

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Tais Vakraõm

PIIRIÜLESE AUDIOVISUAALMEEDIA TAASEDASTAMISE PIIRAMISE
ÕIGUSPÄRASED VÕIMALUSED

Magistritöö

Juhendajad

LL.M. Madis Ernits

LL.M. Varro Vooglaid

Tallinn

2017

SISUKORD

| | |
|---|----|
| SISSEJUHATUS..... | 4 |
| 1. VÄLJENDUSVABADUS, VIHKAMISELE ÕHUTAMINE JA PROPAGANDA..... | 11 |
| 1.1 Väljendusvabaduse määratlemine | 11 |
| 1.2 Väljendusvabaduse piiramise alused..... | 14 |
| 1.3 Väljendusvabadus ja meediateenused | 15 |
| 1.4 Vihkamisele õhutamise keeld..... | 16 |
| 1.5 Väljendusvabaduse piiramise juhud Eesti kohtusüsteemis | 18 |
| 1.6 Mis on propaganda ja kas see on alati keelatud?..... | 19 |
| 2. AUDIOVISUAALMEEDIA TEENUSTE DIREKTIIVI ALUSED..... | 22 |
| 2.1 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi seosed Euroopa Nõukogu piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooniga..... | 22 |
| 2.2 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivile eelnenud dokumendid | 25 |
| 2.3 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi muud alused | 27 |
| 3. MEEDIATEENUSTE PIIRAMISE VÕIMALUSED TULENEVALT AUDIOVISUAALMEEDIA TEENUSTE DIREKTIIVIST | 28 |
| 3.1 Euroopa Liidus litsentseeritud või registreeritud piiriüleste lineaarsete televisiooniteenuste taasedastamise piiramine audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi alusel | 29 |
| 3.2 Euroopa Liidus litsentseeritud või registreeritud piiriüleste tellitavate teenuste piiramine audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi alusel | 32 |
| 3.3 Piiriüleste audiovisuaalmeedia teenuste taasedastamise piiramine lähtuvalt audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artiklist 4 | 33 |
| 3.4 Jurisdiktsiooni määratlemine lähtuvalt audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artiklist 2 | 35 |
| 3.5 Liikmesriikide regulaatorasutuste arvamused audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi piiriüleste meediateenuste taasedastamise piiramise mehhanismi osas | 37 |
| 4. AUDIOVISUAALMEEDIA TEENUSTE DIREKTIIVIS ETTE NÄHTUD PIIRAMISE MEHCHANISMI EDUKA RAKENDAMISE JUHUD | 39 |
| 4.1 Euroopa Komisjoni otsus C(2015) 4609 | 39 |
| 4.2 Euroopa Komisjoni otsus C(2017) 814 | 43 |
| 4.3 Muud liikmesriikide katsed taasedastamise piiramise mehhanismi rakendamiseks | 45 |
| 4.4 Eesti regulaatorasutuse senine praktika piiriüleste meediateenustega seotud probleemide lahendamisel..... | 46 |
| 4.5 Teise liikmesriigi meediateenuse taasedastamise piiramise mehhanismi ülevõtmine meediateenuste seadusesse | 51 |
| 5. EUROOPA KOMISJONI ETTEPANEK AUDIOVISUAALTEENUSTE DIREKTIIVI MUUTMISE OSAS | 53 |
| 5.1 Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artikli 3 osas | 53 |

| | | |
|-----|---|----|
| 5.2 | Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artiklite 6 ja 12 osas | 55 |
| 5.3 | Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artikli 2 osas | 56 |
| 5.4 | Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artikli 4 osas | 57 |
| 5.5 | Eesti ametiasutuste seisukohad direktiivi uuendamise ettepaneku teksti osas | 57 |
| 5.6 | ERGA ametlik arvamus direktiivi uuendamise ettepaneku teksti osas | 60 |
| 5.7 | Autori arvamus direktiivi uuendamise ettepaneku teksti osas..... | 60 |
| 6. | VÕIMALIKUD LAHENDUSED PIIRAMISE PRAKTIKA HÕLBUSTAMISEKS | 62 |
| | KOKKUVÕTE..... | 67 |
| | SUMMARY | 72 |
| | KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU | 80 |
| 1. | Kasutatud kirjandus..... | 80 |
| 2. | Kasutatud normatiivmaterjalid ja kohtupraktika | 81 |
| 2.1 | Siseriiklikud normatiivmaterjalid..... | 81 |
| 2.2 | Rahvusvahelised normatiivmaterjalid | 81 |
| 2.3 | Siseriiklik kohtupraktika | 82 |
| 2.4 | Rahvusvaheline kohtupraktika | 82 |
| 3. | Muud kasutatud allikad | 83 |
| | KASUTATUD LÜHENDID | 86 |
| | LITSENTS..... | 87 |

SISSEJUHATUS

Audiovisuaalseid meediateenuseid saab oma olemuselt liigitada kaheks erinevaks rühmaks: televisiooniteenused ehk lineaarsed audiovisuaalmeedia teenused ja tellitavad ehk mittelineaarsed audiovisuaalmeedia teenused. Viimaseid võib väga lihtsustatult nimetada ka videolaenutuse teenusteks, kuigi nende täpne määratlemine on argielus küllaltki komplitseeritud.¹ Meediateenuste alla kuuluvad lähtuvalt meediateenuste seadusest ka raadioteenused (MeeTS §4 lg 1 p 2), kuid kuna nendes puudub visuaalne element, ei kuulu nad audiovisuaalsete meediateenuste hulka.

Meediateenuste valdkonda reguleerib täna Eestis peamiselt meediateenuste seadus, mille aluseks on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/13/EL - nn audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv ehk AVMSD. Nagu pealkirigi viitab, hõlmab AVMSD ainult audiovisuaalseid teenuseid (vt art 1 (1) a)), seega ei kuulu selle reguleerimisalasse raadioteenused - nende sisunõuded ega edastamine ja levi ei ole reguleeritud EL tasandil, v.a. tehnilised küsimused raadiosagedusspektri kasutamisel.

2013. aastal oli umbes 38% lineaarsetest televisiooniteenustest piiriülese iseloomuga ehk asutatud ühes liikmesriigis, kuid suunatud muuhulgas või ainult teise liikmesriigi turule. Aastatel 2009-2013 on selliste teenuste osakaal suurenenud tervelt 10% võrra, mis näitab selget kasvavat trendi selles valdkonnas ning on üheks tõendiks käesoleva teema aktuaalsusele. Tellitavate teenuste osas on hinnatud, et keskmiselt 31% kättesaadavatest teenustest on asutatud teises liikmesriigis. Eriti väiksemate liikmesriikide puhul on teises liikmesriigis asutatud meediateenuste osakaal eriti kõrge, olles keskmiselt 75%.² Eesti meediateenuste turul on piiriüleste teenuste osakaal veelgi suurem - kättesaadavaid televisiooniteenuseid on Eestis ligi

¹ Tehnilise Järelevalve Amet. Tellitavad teenused. - <https://www.tja.ee/tellitavad-teenused-3/>, (22.04.2017).

² European Commission. Commission Staff Working Document. Ex-post REFIT evaluation of the Audiovisual Media Services Directive 2010/13/EU. Brussels, 25.5.2016, SWD(2016) 170 final, lk 25. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ex-post-refit-evaluation-audiovisual-media-services-directive-201013eu> (22.04.2017).

360,3 nendest 22.04.2017 seisuga vaid 15 tegutseb Eestis väljastatud tegevusloa alusel.⁴ Lisaks on Eestis 3 rahvusringhäälingu telekanalit - ETV, ETV+ ja ETV2 - mis tegutsevad Eesti Rahvusringhäälingu seaduse alusel ning kellele seetõttu ei ole tegevusloa väljastamine vajalik (ERHS § 2 lg 3). Ülejäänud televisiooniteenused tegutsevad teises liikmesriigis või 5. mai 1989. aasta piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooniga ühinenud riigis või kolmandas riigis väljastatud tegevusloa või registreeringu alusel.

Registreeritud audiovisuaalmeedia teenuseid, mis vastavad tellitavate teenuste kirjeldusele, on tänase seisuga Eestis kaks: Starmani ja Telia videolaenutused.⁵ Hiljuti tehtud Euroopa Kohtu otsuse C-347/14 *New Media Online GmbH versus Bundeskommunikationssenat*⁶ valguses on Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TJA), kui Eesti meediavaldkonna regulaatorasutus, kaalunud, kas ka suuremad uudisteportaalid ja telekanalite järelevaatamisteenused peaksid olema registreeritud tellitavate teenustena. Antud teenuste puhul TJA poolt väljastatud tegevusloa ei nõuta, kuid ettevõtjad on kohustatud esitama vastava majandustegevusteate majandustegevuse registris (MeeTS § 47 lg 1).

Kogu piiriülese meedia problemaatika tuleneb sisuliselt ühest printsibist – päritoluriigi põhimõttest (*Country of Origin principle* ehk COO) – millele AVMSD viitab artiklites 2 (1) ja 3. Päritoluriigi põhimõtte kohaselt peab meediateenuse osutaja alluma vaid selle liikmesriigi seadusandlusele, kus ta on asutatud, samal ajal omades võimalust oma programmi pakkuda kõigis teistes liikmesriikides.⁷ AVMSD preambuli punkt 33 selgelt sätestab, et päritoluriigi printsip on üks olulisemaid põhimõtteid antud direktiivis ning on vajalik ühtse siseturu loomiseks, „et tagada meediateenuse osutajatele õiguskindlus, mis on vajalik baas uute ärimudelite rakendamiseks ja selliste teenuste käivitamiseks“. Kuid sellisel viisil on meediateenuse osutajal võimalik kõrvale hoida sihtriigi seaduse nõuetest, näiteks reklaamiregulatsioonist, keelenõuetest jms. Meediateenuse osutaja peab järgima vaid päritoluma seadusandlust ning sihtriiki, kus teenust taasedastatakse, ei tohi seada täiendavaid

³ MAVISE avalikust andmebaasist saab informatsiooni muuhulgas igal konkreetse meediateenuste turul kättesaadavate meediateenuste osas. <http://mavise.obs.coe.int/country?id=11> (22.04.2017).

⁴ Majandustegevuse registri andmetel. <https://mtr.mkm.ee/> (22.04.2017).

⁵ Ibid.

⁶ EKo 21.10.2015, C-347/14 *New Media Online GmbH versus Bundeskommunikationssenat*.

⁷ European Commission (viide 2), lk 24.

piiranguid tulenevalt AVMSD artiklist 3. Piiriülese meediateenuse taasedastamise piiramine on aga võimalik vaid teatud rangetel tingimustel, mis ongi antud uurimistöo huviorbiidis.

Antud probleemil on vähemalt kolm dimensiooni: kultuuriline, majanduslik ja poliitiline.⁸ Kui lühidalt iseloomustada neid dimensioone Eesti meediateenuste turu näitel, siis seisneb kultuuriline dimensioon asjaolus, et sellised piiriülesed teenused on vabad Eesti jurisdiktsiooni all tegutsevatele meediateenuste osutajatele kohustuslikest kultuuripoliitika nõuetest. AVMSD artikkel 4 (1) annab liikmesriikidele võimaluse kohaldada direktiiviga koordineeritud valdkondades oma jurisdiktsiooni alla kuuluvate meediateenuste osutajate suhtes üksikasjalikumaid või rangemaid eeskirju, tagades, et need eeskirjad oleksid kooskõlas liidu õiguse põhimõtetega. Eesti on sellist võimalust kasutanud tegevusloa väljaandmise protsessiga seotud normide puhul (MeeTS § 40 lg 3,4). Vaba juurdepääsuga televisiooniteenuse, tingimusjuurdepääsuga televisiooniteenuse ja raadioteenuse osutamise tegevusloa väljastamisele eelnevalt võib valdkonna eest vastutav minister, kelleks on praegu Kultuuriminister, selleks, et tagada teenuste mitmekesisus, kehtestada Eesti autorite teoste ja Eesti riigi rahalisel toetusel valminud audiovisuaalteoste miinimummahtu programmis, muusikasaadete, sõnasaadete, sealhulgas uudistesaadete osakaalu programmis, levipiirkonna elu kajastavate saadete mahu programmis, levipiirkonna, peamise sihtrühma ning sõnasaadete keele nõude. Määratud kõrvaltingimused on hiljem käskkirjaga väljastatava loa lahutamatuks osaks, mille tulemusena muutuvad need meediateenuse osutaja jaoks kohustuslikeks nõueteks. TJA, kes teostab Eestis antud valdkonnas riiklikku järelevalvet (MeeTS § 54), kontrollib nende nõuete täitmist ning vajadusel rakendab sunnimehhanisme.

Eestis väljastatud ja täna kehtivate meediateenuste lubade põhjal võib välja tuua Kultuuriministri poolt määratud kõrvaltingimuste tüüpilised näited, nagu nõue näidata iga kuu teatud mahus (1-5 tundi) Eesti riigi rahalisel toetusel valminud audiovisuaalteoseid, mille valmimisest pole möödunud rohkem kui 5-10 aastat, või nõue näidata õhtuse *prime time*-i ajal

⁸ Tehnilise Järelevalve Ameti side- ja meediateenuste osakonna nõuniku ning käesoleva uurimistöo autori kolleegi hr Peeter Sookruusi käsitus, esitatud muuhulgas 23.09.2016 Riias toimunud Balti riikide meediaregulaatorite ümarlaua kohtumisel tehtud ettekandes „Online Video and Video-sharing Platforms“.

teatud mahus (20-25min) lastele mõeldud saateid.⁹ Kuid nende nõuetega on koormatud vaid Eesti tegevusloa alusel tegutsevad ettevõtjad, teiste riikide poolt litsentseeritud programmid ei pea neid nõudeid lähtuvalt COO-st täitma, jättes seega panustamata Eesti kultuuripoliitika eesmärkide saavutamisse. Lisaks nõuab keeleseaduse § 18 teatud eranditega meediateenuse osutajalt võõrkeelsele tekstile vastavat eestikeelset tõlget. Ka see nõue kehtib lähtuvalt COO-st vaid Eesti luba omavatele ettevõtetele.

Kõigi täiendavate siseriiklikke nõuete täitmine nõuab meediateenuse osutajalt finantsressursse, eelkõige kõrvaltingimuste alusel nõutud Eesti päritoluga teoste õiguste omandamiseks ja autoritasudeks, kuid ka saadete tõlkimiseks ning subtiitrite paigaldamiseks. Lastesaadete näitamise kohustus õhtusel ajal võib tekitada ka näiteks saamata jäänud reklaamitulu madalamate reitingute tõttu, kuna reklaamikliendid võivad otsustada kasutada teisi, muuhulgas teises liikmesriigis litsentseeritud, televisiooniprogramme, kus õhtusel ajal näidatakse laiemale avalikkusele suunatud programme. Uuringufirma TNS Emor andmetel on selliste teisest liikmesriigist pärit telekanalite osakaal Eesti teleauditooriumis 23,3% ja reklaamiturul lausa 28%. Selline olukord on omane paljudele EL-i riikide turgudele.¹⁰ Need telekanalid tegutsevad formaalselt mõne liikmesriigi jurisdiktsiooni all, valides reeglina riigi, kus on loa taotlemine võrdlemisi lihtne ning kus ei ole siseriiklikult sätestatud ka väga rangeid nõudeid. Selliselt tekib ühe riigi meediateenuste turul ebavõrdne konkurents, mis on antud probleemi majanduslik dimensioon.

Probleemil on ka teatud poliitiline aspekt, mis on tihedat seotud riigikaitse küsimustega. Eestis kättesaadavad venekeelsed ja suures osas Venemaal toodetud sisuga teleprogrammid tegutsevad reeglina mõnes EL-i liikmesriigis väljastatud meediateenuse loa alusel, mis juriidiliselt tähendab, et tegu on EL-i meediateenusega, mille puhul kehtib päritoluriigi põhimõte ning seega ei ole üldjuhul lubatud kõnealuste televisiooniteenuste taasedastamise piiramine lähtuvalt AVMSD artiklist 3. Sellist laadi telekanaleid on korduvalt süüdistatud

⁹ Parima ülevaate meediateenuste osutajatele seatud nõuetest ja kõrvaltingimustest saab Tehnilise Järelevalve Ameti koduleheküljel olevast meediateenuste lubade tabelist. Allalaetav: <https://www.tja.ee/meediateenuste-load-2/> (22.04.2017).

¹⁰ European Regulators Group for Audiovisual Media Services. ERGA report on territorial jurisdiction in a converged environment. ERGA(2016)08, avaldatud 17.05.2017. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-territorial-jurisdiction-converged-environment> (24.04.2017), lk 31 (tabel).

„propaganda levitamises“,¹¹ eriti märgatavateks muutuvad need probleemid sõjakriiside ajal, mida on näidanud hiljutised sündmused Ukrainas ja Süürias, kuid mida märgati ka juba Pronksiöö ajal 2007. aastal.¹²

Käesolev magistritöö on kirjutatud teemal „Piiriülese audiovisuaalmeedia taasedastamise piiramise õiguspärased võimalused“. Selline teemapüstitus on tingitud eelkõige asjaolust, et täna AVMSD-s ette nähtud piiramise mehhanismi on liikmesriigid kritiseerinud kui ebaefektiivset ning Euroopa Komisjon on otsimas hetkel olukorrale võimalikke lahendusi. Oma esialgse ettepaneku on Komisjon kirja pannud AVMSD uuendamise protsessi käigus, mis ametlikult algas 25. mail 2016 uue direktiivi ettepaneku teksti väljakuulutamisega.¹³ Hetkel käib aktiivne töö direktiivi ettepaneku teksti arutelu osas, milles osalevad nii liikmesriikide valitsused, kui ka valdkonna regulaatorasutused. Loodetakse, et uus direktiiv võetakse vastu Eesti eesistumise ajal ehk 2017. aasta lõpuks. Autorile teadaolevalt on küll eelnevalt teaduslikes töödes ja artiklites käsitletud meedia väljendusvabadust kui põhiõigust, kuid ei ole uuritud, kas tänane EL-is kehtiv regulatsioon selle piiramiseks on reaalselt praktikas rakendatav ja mil määral on seda mehhanismi liikmesriigid kasutanud. Ei tahaks jätta ka saladuseks, et uurimistöö valdkond pakub selle autorile erilist huvi põhjusel, et olles ametis TJA side- ja meediateenuste osakonna peaspetsialistina, puutun igapäevaselt kokku direktiivi rakendamisega seotud probleemidega ning osalen mingil määral ka AVMSD uuendamise protsessis.

Uurimistöö põhineb hüpoteesil, et tänane audiovisuaalmeedia teenuste piiramise mehhanism ei paku liikmesriikide regulaatorasutustele piisavalt efektiivset lahendust olukordadeks, kus kiire reageerimine on hädavajalik. Käesoleva töö objektiks on teistes riikides asutatud meediateenuste osutajate väljendusvabadus, mida nad saavad realiseerida oma toimetuskontrolli kaudu, ning sihtriigi seaduslikud võimalused selle piiramiseks lähtuvalt Euroopa Liidus kehtivast regulatsioonist ja praktikast. Töö eesmärgiks on analüüsida õiguspäraseid võimalusi meediateenuste osutajate väljendusvabaduse piiramiseks Euroopa

¹¹ O. Samorodni. Propaganda hääletoru. Vali Press 2015, lk 4, *passim*.

¹² A. Sinisalu. Propaganda, Information War and the Estonian-Russian Treaty Relations: Some Aspects of International Law. - *Juridica International* 2008/XV, lk 160.

¹³ European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU. Brussels, 17.02.2017. C(2017) 814 final. Allalaetav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464618463840&uri=COM:2016:287:FIN> (24.04.2017).

Liidus, seejärel hinnates, kas kehtiv regulatsioon on piisavalt efektiivne ning andes ülevaate ka kitsaskohtade võimalikest lahendustest. Lähtuvalt töö eesmärgist on püstitatud järgnevad ülesanded:

- väljendusvabaduse kui põhiõiguse määratlemine;
- anda ülevaade AVMSD aluseks olevatest regulatsioonidest ja dokumentidest;
- võrrelda praegu kehtivat taasedastamise piiramise mehhanismi uuendatud direktiivi ettepaneku tekstiga, analüüsides, kas ja kuidas lahendavad kavandatud muudatused olemasolevaid probleeme;
- anda ülevaade AVMSD-s ette nähtud piiramise mehhanismi eduka rakendamise juhtudest, kui ühel liikmesriigil on õnnestunud õiguspäraselt piirata teisest liikmesriigist pärineva meediateenuse taasedastamist;
- analüüsida, kuidas on AVMSD piiramise mehhanism üle võetud Eestis meediateenuste seadusesse;
- anda ülevaade regulatsiooni probleemidest ning võimalikest lahendustest.

Käesolevas magistritöös kasutatakse püstitatud ülesannete lahendamiseks süsteemset ja analüütilis-võrdlevat meetodit. Peamiste allikatena on kasutatud eestikeelset õiguskirjandust, Euroopa Liidu ja Eesti normatiivdokumente ning vastavaid seletuskirju, Euroopa Komisjoni otsuseid seoses meediateenuse piiramise õiguspärasusega, õigusanalüüse, kirjavahetust Euroopa Liidu organisatsioonidega, Euroopa Liidu teiste liikmesriikide regulaatorasutustega ning Eesti meediateenuste seaduse kirjutamisega vahetult tegelenud isikutega.

Käesolev töö koosneb kuuest peatükist. Esimene peatükk annab ülevaate väljendusvabaduse seosest käesoleva uurimisküsimusega, selle sisustamisest ning piiramise õiguspärasuse alustest. Väljendusvabaduse mõistega seonduvalt vaadeldakse ka vihkamise õhutamise ja propaganda mõistete sisustamist. Teises peatükis antakse ülevaade AVMSD aluseks olevatest dokumentidest, direktiividest, konventsioonidest ning muudest põhimõtetest. Kolmandas peatükis analüüsitakse piiriüleste meediateenuste taasedastamise piiramise võimalusi lähtuvalt AVMSD sätetest, andes hinnang vastava mehhanismi efektiivsusele. Neljandas peatükis analüüsitakse üksikuid edukaid AVMSD piiramise mehhanismi rakendamise juhtumeid

liikmesriikide poolt, antakse ülevaade ka Eesti senisest kokkupuudest kõnealuse regulatsiooniga. Viiendas peatükis analüüsitakse uuendatud direktiivi ettepaneku teksti võrreldes praeguse regulatsiooniga ning lähtuvalt kolmandas peatükis käsitletud probleemidest. Kuuendas peatükis antakse ülevaade võimalikest lahendustest AVMSD piiramise mehhanismi parendamiseks. Analüüsi tulemusena esitatakse autori ettepanek meediateenuste seaduse peatselt eesseisva muutmise osas.

Autori arvates on käesolev uurimistöö abiks kõigile nendele ametnikele, kes on mingil määral seotud direktiivi uuendamise protsessiga, seda kas rahvusvahelisel areenil või siseriiklikult, sealhulgas eelseisva meediateenuste seaduse muutmise käigus, mis leiab aset peale uue AVMSD vastuvõtmist. Just praegusel hetkel on meil võimalik kaasa rääkida, milline saab olema meediateenuste regulatsioon Euroopa Liidus ja Eestis lähimatel aastatel.

Edaspidise uuringuteksti selguse mõttes olgu märkustena kirjas, et „meediateenuste“ all peab käesolevas magistritöös autor silmas ainult audiovisuaalseid teenuseid, ehk televisiooniteenuseid ja tellitavaid teenuseid selliselt, nagu tänane direktiiv neid määratleb artiklis 1. „Piiriülene“ viitab audiovisuaalsetele teenustele, mis on litsentseeritud või registreeritud ühes riigis, kuid mis tegutsevad muuhulgas või ainult teise riigi meediateenuste turul. „Piiramine“ viitab igasugustele meetmetele, mis on suunatud teenuse vaba ja piiranguteta taasedastamise takistamiseks. Käesolev töö ei peatu pikemalt alaealiste kaitse nõuete alustel ning sellega seotud mõistete tõlgendamisel, kuna autori hinnangul on see valdkond väärt arutlemist eraldi uurimistöös. Ka rahvusvahelistes töörühmades vaadeldakse alaealiste kaitse temaatikat meediateenuste piiramise küsimustest eraldi, kuigi alaealiste kaitse nõuete eiramine on üheks meediateenuse piiramise aluseks.

Magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastiku alusel: põhiõigused, sõnavabadus, ringhääling, propaganda, meediapoliitika.

Soovin tänada kõiki inimesi, kes olid abiks käesoleva magistritöö koostamisel: juhendajad Madis Ernits ja Varro Vooglaid, kolleegid Tehnilise Järelevalve Ametist, perekond ja teised lähedased, kes kõik olid abiks nõuga ja soovitudestega ning tihti ka moraalseks toeks.

1. VÄLJENDUSVABADUS, VIHKAMISELE ÕHUTAMINE JA PROPAGANDA

1.1 Väljendusvabaduse määratlemine

Meediateenuste piiramist kaaludes tuleb alati meeles pidada, et sanktsioonimehhanisme kasutades piiratakse meediateenuse osutaja ühte kõige olulisemat põhiõigust – väljendusvabadust. Selle põhiõiguse määratlemiseks on olnud väga levinud ka termin „sõnavabadus“, kuid selliselt jääb see kaitseala tähistamiseks kitsaks, sest kaitse ei hõlma ainuüksi eneseväljendust sõnas, vaid ka näiteks teatud käitumist.¹⁴ Sellise arvamusega nõustub ka M. Ernits, viidates, et „meie hiljutises õiguspraktikas on õiguskantsler ja justiitsminister asunudki kasutama just terminit „väljendusvabadus“.¹⁵

Euroopa inimõiguste konventsioon (EIÕK) sisaldab väljendusvabadust artiklis 10, selle kaitse on ette nähtud ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 19 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 11. Eesti Põhiseaduses leiame selle §-st 45:

„Igaühel 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. [...] Tsensuuri ei ole“.

Väljendusvabadus on üks kesksemaid vabadusõigusi ning selle sisustamiseks on oluline PS preambulis sätestatud põhimõte, et Eesti riik on „rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele“, seega siis laias mõistes ka väljendusvabadusele kui üldise vabadusõiguse ühele alaliigile. Väljendusvabadus on ka vahetult seotud PS §-s 1 sätestatud demokraatia põhimõttega, olles viimase lahutamatuks osaks.¹⁶ Demokraatia põhimõte on Eesti ning ka teiste EL liikmesriikide ühiskonnakorralduse aluspõhimõte. Väljendusvabadus seondub vahetult veel ka PS §-s 10

¹⁴ R.Maruste. PõhiSK § 45, p 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

¹⁵ M. Ernits. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. - Juridica 2007/I, lk 16, 2.komm.

¹⁶ R.Maruste (viide 14), p 4.

nimetatud inimväärikuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetega ning mitmete teiste põhiseaduslike õiguste ja vabadustega, nagu loomevabadus (§ 38), süümevabadus (§ 40), ühinemisvabadus (§ 48) jt.¹⁷

Väljendusvabaduse eesmärk on kaitsta vaimset vabadust, mõtete väljendust, olles üheks põhiõiguseks. Kaitseala seisukohalt ei ole tähtsust, kui mõtteavaldus tundub olema väär või väärtusetu. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) ei tee vahet õigel ega valel arvamusel, küll aga teeb kohtupraktika vahet faktidel ja väärtushinnangutel. Kohtuasjas 13778/88 *Thorgeir Thorgeirson v. Island*¹⁸ rõhutas kohus, et konventsiooni kaitse laieneb teabele, mis on objektiivselt tõene, aga ka väärtushinnangutel põhinevale eneseväljendusele, mis objektiivselt tõene ei pruugi olla. Väärrib äramainimist ka see, et väärtusotsustuste aluseks peab olema teatav üldine objektiivne, faktiline baas, mille põhjal aga võivad eri inimesed teha erinevaid järeldusi ehk väärtusotsustusi. Seega väärtusotsustus ei või olla puhtalt spekulatiivne väljamõeldis. Lisaks peab arvamuse või hinnangu väljaütleva lähtuma heast tahtest ja üldisest huvist ning hinnangu vorm ei tohiks kalduda vulgaarsusesse, teadlikku solvamisse ega inimväärikuse alandamise.¹⁹ Samas tuleb ära märkida Euroopa Kohtu suhtumine teatud aspektidesse, näiteks natside ideoloogia edendamist ja holokausti eitamist on peetud vaenu õhutamiseks ning seega EIÕK artikli 10 kaitse alt väljas olevana, isegi kui see soodustab teatud diskussiooni.²⁰ „Kahtluse korral tuleb alati lähtuda sellest, et väljendusvabaduse kaitseala on riivatud. Põhimõte on lihtne: *prima facie* on hõlmatud vabadus öelda ja kirjutada, mida iganes.“²¹ Juba 1976. aastal kuulsas kaasuses *Handyside vs the United Kingdom* märkis EIK, et väljendusvabadus ei hõlma ainult sellist „informatsiooni“ või „ideid“, mida võetakse vastu soosivalt ning tunnetatakse kui mittesolvavat ja erapooletut, vaid samuti selliseid, mis on solvavad, šokeerivad või häirivad riigi või mõne ühiskonna osa jaoks. Sellised on pluralismi, tolerantsuse ja avatuse nõuded, ilma milleta ei ole olemas „demokraatlikku ühiskonda“. EIK märkis muuhulgas, et väljendusvabadus on üks „demokraatliku ühiskonna“ baasväärtuseid, üks peamine eeldus selle progressiks ning iga inimese arenguks.²² Loomulikult ei saa ükski vabadus olla absoluutne. Eesti Riigikohus on öelnud, et „sõnavabaduse, sealhulgas ajakirjandusliku

¹⁷ Ibid.

¹⁸ EIKo 25.06.1992, 13778/88 *Thorgeir Thorgeirson v. Island*.

¹⁹ EIKo 14.12.2006, 5433/02, *Shabanov ja Tren v. Venemaa*.

²⁰ EIKo 12.05.1988, 12194/86 *Kühnen v. Saksamaa*; EIKo 23.09.1998, 24662/94 *Lehideux and Isorni v. Prantsusmaa*.

²¹ M. Ernits (viide 15), lk 18.

²² EIKo 07.12.1976, 5493/72 *Handyside vs Ühendkuningriik*.

sõnavabaduse, kasutamisel peab PS § 19 lg-st 2 tulenevalt austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust“.²³ Sõnavabaduse kasutamisele seab Eesti Põhiseaduses piirid ka § 17, sätestades põhiõigusena, et kellegi au ega head nime ei tohi teotada.²⁴

Väljendusvabadusel on põhiseaduse põhiõiguste süsteemis eriline tähendus. Vaba, avaliku võimu poolt mõjutamata ning ilma tsensuurita ajakirjandus on vabadusele rajatud riigi paratamatu eeltingimus. Vaba ajakirjandus on meedium, mille kaudu ammutab kõrgeima riigivõimu kandja põhilise osa poliitiliste otsuste tegemiseks vajalikust teabest. Selle erakordse positsiooni tõttu on ajakirjandust piltlikult nimetatud ka demokraatliku põhiseadusriigi neljandaks võimuks, olles samal ajal vastukaaluks institutsionaliseeritud avalikule võimule. Eesti Põhiseaduses tuleneb ajakirjandusvabadus §-de 44 ja 45 koosmõjust. Ajakirjandus on üldsusele suunatud arvamuste ja muu informatsiooni – PS § 45 lg 1 esimese lause tähenduses – levitamine ükskõik millisel viisil. Üldsusele on levitamine suunatud siis, kui adressaatide ring on individuaalselt määramata. Niimoodi laialt defineeritud ajakirjandusvabaduse alla kuuluvad ka meediateenused.²⁵

„Ilma täiemahulise väljendusvabaduseta on teiste õiguste ja vabaduste vaba toimimine piiratud ning üksikisikul on raske vastu seista võimu omavolile või kuritarvitustele ning põhistatud valikute tegemiseks eraelus. Ilma kohase väljendusvabaduseta on avaliku võimu ja selle kandjate hoidmine moraali ja seaduste raames raske, kui mitte võimatu. Väljendusvabadus ei ole oluline ja möödapääsmatu mitte ainult võimu ohjamisel, vaid ka ühiskonnas aset leidva mõistmiseks, ühiskondlike kokkulepete ja ühiskonnale kõige enam sobivate lahenduste leidmiseks ning seeläbi igäühe ja kõigi üldiseks vabaks arenguks ja probleemide lahendamiseks. Väljendusvabaduse sellise fundamentaalse tähenduse tõttu võib väita, et õiguste ja vabaduste konflikti korral domineerib väljendusvabadus ehk teda tuleb üldjuhul püüda eelistada.“²⁶

²³ RKTKo 3-2-1-138-02.

²⁴ RKEKo 3-2-1-99-97.

²⁵ M. Ernits. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. - Juridica 2007/III, lk 171.

²⁶ R. Maruste (viide 14), p 5.

1.2 Väljendusvabaduse piiramise alused

Ksenia Žurakovskaja-Aru toob välja kolm põhilist argumenti, millega liberaalid väljendusele kehtestatavoid piiranguid vaidlustavad:

- vaba sõna on tõe väljaselgitamise ainulaadne vahend;
- vaba sõna on isiksuse kasvu ja arengu initsiaator;
- vaba sõna on õigete poliitiliste valikute tagatis.²⁷

EIÕK artikli 10 lõikes 2 on väljendusvabaduse piirangu alustena märgitud riigi julgeolek, territoriaalse terviklikkuse ja ühiskondliku turvalisuse huvid, korratuste ja kuritegude ärahoidmine, tervise, kõlbluse, kaasinimeste reputatsiooni ja õiguste kaitse, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimine ning õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamine. Väljendusvabadusse sekkumise seaduslikkuse üle otsustamisel nõutakse nelja tingimuse täitmist :

- siseriiklik õigus lubab sekkuda;
- asjassepuutuv õigus on inimestele kättesaadav;
- õigus peab olema piisavalt selge, et võimaldada inimestel mõistlikult ette näha oma tegevuse tagajärgi;
- õigus peab sisaldama adekvaatseid garantiisid kaitseks väljendusvabadusse omavolilise sekkumise eest.²⁸

Et sekkumine oleks õigustatud, peab sekkumiseks olema lisaks tungiv sotsiaalne vajadus, mille tuvastamisel peab arvesse võtma asja tehiosid ja üldist olustikku asjaomasel maal antud ajal.²⁹ Iga sekkumine väljendusvabadusse peab olema proportsionaalne taotletava seadusliku

²⁷ K. Žurakovskaja-Aru. Liberaalsete väljendusvabaduse kontseptsioonide juriidiline teostamine. - *Juridica* 2007/VIII, lk 554.

²⁸ EIKo 24.04.1990, 11801/85, *Kruslin v. Prantsusmaa*.

²⁹ EIKo 26.11.1991, 13585/88, *Observer and Guardian v. Suurbritannia*.

eesmärgiga, kus toimub individuaalsete ja üldiste huvide kaalumise ning õiglase tasakaalu leidmine sõltuvalt asjaoludest, konfliktist ning sekkumise iseloomust.³⁰

Ka Eesti Vabariigi Põhiseadus § 45 näeb ette, et väljendusvabadust võib piirata ainult seaduse alusel. Selline tingimus pakub väljendusvabadusele kõrgel tasemel kaitset, mis vähendab omakorda „libedale teele sattumise ohtu“.³¹

1.3 Väljendusvabadus ja meediateenused

Väljendusvabaduse piiramine meediateenustes ei saagi olla lihtsasti teostatav, vastasel juhul võib tekkida oht, et liikmesriigid hakkavad sellist mehhanismi ära kasutama, kõrvaldades programmid, mis on näiteks valitsust kritiseerivad või mõnel teisel põhjusel „ebamugavad“. Selliselt satub löögi alla demokraatliku ühiskonna üks peamisi põhimõtteid. EIK on korduvalt avaldanud arvamust, et valitsus peab tunnistama oma tegevuse kriitikat ning kaaskodanikud peavad olema konflikti eri seisukohtadest infomeeritud.³² EIK on ka märkinud, et „ei tohi unustada pressi kesksel osal õigusriigis [...] Pressivabadus annab avalikkusele ühe parima võimaluse avaldada ja kujundada arvamust oma poliitiliste liidrite ideede ja hoiakute kohta. Eriti annab see aga poliitikutele võimaluse peegeldada avalikku arvamust ja reageerida sellele, seega annab ta igäihele võimaluse osaleda poliitilises debatis, mis ongi demokraatliku ühiskonna sügavaks olemuseks“.³³ Ka M. Ernits märgib, et „vaenu õhutamise või ka avaliku korra raske rikkumise sanktsioneerimisel tuleb silmas pidada, et see ei saavutaks tsensuuriga võrreldavat mõju“, märkides seejärel, et „tsensuuri ei ole siis, kui kõik põhiõiguse adressaadid peavad kinni kõigist väljendusvabaduse riivamise formaalsetest ja materiaalsetest eeldustest. Riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, kusjuures materiaalselt peab riive olema proportsionaalne, s.t sobiv, vajalik (kitsamas tähenduses) ja mõõdukas.“³⁴ Tsensuuri taunib ka 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 19 ning

³⁰ K. Žurakovskaja-Aru (viide 27), lk 557.

³¹ Ibid, lk 556.

³² EIKo 16.03.2000, 23144/93 *Özgür Gündem v. Türki*.

³³ EIKo 23.04.1992, 11798/85 *Castells vs. Hispaania*.

³⁴ M. Ernits (viide 15), lk 23.

konventsiooniosaliste poolt ratifitseeritud 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 19.

Ka R. Alexy peab ringhäälingu, eelkõige televisiooni, vabadust erakordselt tähtsaks ning märgib, et „PS § 45 lg 1 lause 1 ei väljenda ringhäälingu ja televisiooni vaba korralduse hädavajalikkust piisavalt“ ning soovib täiendada kõnealust sätet järgmise lausega: „Ringhäälingu ja televisiooni vabadus tagatakse seadusega“.³⁵

1.4 Vihkamisele õhutamise keeld

AVMSD näeb täna ette meediateenuste piiramise võimalust kahel alusel – alaealiste kaitse nõuete rikkumine ja vihkamisele õhutamine (artikli 3 viide artiklitele 6 ja 27). Vihkamisele õhutamise keelu leiame ka Eesti Põhiseadusest (§ 12 lg 2):

„Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel“.

Rangelt võttes on need sätted adresseeritud küll pigem seadusandjale, kohustades kehtestama keelunormid, mis sellise õhutamise keelavad, ning karistusõiguse normid, mis võimaldavad keelunormide rikkumise eest karistada.³⁶

Vaenu õhutamise keeld on sätestatud ka karistusseadustikus, kus § 151 näeb ette karistuse „tegevuse eest, millega avalikult on kutsutud üles vihkamisele, vägivaldale või diskrimineerimisele seoses rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundiga, kui sellega

³⁵ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica eriväljaanne 2001. Lisa p 7.

³⁶ M. Ernits. PõhiSK § 12, p 4. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale“. Riigikohtu kriminaalkolleegium on asjas 3-1-1-117-05 andnud ka juhised selle koosseisu tõlgendamiseks:

„Karistusseadustiku § 151 paikneb KarS-i 10. peatüki 1. jaos «Süüteod võrdõiguslikkuse vastu». Võrdsusõiguse rikkumine eeldab seda, et rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundi alusel eristatavate gruppide puhul ühe grupi («meie») liige eitab teise gruppi («nemad») kuuluvate isikute võrdväarsust esimese grupi liikmetega. KarS § 151 koosseisu puhul seisneb koosseisupärane tegu mitte üksnes teise gruppi kuuluvate isikute võrdväarsuse eitamises, vaid ka teiste isikute sellele üleskutsumises.

Eelnevast tuleneb kaks järeldust. Esiteks – kuna koosseisupärane tegu seisneb avalikus üleskutsumises – peab edastatav sõnum olema selline, millega mitte lihtsalt ei väljendata oma vaenulikku meelestatust mingi KarS §-s 151 nimetatud grupi vastu, vaid mis võiks kutsuda vihkamist või vägivalda esile ka teistes isikutes, tuua kaasa mingi sotsiaalse grupi vastu suunatud vihkamise või vägivalda levimist. Teiseks, lähtudes asjaolust, et teo ohtlikkus seisneb just sotsiaalse vaenu levimise võimaluses, saab KarS § 151 koosseisule vastavast üleskutsest rääkida ainult juhul, kui see võiks leida ühiskonnas vastuvõttu. Seega tuleb lisaks sellele, millist gruppi vihkama või koguni selle suhtes vägivalda tarvitama üles kutsutakse, vaadelda ka eristamissuhte teist, n.ö «meie» poolt. See tähendab, et üleskutse vastab KarS § 151 koosseisule ainult juhul, kui grupp, kellele üleskutse võiks mõjuda, on tõsiselt võetav nii oma arvukuselt kui ka sisuliste tunnuste poolest.

Seejuures tuleb vaadelda mitte ainult konkreetset märki (sõna, fraasi, lauset, žesti, kujutist), millele üleskutsuv iseloom omistatakse, vaid ka konteksti, milles see on esitatud, ning tähendusvarjundit.“³⁷

³⁷ RKKKo 3-1-1-117-05, p 20.

Tundub, justkui saaks kõnealuse KarS-i sätte alusel vajadusel vastutusele võtta ka meediateenuse osutajaid, kuid tuleme taas tagasi päritoluriigi printsiibi juurde. Kui meediateenuse osutajale on tegevusluba programmi edastamiseks väljastatud mõnes muus liikmesriigis, siis ei allu see programm Eesti jurisdiktsioonile ning ainus võimalus selle meediateenuse osutaja väljendusvabaduse piiramiseks on kasutada vastavat mehhanismi, mis on ette nähtud AVMSD-s ning üle võetud MeeTS §§-des 51-52. Seega on täna KarS-i konstruktsiooni kasutamine võimalik vaid nende väheste audiovisuaalmeedia teenuste osutajate suhtes, kellele on tegevusload väljastanud TJA või kes tegutsevad Eesti Rahvusringhäälingu seaduse alusel.

Euroopa Kohus on tõlgendanud mõisteid „õhutama“ ja „vaenulikkus“ asjas C-245/10 *Roj TV*. „Õhutama“ tähendab kohtu hinnangul tegevust, mille eesmärk on tagada teatud käitumist; „vaenulikkus“ on viha tundmine või mittetunnustamine teatud inimeste grupi suhtes. Kohus leidis antud asjas, et AVMSD eesmärk on hoida ära mis tahes ideoloogia, mis on lugupidamatu inimlike väärtuste suhtes, sealhulgas algatused, mis ülistavad terroriaktide kaudu kindlaks määratud inimkogukonna suhtes toimuvat vägivalda. Kohtu hinnangul oli antud juhul esitatud asjaolude põhjal rahvastevahelise üksteisemõistmise kahjustamine samuti hõlmatud mõistega „vihkamisele õhutamine“.³⁸

1.5 Väljendusvabaduse piiramise juhud Eesti kohtusüsteemis

Eesti kohtud on mitmel korral pidanud väljendusvabaduse piiramist õigustatuks vaenu õhutamise sätete alusel. M. Ernits viitab näiteks väljaandele Kolovrat, mis on Eesti Vabariigis ebaseaduslikult tegutsenud Vene Rahvusliku Ühtsuse Eesti regionaalse organisatsiooni venekeelne infoleht, mida valmistati 2000. aastal ning püüti valmistada ka 2001. aastal. Artiklis kirjeldati eestlaste puhul Eesti taasiseseisvumise järel väidetavalt ilmnunud ja üksnes loomalikuga võrreldavat viha kõige venepärase, sealhulgas vene kultuuri ja religiooni vastu. Väideti, et Eesti meedia valavat siin elavaid venelasi iga päev üle vale ja varjamatu vihkamisega. Selle väljaande artiklite autorid ja levitaja mõisteti süüdi KrK § 72 lg 1 alusel ning karistati rahatrahvi ja üheaastase vabadusekaotusega.³⁹ Isikut on süüdi mõistetud ka

³⁸ EKo 22.09.2011, C-245/10 *Roj TV*, p 42-44.

³⁹ M. Ernits (viide 15), lk 22.

näiteks KarS § 151 lg 2 p 1 alusel selle eest, et ta saatis Starmani kanalile TV-chat sõnumeid, mille sisu oli näiteks selline: „Pekske eestlasi neid NATO jobusid“, „eestlased on fašistid keda on vaja tappa...“, „eestlased on vastikud NATO pugejad keda tuleb peksa anda“, „Smert NATO sabarakkudele 80 prossa eestlastes“.⁴⁰ Vaenu õhutamiseks on peetud ka seinale haakristi, sõna „*White Power*“ või nende lühendi „*W.P.*“ (skinhead-ide liikumise hüüdlause), „88“ (numbrikombinatsiooni, mida neonatsid kasutavad elektronkirjades tervitusena), „*Juden tod toten kopf*“, „*Juden raus! Troll*“, „*Panzer Division SS*“, „*Skinheads wake up! 88*“ ning tähekombinatsiooni „SS“ ja haakristiga varustatud kotka maalimist.⁴¹ Väärteona karistati Delfi portaalis avaldatud kommentaari „Juudid ahju“ eest.⁴²

Seega leiame ka Eesti kohtute otsustest tõlgendusi, mida käsitletakse vaenu õhutamisenä ja millistel juhtudel võib väljendusvabaduse piiramine olla põhjendatud. Nendest alustest võib tulevikus leida tuge ka meediateenuste taasedastamise piiramise üle otsustades.

1.6 Mis on propaganda ja kas see on alati keelatud?

Uurimistöös sissejuhatuses tõi autor välja, et poliitilisest aspektist seisneb piiriüleste televisiooniprogrammide puhul suurim murekoht selles, et neid süüdistatakse „propaganda levitamises“, kuid esiteks on propaganda täpne määratlemine keeruline ning teiseks ei ole igasugune propaganda ka keelatud.

Mõistet „propaganda“ kasutati esmakordselt 17. sajandi alguses, kui 1622. aastal Paavst Gregorius XV asutas organisatsiooni *Sacre Congregatio De Propaganda Fide* Rooma-katoliiklastest misjonäride jaoks.⁴³ *Encyclopædia Britannica* defineerib propagandat

⁴⁰ TlnLKo 05.01.2005, 1-2242/04. Vt M.Ernits (viide 15), lk 22-23.

⁴¹ NarvaLKo 17.06.2003, 1-291/03. Vt M.Ernits (viide 15), lk 22-23.

