

AJAKIRJANDUSE ÕIGUSLIK REGULATSIOON



Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmise vajadusest

Andres Jõesaar

Erinevate meediumite loodud ja vahendatud infokülluses muutub järjest olulisemaks demokraatia arengut toetava vaba kvaliteetse meedia, sh sõltumatu ajakirjanduse olemasolu ja kättesaadavus kõigile elanikkonna gruppidele. Elanikkonna informeerituse tagamiseks, vabade arutelude platvormi pakkumiseks ja infokorratuse vastu võitlemiseks on vaja tugevat duaalset meediasüsteemi, kus sõltumatu avalik-õiguslik meedia (AÕM) ja elujõuline erameedia tasakaalustatult koos eksisteerivad.

Eesti riik on meediapoliitiliselt valinud liberaalse lähenemise ja ei ole eraajakirjanduse regulatsiooniks kehtestanud eraldi seadust. Küll aga on seadusega reguleeritud avalik-õigusliku meedia – ERRi – tegevus. Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni ühtseks organisatsiooniks liitnud Eesti Rahvusringhäälingu seadus jõustus 1. juunil 2007 ja on oma põhiolemuselt püsinud muutumatuna tänaseni. Samas on meedia seaduse kirjutamise ajast möödunud pooleteise kümnendiga oluliselt muutunud. Traditsioonilise televisiooni ja raadio kõrvale, enamikus vanuserühmades ka nende asemele, on tõusnud internetipõhised (*online*-) meediumid.

Suurele osale Eesti elanikest on peamiseks uudiste jälgimise seadmeks nutitelefon. Ka ERRi internetis pakutavat tasuta sisu, sh *online*-uudiseid, jälgivad pidevalt sajad tuhanded inimesed.¹ Kehtiv seadus paraku ei määratle selgesõnaliselt ERRi ülesannetes ja eesmärkides originaalse veebisisu loomise kohustust. Sellest tulenev ebaselgus on tekitanud rahulolematust erameedia ettevõtetes, kes sooviksid keela-

tud riigiabi kasutamise ohule viidates piirata ERRi tegevusi *online*'is.²

Kõik pooled nõustuvad vajadusega luua selles küsimuses õigusselgus. Õigusselguse loomisel tuleb lähtuda asjaolust, et avalik-õigusliku meedia eesmärkide ja ülesannete määratlemine – st AÕMi kui avalikku teenust ehk hüve pakkuva institutsiooni rolli defineerimine – on Euroopa Liidu liikmesriikide kohustus³. Liikmesriigid on AÕMi avaliku teenuse osutamise kohustust defineerinud üsna erinevalt. Mõned riigid (nt Saksamaa ja Soome) on avaliku teenuse osutamise kohustuse sidunud raadio ja televisiooniga ning on piiranud AÕMi tegevusi *online*'is. Samas liigub Euroopa Liidu meediaregulatsiooni õiguslik raamistik⁴ tehnoloogianeutraalsuse poole. Traditsioonilise raadio ja televisiooni asemel räägitakse audiovisuaalsest meediast või meediast laiemalt (st hõlmatud on ka *online* ning laiemas käsitluses ka trükiajakirjandus).

Võrdlus BBC regulatsiooniga

Euroopa Liidu regulatiivse raamistiku kontekstis on ka ERRi loodav avalik väärtus defineeritud ERRi seaduses sätestatud eesmärkide ning ülesannetega. Meie seadusandja lähenemine on analoogne põhjanaabrite omaga – seaduse sõnastus on suhteliselt minimalistlik ja üldsõnaline ning mahub poolele leheküljele.

Minimalistliku näite täienduseks ka üks nii-öelda maksimalistliku ehk väga detailse regulatsiooni rakendamise näide. Ühendkuningriigis (ÜK) on nende ühe avalik-õigusliku organisatsiooni, BBC

¹ Geminus, ERR 2023.

² Viirmaa-Treifeldt, Merle (2020). Soovime meediaturule ausat konkurentsi! <https://meedialiit.ee/erameedia-roll/>.

³ Komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes 2009/C 257/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN)

⁴ Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega luuakse siseturul meediateenuste ühine raamistik (Euroopa meediavabaduse määrus) ja muudetakse direktiivi 2010/13/EL (EMPs kohaldatav tekst) - SEC(2022) 322, SWD(2022) 286, SWD(2022) 287, COM(2022) 457. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/3540598b-bc9d-405a-8a63-4601c3e774d4>.

pakutava valiku teenuse sõnastus tunduvalt normaatiivsem. BBC hartas ja selle täitmise lepingus on BBC kümne aasta ülesanded detailselt kirjas pea sajale leheküljel.⁵ Lisaks täiendavad neid dokumente ÜK meediaregulaatori Ofcomi suunised, mida uuendati 23. märtsil 2023⁶ ja mis sõnastavad neli avalik-õigusliku meedia üldist ülesannet:

- 1) pakkuda erapooletuid uudiseid ja teavet, et aidata inimestel mõista ümbritsevat maailma ja sellega suhelda (suhetuda, ingl *engage*);
- 2) toetada igas vanuses inimeste õppimist;
- 3) pakkuda kõige loomingulisemat, kõrgeima kvaliteediga ja eristuvat väljundit ning teenuseid;
- 4) peegeldada, esindada ja teenida ÜK kõigi rahvaste ja piirkondade eriilmelisi kogukondi ning seeläbi toetada loomemajandust kogu Ühendkuningriigis.

Kõigi nelja ülesande all on mitmel leheküljel detailselt kirjeldatud, mida, miks ja millisel moel nende eesmärkide saavutamiseks tuleb teha. Toon siin neist esile ainult peamised alameesmärgid.

Ülesande 1 alamjaotuse, veebipõhiste teenuste eesmärgi kohta öeldakse, et BBC Online'i puhul peab BBC tagama, et ta pakub:

- 1) kogu auditooriumile igapäevaseid uudiseid ja teavet, mis hõlmavad laia valikut teemasid ning peavad sisaldama põhjalikke lugusid ja analüüse;
- 2) igapäevaseid uudiseid ja teavet lastele, pakkudes eriformaadilist sisu (sh tekstipõhised artiklid, videod ja interaktiivsed osad), mis hõlmab mitmesuguseid teemasid ning sisaldab põhjalikke lugusid ja analüüse;
- 3) piisavalt linke kolmandate poolte pakutavale materjalile.

Haridusvaldkonna puhul (ülesanne 2) sätestatakse, et BBC peaks eelkõige tegema järgmist:

- 1) pakkuma laia valikut mitmesugustes žanrites ja teemades sisu, mis hõlbustab õppimist ja julgustab igas vanuses inimesi õppima;
- 2) astuma õppesisu pakkumisel samme, et teenida ja kaasata kõiki sihtrühmi, muuta õppesisu hõlpsasti leitavaks ning jõuda kõigi sihtrühmadeni.

Ülesande 3 juures leiab Ofcom, et BBC peaks eelkõige tegema järgmist:

- 1) BBC peaks pakkuma laia valikut originaalset sisu, sealhulgas uut materjali, aidates oma jätkuva sisutoodangusse investeerimisega kaasa ÜK loomema-

jandusele;

- 2) BBC peaks pakkuma laia valikut eri žanreid ja sisutüüpe hõlmavat toodangut, sealhulgas žanreid, mida avalike ringhäälinguteenuste raames toodetakse vähe või üha vähem (teiste seas muusika, kunst, religioon ja muu erialane faktiline sisu, komöödia- ja lastesaated);
- 3) BBC peaks tagama, et iga teenuse väljund oleks kvaliteetne ja eristuv ning toetaks ÜK uusi hääli ja talente. Selle toodangu arendamisel peaks ta olema uuenduslik, ambitsioonikas ja riskivalmis;
- 4) BBC peaks jätkama uurimist, kuidas uuendada vaatajate kaasamise ja nendeni jõudmise viise, tagades, et kõik ÜK vaatajad saavad hõlpsasti avastada originaalsisu.

