mis ühiskonnas vastuolusid ei tekitaks, ei ole midagi uut leiutada vaja, seda saab korraldada analoogiliselt mujal Euroopas toimuvaga. Soome näitel võiks Eesti võtta riigitoetuse kõrval kasutusele loamaksusüsteemi, mis oleks kindel sissetulek ning kindlasti ka stabiilsuse garantii.

Kuigi ringhäälingupoliitika Eesti eksisteerib, ei ole ta selgelt välja kujunenud, mistõttu teeb ta seda minimaliseeritud kujul ja mahus. Viimati nimetatut avaldub eelkõige riigi ja ringhäälingu ebamäärases suhtes läbi finantseerimise. Põhjuseks on asjaolu, et ei suudeta kokku leppida, ei suudeta otsustada. Täna on selge, et avalik-õiguslik ringhääling ei suuda talle seadusega pandud ülesandeid ilma riigi kindla toetuseta efektiivselt täita. Püstitatud eesmärgid ja ülesanded on vastuolus võimalustega, mida riik avalik-õiguslikule ringhäälingule pakub.

Riigil ei ole küll otsest kontrolli avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse üle, kuid siiski lasub tal kohustus ja vastutus avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse ja arengutingimuste määramisel. Riigi funktsiooniks ringhäälingupoliitika elluviimisel peab olema selge ja kvaliteetse teabe kättesaadavuse tagamine kogu elanikkonnale ning selleks, et nimetatu oleks võimalik, tuleb esmalt langetada mitmed kokkulepetel põhinevad kontseptuaalsed otsused.

Euroopa Liidus on võetud seisukoht, et avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamisviisid jäävad iga liikmesriigi enda otsustada. Euroopa Liidus rõhutatakse avalik-õigusliku ringhäälingu olulist rolli ühiskonnas ning leitakse, et rahastamine peab olema piisav, sõltumatu ja stabiilne. Eestis ei ole täidetud mitte ükski nendest tingimustest ehk rikutud on põhimõtteid, millele seadusandja eelnevalt heakskiidu on andnud.

H3 leiab jällegi kinnitust. Euroopa audiovisuaalpoliitika alusdokumendiks olev nn Piirideta televisiooni direktiiv sätestab ja kehtestab kõik normid ja nõudmised, mida Euroopa Liidu liikmesriigid ja sinna pürgivad riigid peavad oma audiovisuaalsektori arendamisel ja kujundamisel arvesse võtma. Olulisemateks nendest põhinõudmistest peetakse Euroopa päritolu tööde enamusosani jõudmist ja sõltumatute tootjate tööde osakaalu suurendamist telejaamade programmides.

Ringhäälinguseaduse § 4 järgi peab televisioonisaateid ja programme tootev ja edastav ringhäälingujaam eraldama programmi mahust, millest on välja arvatud uudised, spordisündmuste kajastused, reklaam, otsepakkumine ja teletekst, 51% Euroopa päritolu töödele ning 10% saateajast Euroopa päritoluga teoste edastamiseks, mida on loonud nendest ringhäälingujaamadest sõltumatud tootjad. Siin lähtub Piirideta televisiooni direktiiv ennekõike suurte riikide huvidest ja võimalustest ning toodud nõuded ei sobi sellisel kujul väikeriigile. Uudiste-, spordi- ja mängu sisaldavate saadete väljaarvamine Euroopa päritolu toodangu ja sõltumatute tootjate nõutava mahu arvestusest on vastuolus Eesti ringhäälingusektori majanduslike võimalustega. Antud saated moodustavad suhteliselt suure osa kohaliku toodangu mahust. Samuti võib väita, et toodud nõuetega sekkutakse mõnede kanalite programmipoliitikasse ning piiratakse loomingu- ja otsustusvabadust ehk vaba valiku põhimõtteid võttes tarbijalt vabaduse vaadata-kuulata talle meelepärast programmi ja raadio- ja telejaamadel võimaluse edastada enim soovitud saateid.

Sõltumatute tootjate 10% mahunõuet võib pidada samuti õigustamatuks. Nõude puhul tagada Euroopa sõltumatute tootjate teoste esitamine vähemalt 10% programmimahu ulatuses tekitab küsimusi kohalike tootjate huvide väheses kaitstuses ja piiratud võimalustes. Eesti sõltumatute tootjate toodangu maht on selgelt liiga väike kehtestatud mahunõuete täitmiseks ning tellimuse suurendamine võib mõjuda negatiivselt toodangu kvaliteedile.

Peamised reklaami puudutavad nõuded on seotud reklaami mahu ja paigutusega, millest suuremat erimeelsust on tekitanud mängu- ja telefilmide katkestamise piirang. Direktiivi art. 11 punkt 3 sätestab, et selliste audiovisuaalsete teoste edastamise korral nagu vähemalt neljakümneviie minuti kestev mängufilmid ja telefilmid, võib teha ühe katkestuse 45 minuti kohta. Piirangut võib pidada kommertskanaleid diskrimineerivaks ja samuti ka vaatajate praktilisi harjumusi ignoreerivaks, kuna nõude tulemusel võivad tekkida kuni 10 minutilised ja pikemad reklaamipausid, mis on kahtlemata ebasõbralik vaataja suhtes.

