



OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM



OPEN SOCIETY INSTITUTE
MEDIA PROGRAM

Television Euroopas:

regulatsioon,
poliitika,
sõltumatus

EESTI

Seireraport

2005

Kirjastanud

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.

H-1051 Budapest

Ungari

400 West 59th Street

New York, NY 10019

USA

© OSI / EU Monitoring and Advocacy Program, 2005

Kõik õigused reserveeritud



TM ja copyright © 2005 Open Society Institute

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM

Október 6. u. 12.

H-1051 Budapest

Ungari

võrgulehekülg <www.eumap.ee>

ISBN: 9985-9185-5-X

Raportiraamatuid on võimalik soetada:

ELi Seire- ja Toetusprogrammist, <eumap@osi.hu>

Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnast

<raamatukogu@jrnl.ut.ee>

Eesti Ringhäälingute Liidust <erl@online.ee>

Avatud Eesti Fondist <postmaster@oef.org.ee>

Trükitud trükikojas Vali Press Põltsamaal, 2005

Sisukord

Tänu sõnad.....	5
Eessõna.....	9
Saateks.....	11
Ülevaade.....	13
Raport Eesti kohta.....	171

Tänuõnad

Avatud Ühiskonna Instituudi ELi seire- ja toetusprogramm soovib tänada järgmisi isikuid nende olulise panuse eest seireraportite koostamisel ja valmimisel. Lõplikku vastutust raportite sisu eest kannab EUMAP.

Ülevaade	Marius Dragomir	<i>(põhiautor)</i> <i>sõltumatu konsultant</i>
	Dušan Reljić	<i>vanemteadur, Saksa Rahvusvaheliste</i> <i>Subete ja Julgeoleku Instituut, Berliin;</i> <i>toimetus-konsultant</i>
	Mark Thompson	<i>sõltumatu konsultant</i>
	Andreas Grünwald	<i>(õigusala toimetus-konsultant)</i> <i>meediaõiguse ekspert, vandeadvokaat</i> <i>advokaadibüroos Hogan & Hartson,</i> <i>L.L.P. Berliinis</i>
Albaania	Ilda Londo	<i>uuringute koordinaator,</i> <i>Albaania Meediainstituut</i>
	Mirela Shuteriqi	<i>jurist</i>
Bosnia- Hertsegoviina	Tarik Jusić	<i>programmi direktor,</i> <i>Mediacentar Sarajevo</i>
Bulgaaria	Assya Kavrakova	<i>programmi direktor, Euroopa</i> <i>integratsiooni ja regionaalse</i> <i>stabiilsuse programm,</i> <i>kodanikuühiskonna programm,</i> <i>Avatud Ühiskonna Instituut - Sofia</i>
Horvaatia	Zrinjka Peruško	<i>vanemteadur, kultuuri ja</i> <i>kommunikatsiooni teaduskond,</i> <i>Rahvusvaheliste Subete Instituut, Zagreb</i>
Eesti	Urmas Loit	<i>tegevdirektor,</i> <i>Eesti Ringhäälingute Liit</i>
Itaalia	Gianpietro Mazzoleni	<i>professor, poliitikateaduse teaduskond,</i> <i>Milano Ülikool</i>
	Giulio Enea Vigevani	<i>professor, õigusteaduskond,</i> <i>Milano-Bicocca Ülikool</i>
Läti	Sergei Kruk	<i>lektor, Läti Ülikool</i>
Leedu	Marius Lukosiunas	<i>dotsent, Vilniuse Ülikooli</i> <i>ajakirjanduse instituut</i>

Makedoonia	Vesna Šopar	<i>Kommunikatsiooni-, Meedia- ja Kultuurikeskuse juhataja, Sotsioloogiliste, Poliitika- ja Õigusuuringute Instituut, Püha Kirilli ja Metodiuse Ülikool, Skopje</i>
	Veton Latifi	<i>SEE University lektor, vabakutseline poliitikaanalüütik</i>
Poola	Andrzej Krajewski	<i>sõltumatu konsultant</i>
Prantsusmaa	Thierry Vedel	<i>CNRSi vanemteadur, Poliitikauuringute keskus, Sciences-Po, Pariis</i>
Rumeenia	Manuela Preoteasa	<i>tegevdirektor, EurActiv Romania</i>
Saksamaa	Runar Woldt	<i>meediaekspert, Frankfurt</i>
Serbia	Snježana Milivojević	<i>dotsent, poliitikateaduse teaduskond Belgradi Ülikool</i>
Slovakkia	Rasto Kuzel	<i>MEMO 98</i>
	Ivan Godarsky	<i>MEMO 98</i>
Sloveenia	Marko Milosavljević	<i>sotsiaalteaduskond, Ljubljana Ülikool</i>
Suurbritannia	David Ward	<i>Meediapoliitika ja -arengu Keskus, London</i>
Tšehhi	Eva Rybkova	<i>ajakirjanik, projektijuht, TOL</i>
Türgi	Bulent Capli	<i>professor, kommunikatsiooniteaduskond, Ankara Ülikool</i>
Ungari	Péter Bajomi-Lázár	<i>teadur, Ungari Pressivabaduse Keskus</i>

Ühtlasi soovime tänada alljärgnevaid organisatsioone hindamatu abi eest, mida nad koostööpartneritena raportite koostamisel osutasid:

Albaania Meediainstituut (Albaania); Mediacentar Sarajevo (Bosnia-Hertsegoviina); Avatud Ühiskonna Instituut – Sofia (Bulgaaria); MTÜ Meediaseire, Tartu Ülikool (Eesti); Rahvusvaheliste Suhete Instituut (Horvaatia); Leedu Ajakirjanduskeskus (Leedu); Providus (Läti); Makedoonia Meediainstituut (Makedoonia); CEVIPOF, Riigi Poliitikateaduste Sihtasutuse poliitikauuringute keskus (Prantsusmaa); Sõltumatu Ajakirjanduse Keskus, *Fundația Concept* (Rumeenia); Belgradi Meediakeskus (Serbia); Memo 98 (Slovakkia);

Mirovni institut/Rahuinstituut (Sloveenia); *Univerzita Karlova* meediauringute keskus (Tšehhi); Sabanci Ülikooli Instanbuli poliitikakeskus, Avatud Ühiskonna Instituudi Tugifond (Türgi); Sõltumatu Ajakirjanduse Keskus (Ungari).

Eraldi soovime tunnustada järgnevaid isikuid panuse eest raportite valmimise: prof. Karol Jakobowicz, dr Alina Mungiu-Pippidi, Guillaume Chenevière, Peter Noorlander.

Lisaks soovime tunnustada ka järgnevaid isikuid ja asutusi panuse eest raportite valmimise: IP Rahvusvaheline Turunduskomitee – loa eest avaldada nende andmeid; Mirjana Milošević Sidejärelevalve Agentuurist (Bosnia-Hertsegooviina); Prahlas asuv Goethe Instituut (Tšehhi); TNS *Latvijā*;

EUMAP

Penelope Farrar	<i>programmi direktor</i>
Miriam Anati	<i>programmi asedirektor</i>
Katy Negrin	<i>projektijuht</i>
Alpha Abdikeeva	<i>võrgulehekülje haldur</i>
Joost van Beek	<i>võrgulehekülje haldur</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>programmi koordinaator</i>
Csilla Tóth	<i>programmi assistent</i>
Marius Dragomir	<i>sõltumatu konsultant</i>
Dušan Reljić	<i>vanemteadur, Saksa Rahvusvaheliste Suhete ja Julgeoleku Instituut, Berliin toimetuskonsultant</i>
Mark Thompson	<i>sõltumatu konsultant</i>
Quentin Reed	<i>sõltumatu konsultant</i>
Danail Danov	<i>sõltumatu konsultant</i>

VÖRGUSTIKU MEEDIAPROGRAMM – AVATUD ÜHISKONNA FOND

Gordana Jankovic	<i>programmi direktor</i>
Stewart Chisholm	<i>programmi vanemadministraator</i>
Morris Lipson	<i>õigusnõunik</i>
Miguel Castro	<i>programmi koordinaator</i>
Gernot Eberle	<i>endine programmi administraator meediaõiguse alal</i>

EESTIKEELSE VÄLJAANDE TEOSTAJAD

Anneli Külaots	<i>tõlkija (ülevaate alajaotus III)</i>
Urmas Loit	<i>toimetaja, tõlkija</i>
Meeli Parijõgi	<i>korrektor</i>

Tänu Hagl Šeinile abi eest Eestit puudutava raporti terminoloogilisel ühtlustamisel, samuti kõigile teistele, kes üksikterminite leidmisel nõuga abiks olid!

Kirjastusteostus Eesti Ringhäälingute Liidult.

Eessõna

Avatud Ühiskonna Instituudi Euroopa Liidu seire- ja toetusprogramm (*EU Monitoring and Advocacy Program*, EUMAP) vaatab inimõigusi ja õigusriiki puudutavaid küsimusi üle Euroopa, koostöös kohalike mittetulunduslike ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega. EUMAPi raportid toonitavad kodanikuühiskonna jälgimise olulisust ja ergutavad otsedialoogi riigiasutuste ja valitsusväliste organisatsioonide esindajate vahel, käsitlemaks inimõigusi ja õigusriiki puudutavaid küsimusi. Lisaks raportitele “Televisioon Euroopas: regulatsioon, poliitika, sõltumatus” on EUMAP välja andnud seireraportid vähemuste kaitse kohta, kohtuvõimu sõltumatuse ja suutlikkuse, korruptsiooni ja korruptsioonivastase tegevuse vaimupuuetega inimeste õiguste, samuti meeste ja naiste võrdsete võimaluste kohta. Käesoleval ajal valmistab EUMAP ette raporteid mustlaste võimalustest saada heatasemelist haridust; selle raporti ilmumist on oodata 2006. aastal.

EUMAPi raporteid koostavad uuritavate riikide sõltumatud eksperdid. Raportite eesmärgiks on esile tõsta, kui võrd oluline on inimõiguste ja õigusriigi temaatika, aitamaks kaasa inimõiguste ja õigusriigi standardite riigi tasemel rakendamisele kõikjal laienevas Euroopas. Kõik EUMAPi raportid sisaldavad üksikasjalikke soovitusi nii iga riigi kohta eraldi kui ka rahvusvahelisel tasemel. Adresseerituna valitsustele, rahvusvahelistele organisatsioonidele ning teistele asjasse puutuvatele isikutele, on soovitude eesmärgiks mõjutada otseselt poliitike kujundamist vaatlusalustes valdkondades.

Käesolev raport on valminud koostöös Avatud Ühiskonna Instituudi võrgustiku meedia-programmiga (*Network Media Program*, NMP). NMP edendab sõltumatut, professionaalset ja elujulist meediat ning kvaliteetajakirjandust. Täpsemalt öeldes toetab ta tegevusi, mille eesmärgiks on meediaalase seadusandluse vastavusse viimine rahvusvaheliselt tunnustatud demokraatlike standarditega, ajakirjanike ja meediaorganisatsioonide juhtide kutsemeisterlikkuse tõstmine, meediatöötajate ühenduste tugevdamine ning meedia eneseregulatsiooni mehhanismide loomine. Lisaks toetab NMP väljaandeid, mis kaitsevad avatud ühiskonna väärtusi, ning püüdlusi esile tuua meediavabaduse piiramist ja sellega võidelda, propageerida muudatusi meediapoliitikas, mis tooks kaasa meediaomanduse paljususe ja avaldatavate vaatenurkade mitmekesisuse. NMP tegutseb ülemaailmselt, eeskätt riikides, kus on käsil demokratiseerimine ja toimivate meediaturgude loomine.

Otsus võtta vaatluse alla televisioon Euroopas tulenes tähelepanekust, et televisioon – demokraatia põhikomponent ja mõõdik – areneb kõikjal Euroopas väga kiiresti. Avalik-õiguslikel ringhäälinguorganisatsioonidel tuleb silmitsi seista seninägematute väljakutsetega. Suurimaid väljakutseid pakuvad üha kasvav ärikonkurents ja uute tehnoloogiate sulandumine. Endiste riigiringhäälingute ümberkujundamine on paljudes ülemineku-riikides kulgenud vastuoluliselt. Teisalt on vaatluse all ka eratelevisioon – tema pakutav programm ja tema omandussuhted.

Seire “Televisioon Euroopas: regulatsioon, poliitika ja sõltumatus” põhines üksikasjalikul meetodikal (kättesaadav www.eumap.org), võimaldamaks seiratud riikide andmete võrreldavust. Raportid hõlmavad kaheksat Kesk- ja Ida-Euroopa riiki, mis said Euroopa Liidu

täisliikmeks mais 2004 (Eesti, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari); Bulgaariat ja Rumeeniat, mis eeldatavalt liituvad 2007. aastal; kahte kandidaatmaad (Horvaatia ja Türgi); nelja vanemat ELi liikmesriiki (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Suurbritannia); samuti võimalikke kandidaatmaid Kagu-Euroopas (Albaania, Bosnia-Hertsegoviina, Makedoonia), mille lisandub eraldi osana raport Serbia kohta. Asjaolu, et raportid on koostatud nii liikmesriikide kui ka kandidaatmaade kohta, viitab vajadusele rakendada rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid ja seirata nende rakendatust võrdväärselt kõikides riikides. Ühtlasi pakub see võimaluse analüüsida, millised on nende põhimõtete rakendamise peamised trendid.

Käesolev köide sisaldab ühe riigi täispikkuses raporti, samuti kokkuvõtliku ülevaate olukorrast kõikides vaatluse all olnud riikidest. Iga riigi kohta koostatud raportite esialgset teksti arutas vastavas riigis toimunud ümarlaud, pälvimaks kommentaare riigiametnikelt, kodanikuühiskonna ja rahvusvahelistelt organisatsioonidelt. Raportite tekstid töötati saadud kommentaaridele ja kriitikale toetudes põhjalikult ümber. EUMAP võtab endale täieliku vastutuse raportite lõpliku sisu eest.

Saateks

Käesolev Avatud Ühiskonna Instituudi Euroopa Liidu Seire- ja Toetusprogrammi raport, mis on tehtud koostöös Võrgustiku Meediaprogrammiga, on äärmiselt ajakohane ja oluline panus käimasolevasse ja järjest olulisemaks muutuvasse debatti Euroopa televisiooni tulevikku üle.

Raportis on ülevaateosa ning 20 üksikriigi raportit, mis keskenduvad televisiooni hetke seisundile – vaadeldes nii avalik-õiguslikku kui ka kommertsringhäälingut. Lähemalt on vaadeldud kõiki Kesk- ja Ida-Euroopa ning Kagu-Euroopa riike, valikuliselt Lääne-Euroopa riike, samuti Türgit.

Koostatud materjal on mulle eriti huvitav, arvestades minu ametikohta OSCE meedia-volinikuna, mitmest aspektist.

Esiteks on vaatlusalused 20 riiki kõik OSCE osalismaad, moodustades ligi poole kogu organisatsiooni liikmeskonnast.

Teiseks on esitletud väga laia valikut riike, mis erinevad nii poliitiliselt kui ka majanduslikult, mistõttu raporti huvifookus kattub ka OSCE omaga.

Kolmandaks, ja eeskätt sellepärast, et suurel osal vaadeldud riikidest on olnud totalitaarne minevik ja nad on loodetavasti kõik teel demokraatlikku tulevikku.

Hea televisioonisaade – objektiivsed ja erapooletud uudised, mitmekesine ja kõrge kvaliteediline temaatika, teemakäsitlused kõikidele ühiskonnagruppidele, s.h vähemustele igal maal – on demokraatia põhialuseks. Kahjuks on hea televisioon surve all, mida osutavad suureneva kommertsialiseerumise erinevad mõjud koostoimes tehnoloogiliste arengutega.

Raport pakub rikkaliku pildi praegusel ajal muret tekitavate arengutendentside kohta kolmes põhiküsimuses: ringhäälingu regulaatorasutused, avalik-õiguslik ringhääling ja kommertsringhääling. Peatun lühidalt kõigil neist.

Ringhäälingu regulaatorasutused on organid, mille tegevusest sõltub kogu ringhäälingusüsteemi toimimine. Nad väljastavad ja pikendavad ringhäälingulubasid ning võitlevad monopolide tekkega. Selles tähenduses on hädavajalik, et regulaatorasutused oleksid valitsusest sõltumatud – nii tegevuses kui ka rahastusel. Üksikriikide raportitest näeme aga, et selline sõltumatus on ohus. Ametisse määramised toimuvad sageli segaselt, mille tulemusena regulaatori kõrgetele kohtadele määratakse valitsuse “soosikuid”. Regulaatorite rahastamine on puudulik, mistõttu jääb teostamata järelevalve ning muud kohustused ringhäälingute suhtes. Mõnel puhul puuduvad isegi piisavad volitused, mõjutamaks tege-likku olukorda ringhäälinguvallas.

Ilmselt kõige tähendusrikkamaid raportite järeldusi on samas, et pole ühtegi “mudelit”, mis sobiks absoluutselt kõigile regulaatoritele, olgu nad nii iseseisvad kui tahes. Ametisse määramise protseduur, mis tagab äärmiselt sõltumatu regulaatori ühes riigis, ei pruugi seda tagada mõnes teises riigis. Protseduur, mis kaasab kodanikeühendusi, võib efektiivselt toimida riikides, kus on aktiivne ja sõltumatu kodanikuühiskond, ning nõrga ühiskonna

puhul taas üldse mitte toimida. Näeme, et tegelikku olustikku kiputakse vahendite valimisel tihti eirama.

Nagu nähtub selgelt üksikriikide raportitest, seisab avalik-õiguslik ringhääling silmitsi identiteedikriisiga. Kommertsringhäälingu ilmumine – sageli uputusena – on avalik-õiguslikule ringhäälingule peale pannud tohutu surve pidada kommertsringhäälingutega koos reitingusõda. Tagajärjeks on avaliku teenuse valmistatava programmi sisuline allakäik ja labastumine. Samaaegselt ennustatava niši- ja muude ringhäälingute tulekuga, samuti “digi-putkade” ja muude tasuliste teenuste rakendumisega on hakatud väitma, et avalik sisuteenus tekib ka iseenesest ning riikidel pole vaja seda oma vahenditega tekitada. Need argumendid, mida tavaliselt esitavad kommertstegijad, hakkavadki leidma kandepinda. Lubamaks, mis on avalik-õigusliku ringhäälingu põline toetusvahend, on sattunud vaatajate kahtleva pilgu alla. Lubamaksu mõttekuses kahtleb isegi Euroopa Komisjon. Sellised seisukohad tuleb tagasi tõrjuda nii teoorias kui praktikas – hoolika analüüsi ja eestkoste abil. Vastasel korral oleme sunnitud tunnistajaks avaliku teenuse põhimõtete ja tegevuse erosioonile, millega, nagu ma eespool väitsin, kaasneb suurt oht demokraatiale.

Ning lõpetuseks, seotuna eelmise punktiga, tuleb väita, et sisu mitmekesisus ja uudiste erapooletus on kommertssektoris sattunud üsnagi problemaatilisse olukorda, arvestades kasvavaid ristomandussuhteid, omanikustruktuuride ähmastumist ning ringhäälinguturu osaliste arvu jõulist kokukuivamist. Televisioonis avalduva pluralismi puudumine või vähenemine levib kõigil aladel, mida raport kajastab, ning ohustab kasvavalt kodanike teabe- ja kultuurivajadusi.

Käesolev raport on väärtuslik kui hetkeolukorra jäädvustus selle kohta, kuidas televisioon teenib – ja sageli tõtt-õelda jätab teenimata – demokraatia arengut suurel osal OSCE liikmesaladel, samuti kui allikmaterjal ehitusplaanile, mille järgi ringhäälingut demokraatia arengu huvides ümber kujundada.

Surve on tugev, väljakutsed samuti. Raporti soovitusel osutavad edasistele tegevustele, kinnistades ringhäälingute keskset rolli demokratiseerimises ja igapäevase infovabaduse õiguse realiseerimisel. Kiidan välja pakutud soovitusel heaks ning toetan toetada nende rakendamist.