Loomingulisuse ja kvaliteedi ülesande täitmiseks peaks BBC tegema eelkõige järgmist:

- 1) tagama, et tema ÜK avalikud teenused kajastaksid kõigi ÜK rahvaste ja piirkondade erinevaid kogukondi kõigis žanrites. Loodu peaks täpselt esindama ja autentselt kujutama ÜK erinevaid kogukondi ning suurendama teadlikkust erinevatest kultuuridest ja seisukohtadest. Seejuures peaks BBC astuma samme, et selle sisu ja programmide tegijad kajastaksid ÜK kõigi rahvaste ja piirkondade erinevate kogukondade koosseisu;
- 2) jaotama oma investeeringud erinevatesse produktioonidesse üle ÜK ja tagama, et see toetab loomemajanduse jätkusuutlikku kasvu ÜK rahvaste seas ja piirkondades;
- 3) ÜK kõigist rahvastest ja piirkondadest pärit publiku teenimisel ning neile huvipakkuva ja asjakohase sisu loomisel peaks BBC astuma samme, et jõuda kõigini, teenindada ja kaasata kogu auditooriumi ning muuta sisu hõlpsasti leitavaks. Šotimaal, Põhja-Iirimaa ja Walesis peaks see sisu hõlmama põliskeeli ja laia žanrivalikut.

Selline detailsus ei jäta kellelegi suurt vabadust BBC ülesandeid mitmeti tõlgendada. Õigusselgus on olemas. Lisaks regulatsioonide väljatöötamisele on Ofcomil ka võimekus jälgida kehtestatud nõuete täitmist.

Arvestades Eesti meediasüsteemi suurust, õigemini väiksust, Eesti riigi haldussuutlikkust ning mõistlikku administratiivset koormust, tuleb meil ratsionaalsema süsteemiga hakkama saada. Samas

⁵ The Royal Charter and The Agreement. - BBC. <https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/charter>.

⁶ Operating licence for the BBC's UK Public Services. 2023. - Ofcom https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/255721/bbc-operating-licence-march-2023.pdf.

tasub väga põhjalikel alustel loodud BBC regulatsiooni Eesti vaatevinklist analüüsida ja olulisemad aspektid ERRi seaduse muutmisel arvesse võtta.

Võrreldes BBC eesmärke praegu ERRi seaduses sätestatuga näeme, et BBC avalikud ülesanded 1 ja 3 on sisuliselt ka ERRi eesmärkides ning ülesannetes kirjeldatud. Haridusse ja innovatsiooni panustamist tänane seadus otsesõnu ette ei näe. Aga mõeldes ERRile kui avalikku teenust/hüve pakkuvale institutsioonile, siis peaks ka nendes valdkondades tulemuslik tegutsemine olema ERRi eesmärgiks.

Tulemusliku tegutsemise hindamise mehhanismi ning seda rakendava piisavate ressursside ja pädevustega sõltumatu regulaatori puudumine (sellest allpool veel pikemalt) on teine oluline probleem, mis vajab lahendust seaduse tasemel. Praegu puudub institutsioon, kes sisuliselt hindaks ERRi tegevuse tulemuslikkust. ERRi seaduse § 12 näeb küll ette, et „Koos arengukava projektiga esitatakse Rahvusringhäälingu nõukogule mõjude analüüs, milles antakse põhjendatud hinnang arengukavas esitatud arengukavatsuste täitmisele ja Rahvusringhäälingu tegutsemise vastavusele käesoleva seadusega“⁷, kuid sisuliselt pole seda nõuet täidetud. Samas ilma ERRi tegevuse mõjude analüüsita ei saa hinnata, kuidas rahvusringhääling täidab seadusega määratud eesmärke ja ülesandeid. Mõjude analüüsi puudulikkuse tõttu on seos ERRi rahastamise ja seaduses määratud ülesannete täitmise vahel ebaselge. Riigikontrolli auditi hinnangul⁸

/.../ jääb riigieelarvest raha eraldamisel selgusetuks, millised ülesanded peab Rahvusringhääling saadud rahaga täitma ja arendamisvajadused rahuldama. Selge kokkulepitud rahastamismudeli puudumine raskendab otsustajatel hinnata Rahvusringhäälingu rahastamise piisavust, pidada sisukaid eelarvearutelusid ning planeerida organisatsiooni pikaajalist arengut.

ERRi juhtimisotsuste põhjendatus, tegevuse läbipaistvus ning tulemuslikkus kajastuvad arengukavades ja majandusaasta aruannetes. Samas pole organisatsiooni väljatöötatud ja nõukogu kinnitatud arengukaval mõju ERRi rahastamisele – sellel dokumendil ei ole olulist juriidilist jõudu. Arengukava täitmist rahastaja (Riigikogu ja valitsus) ei jälgi. Paraku ei saa ERR oma tegevuste aruannet esitada Riigi-

kogus, mille tõttu on rahvasaadikute informeeritus ERRi tegevuse eesmärkidest ning tulemustest lünklik.