Euroopa Liidu poolt kehtestatud kohustuslike kvootide täitmiseks tuleb Eesti avalik-õiguslikul ringhäälingul teha mööndusi kvaliteedile. Selleks, et vastata toodud nõuetele toodetakse ja tellitakse võimalikult odavat ja võimalik, et madalakvaliteedilist programmi. Hetkel ei luba juba tehniline mahajäämus Eestil toimida konkurentsivõimelise ringhäälinguna teiste suurte Euroopa ringhäälingute keskel. Kaotajaks jääb antud situatsioonis kahtlemata tarbija.

Erinevatele küsimustele vastuseid otsides saab selgeks, et Eesti ringhäälingupoliitikat tuleb jätkuvalt muuta ja täiustada, tuleb toetuda avaliku ringhäälingusektori analüüsile maailmas ja seda eelkõige Euroopas.

Magistritöö piiratud maht tingis asjaolu, et antud töös jäid mitmed olulised ringhäälingut puudutavad küsimused käsitlemata. Näitena võib tuua kõik digitaalringhäälinguga seonduva, mis tuleviku silmas pidades kindlasti eraldi analüüsi vajaks. Ülaltoodust tulenevalt näeb autor väljakutset antud magistritöö teemat edasi arendada ja teha seda tulevikus doktoritöö näol tuues tavapärase avalik-õigusliku ringhäälingu kõrvale ka digitaalringhäälingu õigusliku seisundi.

## SUMMARY

The reason why the subject of this Master's thesis is "**The Legal Status of the Public Broadcasting Medium**" actually lies in need to study and analyse the sphere the legal regulation of which in Estonia was accompanied with great pains and debates. For years this legal regulation has been encircled by scandals and disagreements and as far as known to the author it has never been examined from the legal point of view.

In the author's opinion the broadcasting subject matter has been topical since the beginning of the 90ies of the last century when the people in Estonia for the first time started thinking of preparing, working out and drafting the act to regulate the broadcasting of the whole country. The first respective legislative underlying document was the Statute of Estonian Broadcasting confirmed by the Estonian Supreme Soviet on February 23, 1990. The mentioned Statute re-established the name of the broadcasting and enacted its main tasks, fields of activity and subordination terms. It also established that the Estonian Broadcasting subordinated to the Supreme Soviet of the Estonian SSR was a public television and radio organisation, which besides many other television and radio firms and organisations included Estonian Television and Estonian Radio in its system.

The practice of the other European countries has clearly indicated that organising the broadcasting sphere through amendments in legislation is always a painful process as it affects the interests and hopes of many different political and social groups. The analogical phenomenon also appeared in Estonia where the Broadcasting Act was passed on 19 May 1994 only after long debates in the Parliament (the Riigikogu) and vivid discussions in the society. The three fundamental questions of the discussions during the given period were:

should Estonian Radio and Estonian Television be merged into one company or should they carry on as separate legal entities under public law, do these public legal entities have the right to publish commercials and publicities in their programmes or not and which kind of financing scheme should be applied by both of them or what a kind of a financing model should be there for the public broadcasting to guarantee stability for a longer period and give security for offering public services.

As compared with the situation in the 90ies many essential legal changes have taken place in the Estonian broadcasting sphere by today. The corresponding Estonian regulation has been harmonised with the European Union law. Since 18 January 2007 in addition to Broadcasting Act the sphere of public broadcasting is also regulated by Estonian National Broadcasting Act, which merged the two the broadcasting organisations Estonian Television and Estonian Radio and established a new public legal entity Estonian Public Broadcasting.

The main aim of this M. Sc. thesis “The Legal Status of the Public Broadcasting Medium” is to study whether the legal status of the public broadcasting guarantees freedom and independence to information enacted in the Constitution of the Republic of Estonia. Or in other words is the Estonian public broadcasting independent in its decisions and activities and how independent? Also is the financing model used by the Estonian public broadcasting effective and sufficient enough so that the tasks and goals enacted in the Estonian National Broadcasting Act could be fulfilled? Do the requirements concerning the broadcasting and presented to Estonia by becoming united in the European Union correspond to the possibilities of a minor state? Is the Estonian public broadcasting legally competent in the sense of the Constitution of the Republic of Estonia?

In Part I the author analyses the legal status of the public broadcasting in the European Union. She gives a brief survey of the general development of the European broadcastings using comparative examples from Great Britain, German and Finnish broadcastings. She examines underlying documents like Directive concerning television without borders, European Convention on cross-border television and programme “Media” She analyses requirements to the EU member States broadcasts included in the given documents. The author also analyses

in general both the positive as well as negative influences that occurred to the Estonian public broadcasting together with joining up the European Union.