Miklós Haraszti,
OSCE meediavolinik

Television Euroopas:
regulatsioon, poliitika, sõltumatus
Ülevaade

Sisukord

I. Peamised uurimistulemused	21
1. Kommenteeritud kokkuvõte ja järeldused	21
2. Soovitused	25
2.1. Rahvusvahelise tasandi soovitused	25
2.1.1. Poliitika	25
2.1.2. Ringhäälinguregulatsioon	27
2.1.3. Avalik-õiguslik ja kommertsringhääling	27
2.1.4. Avalik-õiguslik ringhääling	28
2.1.5. Kommertstelevision	28
2.2. Üksikriigi tasandi soovitused	28
2.2.1. Poliitika	28
2.2.2. Ringhäälingu regulaatoriasutused	30
2.2.3. Avalik-õiguslik ringhääling	31
2.2.4. Kommertstelevision	31
2.2.5. Muu	31
II. Televisiooniringhäälingu hetkeolukord Euroopas	32
1. Kontekst	32
1.1. Lääne mudelid	32
1.2. Ida näited	33
1.2.1. Post-sotsialistlik blokk	33
1.2.2. Türgi	36
1.3. Lääne mudelid ja raha	36
2. Ülevaade ringhäälingust Euroopas	37
2.1. Teleauditooriumid	37
2.2. Televisioonimajandus	38
2.3. Mis telerist tuleb?	40
3. Ringhäälinguregulatsioon Euroopas	41
3.1. Ülesanded	42
3.2. Näiteid regulatsioonist	43
3.3. Peamine ringhäälingu regulaatorasutus – struktuur ...	44
3.4. Peamine ringhäälingu regulaatorasutus – rahastamine	56

3.5. Peamine ringhäälingu regulaatorasutus – sõltumatus	46
3.5.1. Sõltumatus poliitilisest survest	46
3.5.2. Sõltumatus kommertslikest survetest	49
4. Avalik-õiguslik televisioon: identiteedi otsingul	51
4.1. Staatus	51
4.2. Juhtimine	52
4.2.1. Juhtimisstruktuur	52
4.2.2. Ametisse nimetamine	53
4.3. Avaliku teenuse missioon ja kohustused	54
4.4. Rahastamine	55
4.5. Avalik-õiguslik ringhääling teelahkmed	56
4.6. Sõltumatus	58
4.6.1. Finantssõltumatus	58
4.6.2. Juhtimissõltumatus	59
4.6.3. Toimetussõltumatus	60
5. Eratelevisioon: omandi kontsentratsioon	62
5.1. Kohustused	62
5.2. Omanduse kontsentratsioon	63
5.3. Ristomandus	64
5.4. Omanduse läbipaistvus	65
5.5. Turg	65
5.6. Kommertstelevisiooni sõltumatus	66
6. Televisiooni saatetegevus	67
6.1. Formaaside muutumine	67
6.2. Avalik-õiguslik televisioon	68
6.3. Kommertstelevisioon	69
6.4. Kvoodid	70
6.4.1. Euroopa kvoodid	70
6.4.2. Vähemustele suunatud saadete kvoodid	71
6.5. Sõltumatud uudised ja uuriv ajakirjandus	71
6.6. Niši- ja alternatiivtelevisioon	72
6.7. Kohalik televisioon	72
6.8. Kogukonnameedia	72

7. Multimeedia ja uued tehnoloogiad	73
7.1. Turuülevaade	73
7.2. Digitaalrevolutsioon	75
7.3. Digitaliseerimise seisukord	76
III. Ringhäälingut reguleerivad Euroopa ja rahvusvahelised õigusnormid	81
1. Sissejuhatus	81
1.1. Ülevaade siduvatest lepingutest ning teistest rahvusvahelistest ja Euroopa õigusnormidest.....	82
1.1.1. Üldine konkurentsioigus.....	82
1.1.2. Valdkonnaspetsiifilised meediat reguleerivad õigusaktid ..	83
1.2. Kaasregulatsioon ja eneseregulatsioon	84
2. Õiguse allikad	86
2.1. Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO)	86
2.2. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon	87
2.3. Euroopa Liit (EL)	90
2.3.1. Esmased õigusaktid	91
2.3.2. Teised õigusaktid	92
2.4. Euroopa Nõukogu (EN)	95
2.4.1. Õigus sõnavabadusele	96
2.4.2. Valdkonnaspetsiifilised õigusnormid	97
3. Tehniliste küsimuste reguleerimine	98
3.1. Raadiosagedustiku haldamine	98
3.2. Digitaaltelevisiooni vahendajad	99
4. Sisu reguleerivad õigusnormid	103
4.1. Programmid ja toimetustandardid	103
4.2. Õigus lühikajastusele ja juurdepääsule nimekirja kantud sündmustele	104
4.3. Kvoodid	104
4.4. Telereklaam ja sponsorlus	105
4.5. Alaealiste kaitse	106
5. Avalik-õiguslik televisioon	107
5.1. Euroopas valitud lähenemisviis	107
5.2. Riigiabi	108

6. Kontroll meediaettevõtete omandivormi üle	110
6.1. Olukord turul	110
6.2. Poliitikaarutelud	110
6.3. Kehtiv õigusraamistik	112
Lisa 1. Aruandes viidatud õigusaktid ja soovitused	113
Lisa 2. Kirjandus	121
Lisa 3. Tabelid	122

Tabelite nimistu

Tabel 1.	Telerivaatamise ajaline kestus (2003)	122
Tabel 2.	Ülevaade televisiooni levikust (2003)	123
Tabel 3.	Ringhäälinguturg Euroopa Liidus – jagunemine ringhäälinguorganisatsiooni tüübi järgi (1998-2002)	124
Tabel 4.	Euroopa televisioonifirmade Top 10 (2003)	125
Tabel 5.	Auditooriumi kontsentratsioon riigiti (2003)	126
Tabel 6.	Juhtivate kanalite osakaal kogu vaatamisajast (2003)	127
Tabel 7.	Ülevaade ringhäälinguala regulaatorasutustest	128
Tabel 8.	Ringhäälingu regulaatorasutused – võimupiirid	135
Tabel 9.	Ülevaade avalik-õiguslike tele-ringhäälinguorganisatsioonidest	140
Tabel 10.	Avalik-õiguslike televisiooniorganisatsioonide juhtimisstruktuur	143
Tabel 11.	Peamised avalik-õiguslikele ringhäälingutele pandud avaliku teenuse kohustused	149
Tabel 12.	Avalik-õiguslike ringhäälingute rahastamine	154
Tabel 13.	Avalik-õigusliku televisiooni osakaal kogu telerivaatamise ajast (1995-2003)	156
Tabel 14.	10 juhtivat Euroopa eratelefirmit (2003)	157
Tabel 15.	Peamised Lääne investorid Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopas	158
Tabel 16.	Reklaamituru kogumaht (2003)	159
Tabel 17.	Kommertstelevisioonidele kehtestatud peamised avaliku teenuse kohustused	160
Tabel 18.	Seadusega kehtestatud programmikvoodid teistes keeltes saadetele ja vähemustele suunatud saadetele	162
Tabel 19.	Kaabli ja satelliidi levik (2003)	163
Tabel 20.	Kommunikatsioonitehnoloogia ja audiovisuaaltehnika levik (2003)	164
Tabel 21.	Digitaaltelevisiooni (DVB-T) levik (2003)	165

Kasutatud lühendid

API	Rakendusliides
CAS	Tingimusjuurdepääsusüsteem
ECTT	Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon, kasutatud ka ' <i>piirideta televisiooni konventsioon</i> '
EPG	Elektroonilised programmijuhid
EL	Euroopa Liit
EN	Euroopa Nõukogu
DVB-T	<i>Digital Video Broadcasting – Terrestrial</i> (maapealse digitaaltelevisiooni standard)
GATS	Teenuskaubanduse üldleping
OSCE	Euroopa Julgeoleku ja Koostöö Organisatsioon
TWF D(irektiiv)	Piirideta televisiooni direktiiv
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
UNESCO	ÜRO hariduse, teaduse ja kultuuriorganisatsioon
WTO	Maailma Kaubandusorganisatsioon

I. Peamised uurimistulemused

1. KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Ligi 4000 telekanalit on kättesaadavad 25 Euroopa Liidu liikmesriigis ja kümnes ülejäänud Euroopa riigis, mis püüdlavad ELi liikmesuse poole.¹ Televisioon on enamiku inimeste jaoks peamine infoallikas ning seda peetakse mõjusaimaks avalikku arvamust kujundavaks meediumiks. Telerivaatamisele kulutatud aeg on viimastel aastatel püsivalt kasvanud. Televisioon on säilitanud oma mõjususe vaatamata uute kommunikatsioonitehnoloogiate, nagu näiteks interneti arengule.

Lääne-Euroopas lõpetas 1980. aastatel toimunud valdava osa teleturgude liberaliseerimise eelised, mida avalik-õiguslikud või riigiteleviioonid olid seni nautinud – sagedusala avati ka erategijatele. 1990. aastatel hakati Euroopa uusdemokraatiamaade riigiteleviioone tasapisi ümber kujundama avalik-õiguslikeks ning see protsess pole veel lõppenud. Samaaegselt hakkas neis riikides massiliselt tekkima ka eratelekanaleid – sageli ilma loata ja illegaalselt.

Kohandumine lääne-euroopaliku ringhäälingukorraldusmudeliga polnud enamikule üleminekuriikidele üksnes eeltingimuseks ELi liikmeks saamisel, vaid ka osaks nende poliitilise, sotsiaalse ja majanduselu euroopalikuks muutumisel. Kuigi ringhäälinguregulatsioon viidi üldjoontes Lääne-Euroopa standarditega kooskõlla, kohaldatakse seadust sageli puudulikult ning ringhäälingu regulaatorasutuste tegevuse ja rahastamise sõltumatus pole kindel. Kõigele vaatamata funktsioneerib ringhääling rohkemal või vähemal määral avalik-õigusliku ja kommertsteleviiooni duaal-süsteemina.

Kõikjal Euroopas on televiiooniringhääling tugevasti reguleeritud ala, sest kasutab piiratud looduslikku ressursi, sagedusspektrit, mille järelevalvet teostab riik. Teiste põhjuste hulgas, miks telesektor on väga tugevasti reguleeritud, on tema operatiivsus ja mõju. Seadused, mis tagavad ringhäälingu regulaatorasutuste eri tasemel sõltumatuse, on vastu võetud enamikus maades. Sellegipoolest jääb tõsiasiaks poliitiline ja äriiline surve riikide ringhäälingulubasid väljastavatele regulaatorasutustele.

Avalik-õiguslik televiioon on kõrgelt väärtustatud Euroopa poliitikate kujundajate hulgas – seda peetakse demokraatia ja Euroopa kultuuri lahutamatuks osaks. Sageli kujutatakse avalik-õigusliku televiiooni missiooni kommertsteleviioonile alternatiivi pakkumises ja isegi viimase standardite tõstmises. Samas on digitaliseerimine, kommunikatsiooni ja informatsiooni tehnoloogiate sulandumine, nagu ka konkurents kommertskanalite poolt surunud avalik-õiguslikule televiioonile peale vajaduse uutes tingimustes uuesti lahti mõtestada talle eriomase ülesande – tegutseda sõltumatult poliitilistest ja majanduslikest huvidest – tähendus.

¹ EUMAPi uuring ja European Audiovisual Observatory, *Transfrontier Television in the European Union: Market Impact and Selected Legal Aspects*, Strasbourg, 2004, p. 6.

Lisaks on Euroopa Komisjon nõudnud suuremat läbipaistvust ja selgust avalik-õiguslike ringhäälingute finantseerimise suhtes ning rahvusvahelised organisatsioonid, nagu näiteks Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO), on arvustanud avalik-õiguslike ringhäälingute privilegeeritud seisundit, vaadatuna rahastamise aspektist. Ühtemoodi nii Lääne- kui ka Ida-Euroopas heidetakse avalik-õiguslikele ringhäälingutele ette seotust valitsuste ja erakondadega ning süvenevat kommertsialiseerumist, mis toob kaasa programmikvaliteedi languse, sest nad püüavad püsida konkurentsivõimelise eratelekanalitega.

Kommertsteleviisiooni tulek lõpetas arenevate avalik-õiguslike ringhäälingute monopoliseerimise seisundi üleminekuriikides, see omakorda tõi kaasa nende vaadatavuse olulise vähenemise. Pealegi pole selles Euroopa jaos avalik-õiguslikel televiisiooniorganisatsioonidel piisavalt raha, nad seisavad silmitsi poliitilise sekkumise ja survega, samuti on erialaringkonnad ja avalikkus väheteadlikud avalik-õigusliku ringhäälingu rollist. Käesoleva uurimistöö raames nendivad mitme maa raportöörid, et erisus avalik-õiguslike ja kommertskanalite vahel programmi sisu ja kvaliteedi aspektist lähtuvalt on väga ähmane. Uuriv ajakirjandus ja saated vähemustele on defitsiitne kaup nii avalik-õiguslikes kui ka kommertstelekanalites. Uudistesaadet on sageli tabloidistunud, eriti kommertskanalites.

Kõikjal Euroopas on teleturgudel täheldatav tugev kontsentratsioon – nii omandisuhete kui ka auditooriumi osas. Enamikus riikides on kolm suuremat telekanalit haaranud endale enamiku vaatajatest. Ühtlasi on eratelekanalite omandus suurel määral kontsentreeritud, hoolimata samaaegsetest meediaturgude monopoliseerimise vastastest poliitilistest avaldustest ja seda piiravast seadusandlusest. Lääne-Euroopas on omanduse kontsentratsioon kõrgem kui üleminekuriikides. Ometigi on ka üleminekuriikides viimase kümne aasta jooksul toimunud hulganisti liitumisi ja ülesostmisi. Tekkisid meediasuurettevõtted, mis kontrollivad suuremat osa meediaturust. Poliitikute ja meediaväliste suurettevõtete rahalisel toel võib kommertsteleviisioon muutuda vahendiks poliitiliste ja ärihuvidete realiseerimisel – ja nii on ka sageli juhtunud. Sageli on selle põhjuseks ka meedia omandisuhete ja huvidete vähenemine läbipaistvus.

Euroopa Komisjon on pidanud liiga keerukaks ühtlustada ELi liikmesriikide meediaomandust puudutavat seadusandlust ning asunud seisukohale, et selle küsimuse lahendamise peaks jääma liikmesriikide pädevusse. Juba kehtivaid üleeuroopalisi reegleid – Euroopa Nõukogu piirideta televiisiooni konventsiooni ja Euroopa Liidu piirideta televiisiooni direktiivi – on rakendatud arglikult või koguni puudulikult, eriti ELi uutest liikmesmaades ja kandidaatriikides.

Vaatamata rahvusvaheliste investorite suurenevale osalusele ringhäälingusektoris, kujunevad selle sfääri tegevussuhted välja peamiselt riikide tasandil – vaid mõnel puhul on näiteid ajakirjanike ja teiste kutsealade töötajate üleeuroopalisest koostööst. Minimaalsetegi tööjõukaitse standardite ja muude ühisreeglite loomine on algstaadiumis, vaatamata suurele hulgal välisinvesteeringutele eeskätt Kesk- ja Ida-Euroopas. Eriti üleminekuriikides saavad ajakirjanikud väga vähe tööõiguslikku kaitset. Välisinvestorid pakuvad seal tavaliselt kehvemaid töötingimusi kui oma kodumaal.

Digitaliseerimine sai Lääne-Euroopas kõhkleva moel alguse 2000. aasta paiku. Paaril viimasel aastal on see valdkond arenenud kiiresti. Tavapärast mütüdi meediatööstuse

tooteid kui konkreetset materiaalet kaupa – raamatute ja CD-dena – või levitati neid analoogetelevisiooni kaudu. Muundatuna digitaalseks, irdub meedia sisu konkreetsest vormist ning seda saab levitada internetis, mobiiltelefonide kaudu, satelliitringhäälingus ja teistel sarnastel arenenud platvormidel. Kuigi üle Euroopa vajavad selget vastust veel paljud digitaliseerimist puudutavad küsimused, eeskätt rahastamine ja seadusandlusega hõlmamine, võib arvata, et digitaliseerimine teravdab konkurentsi ning ergutab erilaadsust ja pluralismi. Samas ennustatakse, et see seab uusi väljakutseid avalik-õiguslikule ringhäälingule ja kehtivale regulatiivraamistikule. Üleminekuriikides kulgeb digitaliseerimine aga aeglaselt, seda eeskätt raha, vastava poliitika ja seadusandluse puudumise tõttu.

Käesolev ülevaateraport seob üheks 20 Euroopa riigis läbi viidud seire tulemused. Tele-ringhäälingut vaadeldi nii üleminekumaades kui ka vanades demokraatias, nii ELi liikmesmaades, kandidaatriikides kui ka võimalikes tulevastes liitujariikides. Kokkuvõttes, kui tuua välja üks ühine sõnum kõikidest koostatud raportitest – ja seda kinnitavad paljud ringhäälingut seestpoolt tundvad inimesed ning vaatlejad – ootavad avalik-õiguslikku ringhäälingut ees pöördelised ja ulatuslikud muutused. Tehnoloogiline areng on peatumatu ning selle mõju ulatub paratamatult ka kõige vähem arenenud ringhäälingusektoritesse.

Praegu näivad tehnilistest muudatustest enim võitvat võimsad kommertsringhäälingud, samas kui avalik-õiguslikud ringhäälinguorganisatsioonid võivad kaotada palju, kui mitte enamuse õigustest oma senistele privileegidele. Sellest hoolimata, nagu näitab ka käesolev raport, jäävad avalik-õiguslikku ringhäälingut õigustavad argumendid kehtima. Avalik-õiguslik ringhääling ei kaitse üksnes kommertslike trendide pealetungi eest, mis kontrollimatuse olukorras järjest enam madaldab programmistandardeid ning tõrjub tagaplaanile vähemtululikud tegevussuunad. Avalik-õiguslik ringhääling aitab programmi-standardeid hoopis olulisel määral tõsta.

Järelikult peaks ringhäälingu vallas otsustajad, tegutsejad ja tavakodanikud lõikama kasu tehnilisest arengust avarduva programmivaliku mõttes, mis on kättesaadav järjest mugavamate tehniliste lahenduste abil. Sealjuures tuleks aga säilitada traditsioonilise avalik-õigusliku ringhäälingu head küljed: laialdaselt kättesaadava sisu kvaliteet, haare ja mitmekesisus, mis arvestab nii ühiskonna üksikute segmentide huve kui ka kogu ühiskonna üldisi huve. Selle eesmärgi saavutamiseks puudub aga selge lahendustee. Ükski lahendus eraldivõetuna ei pruugi tagada tasakaalustatud ja püsikindlat ringhäälingu duaalsüsteemi ega sõltumatut regulatsiooni, nagu ka pole ühte kindlat eduka avalik-õigusliku ringhäälingu mudelit. Ringhääling sõltub sedavõrd ühiskonna poliitilistest kogemustest, institutsioonidest ja eeldustest – rääkimata ajakirjanduse traditsioonidest ja vahenditest –, et igal ühiskonnal tuleb leida endale sobiv mudel.

Selle taustal on avalik-õiguslike ringhäälingute olukord Euroopa uutes demokraatias murettekitav ning nende tulevik ebakindel. Kõnealused üleminekuriigid on kohustunud säilitama avalik-õigusliku ringhäälingu, kuigi selle olemus on neis riikides vähetuntud. Üldlevinud on ringhäälingu vallas tegutsejate ja avalikkuse ükskõiksus avalik-õigusliku ringhäälingu rolli suhtes, kuid see ei tohiks nende riikide puhul olla üllatuseks. See peegeldab avalik-õigusliku ringhäälingu põhimõtete uudsust, aga ka nime poolest avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide suutmatust pakkuda saateid, mille puhul ava-

likkus suudaks näha erinevust kommertslikust televisioonist ja mida ta leiaks olevat vajaliku toetada. Poliitikud reeglina ei kaldu avalik-õiguslike ringhäälingute iseseisvuse suhtes erilist austust üles näitama. Isegi riikides, mis peavad end juba üleminekuperioodi läbinuks, on avalik-õiguslik ringhääling oma üleminekuprotsessis takerdunud.

Järgmises alajaotuses ära toodud 41 soovitus käsitlevad nelja põhilist alateemat – meediaseadusandlust ja -poliitikat, ringhäälingu regulaatorasutusi, avalik-õiguslikku ja kommertsringhäälingut – ning nende eesmärgiks on panustada Euroopa poliitikaaru-teludesse. Kõik soovitused põhinevad seiretulemustel, mis on lahti kirjutatud käesolevas ülevaatepeatükis ja iga maa kohta eraldi tehtud raportis. Viimased sisaldavad omakorda üksikasjalikumaid soovitusi konkreetse riigi kohta.

2. SOOVITUSED

Käesolevas alajaotuses toodud soovitusel põhinevad 20 Euroopa riigis - Lääne-, Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopas ning Türgis – läbi viidud seire tulemustel. Neid soovitusi peaks siiski vaagima EL, EN ja OSCE, nagu ka vastavate riikide valitsused ja parlamendid, ka nende riikide aspektist, mida raportid ei käsitle, kaasa arvatud ELi Euroopa naabruspoliitikaga hõlmatud riigid², sest need institutsioonid on kaasatud ringhäälingusektori reformimisse nimetatud suureregioonis.

2.1. Rahvusvahelise tasandi soovitusel

2.1.1. Poliitika

Meediapoliitika

1. Euroopa Liit (EL), Euroopa Nõukogu (EN) ja Euroopa Koostöö ja Julgeoleku Organisatsioon (OSCE) peaksid jätkuvalt lähtuma põhimõttest, et sõltumatu raadio- ja televisiooniringhääling, mis hõlmab nii avalik-õiguslikku kui ka eraringhäälinguorganisatsiooni, kuulub lahutamatu demokraatia juurde ning on Euroopa poliitilise ja kultuurilise identiteedi osa. See põhimõte peaks olema aluseks nii meediapoliitikale kui ka seadusandlusele.
2. EL, EN ja OSCE peaksid tagama, et Euroopa meediatööstuse konkurentsivõime soodustamise käigus ei tehtaks järeleandmisi Euroopa ringhäälingu kvaliteedi ja pluralismi osas.
3. EL, EN ja OSCE peaksid püüdlema selle poole, ületamaks Euroopa ülemineku-riikide arenguerinevusi võrreldes teiste riikidega.
4. Kandidaatriikide liitumisvalmiduse hindamisel Kopenhaageni kriteeriumide järgi peaks EL pöörama suurt tähelepanu meedia demokraatlikule toimimisele, samuti audiovisuaalsektori regulatsiooni stabiilsusele ja läbipaistvusele.

Seadusandlus

5. Silmas pidades ELi edasist laienemist ja suhtluse arendamisel Lääne-Balkanimaade ja Euroopa naabruspoliitikaga hõlmatud riikidega, peaks EL parandama ja täiendama piirideta televisiooni direktiivi viisil, et mõiste “Euroopa päritolu teosed” oleks asjakohaselt defineeritud.

² Riigid, mida hõlmab ELi Euroopa naabruspoliitika on järgmised: Alžeeria, Armeenia, Aserbaidžaan, Egiptus, Gruusia, Iisrael, Jordania, Liibanon, Liibüa, Moldova, Maroko, Süüria, Tuneesia, Ukraina ja Valgevene, samuti Palestiina omavalitsus.

Toetus ja seire

6. OSCE, EN, EL ja teised rahvusvahelised valitsus- ja valitsusvälised institutsioonid – igaüks vastavalt oma tegevussuundadele – peaksid prioriteerima alljärgnevat:
 - meediaseadusandluse ja -poliitika olemuse ja rakendamise seire;
 - nõustamise, uurimistöö ja rahastamise korraldamine, toetamiseks meediareforme.
7. EL peaks asuma parandama ELi liikmesriikide valitsuste, OSCE, ENi rahvusvaheliste ja üksikriikide meediaorganisatsioonide vahelist tegevuse kooskõlastamist, vältimaks mõttetuid projekte ning suurendamaks rakendatavate meediaprojektide ja -programmide mõju.
8. EL peaks ühtlustama ning lõimima ELis rakendatavad meediaarengumeetmed nende meediatoetusprogrammidega, mida viiakse läbi ELi Euroopa naabruspoliitika ning stabilisatsiooni ja assotsieerumise protsessiga hõlmatud riikides, eesmärgiga luua sünergiaid ning tõsta efektiivsust ja kvaliteeti.

Digitaliseerimine

9. EL, EN ja OSCE peaksid edendama teadusuuringuid ja avalikku arutelu selle üle, millised on ringhäälingusektori digitaliseerimise sotsiaalsed, poliitilised ja kultuurilised mõjud ning milline peaks olema selle ala siseriiklik poliitika.

Kodanikuühiskonna kaasamine

10. Arvestades kodanikuühiskonna olulisust Euroopa demokraatlikes uuendustes, peaksid EL, EN ja OSCE kaasama kodanikuühiskonna esindajaid – muu hulgas tarbijakaitseliitudest, meediaorganisatsioonidest ja teistest mittetulunduslikest kodanikuühendustest, kutseliitudest, akadeemilistest ringkondadest ning mujalt – meediapoliitika kujundamisse. Eelnimetatud kodanikuühiskonna esindajad peaksid osalema kõigi põhiliste meediapoliitiliste küsimuste aruteludes, nagu näiteks:
 - ringhäälingu regulaatorasutuste sõltumatus;
 - ringhäälingu digitaliseerimine ja tehniline areng;
 - meetmed, tagamaks ringhäälingutegevuses avalike huvide rahuldamise;
 - rahvusvaheliste ringhäälingualaste kohustuste täitmise seire.