⁴² Postimees online. Kohus tunnistas väljendi „juudid ahju“ vaenuõhutamiseks. Viide Tallinna Linnakohtu 5.08.2015 otsusele. <http://www.postimees.ee/1490657/kohus-tunnistas-valjendi-juudid-ahju-vaenuohutavaks> (23.04.2017)

⁴³ L. J. Martin. *International Propaganda. Its Legal and Diplomatic Control*. Gloucester: Peter Smith 1969, p 5.

järgnevalt: „informatsiooni levitamine – faktid, argumendid, kuulujutud, pool-tõde või vale – eesmärgiga mõjutada avalikku arvamust“.⁴⁴

Ilona Lange-Ionatamišvili jagab oma artiklis propaganda kolme rühma – valge, hall ja must propaganda. Valge propaganda viitab selgelt selle autorile ning esitleb reeglina tõest, kuigi võib olla ühepoolset informatsiooni, jättes välja kõik, mis ei toeta propaganda eesmärki. Halli propaganda puhul võib väidete autor olla teada, kuid mitte alati. Esimesel juhul välditakse hinnangu andmist selle kohta, kui tõene ja usaldusväärne on edastatav informatsioon. Teisel juhul on reeglina võimalik järeldada, kes on sellise propaganda autor lähtuvalt sõnumi eesmärgist. Musta propaganda puhul ei vasta viide autorile tihti tõele ning sellel on tavaliselt kedagi või midagi õnnestav eesmärk. Viidatakse falsifitseeritud dokumentidele, kuulujuttudele, kasutatakse kohatut huumorit ja stiili „keegi-ütles-meile-midagi“. Selline propaganda hakkab elama sotsiaalmeedias oma elu, isegi kui õnnestub kinnitada, et info on väär. Tihti tehakse lugusid teemal, mis lähevad inimestele rohkem korda - lapsed, loomad, religioon, kombed, moraal jms.⁴⁵

Propagandal on lisaks eelpool mainitule palju erinevaid definitsioone. Kui seda mõista kui eksitavat või ühekülgselt informatsiooni, mida edastatakse poliitilistel eesmärkidel, siis ei ole see veel iseenesest keelatud. Juhul, kui tegemist on aga sõjapropagandaga, vihakõnega või diskrimineeriva kõnega kindla ühiskonna isikute grupi või isegi kogu rahvastiku vastu, siis on tegu selgelt EL-i seadusraamistiku rikkumisega.⁴⁶ AVMSD alusel ongi propaganda muudel juhtudel lubatud ning seda käsitletakse pigem vaadete pluralismina ning teistsuguse tõlgendusena, mis on demokraatlikus ühiskonnas igati lubatud – seni, kuni pole üle mindud piirist, kus saab rääkida otsesest vaenu õhutamisest. Alles sellisel juhul tekib võimalus kasutada direktiivis ette nähtud piiramise mehhanismi. Väljendusvabaduse üldised kaitsepõhimõtted küll välistavad väljendusvabadusele omase kaitse laienemist sellistele väidetele, mis ei ole

⁴⁴ B.L. Smith. Encyclopædia Britannica online, <https://www.britannica.com/topic/propaganda> (23.04.2017) Propaganda sv.

⁴⁵ I. Lange-Ionatamišvili. Increasing the Resistance of Democratic States to Hostile Foreign Propaganda. What is the Right Recipe? – Foundation for European Progressive Studies (koost). Resisting Foreign State Propaganda in the New Information Environment: the Case of the EU, Russia, and the Eastern Partnership Countries. *Sine loco, sine anno*, lk 56-57. Kättesaadav ka võrgus: <http://www.feps-europe.eu/assets/6f81fdf6-716d-41e3-b834-91ed7cdff02d/propoganda-colourpdf.pdf> (23.04.2017)

⁴⁶ A. Mellakauls. The Audiovisual Media Services Directive and Propaganda. *Ibid*, lk 74.

objektiivselt ja faktiliselt tõesed, kuid praktikas on reeglina selle tõendamine väga raske ning kahtluse korral tuleb lähtuda sellest, et kaitseala on riivatud.

2. AUDIOVISUAALMEEDIA TEENUSTE DIREKTIIVI ALUSED

2.1 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi seosed Euroopa Nõukogu piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooniga

AVMSD artikkel 1 punkt 1, n, ii määratleb muuhulgas „Euroopa päritolu teose“ kui Euroopa Nõukogu piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni (*European Convention on Transfrontier Television* ehk ECTT) osalisteks olevatest kolmandatest Euroopa riikidest pärineva teose, mis vastavad sama artikli lõike 3 tingimustele. Meediateenuste seaduses on vastav säte üle võetud §-s 11, MeeTS mainib lisaks ECTT-d ka §-s 2, määratledes meediateenuse osutajaid, kellele kohaldub antud seadus, ning §-s 12, määratledes Euroopa sõltumatu tootja mõistet, lisaks ka mujal (§§ 31, 49, 51, 53).

Konventsiooni osalised on EL-i 21 liikmesriiki, teiste seas ka Eesti, lisaks 13 EL-i mittekuuluvat riiki, sealhulgas Ukraina, Serbia, Norra, Moldova, Montenegro, Türgi, Bosnia ja Hertsegoviina, EJV Makedoonia jt.⁴⁷ ECTT eesmärk on „hõlbustada osalisriikide vahelist televisiooniprogrammide piiriülest edastamist ja taasedastamist“ (artikkel 1). Täna võiks tema peamine eesmärk pigem olla instrumendiks, mis aitaks EL-i mittekuuluvate riikide regulatsiooni antud valdkonnas siiski teatud määral EL õigusruumiga ühtlustada. Lähiajal võib selline vajadus tekkida ka Ühendkuningriigi lahkumise korral EL-ist. Pole välistatud, et ECTT, mille osaline on ka Suurbritannia, on seejärel ainuke instrument, mille kaudu võiks kohaldada Euroopa audiovisuaalpoliitika nõuete raamistikku ka Ühendkuningriigi päritolu meediateenustele ning lubada UK-s toodetud audiovisuaalteoseid arvata Euroopa tööde hulka.⁴⁸

Samas on teada, et Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on peatanud igasuguse konventsiooniga seotud töö ning konventsiooni alaline komitee ei tegutse juba samuti aastaid. ECTT ja AVMSD olid aastaid paralleeldokumentideks, mida ajakohastati samas tempos, kuid

⁴⁷ Allkirjade ja ratifitseerimiste tabel kättesaadav: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/132/signatures?p_auth=QMpqEsaa (23.04.2017).

⁴⁸ TJA 01.07.16 kiri Kultuuriministeeriumile nr 24-1/15-1173-004 „Arvamus Euroopa Komisjoni ettepaneku kohta EL audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi muutmiseks“. Allalaetav: <https://adr.mkm.ee/?id=3FE088D19C9FB8C5C2257FE0003B8EFE> (23.04.2017).

täna reguleerivad ECTT ja AVMSD mitmed sätted Euroopa audiovisuaalteenuste valdkonda erinevalt, näiteks on suured erinevused alaealiste kaitse (art 7 lg 2) ja äriteadete sätetes (III ptk), ka meedia piiramise võimalused (art 24) ja kultuurieesmärgid (art 10) on ECTT-s reguleeritud teisiti.

Ükski osalisriik ei ole konventsiooni denonsseerinud, kuid siiski on sellises olukorras küsitav AVMSD-s sisalduv viide ECTT-le, kuna see tekitab ebaselgust. Tellitavatele teenustele on AVMSD-ga ette nähtud nõue „edendada asjakohaste meetmetega Euroopa päritolu teoste tootmist ja kättesaadavust, kui see on teostatav“ (art 13). Lineaarteenused peavad reserveerima Euroopa päritolu teoste suurema osa oma saateajast, välja arvatud uudiste, spordisündmuste, ajaviitemängude, reklaami, teleteksti ning otsepakkumiste edastamiseks määratud aeg (art 16). Täna olukorras ei ole meediateenuste osutajatele üheselt selge, kas eetrisse planeeritav saade on arvestatav Euroopa päritolu teosena või mitte, kuna selle määramine on seotud konventsiooniga, mis oma sisult ei ole enam täna asjakohane. Ka Eesti meediatuule tuuakse viimastel aastatel aina rohkem näiteks Türgi ja Ukraina päritolu saateid, seega on küsimus meil ka siseriiklikult vägagi aktuaalne. Õiguskindlus puudub ka liikmesriikide regulaatorasutustel järelevalve teostamisel. Lisaks tekitab see paradoksaalse olukorra, kus Euroopa kolmandate riikide audiovisuaalteenuste valdkond püsib ECTT raamides, olles seega olulistes valdkondades AVMSD-ga vastuolus.

Tasub ära märkimist, et ECTT käsitleb vaid televisiooniringhäälingut, jättes üldse välja tellitavad audiovisuaalmeedia teenused. Seega on Euroopa teose mõiste defineeritav erinevalt lineaarsete ja tellitavate teenuste puhul, mis suurendab veelgi õiguslikku ebaselgust. On arusaadav soov arvata Euroopa päritolu teoste hulka ka EL-i mittekuuluvate, kuid EL-ga tihedas koostöös olevate kolmandate riikide audiovisuaaltoodangut, kuid selleks võiks autori hinnangul kasutada ka muid lahendusi, näiteks viidata riikidevahelistele kehtivatele koostöölepingutele audiovisuaalvaldkonnas või nimetada kõik vastavad riigid *expressis verbis*. Kolmas võimalus oleks ECTT ajakohastamine ning selle täielik ühtlustamine AVMSD õigusraamistikuga, mis näib olevat vajalik selles valguses, et ka uuendamisel oleva AVMSD Euroopa Komisjoni poolt välja pakutud ettepanekus säilib viide ECTT-le.

ECTT-l on aga üks oluline nüanss, mis võiks potentsiaalselt lahendada paljud probleemid seoses piiriüleste meediateenustega – nimelt on konventsioonis defineeritud mõisted „edastamine“ ja „taasedastamine“ (*transmission, retransmission*) järgnevalt (art 2, p-d a, b):

- edastamine: televisiooniprogrammi esimene saatmine maapealse saatja, kaabli või mis tahes liiki satelliidi kaudu kodeeritud või kodeerimata kujul üldsusele vastuvõtmiseks. Mõiste ei sisalda üksikisiku nõudel osutatavaid kommunikatsiooniteenuseid;
- taasedastamine: televisiooniprogrammi või selle olulise osa täielikul ja muutmata kujul vastuvõtmine ja samaaegne vaatajaskonnale edastamine mis tahes tehniliste vahendite abil. Neid programme edastavad ringhäälinguorganisatsioonid.

AVMSD-s täna vastavad definitsioonid puuduvad, kuid piiriüleste meediateenuste puhul on kõige levinum skeem selline, kus vahetatakse välja reklaamiplokid ning uudistesaadet spetsiaalselt sihtriigi jaoks toodetud äriteadega ja uudistega, jättes muu sisu alles.⁴⁹ Kuna tänasel päeval lähtub nii Euroopa Komisjon, kui ka regulaatorasutused AVMSD-st, kus edastamise ja taasedastamise definitsioonid puuduvad, siis ei ole praktikas siiani keegi tõstatanud küsimust, kas selliste sisult erinevate programmide tegutsemine erinevates liikmesriikides ühe tegevusloa alusel on regulatsiooniga kooskõlas. Kas televisiooniprogrammi „oluline osa“ hõlmab ka uudistesaaiteid ja äriteateid? Käesoleva uurimistöö autor pooldab seda seisukohta järgnevatel põhjustel. Uudised on juba oma olemuselt iga audiovisuaalse meediateenuse oluliseks osaks, kuna meediateenuse põhiline otstarve on „pakkuda üldsusele teavitamise, meelelahutuse või harimise eesmärgil saateid“ (art 1 a) i)); MeeTS näeb muuhulgas ette ka nõude meediateenuste osutajatele näidata teatud mahus uudistesaaiteid (MeeTS § 8 lg 1). Äriteated aga moodustavad ajaliselt ca 10-20% kogu programmist,⁵⁰ moodustades seega vähemalt mahu poolest programmi olulise osa. Kui sellise tõlgendusega nõustuda, siis tähendaks see põhimõtteliselt seda, et äriteateid ja/või uudistesaaiteid muutes peab meediateenuse osutaja taotlema ka uut tegevusluba, eelduslikult riigis, millele on programm suunatud. Loomulikult tuleks ka arvestada, et see tõstaks märkimisväärselt väljastatavate

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Käesoleva uurimistöö autori hinnanguline arvamus keskmise reklaamimahu osas televisiooniteenustes lähtuvalt TJA ametnikuna läbi viidud järelevalvemenetlustest.

litsentside kogumahtu ning seeläbi ka regulaatorasutuste halduskoormust, kuid sellise tõlgenduse kohaselt oleks edastatav programm allutatud sihtriigi regulatsioonile ning puuduks vajadus kasutada AVMSD piiramise mehhanisme, vaid liikmesriik saaks lähtuda oma siseregulatsioonist. See tagaks ka parema ülevaate teenustest, mis on igas konkreetsetes liikmesriigis kättesaadavad. Igal juhul oleks õiguskindluse eesmärgil vajalik selliste oluliste mõistete nagu „edastamine“ ja „taasedastamine“ määratlused sisse viia ka AVMSD-sse, seejuures tagades, et definitsioon oleks selge ja üheselt arusaadav.

2.2 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivile eelnenud dokumendid⁵¹

Eeldused ühtse meediateenuste regulatsiooniks Euroopas tekkisid juba tehnoloogilise revolutsiooni ajal 1980-ndatel. Televisiooni ja raadioteenuste edastamise tehnikate kiire arengu tõttu, eriti satelliitedastamise osas, tekkis Lääne-Euroopas üha rohkem televisiooni ja raadioprogramme. Kuna edastamise signaal ei lõpe kunagi täpselt riigipiiril, ja seaduslik raamistik oli igal pool erinev, tekkis vajadus kokku leppida teatud miinimumstandardites, mis kehtiksid kõigis liikmesriikides. 1984. aastal esitles Komisjon dokumenti „*Green Paper on the Establishment of a Common Market in Broadcasting, especially by Satellit and Cable*“⁵² ning 1987. aastal dokumenti „*Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment*“.⁵³ Need „Rohelised Paberid“ panid aluse avatud informatsiooni ning ühtse turu tekkimisele kõnealuses sektoris, tehes ettepaneku liberaliseerida rahvuslikud telekommunikatsiooni sektorid ning taganeda rahvuslikest piiridest meedia valdkonnas. Selle tagamiseks pidid riigid kokku leppima ühtsetes standardites ning stimuleerima uusi teenuseid. 1984. aasta „Roheline Paber“ analüüsis ringhäälingut Euroopas,

⁵¹ European Commission. Audiovisual and Media Policies. Regulatory Framework – AVMS Directive – History.

http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/reg/history/historytvwf/index_en.htm (23.04.2017).

⁵² Commission of the European Communities. Green Paper on the Establishment of a Common Market in Broadcasting, especially by Satellit and Cable. Brussels, 14.06.1984. COM(84) 300 final.

Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/1984-%E2%80%93-green-paper-establishment-common-market-broadcasting-especially-satellite-and-cable> (23.04.2017).

⁵³ Commission of the European Communities. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment. Brussels, 30.06.1987. COM(87) 290 final.

Allalaetav: http://aei.pitt.edu/1159/1/telecom_services_gp_COM_87_290.pdf (23.04.2017).

mis oli tol ajal pigem rahvuslik ning märkis ära valdkonnad, milles tuleks saavutada kokkulepped, milleks olid muuhulgas äriteadete edastamine ja alaealiste kaitse.

1987. aasta „Roheline Paber“ oli esimese piiriülese televisiooni direktiivi aluseks (89/552/EMÜ ehk *Television without Frontiers Directive*, edaspidi TwFD),⁵⁴ mis võeti vastu 1989. aastal ning seejärel uuendati 1997. aastal.⁵⁵ TwFD eesmärk oli audiovisuaalmeedia teenustele sisepiirideta ala loomine, tagades samal ajal üldiste huvide kõrgetasemelise kaitse, eriti alaealiste ja inimväärikuse kaitse ning edendades puudega inimeste õigusi. Tänaseni on see eesmärk kirjas AVMSD preambuli punktis 104. Tellitavad teenused olid regulatsiooni ulatusest väljas. Miinimumnõuded puudutasid alaealiste kaitset, tarbijakaitset ehk äriteadete edastamist ning Euroopa tööde ning sõltumatute tootjate tööde esiletõstmist. 1997. aastal teostatud muudatustega viidi sisse päritoluriigi põhimõte ning „oluliste sündmuste“ (*events of major importance*) mõiste ning edastamise põhimõtted.

Hiljem tekkis vajadus regulatsiooniga katta ka tellitavad teenused, mille arv kasvas igal aastal. TwFD vastava uuendamisega alustati 2002. aastal. 2003. ja 2005. aastatel viidi läbi avalikud konsultatsioonid. Uus direktiiv võeti vastu 2007. aastal, liikmesriigid pidid direktiivi üle võtma hiljemalt 19. detsembriks 2009.⁵⁶ Täna kehtiv AVMSD ehk kodifitseeritud direktiiv 2010/13/EL võeti vastu 10. märtsil 2010.

⁵⁴ Nõukogu direktiiv, 89/552/EMÜ, 3.oktoober 1989, teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. Eesti keeles: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0552&from=EN> (24.04.2017).

⁵⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 97/36/EÜ, 30. juuni 1997, millega muudetakse nõukogu direktiivi 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. Eesti keeles: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997L0036&from=en> (24.04.2017).

⁵⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2007/65/EÜ, 11. detsember 2007, millega muudetakse nõukogu direktiivi 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta. Eesti keeles: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0065&from=EN> (24.04.2017).

2.3 Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi muud alused

Nagu ka teiste teenuste puhul, on audiovisuaalsete teenuste ühtse turu loomise eelduseks vabadus asutada ettevõtte teises liikmesriigis⁵⁷ ning vabadus pakkuda või saada teatud teenust ka erinevas liikmesriigis sellest, kus kõnealune ettevõtte on asutatud.⁵⁸ Ka AVMSD preambuli punkt 40 viitab EL toimimise lepingu artiklitele 49-55 ehk asutamisevabaduse põhiõigustele:

„Seega peaks meediateenuse osutajatel üldiselt olema vabadus asutamiskoha liikmesriiki valida. Euroopa Kohus on rõhutanud ka seda, et „alusleping ei keela ettevõtjal kasutada teenuste osutamise vabadust, kui ta ei osuta teenuseid oma asutamiskohaks olevas liikmesriigis (1).“

AVMSD peamine roll on miinimumnõuete sätestamine, millele peab meediateenuse osutaja poolt edastatav programm vastama, et omada õigust vabalt seda levitada EL-i territooriumil.

Kuid meediateenused ei ole puhtalt majanduslikud, väga oluline on ka nende kultuuriline eesmärk. EL toimimise lepingu art 167 sätestab, et EL peab oma tegevustes arvesse võtma ka kultuurilisi aspekte, et austada ja edendada kultuurilist mitmekesisust.⁵⁹ AVMSD küll ei sätesta konkreetseid nõudeid kultuuripoliitiliste eesmärkide saavutamiseks, kuid lubab sätestada rangemaid või üksikasjalikumaid reegleid, kui need on kooskõlas Liidu õigusega (AVMSD preambuli p 41). Eelnevalt juba kirjeldati, kuidas on seda õigust kasutanud Eesti, kaasates lubade väljastamise protsessi Kultuuriministeeriumi, kes saab määrata tegevusloa kõrvaltingimustena üksikasjalikumad, reeglina kultuuripoliitikaga seotud nõuded.

⁵⁷ EL toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art. 49 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 43).

⁵⁸ EL toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art. 56 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 49).

⁵⁹ EL toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art. 167 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 151).

3. MEEDIA TEENUSTE PIIRAMISE VÕIMALUSED TULENEVALT AUDIOVISUAALMEEDIA TEENUSTE DIREKTIIVIST

Käesolevas peatükis analüüsime sihtriigi õiguspäraseid võimalusi lähtuvalt AVMSD-st piirata teisest liikmesriigist pärit meediateenuse taasedastamist sihtriigi territooriumil.

AVMSD artikkel 3 (1) sätestab üldise vastuvõtmisvabaduse põhimõtte:

„Liikmesriigid tagavad teistest liikmesriikidest pärinevate audiovisuaalmeedia teenuste vastuvõtmisvabaduse ega piira nende taasedastamist oma territooriumil põhjustel, mis kuuluvad käesoleva direktiiviga koordineeritavatesse valdkondadesse.“

Meediateenuse osutaja väljendusvabaduse kaitsest räägib ka AVMSD preambuli punkt 8:

„On hädavajalik, et liikmesriigid tagavad kõigi selliste toimingute vältimise, mis võivad ohustada teleprogrammide vaba ringlust ja nendega kauplemist või mis võivad soodustada valitseva seisundi tekkimist, mis võib põhjustada televisiooni kaudu edastatava teabe ja kogu teabelevisektori mitmekesisuse ja vabaduse piiramist.“

Sisuliselt saab audiovisuaalse meediateenuse vastuvõtmise ja taasedastamise vabadust piirata vaid erandjuhtudel, mis on direktiivis käsitletud artiklis 3 ja MeeTS-is üle võetud §§-s 51-52. Järgnevalt vaatleme lähtuvalt AVMSD-s sätestatud piiramise mehhanismist EL-is litsentseeritud või registreeritud televisiooniteenuste ja tellitavate teenuste õiguspärase piiramise võimalusi.

3.1 Euroopa Liidus litsentseeritud või registreeritud piiriüleste lineaarsete televisiooniteenuste taasedastamise piiramine audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi alusel

Teisest liikmesriigist pärit televisiooniprogrammi piiramine on AVMSD regulatsiooni kohaselt õigustatud ja võimalik ainult ajutiselt ning järgmistel tingimustel (art 3 (2)):

- teisest liikmesriigist pärit teleprogramm rikub selgelt, oluliselt ja raskelt alaealiste kaitse nõudeid või vihkamisele õhutamise keeldu;
- eelnenud 12 kuu jooksul on meediateenuse edastaja alaealiste kaitse nõudeid või vihkamisele õhutamise keeldu rikkunud vähemalt kahel korral, ehk sisuliselt on piiramine lubatud alles kolmanda tuvastatud ja tõendatud rikkumise korral;
- asjaomane liikmesriik on meediateenuse osutajale ja Euroopa Komisjonile kirjalikult teatanud väidetavatest rikkumistest ja meetmetest, mida ta kavatses võtta, kui taoline rikkumine peaks uuesti toimuma;
- konsultatsioonid edastava liikmesriigiga ja Euroopa Komisjoniga ei ole viinud rahuldava lahenduseni (*amicable settlement*) 15 päeva jooksul pärast teatamist ja väidetav rikkumine on jätkuv.

Kahe kuu jooksul alates liikmesriigi võetud meetmetest teatamisest otsustab Komisjon, kas need meetmed on ühenduse õigusega kooskõlas. Kui Komisjon otsustab, et need meetmed ei ole liidu õigusega kooskõlas, nõutakse liikmesriigilt kõnealuste meetmete kohaldamise viivitamata lõpetamist.