In Part II the author discusses the legal status of the public broadcasting as a public legal entity. She reveals the concept and the essence of the public broadcasting. The author analyses preparation processes of Broadcasting Act and Estonian National Broadcasting Act as the main underlying titles of the activity of the public broadcasting. The author also follows the discussions of those two acts in the Parliament (the Riigikogu). She gives a review of the term “legal entity”, how it was formed through different legal approaches. She analyses differentiation questions concerning private and public legal entities. In the end she expresses the concept and essence of a public legal entity.

In Part III the author discusses the legal status of the public broadcasting on the ground of the Estonian legislation. She analyses mutual relationships between the state and the public broadcasting proceeding from the legislative tasks and purposes of the public broadcasting. The author gives an overview of different financing models used in Europe and studies the reasons of the problems connected with the financing of the Estonian public broadcasting. The author offers possibilities for improving the situation. The management and supervision of the public broadcasting are also discussed in this part.

In Part IV the author addresses the constitutional status of the public broadcasting. She dwells on the constitutional rights included in the Constitution of the Republic of Estonia. The author gives a review of the bearers of the constitutional rights and analyses whether the basic rights also expand to the public broadcasting. She also pays attention to the information and freedom of speech article included in the Constitution of the Republic of Estonia and analyses if it is possible to attach the information and freedom of speech requirement to the public broadcasting. Or in other words the author studies the problems connected with the independence and responsibility of the public broadcasting.

The hypotheses of the present M.Sc. thesis are the following:

H1: The legal status of the Estonian public broadcasting does not guarantee its independence;

H2: The financing model of the public broadcasting in use in Estonia is inefficient and in conflict with the principals of the European Union.

H3: The quotas and requirements established by the European Union restrict the creative and decision making freedom or in other words they violate the principals of free choice.

H1 is verified. The main titles to the activity of the Estonian public broadcasting are Broadcasting Act passed by the Parliament (the Riigikogu) in 1994 and Estonian National Broadcasting Act passed by the Parliament (the Riigikogu) in 2007. The independence and creative freedom have been enacted both by Broadcasting Act as well as by Estonian National Broadcasting Act. The valid Broadcasting Act enacts freedom to act for the public broadcasting in § 6 as follows: "... the broadcasting organisation has the right to decide freely on the content of its transmissions and programmes being observant of the laws and conditions established in the broadcasting licence. The restriction of the creative freedom guaranteed by the law is punishable either according to the administrative or to the criminal procedure." Freedom to act in accordance with § 3 of Estonian National Broadcasting Act has been expressed as follows: "Estonian Public Broadcasting is independent in producing its transmissions, programmes and other media services and will proceed only from the requirements of the law." Unfortunately, different from several European countries, we cannot speak today about the Estonian public broadcasting as an independent broadcasting medium although the above quoted two articles are valid.

For example the highest management body of the Council of Estonian Public Broadcasting is politicised. The Council consists of 10 members, 6 of who are nominated by the Parliament (the Riigikogu) amongst its members in accordance with political balance principal, the remaining 4 are meant for the tasks of the public broadcasting and they are nominated amongst the acknowledged experts of the necessary spheres. Unfortunately the legislative body has not determined how to guarantee essential separation of the public media from the state authority (national power) in the situation where the representatives of the political fractions form the majority in the Council. The above given facts prove that the Council can pass decisions due to different political preferences and interests. For the public broadcasting the decisions in the competence of the Broadcasting Council are of substantial importance. The Council plans the activity of the public broadcasting, arranges its management and carries

out the supervision over the management board. As a rule the above-described mechanism of the broadcasting council is not considered satisfactory in developed European countries. In the given situation Estonian National Broadcasting Act should be amended so that the equilibrium between the so called political members of the Council and corresponding specialised experts would be equal or the majority would rather consist of non-political members. Estonia is a small country and its Broadcasting Council should not necessarily consist of 10 members. In Britain for example the corresponding body consists of 7 members.

The second example comes from the financing of the public broadcasting and the problems connected with financial questions. It is possible to manipulate with the independence of the public broadcasting through financing. The connection of the so called public media with the state budget brings up the question how it is possible in this situation to guarantee both the essential separation from the state authority (national power) as well as the feedback of the public interests at the same time. The interests and preferences of different political circles come clearly to the fore every year when the Parliament (the Riigikogu) determines its annual budgetary subsidy to the public broadcasting. The assigned subsidy is the primary source of funds for the public broadcasting. The subsidy assigned to the public broadcasting (to Estonian Public Broadcasting) from the state budget is planned for the current year and for the four following years as foreseen in the concluded contract, the public broadcasting is not able to fulfil effectively the aims and tasks put on itself by the law because they inevitably take into account the possibilities of annual budget. In case the amount of the subsidy changes in the period between the approval of the state budgetary strategy and after the state budget law is passed then the corresponding changes are included also in the contract. The corresponding contract article makes it possible to change the contract when necessary. The last mentioned article arouses political wrangling and lobby activities which should not take place around public broadcasting in democratic countries.