2.1.2. Ringhäälinguregulatsioon

Sõltumatus

11. EL, EN ja OSCE peaksid toetama ringhäälingu regulaatorasutuste edasist muutumist sõltumatuteks organiteks, mis on piisavalt rahastatud ja millele on tagatud piisav pädevus, korraldamaks tõhusat ringhäälinguorganisatsioonide tegevuse järelevalvet: kuivõrd järgitakse seadust ja ringhäälinguloa tingimusi.
12. Eeskätt EN, aga ka OSCE peaks tõhustama seiret liikmesriikide suutlikkuse üle täita ringhäälingu regulaatorasutuste sõltumatuste suhtes võetud kohustusi.

2.1.3. Avalik-õiguslik ja kommertsringhääling

Koolitus

13. EL, EN ja OSCE peaksid suurendama toetust toimetusetõtjate koolitamisele ja kutsealasele täiendamisele – nii täiendõppetegevuse toetamise kui ka koolitusasutuste arendamise kaudu.
14. Nii rahvusvahelised kui ka üksikriikide ajakirjanike liidud peaks koostöös meediaomanike ja teiste meediaalaasjatundjatega korraldama ja toetama mis tahes meediaväljaannete ajakirjanike koolitusprogramme.

Kutse-etiika

15. Nii rahvusvahelised kui ka üksikriikide ajakirjanike liidud peaks koostöös meediaomanike ja teiste meediaalaasjatundjatega toetama eetikakoodeksite, hea tava reeglite, kaebuste menetluskordade ja muude eneseregulatsioonivahendite loomist mis tahes meediaväljaannetes.

Tööõigus

16. Nii rahvusvahelised kui ka üksikriikide ajakirjanike liidud, teised meediaalaasjatundjad, ametiühingud ja meediaomanikud peaks tegema koostööd meediasektori tööjõusuhete küsimustes. Eriti oluline on, et toetataks niisuguse rahvusliku seadusandluse kehtestamist, mis sunnib rahvusvahelisi ja kohalikke investoreid järgima üldisi tööõiguslikke põhimõtteid, nagu õigus kollektiivlepingule, õigus õiglasele töötasule ja elementaarsete sotsiaaltagatiste tagamine.

2.1.4 Avalik-õiguslik ringhääling

17. EL, EN ja OSCE peaksid säilitama ja kaitsma avalik-õiguslikku ringhäälingut kui Euroopa kultuuri üht põhisaavutust, kui demokraatiat ja sotsiaalset sidusust tagavat institutsiooni ning kui kõrgemate programmistandardite loojat. Poliitika ja seadusandlus peaks lähtuma põhimõttest, et ringhäälingupoliitika ei saa ega tohi sõltuda üksnes turu arengust.

2.1.5 Kommertsteleviseioon

Läbipaistvus

18. Euroopa Komisjon ja OSCE peaks üles näitama seadusandlikku initsiatiivi, tagamaks ringhäälingusektori omandisuhete läbipaistvuse.
19. EL peaks asutama sõltumatu agentuuri, mille ülesandeks oleks korraldada meediaturgude ja meediakontsentratsiooni seiret ELis, samuti maailmaturul.

Meedia pluralism

20. Euroopa Komisjon, OSCE ja EN peaksid kannustama ja toetama kestvat avalikku arutelu meedia pluralismi kaitsmise võimaluste üle Euroopas, samuti leidmaks võimalusi kaitsta avaliku teabe kättesaadavust ja sõnavabadust.

2.2. Üksikriigi tasandi soovitus

2.2.1 Poliitika

Nõupidamine avalikkusega

21. Valitsused ja parlamendid peaks kaasama laia avalikkust meediapoliitika ja -seadusandluse üle peetavatesse aruteludesse. Riigivõim peaks, eriti ülemineku-riikides, kaasama kodanikuühiskonna esindajaid – muu hulgas tarbijakaitseühendustest, meediaorganisatsioonidest ja teistest mittetulunduslikest kodanikuühendustest, kutseliitidest, akadeemilistest ringkondadest ning mujalt – meediapoliitika ja -seadusandluse kujundamisse. Eelnimetatud kodanikuühiskonna esindajad peaksid eeskätt osalema järgmiste küsimuste aruteludes:

- meetmed, mis tagavad ringhäälingu regulaatorasutuste ja ka ringhäälinguorganisatsioonide sõltumatuse;
- ringhäälingu digitaliseerimine ja tehniline areng;
- meetmed, tagamaks ringhäälingutegevuses avalike huvide rahuldamise;
- seire ringhäälinguorganisatsioonide suutlikkuse üle täita seadust ja ringhäälinguloadingimusi.

Avalikkuse harimine ning teadlikkuse kujundamine

22. Valitsused, parlamendid ja ringhäälinguorganisatsioonid peaksid läbi viima ja toetama ulatuslikke koolitustegevusi, viimaks avalikkust kurssi meediapoliitika erinevate aspektidega ning avalikkusele huvi pakkuvate arengusuundumustega.

Koolitus

23. Valitsused koostöös meediaomanike, ülikoolide ja kodanikuühendustega peaksid enam panustama toimetusetöötajate koolitusse ja kutsealasesse täiendamisse – nii täiendõppetegevuse toetamise kui ka koolitusasutuste arendamise kaudu.

Programm

24. Valitsused ja regulaatorasutused peaks kehtestama kommertstelevisioonidele elementaarsed avaliku teenuse kohustused – ringhäälinguregulatsiooni vajaliku ja soovitava elemendina – või motiveerima kommertstelekanaleid pakkuma vastavasisulisi saateid muude asjakohaste meetmete abil.
25. Valitsused või regulaatorasutused (vastavalt olukorrale) peaksid pakkuma rahalist ja muud toetust teletootjatele, kes teevad saateid rahvus-, keeleliste või teiste vähemusrühmadele, ning ringhäälinguorganisatsioonidele, mis niisuguseid saateid edastavad. Samal ajal peaks regulaatorasutused kaaluma võimalust väärtustada selliste saadete olulisust ringhäälinguloatingimuste kehtestamisel.
26. Parlamendid peaks vajaduse korral parandama ja täiendama seadusi, et tagada ringhäälingu regulaatorasutustele piisavad volitused televisiooniorganisatsioonide saatetegevuse järelevalveks, tagamaks seaduste ja ringhäälinguloatingimuste täitmise.

Digitaliseerimine

27. Valitsused peaks kehtestama rahvuslikud digitaliseerimispoliitikad ja digitaalringhäälingule ülemineku tegevuskavad.
28. Valitsused peaks algatama sellised seadusetäiendused, mille kohaselt oleks avalik-õiguslikule ringhäälingule automaatselt tagatud digitaallevi võimalus, et avalik teenus säiliks ka uutes tehnilistes tingimustes.
29. Parlamendid peaksid vastu võtma seadused, keelamaks digitaalleviahela lülide – digitaalsete multiplekside operaatorid, telejaamad, paketioperaatorid ja tarkvaratarnijad – ühinemist konglomeraatideks, et vältida domineerivate tegutsejate kujunemist digitaalteleturnul.
30. Silmas pidades tõenäolisi üleminekumõjusid, mida digitaliseerimine ringhäälingule kaasa toob, peaks parlamendid ja valitsused edendada rahvahariduslikke kam-

paaniaid ja arutelusid digitaaltelevisioonile ülemineku teemal.

Kohalik televisioon ja kogukonnameedia

31. Valitsused peaks oma riigi meediapoliitika raames kujundama ka kohalikku televisiooni ja kogukonnameediat hõlmavaid strateegiaid. Sellistel jaamadel ja meediavormidel peab olema õiglastel alustel võimalus saada oma tegevuseks ringhäälingusagedust ning kitsikuse korral ka mõistlikus ulatuses starditoetust.

2.2.2. Ringhäälingu regulaatoriasutused

Sõltumatus ja läbipaistvus

32. Valitsused peaks tagama nii seadusloome kui ka igapäevases tegevuses ringhäälingu regulaatorasutuste poliitilise ja tegevusvabaduse, juhindudes EN soovitudest.³
33. Valitsused peaks tagama, et ringhäälingu regulaatorasutused oleksid piisavas ulatuses rahastatud, et oleks võimalik täita kõiki neile pandud ülesandeid. Esmajoones on siin silmas peetud nende suutlikkust teostada järelevalvet, kas ringhäälinguorganisatsioonid täidavad seadust ja ringhäälinguloatingumisi, menetleda rikkumisi ja kohaldada vastavaid sanktsioone.
34. Valitsused peaksid kehtestama reeglid, mis puudutavad huvide konfliktide vältimist regulaatorasutuste isikkoosseisu ametisse määramise ja ametisoleku ajaks, kui olemasolevas seadusandluses neid sätteid veel pole, ja tagama nende reeglite kohase rakendamise.

Sageduste eraldamine

35. Ringhäälingu regulaatorasutused peaks tagama läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed sageduste määramise protseduurid. ELi liikmesriigid peaks tagama eeskätt, et rahvuslikus seadusandluses oleks rakendatud nõuded, mis tulenevad ELi direktiividest 2002/21/CE (raamdirektiiv)⁴ ja 2002/22/CE (univer-saalteenuse direktiiv)⁵.

³ Selles küsimuses on peamiseks juhiseks ENi soovitus aastast 2000, mis puudutab ringhäälingusektori regulaatorite sõltumatust ja funktsioone, ning vastavad suunised. (Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus (2000) 23 liikmesriikidele ringhäälingusektori regulaatorasutuste kohta, vastu võetud Ministrite Komitee poolt 20. detsembril 2000 ministrite asetäitjate 735. kohtumisel.)

⁴ Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (EÜT L 108, 24.04.2002, lk 33–50); (raamdirektiiv).

⁵ Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (EÜT L 108, 24.04.2002, lk 51–77); (universaalteenuse direktiiv).

Digitaalringhäälinguload

36. Ringhäälinguregulaatorasutused peaks tagama, et digitaalringhäälingulubasid väljastataks erinevatele operaatoritele, tagamaks, et analoogringhäälingus domineerivate tegutsejate seisund ei põlistuks digitaalringhäälingusüsteemis.

2.2.3. Avalik-õiguslik ringhääling

37. Valitsused peaks jätkama avalik-õigusliku ringhäälingu kui demokraatia lahutamatu koostisosa toetamist. Poliitika ja seadusandlus peaks lähtuma põhimõttest, et ringhäälingupoliitika ei saa ega tohi sõltuda üksnes turu arengust.

Sõltumatus ja rahastamine

38. Valitsused peaks algatama vajadusel seadusetäiendused ja rakendama olemasolevaid seadusi vajalikus mahus, tagamaks, et avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide peadirektorite ja juhatuse liikmete ametisse määramise protseduurid oleksid sõltumatud, läbipaistvad ja õiglased.
39. Valitsused peaksid seadusandlikult kohustama avalik-õiguslikke ringhäälinguorganisatsioone kehtestama reeglid, tagamaks kulutuste, eeskätt avalike fondide kasutamise läbipaistvust.
40. Avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide juhatustele tuleks panna kohustus – ja kus see kohustus juba kehtib, tuleks tagada selle täitmine –, et eetrisse antav programm oleks vastavuses jaama avalik-õiguslike ülesannetega. See on oluline, lähtudes asjaolust, et avalik-õiguslikud ringhäälingud on pahatihti järele andnud kommertslikule survele, lähtudes programmikujundamisel üksnes vaadatavuse osakaalu näitajatest.

2.2.4. Kommertsteleviioon

Läbipaistvus

41. Valitsused peaksid kehtestama kõikide meediaettevõtete omandisuhete, sealhulgas välisinvestorite osalust puudutavate andmete läbipaistvust tagavad seadused.

2.2.5. Muu

Üldine tööõiguslik kaitse

42. Valitsused peaks – juhul kui niisugust seadust veel pole kehtestatud – algatama vastavate seaduste vastuvõtmise, tagamaks nii era- kui ka avalik-õigusliku ringhäälingu töötajate sotsiaalse ja tööõigusliku kaitse.

II. Televisiooniringhäälingu hetkeolukord Euroopas

1. KONTEKST

Televisioon on läbi teinud märkimisväärselt sarnase – kuigi mitte samaaegse – arengu nii Lääne- kui ka Ida-Euroopas. Viie viimase aastakümne jooksul on televisioon muutunud järjest kommertslikumaks.⁶ Televisioon oli Euroopas üle poole sajandi riigivõimu poolt korraldatud tegevusala. Viimase paarikümne aasta jooksul on tema olemus muutunud duaalseks: avalik-õiguslik ringhääling võistleb nüüd eraõiguslike kommertskanalitega, jäädes sageli nõrgemaks pooleks. Kesk- ja Ida-Euroopas vabanes ringhääling riigi otsesest juhtimisest alles 1990. aastate alguses, mil seal lagunesid kommunistlikud režiimid. Koos sellega välja kuulutatud sotsiaal-, poliitiliste ja majandussüsteemide “euroopastumine” tähendas ringhäälingusektori jaoks püüet ühilduda Lääne regulatsioonimudelite ja muude operatsioonitüüpidega. Paljudele tuli üllatusena Lääne kapitali massiivne sisenemine teleturule, mille käigus tõrjuti kõrvale kodumaised teletegijad.

1.1. Lääne mudelid

Televisiooni algusaegadel kujundas Lääne-Euroopas ringhäälingupoliitikat kultuurilisel paternalismil, avaliku teenuse väärtustel ja administratiivsel loogikal põhinev filosoofia, mille kohaselt käsitleti ringhäälingut rahvusliku ettevõtteks edendamaks kultuuri ja haridust ja levitamas kontrollitud poliitilist informatsiooni.

Suurbritannias on televisioonil olnud poliitikate kujundamisel keskne roll, sest valitseb üldine konsensus televisiooni rolli suhtes ühiskonnas ning ringhäälingu sõltumatust peetakse üldiselt telesüsteemi peamiseks põhimõtteks. Reithilik moto “informeerida, harida ja lahutada meelt” sai Briti “ringhäälingufilosoofiaks” ning avaliku teenuse osutamise üle otsustamisel aluseks tänini.⁷ 1982. aastani tegutsesid Suurbritannia teleturul BBC ja ITV, mis alustasid tegevust vastavalt 1936. ja 1955. aastal. Mõlema suhtes on kehtestatud avaliku teenuse kohustused. Süsteemi reformiti radikaalselt 1990. aastal – uus seadusandlus tõi kaasa konkurentsi kasvu.

BBC eeskujul asuti kujundama ka Lääne-Saksamaa ringhäälingut pärast 1945. aastat, mida tehti okupeerivate liitlasvägede valvsa pilgu all. Saksa mudel erineb BBC eeskujust

⁶ Märkus: EUMAPi raportis vaadeldud riigid on käesolevas ülevaates jagatud kolme põhirühma. Kagu-Euroopa hõlmab Albaaniat, Bosnia-Hertsegoviinat, Horvaatiat, Makedooniat ning Serbiat ja Montenegrot/Tšernogooriat (EUMAPi raport käsitleb üksnes Serbiat). Kesk- ja Ida-Euroopa alla kuuluvad: Bulgaaria, Eesti, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari. Lääne-Euroopa puhul on silmas peetud nelja raportis käsitletud riiki: Itaaliat, Prantsusmaad, Saksamaad ja Suurbritanniast. Türgit vaadeldakse eraldi.

⁷ John Charles Walsham Reith, 1st Baron Reith (1889-1971) pani aluse Briti avalik-õigusliku ringhäälingu traditsioonile. Tänapäevani kasutab BBC põhikiri oma missiooni defineerimiseks BBC esimese direktori (1927-1938) määratlust – “informeerida, harida ja meelt lahutada”.

selle poolest, et Saksa ringhäälingu võimuorganid ei koosne mõnest “suurepärasest ja heast” valitsuse poolt määratud isiksusest (nagu on tavaks brittidel), vaid oluliste ühiskonna huvigruppide esindajatest (*gesellschaftlich relevante Gruppen*). Kesk- ja Ida-Euroopa postkommunistlike riikide jaoks oli selline mudel, milles kaasati ringhäälingu korraldamisse kodanikeühendusi, k.a poliitilisi rühmitusi, väga olulise tähendusega. Avalik-õiguslike ringhäälingute monopoolsus lõppes 1982. aastal, kui konservatiivne valitsus liberaliseeris ettevõtjate ulatusliku lobitöö tulemusena ringhäälinguturu ja andis loa tegutseda ka eraringhäälinguorganisatsioonidele ning tekkis duaalne ringhäälingusüsteem.

Prantsusmaal püsis ringhäälingu alusena 1968. aastani poliitilisele kontrollile ja kultuurilisele ambitsioonile tuginev kontseptsioon. Sealpeale hakkas televisioon rohkem lähtuma vaataja maitsest ning edastama hakati ka reklaami. Prantsusmaal püsis riigi monopol ringhäälinguvallas 1982. aastani, kui turule lubati ka erategijad. Sellegipoolest on riigil äärmiselt suur roll ringhäälingu reguleerimisel.

Itaalia kujutab endast erijuhtumit, mille puhul on poliitikud vastuoluliselt segatud ringhäälinguregulatsiooni, eriti riigile kuuluvas ringhäälinguorganisatsioonis RAI. Kommertstelevisioon tekkis 1970. aastatel täiesti korraldamata turusituatsioonis. 1990. aastate keskpaigas aitas kommertstelevisioon poliitilise võimu juurde ärimees Silvio Berlusconi, kel Itaalia peaministrina on viimastel aastatel olnud erakordselt suur võim nii kommerts- kui ka avalik-õigusliku televisiooni üle. Selline olukord on Euroopa demokraatias pretsedenditu.

1.2. Ida näited

1.2.1. Post-sotsialistlik blokk

Kesk- ja Ida-Euroopa

Kommunismiajal oli kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides televisioon ainupartei suuwoodriks, mille ülesandeks oli ülistada nende riikide autoritaarseid juhte. Nende režiimide kokkuvarisemise järel 1989-1990 sisenes ringhääling uude ajastusse. Televisiooni ümberkujunemine järgis vastavat arengut Lääne-Euroopas. 1990. aastate alguses avasid postkommunistlike riikide valitsused turu erategijatele ning asusid riigi ringhäälingule võimaldama suuremat iseseisvust. Meediavabadus hakkas peagi tähendama eeskätt õigust käitada meediaorganisatsiooni eraärina. Kasumit taotlevad eraringhäälingud surusid riigi ringhäälingu tagaplaanile – viimased aga ei soovinud või ei suutnud eriti ajaga kaasas käia. Kokkuvõttes peegeldas ringhäälingusektori reformide edukuse määr ilmselt iga konkreetse riigi üleminekureformide üldist tempot.

1990. aastate algupoolel puhkesid mitmel endisel kommunismimaal “meediasõjad” poliitilise eliidi ja ajakirjanikkonna vahel selle üle, kes kamandab meediat. Näiteks oli tugev poliiteliidi ja ajakirjanike vastasseis täheldatav Ungari meediamaastikul: vaieldi, mis peaks olema meedia roll pluralistlikus ja avatud ühiskonnas.

Paljudes post-kommunistlikes riikides kulgesid muutused televisioonisektoris kaootiliselt.

Selget poliitikat ja seadusandlikku raamistikku ei olnud ning ohtralt tegutses litsentseerimata ringhäälinguajaamu. Poolas oli näiteks 1993. aastal 57 illegaalset telejaama. Aastaks 1997 suudeti üleriigilistele telejaamadele välja anda ringhäälinguload. Kuigi Albaanias algas ringhäälinguturu liberaliseerimine suhteliselt hilja, on ka seal toimunud telesektori kiire areng. Samas on see toimunud kaootilises ja õigusregulatsioonita keskkonnas. Albaania Ringhääling oli monopoolses seisundis 1995. aastani, mil tegevust alustas *TV Shijak*.

Ka Slovakkias käis vormiline riigi ringhäälingute muutmine avalik-õiguslikuks kiiresti. 1991. aastaks olid nii Slovakkia Televisioon (STV) kui ka Slovakkia Raadio (SR) ümber vormistatud avalik-õiguslikeks ringhäälinguorganisatsioonideks ning 1990. aastate algupoolel ringhäälinguluba välja antud kuuetele telejaamale. Tšehhis kadus riikliku Tšehhi Televisiooni (ČT) monopol TV Nova tegutsema hakkamisega. TV Nova oli osa Kesk-Euroopa Meedia-ettevõtetest (*Central European Media Enterprises, CME*), mille asutas Kariibi saartel USA endine Ungari-suursaadik. Erinevalt oma Kesk-Euroopa saatusekaaslastest, nagu endine Tšehhoslovakkia ja Poola, kulges Ungaris ringhäälingulase seadusandluse kehtestamine aeglaselt. Ringhäälinguseadus võeti seal vastu alles 1996. Ka turu liberaliseerimine võttis ungarlastel aega – esimesed eratelevisioonid said ringhäälinguload alles 1997. aastal.

Bulgaarias hakkasid 1990. aastate keskel tegutsema kaks üleriigilise leviga eratelejaama – bTV ja TV Nova –, tuues sellega televisioonisektoris konkurentsi. Bulgaaria Rahvuslik Televisioon (BNT) kaotas oma ainumõjulise positsiooni. bTV kuulub korporatsioonile *Balkan News*, mis on rahvusvahelise meediamoguli Robert Murdochi omanduses. Rumeenias asutasid välis- ja kodumaised investorid eratelejaamu ajavahemikus 1993–1998, mis lõi ringhäälingusektori vankuma ning sundis riigi ringhäälingut (SRTV) oma tegevust konkurentsis püsimiseks korduvalt ümber kujundama.

Balti riikidest võimaldas Leedu juba 1992. aastal eraringhäälingutel tegutsema hakata. 1996. aastaks oli ka senine riigi ringhääling ümber kujundatud avalik-õiguslikuks. Kommunistliku režiimi ajal oli Eesti Televisiooni peamiseks ideoloogiliseks ülesandeks levitada Nõukogude propagandat. Sellegipoolest, olles sageli innustatud Soome televisiooni saadetest, mida vaatas ja mõistis suur osa Eesti elanikkonnast, suutis ETV mõningal määral pakkuda mitmekesisest kvaliteetprogrammi. Eesti oli esirinnas ka televisioonisektori liberaliseerimisel 1990. aastatel. Riigitelevisioon kujundati vormiliselt ümber avalik-õiguslikuks televisiooniks aastaks 1994. Lätis kulges liberaliseerimine aeglasemalt. Esimene eratelekanal – LNT – hakkas tegutsema alles 1996, pakkudes konkurentsi domineerivale avalik-õiguslikule LTV-le.