Viimastel aastatel aset leidnud kriiside tõttu, nagu seda olid näiteks sõda Ukrainas ja Krimmi annekteerimine, hakkasid liikmesriigid kõnealuste piiramise tingimuste vastu suuremat huvi tundma. Sellest tulenevalt saatis Euroopa Komisjon 3. augustil 2015 liikmesriikide regulaatorasutustele, sealhulgas ka TJA-le, kirja selgitustega, kuidas teises liikmesriigis litsentseeritud televisiooniteenuse piiramise protseduur täpsemalt toimub ning millist infot

läheb Komisjonil vaja hinnangu andmiseks. Oma kirjas märgib Komisjoni esindaja, et kuna Komisjonile antud hinnangu andmiseks määratud tähtaeg 2 kuud on väga lühike, siis on info edastamisel Komisjonile äärmiselt oluline, et vastav teavitus juba sisaldaks „korrektset, täpset ja asjakohast informatsiooni teavitavalt liikmesriigilt“. Komisjon märgib oma kirjas, et teavitus peab sisaldama vähemalt järgnevat informatsiooni:⁶⁰

- Teavitav liikmesriik on registreerinud kaks ilmset ja tõsist AVMSD art 27 (1) või (2) (alaealiste kaitse nõuded) ja/või art 6 (vihkamisele õhutamise keeld) rikkumist televisiooniteenuse edastaja poolt, mis peavad olema selgelt välja toodud vastavas teavituses Komisjonile liikmesriigi poolt. Rikkumised peavad olema toimunud viimase 12 kuu jooksul. Teavitus peab selgelt sisaldama ka kavatsitavaid meetmeid, mida liikmesriik plaanib ette võtta, kui rikkumine peaks taas aset leidma. Lisaks peab ära tooma siseriikliku õiguse alused vastavate meetmete ettevõtmiseks. Komisjon märgib, et kui liikmesriik planeerib telekanali taasedastamise peatada, siis peab olema selgelt välja toodud ka maksimaalne ajaperiood, kui kauaks seda tehakse;
- milliseid meetmeid on liikmesriik ette võtnud ja kuidas toimunud suhtluses kõnealust televisiooniteenust litsentseerinud liikmesriigi regulaatoriga eesmärgiga leida rahuldav lahendus;
- teavitus peab sisaldama andmeid ka selle kohta, et meediateenuse osutajat on teavitatud fikseeritud rikkumistest ning regulaatorasutuse kavatsustest planeeritavate meetmete osas, juhul kui taoline rikkumine peaks taas aset leidma;
- lisaks palub Komisjon teavituses ära märkida, kuidas on olnud tagatud meediateenuse osutaja õigus ärakuulamisele, sealhulgas õigus anda kommentaare eelnevalt fikseeritud rikkumiste osas ning võimalus teavitada regulaatorasutust, milliseid meetmeid on ettevõtja planeerinud ette võtta rikkumiste edasiseks vältimiseks;
- Kui rahuldavat lahendust ei õnnestunud leida, rikkumised jätkuvad ning liikmesriik planeerib jätkata taasedastamise piiramise protseduuriga, siis peab ettevõtjale taas

⁶⁰ Petra Adami 03.08.2015 e-kiri Marcel Boulogne-i nimel (Euroopa Komisjon) „Procedure set out in Article 3(2) AVMSD“ EL liikmesriikide regulaatorasutustele.

pakkuma võimalust avaldada oma arvamus, seda nii eelneva kahe rikkumise osas, mis leidsid aset viimase 12 kuu jooksul, kui ka rikkumise osas, mis leidis aset hiljem. Meediateenuse osutaja võib avaldada arvamust ka liikmesriigi poolt planeeritavate meetmete osas. Komisjon märgib, et väga oluline on just rikkumiste jätkumine, kuna vaid see annab liikmesriigile õiguspärase aluse piirata AVMSD-s sätestatud taasedastamise vabadust;

- Komisjon märgib, et väga oluline on teavitada ettevõtjat õigel ajal, efektiivselt ja personaalselt kogu informatsioonist, mis on regulaatorasutuse valduses fikseeritud rikkumiste osas, mis võivad olla ettevõtjale kasulikud enda kaitsmisel, lisaks ka alustest vastumeetmete rakendamiseks. Ettevõtja peab olema täielikult informeeritud kõigest, mis võib aidata tal end kaitsta;
- Komisjoni esindaja lisab oma kirjas, et Komisjon on teadlik, et liikmesriigil võib olla tungiv vajadus otsus kiiresti vastu võtta, kuid märgib, et sellegi poolest peab ettevõtjale andma piisava aja vastuse koostamiseks. Meediateenuse osutaja kommentaare peab otsuse tegemisel arvesse võtma. Ettevõtjal peab olema võimalus edastada igasugune asjakohane informatsioon dokumentide näol või muus vormis. Otsuses peab olema ära märgitud, millise informatsiooni on ettevõtja edastanud.

Selle kirjaga täpsustas Komisjon taasedastamise piiramise protseduuri, laiendades selle käigus AVMSD üsna lakoonilist sõnastust ka teiste protseduuridega, mis tulenevad üldistest menetluspõhimõtetest ning on kooskõlas ka väljendusvabaduse üldise piiramise põhimõtetega. Selliselt annab see hästi aimu sellest, kuivõrd ebaefektiivne täna kõnealune protseduur on. Teoreetilises hädaolukorras, mis nõuaks liikmesriigi regulaatorasutuselt kiiret otsust ja tegutsemist, näiteks olukorras, kus ohu all on riigi avalik kord või isegi suveräänsus, ei ole see paraku teostatav. Esiteks, juba esimese kahe rikkumise fikseerimine, menetlemine ja tõendamine on ajamahukas protsess. Hiljem tuleb vastavalt reeglitele menetleda ka kolmandat rikkumist, lisaks mõlemal juhul pakkuda ettevõtjale võimalust olla ära kuulatud. Liikmesriik peab arvestama ka ettevõtja õigusega kaevata hiljem meetmeid vastu võtnud liikmesriik kohtusse võimalikke tekkinud kulude või saamata jäänud kasumi korvamiseks, juhul kui Komisjon peaks hiljem otsustama, et võetud meetmed ei olnud õigustatud. Ei tasu ka unustada,

et taasedastamist on võimalik piirata vaid teatud ajaperioodiks, milleks on praktikas olnud mõned kuud – seega tuleb vajadusel mõne aja möödudes suurema osa protseduurist taas korrata.

Teisalt tuleb siiski arvestada, et kuigi esmapilgul võib nõue, mille alusel saab meediateenuse taasedastamist piirata sisuliselt vaid peale kolmandat rikkumist, tunduda ebamõistlik, lähtub see vajadusest teha kindlaks, et tegemist ei olnud üksikute juhtumitega, mis ei oma suuremas plaanis programmi sisu osas tähtsust. Kui lähtuda olukorrast, kus tegemist on programmiga, mis järjepidevalt rikub alaealiste kaitse nõudeid või õhutab vihkamisele, siis tõepoolest tundub see asjatu viivitamisena. Kuid olukorras, kus tegemist on igati seaduskuuleka meediateenuse osutajaga, kelle programmi sattusid eksikombel teatud nõudeid rikkuvad episoodid, oleks jällegi ebaproportsionaalne esimese rikkumise peale taasedastamist piirata, kuna ettevõtja jaoks tähendab see suurt finantsilist kahju. Seega on seadusandja võtnud suuna, et alles peale kolmandat rikkumist saab olla kindel, et tegu on järjepidevalt nõudeid rikkuva programmiga, mille puhul oleks õigustatud selle taasedastamise takistamine teatud perioodiks.

3.2 Euroopa Liidus litsentseeritud või registreeritud piiriüleste tellitavate teenuste piiramine audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi alusel

Teisest liikmesriigist pärit tellitava teenuse piiramiseks peavad meetmed olema vajalikud ühel järgmistest põhjustest (art 3 (4)):

- riiklik poliitika, eelkõige kuritegude ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine, sealhulgas alaealiste kaitse ning võitlus rassilise, soolise, usulise ja rahvusliku vaenu õhutamise ja üksikisikuid puudutava inimvääriskuse rikkumisega;
- rahvatervise kaitse;
- avalik julgeolek, sealhulgas riigi julgeoleku ja kaitse tagamine;
- tarbijate, sealhulgas investorite kaitse.

Meetmeid on lubatud ette võtta, kui tellitav audiovisuaalmeedia teenus takistab äratoodud eesmärkide saavutamist või kujutab endast tõsist ohtu nende eesmärkide saavutamisele ning meetmed on nende eesmärkidega proportsionaalsed.

Enne kõnealuste meetmete võtmist peab liikmesriik taotlema teiselt liikmesriigilt, kelle jurisdiktsiooni alla teenuseosutaja kuulub, meetmete võtmist; sihtriigi poolt piiramise eelduseks on, et viimane pole neid võtnud või meetmed on olnud ebapiisavad. Lisaks peab liikmesriik teatama Komisjonile ja liikmesriigile, kelle jurisdiktsiooni alla teenuseosutaja kuulub, oma kavatsusest võtta selliseid meetmeid.

Kui võrrelda televisiooniteenuste ja tellitavate teenuste piiramise võimalusi, siis võib märgata, et tellitavate teenuste piiramise alused on tunduvalt avaramad. Esiteks, on piiramine lubatud juba esimese rikkumise puhul, kui õnnestub tõendada, et kõnealune tellitav teenus takistab eelpool äratoodud eesmärkide saavutamist. Lisaks on AVMSD-s ette nähtud ka reageerimise mehhanism kiireloomulisteks juhtudeks, mis kehtib ainult tellitavate teenuste puhul (art 3 (5)). Sellistel juhtudel on lubatud ära jätta asukoha liikmesriigi ja Komisjoni ennetava teavitamise ja nendega suhtlemise, kuid seda tuleb teha võimalikult kiiresti peale vastavate meetmete võtmist, näidates ära, miks liikmesriik peab juhtumit kiireloomuliseks.

Komisjon uurib „võimalikult kiiresti“, kas kavatsetavad või ette võetud meetmed vastavad liidu õigusele, seega ei ole tellitavate teenuste puhul ette nähtud konkreetset tähtaega, mille jooksul peab Komisjon oma hinnangu andma. Kui Komisjon otsustab, et meetmed ei ole kooskõlas liidu õigusega, palub Komisjon kõnealusel liikmesriigil loobuda mis tahes kavandatud meetme võtmisest või lõpetada selle rakendamine viivitamata (art 3 (6)). Ka siin on märgata leebemat regulatsiooni – kui televisiooniteenuste osas sarnases situatsioonis Euroopa Komisjon „nõuab“ meetmete kohaldamise lõpetamist, siis tellitavate teenuste puhul Euroopa Komisjon „palub“, mis viitab väiksemale kohustuslikkuse astmele.

3.3 Piiriüleste audiovisuaalmeedia teenuste taasedastamise piiramine lähtuvalt audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artiklist 4

Teatud piiramise mehhanismi on AVMSD ette näinud ka artiklis 4, mille lõige 1 sätestab liikmesriigile õiguse nende jurisdiktsiooni alla kuuluvatelt meediateenuse osutajatelt nõuda

üksikasjalikumate või rangemate eeskirjade järgimist, tingimusel, et need on kooskõlas liidu õigusega. Sama artikli lõige 2 annab õiguse liikmesriigile, kes on lõike 1 kohaselt kasutanud vabadust võtta vastu üksikasjalikumad või rangemad avalikel huvidel põhinevad eeskirjad ning kui kõnealune liikmesriik leiab, et teise liikmesriigi jurisdiktsiooni alla kuuluv ringhäälinguorganisatsioon edastab teleülekanne, mis tervikuna või mille peamine osa on suunatud tema territooriumile, võib ta võtta ühendust jurisdiktsiooni omava liikmesriigiga kõikidele tekkinud probleemidele vastastikku rahuldava lahenduse leidmiseks. Taotluse kättesaamisel esitab jurisdiktsiooni omav liikmesriik meediateenuse osutajale nõude järgida kõnealuseid avalikel huvidel põhinevaid eeskirju ning teavitab sihtriiki saadud tulemustest kahe kuu jooksul pärast taotluse kättesaamist. Kumbki liikmesriik võib paluda kontaktkomiteel kõnealune juhtum läbi vaadata.

Sihtriik võib võtta asjakohaseid meetmeid kõnealuse meediateenuse osutaja vastu, kui tema hinnangul ei ole saadud tulemused rahuldavad ning meediateenuse osutaja on asutatud jurisdiktsiooni omavas liikmesriigis eesmärgiga hoiduda direktiiviga koordineeritud valdkondades kehtestatud rangematest eeskirjadest, mis oleksid tema suhtes kohaldatavad juhul, kui ta oleks asutatud kõnealuses sihtriigis. Sellised meetmed peavad olema objektiivselt vajalikud, neid tuleb kohaldada mittediskrimineerival viisil ning need peavad olema taotletavate eesmärkidega proportsionaalsed (art 4 (3)). Sihtriik võib kõnealuseid meetmeid võtta üksnes siis, kui on täidetud teatud tingimused: ta on eelnevalt teatanud Komisjonile ja asukohariigile oma kavatsusest võtta selliseid meetmeid, põhjendades oma hinnangut. Komisjon teeb otsuse selle kohta, kas meetmed on kooskõlas liidu õigusega ning kas meetmeid võtta sooviv liikmesriik on oma hinnanguid nõuetekohaselt põhjendanud (art 4 (4)). Vastava otsuse teeb Komisjon kolme kuu jooksul alates teavituse saamisest. Kui Komisjon otsustab, et meetmed ei ole kooskõlas ühenduse õigusega, loobub kõnealune liikmesriik kavandatud meetmete võtmisest (art 4 (5)).

Nagu ka eelnevalt kirjeldatud piiramise mehhanismid, on ka käesolev skeem küllaltki bürokraatlik ja aeganõudev ning ei paku kriitilises olukorras kiiret vajalikku lahendust. Lisaks võib praktikas osutada keeruliseks tõendamise, et meediateenuse osutaja on asutatud teises liikmesriigis eesmärgiga kõrvale hoida vastasel juhul talle kohaldatavatest rangematest

nõuetest. Küsitav on samuti, mida täpselt tähendab, et „peamine osa on suunatud tema territooriumile“. Kas olukorras, kus päritoluriigiks on näiteks Ühendkuningriik, kuid programmi taasedastatakse Eestis, Lätis ja Leedus, võib öelda, et programmi peamine osa on suunatud nii Eesti, Läti kui Leedu meediaturgudele? Taas oleks siin abi ECTT-s ära toodud edastamise ja taasedastamise definitsioonidest, kui neile oleksid lisatud vastavas seletuskirjas ka asjakohased tõlgendused.

3.4 Jurisdiktsiooni määratlemine lähtuvalt audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artiklist 2

Meediateenuste piiramise võimalusi uurides ei pääse ka arutlusest, kuidas määratakse AVMSD alusel jurisdiktsioon ehk see riik, kelle seadustele allub üks või teine meediateenuse osutaja. AVMSD-s on ette nähtud spetsiaalne mehhanism jurisdiktsiooni määratlemiseks, mis on sätestatud artiklis 2.

Täna kehtiva AVMSD alusel kuuluvad liikmesriigi jurisdiktsiooni alla meediateenuse osutajad, kelle peakorter asub kõnealuses liikmesriigis, kus tehakse audiovisuaalmeedia teenust käsitlevad toimetuslikud otsused (art 2 (3) a)).

Kui meediateenuse osutaja peakorter asub ühes liikmesriigis, kuid audiovisuaalmeedia teenust käsitlevad toimetuslikud otsused tehakse teises liikmesriigis, käsitatakse meediateenuse osutajat selles liikmesriigis asutatuna, kus töötab oluline osa audiovisuaalmeedia teenuse osutamises osalevatest töötajatest. Kui oluline osa audiovisuaalmeedia teenuse osutamises osalevatest töötajatest töötab mõlemas liikmesriigis, käsitatakse meediateenuse osutajat selles liikmesriigis asutatuna, kus paikneb tema peakorter. Kui oluline osa audiovisuaalmeedia teenuse osutamises osalevatest töötajatest ei tööta kummaski liikmesriigis, käsitatakse meediateenuse osutajat selles liikmesriigis asutatuna, kus ta kõigepealt alustas oma tegevust, kooskõlas selle liikmesriigi õigusega, tingimusel et ta säilitab selle liikmesriigi majandusega püsiva ja tegeliku sideme (art 2 (3) b)).

Kui meediateenuse osutaja peakorter asub liikmesriigis, kuid audiovisuaalmeedia teenust käsitlevad otsused tehakse kolmandas riigis, või vastupidi, käsitatakse meediateenuse osutajat kõnealuses liikmesriigis asutatuna tingimusel, et oluline osa audiovisuaalmeedia teenuse osutamises osalevatest töötajatest töötab selles liikmesriigis (art 2 (3) c)).

Kui eelnevalt loetletud sätteid ei kohaldata, siis määratakse jurisdiktsioon selle alusel, millises liikmesriigis asub kasutatav satelliitside juhtimiskeskus või millise riigi satelliitvõimsust kasutatakse (art 2 (4)).

Kui ka sellel alusel ei ole võimalik määratleda, millisel liikmesriigil on jurisdiktsioon, loetakse pädevaks see liikmesriik, kus meediateenuse osutaja on asutatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 49-55 tähenduses (art 2 (5)).

Direktiivi sätteid ei kohaldata kolmandates riikides vastuvõtmiseks mõeldud audiovisuaalmeedia teenuste suhtes, mida ühe või mitme liikmesriigi üldsus ei võta otseselt ega kaudselt vastu standardsete tarbijatele ettenähtud seadmetega (art 2 (6)).

ERGA⁶¹ territoriaalse jurisdiktsiooni töörühma raport viitab liikmesriikidel praktikas esinenud probleemidele seoses jurisdiktsiooni määratlemisega. Paljud liikmesriigid on arvamusel, et selliselt konstrueeritud määratluse mehhanism ei ole efektiivne. Muuhulgas on tekkinud liikmesriikidel probleem mõiste „toimetustlik vastutus“ täpse sisustamisega. Lisaks on praktikas regulaatorasutusel olnud keeruline hankida infot selle kohta, kuidas täpselt on kindla meediateenuse osutaja protsessid korraldatud; tänapäeval on teises liikmesriigis ettevõtte asutamine samuti üsna lihtsaks tehtud. Liikmesriigid on raporti kohaselt viidanud asjaolule, et uute ärimudelite puhul, kus osad protsessid toimuvad ühes liikmesriigis ja osad protsessid teises liikmesriigis, on samuti üsna keeruline jurisdiktsiooni täpselt määratleda. Selleks, et jurisdiktsiooni määratlemine toimuks terves EL-is samadel alustel, peavad vastavad põhimõtted

⁶¹ ERGA – European Regulators Group for Audiovisual Media Services. Loodi 2014. aastal Euroopa Komisjoni otsusega C(2014)462 Komisjoni nõuandva organina. ERGAs on esitatud kõigi liikmesriikide regulaatorasutused, k.a. TJA. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/audiovisual-regulators> (24.04.2017).

olema väga täpselt kirja pandud või peavad regulaatorid omavahelise koostöö raames kokku leppima, kuidas ühte või teist põhimõtet tõlgendatakse. Oluline on, et hiljem peavad kõik liikmesriigid sellistest kokkulepetest ka kinni.⁶²

3.5 Liikmesriikide regulaatorasutuste arvamused audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi piiriüleste meediateenuste taasedastamise piiramise mehhanismi osas

Eesti ja mitmed teised liikmesriigid on EL eri tasandil korduvalt väljendanud seisukohta, et audiovisuaalmeedia teenuste vastuvõtmise ja taasedastamise vabaduse põhimõtete rakendamine ning teisest liikmesriigist pärineva teenuse piiramise tänane mehhanism pole piisavalt efektiivne ega arvesta liikmesriikide vajadusi piirata erandkorras probleemsete teenuste levi ning vajab ajakohastamist. Sellele viitab ka ERGA juures loodud territoriaalse jurisdiktsiooni töörühma raport.⁶³ Tegelikult on väga vähesed liikmesriigid proovinud täna kehtiva direktiivi artikli 3 alusel mõnda meediateenust piirata ning veel väiksemal osal on see realselt ka õnnestunud – vaid kahel korral on AVMSD regulatsiooni alusel teinud Komisjon otsuse, et piiramine on õigustatud ja vastavuses liidu õigusega. ERGA kõnealuse raporti alusel on liikmesriigid viidanud, et peamised takistused AVMSD artiklis 3 sätestatud piiramise mehhanismi rakendamiseks on olnud:

- liiga pikad ajaraamid, samas kui 15 päeva kõiki osapooli rahuldava lahenduse leidmiseks on samas ebarealistlikult lühike aeg;
- televisiooniteenuste piiramiseks on puudu protseduur, mis sobiks eriti kiireloomuliste probleemide puhul, näiteks selline, nagu on praegu sätestatud mitte-lineaarsete (tellitavate) teenuste jaoks;
- puudub täpne määratlus, mida tähendab „rahuldav lahendus“.⁶⁴

⁶² European Regulators Group for Audiovisual Media Services (vt viide 10), lk 32-33.

⁶³ Ibid, lk 19, 35, 37.

⁶⁴ Ibid, lk 36.

Artiklis 4 (3) ette nähtud mehhanismi kohta viitab ERGA oma territoriaalse jurisdiktsiooni raportis, et väga vähesed riigid on proovinud seda rakendada ning et mitte ühelgi liikmesriigil ei ole õnnestunud sellega saavutada soovitud tulemus. Enamjaolt on liikmesriikide regulaatorite jaoks valmistanud raskust tõendada meediateenuse osutaja sihilikku kõrvalehoidmist sihtriigi nõuetest. Kokkuvõttes on regulaatorasutused iseloomustanud mehhanismi kui „rasket, kui mitte võimatut“.⁶⁵

⁶⁵ Ibid, lk 40.

4. AUDIOVISUAALMEEDIA TEENUSTE DIREKTIIVIS ETTE NÄHTUD PIIRAMISE MEHCHANISMI EDUKA RAKENDAMISE JUHUD

Eelmises peatükis esines viide, et vaid kahel korral on liikmesriikidel õnnestunud AVMSD artiklis 3 ette nähtud mehhanismi kasutades meediateenuse taasedastamise vabadust edukalt piirata. Mõlemal juhul oli tegemist Leedu regulaatorasutuse poolt meetmete võtmisega, kusjuures ühe ja sama televisiooniprogrammi piiramisel. Seega on tegemist tõepoolest ainulaadsete kaasustega ning käesoleva uurimistöö raames on sobilik üksikasjalikult vaadelda nende menetluse käiku.

4.1 Euroopa Komisjoni otsus C(2015) 4609⁶⁶

24. veebruaril 2015 teavitas Leedu regulaatorasutus Euroopa Komisjoni väidetavast direktiivi artikli 6 rikkumisest programmis RTR Planeta, mis on venekeelne programm, mida taasedastatakse Leedus. AVMSD artikkel 6 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad asjakohaste meetmetega, et nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate meediateenuste osutajate osutatavad audiovisuaalmeedia teenused ei sisalda vihkamisele õhutamist soo, rassilise või etnilise päritolu või usutunnistuse alusel“.

Leedu regulaatorasutus teatas, et väidetavad rikkumised leidsid aset programmis 2. märtsil 2014 ning 18. jaanuaril 2015 ning teavitas Komisjoni, et nad kavatsevad RTR Planeta vastu rakendada teatud meetmeid, kui sarnane rikkumine peaks taas aset leidma.

⁶⁶ Euroopa Komisjoni otsus C(2015) 4609 (10.07.2015), millega Komisjon võttis vastu otsuse, et Leedu võetud meetmed RTR Planeta televisiooniprogrammi piiramisel AVMSD art. 3 (2) alusel on kooskõlas EL õigusega. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/decision-compatibility-eu-law-lithuanian-measures-under-article-32-avmsd> (24.04.2017).

Antud programmile on tegevusloa väljastanud Rootsi, mille tõttu teavitas Leedu regulaatorasutus asjaoludest ka Rootsi vastavat asutust, kuid rahuldavat lahendust saavutada ei õnnestunud. Leedu regulaatorasutus kohtus meediateenuse osutajaga 22. jaanuaril 2015 ning saatis hiljem ka kirja, milles palus meediateenuse osutajal hinnata oma programmi vastavust Leedu seadusandlusega, sealhulgas vastavust vihkamisele õhutamise keelu sätetega. Leedu regulaatorasutus palus neid informeerida, milliseid konkreetseid meetmeid kavatseb meediateenuse osutaja ette võtta, et tagada edaspidi nõuete täitmine. 24. veebruaril 2015 saadetud kirjas informeeris Leedu regulaatorasutus meediateenuse osutajat, et teatud 18. jaanuaril 2015 edastatud programmi sisu õhutas vihkamisele, ning sarnane rikkumine tuvastati ka 2. märtsi 2014 programmis. Samas kirjas andis Leedu regulaatorasutus teada, et sarnase rikkumise kordamisel kavatsevad nad peatada programmi RTR Planeta taasedastamise vähemalt 12 kuuks. Oma vastuses 8. aprillist 2015 viitas meediateenuse osutaja väidetavatele sarnastele rikkumistele ka teiste meediateenuste osutajate programmides, rõhutades lisaks väljendusvabaduse tähtsust.

Sarnased rikkumised tuvastati hiljem ka 1. ja 12. märtsi 2015 programmis, mille tõttu võttis 8. aprillil 2015 Leedu regulaatorasutus vastu otsuse peatada programmi taasedastamine Leedu territooriumil kolmeks kuuks alates 13. aprillist 2015. Oma otsusest teavitas Leedu regulaatorasutus Euroopa Komisjoni 9. aprillil 2015.