H2 is also verified. As a result of the analyses carried out one can come to the conclusion that all the problems encircling the public broadcasting are directly or indirectly connected with the financing. The main source of funds for the public broadcasting, its programmes and activities is the subsidy of the Estonian Government, income from the economic activity has a smaller part. Thus it is a so called mixed financing model, which functions successfully in the



majority of the European countries but has rather had a contrary effect in Estonia. The financing model of the broadcasting and the effectiveness of this model have a direct effect on the transmitted programme and its quality. It is clear that in one way or another the taxpayer's money is used as the main source of funds, so why not to do it effectively. The possibilities of a small country like Estonia would not allow us to support the public broadcasting from one source. Financing should guarantee stability for a longer period of time otherwise the public broadcasting cannot justify its existence. The amount of the state subsidy should form a certain per cent from the annual state budget. It would exclude political wrangling, confrontation between the public and private broadcasting and what is the most important it would give a guarantee for rendering a public service. In order to alter the sources of funds and finding such a financing model that would not cause contradictions in the society it is not necessary to invent anything new. It can be organised in a way analogical to broadcasting financing in elsewhere Europe. Together with a state subsidy Estonia might take into use a licence tax system, which would be a reliable income and certainly a stability guarantee.

In the European Union the stand has been taken that it is up to every member state to decide what ways of financing to use for the public broadcasting. The important role of the public broadcasting in the society is stressed in the European Union. It has been found that the financing should be sufficient, independent and stable. None of these conditions have been met in Estonia. Or in other words the principles previously approved by the Parliament have been violated.

H3 is also verified. The so called directive concerning television without borders is the underlying document of the European audio-visual policy, which enacts all the standards and requirements that the Member States of the European Union and all the countries striving for the membership shall take into account in developing the audio-visual sector and in forming it. Two main requirements are considered the most important: the work of Europe origin should form the majority and the share of work done in TV stations by independent producers should be increased. According to Broadcasting Act § 4: after excluding news, sports events repercussions, commercials, direct offers and television text, a broadcasting station producing and transmitting telecasts and programmes should leave 51 % of the programme volume for

work of European origin and 10 % of the telecast/transmission time for transmitting works of European origin created by sovereign producers independent of those broadcasting stations. On that score the directive concerning television without borders first of all proceeds from the interests and possibilities of great countries and the given requirements in this form do not suit for a small country. Exclusion of news, sports programmes and games out of the volume calculation of production being of European origin or created by independent producers is in conflict with the economic possibilities of the Estonian broadcasting sector. The mentioned transmissions and telecasts form a considerably great share of the local production volume. We can also claim that in some respects the given requirements interfere with the channels programme policy and restrict the creative freedom, freedom to decide and principles of free choice, as a consumer is left without the freedom to watch-listen to a pleasing programme and radio-television stations are left without possibility to transmit more wished transmissions/telecasts.

A 10 % volume requirement for independent producers can also be considered unjustified. By the requirement to guarantee the presentation of works of European independent producers within at least 10 % of the programme volume questions arise about insufficient protection of interests of local producers and about their restricted possibilities. It is clear that the production volume of Estonian independent producers is obviously too scanty to meet the established volume requirements and increased orders might have a negative effect on the production quality. The main requirements to commercials concern volume and location/formation of the advertising of which the interruption restriction to movies and TV films has caused the greatest difference in opinion. Directive Article 11 (3) enacts that one interruption within 45 minutes is allowed during transmitting such audio video products as movies and TV films lasting at least 45 minutes. Advertising pauses up to 10 minutes or even more may come into being as a result of this restriction requirement that is way this restriction may be considered discriminating to commercial channels. It may also ignore the viewers' practical habits, which is without doubt unfriendly to viewers.

The Estonian public broadcasting has to comply with the quality in order to fulfil the mandatory quotas established by the European Union. For corresponding to given requirements they order programmes as cheap as possible and probably with low quality. At

the present time it is the technical backlog that would not allow Estonia to function as a competitive broadcasting among the other great European broadcastings. No doubt the consumer will be the loser in the given situation.

Looking for answers to different questions it becomes clear that the Estonian broadcasting policy should be continuously changed and improved. For this purpose it is necessary to rely on the world broadcasting sector analyses, especially on the analyses of the European broadcasting sector.

The volume of the Master's thesis was the reason why several important questions concerning the broadcasting remained untouched. For example everything connected with the digital broadcasting. This subject would definitely need a separate research bearing in mind the future. Due to the above mentioned facts the author sees a challenge to develop the subject of this Master's thesis in the doctoral dissertation and discussing in it along the usual public broadcasting also the status of the digital broadcasting.

## KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001, lk. 5-96.
2. Astrik, E. (koost.) Avalik-õiguslik isik avaliku halduse organisatsioonis.- Tallinn 1996, E.- J. Truuväli käsikiri töö autori valduses.
3. Arumäe, U. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö. Perspektiivid ja vormid Harjumaal, Tallinn 2008, lk 3-22. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.harju.ee/public/Halduskonverents\\_2008/Urmas\\_Arumae\\_KOV\\_yksuste\\_koostoo.pdf](http://www.harju.ee/public/Halduskonverents_2008/Urmas_Arumae_KOV_yksuste_koostoo.pdf),  
29. september 2009.
4. Avaliku Sõna Nõukogu. Sõna ja tema vabadus ajakirjanduses. Ettekanne seminaril “Sõnavabadus ja pressi eneseregulatsioon”, 09. novembril 2006. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://asn.org.ee/foorum/wiewtopic.php?t=130>, 29. september 2009.
5. Betlem, J. Vaba ajakirjanduse kaitseks. – Postimees 20. november 1992, lk. 3.
6. Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003-2005 heakskiitmine. Riigikogu 18. juuni 2002 otsus.- RT I, 26.06.2002, 52, 328.
7. Eesti Rahvusringhäälingu arengukava 2009-2012. Kinnitatud Rahvusringhäälingu nõukogu 28.02.2008 otsusega nr 1.1., lk. 3-5. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.err.ee/files/ERR\\_arengukava\\_2009-2012.pdf](http://www.err.ee/files/ERR_arengukava_2009-2012.pdf), 29. september 2009.
8. Eesti 5 aastat Euroopa Liidus 2009. Ülevaade Euroopa Liidu liikmelisuse mõjust Eestile. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee>, 29. september 2009.
9. Ernits, M. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis.- Juridica 1996, nr 9, lk. 463-471.
10. Euroopa Komisjoni hoiatus Eestile. Euroopa Komisjoni uudiskiri nr 123/19.03.2009. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/eesti/paevakajalist/newsletter/index\\_nr123\\_et.htm](http://ec.europa.eu/eesti/paevakajalist/newsletter/index_nr123_et.htm),  
29. september 2009.

11. Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile. Uurimisprojekt. Lõpparuanne. Concordia Rahvusvaheline Ülikool. Meediateaduskond. Tallinn 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus\\_5.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/uurimus_5.pdf), 29. september 2009.
12. Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Ajakirjandus ja demokraatia. Tallinn 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.coe.ee/?op=body&id=182>, 29. september 2009.
13. Juriidiline isik. Wikipedia. The Free Encyclopedia. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://en.wikipedia.org/wiki/juriidiline\\_isik](http://en.wikipedia.org/wiki/juriidiline_isik), 29. september 2009.
14. Jõesaar, A. Avalik-õigusliku ringhäälingu legitimatsioon: Eesti kogemus rahvusvahelises kontekstis. Magistritöö. Tartu 2005, lk. 4-152 (Käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas).
15. Jõesaarel polnud aega Keskerakonnaga kohtumiseks.- Kesknädal nr 18 (438), 27.04.2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kesknadal.ee/?aid=5356>, 29. september 2009.
16. Justiitsministeerium. Põhiõigused, vabadused ja kohustused.- Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Tallinn 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10731>, 29. september 2009.
17. Kerikmäe, T. Euroopa Liidu õiguse arengutendentsid. 21. juuni koosoleku ettekanne. Eesti Akadeemiline Õigusteaduste Selts. Tallinn 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.oigus-selts.ee](http://www.oigus-selts.ee), 29. september 2009.
18. Kreitzberg, P. Varjatud õppemaks ehk avalik-õiguslikud ülikoolid on muutumas eraõiguslikeks.- Õpetajate leht 2001, nr 16, 20. aprill.
19. Laffranque, J. Lojaalsuse põhimõtte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile.- Juridica 2001, nr 9, lk. 616-625.
20. Lagerspetz, M. Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Eesti mittetulundusühingute ja sihtasutuste liit. Tallinn 2006.
21. Laur, M. Metsik meedia ootab reguleerimist.- Luup 1996, nr. 8, 15. aprill, lk. 48-49.
22. McQuali, D. Mass Communication Theory.- Sage Publications. 4<sup>th</sup> Edition. London: Thous and Oaks. New Delhi, 2000, p. 205-207.
23. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras.- Juridica 1994, nr 4, lk 85-87.
24. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.- Juridica 1996, nr 4, lk. 174-178.
25. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna

- üliõpilastele. Tallinn Juura, Õigusteabe AS, 1995.
26. Mis on Media 2007? Media infoleht 2/2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.mediadeskestonia.eu/>, 29. september 2009.
27. Münch, I. Staatsrecht II. 5, neubearbeitete Auflage. Stuttgart. Berlin. Köln. 2002, p. 74.
28. Prosser, T. Iris Legal Observations of the European Audiovisual Observatory.- GB-Regulator Consults on the Future of Public Service Broadcasting. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2000, p. 8.
29. Raudla, H. Meedia ja ühiskond.- Kodaniku Raamat. Tallinn 2002.
30. Raudsepp, K. Ringhäälinguseaduse eelnõu kubiseb vigadest.- Postimees, 17. Veebruar 2000, lk. 2.
31. Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid.- Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2007, lk. 37. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RK\\_X\\_kosseis.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/RK_X_kosseis.pdf), 29. september 2009.
32. Ringhäälingunõukogu aruanne Riigikogule.- Kinnitatud ringhäälingunõukogu 14. aprilli 2003 otsusega, protokoll nr 65. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, 29. september 2009.
33. Ringhäälinguorganisatsioonide tüübid. Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio tulevik.- Projekt: Koost H. Šein. Tallinn 1995.
34. Saare, K. Eraõigusliku juriidilise isiku õiguslikust seisundist iseseisva õiguskandjana.- Magistritöö. Tartu 1999. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna eraõiguseinstituudi tsiviilõiguse õppetoolis).
35. Sookruus, P. Jalgratas on juba ammu leiutatud ehk Euroopalik ringhäälingumudel on kastatav ka Eestis. – Päevaleht 02.veebruar 1994, lk. 2.
36. Sookruus, P. Eestile on kombeks üks ringhääling korraga. – Päevaleht 03. mai 1994, lk. 3.
37. Sookruus, P. Euronõuded järgivad televaataja huve. – Eesti Päevaleht 20.juuli 1998, lk. 2.
38. Sookruus, P. Kui ei saa teist jõuab vahest kolmandani.- Postimees 03.aprill 1999, lk. 2.
39. Sookruus, P. Euroopa Liidu audiovisuaalpoliitika.- Sirp 24. november 2000, lk. 2.
40. Šein, H. Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis.- Avaliku ringhäälingu finantseerimine vt. lk. 46, 47, 53: Avalik-õiguslik ringhäälinguorganisatsioon vt. lk. 34: Avaliku ringhäälingu vastutus lk. 57. Toim S. Rannu. Tallinn 1996: ETV sekretariaadi väljaanne.

41. Šein, H. Materjale avaliku ringhäälingu teooriast ja praktikast.- Avaliku ringhäälingu tulevik Eestis vt. lk. 27, 28, 29, 223, 279: Avaliku ringhäälingu vastutus vt. lk. 66: Riigi vastutus vt. lk. 34: Eesti riigil puudub meediapoliitika vt. lk. 215. Autorikogumik. Tallinn 1997: ETV sekretariaadi väljaanne.
42. Šein, H. Avalik-õiguslik või eraõiguslik Eesti Ringhääling?- Eesti Päevaleht, 10.august 1999, lk. 2.
43. Šein, H. Sõbrakäsi Eesti Televisioonile. – Postimees, 19. juuli 2000, lk. 13.
44. Taylor, L., Willis, A. Media Studies.- Texts, Institutions and Audiences. Great Britain: Blackwell Publishers. 2000, p. 107-108, 112, 117.
45. Toomet, V. ETV roll ühiskonnas vajab lahtimõtestamist.– Eesti Päevaleht ,17.september 1997, lk. 2.
46. Torokoff, K.J. Meediakonsentratsioon demokraatlikus ühiskonnas ja selle õiguslik regulatsioon.- Juridica 2001, nr 6, lk 359-367.
47. Truuväli, E.-J., Narits, R., Merusk, K., Lõhmus, U., Pöld, J. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.- Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002.
48. Tõniste, M. Summaria Europensia 1/2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nlib.ee/100160>, 29. september 2009.
49. Ühtse rahvusringhäälinguorganisatsiooni moodustamise otstarbekuse uuring 2003. Projekti lõppraport. Tallinn 2003. KPMG Estonia. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.er.ee/utoim/uuringuraport.pdf>, 29. september 2009.
50. Ülevaade Eesti Televisiooni arengust 2007 aastal. ERR uuringukeskus. Tallinn 2008, lk. 1-14. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.err.ee/files/television\\_2007.pdf](http://www.err.ee/files/television_2007.pdf), 29.september 2009.

### **Kasutatud normatiivmaterjalid**

51. Audiovisuaalsete meediateenuste direktiiv. 11. detsember 2007.- 2007/65/EÜ. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>, 29. september 2009.
52. Avaliku teabe seadus. 15. november 2000.- RT I 2000, 92, 597; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 63, 387; RT I 2003, 25, 153; RT I 2003, 26, 158; RT I 2004, 81, 542; RT I 2005, 39, 308; RT I 2006, 58, 439; RT I 2007, 12, 66; RT I 2007, 16, 77; RT I 2007, 67, 413; RT I 2007, 68, 420; RT I 2008, 35, 213; RT I 2009, 39, 262.