Endine Jugoslaavia

Tulenevalt mitmekultuurilisest olemusest, föderaalset riigikorraldusest ja lubavast ideoloogiasüsteemist võis endises Jugoslaavias täheldada suhteliselt mitmekesisest ja liberaalset meediasüsteemi suure hulga regionaalsete ja kohalike väljaannetega. Telejaamad näitasid Lääne päritolu saateid – originaalkeeles subtiitritega. Näiteks omandas kuuendast endise Jugoslaavia osariigist põhjapoolseima, Sloveenia televisioon algusest peale, s.t juba 1950ndatel lääneliku väljanägemise: riigitelevisioon pakkus saateid nii intellektuaalidele

kui ka lihtrahvale, sealhulgas saateid ja filme Lääne-Euroopast ja USAst. Lisaks sai Sloveenias geograafilise asendi tõttu vaadata ka Itaalia ja Austria televisioonisateid. Avatus Läände koosmõjus kiire ringhäälinguturu liberaliseerimisega – esimesed eratelejaamad said ringhäälinguload juba 1990. aastal ning kaks järgmist 1995 – võimaldas Sloveenias leebemat poliitilise ja majandusliku süsteemi kursimuutust 1980. aastate lõpul kui enamikus ülejäänud üleminekuriikides.

Lõunapoolsem vabariik, Makedoonia, asus ringhäälingusektoris reforme läbi viima üsna kohe pärast iseseisvuse saavutamist. Juba 1991–1992 hakkasid Makedoonias tegutsema esimesed eratelejaamad. 1991. aastal muutis parlament ametlikult riigiringhäälingu avalik-õiguslikuks. Sisuline ümberkujundamine võtab palju kauem aega, mistõttu on see protsess alles pooleli. Seejuures on abiks rahvusvahelised missioonid, mille peaülesandeks on olnud 2001. aastal kohalike albaanlaste seas vägivaldsete rahutusteni viinud rahvustevaheliste pingete leevendamine.

Ülejäänud kolm endisest Jugoslaaviast eraldunud riiki peavad tänini toime tulema mitmesuguste 1990. aastatel toimunud etniliste konfliktide ja sõdade järelmitemga. Meedia ja eriti televisioon olid oluliste sõjainstrumentide nimistus – natsionalistlike ja populistlike valitsejate kontrollituna ohutasid need rahvusviha ning sarjasid demokraatlikku opositsiooni.

Bosnia-Hertsegoviinas on tulenevalt 1992-1995 kestnud sõja lõpetanud leppest loodud erakordselt keerukas valitsemisstruktuur, mis peegeldab, aga ka põlistab kolme rahvusjuhtkonna püsivat poliitilise koosmeele puudumist. Rahvusvahelised organisatsioonid, mis korraldavad riigi sõjajärgset ülesehitustööd, ei asunud küllalt kiirelt reformima ringhäälingusektorit. On tänini selgusetu, kas need organisatsioonid, nagu ka need ühendused, mis on nende taga – eeskätt EL, mis üha enam on endale võtnud ülesehituse ja arengu juhtfunktsiooni, saavad ja suudavad lahendada olukorra, kus rahvuslikud ladvikud ei lase avalik-õiguslikel ringhäälingutel ühineda.

Serbia ja Tšernogooria on riiklik ühendus, mille tulevik on lahendamata. Tšernogooria on avaldanud soovi iseseisvuda, Serbia lõunaprovint – Kosovo ja Metohija – on ÜRO protektoraat alates 1999. aastast, pärast NATO sõjalist sekkumist albaanlastest mässuliste ja Serbia keskvalitsuse verisesse konflikti. Serbia elektrooniline meedia on viimase 15 aastaga oluliselt muutunud. 1990. aastatel oli suurem osa meediast valitsuse kontrolli all, seega valdavalt Slobodan Miloševići autoritaarse ja sõjaka režiimi suuwoodriks. Mõned meediaväljaanded püüsid siiski ka valitsusega opositsioonis, tänu Lääne poliitilisele toetusele ja rahalisele abile. Kummaline küll, aga Miloševići režiim ei lasknud end sadade kommertsraadiote ja -televisioonide tekkest segada, vähemasti mitte seni, kuni nende programm koosnes põhiosas madalakvaliteedilisest meelelahutusest ja muudest poliitika-teema eest põgenevale vaatajale suunatud saadetest. Tõelised muutused riigi meediapoliitikas ilmnisid alles riigi juhtkonna vahetusega oktoobris 2000 ning siis kaotas ka riigitelevisioon oma dominantse positsiooni. Muudatused on aga tänini ebalevad ja lõpule viimata.

Horvaatias oli esimese pärast üheparteisüsteemi lõppu demokraatlikult valitud presidendi Franjo Tudjmani valitsemisajal tuntav autoritaarne lähenemine meediale juba enne sõja

puhkemist 1991. aasta suvel. Hiljem põhjustas selline valitsemisstiil vastupanu demokraatlike erakondade ja kodanikuühiskonna poolt ning hõõrumisi rahvusvahelise üldsusega, kes nõudsid rahvusvähemuste ja demokraatliku opositsiooni vastase viha õhutamise ning muu nendevastase propaganda lõpetamist. Valitsuse poolt tugevasti mõjutatud riiklikud ringhäälingud jätkasid domineerivas positsioonis kuni 1999. aasta lõpuni, mil Tudjman suri ning tema partei kaotas nii presidendi- kui ka parlamendivalimistel. Siis tegi ka ringhäälingusektor läbi televisiooni sõltumatust tagavad reformid. ELi hinnangul peavad muutused seal riigis jätkuma, jõudmaks ELiga liitumiseks vajalikule tasemele.

1.2.2 Türgi

Türgis võimutses üle 20 aasta riiklik ringhääling, millele anti riigi tollal ainus ringhäälinguluba aastal 1964 ning mille monopoolne seisund püsis aastani 1990. Siis hakkasid eratelevisioonid Türki saateid saatma Saksamaa Liitvabariigist. Teised jaamad järgisid sama eeskju. Riigi monopol ringhäälinguvaldus kadus lõplikult aastal 1993.

1.3 Lääne mudelid ja raha

Ringhäälingu arengut postkommunistlikus Kesk- ja Ida-Euroopas iseloomustavad avalik-õigusliku ringhäälingu ümberkujundamine Lääne mudelite alusel ning välisinvesteeringute sissevool. Avalik-õiguslikke televisioone arendades on Kesk- ja Ida-Euroopa riigid peamiselt eeskju ammutanud Briti, Prantsuse ja Saksa mudelitest.

Ühine “Euroopa” mudel, mida postkommunistlikes riikides meediasektori ümberkujundamiseks kasutatakse, koosneb kahest põhikomponendist: ühest küljest erameediasektor, mille väljundkanalid on elujõulised, juhindudes sealjuures seadusesätetest, heast tavast ning muude riikliku regulaatori poolt kehtestatud reeglitest, ning avalik-õiguslik ringhääling, mille tegevus on sõltumatu riigist, kuigi ta on aruandekohustuslik valitud rahvaesinduskogude ees. Need kaks haru peaksid koos eksisteerima stabiilses, kuid samas konkurentsi pakkuv keskkonnas, mida seob asjakohane ning nõuetekohaselt jõustatud seadusandlus.

Peale selle on üleminekuriikides televisiooni märkimisväärselt mõjutanud väliskapitali sissetung, muutes turuolukorda täielikult. Mõnel puhul soodustasid üleminekuriikidesse tehtavaid investeeringuid Lääneriikides meedia omandusele kehtestatud piirangud – Läänes teenitud kasum paigutati Ida meediaettevõtetesse, sest seal oli lootust veel täiendavat kasumit saada.

Tänapäeval pole käesoleva raporti tarbeks seire all olnud riikides suuri lahutavaid erisusi ideoloogilisel ja mõtteteaduslikul tasandil. “Euroopastumise” tase nii Kesk- ja Ida-Euroopas kui ka Kagu-Euroopas on küll poliitiliste vabaduste ja meediastruktuuri mõttes riigiti kauniste erinev. Siiski on “Euroopa raamistik” kujunenud üldmaksuvõetud põhimõtteks – iga riik on välja töötanud iseomase ringhäälingualase seadusandluse ja poliitika, tagamaks meedia sõltumatust.

Põhimõtteline erisus üleminekuriikide (ja ka üleminekuperioodi lõpetanud riikide) vahel

tuleb esile avalik-õigusliku ringhäälingu haavatavuses sarnase poliitilise ja majandusliku surve korral. Ning ka selles küsimuses on täheldatavad suured erandid: Itaalia avalik-õigusliku ringhäälingu olukord – mille puhul on peaministril võim suurema osa kommerts-televisiooni üle – sundis OSCE meediavolinikku murelikult sõna võtma. Tavaliselt pälvivad selliseid noomituskõnesid demokraatiaprobleemidega riigikorrad.

Kõikjal Euroopas on avalik-õiguslikud ringhäälingud silmitsi sarnaste väljakutsetega nende traditsioonilise sihteesmärgi suhtes. Need johtuvad jõulistest deregulatsioonitrendidest, teataval määral usu kadumisest mittekommertsliku avaliku teabevahetuse olulisusesse ja tehnoloogilisest arengust, mille tulemusel kanalite arv kasvab, auditooriumi killustub ning muutub ringhäälingu olemus, mistap kaotavad mõju ka senised põhjendused nii avalik-õiguslike programmi tootvate institutsioonide vajalikkusele kui ka vaatajatelt kogutavale lubamaksule. See olukord on soodne kommertsringhäälingule, kes peavad Euroopas avalik-õiguslikele ringhäälingutele pakutavat riigipoolset kaitset ja erirahastamist ebaõiglaseks. Survet on avaldatud ka väljastpoolt Euroopat – USAst ja Maaailma Kaubandusorganisatsioonist, mille nägemuses on televisioon, nagu ka kultuur üldse, tavaline laiatarbekaup.

2. ÜLEVAADE RINGHÄÄLINGUST EUROOPAS

Kuigi internetis ja teistes uue meedia platvormides nähti ohtu televisiooni populaarsusele, on kaugnägemine siiski jätkuvalt olnud enim tarbitud meedialiik. Sellegipoolest tabas üleriigilisi televisioone 2002. aastal 11. septembri 2001 terrorirünnakute järelmina majanduslik surutis, samas kui niššides tegutsejad – temaatilised kanalid, tasulised või telepoe kanalid – kogesid majanduslikku kasvu, kuigi see kasv polnud väga suur. Vaatamata teleturgude liberaliseerimisele järgnenud vaatajaskonna killustumisele, püsib enamik inimesi riigi tasandil kahe-kolme suurema kanali haardes.

2.1. Teleauditooriumid

(Vt. Tabel 1)

Mõned meediaasjatundjad ennustasid paar aastat tagasi, et interneti õitseng toob kaasa televisiooni loojangu. Nende arvates ahvatlevat auditooriumi enam interneti interaktiivsus kui televisiooni pakutav tavapärase passiivne meediatarbimisviis. Interneti ülikiirele arengule vaatamata on televisioon säilitanud oma positsiooni vaatajate hulgas üle maailma. Viimase kümne aasta jooksul on telerivaatamisele kulutatud aeg näidanud kasvutendentsi ning 2003. aastal kulutas eurooplane sellele keskmiselt kolm tundi päevas. Lääne-Euroopas kasvas täiskasvanute keskmine telerivaatamisaeg 195 minutilt 1995. aastal 217 minutile 2003. aastal ning Kesk- ja Ida-Euroopas 208 minutilt 2000. aastal 228 minutile aastal 2003.⁸ Kesk- ja idaeurooplastest on usinaimad telerivaatajad serblased ja ungarlased. Lääne-

Euroopast on alati lõunapoolsemad riigid (Itaalia) näidanud kõrgemaid vaatajanumbreid, samas kui põhjamaad (Taani, Rootsi ja Soome) on alati olnud madalamate seas – 2003. aastal vaadati seal keskmiselt telerit 162 minutit päevas.

Lisaks üldisele telerivaatamise kasvule on igas riigis iselaadsed vaatamisharjumused, mis sõltuvad kohalikust kultuurist, programmivalikust ning sündmustest, mis riigis toimuvad poliitika-, sotsiaal- ja kultuurivallas. Näiteks on enam kui kümme aastat pärast taasühinemist Saksamaal suured erisused vaatamisajas endise ida- ja lääneosa vahel: idasakslased, kes kannatavad ka suurema tööpuuduse all, vaatavad 2004. aasta andmetel läänesakslastest rohkem telerit. Idasakslastel on vastav näitaja 249 minutit päevas läänesakslaste 217 vastu. Tavaliselt pälvivad suurt auditooriumi suurspordisündmused, näiteks olümpiamängud või maailmameistrivõistlused. Ka poliitikasündmused, eriti suurkriisid, aga ka vähemdraamatilised olulised sündmused, nagu valimised, on väga vaadatavad. Makedoonias näiteks kasvas telerivaatamine 259 minutilt päevas 325 minutile, kui toimusid albaania mässuliste väljaastumised 2001. aasta kevadsuvel.

Vaatamata meedia üldise usaldusväärsuse langusele mõnes riigis, on televisioon üldkokkuvõttes siiski kõigis käesolevas raportis vaadeldud maades inimeste peamiseks infoallikaks. Sestap on televisioon saanud inimeste igapäevaseks lahutamatuks kaaslaseks. Viimaste uuringuandmete kohaselt on televisioon Rumeenias 73 protsendile ja Slovakkias 76,9 protsendile elanikkonnast üldinfo peamiseks allikaks; ning Eestis nii välis- kui ka siseriiklike uudiste esmaallikaks.

Enamikus vaadeldud riikides on avalik-õiguslik televisioon uudistehankimise peamiseks allikaks. Vaid Tšehhis, Slovakkias ja Ungaris on eratelevisioonide uudistesaadet vaadata-vamad.

2.2. Televisioonimajandus

(Vt. Tabelid 2, 3 ja 4)

Teleturgude liberaliseerimise järel – 1980. aastatel Lääne-Euroopas ja pärast 1990. aastat post-kommunistlikes riikides – on televisioonist saanud konkurentsitihe ja enamasti edukas majandusharu. Kahe viimase aastakümne vältel on kõikjal Euroopas televisiooni usinasti investeeritud, innustatuna selle meedialügi kasvavast menukusest info ja meelelahutuse pakkujana. 2003. aastaks oli kõikjal Euroopas peaaegu iga pere ühtlasi ka telepere. Vähemalt ühte telerit omavate teleperede osakaal oli 2003. aastal kõikjal üle 90 protsendi, välja arvatud Makedoonia ja Albaania. Seal oli teler vastavalt 83 ja 68,8 protsendil peredest. (Vt. Tabel 2.)

⁸ IP International Marketing Committee, Television 2004, International Key Facts, October 2004, p. 25 (edaspidi: IP International Marketing Committee, Television 2004). Siin märgitud uuringus hõlmab määratlus “Kesk- ja Ida-Euroopa” 17 riiki: Bulgaaria, Balti riigid, endise Jugolaavia vabariigid (v.a Bosnia-Hertsegoviina), Poola, Tšehhi, Türgi, Ukraina, Ungari, Valgevene ja Venemaa.

Vaatamata ringhäälinguettevõtete kõrgele kapitaliseeritusele, on selle majandusharu areng viimastel aastatel märgatavalt aeglustunud. 2002. aastal teenisid ELi ringhäälinguettevõtted kokku 65,4 miljardit eurot, mis on aasta varasemast 1,3 protsenti kasinam tulemus.⁹ Kahanesid nii avalik-õiguslike kui ka erateleorganisatsioonide sissetulekud. Samal ajal kogesid uuemad, alles arenevad televisiooniliigid, nagu tasuline televisioon, temaatilised kanalid, TV paketioperaatorid¹⁰ ja telepoekanalid, mõningast majanduslikku kasvu. Televisioonimajanduse langusele aastal 2002 eelnes viis aastat hoogsat kasvu. 1998–2002 suurenesid ELis ringhäälingusektori tulud 15,1 miljardi euro võrra. 2002. aastal langes avalik-õigusliku ringhäälingu (raadio ja televisiooni) osaks 42,5 protsenti ELis teenitud kogutulust, kommertskanalitele (raadiotele ja televisioonile) jäi 32,5 protsenti. Ülejäänut jagasid tasulised televisioonid, TV paketioperaatorid ja temaatilised kanalid (vt. Tabel 3).

Kasumimarginaali silmas pidades oli 2001. aastal ELis kõige kiiremini kasvavaks audiovisuaal-majandusharuks satelliittelevisioonimajandus -ajavaheemikus 1998-2002 jäi aastane rentaablus 24 protsenti (2002) ja hämmastava 44 protsenti (2000) vahele.¹¹

2002. aastal kandsid 391 Euroopa Audiovisuaalobservatooriumi vaadeldud avalik-õiguslikku ja eraringhäälinguorganisatsiooni kokku ligikaudu 3 miljardit eurot kahjumit.¹² Vastupidiselt teenisid ringhäälingud uutel Kesk- ja Ida-Euroopa turgudel kasumit, osa sealsetest ringhäälinguorganisatsioonidest tõusis 2003. aastal 50 suurema erateleettevõtte hulka. Suuremate hulka kuulusid: *Telewizja Polsat*, TVN ja *Wizja TV* (Poola); CET 21 – TV Nova operaatorfirma (Tšehhi); *Magyar RTL Televisio* ja *MTM-SBS Televisio* (Ungari). Isegi kurnatud majanduskeskkonnas – Serbias – suutis TV Pink kommertstelevisioonina teenida nii palju kasumit, et regioonis käivitada piiriülesed investeeringud. Samas pole üleminekuriikide eratelevisioonide olukord mitte kõikjal roosiline. Nii mõnigi eratelekanal on pidanud ellujäämise nimel tõsiselt võitlema. Näiteks Rumeenias on suuremad üleriigilised kanalid, sealhulgas *Pro TV* ja *Antena1*, olnud suurtes rahalistes raskustes, sealjuures pole suudetud õigeaegselt tasuda ka riigimakse.

Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Suurbritannia on üleeuroopalises mastaabis kõige olulisemad televisioonimajanduse riigid. 2003. aasta 10 edukamat ringhäälinguettevõtet pärinesid neist riikidest, kogukäibega 22,7 miljardit eurot.

⁹ European Audiovisual Observatory, *The Yearbook 2004*, Strasbourg, 2004, Vol. 1, p. 30, errata slip, (edaspidi: European Audiovisual Observatory, *The Yearbook 2004*).

¹⁰ Televisiooni paketioperaatori (*packager*) all mõistame ettevõtet, mis liidab erinevate telekanalite andmevood ning edastab neid programmipakettidena satelliidi, kaablivõrgu või maapealse digitaalmultiplexi operaatori vahendusel. Vt. André Lange (ed.), *Developments in Digital Television in the European Union*, European Audiovisual Observatory, France, 4 December 1999.

¹¹ European Audiovisual Observatory, *The Yearbook 2004*, Vol. 1, p. 32.

¹² See näitaja ei hõlma väiksemaid regionaalseid ja kohalikke tegijaid. European Audiovisual Observatory, *The Yearbook 2004*, Vol. 1, p. 35.

2.3. Mis telerist tuleb?

(Vt. Tabelid 5 ja 6)

Hoolimata telerivaatamisele kulutatava aja pidevast kasvust, on televisiooniturgude liberaliseerimine kaasa toonud üleriigiliste vaatajaskondade killustumise, mille käigus endised riigitelvisioonid kaotavad olulisel määral oma turuosa. Enamikus käesolevas raportis käsitletud riikidest on eratelevisioon koondunud väheste suurtegiijate kätte ning suurem osa vaatajaskonnast – Bulgaarias, Horvaatias ja Tšehhis koguni üle 80 protsendi – keskendunud vähese hulga kanalite jälgimisele. Tavaliselt pole selliseid kanaleid üle kolme. Erandi moodustavad Türgi ja Saksamaa, kus kolm suuremat telekanalit on endale haaranud vaid alla 50 protsendi koguauditooriumist. (Vt. Tabel 5.)

Kokkuvõttes on kõige rohkem vaatajaid eratelekanalitel. 2003. aastal suutsid vaid Bosnia-Hertsegoviina, Horvaatia, Itaalia, Poola, Rumeenia ja Suurbritannia avalik-õiguslikud telekanalid pälvida suurema osakaalu kogu vaatamisele kulutatud ajast kui erakanalid.¹³ (Vt. Tabel 6.)

Televisioonide programmivalik on viimastel aastatel arenenud äärmiselt dünaamiliselt. Sealjuures on saateformaadid püsivalt segunenud ja läbi teinud regulaarseid noorenduskuure. Peamiseks trendiks on kommertsialiseerumine, meelelahutuse elementide lisandumisel tekivad uued hübriid-formaadid. Vaadatavuse tippaja on vallutanud tõsieluformaadid (*reality TV*), mille raames on tekkinud täiesti uudsed formaadid, nagu “dokumentaalsep” (“Osbourne’id”), tõsielu-rollimängud (“Big Brother”), mälumängud (“Kes tahab saada miljonäriks?”), Ladina-Ameerika *telenovela*-tüüpi seebiseriaalid ja nende jäljendused kõikjal maailmast ning hübriid-tõsielusaated (“Hell’s Kitchen” Briti kanalil ITV 1, 2004). Mõistagi on sport väga hinnatud programmikomponent, sellega on kaasnenud ka ülekandeõiguste hinna tõus. Lisaks pälvivad kvaliteetdokumentaalfilmid üha rohkem vaatajaid. Meediauurija Carine Dubois on kirjutanud: “Selliste dokumentaalfilmide kvaliteet on tõusnud kallite eriefektide ja uute tehnoloogiate rakendamise abil. Selle tulemusel saab edaspidi niisuguseid väga kalleid projekte rahastada vaid kaasproduktiooni teel.”¹⁴

¹³ Enamikus neist riikidest on avalik-õigusliku ringhäälingu osakaal kogu vaadatavusele kulutatud ajast seitsaadik vähenenud. Näiteks Horvaatias põhjustas RTLi turuletulek sealse avalik-õigusliku televisiooni vaatajaskonna väga suure kahanemise.

¹⁴ Sääraste kvaliteetdokumentaalfilmide hulgas on “Pompeij: The Last Day”, mis pälvis kõrge reitingu *France 2*-s, ja “D-Day”, millega kaasnesid kõrged vaatajanäitajad *Discovery*’s ja Saksa *ProSieben*’is. IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 43.

3. RINGHÄÄLINGUREGULATSIOON EUROOPAS

(Tabelid 7 ja 8)

Ringhäälinguregulatsioon on kõigis käesolevas raportis vaadeldud riikides poliitilise protsessi osa. Poliitiliste institutsioonide ja nende esindajate mõju ringhäälingule on legitiimne, sest valitud seadusandjad ja valitsused on rahva õiguspärased esindajad. Samas on ringhäälinguregulatsioon enamasti poliitilise surve all, sellesse sekkuvad parteipoliitikud, ettevõtjate ja muud lobigrupid ning ahistavad selle sõltumatust, püüdes seda allutada teatud majanduslikele ja poliitilistele huvidele.