21. mail 2015 toimus antud asjas kohtumine Euroopa Komisjoni ja Leedu regulaatorasutuse vahel, millele järgnes infovahetus ka muudes vormides. Leedu regulaatorasutus teavitas Euroopa Komisjoni, et nad tagasid 3. juunil 2015 meediateenuse osutajale saadetud kirjaga ärakuulamisõiguse ning teavitasid teda oma kavatsusest peatada programmi taasedastamine kolmeks kuuks. Meediateenuse osutajal paluti hinnata ka kavas olevate meetmete sobivust. Hiljem andis Leedu regulaatorasutus teada, et meediateenuse osutaja ei reageerinud kirjale ettenähtud aja jooksul. 8. juunil 2015 tegi Leedu regulaatorasutus otsuse, millega muutis 8. aprilli 2015 tehtud otsust ning teavitas sellest Komisjoni, paludes hinnata mõlemat otsust koostoimes.

Oma 9. juunil 2015 saadetud kirjas informeeris Komisjon Leedu regulaatorasutust, et kuna viimane otsustas teostada täiendava hinnangu seoses 8. aprillil 2015 tehtud otsusega, siis AVMSD artiklis sätestatud kahekuune tähtaeg Komisjoni otsuse tegemiseks, mille arvestus oli eelnevalt hakkanud 9. aprillist 2015, ei olnud enam Komisjoni jaoks siduv.

Komisjoni hinnangul oli Leedu regulaatorasutus järginud kõiki protseduurireegleid, mis on ette nähtud AVMSD art 3 lõikes 2, sealhulgas taganud meediateenuse osutajale ärakuulamisõiguse.

Oma 10. juuli 2015 otsuses C(2015) 4609 viitab Euroopa Komisjon ka eelnevalt juba viidatud asjale C-245/10 *Roj TV67*, kus Euroopa Kohus tõlgendas mõisteid „õhutama“ ja „vaenulikkus“.

Leedu regulaatorasutus leidis, et 2. märtsil 2014 edastatud programmi sisu õhutab erimeelsusi ning sõjaolukorda ning viitab tagakiusamisele seoses tollase situatsiooniga Ukrainas, millega programm võis soosida vaenulikkust. Seoses 18. jaanuaril 2015 eetris olnud saatega toodi välja teatud programmis olnud väited, mille eesmärk võis olla tekitada pingeid ning vaenulikkust venelaste, vene keelt kõnelevate ukrainlaste ning laiema Ukraina elanikkonna vahel. Mõned väited, mida sisaldas 1. märtsil 2015 edastatud programm, võisid samuti õhutada pingeid ning vaenulikkust venelaste ja ukrainlaste vahel, olles ka EL ja NATO riikide vastase iseloomuga. Samad järeldused tehti ka 12. märtsil 2015 eetris olnud programmi kohta.

AVMSD art 3 lg 2 punkti a) alusel peab vastav rikkumine olema „selge, oluline ja raske“. Komisjoni otsuse kohaselt vastas antud juhul rikkumine nendele omadustele, arvestades järgnevaid asjaolusid:

⁶⁷ Vt viide 38.

- programmis tehtud väited puudutasid samal ajal toimunud sõjalist konflikti, mille üheks osapooleks oli Venemaa;
- Leedus on arvestatav vene keelt kõnelev vähemusrahvuse inimeste grupp, kes on RTR Planeta sihtrühmaks;
- Leedu on kuulunud Nõukogude Liitu, mille tõttu võis vastav programm tekitada pingeid ka riigisiselt.

Komisjon märkis, et Leedu regulaatorasutus on edastanud piisavalt informatsiooni, mille alusel saab programmi hinnata vaenu õhutavaks, kuna see sisaldas väljendeid, mida võis ühelt poolt hinnata kui tegevust, mille eesmärgiks oli tagada teatud käitumist, ning teiselt poolt soodustada viha tundmist või mittetunnustamist teatud inimeste grupi suhtes. Komisjoni hinnangul on Leedu regulaatorasutus tõestanud, et rikuti vaenu õhutamise keeldu, seda selgelt, oluliselt ja raskelt vähemalt kahel korral eelnevalt 24. veebruaril 2015 saadetud teatele. Lisaks on Leedu regulaatorasutus tõestanud, et rikkumised leidsid aset ka peale tegevusloa väljastanud riigiga, kelleks oli Rootsi, kontakteerumist. Komisjoni hinnangul ei ole Leedu regulaatorasutuse poolt võetud meetmed diskrimineerivad ning on proportsionaalsed eesmärgiga kindlustada, et meediateenuse osutaja poolt edastatav programm vastaks AVMSD art 6 nõuetele ehk et programmis ei esineks sisu, mis õhutab vaenu rassi või rahvuse alusel.

Meediateenuse osutaja ainsa kirjaliku vastuse osas, mis saadeti Leedu regulaatorasutusele 8. aprillil 2015, märkis Komisjon, et selles puuduvad antud asja suhtes relevantssed asjaolud. Meediateenuse osutaja viide sellele, et ka teiste teenuseosutajate programmides esineb vaenu õhutavat sisu ning et saate osalejad väljendasid oma arvamust, kasutades seejuures oma sõnavabaduse õigust, ei eita ega välista asjaolu, et kõnealuse programmi sisu võis õhutada vaenu.

Komisjon märkis oma otsuses, et seadusandja on väljendanud sõnaselgelt oma soovi piirata AVMSD-s väljendusvabadust kahel juhul – alaealiste kaitse ning vaenu õhutamise keelu

tagamise eesmärkidel, mille tõttu on selge, et seadusandja leidis, et väljendusvabaduse kui põhivabaduse piiramine on vajalik, et tagada AVMSD art 3 toimimine.

Kõigele eeltoodule toetudes tegi Komisjon 10. juulil 2015 otsuse, et Leedu 9. aprillil 2015 ja 8. juunil 2015 tehtud otsused on kooskõlas Euroopa Liidu seadusandlusega. Märgime siinjuures ära, et esimesest rikkumisest oli selleks ajaks möödunud üle 16 kalendrikuu ning pika menetluse tulemusena piirati kõnealuse televisiooniprogrammi taasedastamist Leedus vaid kolmeks kuuks.

4.2 Euroopa Komisjoni otsus C(2017) 814⁶⁸

Leedul on hiljuti õnnestunud sama televisiooniprogrammi taasedastamist piirata ka teist korda, mille kiitis Komisjon samuti heaks. Nimelt tegi Euroopa Komisjon 17. veebruaril 2017 otsuse C(2017) 814, mille kohaselt oli Leedu meediateenuste valdkonna regulaatori samm peatada ajutiselt Rootsi jurisdiktsiooni all oleva telekanali RTR Planeta taasedastamine Leedus vastavuses EL õigusega, antud samm oli põhjendatud ja korrektne. Programmis esines taas vihkamise õhutamist 29. novembril 2015 ning 14. veebruaril 2016, kus ähvardati okupatsiooniga või hävitamisega teisi riike, sealhulgas Balti riike. Leedu teavitas Komisjoni 28. aprillil 2016, et on vastavad rikkumised tuvastanud ning võtab taas ette telekanali taasedastamise piiramise Leedus, kui sarnane rikkumine peaks veel aset leidma. Leedu teavitas tuvastatud rikkumistest ka Rootsi regulaatorit, kes on väljastanud antud telekanalile tegevusloa, ning samuti meediateenuse osutajat.

Oma vastuses 25. juulil 2016 andis meediateenuse osutaja teada, et nende hinnangul oli tegemist saate (*talk-show*) osalejate isikliku seisukohaga, mis ei ole kaetud meediateenuse

⁶⁸ Euroopa Komisjoni otsus C(2017) 814 (17.02.2017), millega Komisjon võttis vastu otsuse, et Leedu võetud meetmed RTR Planeta televisiooniprogrammi piiramisel AVMSD art. 3 (2) alusel on kooskõlas EL õigusega. Allalaetav: ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42897 (24.04.2017).

osutaja toimetust vastutusega, rõhutades lisaks ka saate külaliste väljendusvabadust. Rootsi regulaatoriga suheldes ei õnnestunud rahuldavat lahendust leida.

Hiljem leidis sarnane rikkumine aset ka 6. oktoobril 2016 ning 16. oktoobril 2016 võttis Leedu regulaatorasutus vastu otsuse ajutiselt piirata kõnealuse teleprogrammi taasedastamist Leedus kolmeks kuuks. Antud Leedu regulaatori otsus oli teatud mõttes ka revolutsiooniline, et sisaldas taasedastamise keeldu ka interneti vahendusel edastatavale programmile. Oma otsusest teavitas Leedu Komisjoni 2. detsembril 2016.

Kõnealune saade õhutas vaenu Türgi ja Ukraina suhtes, kutsudes ülesse füüsilisele vägivallale Türgi inimeste vastu. 14. veebruaril 2016 eetris olnud saate kohta märkis Leedu, et ka see sisaldas mitmeid vaenu õhutavaid episoode ning kutsus ülesse füüsiliselt hävitama muuhulgas USA, Türgi ja Balti riigid. Antud väited võisid põhjustada pingete tekkimist Leedu venekeelses elanikkonnas. Mõned väited 6. oktoobri 2016 saatest viitavad võimalikule tulevasele sissetungile Rumeeniasse, Tšehhi ja USA-sse.

Komisjon leidis, et sellised avaldused võivad tõsta poliitilist pinget Leedus ning riigil oli õigus kaitsta oma informi ja ühiskonna stabiilsust ja julgeolekut. Leedu regulaatorasutus näitas ja tõestas, et tegu on AVMSD-s sätestatud vihkamise õhutamise keelu ilmsete, tõsiste ja sügavate rikkumistega ning seega olid Leedu meetmed proportsionaalsed ja põhjendatud.

Toimetust vastutuse osas märkis Komisjon, et see hõlmab meediateenuse osutaja vastutust saadete valiku osas ning nende paigutamise osas saatekavasse (AVMSD art 1 (1) c)). Seega ei ole vastav meediateenuse osutaja vastuväide asjakohane.

Võttes kokku teistkordse eduka televisiooniprogrammi RTR Planeta taasedastamise piiramise Leedu regulaatorasutuse poolt, märgib autor, et esimesest rikkumisest oli taasedastamise

piiramise hetkeks möödunud umbes 11 kuud ning Komisjoni otsus tehti 4 kuud hiljem. Taas piirati taasedastamist vaid kolmeks kuuks.

4.3 Muud liikmesriikide katsed taasedastamise piiramise mehhanismi rakendamiseks

ERGA territoriaalse jurisdiktsiooni raport viitab vaid üksikutele muudele liikmesriikide katsetele piirata mõne meediateenuse taasedastamist nende territooriumil, kasutades selleks AVMSD artiklis 3 ettenähtud protseduuri. Poola regulaatorasutus on raporti alusel viidanud ühele AVMSD art 27 rikkumisele (alaealiste kaitse nõuete järgimine), kuid otsustas piiramise protseduuriga mitte alustada. Ka Prantsusmaa on kaalunud piiramise mehhanismi käivitamist, kuid otsustas siiski loobuda „kõrgete standardite tõttu, mis peavad olema täidetud“. Saksamaa viitas katsele mehhanismi kasutada, kuid otsuseni antud asjas ei jõutud, kuna väidetavalt pikendas Komisjon püsivalt tähtaegu, küsides informatsiooni juurde. Ungari viitas ebaõnnestunud katsele piiramist rakendada programmi puhul, mis regulaatorasutuse hinnangul rikkus tõsiselt alaealiste kaitse nõudeid. Vaid kaks regulaatorasutust (Leedu ja Itaalia) hindasid läbi viidud konsultatsioonide raames tänast AVMSD mehhanismi kui sobivat, kusjuures märkides, et seda oleks võimalik siiski efektiivsemaks muuta. Liikmesriigid nendivad, et probleem on olemas, kuid tänane regulatsioon ei paku piisavalt paindlikke ja efektiivseid võimalusi selle lahendamiseks.⁶⁹

Mõnel juhul on liikmesriikidel õnnestunud edukalt rakendada piiriülese meedia piiramise mehhanismi TwFD alusel, mis kehtis enne AVMSD vastuvõtmist. TwFD protseduur oli praegusega sarnane - artikkel 22 sätestas alaealiste kaitse nõuded, mille alusel oli keelatud edastada sisu, mis võis tõsiselt vigastada alaealiste füüsilist, vaimset või kõlblist arengut, eelkõige pornograafiat või tõsist vägivalda, sama artikkel sisaldas ka vihkamisele õhutamise keelu. TwFD artikkel 2 (2) määras kindlaks mehhanismi, kuidas oli võimalik välismaalt pärit televisiooniprogrammi edastamist piirata – viimase 12 kuu jooksul pidi olema tuvastatud vähemalt kaks rikkumist, liikmesriik pidi teavitama Euroopa Komisjoni ning meediateenuse

⁶⁹ European Regulators Group for Audiovisual Media Services (viide 61), lk 36-37.

osutajat oma kavatsusest taasedastamine peatada, kui rikkumine peaks taas aset leidma ning eelnevalt läbi viidud konsultatsioonid päritolu liikmesriigiga ning Euroopa Komisjoniga ei olnud viinud rahuldava lahenduseni 15 päeva jooksul. Kõnealust TwFD mehhanismi on rakendanud edukalt Itaalia ja Ühendkuningriik 2005. aastal ning Norra 1998. ja 2003. aastal televisiooniprogrammide vastu, kes rikkusid alaealiste kaitse nõudeid, näidates pornograafiat.⁷⁰

Artiklis 4 (3) sätestatud protseduuri on proovinud rakendada samuti väga vähesed regulaatorasutused (Rootsi, Austria, Ungari) ning kõik on ebaõnnestunud, kuna tekkis raskusi tahtliku sihtriigi nõuetest kõrvalehoidmise tõendamisel. Sarnast mehhanismi on edukalt rakendanud TwFD kehtimise ajal Holland. Enamus (18 liikmesriiki) hindas mehhanismi keeruliseks, kui mitte võimatuks praktikas rakendamise osas.⁷¹

4.4 Eesti regulaatorasutuse senine praktika piiriüleste meediateenustega seotud probleemide lahendamisel

Eesti meediavaldkonna regulaatorasutus, kelleks on TJA, ei ole tänase seisuga ühegi välismaal litsentseeritud või registreeritud meediateenuse taasedastust Eesti territooriumil piiranud, kuid on ühel korral võtnud ühendust teise liikmesriigi regulaatoriga, kui esines kahtlus, et programmis võib esineda vihkamisele õhutamist sisaldav episood. 20. jaanuaril 2016 saatis TJA kirja Ühendkuningriigi regulaatorasutusele OFCOM, milles viitas ühe Eesti televaataja kaebusele televisiooniprogrammi Ren TV Estonia sisu osas.⁷² Antud televisiooniprogrammile on tegevusloa väljastanud just Ühendkuningriik, seega allub teenuse edastaja Ühendkuningriigi, mitte Eesti seadusandlusele.⁷³

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid, lk 40-41.

⁷² TJA kiri OFCOM-ile, 20.01.2016 nr 24-3/16-0133-004, mille koostajaks oli kõnealuse uurimistöö autor.

⁷³ MAVISE andmebaas (viide 3), <http://mavise.obs.coe.int/channel?id=15941> (24.04.2017).

TJA oleks soovinud televaatajat häirinud sisu eelnevalt üle vaadata, kuna see oleks võinud elimineerida vajaduse pöörduda teise riigi regulaatori poole, kuid antud juhul ei osutunud see võimalikuks. MeeTS kohustab küll meediateenuse osutajat programmi salvestisi 20 päeva jooksul alles hoidma (§ 21), kuid telekanali kohalik esindaja viitas telefonikõnes, et ta ei ole kohustatud TJA-le salvestisi välja andma, kuna ta ei allu Eesti jurisdiktsioonile. Muus olukorras oleks tõenäoliselt võimalik vaadata saadet järgi näiteks Youtube-s, kuid antud juhul ei olnud ka televaataja koostöövalmis, keeldudes viitamast TJA-le, milline konkreetne saatesarja osa oli tema viidatud kuupäeval eetris. Seega oli TJA olukorras, kus ta pidi edastama teise riigi regulaatorile kaebuse, sisuliselt omamata ülevaadet, mis tegelikult eetris oli.

Kaebus ise puudutas 5. detsembril 2015 televisiooniprogrammis „Ren TV Estonia“ eetris olnud saadet „Vojennaja tajna“ („Sõjasaladus“), mis algas kell 13:00 ja lõppes kell 17:35. Televaataja ainus viide oli, et umbes kell 17:00 esines saates lõik, mis rikkus AVMSD artiklit 6, õhutades vihkamisele rahvuse pinnal.

OFCOM-i vastus saabus TJA-sse 1. juunil 2016, seega umbes 4,5 kuud hiljem.⁷⁴ Ühendkuningriigi regulaator oli teinud põhjaliku analüüsi selles osas, kas antud juhul oli tegemist AVMSD artikli 6 rikkumisega ning jõudnud järeldusele, et seda ei toimunud.

Oma vastuses märkis OFCOM, et antud juhul tuli tal kaaluda ühelt poolt meediateenuse osutaja õigust väljendusvabadusele, ning teiselt poolt vajadust kaitsta avalikkust sisu eest, mis võib olla solvav või kahjustav. Lisaks hindas OFCOM, kas meediateenuse osutaja on täitnud ka erapooletuse nõuet ehk nõuet anda sõna mõlema vaatenurga pooldajatele, mis tuleneb dokumendist *The Ofcom Broadcasting Code* punktist 5.5, mille täitmine on kohustuslik kõigi meediateenuse osutajatele, kes alluvad Suurbritannia jurisdiktsioonile.⁷⁵

⁷⁴ OFCOMi vastuskiri TJA-le, 20.01.2016 nr 24-3/16-0133-006.

⁷⁵ OFCOM. The OFCOM Broadcasting Code, lk 24-25, p 5.5.

https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0025/53287/ofcom_broadcast_code_july_2015.pdf (24.04.2017).

OFCOM oli meediateenuse osutajalt välja nõudnud programmi salvestised ning eelnevalt lasknud need ära tõlkida, lisaks küsinud meediateenuse osutajalt nendepoolseid selgitusi. OFCOM-i vastusest nähtub, et antud saade sisaldas sõjasündmuste ning Venemaa ja Balti riikide (või nende eelkäijate) omavaheliste suhete ajaloolist analüüsi, muuhulgas sisaldades ka kriitilisi märkusi täna võimul olevate Balti riikide valitsuste ning poliitikasuundade kohta. Kritiseeriti näiteks Balti riikide võetud suunda hoida partnerlussuhet pigem lääneriikidega, kui Venemaaga, „kes on olnud nende ajalooline liitlane“. Järgnevalt on ära toodud ka mõned eesti keelde tõlgitud tsitaadid kõnealuselt saatest, mille eesmärk on edasi anda saate iseloom.

„Kuid arvestamata seda, et Balti riigid on sisuliselt välja suremas, kuna nende rahvastik on sulandumas Euroopa migrantidega, näevad siiski Leedu, Läti ja Eesti valitsused oma peamise eesmärgina säilitada Venemaa-vastast propagandat ja infosõda.“

„Emigratsiooni probleem Leedus on niivõrd ulatuslik, et see meenutab pigem evakuatsiooni. Siiski väidavad paljud Leedu poliitikud, et kõik kodanikud tulevad oma kodumaale tagasi, kui nad on saanud töökogemuse võrra Läänes rikkamaks“.

„Tänases Eestis, Lätis ja Leedus ei ole paljudel venelastel hääleõigust, võimalust sõjaväkke astuda, saada sotsiaalhüvesid, tegeleda ettevõtlusega või kandideerida avalikele ametipositsioonidele. Lisaks kaob neil varsti ka võimalus suhelda oma emakeeles. Vaadake, need kaadrid näitavad Läti pealinna residentide hääletamas vene keele kui teise riigikeele poolt või vastu“.

„Nad kirjutavad ümber meie riigi ajalugu oma kooliõpikutes ning isegi levitavad kuulujutte, justkui plaaniks meie riik alustada sõjalist sissetungi Balti riikidesse. Kuid miks vihkavad Balti riigid Venemaad nii väga? Nõukogude Liidu ajal, kui Leedu, Läti ja Eesti olid Nõukogude Liidu

osadeks, elasid nad väga hästi. Paljud Nõukogude Liidu kodanikud rääkisid puhkusest Balti riikides kui prestiižselt ja luksuslikust“.

OFCOM-i hinnangul ei esinenud siiski saates sisu, mida oleks võinud defineerida kui vaenu õhutamist ehk *The OFCOM Broadcasting Code* punkti 3.1 rikkumist⁷⁶, mida OFCOM-i tõlgenduse kohaselt oleks olnud otsene üleskutse vägivallale või õigusvastasele käitumisele rassi, religiooni või rahvuse põhjal Eesti Valitsuse, Eesti inimeste või üldiselt Balti riikide vastu.

Erapooletuse nõude osas märkis OFCOM, et nõue ei pea olema ilmtingimata täidetud igas eraldiseisvas saates. Kuna reegel kehtib meediateenuse osutajale üldiselt, siis on lubatud seda nõuet täita programmi teistes saadetes teistsuguste vaatenurkade kajastamisega. Asjaolu, et mõni saade tervikuna või selle mõni väide tekitab tugevaid emotsioone, veel ei kinnita, et erapooletuse nõuet ei järgitud.

Käesolevast kaasusest võib välja tuua ühelt poolt suurepärase koostöö teise riigi regulaatorasutusega, kes võttis asja menetlusse ning analüüsis asjaolusid väga põhjalikult. Teiselt poolt tuleb tunnistada, et kogu see protsess võttis aega küllaltki kaua, mida ei saa küll Ühendkuningriigi regulaatorile ette heita, kuna juba salvestiste väljanõudmine ning sellise pika saate tõlkimine võtab oma aja. Selles osas tuleb nõustuda arvamusega, et artikli 3 (2) d) ette nähtud tähtaeg 15 päeva edastava liikmesriigiga rahuldava lahenduse leidmiseks on ebamõistlikult lühike edastava liikmesriigi suhtes.

Antud kogemus näitas ära ka praeguse regulatsiooni teise suure puuduse: sihtriigil ei ole täna piiriülese meediateenuse puhul võimalik välja nõuda meediateenuse osutajalt programmi salvestisi, kuna kõnealune ettevõtja ei allu tema jurisdiktsioonile – lähtuvalt COO-st allub meediateenuse osutaja ühe ja ainult ühe liikmesriigi (asukohariigi) seadusandlusele, kusjuures salvestiste alleshoidmise kohustus ei tulene AVMSD-st, vaid iga riigi siseriiklikust õigusest (vt

⁷⁶ Ibid, lk 20, p 3.1

MeeTS § 21). Samas on sihtriigi regulaatorasutusel kohustus rikkumised eelnevalt fikseerida ja tõendada vähemalt kolmel korral, alles siis on võimalik võtta kasutusele piiravad meetmed. Sihtriigil on loomulikult võimalik programm ise salvestada ning seejärel analüüsida, kuid tagantjärgi kaebuse laekumisel, nagu praeguses olukorras, ei ole võimalik meediateenuse osutajalt salvestisi nõuda – kuna meediateenuse osutaja ei allu sihtriigi regulatsioonile, ei ole ta kohustatud salvestisi välja andma. Lätis ja Leedus on täna probleem lahendatud selliselt, et regulaatorasutuses töötab eraldi monitoorimise osakond, mis koosneb 10-20 inimesest ning kes muuhulgas jälgivad igapäevaselt ka välismaal litsentseeritud telekanaleid, vaadates iga päev „probleemsete“ telekanalite uudiseid ning muid saateid, kus on varasemalt täheldatud küsitavaid päevakajaliste sündmuste käsitlusi. Sellesse võib suhtuda kaheti – ühelt poolt on selline oma inforuumi jälgimine õigustatud, teisalt lasub järelevalve kohustus siiski liikmesriigil, kes on väljastanud tegevusloa, ning on küsitav, miks peaks sihtriik sellele märkimisväärseid täiendavaid ressursse suunama. Uuendatud direktiiv võiks seega sisaldada sätet, et ka sihtriigil on õigus salvestisi välja nõuda – esiteks võimaldab see sihtriigi poolt vajadusel asjaolude hindamist, teiseks võib see teatud juhtudel vähendada asukohariigi halduskoormust. Võimalik, et antud juhul ei oleks TJA üldse OFCOM-i poole pöördunud, kui oleks olnud võimalus saatega ise eelnevalt tutvuda ning sellele hinnang anda.