53. Eesti Kultuurkapitali seadus. 01. juuni 1994.- RT I 1994, 46, 772; RT I 1996, 8, 166; RT I 1997, 37/38, 571; RT I 2002, 21, 117; RT I 2002, 57, 357; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 87, 506; RT I 2003, 21, 123; RT I 2007, 15, 76.
54. Eesti Rahvusringhäälingu seadus. 18. jaanuar 2007.- RT I 2007, 10, 46.
55. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu kooskõlastamine. 11.01.2006, nr 3-2-02/13651. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29.september 2009.
56. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu seletuskiri. 28.11.2005, nr 5.1-1/3581. Kultuuriministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>, 29. september 2009.
57. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse I lugemisele eelnõu, 11. september 2006.- 965 SE I. Tallinn. Riigikogu kultuurikomisjon.
58. Eesti Ringhäälingu Põhimäärus, 23. veebruar 1990. a. - ENSV ÜTV 1990, 6, 106.
59. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992.- RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174; RT I 2003, 64, 429.
60. Euroopa Ühenduse asutamisleping (konsolideeritud redaktsioon) 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.legaltext.ee/en/lingid/EY\\_ASUTAMISLEPING.htm](http://www.legaltext.ee/en/lingid/EY_ASUTAMISLEPING.htm), 29. september 2009.
61. Isikuandmete kaitse seadus. 15. veebruar 2007.- RT I 2007, 24, 127; RT I 2007, 68, 421.
62. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02. juuni 1993.- RT I 1993, 37, 558; RT I 1994, 12, 200; RT I 1994, 19, 340; RT I 1994, 72, 1263; RT I 1994, 84, 1475; RT I 1995, 16, 228; RT I 1995, 17, 237; RT I 1995, 26-28, 355; RT I 1995, 23, 334; RT I 1995, 59, 1006; RT I 1995, 97, 1664; RT I 1996, 36, 738; RT I 1996, 37, 739; RT I 1996, 40, 773; RT I 1996, 48, 942; RT I 1996, 89, 1591; RT I 1997, 13, 210; RT I 1997, 29, 449; RT I 1997, 29, 450; RT I 1997, 69, 1113; RT I 1998, 28, 356; RT I 1998, 61, 984; RT I 1998, 59, 941; RT I 1999, 10, 155; RT I 1999, 27, 392; RT I 1999, 29, 401; RT I 1999, 82, 755; RT I 2000, 51, 322; RT I 2001, 82, 489; RT I 2001, 100, 642; RT I 2002, 29, 174; RT I 2002, 36, 220; RT I 2002, 50, 313; RT I 2002, 53, 336; RT I 2002, 58, 362; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 64, 390; RT I 2002, 64, 393; RT I 2002, 68, 407; RT I 2002, 63, 387; RT I 2002, 82, 480; RT I 2002, 96, 565; RT I 2002, 99, 579; RT I 2003, 1, 1; RT I 2003, 4, 22; RT I 2003, 23, 141; RT I 2003, 88, 588; RT I 2004, 41, 277; RT I 2004, 56, 399; RT I 2004, 81, 542; RT I 2004, 89, 610; RT I 2005, 31, 230; RT I 2005, 32, 235; RT I 2006, 29, 218; RT I 2006, 32, 244; RT I 2007, 4, 19; RT I 2007, 44, 316; RT I 2008, 53, 293; RT I 2009, 5, 35; RT I 2009, 28, 170.
63. Laki valtion televisio- ja radorahastosta. 745/1998, 9. October 1998. – Online. Available



- <http://www.nmn.org/Lover/lag2f.htm>, 29. september 2009.
64. Mittetulundusühingute seadus. 06. juuni 1996.- RT I 1996, 42, 811; RT I 1998, 36/37, 552; RT I 1998, 59, 941; RT I 1998, 96, 1515; RT I 1999, 10, 155; RT I 1999, 23, 355; RT I 1999, 67, 658; RT I 2000, 55, 365; RT I 2000, 88, 576; RT I 2001, 56, 336; RT I 2001, 93, 565; RT I 2002, 53, 336; RT I 2003, 88, 591; RT I 2004, 89, 613; RT I 2005, 15, 85; RT I 2005, 39, 308; RT I 2005, 57, 450; RT I 2006, 55, 412; RT I 2006, 61, 456; RT I 2008, 27, 177; RT I 2008, 59, 330; RT I 2009, 13, 78.
65. Piirideta televisiooni direktiiv. 03. oktoober 1989.- 89/552/EMÜ; 19. juuni 1997.-97/36/EÜ. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kul.ee/index.php?path=651>, 29. september 2009.
66. Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon. 29. detsember 1999.- RT II 27, 167.
67. Pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus. 16. detsember 1997.- RT I 1998, 2, 42; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 63, 387; RT I 2008, 15, 108.
68. Postiseadus. 06. aprill 2006.- RT I 2006, 18, 142; RT I 2007, 7, 38; RT I 2007, 66, 408; RT I 2007, 69, 424; RT I 2008, 53, 297; RT I 2008, 59, 330; RT I 2009, 39, 262.
69. Riigikohtu erikogu määrus. 20. detsembril 2001.- RTIII, 22.01.2002, 4, 33. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=163127>, 29. september 2009.
70. Riigikogu kultuurikomisjoni istungi protokoll nr 233. Tallinn, Toompea, 19. september 2006. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, 29. september 2009.
71. Riigikontrolli seadus. 29. jaanuar 2002.- RT I 2002, 21, 117; RT I 2002, 57, 356; RT I 2003, 21, 121; RT I 2003, 88, 588; RT I 2003, 90, 601; RT I 2005, 32, 235; RT I 2006, 48, 357; RT I 2007, 16, 77; RT I 2008, 1, 5; RT I 2009, 15, 94.
72. Ringhäälinguseadus. 19. mai 1994.- RT I 1994, 42, 680; RT I 1994, 66, 1145; RT I 1995, 83, 1437; RT I 1995, 97, 1664; RT I 1996, 49, 953; RT I 1997, 29, 448; RT I 1997, 52, 834; RT I 1997, 93, 1564; RT I 1998, 2, 42; RT I 1998, 2, 44; RT I 1999, 16, 268; RT I 1999, 25, 364; RT I 1999, 59, 613; RT I 2000, 25, 143; RT I 2000, 35, 220; RT I 2000, 102, 666; RT I 2001, 53, 310; RT I 2002, 3, 5; RT I 2002, 21, 117; RT I 2002, 53, 336; RT I 2002, 57, 357; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 63, 387; RT I 2003, 4, 22; RT I 2003, 83, 560; RT I 2003, 88, 594; RT I 2004, 87, 593; RT I 2006, 58, 439; RT I 2007, 3, 12; RT I 2007, 10, 46; RT I 2007, 66, 408; RT I 2008, 15, 108; RT I 2008, 28, 184.
73. Ringhäälinguseaduse muutmise seadus eelnõu seletuskiri. 13. august 2001. Arvutivõrgus