Käesolevast uurimusest nähtub ilmselgelt, et puudub ühtne ja universaalne ringhäälinguregulatsiooni mudel. Ringhäälingut korraldavate asutuste tegevus peegeldab rahvuslikku omapära, s.h kultuurikoodi, ringhäälingu ajalugu ning iga riigi poliitilise kultuuri iseärasusi. Suurbritannias ilmselt piisab eeldusest, et valitsus lähtub ringhäälingu regulaatorasutuse nõukogu nn Nolani printsiipidest.¹⁵ Nende reeglite kohaselt tuleb avalikus elus juhinduda seitsmest põhiväärtusest: ennastsalgavus, ühtsus, erapooletus, vastutus, avatus, ausus ja juhtimisvõime. Teistes Euroopa riikides tundub juba ainuüksi idee anda valitsusele ülesandeks ametisse nimetada iseseisva ringhäälinguregulaatori juhtisikud täiesti mõeldamatu reguleerimise aspektist. Mitmes postkommunistlikus riigis nähtub selge usaldamatus riigi ja erakondade suhtes ning avalikkus eelistab, et ringhäälinguregulaatorite otsuste langetamisel etendaksid olulist rolli kodanikuühiskonna ja teadusringkondade esindajad. Kõikjal Euroopas peetakse mõistlikuks riikide sõltumatuid ringhäälinguregulaatoreid, mis oleks kaitstud poliitiliste ja ärihuvide eest.

Mitmes üleminekuriigis on ringhäälinguregulatsiooni struktuur paigas, seadusandlus pole aga regulaatorasutuste sõltumatuse tagamiseks piisavalt rakendunud. ELiga liitumise protsess on nii uutel liikmesriikidel kui ka praegustel ja tulevastel kandidaatriikidel aidanud ringhäälinguregulatsiooni alaste reformide läbiviimist kiirendada. Sellele vaatamata on paljudes riikides jätkuvalt kõneaineks vastuolud seadusnormide sisu ja nende rakendamise määra vahel. Näiteks Tšehhis peetakse regulaatori sõltumatust ohustavaks asjaolu, et sealse tele-raadio ringhäälingunõukogu liikmed määratakse vaid parlamendi ühes kojas. Määramisõiguse jagamine erinevate riigiinstitutsioonide vahel – näiteks esindajatekoja ja senati vahel – suurendaks kohalike meediaasjatundjate arvates Tšehhi regulaatorasutuse iseseisvust. Serbias aga otsustasid valitsus ja parlament eirata esimese post-autoritaaarse ringhäälingunõukogu liikmete ametisse nimetamisel seadusega kehtestatud protseduuri, mis seab kahtluse alla selle organi legitiimsuse.

Kauaaegsel demokraatiamaal, Suurbritannias, osutavad murelikud hääled dihhotoomiale sealse 2003. aastal asutatud regulaatori, Ofcom'i terminoloogiapruugis: "kodanikud ja tarbijad". Ofcom'i käsitlused on tõlgendatavad, justkui oleksid lähtumused nii ühiskonna

¹⁵ Nolani printsiipide kohta saab lähemalt lugeda http://www.bbc.co.uk/foi/docs/governance_of_the_bbc/board_of_governors/Standing_Orders.htm ja http://www.public-standards.gov.uk/about_us/seven_principles.htm (mõlemad viimati külastatud 24. augustil 2005).

kui üksikisiku vajadustest – mis olemuselt on sageli diametraalselt erinevad – samaväärsed regulaatori tegevuspoliitika kujundamisel. Selline seisukoht eelistab pahaendeliselt tarbijalikkust kodanikuõigustele. Teisisõnu, Briti ühiskond muretsseb, et ärihuvid pälvidav alalikest huvidest enam tähelepanu.

Itaalias on püütud meediaregulatsiooni tasakaalustada sõltumatute regulaatorite töösse rakendamisega, poliitikutel aga on endiselt regulatsiooni üle suur võim, sest regulatsioonisüsteem on segane ja keerukas. Valitsemisalade kattumine ja regulaatorasutuste vastuolud muudavad ringhäälinguregulatsiooni iseäranis keerukaks.

Prantsusmaal on Ringhäälingu Kõrgem Nõukogu (CSA) küll muutunud hästi toimivaks regulaatoriks, kuid siiski satub ka tema aeg-ajalt nii ringhäälingutöötajate, ajakirjanike, ekspertide ja iseenda liikmetegi kriitika alla. CSA-le on ette heidetud poliitilise sõltumatuse vähesust, ebapiisavat võimupädevust, turuprobleemidele reageerimise aeglust ning avalikuse vähest kaasatust CSA otsustusprotsessis.

3.1 Ülesanded

Erinevat tüüpi ringhäälinguala regulaatoriasutuste peaulesanded võib kokku võtta alljärgnevalt:

- korralduslikud ülesanded:
 - ringhäälingutegevuse litsentseerimine – s.h mõnes riigis programminõuete ja avaliku teenuse kohustuse määratlemine ringhäälinguloa tingimustena;
 - seire – tulenevalt seaduse ja ringhäälinguloa nõuetest;
 - seaduse täitmise tagamine ja sanktsioonide rakendamine;
 - eriülesanded – näiteks avalik-õiguslike ringhäälingute tegevjuhtkondade ametisse nimetamine;
 - meediapoliitika väljakujundamine ja seadusandlikud initsiatiivid;
 - sageduste eraldamine;

Regulaatorasutuste ülesanded jagunevad ka vastavalt sellele, mille või kelle tegevust nad korraldavad:

- eetri- (üleriigilised/regionaalsed/kohalikud), kaabli- ja/või satelliidiringhäälinguorganisatsioonid;
- avalik-õiguslikud/eraõiguslikud ringhäälinguorganisatsioonid:
 - ühtemoodi ülesanded kõigi ringhäälinguorganisatsioonitüüpide suhtes – näiteks järelevalve seaduse täitmise üle ja meediapoliitika kujundamine;
 - eriülesanded eraringhäälinguorganisatsioonide suhtes – näiteks ringhäälingulubade väljaandmine ja omandisuhete piirangute kontroll;
 - eriülesanded avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide suhtes – näiteks tegevjuhtkondade ametisse nimetamine.

Erinevalt trükimeediast, on ringhääling tugevasti reguleeritud. Ringhäälingu algusaegadel mõjustas ja reguleeris seda tegevusala mitu aastakümnet otseselt riik. Televisiooniturgude avanemisel erategijatele viimase 20-30 aasta jooksul on rakendunud oluliselt keerukam regulatsioonisüsteem, mida sageli on nimetatud ka deregulatsiooniks. See leidis aset kahes peamises vormis: ühel puhul kahanes poliitiline kontroll ning teisel puhul avati sageduspekter kommertsringhäälingutele, ilma et nende suhtes oleks kehtestatud avalik-õiguslike ringhäälingutega samalaadsete avalike teenuse osutamise kohustusi (mõned erandid välja arvatud).

Lisaks ringhäälingulubade väljaandmisele kuulub ringhäälingu regulaatorasutuste ülesannete hulka ka järelevalve selle üle, kuivõrd täidavad ringhäälingud seaduse nõudeid ja ringhäälinguloa tingimusi, ning karistusvõim. Seadusrikkumiste ja loatingimuste (litsentsilepingute) eiramise korral on enamikul regulaatorasutustel õigus kohaldada karistusi. Peamisteks sanktsioonideks on hoiatused, ettekirjutused, trahvid, ringhäälinguloa peatamine ja – kõige tõsisematel juhtudel – loa tühistamine.

Meediaomandisuhete seire ja konkurentsi eest seismine on mõnel puhul ringhäälingu regulaatorite esmatahtsaks ülesandeks, millest johtuvalt on neil siis ka teatav monopolidevastase ametkonna funktsioon ringhäälinguvallas. Vähehaaval on regulaatorid asunud ka ringhäälingupoliitika väljakujundamises kaasa rääkima, sealjuures esinedes ka vastavate seadusandlike initsiatiividega. Enamikus riikides, eeskätt üleminekumaades, ei ole regulaatorasutustel siiski määravat või mõjukat osa meediapoliitika kujunemisel.

Valdavalt on ringhäälingu regulaatorasutused ametis nii avalik-õiguslike kui ka eraringhäälinguorganisatsioonide küsimustega, välja arvatud Saksamaal ja Leedus, kus nende kahe ringhäälingutüübi jaoks on eraldi asutused. Bulgaarias, Lätis, Poolas, Serbias, Eestis ja Prantsusmaal nimetavad ringhäälingunõukogud ametisse ka avalik-õiguslike ringhäälingute tegevjuhtimisorganeid.

3.2 Näiteid regulatsioonist

Enamikus raportis vaadeldud riikidest on peamised riiklikud ringhäälingu regulaatorasutused formaalselt sõltumatud. Horvaatias, Leedus, Makedoonias ja Rumeenias on nad sõltumatud regulaatorasutused.¹⁶ Saksamaal Liitvabariigis korraldab ringhäälingut 15 avalik-õigusliku asutuse staatuses liidumaade regulaatorit. Suurbritannias on Ofcom sõltumatu seadusega asutatud juriidiline isik, mis on aruandekohuslane parlamendi (parlamendi komiteede) ja riigikontrolli (*National Audit Office*) ees.

Lisaks peamisele regulaatorile, mis üldjuhul tegeleb lubade väljaandmise ja järelevalvega ringhäälingutegevuse üle, on ringhäälinguregulatsiooni kaasatud ka teisi asutusi, mis on liigitatavad kahte kategooriasse.

Esiteks, mõneski riigis on riigiasutused otseselt tegevad regulatsiooni korraldamises. Näiteks Eestis on kultuuriministeeriumil oluline roll ringhäälinguvaldkonna korraldamisel –

¹⁶ Bosnia-Hertsegoviinas on neil sõltumatu riikliku agentuuri (ameti) staatus.

ta annab välja ringhäälingulube, teostab järelevalvet ning kohaldab karistusi. Ka Poolas on riik otseselt tegev ringhäälingu reguleerimisel. Poola peamine ringhäälingu regulaatorasutus – Poola riiklik ringhäälingunõukogu (KKRiT) on vastavalt oma põhikirjale ringhäälinguregulatsiooniga tegelev riigiasutus. Makedoonias annab aga ringhäälingulube välja valitsus (koostöös sealse ringhäälingunõukoguga) ning tal on ringhäälinguvallas ka karistusvõim – näiteks tühistada ringhäälinguluba. Samas on seal ettevalmistamisel uus seadus, mis näeb ette autonoomsemat regulaatorasutust.

Teiseks, suuremas osas riikidest tegutsevad lisaks peamistele regulaatoriasutustele ka nn tehnilise valdkonna regulaatorid, mis korraldavad sagedusspektri kasutust. Nende asutuste peamine tegevusvaldkond on seotud telekommunikatsiooniga. Tulenevalt nende pädevusse kuuluvast eetrisageduste jagamisest on neil puutumus ka raadio- ja televisiooniringhäälinguga. Tehnilise valdkonna regulaatorite kaasatuse ulatus ringhäälinguregulatsiooni ning nende mõju televisiooni- ja raadioturgude suhtes on riigiti erinev. Mõnel juhul on neil regulaatoritel seadusest tulenev õigus kohaldada ringhäälinguorganisatsioonide suhtes ka sanktsioone, kuid enamasti piirdub nende roll sageduste eraldamist ja kasutamist kordineeriva rolliga.

Eestis võib sideamet kohaldada trahve, Horvaatias võib sealne telekommunikatsiooniagentuur kehtetuks tunnistada ringhäälingulubasid ning Bulgaarias võib kommunikatsiooniregulatsiooni komisjon kehtetuks tunnistada ringhäälingulubasid ringhäälinguregulaatori nõudel. Rumeenias on kommunikatsiooni ja infotehnoloogia peainspektsiooni (IGCTI) roll ringhäälinguvallas formaalne – seadusest tulenev ringhäälinguloataotleja kohustus võtta kooskõlastus ka IGCTI-lt on puhas formaalsus. Sellegipoolest püsib mure tehnilise valdkonna regulaatorite sõltumatuse pärast, sest need tegutsevad tavaliselt otseses valitsuse alluvuses. Näiteks on Rumeenia IGCTI-l sagedusspektri haldajana võimalik rakendada märkimisväärset mõju ka ringhäälingulubade väljaandmise protsessile, sest tema võimuses on sulgeda sageduste eraldamine turuletulijatele.

Teist tüüpi regulaatori mudel on levinud eeskätt Lääne-Euroopas. Selle puhul on ringhäälingu ja telekommunikatsiooni regulaatoriasutuse funktsioonid lõimitud, peamine ringhäälingu regulaatorasutus tegeleb ka tehniliste küsimustega, mis tavapärastel on eraldi asutuse funktsioon. Seda mudelit rakendatakse Prantsusmaal, kus CSA tegeleb nii programmisu kui ka sageduste eraldamisega, Itaalias (kommunikatsioonitagamise asutus, AGCOM) ja nüüdsest ka Suurbritannias (Ofcom).

3.3 Peamine ringhäälingu regulaatorasutus – struktuur

Enamikus vaadeldud riikidest on peamisel ringhäälingu regulaatorasutusel 7–9 liiget. Erandid on järgmised: Tšehhis ja Leedus on 13, Rumeenias 11, Ungaris vähemalt 5 liiget. Saksamaal on keerukas süsteem 15 regionaalse asutusega eraringhäälingu tegevuse korraldamiseks konkreetset liidumaal, mille liikmete arv on vahemikus 11–50.¹⁷ Saksamaa avalik-õiguslike ringhäälingute järele valvavad omaette regulaatorid.

¹⁷ Berliini ja Brandenburgi liidumaal on eraringhäälingu tarbeks ühine regulaatorasutus.

Tavapäraselt nimetab ringhäälingute regulaatorasutuste nõukogu liikmed ametisse parlament, esitagu neid siis kinnitamiseks president, vastav parlamendikomisjon, valitsus, parlamendi koda, parlamendiliikmed, erakonnad või kodanikuühendused.

Teine ametisse nimetamise võimalus on, et seda teeb ühiselt mitu institutsiooni – president ja parlamendi mõlemad kojad. Üks uuenduslikumaid viise on rakendatud Leedus, kus 13 liikmest üheksa on määratud erinevate loomeliitude – kunstnike, kineastide, kirjanike ja ajakirjanike ühenduste poolt. Saksamaa ringhäälingu regulaatori liikmete ametisse nimetamise süsteem on keerukas – sinna delegeerivad oma esindajaid mõjukad ühiskonnagrupid, kelle kohad regulaatorasutuse nõukogus on kindlaks määratud seadusega. Ka Suurbritannias tegutsev Ofcom'i struktuur on keerukas, üles ehitatud nagu äriühing. Ofcom'i nõukogu koosneb täitevuhtidest ja mittetäitevuhtidest, viimased on sealjuures ülekaalus ning neid nimetab ametisse valitsus vastavalt sõltumatu avaliku elu standardite komitee kehtestatud põhimõtetele – “Nolani printsiipidele” (millest on juttu eespool).

Väheste eranditega – nagu Prantsusmaal, Ungaris, Leedus ja Makedoonias, kus ringhäälingunõukogu liikmeid ei saa ametist vabastada – võib liikmeid ametisse nimetav organ seaduse kohaselt neid ka vallandada. Lisaks on enamasti nõukogu liikmete ametist vabastamise võimalused ahtad ning seadusega rangelt piiritletud. Enamikus vaadeldud riikidest reguleerib ringhäälinguseadus ringhäälingunõukogu liikmete huvide konflikti olukorda. Neil on sageli keelatud kuuluda erakondadesse, töötada riigiametites või evida ringhäälingumajanduslikke ärihuvisid. Piirangutele vaatamata on üsna mitmes riigis ringhäälingunõukogud seotud poliitiliste ringkondadega, kelle huve nad teenivad. Saksamaal esindavad regulaatorasutuste liikmed mõjukaid ühiskonnagruppe, nagu ametiühinguid ja kirikut, kuid sageli on nad ka mõne erakonna liikmed. Poolas aga määravad, vaatamata KKRIIT-is huvide konflikti välistavatele seadusesätetele, tegelikult parlamendis, senatis ja presidendi ametkonnas mõjupositsioonil olevad erakonnad regulaatori liikmeteks oma mõjusfääri kuuluvaid inimesi. Itaaliaski rakendati 1997. aastal karmimad AGCOMi liikmete võimalikku huvide konflikti välistavad seadusesätted, näiteks keeld töötada kommunikatsioonisektoris ka veel neli aastat pärast liikmeksoleku lõppu. Samas väljendavad meediavaatlejad kahtlusi, kas nimetatud sätted siiski suudavad tagada regulaatori sõltumatuse, sest peamiseks otsustajaks AGCOMis on president, kelle määramise taga on eeskätt peaminister.

Mitmes riigis ei põhine ringhäälingunõukogu liikmete määramine erialasel kvalifikatsioonil. Samas on Horvaatia ja mõnegi teise riigi seadusandjad viimastel aastatel kehtestanud ringhäälingunõukogu liikmekandidaatidele nõude olla kursis meediaküsimustega. Ringhäälingunõukogude liikmete ametiaeg kestab neljast kuue aastani. Vaid Itaalias määratakse nad ametisse seitsmeks aastaks ja Saksamaal võivad nad regulaatorasutuses tegutseda mitu ametiaega. Enamikus riikides on liikmete ametiaegade lõppe üksteise suhtes nihutatud, et see ei oleks seotud parlamendivalimiste tsükliga. Aga ka nihutamine võimaldab erakondadel varjatult, samas püsivalt ja ulatuslikult mõjutada vormi järgi autonoomseid regulaatorasutusi, vaatamata mis tahes juriidilistele tõketele selle vastu.

3.4 Peamine ringhäälingu regulaatorasutus – rahastamine

Regulaatorasutuste rahastamist tuleb jälgida kahe olulise nurga alt. Esiteks – mis on selle allikas. Kui raha tuleb otse riigieelarvest, võib see mõjutada regulaatori sõltumatust. Teiseks – kui palju raha on. Piisava rahastamise puudumisel ei suuda regulaator oma ülesandeid täita, eriti järelevalvet.

Levinuim ringhäälingunõukogude rahastamise mudel vaatlusalustes riikides oli raha eraldamine riigieelarvest. Mõnel puhul täiendavad ringhäälingunõukogu eelarvet muud allikad, näiteks lubamaks, regulaatori omatulu tehniliste lubade ja menetlusloivudest, eraringhäälingu käibele kehtestatud maks, annetused ja dotatsioon. Horvaatias, Leedus ja Saksamaal rahastatakse regulaatorasutusi üksnes muust allikast kui riigieelarve. Horvaatias ja Leedus on ringhäälinguorganisatsioonidele sel eesmärgil kehtestatud erimaks, Saksamaal antakse aga regulaatorasutuste käsutusse osa kogutavast lubamaksust. Samas Albaanias koguneb regulaatori eelarve väga paljudest allikatest: osa lubamaksust, ringhäälinguloa taotlemise loivudest, ringhäälinguorganisatsioonide käibele kehtestatud erimaksust, riigieelarvest ja annetustest.

3.5 Peamine ringhäälingu regulaatorasutus – sõltumatus

Eeltingimuseks regulaatorasutuste suutlikkusele täita oma ülesandeid on, et nad oleksid vabad survest. Peamised juriidilised meetmed, mida peetakse vajalikuks, tagamaks ringhäälingunõukogude sõltumatust, puudutavad liikmete ametisse nimetamist ja ametist vabastamist, ametiaja kestust, huvide konflikti välistavaid sätteid ja liikmete valiku kriteeriume. Lõppkokkuvõttes sõltub aga siiski eeskätt konkreetse riigi poliitilisest kultuurist ja tavadest, mis kujundab hoiakud mitteriiklike regulaatorasutuste suhtes. Eriti noortes demokraatimaades ei austa poliitiline ega ärieliit iseseisvaid organeid, nagu ringhäälinguregulaatoreid. Vähene sõltumatus võib sageli olla tingitud ka seaduste puudulikkusest.

Näiteks Bulgaarias on meediaasjatundjad teinud ettepaneku kehtestada selgemad reeglid huvide konflikti vältimiseks. Veelgi sagedamini tuleneb vähene sõltumatus aga kokkulep- lusest regulaatorite ja neid määravate organite, eeskätt riigiasutuste vahel. Sellise olukorra loob, või vähemasti soosib seda, seadusandluse mittenõuetekohane rakendamine. Kuigi peaaegu igal pool on kehtestatud reeglid, miks peaks välistama ringhäälingu regulaatorite ametisse nimetamisel tekkida võivaid huvide konflikte, rakendatakse seadust üsna lõdvalt.

3.5.1. Sõltumatus poliitilisest survest

Valitsused on kõikjal Euroopas vähemasti formaalselt üles näidanud valmidust vähendada oma haaret ringhäälingu regulaatorite suhtes. Kõnealuse protsessi tulemiks on olnud niisuguste seadusesätete kehtestamine, mis tagavad ringhäälingu regulaatorasutustele teatava sõltumatuse.

Samas pole seaduste uuendamine ilmingimata muutnud asjade tegelikku seisu. Bulgaarias loodeti, et kui meediaseadusandlusega keelata valitsusel vallandada peamise riikliku regu-

laatorasutuse, elektroonilise meedia nõukogu liikmeid, saab see organ sõltumatumaks ning lõppkokkuvõttes hakkab tegema otsuseid iseenda hoiakutest ja avalikust huvist lähtuvalt. Sellegipoolest on järgnevad valitsused jultunult sekkunud nõukogu tegevusse, püüdes nõukogu liikmete volitusi lõpetada seaduseväliste vahenditega. Ka Rumeenias on tõsise kahtluse alla seatud peamise regulaatorasutuse, riikliku audiovisuaalnõukogu (CNA) õiglane tegevus ringhäälingulubade väljastamisel, kuigi regulaator ise on muutunud varasemast sõltumatumaks. Serbias otsustas valitsev parlamendikoalitsioon augustis 2003 heaks kiita ilmselgelt seadusi eirates toimunud esimese ringhäälingunõukogu valimise tulemused, selmet juhinduda seadusest ja valimised uuesti korraldada.

Ametisse nimetamise protseduurireeglid jätavad paljudel puhkudel võimaluse poliitiliseks sekkumiseks, mis kahjustab regulaatorite tegevussõltumatust. See kehtib näiteks Tšehhi puhul, kus raadio- ja televisiooniringhäälingu nõukogu (RRTV) liikmed nimetab ametlikult ametisse peaminister. Tegelikuses on sisuline otsustusõigus ametisse nimetada ja ametist vabastada küll parlamendi esindajatekojal. Regulaatorisse otsustajate määramine vaid ühe institutsiooni poolt muudab nõukogu väga politiseerituks, peegeldades jõudude vahetõrget esindajatekojas. Tšehhi meediavaatlejad usuvad, et kui nõukogu liikmete määramise ülesanne jagada suurema hulga institutsioonide vahel – näiteks kaasates senati või presidendi institutsiooni – kahandab see esindajatekoja ainuvõimu regulaatorasutuse liikmete ametisse nimetamisel.