Kui sellist sätet aga direktiivi ei lisata, siis ühe võimalusena näeb autor siseriiklikult vastava kohustuse panemise hoopiski sideoperaatoritele, kelle pakettides on vastavad televisiooniprogrammid. Erinevalt meediateenuse osutajatest, on sideoperaatorid reeglina Eesti ettevõtted ning alluvad Eesti jurisdiktsioonile. Autori hinnangul ei oleks selline kohustus käsitletav taasedastamise vabaduse takistamisena, kuna praktiliselt ei piira see kuidagi välismaal litsentseeritud telekanalite levimist Eestis. Küll aga ei oleks Euroopa Liidu õigusega kooskõlas säte, mis näeks ette sideoperaatorite kohustuse probleemide korral televisiooniprogramm paketiist välja jätta, kuna oma sisult oleks see meediateenuse taasedastamise piiramine ning peaks toimuma seega AVMSD mehhanismi järgides.

4.5 Teise liikmesriigi meediateenuse taasedastamise piiramise mehhanismi ülevõtmine meediateenuste seadusesse

AVMSD artiklis 3 sätestatud piiramise mehhanism on meediateenuste seadusesse üle võetud §§-s 51-52. Kui võrrelda MeeTS-i sõnastust AVMSD-ga, siis televisiooniteenuste puhul on MeeTS laiendanud AVMSD rakendamise ulatust – kui viimane mainib vaid liikmesriike, siis MeeTS-i § 51 lisab neile ka „konventsiooniga ühinenud riike“, pidades silmas ECTT-d. Käesoleva töö autor on sellise laienduse osas skeptiline. Esiteks, ei ole ECTT oma sisult täna enam kehtiv konventsioon, mida analüüsiti käesoleva uurimistö 2. peatükis. Teiseks, AVMSD teatud mõttes kaitsemehhanismi laiendamine EL-i välistele meediateenustele olukorras, kus oleme korduvalt avaldanud seisukohta, et piiramise mehhanism tuleks muuta lihtsamini rakendatavaks, on samuti küsitav – sellega oleme riigina ise endalt ära võtnud võimaluse toimida efektiivselt ja oma äranägemise järgi nendest riikidest pärinevate meediateenuste puhul, mis ei ole küll EL-i liikmesriigid, kuid mis on ühinenud ECTT-ga. Lisaks ei ole Euroopa Komisjon endale ette näinud ülesannet anda hinnangut piiramise õiguspärasuse kohta ka mitte-EL-i riikidest pärinevate meediateenuste osas. MeeTS-i § 51 lg 5 on selles osas vajalik, et sätestab alused, millal võib teisest riigist (mis ei ole EL-i liikmesriik või ECTT-ga ühinenud riik) meediateenust piirata, kuid autori hinnangul oleks võinud § 51 lg 2 piirduda ainult liikmesriikidega ning ühendada ECTT-ga ühinenud riikide meediateenuste taasedastamise piiramise aluseid nendega, mis kehtivad kõigi kolmandate riikide meediateenuste suhtes.

Autor küsis kõnealuse MeeTS-i sõnastuse põhjenduste kohta selgitusi Peeter Sookruusilt, kes oli täna kehtiva meediateenuse seaduse üks loojaid. Hr Sookruusi vastusest nähtub, et MeeTS-i kirjutamise ajahetkel lähtuti asjaolust, et Eesti on ECTT osapool ning et sarnased sätted on ka paljude teiste EL-i liikmesriikide seadustes, „sest olles konventsiooni osapooled, tuli sealsed normid ja nõuded üle võtta“.⁷⁷ ECTT sisaldab sarnaselt AVMSD-ga aluse tagada vastuvõtu ja taasedastamise vabaduse põhimõtte toimimine ning lõi ka alused selle vajadusel erandkorras piiramiseks. Kuigi sellest lähtuvalt tundub tänane MeeTS-i sõnastus küllaltki loogiline, peab autor taas vajalikuks märkida, et ECTT on täna kehtival kujul üldiselt sellel joonel, kus oli 1997. aastal uuendatud TwFD, mille Eesti võttis üle enne liitumist EL-ga. Pärast TwFD suurt

⁷⁷ Peeter Sookruusi 06.04.2017 e-vastuskiri käesoleva uurimistö autorile.

muutmist ning selle saamist AVMSD-ks jäi ECTT aga uuendamata ning täna ei ole see enam oma sisult EL direktiiviga paralleelne dokument, mida ta pikalt oli, kuna selles on võrreldes AVMSD-ga väga palju olulisi lahkkelisid. Kas peame oma seadusandluses säilitama alused ja mehhanismi, mis tagaks teenuste vastuvõtu ja taasedastamise vabaduse mitte ainult EL-i liikmesriikidest pärit teenustele, vaid ka ECTT osapooltena olevatest riikidest pärit teenustele, kui ECTT on tänase seisuga vastuolus EL regulatsioonidega? Käesoleva uurimistöo autor on eelnevalt juba viidanud oma arvamusele, kuid selle küsimuse uurimine vääriks ka omaette uurimistöös arutlemist.

Sarnaselt mainib ka MeeTS-i § 53, mille eesmärk on siseriiklikusse õigusesse üle võtta AVMSD art 4, lisaks liikmesriikidele ka konventsiooniga liitunud riike.

MeeTS-is on võrreldes AVMSD-ga laiendatud ka vihkamisele õhutamise keelu mõistet, kuhu on lisatud keeld õhutada vaenu veendumuste alusel, samuti on keelatud alavääristada õiguskuulekat käitumist või kutsuda üles õigusrikkumisele.

Tellitavate teenuste puhul ühtib MeeTS-i rakendamise ulatus direktiiviga, mainides vaid liikmesriike. MeeTS-i § 52 lg 4 sätestab ühe võimaliku aluse AVMSD art 3 (5) ette nähtud „kiireloomuliste juhtude“ sisustamiseks – selleks võib olla näiteks avalikku julgeolekut selgelt ähvardav oht.

Euroopa Liitu mittekuuluvast riigist pärit programmikataloogi puhul võib Tehnilise Järelevalve Amet ühel MeeTS lõikes 2 sätestatud alusel teha programmikataloogi pakkuvale taasedastajale programmikataloogi pakkumise lõpetamise ettekirjutuse. Euroopa Komisjoni teavitamine ei ole sellisel juhul vajalik.

5. EUROOPA KOMISJONI ETTEPANEK AUDIOVISUAALTEENUSTE DIREKTIIVI MUUTMISE OSAS

5.1 Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artikli 3 osas

Ka direktiivi uuendamise ettepaneku tekst⁷⁸ sisaldab praegusel hetkel põhimõtet, et tagatakse teistest liikmesriikidest pärinevate audiovisuaalmeedia teenuste vastuvõtmisvabadus ega piirata nende taasedastamist oma territooriumil (ettepaneku art 3 (1)), kuid sisse on viidud ka mõned olulised muudatused. Esiteks, ei erista uuendatud direktiivi ettepaneku tekst enam artiklis 3 televisiooniteenuseid ja tellitavaid teenuseid, nagu näeb ette praegune AVMSD. Ettepaneku kohaselt on piiramise mehhanismi oluline osa ühesugune mõlema teenuseliigi puhul, mis peegeldab ka lineaarteenuste ja tellitavate teenuste üha suurenevat läbipõimumist, mis on toimunud viimastel aastatel meediaturul ja ilmselt jätkub ka edaspidi. Jätkuvalt jäetakse regulatsioonist välja raadioteenused, kuna need pole visuaalsed, ehk nende osas saab liikmesriik ka edaspidiselt toimida vastavalt siseriiklikule seadusandlusele.

Ka uuendatud direktiivi ettepaneku tekst sisaldab tervet rida tingimusi, mis peavad olema täidetud selleks, et liikmesriik saaks taasedastamise piiramise meetmeid rakendada. Säilib nõue, et eelneva 12 kuu jooksul peab olema tuvastatud vähemalt 2 rikkumist, ehk siis taasedastamist saab liikmesriik piirata sisuliselt vaid kolmandal rikkumisel (ettepaneku art 3 (3) a) ja d)); see nõue kehtib küll erandina ainult lineaarsete teenuste suhtes (ettepaneku art 3 (3) viimane lause). Jääb alles ka nõue teavitada meediateenuse osutajat, liikmesriiki, kelle jurisdiktsioonis teenuseosutaja tegutseb, ning Komisjoni kirjalikult väidetavatest rikkumistest ja meetmetest, mida sihtriik kavatses ette võtta, kui kõnealused väidetavad rikkumised peaksid uuesti toimuma (ettepaneku art 3 (3) b)).

Pikendatakse ajaperioodi, mis on ette nähtud konsultatsiooniks litsentsi väljastanud liikmesriigiga eesmärgiga leida omavahel rahuldav lahendus. Kui praeguses AVMSD-s on selleks ette nähtud 15 päeva, siis ettepaneku teksti alusel on selleks perioodiks 1 kuu (ettepaneku art 3 (3) c)).

⁷⁸ European Commission (viide 13).

Ettepaneku tekst sisaldab ka nõuet austada asjaomase meediateenuse osutaja kaitseõigust ning anda eelkõige meediateenuse osutajale võimalus väljendada oma seisukohta väidetavate rikkumiste ning meetmete kohta, mida liikmesriik kavatses ette võtta. Teate esitanud liikmesriik peab nõuetekohaselt arvesse võtma kõiki neid seisukohti ning samuti selle riigi seisukohti, mille jurisdiktsiooni alla teenuseosutaja kuulub (ettepaneku art 3 (3) e)). Sisuliselt on nende nõuete täitmist Komisjon nõudnud ka praegu.

Pikendatakse ka Komisjonile otsuse tegemiseks ette nähtud aega. Kui praegune direktiiv annab selleks 2 kuud, siis ettepaneku teksti kohaselt on selleks 3 kuud, kusjuures aeg hakkab jooksmas alates „lõpliku teate kättesaamisele järgnevast päevast“ ja „teadet käsitletakse lõplikuna, kui Komisjon kolme kuu jooksul alates teate või mis tahes nõutud lisateabe kättesaamise päevast ei taotle täiendavat teavet“ (ettepaneku art 3 (4)).

Ettepaneku tekst näeb ette olukorra, kus kiireloomulistel juhtudel saab liikmesriik teha erandeid, kui ei ole nõutav meediateenuse osutaja ning Komisjoni teavitamine ning lisaks ei pea pidama ühe kuu pikkuseid konsultatsioone liikmesriigiga, kelle jurisdiktsiooni alla teenuseosutaja kuulub. Kui selline erand tehakse, siis teatatakse sellest lühima võimaliku aja jooksul Komisjonile ja liikmesriigile, kelle jurisdiktsiooni alla meediateenuse osutaja kuulub, märkides põhjused, miks liikmesriik peab olukorda sedavõrd kiireloomuliseks, et vajalik on kõnealustest tingimustest erandi tegemine (ettepaneku art 3 (6)). Siiski jääb ka siin jõusse eeldus, et televisiooniteenuse puhul peab tegemist olema kolmanda rikkumisega viimase 12 kuu jooksul, kusjuures kõik rikkumised peavad olema fikseeritud, dokumenteeritud ja tõendatud piirangu taotleva riigi poolt.

Ettepaneku tekstis on hetkel sees ka oma sisult deklaratiivne säte, et liikmesriigid ja Komisjon vahetavad korrapäraselt kogemusi ja parimaid tavasid seoses kõnealuse menetlusega Kontaktkomitee ja ERGA töörühmade raames (ettepaneku art 3 (8)). Selline koostöö liikmesriikide vahel toimub ka praegu.

5.2 Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artiklite 6 ja 12 osas

Direktiivi uuendamise ettepaneku preambul märgib järgmist:

„Järjepidevuse tagamiseks ning ettevõtjatele ja liikmesriikide ametiasutustele kindluse tagamiseks peaks mõiste „vihkamisele õhutamine“ olema võimaluste piires vastavuses nõukogu 28. novembri 2008. aasta raamotsuses 2008/913/JSK (teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega) esitatud määratlusega, milles defineeritakse vihakõne kui „vägivallale või vihkamisele avalik kihutamine“. See peaks hõlmama vägivallale või vihkamisele kihutamise põhjuste ühendamist.“ (ettepaneku preambuli p 8)

„Vaatajate, sealhulgas lapsevanemate ja alaealiste mõjuvõimu suurendamiseks vaadatava infosisu kohta teadlike otsuste tegemisel on vaja, et audiovisuaalmeedia teenuse osutajad esitaksid piisavalt teavet sellise infosisu kohta, mis võib kahjustada alaealiste füüsilist, vaimset või kõlblist arengut. See on näiteks võimalik infosisu olemust näitavate infosisu kirjelduste abil. Infosisu kirjeldusi võib esitada kirjalikul, graafilisel või helilisel meetodil.“ (ettepaneku preambuli p 9)

Seega muudetakse teatud määral ka piiramise aluseid – artikleid 6 ja 12. Praegu kõlab AVMSD art 6 järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad asjakohaste meetmetega, et nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate meediateenuse osutajate osutatavad audiovisuaalmeedia teenused ei sisalda vihkamisele õhutamist soo, rassilise või etnilise päritolu või usutunnistuse alusel.“

Ettepaneku tekst lisab sellele keelu ka vägivallale õhutamist, lisaks keelatakse vihkamisele õhutamine ka veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel määratletud konkreetse isikute rühma või kõnealuse rühma liikme vastu (ettepaneku art 6).

Ettepaneku teksti on praegusel kujul lisatud ka artikkel 6a, mis sisuliselt koos muudetud artikliga 12 viitavad alaealiste kaitse nõuetele ning asendavad praeguse AVMSD art 3 viite artiklile 27. Ettepaneku tekstist on art 27 koos ülejäänud VIII peatükiga välja jäetud. Kokkuvõttes võib alaealiste kaitse osas tõdeda, et regulatsioon siin oluliselt ei muutu, kuid ettepanekuga on selgelt näha soovi sätestada võrdsed nõuded kõigile teenuseosutajatele, nii televisiooniteenuste, kui tellitavate teenuste puhul. Lisaks sisuliselt lubatakse ka televisioonis põhjendamatu vägivalda ja pornograafiat sisaldavat sisu, kuid seda vaid koos rangete meetmetega, mis tagavad, et alaealised sellist sisu ei kuule ega näe. Ettepaneku tekst pakub selliste meetmetena välja näiteks krüpteerimist ja tõhusat vanemlikku kontrolli (ettepaneku art 12).

5.3 Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artikli 2 osas

Direktiivi uuendamise käigus on kavas üsna ulatuslikult muuta ka artiklit 2: lõike 3 punkt b asendatakse järgmisega:

„Kui meediateenuse osutaja peakorter asub ühes liikmesriigis, kuid audiovisuaalmeedia teenust käsitlevad toimetuskäsu otsused tehakse teises liikmesriigis, käsitatakse meediateenuse osutajat selles liikmesriigis asutatuna, kus töötab enamik audiovisuaalmeedia teenuse osutamises osalevatest töötajatest“.

Lisatakse ka 2 uut lõiku. Esimene neist sätestab, et liikmesriigid teatavad Komisjonile oma jurisdiktsiooni alla kuuluvate audiovisuaalmeedia teenuse osutajate loetelu ning kriteeriumid, millele jurisdiktsioon tugineb. Nad teatavad seejärel Komisjonile põhjendamatu viivitusega kõnealuse loetelu mis tahes muudatustest. Komisjon tagab, et pädevatel sõltumatutel reguleerivatel asutustel on juurdepääs kõnealusele teabele (ettepaneku art 5a).

Teine lisatav lõik käsitleb olukorda, kui asjaomased liikmesriigid ei suuda kokku leppida, millisel liikmesriigil on jurisdiktsioon. Sellisel juhul annavad nad Komisjonile põhjendamatu

viivitusest sellest küsimusest teada. Komisjon võib esitada ERGA-le taotluse selles küsimuses arvamuse esitamiseks 15 tööpäeva jooksul alates Komisjoni taotluse esitamisest (ettepaneku art 5b).

5.4 Audiovisuaalmeediateenuste direktiivi muutmise ettepanek artikli 4 osas

Teatud määral on ettepaneku tekstiga muudetud ka AVMSD artiklit 4. Olulisemad muudatused näevad ette valdkondade täpsustamise, mille puhul on lubatud kehtestatuga võrreldes üksikasjalikumate või rangemate eeskirjade sätestamine, tingimusel et need eeskirjad on kooskõlas liidu õigusega. Artiklisse lisatakse ka kohustus tagada meediateenuste osutajale õigus ärakuulamisele.

5.5 Eesti ametiasutuste seisukohad direktiivi uuendamise ettepaneku teksti osas

Vabariigi Valitsus kiitis heaks Eesti seisukohad AVMSD muutmise ettepaneku suhtes 18.08.2016 istungil,⁷⁹ täiendades seisukohti 30.03.2017 istungil sätete osas, mis puudutavad liikmesriikide regulaatorasutusi (ettepaneku art 30), eelkõige nende sõltumatuse tagamist ning ülesannete, juhtimise ja piisava rahastamise sätestamist.⁸⁰

Vabariigi Valitsuse seisukoht artikli 3 muutmise ettepaneku osas on järgmine:⁸¹

„Leiame, et direktiivi ettepanekuga, millega muudetakse artiklit 3, välja pakutud tegutsemismehhanism on tavaolukorras sobilik. Kiireloomulistel juhtudel peame aga oluliseks, et liikmesriigid saaksid reageerida juba esimese meediateenuse osutaja poolse rikkumise korral viisil, mis võib kalduda kõrvale asukohamaa üldprintsibist tagada piiranguteta piiriülene audiovisuaalteenuse levi“.

⁷⁹ Vabariigi Valitsus. Valitsuse 18.08.2016 istungi kommenteeritud päevakord.

<https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-18082016-istungi-kommenteeritud-paevakord> (24.04.2017).

⁸⁰ Vabariigi Valitsus. Valitsuse 30.03.2017 istungi kommenteeritud päevakord.

<https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-30317-istungi-kommenteeritud-paevakord> (24.04.2017).

⁸¹ Vabariigi Valitsus. Istungi protokoll 18.08.2016. Tallinn, Stenbocki maja, p 1.3.3.

Samale viitab ka punkt 1.9.1:⁸²

„Leiame, et näiteks kriisiolukordades, kus kolmandatest riikidest pärit vaenu õhutamise sisu ohustab liikmesriikide julgeolekut, tuleb tagada audiovisuaalmeedia teenuse sõltumatute regulaatorite tavapärasest kiirem reageerimine“.

Vabariigi Valitsus toetab mõiste „vihkamisele õhutamine“ asendamist mõistega „vägivallale ja vihkamisele õhutamine“.⁸³ Üldiselt toetab Vabariigi Valitsus ka artikli 2 muudatusi.⁸⁴

Kaitseministeerium on samuti väljendanud oma muret, et kehtiv AVMSD „ei võimalda praegu piisavalt paindlikku reageerimist juhul, kui julgeolekut ähvardav oht suureneb kiiresti“. Ministeeriumi arvates ei ole kriisiolukordadeks sobilik nõue, mille alusel saab piiranguid kehtestada alles siis, kui nõudeid on rikutud vähemalt kahel korral eelneva 12 kuu jooksul, kuna see ei võimalda reageerida paindlikult. Seega tuleb Kaitseministeeriumi hinnangul muuta sätet nii, et erandeid võib teha ka sellest nõudest.⁸⁵

Eesti seisukohtade kirjapanemisel on paljuski arvestatud Tehnilise Järelevalve Ameti poolt Kultuuriministeeriumile saadetud arvamusega Euroopa Komisjoni ettepaneku kohta.⁸⁶ Muuhulgas märgib TJA oma kirjas, et piiriülese leviga meediateenuste regulatsiooni praktikas võib jurisdiktsiooni määratlemine olla küllaltki keeruline ning nendel juhtudel peaks asukohamaa määratlemine toimuma konkreetsemalt määratletud alustel. TJA hinnangul peaks ühtlustama samas artiklis olevaid sõnastusi ning kasutama sellist määratlust, mis on paremini mõõdetav ja õigusselgem.

⁸² Ibid, p 1.9.1.

⁸³ Ibid, p 1.5.1.

⁸⁴ Ibid, p 1.2.2.

⁸⁵ Ibid, lisa: seletuskiri, p 5.4.

⁸⁶ Tehnilise Järelevalve Amet (viide 48).

TJA märgib lisaks, et piiriülese leviga meediateenustega seotud mitmete probleemide taustal võiks kaaluda ka art 2 lg 2 punkti c muutmist. TJA seab kahtluse alla senistel alustel nende meediateenuste osutajate jätkuval arvamisel AVMSD jurisdiktsiooni alla, mille peakorter asub liikmesriigis, kuid audiovisuaalmeedia teenust käsitlevad otsused tehakse mõnes kolmandas riigis või vastupidi. Arvamuses viidatakse sarnastes situatsioonides tekkinud probleemidele, kui EL audiovisuaalpoliitika nõuete kohaldamine ja tekkinud küsimuste lahendamine on raskendatud nende piiriülese leviga meediateenuste puhul, mille üle teostatakse reaalselt toimetuskontrolli väljaspool EL-i või mille peakorter asub tegelikult kolmandas riigis.

TJA soovib täpsustada ja ühtlustada artiklis 2 kasutatud määratlusi. Ettepaneku teksti art 2 lg 3 punktis b sätestatud mõiste „enamik audiovisuaalmeedia teenuse osutamises osalevatest töötajatest“ vajaks TJA hinnangul täpsustamist. Kui rangelt täiendust „enamik“ hinnatakse? Kas see kriteerium on täidetud koheselt, kui meediateenuse osutajal on ühes liikmesriigis üks töötaja enam kui teises, või peab „enamik“ hõlmama suuremat hulka isikuid? Kas töötajate hulga määramisel võetakse arvesse ka tehnilisi ja tugiteenuseid pakkuvaid töötajaid, ajutiselt eemalviibijaid, näiteks pikaajases lähetuses, koolitusel või lapsehoolduspuhkusel olevat personali? Artikli 2 lg 3 punkti b täna sõnastust „[...] oluline osa [...] töötajatest“ kasutatakse ka artikli 2 lõike 3 punktis c, mida ei muudeta. Sellisel juhul jääb kaks konkureerivat sõnastust sarnase olukorra reguleerimiseks ning ettepanek võiks Eesti seisukohta arvestades täpsemini nende kahe sõnastuse erisust adresseerima.

TJA on oma arvamuses samuti märkinud, et tõsise kriisi ajal võib teisest liikmesriigist pärineva meediateenuse sihtriigil tekkida põhjendatud vajadus kiireloomulistel juhtudel teha erandeid ka art 3 lg 3 punktis a ettenähtud tingimustest. Kriisioludes ei peaks ootama, et probleemne meediateenuse osutaja rikub piiramise alusena kehtivaid norme vähemalt kaks korda viimase 12 kuu jooksul, vaid võiks erandkorras tegutseda ka siis, kui on üks kord ilmselt, oluliselt ja raskelt rikutud kehtivaid nõudeid ning esimesele rikkumisele järgnev hoiatus pole andnud tulemusi ja samalaadne rikkumine kordub. Piiriülese meediateenuse sihtriigil peab olema pakutud mudelist rohkem võimalusi kiireks ja tõhusaks tegutsemiseks erandkorras või kriisi ajal, näiteks kui on oht avalikule korrale, stabiilsusele, riigi julgeolekule ja riigikaitsele. TJA on seisukohal, et liikmesriigil peaks olema võimalus ise hinnata olukorda kriitiliseks, sealhulgas ka põhjusel, et kriitilise olukorra lahendamise eest vastutab liikmesriik ise.