kättesaadav: <http://www.kul.ee/print.php?path=38&EelnID=17>, 29. september 2009

74. Ringhäälinguseaduse I lugemisele eelnõu, 06. aprill 1994.- 491 SE I. Tallinn: Riigikogu kultuurikomisjon.
75. Ringhäälinguseaduse II lugemisele eelnõu, 20. aprill 1994.- 491 SE III. Tallinn: Riigikogu kultuurikomisjon.
76. Ringhäälinguseaduse III lugemisele eelnõu, 28. aprill 1994.- 491 SE III. Tallinn: Riigikogu kultuurikomisjon.
77. Sihtasutuste seadus. 15. november 1995.- RT I 1995, 92, 1604; RT I 1996, 42, 811; RT I 1998, 36/37, 552; RT I 1998, 59, 941; RT I 1999, 10, 155; RT I 2000, 55, 365; RT I 2001, 56, 336; RT I 2001, 93, 565; RT I 2002, 53, 336; RT I 2003, 88, 591; RT I 2004, 89, 613; RT I 2005, 39, 308; RT I 2006, 55, 412; RT I 2006, 61, 456; RT I 2008, 27, 177; RT I 2009, 13, 78.
78. Tsviilseadustiku üldosa seadus. 01. juuli 2002.- RT I 2002, 35, 216; RT I 2003, 13, 64; RT I 2003, 78, 523; RT I 2005, 39, 308; RT I 2007, 24, 128; RT I 2008, 59, 330; RT I 2009, 5, 35; RT I 2009, 13, 78; RT I 2009, 18, 108.
79. 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemisleping. 12. märts 2004.- RT II 2004 , 3, 8.
80. Äriseadustik. 15. veebruar 1995.- RT I 1995, 26-28, 366; RT I 1996, 40, 773; RT I 1996, 51, 967; RT I 1996, 52-54, 993; RT I 1997, 16, 258; RT I 1997, 48, 774; RT I 1997, 77, 1313; RT I 1998, 2, 48; RT I 1998, 23, 322; RT I 1998, 30, 410; RT I 1998, 36/37, 552; RT I 1998, 59, 941; RT I 1998, 91-93, 1500; RT I 1999, 10, 155; RT I 1999, 23, 355; RT I 1999, 24, 360; RT I 1999, 57, 596; RT I 1999, 102, 907; RT I 2000, 29, 172; RT I 2000, 49, 303; RT I 2000, 57, 373; RT I 2000, 55, 365; RT I 2001, 34, 185; RT I 2001, 56, 332; RT I 2001, 56, 336; RT I 2001, 89, 532; RT I 2001, 93, 565; RT I 2002, 3, 6; RT I 2002, 35, 214; RT I 2002, 53, 336; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 63, 387; RT I 2002, 96, 564; RT I 2002, 102, 600; RT I 2002, 110, 657; RT I 2003, 4, 19; RT I 2003, 13, 64; RT I 2003, 18, 100; RT I 2003, 78, 523; RT I 2003, 88, 591; RT I 2004, 86, 582; RT I 2004, 89, 613; RT I 2005, 15, 85; RT I 2005, 57, 449; RT I 2005, 57, 451; RT I 2005, 61, 478; RT I 2005, 63, 481; RT I 2005, 68, 525; RT I 2006, 7, 42; RT I 2006, 25, 186; RT I 2006, 55, 407; RT I 2006, 55, 412; RT I 2006, 61 456; RT I 2007, 12, 66; RT I 2007, 58, 380; RT I 2007, 65, 405; RT I 2007, 67, 413; RT I 2008, 16, 116; RT I 2008, 27, 177; RT I 2008, 27, 117; RT I 2008, 52, 288; RT I 2008, 59, 330; RT I 2008, 60, 331; RT I 2009, 5,35; RT I 2009, 12, 71; RT I 2009, 13, 78; RT I 2009, 27, 164; RT I 2009, 29, 175; RT I 2009, 30, 178.