Slovakkia ringhäälingu ja taasedastuse nõukogu on viimase viie aasta jooksul suutnud piisaval määral tagada seaduste täitmist, olles oma tegevuses üksjagu läbipaistev. 1998. aastal aga sai nõukogu maine määritud, sest ta kippus oma tegevuses lähtuma ülemääralt palju valitsuse huvidest. Alates aastast 2000 on nõukogu liikmete ametiaegade lõppe üksteise suhtes nihutatud ning sedagi on peetud nõukogu erapooletuse tagatiseks. Sellegipoolest on kerkinud tõsine kahtlus, et nõukogu liikmekandidaadid on erakondadega väga lähedalt seotud. Seda enam on liikmete ametisse nimetamine üksnes parlamendi poolt – kuigi kandidaate seavad üles nii parlamendiliikmed kui ka kodanikuühendused – leidnud nii ringhäälinguorgansatsioonide kui ka meediavaatlejate halvaks panu, sest võimalus poliitiliseks sekkumiseks on äärmiselt suur. Albaaniaski sekkuvad poliitilised ringkonnad riikliku raadio- ja televisiooninõukogu tegemistesse liikmete valimise või otsuste vaidlustamise kaudu.

Eestis reguleerib ringhäälingusektorit otseselt valitsus. Kultuuriministeerium täidab olulisimaid regulatiivseid ja karistuslikke funktsioone, nagu ringhäälingulubade väljandmine, sisujärelevalve, trahvimine ning lubade peatamine või tühistamine. Sellegipoolest on eeskätt ringhäälinguorganisatsioonide tugeva vastuseisu tõttu poliitilisele sekkumisele ministeerium piiritletud oma tegevuse seadusjärgsuse tagamisega, püüdmata ringhäälinguid suunata poliitiliselt. Ministeerium on teinud ettepaneku ka asutada uus sõltumatu regulaator, kuid uue asutuse ülesannete suhtes ei ole Eestis veel kokkuleppele jõutud.

Mõnes riigis püüab riik aga taastada oma ülemvõimu ringhäälingu regulatsiooni vallas. Lätis peaks vastavalt parlamendi meediakomisjoni 2003. ja 2004. aasta eelnõudele ringhäälingunõukogu, mis tegeleb praegu nii kommerts- kui ka avalik-õigusliku ringhäälinguga, laiali saadetama ning kultuuriministeerium võtab üle kommertsringhäälingu

regulaatori ülesanded: ringhäälingulubade väljaandmise, monopolide vastu võitlemise jm, avalik-õigusliku ringhäälingu regulaatori roll antaks üle uuele loodavale institutsioonile. Serbias on parlament nimetanud ringhäälingunõukogu erakondi esindavad liikmed ametisse kuueks aastaks, samas kui kodanikuühenduste ja loomeliitude esindajate volitused kehtivad vaid neli aastat.

Kodanikuühendused on survestanud riigiasutusi, et viimased reformiks ringhäälingu regulaatorasutusi ning kindlustaks nende sõltumatust. Samas on nii mõnedki nimetatud ühendustest poliitikutest mõjustatud või kuuluvad nende esindajad erakondadesse ja esindavad kodanikuühenduste kaudu hoopis erakondade huve regulaatorasutuste otsuste suhtes. Näiteks on Slovakkias seaduse järgi kandidaadid ringhäälingu ja taasedastuse nõukogu liikmekohtadele esitatud lisaks parlamendiliikmetele ja mittetulundusühingute poolt, tegelikkuses aga seatakse sageli üles vaid poliitilise taustaga kandidaate.

Bosnia-Hertsegoviina – maa, mis tänini, kümme aastat pärast kodusõja lõppu, on rahvusvaheline protektoraat – kujutab endast omaette juhtumit. Sidekorraldusamet (RAK) asutati kui rahvusvaheline agentuur, kaitstuna eriesindaja kantsleist lähtuvalt poliitilisest survest. Praeguseks on amet kujunenud efektiivseks ja sõltumatuks. Samas on seegi amet aegajalt olnud erinevate huvigruppide poliitilise ja majandusliku surve all. Loodetakse, et kodanikuühiskond suudab neid surveid leevendada, kuid tugeva kodanikuühiskonna tekkimiseks kulub Bosnia-Hertsegoviinal veel kaua aega.

Leedus kehtib ringhäälingu regulaatorasutuse liikmete ametisse nimetamisel süsteem, mille puhul enamik liikmetest delegeeritakse loomeliitude poolt, ning see on tugevdanud üksnes eraringhäälingu tegevust korraldava raadio- ja televisioonikomisjoni sõltumatust. Ei valitsus ega parlament ole püüdnud sekkuda komisjoni tegemistesse. Lisaks sellele on Leedu tunnustanud eneseregulatsioonisüsteemi, mille moodustavad Leedu ajakirjanike ja kirjastajate eetikakomisjon ning ajakirjanduseetika inspektor.

Ka Lääne-Euroopa riikides on ringhäälingu regulaatoriasutuste tegevus pärinud kriitilist tähelepanu. Prantsusmaal heidetakse CSA-le ette poliitilist sõltuvust. CSA volinike erapooletus on korduvalt olnud kahtluse all, sest nad on ametisse seatud poliitilise võimu poolt. Itaaliaski, kus on küll vastu võetud seadusesätted, mis peaksid välistama AGCOMi liikmete huvide konflikte, esitatakse põhjendatud kahtlusi regulaatori sõltumatuse suhtes – eeskätt tulenevalt AGCOMi otsuste langetamise protseduurist, mis annab suurima otsustusõiguse AGCOMi presidendile. Tavaliselt on AGCOMi koosseisus võrdselt esindatud parlamendi vastaspoolused (neli nelja vastu), mistõttu on otsustav hääleõigus presidendil, kelle kandidaadi esitab valitsus.

Suurbritannias ehitati riigist sõltumatuse tagamise eesmärgil Ofcom üles keeruka struktuuriga, mille puhul on säilitatud mõistlik koostöösuhe valitsuse, ringhäälingusektori ja regulaatorite vahel – olukord, millelaadset mujal Euroopas ei leia. Kuigi puhttehniliselt oleks ametisse määramiste süsteemis võimalik ka riigipoolne sekkumine, töötab Ofcom niisuguses poliitilise kultuuri keskkonnas, mille puhul on põhiväärtuseks ringhäälingute sõltumatus. Ehkki see olukord ei taga iseenesest regulaatorasutuse sõltumatust, on ta sellise sõltumatuse saavutamise oluline eeltingimus. Mõne Ofcom'i kõrgema ametniku

lähedased suhted valitsusega on küll olnud ajakirjanduse kommentaariteemaks, ometigi on regulaator pälvinud kõrge usalduse. Samas on Ofcom ka alles hiljuti loodud asutus.

Saksalased järgisid 1945. aasta järel Briti eeskuju ning löid “sisekontrolli” süsteemi avalik-õiguslikule ringhäälingule ning “väliskontrolli” süsteemi eraringhäälingule. Tagamaks kumbagi tüüpi regulaatorite sõltumatust, on neisse koopteeritud mõjukate ühiskonnagruppide esindajad. Vähem positiivne on asja juures aspekt, et Saksamaa regulaatorasutused on algusest peale olnud haaratud erakondade mõju alla, mistap on sageli ka poliitilise lehma-kauplemise objektiks (vt. alajaotus 4.6.2).

3.5.2 Sõltumatus kommertslikest survetest

Kommertstelekanalite lobitegevus ja/või korrupsiooniskandaalid on määrinud regulaatorasutuste mainet Lätis ja Poolas.

Läti ringhäälingunõukogu (NRTP) on pahatihti peetud läbipaistmatuks ja kommerts-televisiooni lobitööle järeleandvaks asutuseks. Kavandatava uue rahvusringhäälinguseaduse kohaselt senine regulatsiooni raamistik tõenäoliselt muutub. Uus asutatav organ võtab üle avalik-õigusliku ringhäälingu regulaatori rolli, eraringhäälingu korraldamise funktsioon antakse aga kultuuriministri juurde. Ettepaneku sügavam sisu peitub selles, et praeguse NRTPi olemusse on sisse kirjutatud huvide konflikt, sest ta samaaegselt koostab avalik-õigusliku ringhäälingu eelarve ja korraldab eraringhäälingu tegevust, kuid nii üks kui teine konkureerivad koos reklaamiturul.

Poolas on riiklikku ringhäälingunõukogu (KKRiT) süüdistatud meelevaldses ringhäälingulubade väljaandmises. KKRiT oli määritud korrupsiooniskandaali, mis muserdas poliitikamaastikku aastal 2003. Skandaal puhkes, kui sai teatavaks, et nimekas filmitegija Lew Rywin oli pakkunud Poola kirjastusele Agora tehingut. Selle kohaselt oleks valitsus jätnud ringhäälinguseaduse muutmise eelnõust välja sätte, mis keelustab trükiajakirjanduse ja televisiooni ristomanduse. Rywin küsis oma pakutud teenuse eest 13 miljonit eurot. Enda sõnul esindas Rywin sealjuures rühma “võimulolijaid”. Hiljem selgus, et vihjatud rühma kuulusid väidetavalt avalik-õigusliku ringhäälingu president, ringhäälingunõukogu sekretär ja koguni peaminister Leszek Miller, kes küll kõik lükkasid oma seotuse afääriga ümber. Asja uurinud parlamendikomisjon sedastas lõppraportis, et “vastavate volitusteta ametiisikud tegid ametlikku seaduseteksti omavolilisi muudatusi”.

Lääne-Euroopas on regulaatorasutusi kritiseeritud liiga pehme suhtumise eest kommertsringhäälingusse. Prantsuse seadus näiteks annab CSA-le ulatuslikud võimalused seaduste täitmise tagamiseks, kuid CSA pole neid kuigi aktiivselt kasutanud. Laialt on levinud arvamus, et CSA vähene aktiivsus tuleneb eraringhäälingute märkimisväärsest majanduslikust võimust, mis on sundinud regulaatorit kõhkleva radiaalsete meetmete rakendamisel, näiteks ringhäälinguloa tühistamisel. Itaalia ringhäälinguregulatsiooni iseloomustab liiga nõrk seadusandlik baas domineerivate turusubjektide vastu ja ebaselged sunnivahendid, mistõttu on ka AGCOM muutunud ettevaatlikuks karmide meetmete rakendamisel mõjukate ringhäälingute vastu.

3.5.3 Võimu piiratus

Lisaks poliitilisele ja majanduslikule survele kogevad ringhäälingu regulaatorasutused vähest võimupädevust seaduse täitmise tagamise või turu ennetava korraldamise aspektist. Mitmes riigis puudub regulaatorasutustel suutlikkus või õigus teostada seire abil ringhäälingutegevuse järelevalvet. Selline olukord kahandab aga regulaatorite võimalusi kohaldada rikkujate suhtes sanktsioone. Näiteks on Makedoonia ringhäälingunõukogul kehtiva ringhäälinguseaduse järgi (mis tõenäoliselt läheb peagi muutmisele) äärmiselt piiratud pädevus. Tema volituste piiresse jääb vaid kujundada seisukohti ja teha ettepanekuid lubade väljaandmise ja karistuste kohaldamise kohta, samas kui otsustusõigus neis küsimustes on valitsusel.

Tururegulatsiooni tõhustamiseks on järjest suuremas hulgas riikides antud ringhäälingu regulaatorasutustele õigus anda panus meediapoliitika kujundamisse. Poolas on KKRiT-il õigus formuleerida riigi meediapoliitikat koostöös peaministriga. Samas on reeglina regulaatorasutuste tegelik mõju meediapoliitika väljakujunemisele väike.

Avalikkuse osalus meediapoliitika väljatöötamisel on vaadeldud riikides tagasihoidlik. Esimeseks arglikuks sammuks selles suunas oli kasutajate riikliku nõukogu loomine Itaalias, mis koosneb tarbijakaitse liitude esindajatest. Nemad teevad ettepanekuid meediaalaste seaduseelnõude kohta AGCOMile, parlamendile, valitsusele ja teistele organitele. Prantsusmaal on korduvalt kritiseeritud vähest avalikkuse osalust CSA otsustusprotsessis. Kuigi kõik CSA otsused on avalikud, pole ta eriti püüdnud kaasata avalikkust nende otsuste kujunemisse, millega on ringhäälinguregulatsioon kujunenud suletud uste taga toimuvaks asjatundjate, ringhäälingujuhtide, äriettevõtete ja riigiametnike keskusteluks.

4. AVALIK-ÕIGUSLIK TELEVISIOON: IDENTITEEDI OTSINGUL

Avalik-õiguslikku ringhäälingut on tunnustanud nii Euroopa Nõukogu kui ka teised rahvusvahelised organisatsioonid kui Euroopa demokraatia lahutamatu komponenti ja kultuuripärandi osa. Samas ollakse ühel meelel ka selles suhtes, et avalik-õiguslikule ringhäälingule esitavad väljakutse poliitilised ja majanduslikud huvid, uued meediaplatformid, kommertsringhäälingu kasvav konkurents jne. Samuti tuleb nentida avalik-õigusliku ringhäälingu sügavat identiteedikriisi.

Ühest küljest peavad Euroopa poliitikakujundajad avalik-õiguslikku ringhäälingut kultuurihüveks, mida tuleb säilitada. Samas on rahvusvahelised ja valitsustevahelised organisatsioonid, nagu WTO ja tõenäoliselt ka Euroopa Komisjon (vt. alajaotus III.5.2.), kritiseerinud avalik-õiguslike ringhäälingute eelisseisundit, ning et need saavad raha avalikest fondidest, konkureerides samal ajal (enamasti) ka reklaamiturul kommertsringhäälingu organisatsioonidega.

Lääne-Euroopas on avalik-õigusliku televisiooni positsioon turul püsibunud ning tal on kõrge vaadatavus. Sellegipoolest kritiseerivad kõikjal Euroopas meediavaatlejad ja kodanikuühendused avalik-õiguslike ringhäälinguid sooja läbikäimise eest erakondadega ning lasevad kommertsringhäälingu eeskujul programmil alla käia. Üleminekuriikides kannatab avalik-õiguslik ringhääling suuresti vähese professionalismi, hägusa missioonitunnetuse, elujõulise rahastamise puudumise ja juhtorganite poliitilise survestamise käes. Samuti puudub avalikkusel selge ettekujutus avalik-õigusliku ringhäälingu rollierisustest. Sellest johtuvalt on ka ootused üleminekuriikides avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes madalad. 1990. aastate keskpaigas, eratelevisioonide tulekuga, kaotas avalik-õiguslik ringhääling oma monopoolse rolli. Alates 1995. aastast on avalik-õiguslike ringhäälingute auditooriuminäitajad järsult langenud, see tendents jätkub tänaseni. Ungaris langes avalik-õigusliku televisiooni osakaal kogu vaatamisajast 80 protsendilt 1995. aastal 13,2 protsendile aastal 2001. 2004. aastal kahanes Horvaatias avalik-õigusliku HTV vaatajaskond kaks korda, pärast eraõigusliku RTL *Televizija* tegutsemahakkamist. Samas mitmel pool, nagu näiteks Poolas, Tšehhis, Slovakkias, Serbias ja Ungaris on hakanud avalik-õigusliku televisiooni vaatajaskond taas kasvama. (Vt. Tabel 13.)

4.1 Staatus

(Vt. Tabel 9)

Euroopa avalik-õiguslikud ringhäälingud on tugevasti politiseeritud, kuigi ametlikult on nad riigist sõltumatud avalik-õiguslikud organisatsioonid. Väga paljudel puhkudel sekkub riik nende tegevusse.

Avalik-õiguslikud ringhäälingud teevad pingutusi, õigustamaks enda olemasolu kanalite-rohkes keskkonnas ja selgitamaks oma tegevuse eesmäärke avalikkusele, kelle huve nad teenivad. Selline ümmikolukord on tekkinud kolme peamise faktori tulemusel: akuutsed puudujäägid avalik-õigusliku ringhäälingu juhtimisstruktuurides, ebapiisav ja/või kergesti

manipuleeritav rahastamine ning aeglaselt kulgevad muudatused programmis, mis peaks eristuma kommertsprogrammist. Need faktorid on mõistagi ka omavahelises seoses.

Avalik-õiguslike ringhäälingute regulaatororganid koosnevad üldjuhul kohalikkude poliitilise eliiti kuuluvatest inimestest. Ringhäälingunõukogu liikmetena esindavad need inimesed sageli erakondade ja neid postile aidanud poliitikute huvisid. Seetõttu on avalik-õigusliku ringhäälingu valitsemine ja tegevjuhtimine – eriti üleminekuriikides, aga mitte ainult seal – muutunud poliitiliseks mänguks, mille puhul vahetuvad ringhäälinguorganid ühtaegu riigivalitsustega.

Kesk- ja Ida-Euroopas ning Kagu-Euroopas on riiklike ringhäälingute vormiline ümberkujundamine avalik-õiguslikeks organisatsioonideks – mis hakkas toimuma pärast 1990. aastat – mõningate eranditega lõpule viidud. Sellegipoolest on see ümberkujundamine olnud enamikul juhtudest pigem formaalne kui sisuline. Tegelikult etendab riik “okultse juhi”¹⁸ rolli, kontrollides avalik-õigusliku ringhäälingu tegevust. Suurem osa avalik-õiguslikest ringhäälingutest tegutseb avalik-õiguslike organisatsioonide või korporatsioonidena. Erandiks on Läti, kus LTV on riigile kuuluv aktsiaselts, ja Poola, kus TVP kuulub rahandusministeeriumi osaihingule. Ka Ungari on erandlik: avalik-õiguslikud MTV ja Duna TV on osaihingud, mille tegevust korraldab 1990. aastal selleks otstarbeks loodud sihtasutus. Serbias läks valitsus märtsis-aprillis 2004 mööda ringhäälinguseaduse sätetest ning määras ametisse avalik-õigusliku RTSi peadirektori ja ringhäälingunõukogu, viidates sealjuures riigiettevõtete ja avaliku huvi sidusalade seadusest tulenevale vastavale õigusele. Lääne-Euroopas on ainsaks erandiks Itaalia RAI, millest suurem osa kuulub majandus- ja rahandusministeeriumile.

4.2 Juhtimine

(Vt. Tabel 10)

4.2.1 Juhtimisstruktuur

Avalik-õiguslike ringhäälingute juhtimisstruktuur käesolevas raportis vaadeldavates riikides koosneb valdavalt kolmest peamisest tasandist: nõukogu, juhatus ja peadirektor. Nõukogu tegeleb eeskätt üldpoliitiliste otsustustega ning valvab eelarve ja tegevuse üle. Juhatus korraldab ringhäälinguorganisatsiooni tegevjuhtimist. Lisaks sellele on mõnel avalik-õiguslikul ringhäälingul – näiteks Tšehhi Televisioonil (ČT) – revisjonikomisjon, kes kontrollib nõukogude tegevust ja viib läbi finantsauditiit.

Tehniliselt erinev mudel on avalik-õigusliku ringhäälingu juhtimine “asutusevälise” juhtimisstruktuuriga, mis määrab ametisse tegevjuhtkonna ja korraldab tegevuse üle järelevalvet. Eestis on avalik-õigusliku ETV kõrgemaks organiks ringhäälingunõukogu –

¹⁸ Mõiste “okultne juht” (salajuht — *tölk.*) tõi kasutusse meediaekspert Alina Mungiu-Pippidi raamatus “State into Public: The Failed Reform of State TV in East Europe”, 1999, The Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy.

sõltumatu organ, mis vastutab ETV järele valvamise eest. Samasugune situatsioon on Leedus, kus LRT tegevuse üle valvab Leedu raadio- ja televisiooninõukogu. Teine juhtimis- mudel on veelgi lihtsama struktuuriga ning see toimub vaid tegevjuhtkonna tasandil. Selline olukord on Bulgaarias, kus avalik-õigusliku BNT viieliikmelise juhatuse nimetab ametisse peamine ringhäälingu regulaatorasutus – elektroonilise meedia nõukogu, samuti Lätis, kus LTV-d juhib 8-liikmeline juhatuse, mille peadirektori määrab ametisse Läti ringhäälingunõukogu, ja peadirektor omakorda võtab tööle teised tegevjuhhid. Selliste juhtimissüsteemide puhul puudub avalik-õigusliku organisatsiooni sisene nõukogu tasand.

4.2.2 Ametisse nimetamine

Üldjuhul on avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide nõukogudel 9–15 liiget. Märkimisväärne on olukord Saksamaal, kus ARD kümnel regionaalsel liikmesorganisatsioonil ja ZDFi televisiooninõukogul on vahelduv hulk liikmeid, mis võib tõusta 77ni. Sloveenia RTV (raadio ja televisiooni) nõukogudes on 25 liiget, mis samuti on suur liikmete hulk. Avalik-õiguslike televisioonide nõukogude liikmete ametiaeg on 3–6 aastat. Avalik-õiguslike televisioonide nõukogude liikmed nimetab ametisse tavaliselt parlament. Mõnes riigis, nagu Poola ja Serbia, nimetab neid ametisse üldine ringhäälingunõukogu. Lätis nimetab üldine ringhäälingu regulaatorasutus ametisse avalik-õigusliku televisiooni peadirektori, kes omakorda valib endale tegevjuhtkonna. Nüüd on Lätis tehtud ettepanek asutada uus ringhäälingunõukogu, mille korraldusallas jääks vaid avalik-õiguslik ringhääling, samas kui kultuuriministerium hakkaks korraldama eraringhäälingute tegevust. Avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide nõukogude liikmeid vabastab ametist üldjuhul sama organ, kes nad ka ametisse nimetas.

Avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide juhatused koosnevad teleprofessionaalidest, tavaliselt tähtsamate struktuuriüksuste juhatajatest või peadirektori esitatud isikutest. Juhatuse määrab tavaliselt ametisse avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni nõukogu.

Peadirektor mängib juhtimisvalemis kesksel rolli. Välja arvatud mõned erandid – näiteks Rumeenia ja Makedoonia, kus ringhäälingu peadirektori määrab ametisse parlament, ja Türgi, kus peadirektori paneb ametisse valitsus – nimetab peadirektori üldjuhul ametisse avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni nõukogu.

Lääne-Euroopas on avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni juhtimisstruktuuri ametisse nimetamine märksa keerukam. Prantsusmaal näiteks saadavad oma esindajad administratsiooninõukogusse valitsus, parlament, ringhäälingu regulaatorasutus ja avalik-õiguslik ettevõtte *France Télévisions*. Saksamaal istuvad avalik-õiguslike telejaamade ARD ja ZDFi nõukogudes oluliste ühiskonnagruppide esindajad, kellele on kohad seal ette nähtud seadusega. Samas tajub enamikul juhul ka avalikkus, milline erakond on millise nõukogu kandidaadi taga tegelikult.