ERRi rahastamise põhimõtted

Siit jõuame järgmise, juba pikka aega lahendamist ootava probleemini – ERRi iga-aastane eelarve sõltub otseselt täitevvõimust. Sellest tulenevalt on ERRi pikaajaliste tegevuste planeerimine keerukas ja ERRi toimetuslik sõltumatus võib ohtu sattuda. Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu erinevad juriidilised dokumendid⁹ soovivad liikmesriikidel tagada avalik-õiguslikule meediale piisav ja stabiilne (täitevvõimust sõltumatu) rahastus. ERRi rahastamismudeli viimine vastavusse Euroopa avalik-õiguslike meediate rahastamise soovitustega tagaks rahastamise pikemaajalise prognoositavuse ja suurema poliitilise sõltumatuse valitsuse iga-aastastest eelarveotsustest. Probleemi lahendus võiks olla ERRi rahastamiseks riigieelarvest eraldatava summa fikseeritud seos riigieelarvesse laekunud maksudega või SKTga. Selle seadusemuudatuse tulemusel paraneks ka Eesti kui Euroopa väärtusi jagava demokraatliku riigi kuvand.

Eespool viidatud Riigikontrolli audit toob ERRi rahastuses välja ka teise kitsaskoha:

Rahvusringhäälingu rahastamise läbipaistvust vähendavad samuti baasrahastamise välised sihtfinantseeringud riigiasutustelt ning oodatavate ja saavutatud tulemuste võrdlemist mittevõimaldav aruandlus. /.../ Kuigi Rahvusringhäälingut rahastatakse riigieelarvest, laekub osa asutuse tuludest teiste riigieelarvest rahastatavate asutuste tellitud teenuste ja eraldatud sihtfinantseeringu kaudu.

ERRi lisarahastuseks kasutatavad sihtotstarbelised toetused vajavad õiguselgust. Tuleb tagada avalikust sektorist tulevate toetuste/eraldiste kooskõla riigiabi reeglitega ja sätestada alus eraldiste vastuvõtmiseks väljaspool riigieelarvelist toetust. Samuti on vajalik selgelt sõnastada erasektorist laekuvate sihtotstarbeliste toetuste lubatavus, täpsustada nende kasutamise eesmärke ja sõnastada läbipaistvuse tagamise mehhanismid. Täiendava õiguselguse huvides vajab täpsustamist ka kultuuri- ja spordisündmuste ülekannetega seonduv sponsorteabe ja

⁷ Eesti Rahvusringhäälingu seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12786086>.

⁸ Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 3. juuni 2016. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2389/Area/16/language/et-EE/Default.aspx>.

⁹ Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies); Recommendation CM/Rec (2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies).

reklaami edastamise raamistik.

Euroopa Komisjoni teatis¹⁰ sätestab, et eri tegevusalade kohta tuleb pidada eraldi ettevõttesisest raamatupidamisarvestust ning selle kuluarvestuspõhimõtted peavad olema selgelt määratletud. Kuluarvestuspõhimõtted peavad selgelt määratlema ülemäärase hüvitamise vältimise ja tagasimaksmise mehhanismid. Lisaks peab määratlema ka teatisega kooskõlas olevad erandid, millistel juhtudel ja kuidas avalik-õiguslik ringhääling võib ülemääraseid hüviti kasutada.

Sõltumatu reguleerija ja ERRi juhtimisega seotud probleemistik

Komisjoni teatis¹¹ riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes ja EBU juhtimisprintsipi kohaselt on avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni sõltumatuse tagamiseks oluline ka sõltumatu meediareguleerija olemasolu, kelle ülesanne on muu hulgas teha audiovisuaalmeediateenuste osutajate üle riiklikku järelevalvet ja analüüsida nende tegevust, koostada korrapäraselt ülevaateid audiovisuaalmeediateenuse arengu ja oluliste probleemide kohta jms. Ettevalmistamisel olev Euroopa meediavabaduse määrus kohustab liikmesriike eelmainitud tegevusi laiendama kogu meediale. Praegu teeb Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) ERRi üle järelevalvet ainult meediateenuste seaduses sätestatu ulatuses. Laiemate ülesannete ja pädevustega regulaatorit seadus(ed) ette ei näe, ka puudub ringhäälingunõukogul võimekus neid laiendatud meediavaldkonna arengu analüüsides seotud funktsioone täita.