5.6 ERGA ametlik arvamus direktiivi uuendamise ettepaneku teksti osas

Oma seisukohad direktiivi ettepaneku teksti suhtes on välja töötanud ka ERGA.⁸⁷ Jurisdiktsiooni määratlemise kohta arvab ERGA samuti, et regulaatorite jaoks peab olema selge, kuidas praktikas rakendada kriteeriumi selles osas, kus võetakse vastu toimetuslikud otsused ning mis üldse kuulub toimetuslike otsuste alla. ERGA soovib täpsemalt määratleda ka mõistet „töötajad“ („*workforce*“).⁸⁸

ERGA arvates on regulaatorasutuste koostöö arendamine oluline ning nad nõustuvad välja pakutud lahendusega, et vajadusel küsib Komisjon abi ERGA-lt, kuid väljendavad muret selle üle, et küsitud hinnangu andmine sellistes olukordades 15 päeva jooksul võib olla problemaatiline.⁸⁹

ERGA viitab oma arvamuses 2016. a maikuu valminud territoriaalse jurisdiktsiooni töörühma raportile, mille koostamisse panustas ka Eesti regulaatorasutus TJA, märkides, et praegu direktiivi ettepanekus välja pakutud lahendus ei leevenda neid praktilisi probleeme, mis kaasnevad artikli 4 rakendamisega praktikas, mida ERGA on raportis välja toonud.

5.7 Autori arvamus direktiivi uuendamise ettepaneku teksti osas

Vabariigi Valitsuse istungi protokollis seletuskiri viitab, et AVMSD uuendamise eesmärk on „muuta paindlikumaks audiovisuaalmeedia teenuse osutamise piiramist olukorras, kus see põhjustab ohtu alaealiste kaitsele, avalikule julgeolekule või rahvatervisele“.⁹⁰ Autori arvates ei ole ettepaneku tekstiga jõutud sellele eesmärgile kuigi lähemale, kui on praegune AVMSD sõnastus, olles piltlikult „üks samm edasi, kaks sammu tagasi“. Ühelt poolt küll ühtlustatakse

⁸⁷ European Regulators Group for Audiovisual Media Services. ERGA Opinion on AVMSD Proposals. ERGA(2016) 03, 05.10.2016. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-opinion-avmsd-proposal> (24.04.2017).

⁸⁸ Ibid, lk 12.

⁸⁹ Ibid, lk 13.

⁹⁰ Vabariigi Valitsus (viide 81), p 2 art. 3 osas.

televisiooniteenuste ja tellitavate teenuste piiramise aluseid, mille tulemusena saab liikmesriik taotleda televisiooniteenuse taasedastamise piiramist ka alustel, mis on just Balti riikide jaoks olulised lähtuvalt ohule avalikkule julgeolekule. Samas ei muutu kogu taasedastamise piiramise mehhanism kuigi lihtsamaks ning lisaks, kuna paljud tähtjad uue sõnastusega pikendatakse, muutub protsess veelgi aeganõudvamaks, kui see praeguselt välja pakutud kujul vastu võetakse. Liikmesriigil puuduks endiselt võimalus kiireloomulistes olukordades efektiivselt toimida, sest juba ainuüksi 3 rikkumise fikseerimine ja tõendamine nõuab olulist ajaressurssi regulaatorasutuselt, sealhulgas peab olema tagatud ka menetlusaluse isiku õigus ärakuulamisele. Lisaks ei ole ka uuendatud direktiivi ettepaneku tekstis ette nähtud sihtriigi õigust programmi salvestisi meediateenuse osutajalt välja nõuda.

Arvestades kõike eelöeldut, tundub autorile, et tänasel regulatsioonil on tõepoolest mõned väga olulised puudujäägid. Hea märk on see, et neid puudujääke on märgatud ning nendest räägitakse ning arutatakse võimalikke lahenduste üle ka kõige kõrgemal tasemel, kuid vaadates praegust ettepaneku teksti on Komisjon võtnud väga ettevaatliku hoiaku muutuste osas. Ühelt poolt on lineaarsete ja tellitavate teenuste regulatsiooni küll ühtlustatud, kuid samas on süsteem muudetud veelgi ajakulukamaks ja ebaefektiivsemaks. Praegu kehtivas AVMSD tekstis olemasolev erandlik mehhanism tellitavate teenuste piiramiseks, kui selleks on tungiv kiireloomuline vajadus, mis lubab teenuse piiramist ning alles *ex post* Komisjoni teavitamist, on ettepaneku teksti kohaselt direktiivist välja jäetud, kuigi autori hinnangul oleks võinud see mehhanism alles jääda ning hoopiski laieneda ka televisiooniteenustele. Samas, tuleb tunnistada, et teisel pool kaalukaussi on väga olulised Euroopas väärtustatud põhiõigused ja põhimõtted – väljendusvabadus, õigus ärakuulamisele, teenuste vaba liikumine jt. Ei ole välistatud, et muutes mehhanismi lihtsamaks ning paindlikumaks tekib võimalus selle ärakasutamiseks meediateenuste osutajate suhtes, kelle vaated on mõne liikmesriigi valitsuse suhtes „ebamugavad“ ja kriitilised. On oluline leida see kesktee, mis lubab hoida mõlemad kaalukaussid tasakaalus.

6. VÕIMALIKUD LAHENDUSED PIIRAMISE PRAKTIKA HÕLBUSTAMISEKS

ERGA on oma territoriaalse jurisdiktsiooni raportis välja pakkunud erinevaid, nii juriidilisi kui ka mitte-juriidilisi lahendusi.⁹¹

- Ühtse meediateenuste andmebaasi loomine või edasiarendamine. Täna eksisteeriv MAVISE andmebaas on regulaatoritele väga kasulik infoallikas, kust leiab muuhulgas informatsiooni, millises riigis on teatud teenus litsentseeritud, millised teenused on teatud liikmesriigi turul kättesaadavad, kes on programmi edastaja ehk meediateenuse osutaja jms. Selline andmebaas on hädavajalik, kuigi autori isiklik kogemus MAVISE-ga viitab kahjuks asjaolule, et selles leiduv info ei ole alati täpne. Selletaoline andmebaas on asjakohane instrument igale liikmesriigile, kuid see tuleb muuta võimalikult korrektseks;
- Tuleb luua ühtne andmebaas ka seadusandlusele, mis annaks liikmesriikidele paremat ülevaadet selle kohta, kuidas on teistes liikmesriikides direktiivi sätteid üle võetud ja tõlgendatud. Sellealase tööga alustati 2016. a ERGA töörühma raames „*Digital European Toolkit*“, kui loodi internetis teatud platvorm, kuhu liikmesriikide regulaatorasutused said ülesse laadida asjakohast informatsiooni, vajadusel kasutades eelnevalt masintõlget. Töö selles osas jätkub ka 2017. aastal;
- Mitteformaalse koostöö arendamine liikmesriikide regulaatorite vahel, et luua ühtlane tõlgendamise metoodika kõigis liikmesriikides ning vahetada praktilisi kogemusi. Ka selline koostöö tegelikult täna toimub ERGA ja EPRA⁹² kohtumiste ja töörühmade raames.
- ERGA toob välja, et oleks tarvis täpsustada direktiivi artikleid 2, 3 ja 4, muutes sätted täpsemaks. Artikli 2 osas peab ERGA oluliseks täpsemalt kirja panna jurisdiktsiooni

⁹¹ European Regulators Group for Audiovisual Media Services (viide 10), lk 43 jj.

⁹² European Platform of Regulatory Authorities, loodud 1995. aastal. Liikmeteks on 52 regulaatorasutust 46-st riigist, sealhulgas ka TJA. Viide kodulehele: <https://www.epra.org/> (24.04.2017).

määratlemise alused ning defineerida mõiste „toimetuslik vastutus“. Artikli 3 osas peab ERGA vajalikuks piiramise protseduur teha efektiivsemaks ning määratleda selles täpsemalt teatud mõisted; see peab olema praktikas rakendatav, mitte liialt formaalne. Lisaks toetab ERGA ideed, et piiramise alused peaksid olema samad lineaarsete ja mittelineaarsete teenuste jaoks. ERGA raport täpsustab eraldi, et artikkel 3 (5) ehk nõ *fast-track* peaks olema rakendatav kõigi meediateenuste puhul. Artikli 4 osas märgib ERGA, et art 4 (2) peaks olema kehtiv ka tellitavate teenuste puhul. ERGA lisab, et kuna väga vähestel liikmesriikidel on õnnestunud edukalt rakendada kõnealust mehhanismi ning on ka väga väike hulk meediateenuse osutajaid, kes on vabatahtlikult viinud oma teenused vastavusse sihtriigi rangemate nõuetega, siis peaks seda mehhanismi lihtsustama ja parendama. Ka artiklis 4 (3) sätestatud skeem peaks muutuma ka praktikas rakendatavaks, kuna täna on keeruline tõendada tahtlikku sihtriigi reeglitest kõrvalehoidmist. Lisaks peaks ERGA arvates olema võimalik sama protseduuri kasutada ka tellitavate teenuste puhul.

ERGA pakub välja ühe variandina ka direktiivi põhimõtete fundamentaalset muutust - asendada direktiivis asukohariigi printsiip teise põhimõttega.⁹³ ERGA raporti kohaselt on selles osas liikmesriigid erinevatel arvamustel. Osad küll toetavad selle põhimõtte säilitamist, kuid pooldavad ka sihtriigi põhimõtte lisamist teatud olulistest valdkondades, nagu alaealiste kaitse, äriteated, kultuurilised eesmärgid. Teiste liikmesriikide arvates peaks asukohariigi põhimõtte rajanema pigem sihtauditooriumil, turuosas ning majanduslikul tegevusel teatud liikmesriigis. Kolmas osa liikmesriike on asukohariigi põhimõtte muutmisele vastu, kuna see võib takistada teenuste vaba liikumist, mis on direktiivi ja EL-i üks peamisi põhimõtteid, olles märgitud lausa selle tuumaks (AVMSD preambuli p 33). Sisuliselt tähendaks see paljude direktiivi aluspõhimõtete ümberhindamist.

Andris Mellakauls⁹⁴ toob välja omalt poolt mitu soovitusi, kuidas oleks tema arvates võimalik olukorda parandada. Tema arvates tuleks tähelepanu pöörata järgnevatele aspektidele:

⁹³ Ibid, lk 61.

⁹⁴ A.Mellakauls (viide 46), lk 85-88.

- 1) jurisdiktsioon peab olema määratletud ausalt ning rakendatud korrektset;

Sellega tuleb nõustuda, kuna ilmselt oleks paljude probleemsete meediateenuste tegevusload välja andmata praegusel kujul, kui oleks jäigalt järgitud jurisdiktsiooni määratlemise põhimõtet. Kas olukord, kui firma on registreeritud *P.O. Box*-is Inglismaal annab kindlust, et toimetuslikud otsused võetakse just selles riigis vastu või et oluline osa töötajatest asub just seal? Kuid just selline on tänane olukord, kus ühe Londonis asuva hoone korrusele on registreeritud ca 200 firmat. Ei saa küll kindlalt väita, et kõigi selliste meediateenuste puhul on jurisdiktsioon määratletud valesti, kuid kas seda on vajalikku põhjalikkusega kontrollitud?

- 2) Koostööd regulaatorasutuste ning Komisjoni vahel tuleks tugevdada, et vältida direktiivi nõuetest erinevat arusaamist ning ebavajalikke pingeid regulaatorasutuste omavahel. Kui liikmesriik annab välja tegevusloa meediateenusele, mille kohta on teada, et seda hakatakse taasedastama ka teises liikmesriigis, siis tuleks vajalikul määral arvestada ka sihtriigi nõuetega, eriti juhul, kui selles sihtriigis on sätestatud keskmisest rangemad nõuded;

Mõte sellest, et regulaatorasutuste efektiivsem ja paremini organiseeritud koostöö võiks piiriülese meedia erinevaid probleeme leevendada, ei ole uus. Kontaktkomitee loodi küll juba 1997. aastal, kuid see ei ole suutnud siiani täita formaalse koostööfoorumi eesmärki regulaatorite vahel ega ka regulaatorite ning Euroopa Komisjoni vahel. AVMSD art 29 sätestab: „Komiteesse kuuluvad liikmesriikide pädevate asutuste esindajad“. Komitee istungitel ei osale praktikas enamiku liikmesriikide poolt regulaatorasutuste esindajad, või siis osalevad nad pigem kuulajate rollis valitsusasutuste esindajate kõrval. Samal ajal ei tegele valitsusasutused reaalse AVMSD rakendamisega praktikas, sellega tegelevad regulaatorid. ⁹⁵

⁹⁵ Jean-François Furnémont. The Centre on Regulation in Europe. - Independence of audiovisual media regulatory authorities and cooperation between them: time for the EU lawmaker to fill the gaps. Opinion on the EC proposal for amending the AVMS Directive and the EP CULT Committee draft report. Kättesaadav: http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Europa/WH_20161007_independence_cooperation.pdf (24.04.2017), lk 7-8.

Eesmärgiga osaliselt seda probleemi lahendada, loodi Komisjoni poolt veebruaris 2014 *The European Regulators Group for Audiovisual Media services* ehk ERGA, kelle raportitele ning seisukohtadele on autor käesolevas uurimistöös ka korduvalt viitanud. ERGA ülesanne on nõustada ja assisteerida Komisjoni, pakkuda EL-i liikmesriikidele heade praktikate ja kogemuste jagamise võimalust ning jagada liikmetele Direktiivi rakendamiseks vajalikku informatsiooni.⁹⁶ Tänapäevaks on ERGA töörühmad muuhulgas tootnud erinevaid põhjalikke aruandeid, mis aitavad kaasa AVMSD rakendamisele ja uuendamisele, näiteks aruanded materiaalse ja territoriaalse jurisdiktsiooni, alaealiste kaitse ning regulaatorasutuste sõltumatusel teemadel. Abiks on ka juba 1995. a loodud *European Platform of Regulatory Authorities* ehk EPRA, mis on ühelt poolt laiema haardeulatuses, kuna sinna kuuluvad ka paljud riigid, kes ei ole EL-i liikmesriigid, kuid mille tõttu on ka suhtlus rohkem suunatud mitte AVMSD rakendamisele, vaid turuarengutele, siseriiklikule regulatsioonile jms. Samas pakub see erinevalt ERGA-st võimalust kiiresti ja lihtsalt läbi EPRA portaali küsida kõigilt EPRA liikmetelt arvamust või nõuannet regulaatorit huvitava küsimuse osas.

Eesti, Läti ja Leedu korraldavad koostöö raames igal aastal Balti riikide meediaregulaatorite ümarlaua, 2017. aastal toimub üritus Tallinnas. Kuna kolme riigi meediaturul on võrreldavad omavahel nii suuruste, arengute kui probleemide poolest, siis on juba traditsiooniks kujunenud kord aastas ühiseid küsimusi arutada ning püüda koostöös leida neile vähemalt võimalikud lahendused. Erinevatel aastatel on Balti ümarlaua kohtumistel osalenud ka teiste EL-i liikmesriikide regulaatorid (Ühendkuningriik, Rootsi) ning Balti riikide poliitikud, parlamendi liikmed, Euroopa Komisjoni esindajad jt.

- 3) Ajakirjanduslike standardite tõstmine ja populariseerimine, mille tõttu väheneks ühepoolse ja eksitava informatsiooni levitamise maht.

Eesti on üldiselt võttes riigina seni rohkem rõhku pannud mittejuriidilistele meetmetele. Selle põhjuseks on ilmselt esiteks tõsiasi, et EL-is on tänase seisuga õiguspäraselt teostada meediateenuste piiramist üsna keeruline ja ajakulukas. Teiseks, selline piiramine võib viia hoopis selleni, et rikkumisena fikseeritud programmi episood saab avalikkuse poolt rohkem ja

⁹⁶ Vt viide 61.

laiaulatuslikumat tähelepanu, kui ta oleks vastasel juhul saanud. On üsna tõenäoline, et inimesed otsivad üles arhiivist või internetist kõnealuse piirangu põhjustanud episoodi ning selliselt ühiskonnale tehtud kahju tegelikkuses isegi kasvab.

Lisaks eelpool toodud lahendustele on tehtud katseid kui välismeediat mitte piirata, siis vähemalt teatud mottes seda ohjata, rakendades sellega sarnast „vastujõudu“. Näitena võib tuua Eesti Rahvusringhäälingu venekeelse telekanali ETV+ turule toomise 2015. aastal, mille eesmärk on võimaldada venekeelsel elanikkonnal saada paremat ligipääsu adekvaatsele informatsioonile, sealhulgas uudistele. Huvi sellise teleprogrammiga alustamise kohta on teiste riikide poolt olnud väga suur – TJA on korduvalt vastanud erinevatele päringutele seoses ETV+ turuletulekuga. Ka näiteks Gruusias on tegutsenud sarnane kanal *Perviy Informatsionniy Kavkazsky* aastatel 2010-2012, mida edastati Venemaa Euroopa osas ning kogu Kaukaasias. Kuid kuna Gruusia ei ole EL-i liige, siis ei ole ta seotud AVMSD poolt sätestatud reeglitega. Näiteks peale konflikti Venemaa ja Gruusia vahel 2008. a augustis lülitasi Gruusia sideoperaatorid välja kõik Venemaalt edastatavad riiklikud telekanalid. Ametlikult teatati, et see oli sideoperaatorite vaba tahe, kuid asjaolu, et peale 2012. a parlamendivalimisi toodi kõik telekanalid sideoperaatorite pakettidesse tagasi, viitab sellele, et otsused olid siiski pigem poliitilised, mitte sideoperaatorite vabatahtlik tegevus.⁹⁷

Siiski on käesoleva uurimistöö käigus selgunud, et isegi juhul, kui direktiivis sätestatud taasedastamise piiramise mehhanism ei muutu paindlikumaks ega efektiivsemaks, on siiski Eestil võimalik teatud sammud astuda ka siseriikliku õiguse muutmise abil.

⁹⁷ T. Kintsurashvili. Further from „Russkiy Mir“, Closer to the West (viide 46), lk 175-176.

KOKKUVÕTE

Teenuste vaba liikumise põhimõte on Euroopa Liidus omane ka meediateenustele – ühes liikmesriigis litsentseeritud või registreeritud meediateenusele kehtib taasedastamise vabadus terves Euroopa Liidus. Uuringud näitavad, et juba 2013. aastal oli 38% televisiooniteenustest piiriülese iseloomuga, ehk saanud tegevusloa või registreeritud ühes liikmesriigis, olles suunatud muuhulgas või ainult teise liikmesriigi turule. Euroopa Liidus reguleerib audiovisuaalsete teenuste valdkonda audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv ehk AVMSD, mille materiaalse jurisdiktsiooni alla kuuluvad täna televisiooniteenused ning tellitavad teenused. Raadioteenused jäävad direktiivi mõjualast välja ning nende piiramine on seega siseriikliku õiguse küsimus.

AVMSD üks keskseid põhimõtteid on päritoluriigi printsiip, mille alusel on iga meediateenuse osutaja allutatud vaid ühe – asukoha liikmesriigi – jurisdiktsioonile. Praktiliselt tähendab see seda, et iga konkreetse liikmesriigi meediateenuste turul tegutsevad nii meediateenuse osutajad, kes alluvad selle liikmesriigi seadustele, kui ka meediateenuse osutajad, kes ei pea järgima selle liikmesriigi seadusandlust, olles formaalselt mõne teise liikmesriigi jurisdiktsiooni all. Kuna AVMSD lubab liikmesriigil sätestada direktiivist rangemad nõuded ning lisaks omavad antud sektoris suurt mõju ka muud seadused, näiteks reklaamiseadus ja keeleseadus, siis tekibki olukord, kus ühel turul tegutsejatele kehtivad justkui erinevad nõuded. Probleemil on vähemalt kolm dimensiooni – kultuuriline, majanduslik ja poliitiline.

AVMSD sätestab igale liikmesriigile kohustuse teostada järelevalvet nende meediateenuse üle, mida ta on litsentseerinud või registreerinud (art 4 (6)). Piiriüleste mediakanalite puhul on aga tihti probleemiks, et asukohariik ei saagi teatud teleprogrammi monitoorida, kuna programm ei ole selles liikmesriigis kättesaadav, lisatakistuseks on ka keelebarjäär. Sihtkoha riigil on samuti keeruline tagantjärele kontrolli teostada, kuna meediateenuse osutaja ei ole tema seadusandluse subjekt ning seega ei ole kohustatud sihtriigi regulaatorasutusele oma programmi salvestisi väljastama, seega saab sihtriik teostada vaid proaktiivset kontrolli, monitoorides ja salvestades programmi ise. Teine võimalus on paluda abi asukohariigi regulaatorilt ning saada vajalikud salvestised tema kaudu.

AVMSD näeb ette muuhulgas ranged tingimused, millal on lubatud teises liikmesriigis litsentseeritud või registreeritud meediateenuse taasedastamist piirata. Selle mehhanismi on täna võimalik kasutada vaid kahel alusel – kui programmis on õhutatud vihkamisele või rikutud alaealiste kaitse nõudeid. Seni on liikmesriikidel vaid kahel korral õnnestunud edukalt rakendada kõnealust piiramise mehhanismi – seda mõlemal korral Leedu regulaatorasutusel. Mõned edukad piiriülese meedia piiramise juhud toimusid ka enne AVMSD kehtiva TwFD alusel. Uuringute kohaselt on vaid kahe liikmesriigi regulaatorasutused olnud arvamusel, et regulatsioon on sobiv ja piisavalt efektiivne.

Eesti ja teiste Balti riikide jaoks seisneb täna peamine probleem selles, et paljud siin riikides levivad televisiooniprogrammid, mille sisu on Venemaa päritoluga, on asutatud ja litsentseeritud mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis. Seega on juriidiliselt tegemist Euroopa Liidu meediateenuse osutajatega, kellele kehtib taasedastamise vabaduse põhimõte ning ka asukohariigi printsiip ning nende taasedastamist saab piirata vaid direktiivis ette nähtud alustel. Kõnealuseid telekanaleid on aga korduvalt süüdistatud „propaganda levitamises“, mis aga ei ole aluseks teenuse taasedastamise piiramiseks, kuni ei esine otsest vihkamisele õhutamist või alaealiste kaitse nõuete rikkumist. Andris Mellakauls kirjutab oma artiklis „*The Audiovisual Media Services Directive and Propaganda*“, et praegu kehtiv AVMSD loodi teistsuguse geopoliitilise situatsiooni ajal Euroopas. Tol hetkel ei nähtud ette olukorda, kus meedia ainus eesmärk ei ole enam informeerida, õpetada ja meelt lahutada, vaid kus seda kasutatakse muuhulgas ka poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ning avalikku arvamusega manipuleerimiseks.⁹⁸

Täna kehtiva regulatsiooni puhul on antud uurimistöö käigus välja tulnud järgnevad peamised probleemid:

- 1) Protseduur on aeganõudev ning eeldab põhjalikku analüüsi regulaatorasutuse poolt: meediateenuse edastamist on võimalik piirata alles kolmandal rikkumisel,

⁹⁸ A. Mellakauls (viide 46), lk 73.

kusjuures kõik rikkumised peavad olema fikseeritud ja tõendatud. Lisaks on kohustuslik konsulteerida Euroopa Komisjoniga ning asukoha liikmesriigiga. Meediateenuse osutajale peab tagama ärakuulamisõiguse. Vaadeldud kaasustes on esimesest rikkumisest kuni heakskiitva Euroopa Komisjoni otsuseni läinud aega ca 1,5 aastat.