Avalik-õiguslike televisioonide nõukogudel on kõigest ringhäälingu juhtimisorganitest suurim võim. Enamikus riikides nimetavad nad ametisse peadirektori, kes siis omakorda komplekteerib oma tegevjuhtkonna. Mõnes üleminekuriigis on aga peadirektori ametikohale lisandunud kaalukust. Näiteks Tšehhis rõhutavad meediavaatlejad, et ČT vajab

tugevat isiksust, juhtimaks telekanalit ja tõrjumaks poliitilist sekkumist (mis tuleb otse või esindajatekoja valitud nõukogu kaudu). Mujal, näiteks Rumeenias on võimu koondamine ühe inimese kätte – peadirektori ja juhatuse esimehe ametikohtade liitmisega – negatiivselt mõjunud telejaama sõltumatusele, sest peadirektor-esimehe nimetab ametisse parlament.

4.3 Avaliku teenuse missioon ja kohustused

(Vt. Tabel 11)

Avalik-õiguslikele ringhäälingutele on kõikjal pandud rida kohustusi, mis tuginevad kolmele põhimõttele: avaliku teenusega sobiva programmi tegemine, erapooletu ja täpse informatsiooni edastamine ja universaalne suunitlus. Avalik-õiguslikud ringhäälingud peavad enamikus riikides tegema järgmist (vt. Tabel 11):

- edastama sõltumatut, täpset, erapooletut, tasakaalustatud ja objektiivset uudismaterjali ja informatsiooni;
- tagama saadete ja kajastatavate vaadete mitmesuse;
- edastama kindla mahu uudiseid, kultuuri-, kunsti-, haridus-, vähemuste-, usu-, laste- ja meelelahutussaateid;
- propageerima asukohamaa kultuuri ja väärtusi;
- tootma ja edastama riigi kõikide piirkondade jaoks olulisi saateid;
- eraldama tasuta eetriaega avalikes huvides edastatavatele teadaannetele, näiteks tervishoiu ja liiklusohutuse alased teated ning riigiorganite erakorralised teadaanded.

Kommertstelekanalitele on pandud teatav hulk üldisi ringhäälingulaseid kohustusi, näiteks on keelatud rahvustevahelise vihkamise ja vägivalda õhutamise, samuti võib erootilise sisuga saateid edastada vaid hilistel õhtutundidel. Avalik-õiguslikel televisioonidel on lisaks sellele kehtestatud teisi tegevusjuhiseid ning nad peavad toimima seadusega ette antud ülesannete raames. Enamikus vaadeldud riikidest on avalik-õiguslikel ja kommertstelevisioonidel ühiseid kohustusi, kuid need erinevad riigiti suuresti (vt. alajaotus 6).

Avalik-õiguslikele ringhäälingutele on tavaliselt lisaks pandud kohustus edastada selliseid saateid, mida kommertstelevisioonides ei pruugi ollagi, eriti kultuuri- ja haridussaadet, programmid vähemustele ning piirkondlikud uudised. Avalik-õiguslikele televisioonidele pandud kohustused viitavad üldisele arusaamale, et avalik-õiguslik televisioon pole lihtsalt kommunikatsioonivahend, vaid tal on täita ka laiem sotsiaalne roll. Tema missiooni hulka kuulub asukohamaa kultuuri, traditsioonide ja väärtuste propageerimine. Mõnes riigis rõhutab seadusandlus seda rolli. Türgis peab avalik-õiguslik TRT järgima riigi rahvuslikke eesmärgi, mis põhinevad tänapäevase ilmaliku Türgi riigi looja Atatürgi reformidel ja põhimõtetel. Poolas on avalik-õiguslik ringhääling kohustatud austama kristlikku väärtussüsteemi ning tugevdama inimeste perekondlikku sidet.

Samas on avalik-õiguslikele ringhäälingutele seatud kohustused suures osas avaralt või ebamääraselt sõnastatud, mis jätab palju ruumi tõlgendusteks. Suurbritannias on BBC-le pandud kohustuseks toota “mõistlikus proportsioonis ja mahus” piirkondlikke saateid

Šotimaa, Wales'i, Põhja-Iirimaa ja Inglismaa regionaalsetele auditooriumidele. Horvaatias ja Bosnia-Hertsegoviinas peavad avalik-õiguslikud ringhäälingud edastama "küllaldasel hulgal" info-, kultuuri-, haridus- ja meelelahutussaadeteid. Serbias ja Makedoonias tuleb avalik-õiguslikel ringhäälingutel pakkuda programmi rahvusvähemustele nende emakeeles. Kokkuvõttes pühendavad avalik-õiguslikud ringhäälingud ebapiisavalt tähelepanu kultuuri- ja vähemustesaadetele või annavad neid eetrisse vähevaadataval ajal.

Mõnes Lääne-Euroopa riigis on avaliku teenuse kohustused sätestatud põhjalikumalt. Prantsusmaal on igal *France Télévision*'i kolmest kanalist omaette avaliku teenuse kohustused. *France 2* ja *France 3* peavad võimaldama tasuta eetriaega parlamendierakondadele ning ametiliitudele ja kutseühingutele, mis vastavalt CSA kehtestatud reeglitele on üleriigiliselt representatiivsed. *France 2* peab tegema ususaateid, kõik kolm kanalit peavad regulaarselt käsitlema teaduse ja tehnoloogia teemasid. Kuigi suur osa nendest saadetest on eetris hilisel ajal, on põhjalike programminõuete kehtestamine võimaldanud *France Télévision*'il saavutada omanäolisus Prantsuse ringhäälingumaastikul.

Kõigil BBC eetringhäälingutel on Suurbritannias avaliku teenuse kohustused. Briti ringhäälingumudeli omapära seisneb BBC-le kui avalik-õiguslikule ringhäälinguorganisatsioonile pandud suurimas vastutuses. BBC-le järgneb *Channel 4*. ITV-1 ja *Channel 5*-1 lasub vähem kohustusi regionaalse programmi tootmise ja miinimumsisunõuete koha pealt, kaasa arvatud poliitikasaated ja uudised. BBC-le ja *Channel 4*-le on eraldatud tasuta eetrisagedused, vastutasuks avaliku teenuse osutamise kohustuse täitmise eest.

4.4. Rahastamine

(Vt. Tabel 12)

Kõikides Euroopa riikides on avalik-õiguslikud televisiooniorganisatsioonid kohalikus mõistes hiigelsuured ettevõtted. Üleeuroopaliselt on kümnest käibelt suuremast ringhäälingukompaniist viis avalik-õiguslikud (Itaalia, Suurbritannia, Prantsusmaa ja Saksamaa). (Vt. Tabel 4.)

Väiksemates Euroopa riikides on avalik-õiguslike ringhäälingute teenistuses paarsada inimest. Keskmiselt on Kesk- ja Ida-Euroopa avalik-õiguslikes ringhäälinguorganisatsioonides tööl 1500–3000 inimest, aga mida suurem riik, seda rohkem töötajaid. Poola TVPs on 4600 töötajat, Türgi TRTs koguni ligi 8000 töötajat. Lääne-Euroopast on Saksamaal avalik-õiguslikes ARDs ja ZDFis kokku tööl ligi 25 000 inimest. Avalik-õiguslikel televisiooniorganisatsioonidel on ametis oluliselt rohkem töötajaid kui eratelevisioonidel sama turusuuruse ja programmimahu juures. Näiteks oli Ungari avalik-õiguslikus televisioonis 2004. aastal 1600 töötajat. Kommertstelekanalid RTL *Klub* ja TV 2 tootsid sama programmimahu vaid 400 töötajaga.

Enamikus riikides rahastatakse avalik-õiguslikku ringhäälinguorganisatsiooni segamudeli alusel, mille puhul on valikuliselt kombineeritud järgmisi võimalusi (tavaliselt on kasutusel kaks võimalust kolmest järgnevalt loetletust): maksumaksjatelt laekuv lubamaks, eraldised riieelarvest ning kommertstulu reklaamimüügist, ringhäälinguõigustest, annetused ja

tulu tehniliste vahendite või muu vara rentimisest. Väheste riikide hulgas, mille avalik-õiguslikku ringhäälingut rahastatakse peaaesjalikult ühest allikast, on Suurbritannia¹⁹ – kus BBC katab oma tegevuskulud üksnes lubamaksutulust (äritulud on sealjuures marginaalsed) – ja Eesti, kus ETV saab oma peamise tegevuskulu katte riigieelarvest. Eesti on õigupoolest riik, kus katsetati uut tüüpi võimalust rahastada avalik-õiguslikku televisiooni eratelevisioonidelt sissenõutavate maksete kaudu. See mudel käivitati 1998. aasta alguses ning see toimus 1999. aasta keskpaigani. Asi leidis Eestis tunnustust, sest võimaldas komertsväärtusega saadete asemel hakata tegema enam kultuurisaateid. Seeläbi liikus suur osa reklaamiraha erakanalitele. Siiski lakkas see mudel töötamast, kui üks erakanalitest – TV 1 – ei suutnud oma makset ETV-le õigeaegselt teostada.

Mitmes vaadeldud riigis, sealhulgas Horvaatias, Itaalias, Makedoonias, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Sloveenias, Suurbritannias, Tšehhis ja Türgis, tuleb üle poole avalik-õigusliku ringhäälingu rahast lubamaksust. Teistes riikides, nagu Albaanias, Eestis, Lätis, Leedus, Serbias (kus kohustuslik lubamaksusüsteem rakendub oktoobrist 2005) ning Ungaris, pärineb avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuseks ette nähtud raha riigieelarvest.

4.5. Avalik-õiguslik ringhääling teelahkmed

Viimase aastakümne jooksul on avalik-õiguslik ringhääling pälvinud samaväärsel hulgal nii kiitust kui ka kriitikat. Et Euroopa poliitiline eliit on pidanud avalik-õiguslikku ringhäälingut Euroopa kultuurilise identiteedi lahutamatuks koostisosaks, on Euroopa poliitilised organid seda ka toetanud. 1997. aasta Amsterdamis lepingu avalik-õiguslikku ringhäälingut puudutava lisaprotokolli kohaselt on avalik-õiguslik ringhääling “seotud iga ühiskonna demokraatlike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega ning vajadusega säilitada meedia pluralism”. Protokoll sisaldab klauslit, mis sätestab, et avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine jäetakse liikmeriikide pädevusse sedavõrd, “kuivõrd need summad määratakse ringhäälinguorganisatsioonidele avaliku teenuse osutamiseks”.²⁰ 2005. aastal Kiiemis toimunud VII vastutavate ministrite massimeediapoliitika konverentsil rõhutas Euroopa Nõukogu taaskord avalik-õigusliku ringhäälingu tähtsust “sotsiaalse siduslemendi, kultuurilise mitmekesisuse peegelduse ja kõigile kättesaadava pluralistliku kom-

¹⁹ Telekanalit BBC World rahastatakse kommertsvahenditest ning raadiojaama BBC's World Service rahastab riik.

²⁰ Amsterdamis leping, millega muudetakse Euroopa Liidu Lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte, allkirjastatud 2. oktoobril, C 340, 10. november 1997, protokoll nr 9 liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta, C340/109, eesti keeles kättesaadav võrguleheküljel <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?m=012> (viimati külastatud 4. novembril 2005) (edaspidi: ELi protokoll avalik-õigusliku ringhäälingu kohta (1997)).

munikatsiooni vältimatu tegurina”.²¹ Samal ajal on Euroopa Komisjon rõhutanud põhimõtet, et riigiabi avalik-õiguslikule televisioonile peab olema proportsionaalne, s.t abiraha ei tohi anda rohkem, kui on netokulusid avaliku missiooni otseseks täitmiseks.²²

Teisalt on avalik-õiguslik ringhääling sattunud WTO surve alla. WTO nõuab audiovisuaalsektori täielikku liberaliseerimist, mis tähendaks avalik-õigusliku ringhäälingu eeliskohtlemise lõpetamist.²³ Maailmapank aga väidab 2002. aasta uuringus, et eraringhäälinguorganisatsioonid täidavad avaliku teenuse kohustusi tulemuslikumalt.²⁴

Eringhäälingud ründavad avalik-õiguslike ringhäälingute rahastamismudelit, mis nende väitel on ebaõiglane era-õiguslike konkurentide suhtes. Avalik-õiguslikele ringhäälingutele on korduvalt ette heidetud, et nad “ostavad” reitingut riigi või maksumaksja raha eest. Samas leiab hiljutine maailma avalik-õiguslike ringhäälingute ülevaade (mille Briti Ofcom’i jaoks koostas rahvusvaheline konsultatsioonifirma McKinsey), et tõendamata on väide, nagu kahandaks kõrge riikliku rahastamise tase reklaamikäivet.²⁵ Uuringu autorid nendivad, et statistiliselt mõjutab saadavaid reklaamituluseid enim sisemajanduse kogutoodang.

Üleminekuriikides seostab avalikkus “avalik-õiguslikku ringhäälingut” endiselt “riikliku ringhäälinguga” nii kaua aega väldanud kommunistliku riigi monopoolsuse tõttu televisioonisfääris kui ka suure hulga riigipoolsete sekkumiste tõttu avalik-õigusliku ringhäälingu tegevusse ja programmi. Mõned valitsused ei taha tänini loobuda võimust avalik-õigusliku ringhäälingu üle. Serbia RTSi praegune direktor, kelle on ametisse nimetanud valitsus, tavatseb kasutada endise riikliku ringhäälinguorganisatsiooni kohta mõistet “rahvustelevision”. “Rahvusliku institutsiooni”, praegusel juhul RTSi tähenduslik lummus aitab püsida fantaasiatel “rahvuse hiilgusest” – koos kõigi kaasnevate ohtudega – akuutsena riikliku ringhäälingu päevakorras.

²¹ Council of Europe, “Integration and diversity: the new frontiers of European media and communications policy. Adopted texts”, Seventh European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Kiev (Ukraine), 10-11 March 2005, Resolution No. 2, Cultural diversity and media pluralism in times of globalisation, p. 7, kättesaadav vörguleheküljel http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/MCM%282005%29005_en.pdf (viimati külastatud 30. juulil 2005).

²² Lähemalt saab Komisjoni seisukoha kohta riigiabi andmisest avalik-õiguslikule ringhäälingule lugeda käesoleva raporti ülevaateosa alajaotusest III.5.2.

²³ Vt. Pauwels, Caroline – Jan Loisen, The WTO and the Audiovisual Sector. Economic Free Trade vs. Cultural Horse Trading, in *European Journal of Communication*, 18, 3/2003, pp. 291-313; vt. ka käesoleva raporti ülevaateosa alajaotust III.2.

²⁴ Lähemalt vt. World Bank Institute Development Studies, *The Right to Tell. The Role of Mass Media in Economic Development*, The World Bank, Washington D.C., 2002.

²⁵ McKinsey & Company, *Review of Public Service Broadcasting around the World*, London, september 2004, p. 2, kättesaadav vörguleheküljel <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psbwp/wp3mck.pdf> (viimati külastatud 1. septembril 2005).

4.6. Sõltumatus

Tagamaks avalik-õigusliku ringhäälingu suutlikkust täita oma rolli ühiskonnas, on tähtis, et tal oleks võimalik tegutseda riigist sõltumatult. Avalik-õiguslikul ringhäälingul on objektiivse ja usaldusväärse massimeediumina toimimiseks sõltumatus hädavajalik kolmes aspektis: finants-, juhtimis- ning toimetussõltumatus. Kõik kolm aspekti on omavaheliselt seotud ning mõjutavad otseselt avalik-õigusliku televisiooni tegevust.

4.6.1. Finantssõltumatus

Toetusraha maksmist avalik-õiguslikule ringhäälinguorganisatsioonile riigieelarvest käsitletakse valdavalt kõige riskantsema finantseerimismudelina, sest see tekitab ringhäälinguorganisatsiooni automaatse sõltuvuse riigiasutustest.

Riigitoetus ohustab avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatust otseselt. Nii on näiteks Albaanias, kus suurem osa RTHSi kuludest kaetakse riigikassast laekunud rahaga (vt. Tabel 12). Selle raha kasutamise läbipaistmatust vaid süvendab muret RTHSi sõltumatuse küsimuses. Samal ajal ei innusta kirjeldatud rahastamisviis RTHSi enda reformimist lõpule viima ja leidma paindlikumaid juhtimismeetodeid. Ka Bulgaaria avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide BNT ja BNR rahastamine otse riigikassast on kaasa toonud tõsiseid kahtlusi nende ringhäälinguorganisatsioonide poliitilise sõltumatuse suhtes. Serbias põhjustas finantseerimine riigieelarvest tõsist kriitikat, kuni augustis 2005 otsustas parlament uuesti rakendada kohustusliku lubamaksu, mida kasseeritakse sisse koos maksetega elektri eest. Samas leidis suur hulk sealseid meediaasjatundjaid, et kohustuslikku lubamaksu ei tohiks rakendada enne, kui televisioon on kujundatud avalik-õiguslikuks.

Lubamaks on makse, mida tasuvad telerite omanikud, ning see on sõltumatu riigieelarvest. Mõnes riigis nimetatakse seda ka televisioonimaksuks ning seda kasseeritakse sisse koos elektriarvetega. Lubamaksu peetakse kõige kohasemaks avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamisviisiks, vähemasti seni, kuni rahva raha kasutamine on läbipaistev ja arusaadav. Samas on lubamaksupõhine rahastamine seatud tõsise kahtluse alla nendes riikides, kus selline üldise maksu liik pole põhjendatud programmi kvaliteedi ja mitmekesisuse poolest, mis eristaks avalik-õigusliku televisiooni pakutavat teenust kommertstelevisiooni omast. (Vt. alajaotus II.6.) Üleminekuriikides, kus kehtib lubamaksüsteem, on üsna ühtemoodi täheldatav lubamaksu massiline tasumatajätmise, mis tuleneb vähesuutlikust maksukogumissüsteemist, üldistest majanduslikest toimetulekuraskustest, samuti otsesest keeldumisest seda maksu maksta, sest inimesed ei näe sellest endale mingit tulu tõusvat.

Mitmes vaadeldud riigis moodustavad lubamaksulaekumised suurima osa avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide tulubaasist (vt. Tabel 12). Ehkki lubamaks on sisuliselt varjatud maksuliik, saab seda siiski pidada kõige õigemaks avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamismooduseks, sest raha ei tule otse riigieelarvest ning seeläbi on tagatud suurem finantsiline sõltumatus. Ungaris käsitleti lubamaksu kaotamist 2002. aastal negatiivse sümbolilise sõnumina, mis demonstreeris tollal ametis olnud valitsuse avalikult üleolevat suhtumist avalik-õigusliku ringhäälingu sõltumatusse.

Sellest hoolimata ei taga lubamaksusüsteemi rakendamine iseenesest veel avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni finantssõltumatust. Kui lubamaksu suuruse üle otsustab parlament või valitsus ning selle suurendamiseks on vaja muuta seadust, võib ka lubamaks olla vahendiks riigivõimu käes, millega mõjutada avalik-õiguslikku ringhäälingut. Saksamaal tegutseb sõltumatu avalik-õiguslike ringhäälingute finantsvajaduste hindamise ja eraldamise komisjon (*Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*). Ungari avalik-õigusliku televisiooni rahastamine enne lubamaksu kaotamist ei olnud piisav, sest valitsused avaldasid sellele poliitilist survet, hoides lubamaksu taset madalal ning seeläbi pärssides avalik-õigusliku televisiooni muutumist täiesti sõltumatuks. Avalik-õigusliku ringhäälingu finantssõltumatust saab tagada, kehtestades stabiilse ja piisava rahastamisallika, mis on seotud teatud majandusnäitajatega, nagu näiteks inflatsioonitase, ning mille üle otsustatakse avalikkust küllaldaselt kaasates.

4.6.2. Juhtimisõltumatus

Viimastel aastatel on üleminekuriikides oluliselt laienenud nende organite ring, kes määravad ametisse avalik-õiguslike ringhäälingute juhtimisstruktuure. See on positiivne areng, sest see nõrgendab poliitilist kontrolli ringhäälingute üle. (Vt. alajaotus II.4.2.) Samas saadab ametisse nimetamise protseduuri endiselt poliitiline jagelus, mistõttu püsib suur kahtlus, et ringhäälingujuhid on poliitiliselt mõjutatud.

Albaanias on RTHSi ametiühing korduvalt tõstatanud küsimuse, et peadirektori valimine on puhtpoliitiline ettevõtmine, tuues selle kinnituseks rea fakte. Makedoonias on, vaatamata avalik-õigusliku ringhäälingu juhtimisstruktuuride sõltumatust tõstnud seadusandlikele muudatustele 1997. ja 1998. aastal, säilinud tavapärase poliitiline partisanlus avalik-õigusliku raadio ja televisiooni kallal ning tippjuhid on lähedalt seotud valitsevate erakondadega. Ka Makedoonias jälgivad erakonnad, et tippjuhtide kohad oleks võrdselt jagatud erinevate rahvuste esindajate vahel, kes omakorda on selle eest “tänu võlgu” erakondadele.

Avalik-õigusliku ringhäälingu politiseeritud juhtimise epitoomiks oli Tšehhi Televisiooni kriis 2000-2001, kui Rahvademokraatliku parteiga (ODS) väidetavalt seotud ajakirjanik Jiří Hodač määrati televisioonijuhiks. Töötajaskonna proteste toetasid ulatuslikud tänavameeleavaldused. Hodač astus lõpuks tagasi ning parlament sattus surve alla, muutmaks ČT juhtide ametisse määramise korda, eeskätt peadirektorit ametisse nimetava ČT nõukogu liikmete valimise korda. Pärast muudatuse ei määra parlament nõukogu liikmeid otse, vaid kodanikuühenduste pakutud kandidaatide seast. Sellegipoolest ei toonud uus süsteem kaasa olulisi muutusi, sest erakonnad seavad nüüd kandidaate üles kodanikuühenduste vahendusel, valides lõppkokkuvõttes välja neile sobivad juhid. Sestap on kodanikuühenduste kaasamine samm sõltumatute juhtimisstruktuuride poole, kuid see iseenesest ei taga juhtkonna sõltumatust.

Teine näide kodanikuühiskonna vähesest mõjust avalik-õiguslike ringhäälingute juhtimisele on pärit Ungarist, kus MTVd ja Duna TVd korraldavad suured hoolekogud, kuhu kuuluvad ka MTÜde esindajad. Samas kritiseeritakse juhtimisstruktuuri suure

liikmete hulga pärast (kokku ligi 60 kahe jaama peale), mis hägustab vastutust langetatud otsuste eest. Lisaks puudub MTÜde esindajate määramiseks formaalne protseduur, mistõttu ei esinda nad kedagi, nad teavad meediat vähe ning sageli seostatakse neid erakondadega.