Ringhäälingunõukogu liikmete valimise põhimõtted ja kord vajavad analüüsi. Seda rõhutas ka Riigikontrolli audit:

Rahvusringhäälingu nõukogu valimise läbipaistvust ja tasakaalustatust tuleks suurendada. Rahvusringhäälingu nõukokku nimetatakse igast Riigikogu fraktsioonist üks esindaja ning neli tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjat. Kuigi see nõue peaks tagama nõukogu sõltumatuse, võib see osutada keeruliseks juhul, kui Riigikogus on üle või alla nelja fraktsiooni. Nõukogu tasakaalustatuse tagamiseks tuleks muuta seadust. Ühtlasi näitas audit, et nõukogu liikmete ametisse valimine ei ole toimunud alati viisil, mis võimaldaks avalikkusel aru saada konkreetsete kandidaatide nõukokku määra-

mise kaalutlustest. Riigikogu kultuurikomisjon ei põhjenda üldjuhul liikmekandidaatide sobivust või mitesobivust.

ERRi seaduses ettenähtud sõltumatute ekspertide ringhäälingunõukogu liikmeteks määramine on teisenenud erakondadele sobivate parteipoliitikat ellu viivate esindajate nimetamiseks. Määramise protsess pole läbipaistev, avalik diskussioon ja arutelu puudub. Seadus sätestab, et nõukogusse kuulub neli tunnustatud asjatundjat rahvusringhäälingu tegevusvaldkonnast. Aegade jooksul on nõukogusse määratud inimesi, keda on keeruline nimetada rahvusringhäälingu tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjateks. Seaduse eesmärgiks olnud Riigikogu fraktsioone esindavate poliitikute ja ekspertide tasakaal pole tagatud. 2023. a Riigikogu valimiste järel on RHNis kuus poliitikut ja neli eksperti. (Neljust eksperdist on ainult üks tõesti sõltumatu ja tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundja.)

Arvulise tasakaalu saavutamiseks võiks juhul, kui Riigikogu fraktsioone on rohkem kui neli, lisanduda vastav arv eksperte, kelle volituste tähtaeg kattub Riigikogu valimiste tähtajaga, millele on lisatud nende määramisele kulunud aeg. Ekspertide valiku depolitiseerimiseks võiks eksperdi avaliku konkursi korras valida kõrgemate riigiametnike valimise komisjon.

Turvalisuse ja riigikaitse standardid vajavad sätestamist ERRi seaduses

Viimane suurem ERRi seaduse muutmise põhjus tuleneb vajadusest tagada ERRi valmisolek toimimiseks erinevates kriisides. Kehtiv ERRi seadus ei näe ette katkematu raadio- (ja soovitatavalt ka tele-) eetri võimalikke standardeid ja regulatsiooni. Valmisoleku seaduse (VOS) eelnõu väljatöötamise käigus on tõstatatud katkematu (eelkõige raadio-)eetri võimekuse loomise küsimus. On ülimalt oluline, et kriisiolukorras, kui ei ole sidet ja elektrit, oleks ERRi kujul olemas toimiv ja usaldusväärne infoallikas. Selleks et teenus toimiks, peab olema tagatud eetri- ja saate- ning taristuvõimekus. Esimese eest vastutab ERR ja teise eest ringhäälinguvõrku omav sideettevõtja (praegu Levira).

Kokkuvõtteks

Loetletud said peamised, kuid mitte kõik ERRi seaduses kaasajastamist vajavad teemad. (Mitmed neist

¹⁰ Komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes (2009/C 257/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN).

¹¹ Komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes (2009/C 257/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN).

– näiteks põhjalikum aruandlus avalikkusele või suurem tähelepanu hariduse teemadele – ei vajagi tegelikult seaduse kaasaajastamist, vaid tegijate suhtumise muutust.) AÕMi rahastamise süsteemi ja nõukogu pädevuste temaatika on olnud üleval juba enne ERRi seaduse heaks kiitmist 2007. aastal. Aeg on näidanud,

et toonased kitsaskohad ei ole kuhugi kadunud. Siiani pole lahenduste leidmiseks olnud piisavalt poliitilist tahet. Vastne koalitsioon kirjutas ERRi seaduse muutmise valitsuse töökavasse sisse. See on juba suur samm lahenduse leidmise suunas. Loodame, et seekord jõutakse ka plaanid ellu viia.