- 2) AVMSD mehhanism ei paku televisiooniteenuste piiramiseks kiiret ja efektiivset võimalust hädajuhtudeks, kus liikmesriik saaks esmalt tegutseda, ning alles seejärel teavitada Komisjoni ning tegeleda muude menetlusnõuete täitmisega. Täna on selline *fast-track* ette nähtud tellitavate teenuste regulatsioonis, kuid direktiivi ettepanekuga ühtlustatakse lineaarsete ja tellitavate teenuste piiramise aluseid ning selle käigus jäetakse otsetee regulatsioonist välja.
- 3) Direktiivi asukohariigi põhimõtte kohaselt allub iga meediateenuse osutaja ühe ja ainult ühe liikmesriigi seadusandlusele ning topeltjurisdiktsioon ei ole võimalik. See tähendab, et täna ei ole meediateenuse osutajal kohustust programmi salvestisi vajadusel välja anda ka sihtriigile, kusjuures ilma nendeta ei saa regulaatorasutus reageerida efektiivselt kaebustele, kuna puudub võimalus programmi sisu üle vaatamiseks. Seega on tagantjäreli sihtriigil võimalik programmi sisu hinnata vaid tehes koostööd asukohariigiga.
- 4) Direktiivis ei ole täna defineeritud mõisted „edastamine“ ja „taasedastamine“, mis on piiriüleste meediateenuste seisukohalt keskse tähtsusega. Definitsioonid on olemas küll ECTT-s, mis on aastaid olnud direktiivi paralleeldokument, kuid täna ei ole oma sisult enam kehtiv konventsioon, kuna on paljuski AVMSD-ga vastuolus.
- 5) Jurisdiktsiooni määratlemise alused ei ole üheselt selged, mis tekitab olukorra, kus erinevates liikmesriikides rakendatakse neid erinevalt.

Käesoleval hetkel on käimas aktiivne töö direktiivi uuendamiseks, millega loodetakse lõpetada Eesti eesistumise ajal ehk 2017. aasta lõpuks. Euroopa Komisjon on teinud avalikuks esialgse uuendatud direktiivi ettepaneku teksti, millest nähtub, et enamus ülaltoodud probleemidest ei

leia ka praeguse uue sõnastuse järgi leevendust ning tellitavate teenuste puhul muutub mehhanism isegi rangemaks, kuna regulatsioon lineaarsete ja tellitavate teenuste osas ühtlustatakse ning seetõttu kaotatakse ära praeguses direktiivis tellitavate teenuste piiramise „otsetee“. Kuni uuendamise protsess käib, on ka Eesti ametnikel veel võimalik uuendatud direktiivi lõplikku sõnastust mõjutada ning loota, et audiovisuaalmeedia teenuste piiriülese levi erandkorras piiramise mehhanismid muutuvad osalt paindlikumaks ja võimaldavad liikmesriikidel paremini kaitsta ühiskonna stabiilsust, avalikku korda ja riigi julgeolekut ohustavate meediateenuste vastu.

Peale uuendatud direktiivi vastuvõtmist on praegusel hetkel ette nähtud liikmesriikidele üleminekuks aega vaid üks aasta. Täpse hinnangu Eesti regulatsiooni vajalikuks uuendamiseks peab küll tegema vastuvõetud direktiivi teksti põhjal, kuid meediateenuste piiramise osas pakub autor käesoleval hetkel välja kaks järgnevat muudatust:

- Direktiivist üle võetud mehhanismi rakendada vaid liikmesriikidest pärit meediateenuste suhtes, jättes selle regulatsiooni alt välja ECTT-ga liitunud riikide meediateenused. Nende teenuste osas rakendada sama mehhanismi, mis hakkab kehtima kõigi kolmandatest riikidest pärit meediateenuste piiramise suhtes;
- Kui uuendatud direktiivist ei tulene meediateenuse osutaja kohustus väljastada küsimise peale programmi salvestised ka sihtriigi regulaatorasutusele, siis näha siseriikliku õigusega vastav kohustus ette operaatoritele, kes on Eesti jurisdiktsiooni subjektid, kuna ka neil on võimalus üldsusele pakutavates pakettides sisalduvaid televisiooniprogramme salvestada. See annab võimaluse regulaatorasutusele efektiivsemalt reageerida kaebustele.

Päritoluriigi printsiip tagab EL-is meediateenuste vaba liikumise, mis küll muudab iga konkreetse liikmesriigi audiovisuaalteenuste turgu mitmekesisemaks ning rikkamaks kultuurilisest aspektist, kuid kriitilisteks olukordadeks peab eksisteerima realselt kasutatav süsteem, mis tagaks järelevalvet teostatavatele asutustele võimaluse rakendada efektiivseid ja kiiresti rakendatavaid kaitsemeetmeid. Kuid tuleb tunnistada, et piiramise mehhanism ei saa ilmselt kunagi olema liiga leebe, kuna kaitstavad hüved on liialt olulised - väljendusvabadus,

õigus ärakuulamisele, teenuste vaba liikumine jt. Liiga leebe regulatsiooni puhul võib tekkida oht, et seda kasutatakse ära meediateenuste osutajate suhtes, kelle vaated on mõne liikmesriigi valitsuse suhtes või avalikkuse jaoks „ebamugavad“ ja kriitilised.

Legitimate Possibilities to Restrict Rebroadcasting of Transfrontier Audiovisual Media Services

Summary

Audiovisual media services can be divided into two main groups: linear services which are traditional television services and non-linear or on-demand services. There are also radio services, which can not be defined as audiovisual because they do not have a visual element.

Audiovisual media services are regulated in Estonia by Media Services Act, that is based on the Audiovisual Media Services Directive or AVMSD (2010/13/EU). As the name of the directive states, AVMSD's material jurisdiction does not include radio services.

In 2013 about 38% of television services were of transfrontier nature, which means, that they are registered or licensed in one member state, but their programme is targeted at audiovisual media services market of another member state. This number has grown by 10% during period 2009-2013, which clearly means, that there is a strong positive tendency. Among on-demand services around 31% were of transfrontier nature in 2013. In small member states the share of transfrontier services is higher – around 75%, being even higher in Estonia.

Problems connected to transfrontier audiovisual media services, discussed in this work, come from the Country of Origin (COO) principle, that is mentioned in articles 2 (1) and 3 of AVMSD. Simply, this principle means that each media service provider can only be subject to one member state's jurisdiction and all the other member states must ensure freedom of reception of all its media services on the territories of their countries without creating any additional boundaries for them. This creates the situation of un-level playing field, when there are a lot of audiovisual media services providers competing on each particular media services market, but at the same time only local companies have to comply with the jurisdiction of this

particular member state, the others play by the rules of their country of origin. This problem has at least three dimensions: cultural, economic and political.

The biggest problem for Baltic states, including Estonia, is the fact that such transfrontier teleprogrammes have repeatedly been accused of „spreading propaganda“. The content of such teleprogrammes comes often from Russia, but the channels itself are registered or licensed in some member state of the EU, which means, that COO principle applies in this case and their retransmission in any member state can be restricted only based on AVMSD regulation.

Current mechanism of a restriction of transfrontier audiovisual media services is perceived by the member states as too complicated and bureaucratic, but the main accusation is, that the system does not currently provide any mechanism for quick reaction by the regulatory authority in case urgent measures would be needed. At the moment the regulation is different for linear and on-demand services, but in any case can restriction be only temporary.

To restrict broadcasting of a television media service licensed or registered in another member state, the following conditions should be met according to AVMSD:

- television service has not complied with the rules of the protection of minors (art 27) or incited to hatred based on race, sex, religion or nationality (art 6) at least 2 times during the period of last 12 months and the infringements are manifest, serious and grave;

- the regulatory authority has documented and can prove those infringements took place and informed Commission about it, also providing information about what measures they intend to take in case such infringement should happen again;

- the consultations with the member state who has registered or licensed the television service has not led to amicable settlement during a period of 15 days;
- during a period of 2 months Commission will take a decision if measures, taken by the restricting member state, are compatible with the EU law. If the Commission makes the decision that those measures are not compatible with the EU law, the member state will be required to put an end to the measures in question as a matter of urgency.

During consultations with the member states, Commission has also provided the list of some additional requirements that should be met:

- The first notification by the member state to the Commission should contain precise information about the infringements, which measures exactly does the member state is planning to take in case it happens again and the base for restricting the service in member state's local law system. In case the member state is intending to restrict retransmission of a service, notification should also contain a maximum period of such restriction;
- there should be a description of the communication process between the member state of origin and the one intending to restrict media service – what steps exactly were followed to reach an amicable settlement;
- the right to be heard of a media service provider has to be met twice: after first 2 documented infringements and after the 3rd infringement before taking intended measures by the member state. A media service provider has to be informed, what is the company accused for and how is the member state intending to act in case this happens again. Service provider should be given an opportunity to provide his opinion about the

infringements and intended measures. Also, the company has to be asked what measures has it taken or is intending to take to ensure such infringements would not happen again. The notification to the Commission must specify, what information and documents have been submitted by the service provider. The Commission emphasizes, that even in urgent cases the member state shall ensure that all those conditions are met and the service provider has all the available information that might be needed to protect himself.

This description shows, how slow and ineffective the current mechanism is – there is no possibility to take measures urgently in case it might be needed, for example when public order or even the sovereignty of the country is in danger. The documentation of each of the three infringements takes quite a lot of time and effort from the regulatory authority, in addition all procedural requirements have to be met. There has been only 2 cases of successful use of the above described mechanism, both accomplished by Lithuanian regulatory authority and approved by the Commission in 2015 and 2017. On the other side it is important to note, that each such measure is a restriction of a freedom of expression, that is one of the most important and valued basic rights.

The mechanism to restrict an on-demand service has some differences and also provides a fast-track for a restricting member state. Intended measures should be necessary for:

- public policy, in particular the prevention, investigation, detection and prosecution of criminal offences, including the protection of minors and the fight against any incitement to hatred on grounds of race, sex, religion or nationality, and violations of human dignity concerning individual persons;

- the protection of public health;

- public security, including the safeguarding of national security and defence;

- the protection of consumers, including investors.

The measures should be proportionate to those objectives and taken against an on-demand audiovisual media service which prejudices the objectives referred to above or which presents a serious and grave risk of prejudice to those objectives. Before taking the measures the member state has to ask the member state under whose jurisdiction the media service provider falls to take measures. The respective measures taken by the targeted member state can be taken only if the latter did not take such measures, or they were inadequate. The restricting member state has also to notify the member state under whose jurisdiction the media service provider falls of its intention to take such measures.

In urgent case it is allowed not to consult previously with the member state who has a jurisdiction over this particular service and not to notify the service provider and the Commission in advance. In this case the measures shall be notified in the shortest possible time to the Commission and to the member state under whose jurisdiction the media service provider falls, indicating the reasons for which the member state considers that there is urgency.

The Commission shall examine the compatibility of the notified measures with the Union law in the shortest possible time. If the Commission comes to the conclusion that the measures are incompatible with the Union law, the Commission shall ask the member state to refrain from taking any proposed measures or urgently to put an end to the measures in question.

There is also another restricting mechanism described in AVMSD art 4, but it has never been used in practice and member states consider it to be „very difficult, if not impossible to use“. In addition to that, while speaking about transfrontier audiovisual media services, question of

determining correct jurisdiction is crucial. There is also a special mechanism for that in AVMSD art 2, but the main target should be, that all the member states should apply this article in the same way.

AVMSD is currently in the process of a review, as Commission has published a draft version of a new directive on the 25th of May 2016. The restriction mechanism according to the proposal is being unified for television and on-demand services, but the fast-track that is currently available at least in the case of on-demand services is excluded. The other changes include 1 month for consultation with the member state who has the jurisdiction over a media service, that is currently 15 days, and 3 months instead of 2 months as a period during which the Commission has to make a decision about the compatibility with the Union law. The proposal also writes down the requirement that right to be heard of a media service provider has to be followed.

The proposed version of a new directive states, that in urgent cases consultations with the member state of origin and notifying both Commission and the member state who has the jurisdiction is not required. But the problem is, that the restrictive measures could only be taken after the third infringement during last 12 months. It is important to notice, that all those infringements should be processed and documented by the regulatory authority, that requires a big amount of time resource, which most probably is not available if the case is urgent.

Estonian Technical Regulatory Authority has encountered another important problem while attempting to restrict television broadcast coming from another member state. As the COO principle states, only one member state can have a jurisdiction over a media service provider. In the case of transfrontier media services, the targeted country has no any legal power over a media service company, which means, that it can not request for the recordings of a programme to assess it in case of any problems. At the same time, targeted member state has to document and prove that the infringements took place. For this reason, targeted member state can not act effectively for example in a case when a regulatory authority receives a complaint regarding a media service that is licensed or registered in another member state, as it has no opportunity to

see the content of a programme and make its assessment. The possibility is to contact the member state, who has a jurisdiction over this particular service, but this again takes time and assumes that the latter member state is cooperative. In Latvia and Lithuania the problem is solved by having a monitoring department in each of those countries, that are watching „problematic“ television programmes on everyday basis, making also proactive recordings.

AVMSD main articles needed for restriction mentioned above must be taken over to the jurisdiction system of each member state. In Estonia the regulation has been taken over by the Media Services Act (§§-s 51-53). The main difference of MSA from the directive is, that in addition to member states, MSA also protects in the same way the countries that have ratified the European Convention on Transfrontier Television (ECTT). At the same time, ECTT's regulation is currently not in accordance with AVMSD regulation, as ECTT has not been updated for years. For example, the rules of commercial communication and the protection of minors are very different in AVMSD and ECTT. Having mentioned that, it is very questionable if MSA should mention the convention that in fact does not function.

There are several legal and non-legal steps that could be taken to make the mechanism of restriction more effective and flexible:

- a universal database of media services available in European Union;
- a database of legislation in different member states;
- improving informal cooperation between regulatory authorities;
- providing more clear definitions in AVMSD articles 2,3,4;
- changing the COO principle to some other;
- improving media literacy.

Estonia has been using so far more of a non-legal measures, as the legal restricting mechanism is too difficult to use in practice and other measures are considered to be more effective.

As a result of this work, the author makes two suggestions:

- In MSA, to apply COO only to the services coming from another member states. To the services, coming from a country that have ratified the ECTT, apply the same conditions that are applied to all the services coming from the 3rd countries.

- In AVMSD, during the current review process, to insert an amendment, that the targeted member state may also ask for the recordings of a programme from a media service provider. In case such amendment is not done in AVMSD, it is possible to reach the same goal by amending the MSA so that operators of a targeted member state would be put under a similar obligation to record the programme and submit it to the regulatory authority if needed.

The COO principle certainly has its advantages, making a media service market of each particular member state more culturally varied, but the respective restriction mechanism has to provide an opportunity to act quickly and effectively in urgent cases. On the other hand, it is clear, that such mechanism could never become too easy to use, as it might result in limited freedom of expression in some countries for media services, that are being too critical or „uncomfortable“ to the government or the publicity.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

1. Kasutatud kirjandus

- 1) Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - *Juridica* eriväljaanne 2001, lk 5-96.
- 2) Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012.
- 3) Ernits, M. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. - *Juridica* 2007/I, lk 16-29.
- 4) Ernits, M. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia. - *Juridica* 2007/III, lk 155-172.
- 5) Foundation for European Progressive Studies. Resisting Foreign State Propaganda in the New Information Environment: the Case of the EU, Russia, and the Eastern Partnership Countries. *Sine loco, sine anno*. Kättesaadav ka võrgus: <http://www.feps-europe.eu/assets/6f81fdf6-716d-41e3-b834-91ed7cdf02d/propoganda-colourpdf.pdf> (23.04.2017).
- 6) Martin, L.J. International Propaganda. Its Legal and Diplomatic Control. Gloucester: Peter Smith 1969.
- 7) Samorodni, O. Propaganda hääletoru. Vali Press 2015.
- 8) Sinisalu, A. Propaganda, Information War and the Estonian-Russian Treaty Relations: Some Aspects of International Law. - *Juridica International* 2008/XV, lk 154-162.
- 9) Žurakovskaja-Aru, K. Liberaalsete väljendusvabaduse kontseptsioonide juriidiline teostamine. - *Juridica* 2007/VIII, lk 553-563.

2. Kasutatud normatiivmaterjalid ja kohtupraktika

2.1 Siseriiklikud normatiivmaterjalid

- 10) Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
- 11) Eesti Rahvusringhäälingu seadus. – RT I 2007, 10, 46.
- 12) Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364.
- 13) Keeleseadus. – RT I, 18.03.2011, 1.
- 14) Meediateenuste seadus. – RT I, 06.01.2011, 1.

2.2 Rahvusvahelised normatiivmaterjalid

- 15) Commission of the European Communities. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment. Brussels, 30.06.1987. COM(87) 290 final. Allalaetav: http://aei.pitt.edu/1159/1/telecom_services_gp_COM_87_290.pdf (23.04.2017).
- 16) Commission of the European Communities. Green Paper on the Establishment of a Common Market in Broadcasting, especially by Satellite and Cable. Brussels, 14.06.1984. COM(84) 300 final. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/1984-%E2%80%93-green-paper-establishment-common-market-broadcasting-especially-satellite-and-cable> (23.04.2017).
- 17) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2007/65/EÜ, 11. detsember 2007, millega muudetakse nõukogu direktiivi 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta. Eesti keeles: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0065&from=EN> (24.04.2017).
- 18) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 97/36/EÜ, 30. juuni 1997, millega muudetakse nõukogu direktiivi 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust

käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. Eesti keeles: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997L0036&from=en> (24.04.2017).

19) European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU. Brussels, 17.02.2017.
C(2017) 814 final. Allalaetav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464618463840&uri=COM:2016:287:FIN> (24.04.2017).

20) Nõukogu direktiiv, 89/552/EMÜ, 3.oktoober 1989, teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. Eesti keeles: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0552&from=EN> (24.04.2017).

2.3 Siseriiklik kohtupraktika

- 21) RKEKo 3-2-1-99-97.
- 22) RKKKo 3-1-1-117-05.
- 23) RKTko 3-2-1-138-02.
- 24) NarvaLko 17.06.2003, 1-291/03.
- 25) TlnLko 05.01.2005, 1-2242/04.

2.4 Rahvusvaheline kohtupraktika

- 26) EIKo 07.12.1976, 5493/72 *Handyside vs Ühendkuningriik*.
- 27) EIKo 12.05.1988, 12194/86 *Kühnen v. Saksamaa*.
- 28) EIKo 24.04.1990, 11801/85, *Kruslin v. Prantsusmaa*.

- 29) EIKo 26.11.1991, 13585/88, *Observer and Guardian v. Suurbritannia*.
- 30) EIKo 23.04.1992, 11798/85 *Castells vs. Hispaania*.
- 31) EIKo 25.06.1992, 13778/88 *Thorgeir Thorgeirson v. Island*.
- 32) EIKo 23.09.1998, 24662/94 *Lehideux and Isorni v. Prantsusmaa*.
- 33) EIKo 16.03.2000, 23144/93 *Özgür Gündem v. Türgi*.
- 34) EIKo 14.12.2006, 5433/02, *Shabanov ja Tren v. Venemaa*.
- 35) EKo 22.09.2011, C-245/10 *Roj TV*.
- 36) EKo 21.10.2015, C-347/14 *New Media Online GmbH versus Bundeskommunikationssenat*.

3. Muud kasutatud allikad

- 37) B.L. Smith. Encyclopædia Britannica online,
<https://www.britannica.com/topic/propaganda> (23.04.2017).
- 38) Council of Europe. ECTT allkirjade ja ratifitseerimiste tabel:
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/132/signatures?p_auth=QMpqEsaa (23.04.2017).
- 39) Euroopa Komisjoni otsus C(2015) 4609 (10.07.2015). Allalaetav:
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/decision-compatibility-eu-law-lithuanian-measures-under-article-32-avmsd> (24.04.2017).
- 40) Euroopa Komisjoni otsus C(2017) 814 (17.02.2017) Allalaetav:
ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42897 (24.04.2017).
- 41) European Commission. Audiovisual and Media Policies. Regulatory Framework – AVMS Directive – History.
http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/reg/history/historytvwf/index_en.htm (23.04.2017).
- 42) European Commission. Commission Staff Working Document. Ex-post REFIT evaluation of the Audiovisual Media Services Directive 2010/13/EU. Brussels,

- 25.5.2016, SWD(2016) 170 final. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ex-post-refit-evaluation-audiovisual-media-services-directive-201013eu> (22.04.2017).
- 43) European Platform of Regulatory Authorities, koduleht: <https://www.epra.org/> (24.04.2017).
- 44) European Regulators Group for Audiovisual Media Services. ERGA Opinion on AVMSD Proposals. ERGA(2016) 03, 05.10.2016. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-opinion-avmsd-proposal> (24.04.2017).
- 45) European Regulators Group for Audiovisual Media Services. ERGA report on territorial jurisdiction in a converged environment. ERGA(2016)08, avaldatud 17.05.2017. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-territorial-jurisdiction-converged-environment> (24.04.2017).
- 46) European Regulators Group for Audiovisual Media Services. ERGA report on territorial jurisdiction in a converged environment. ERGA(2016)08, avaldatud 17.05.2017. Allalaetav: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-territorial-jurisdiction-converged-environment> (24.04.2017).
- 47) Jean-François Furnémont. The Centre on Regulation in Europe. Independence of audiovisual media regulatory authorities and cooperation between them: time for the EU lawmaker to fill the gaps. Opinion on the EC proposal for amending the AVMS Directive and the EP CULT Committee draft report. Kättesaadav: http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Europa/WH_20161007_independence_cooperation.pdf (24.04.2017).
- 48) Majandustegevuse register: <https://mtr.mkm.ee/> (22.04.2017).
- 49) MAVISE avalik andmebaas: <http://mavise.obs.coe.int/> (22.04.2017).
- 50) OFCOM. The OFCOM Broadcasting Code. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0025/53287/ofcom_broadcasting_code_july_2015.pdf (24.04.2017).
- 51) OFCOMi vastuskiri TJA-le, 20.01.2016 nr 24-3/16-0133-005. <https://adr.mkm.ee/?id=EDCFD954346B18E5C2257F40003EF984> (24.04.2017).

- 52) Peeter Sookruusi 06.04.2017 e-vastuskiri käesoleva uurimistöö autorile (autori valduses).
- 53) Petra Adami 03.08.2015 e-kiri Marcel Boulogne-i nimel (Euroopa Komisjon) „Procedure set out in Article 3(2) AVMSD“ EL liikmesriikide regulaatorasutustele (autori valduses).
- 54) Postimees. Kohus tunnistas väljendi „juudid ahju“ vaenuõhutavaks. Viide Tallinna Linnakohtu 5.08.2015 otsusele.
<http://www.postimees.ee/1490657/kohus-tunnistas-valjendi-juudid-ahju-vaenuohutavaks> (23.04.2017).
- 55) Tehnilise Järelevalve Amet, koduleht: www.tja.ee (22.04.2017).
- 56) TJA 01.07.16 kiri Kultuuriministeriumile nr 24-1/15-1173-004 „Arvamus Euroopa Komisjoni ettepaneku kohta EL audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi muutmiseks“. Allalaetav:
<https://adr.mkm.ee/?id=3FE088D19C9FB8C5C2257FE0003B8EFE>
(23.04.2017).
- 57) TJA kiri OFCOM-ile, 20.01.2016 nr 24-3/16-0133-004.
<https://adr.mkm.ee/?id=B46D8F096D81BCA8C2257F3A002C05CC>
(24.04.2017).
- 58) Vabariigi Valitsus. Istungi protokoll 18.08.2016. Tallinn, Stenbocki maja. Koopia autori valduses.
- 59) Vabariigi Valitsus. Valitsuse 18.08.2016 istungi kommenteeritud päevakord.
<https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-18082016-istungi-kommenteeritud-paevakord> (24.04.2017).
- 60) Vabariigi Valitsus. Valitsuse 30.03.2017 istungi kommenteeritud päevakord.
<https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-30317-istungi-kommenteeritud-paevakord> (24.04.2017).

KASUTATUD LÜHENDID

AVMSD – Audiovisual Media Services Directive ehk audiovisuaalmeediateenuste direktiiv, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/13/EL

COO – Country of Origin principle ehk asukohariigi printsiip

ECTT - European Convention on Transfrontier Television ehk Euroopa Nõukogu piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste konventsioon

KarS – karistusseadustik

KrK – kriminaalkodeks

MeeTS – meediateenuste seadus

MSA – Media Services Act

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

TJA – Tehnilise Järelevalve Amet

TwFD - Television without Frontiers Directive ehk piiriülese televisiooni direktiiv (889/552/EMÜ)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Tais Vakraõm,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Piiriülese audiovisuaalmeedia piiramise õiguspärasus“

mille juhendajad on Madis Ernits ja Varro Vooglaid

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2017**