Isegi pikaajalises ja keerukas avaliku teenuse regulatsioonisüsteemis – Saksamaal – on poliitiline mõju juhtimisstruktuuridele märkimisväärne. Esiteks on poliitikud otse esindatud ARD ja ZDFi ringhäälingunõukogudes liidumaade parlamentidelt saadud mandaadi alusel. Nõukogusse mõjukate ühiskonnagruppide kaudu delegeeritud liikmed määratlevad end sageli ka erakonnaliikmetena. Itaalias on jäänud avalik-õiguslik ringhäälinguorganisatsioon RAI ka pärast rohkeid juriidilisi reforme parlamendi otsese ja varjamatu kontrolli alla ning seeläbi ka erakondade mõjuulatusse. Olukord on isegi halvenenud Silvio Berlusconi võimuletulekuga, sest tema kontrolli all on ka riigi suurim televisioonifirma Mediaset.

Huvide konflikti välistavate seadete reeglite puudumine on mitmes riigis negatiivselt mõjunud avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide juhtimisorganite sõltumatusel. Näiteks Poolas, kus TVP järelevalvenõukogusse pole keelatud kuuluda ka TVP palgatöötajatel. Olukord on võimaldanud järelevalvenõukogu liikmetel asuda tööle TVPsse või tema osalusel tegutsevatesse ettevõtetesse.

4.6.3. Toimetussõltumatus

Avalik-õiguslike ringhäälingute toimetussõltumatus on tihedalt seotud finants- ja juhtimissõltumatusel. Toimetussõltumatust on keeruline saavutada, kui alarahastamise tõttu ei suudeta pakkuda uurivat ajakirjandust, häid uudiseid ega kvaliteetprogrammi ning juhtimisorganitel puudub kaitse väliste surve eest.

Kõikidel avalik-õiguslikel ringhäälinguorganisatsioonidel on kehtestatud toimetustandardid ja saadete tegemise juhised, tagamaks kvaliteetprogrammi ning täpseid ja erapooletuid uudiseid. Neid reegleid täiendavad eneseregulatiivsed mehhanismid, näiteks ajakirjanike eetikakoodeksid. Samas on ringhäälingute sisereeglid sõnastatud ebamääraselt ning tõenäoliselt ei suuda pakkuda loodetud kasu. Avalik-õigusliku ringhäälingu toimetussõltumatus sõltub organisatsiooni tegevussõltumatuse üldisest tasemest ning osalt ka ajakirjanike kutseoskustest ja püüdlustest teenida rahvast tõeste ja objektiivsete ajakirjanduslike materjalidega.

BBC programmijuhised on kehtestatud või kohandatud mitmes üleminekuriigis. Nende juhiste põhijoonteks on erapooletu, täpne ja aus ühiskonnagruppide ja üksikisikute esitlemine. Kesksel põhimõtteks BBC toimetuspoliitikas on erapooletus, samuti täpsus, ausus ning tõesus. Vaatamata suurele saadete hulgale on BBC oma põhimõtteid rikkunud imeharva.

Uudiste edastamise ja toimetussõltumatuse olukord on riigiti väga erinev. Mõnes riigis on avalik-õiguslik uudistekajastus mõneti paranenud, teistes aga pakuvad avalik-õiguslikud ringhäälingud poliitiliselt vildakaid, ebatäpseid, partisanlike uudislugusid. Avalik-õiguslike ringhäälingute ajakirjanikkond tajub otsesest või kaudset poliitilist sekkumist ja survet nende tööle.

Ülevaade toimetussõltumatuses avalik-õiguslikes ringhäälinguorganisatsioonides

Bulgaaria	Ajakirjanikud on hakanud tegutsema professionaalselt ning edastatav materjal on tavaliselt aus ja põhineb usaldusväärsetel allikatel. Samas takistavad ebatõhus tulemüür tegevjuhtkonna ja toimetuste vahel ning valitsuserakonna surve BNT-l saamast tõeliselt iseseisvaks.
Horvaatia	Avalik-õigusliku ringhäälingu tegutsemine on märkimisväärselt parenenud, kalle valitsusparteide suunas ei ole enam täheldatav.
Tšehhi	ET ajakirjanikud ei tunneta otseset tugevat poliitikute survet nende tööle, kuid taunivad parlamendisaadikute kaudset survet, mis avaldub peamiselt nende avaliku kriitikana uuriva ajakirjanduse materjalide suhtes.
Ungari	Poliitiline kallutus on täheldatav enam avalik-õiguslikus televisioonis kui kommertsmeedias. Samas pole valitsust pooldavatel hoiakutel Ungari avalik-õiguslikus televisioonis suurt mõju avalikkuse poliitilistele eelistustele.
Albaania	Toimetussõltumatus on viletsas seisus nii avalik-õiguslikus kui ka erameedias, osalt eneseregulatsioonüsteemide puudumise tõttu. Viimaste teke oli häiritud kõikide postkommunistlike valitsuste vastuseisu tõttu.
Läti	Avalik-õiguslik televisioon ei paku objektiivset faktide kajastust. Uudistesaadet sisaldavad ka hinnangulisi kommentaare ja arvamusi. See tava tuleneb LNT eetikakoodeksi laialivalgust sõnastusest, mille kohaselt pole reporteri hoiakuid sisaldav uudisluug taunitav.
Poola	TVP tegevjuhtkond töötles ajakirjanikke otseselt, kui need ei allunud poliitilise sisuga korraldustele. Allumatutele jäeti maksmata palk või võeti nende saated saatekavast välja.
Rumeenia	SRTV on tuntud kui valitsuse suuvooder. Valitsus kontrollis ja tsenseeris otseselt nende uudistesaadet. Pärast üldvalimisi 2004 on SRTV asunud ulatuslikult organisatsiooni ümber struktureerima. Loodetakse, et see lõpetab valitsuse sekkumise televisiooni tegemistes.
Eesti, Leedu	Näited poliitilisest sekkumisest avalik-õiguslikku toimetussõltumatusse puuduvad.
Itaalia	RAI nõrga tegevjuhtimise tõttu on ajakirjanikud valitseva koalitsiooni poolt hõlpsasti rünnatavad. Näiteks vallandati tuntud RAI ajakirjanikud Enzo Biagi ja Michele Santoro pärast seda, kui meediamagnaadist peaminister Silvio Berlusconi ründas neid avalikult.
Prantsusmaa	Toimetussõltumatus on tava küsimus. Prantsuse ajakirjanikke kaitsevad surve korral ametiühing ja loomeliit. Märksa tõsisemaks probleemiks on kujunenud ajakirjanike ja poliitiliste allikate suhted, mille alusel hangivad ajakirjanikud värsket infot uudistesaadete tarbeks.

5. ERATELEVISIOON: OMANDI KONTSENTRATSIOON

Meediaomanduse kontsentratsiooni läbipaistmatus selles suhtes, kellele kui palju kuulub suurtes meediafirmades, on peamiseks takistuseks sõltumatute ja usaldusväärsete kommertstelekanalite väljakujunemisel. Mõnes väiksemas riigis peetakse aga meedia-kontsentratsiooni ainsaks võimaluseks jätkusuutliku meediaäri tagamisel. Kontsentratsioonitase Lääne-Euroopas on kõrgem kui üleminekuriikides, kuid samas toimub koondumisprotsess üleminekuriikides suurema kiirusega. Mõnedes teistes riikides toetavad aga kommertstelevisiooni rahaliselt poliitilised jõud või on need osa suurematest ettevõtetest, mistõttu toimuvad poliitiliste või majanduslike huvide tööriistana. Kommertstelevisiooni kritiseeritakse Euroopas sageli labastamise pärast, selle pärast, et üldine kvaliteet ohverdatakse vaatajanumbritele ning reklaamiraha teenimisele. Üleminekuriikides on kommertstelevisioonides töötavad ajakirjanikud alamakstud – kuigi nende palk võib olla isegi suurem kui kolleegidel avalik-õiguslikus ringhäälingus – ning nende ametiühinguline kaitse on vähene või puudub üldse. Need asjaolud ohustavad kommertstelevisioonide uudistetoimetuste sõltumatust.

5.1. Kohustused

Kommertstelevisioon tegutseb asukohariigi regulaatorasutuste väljastatud ringhäälingulubade alusel. Regulaatorasutused korraldavad ka järelevalvet, tagamaks, et ringhäälingud täidaksid seadusest tulenevaid kohustusi. (Vt. alajaotus III.) Kuigi kommertsjaamad võivad vabalt kujundada oma saatekava ning otsustada selle sisu üle, on Lääne-Euroopas neile siiski pandud üldisi kohustusi tegutseda ka avalikes huvides. Postkommunistlikes riikides pole avalikest huvidest lähtuvate kohustuste kehtestamine kuigi levinud. Kohustusi pannakse kommertsringhäälingutele seaduse ja/või ringhäälinguloatingimustega.

Raportis vaadeldud Lääne-Euroopa maadest on Suurbritannias ja Saksamaal kehtestatud ulatuslikud avaliku teenuse kohustused. Prantsusmaal kohustab regulatsioon edastada teatud tüüpi saateid – see nõue on üldjuhul seotud rahvusliku kultuuripärandi säilitamisega. Itaalias kehtivad kommertskanalite suhtes minimaalsed kvaliteedinõuded.

Nii avalik-õigusliku kui ka kommertsringhäälingu suhtes kehtivad teatud üldised sisunõuded, nagu näiteks alaealiste kaitse eesmärgil vägivalda sisaldavate saadete ja filmide, samuti erootika demonstreerimist enne teatud kellaaega, näiteks enne 21.00. Samuti on kehtestatud rahvusliku või religioosse viha õhutamise keeld. ELi liikmesriikides tuleneb osa neid kohustusi piirideta televisiooni direktiivist²⁶. ELi mittekuuluvatele riikidele kehtib

²⁶ ELi piirideta televisiooni direktiiv (nii kasutatud ka edaspidi): Euroopa Nõukogu direktiiv teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigusnormide kooskõlastamise kohta, 3. oktoober 1989, 89/552/EMÜ, OJ L 298 (17. oktoober 1989), parandatud Euroopa Parlamendi direktiiviga juunis 1997, 97/36/EÜ, OJ L 202 60 (30. juuli 1997), eestikeelne konsolideeritud tekst kättesaadav võrguleheküljel <http://www.legaltext.ee> (viimati külastatud 15. märtsil 2005), (edaspidi: piirideta televisiooni direktiiv).

aga Euroopa Nõukogu piirideta televisiooni konventsioon²⁷. Nii direktiivi kui konventsiooni nõuded olulisel määral kattuvad. (Vt. alajaotus III.4.)

Mõnes riigis on kommertsringhäälinguorganisatsioonidele pandud programmalaseid lisakohustusi ringhäälinguloatingimustega või loa väljaandmise juurde kuuluva vastava lepinguga. (Vt. alajaotus II.6.)

5.2. Omanduse kontsentratsioon

(Vt. Tabelid 14 ja 15)

Nagu iga muugi äri puhul, on ka eraringhäälingu võtmeveduriks kasum. Et raha teenida, peavad kommertsjaamad saavutama võimalikult suure vaadatavuse, mis omakorda annab võimaluse suure reklaamitulu teenimiseks. Samas pole televisioon siiski tavapärase äriettevõtmine: tema väljundtoode on tavalisest erinev – selleks on uudised ja informatsioon – ning seda levitatakse, kasutades piiratud avalikku ressursi (üht osa sagedusspektrist), mida administreerib riik. Lisaks on televisioon tänapäeva arenenud ühiskonnas mõjukaim massimeedium ning seeläbi on selle mõju ühiskonna toimimisele väga suur. Seegi õigustab regulatsiooni televisioonivallas.

Negatiivsemaid arengutendentse alates kommertstelesektori liberaliseerimisest on olnud pidev omanduse kontsentratsioon, mis seab ohtu nii televisiooni mitmekülgsele kui ka toimetussõltumatusele. Televisiooniorganisatsioonide koondumine väikese hulga omanike kätte loob potentsiaalse ohu ka mõju koondumiseks, mida võidakse kasutada poliitilistel, isiklikel, ideoloogilistel või ärilistel eesmärkidel.

Viimase aastakümne jooksul on meediatööstus kogenud rida suurühinemisi ja -ülesostmisi, mille tulemusel on tekkinud mitu suurt üle Euroopa laiuvat meediaimpeeriumi ning üksikriikide meediaturud on jäänud väheste meediagruppide tegutsemisalaks. Isegi riikides, kus konkurentsiseadusandlus on paigas ja kehtestatud on omandipiirangud, on telekorporatsioonid osavalt ära kasutanud sallivaid seadusi, seaduseauke ja nõrku regulaatormehhanisme, et oma omandusvalduste ulatust säilitada või isegi suurendada. Omanduse päritolu hädustatakse rajataguste õigusruumide abil, mis hoiavad tegelikud omanikud saladuses, või kasutatakse nii mitmekihilisi ja keerukaid omandistruktuure, et nende lähem uurimine regulaatoriasutuste poolt ei anna erilisi tulemusi.

Meediaomandi kontsentratsioon Lääne-Euroopas on kõrgem kui üleminekuriikides. Kõige kurikuulsam on Itaalia näide, kus Milano ettevõtjale ja praegusele peaministrile Silvio Berlusconi kuuluva firma *Mediaset* omanduses on kõik kolm üleriigilise levikuga eratelekanalit – *Canale 5*, *Italia Uno* ja *Rete4*. Saksamaal tähendab 30-protsendiline kontsentratsioonilävis, et seadusandja on ühtlasi aktsepteerinud eratelevisiooni duopoolsust,

²⁷ Euroopa Nõukogu piirideta televisiooni direktiiv, 5. mai 1989, parandatud vastavalt Euroopa Nõukogu protokollile (E.T.S. nr 141) 9. septembrist 1998, jõustunud 1. märtsil 2002, kättesaadav vörguleheküljel <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/132.htm> (viimati külastatud 30. juunil 2005), (edaspidi: piirideta televisiooni konventsioon).

mille suunas on turg arenenud alates 1980. aastate keskpaigast. Prantsusmaa on püsivalt silmitsi dilemmaga, kuidas sobitada meediapluralismi ja -mitmekülgst suurte ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliste Prantsuse meediakonglomeraatide tekkega.

Viimasel kümnendil avanesid erainvestoritele ka Kesk- ja Ida-Euroopa turud ning mitmed Lääne meediagrupid laienesid ka sinna, ehitades üles suured televõrgud. Endise sotsialismi-loori riikides oli 1990. aastate algupoole seaduste kohaselt välisomandus keelatud, kuid need normid on nüüdseks leevenenud ja välisfirmad võivad meediasektorisse otse investeerida. Vaid Serbias kehtib tänini seaduspiirang välisomanduse suhtes – lubatud on vaid 49-protsendiline välisosalus.

Suuremate televisioonifirmade hulka Kesk- ja Ida-Euroopas kuuluvad USA kompanii *Central European Media Enterprises* (CME), mis on viimase 15 aasta jooksul rajanud kuut riiki hõlmava üheksajaaamalise võrgu, Saksa *RTL* grupp, mis kuulub Bertelsmanni meediakonglomeraati, evides jaamu Ungaris ja Horvaatias ning lootes lähiajal veelgi valdusi laiendada, Rootsi *Modern Times Group* (MTG), mille üleriigilised jaamad töötavad kõigis Balti riikides, Rupert Murdoch'i *News Corporation*, kelle omanduses on Bulgaaria suurim telejaam, ning *SBS Broadcasting*, mis gutseb Ungaris. (Vt. Tabel 15.)

5.3. Ristomandus

Ristomanduse regulatsioon on riigiti väga erinev. Enamikus vaadeldud riikidest on ristomandi tekitamine seadusega keelatud. Tavaliselt pole lubatud pidada kahte samalaadset ringhäälingujaama või tegutseda mitme jaamaga ühes piirkonnas. Näiteks ei luba seadused tavaliselt käitada samaaegselt kahte üleriigilist telejaama või kahte üleriigilist raadiojaama. Mitmes riigis on keelatud samaaegselt omada nii trükimeediat kui ka ringhäälingut. Samas Bulgaarias, Leedus ja Poolas puuduvad piirangud ristomandusele.

Viimastel aastatel on hakanud Lääne-Euroopa multimeediaettevõtete loomise trend jõudma üleminekuriikidesse, kus selles vallas toimub üha enam kontsentreerumist. Isegi riikides, kus ristomandus on seadusega keelatud, on vertikaalne kontsentratsioon suurenenud, sest omanikud kasutavad üha rafineeritumaid omandusstruktuure tegelike omandisuhete peitmiseks. Slovakkias piirab küll seadus ristomandust, kuid sealne meediamogul Ivan Kmotřík omab väidetavalt osalust kolmes telejaamas ning ka riigi suurimas ajalehelevi-firmas *Mediaprint & Kapa Pressegrasso*.

Väikestes riikides ei peeta meediakontsentratsiooni alati ohtlikuks. Eesti meediapoliitika kujundajad näiteks väidavad, et Eesti-sugustel väikestel turgudel ei ole meediakompaniid jätkusuutlikud, kui nad oma ressursse ei konsolideeri. Samas ongi Eestis täheldatav tugev vertikaalne ja horisontaalne kontsentratsioon: Norra *Schibsted* käitab riigi suurimaid meediaettevõtteid. Teine argument ristomanduse kaitseks tuleb Poola firmalt *Agora*, mis kirjastab Poola juhtivat päevalehte *Gazeta Wyborcza* ning käitab kohalike raadiote võrgustikku. Tema sõnul kätkevad endas ohtu meedia pluralismile rahvusvaheliste meediagigantide omandused, mitte riikide omamaised firmad.

5.4. Omanduse läbipaistvus

Kommertstelevisiooniturgude veel üks häda on meediaomanduse vähene läbipaistvus, mis peidab avalikkuse eest huvide konfliktid ja omanike sekkumise telejaama sisse. Sagedamini kasutatavaid võtteid omandisuhete peitmiseks on meediaettevõtte registreerimine sellistes riikides, nagu Küpros ja Šveits, kus omandisuhete saladus on garanteeritud. Näiteks Bulgaarias on mitme meediaväljaande omanikud teadmata, sest väljaandjateks on *offshore*-firmad. Ka Rumeenias peidavad mitme telejaama omanikud end välisriikide registritesse. Paaril viimasel aastal on Rumeenia regulaatorasutus kodanikuühenduste survele sundinud telejaamu avaldama oma tegelikud omanikud, kuid omandisuhted on jätkuvalt segased. Serbias kuulub üleriigiline telekanal *BK Telecom* ühele “uusoligarhile” Bogoljub Karićile ja tema vendadele. Telekanal on tuntud konservatiivsete vaadete poolest ning sellegi poolest, et see toetas kunagist Miloševići režiimi. Samas tulevad üha uuesti jutuai-neks kuuldused, et firmal on avalikkusele teatavaks tegemata osalusi nädalalehtedes ja muus trükimeedias.

Sektorile võib heita enam valgust niisuguste seadusandlike meetmete rakendamine, mis annaks ringhäälingu regulaatorasutustele volitused põhjalikult uurida ringhäälingusfääris tegutsejate omandisuheteid. Samas ka meediaomandust puudutavate avalike andmebaaside loomine ühtaegu omandisuhete varjajate ja võltsijate suhtes karmide meetmete rakendamise-ga võib muuta sektori läbipaistvamaks.

Võõramaise jurisdiktsiooni alla minek ei tohiks anda ringhäälinguorganisatsioonile õigust rikkuda omamaist nõuet olla omandisuhete mõistes läbipaistev. Isegi kui televisioonifirma on formaalselt registreeritud omandisuhete salajasust tagavas Šveitsis, ei keela miski regulaatorasutust selles riigis, kus telejaam tegelikult tegutseb, nõudmast konkreetselt ringhäälinguorganisatsioonilt omanike avalikustamist.

5.5. Turg

(Vt. Tabelid 15, 16)

Kommertstelevisioon saab oma tulu reklaamist ja muust äri-laekumist, nagu sponsorlusest ja telepoe pidamisest. Meediaturul on televisioon viimase kümne aasta jooksul moodustanud sektori, mis teenib suurima osa kogureklaamituludest. Telereklaami osakaal kasvab jätkuvalt trükimeedia-, raadio- ja välireklaami arvel.²⁸

Itaalia on suurim reklaamiturg, kui vaadelda reklaamimahtu ühe elaniku kohta. Kuigi erinevus Lääne ja üleminekuriikide turgude vahel püsib suur, on viimastes reklaamiturg kasvanud väga kiiresti. Ühe elaniku kohta tehtavate reklaamikulutuste aspektist on Ungari Euroopa suuruselt teine nende riikide hulgas, mida käesolevas raportis on vaadeldud. Samas Albaania ja Bosnia-Hertsegoviina jäävad oma naabritest kaugele maha. Enamikus riikides kuulub televisioonile üle poole kogureklaamitulust. Vaid neljas vaadeldud Lääne-Euroopa riigis (Prantsusmaa, Itaalia, Suurbritannia ja Saksamaa), Tšehhis, Lätis ja Eestis

²⁸ IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 46.

jääb televisioonile alla poole kogureklaamitulust. Kommertstelevisioon teenib suurima osa üksikriikide kogutelereklaamitulust, v.a Bosnia-Hertsegoviinas ja Poolas.

Samas on oluline tähele panna, et Tabelis 15 toodud 2003. aasta reklaamituluandmed demonstreerivad brutotulusid. Mitme üleminekuriigi puhul pole andmed usaldusväärsed, sest need tuginevad hinnakirjapõhiste arvutustele ega hõlma (väga levinud) allahindlusi, bartertehinguid ega reklaamiagentuuride vahendustasusid. Neis riikides on tegelikud (neto-) tulud oluliselt väiksemad. Märgitud erinevused neto- ja brutotulude vahel on eriti märkimisväärsed Türgis, Rumeenias ja Ungaris. Vähemal määral tuleb erisus esile ka Lääne-Euroopa riikides.

5.6. Kommertstelevisiooni sõltumatus

Eratelevisiooni teke muutis üleminekuriikide televisioonimaastikku tundmatuseni ning sundis endisi riigitelevisioone ümber kujundama oma saatekava, püsivaks konkurentsis. Oma tegevuse alguses olid üleminekuriikide kommertstelevisioonid need, kes pakkusid esimestena dünaamilisi uudiseid ja poliitikasaateid ning harrastasid uurivat ajakirjandust. Nüüdseks on kommertstelevisioonid loobunud olemast uuriva ajakirjanduse ja kvaliteetuudistesaadete etalontegijad. Püüdlustes pälvida üha suuremat vaatajaskonda on vahenditena kasutusel madalal kvaliteediline meelelahutus ja sensatsiooniliste uudiste saated.

Üleminekuriikide kommertstelevisioonides pole üldjuhul rakendatud eneseregulatiivseid mehhanisme ja sealsed ajakirjanikud on sageli otsese või kaudse surve all. Serbia sõltumatu elektroonilise meedia liidu (ANEM) eetikakoodeks on selles mõttes omamoodi erandiks. Mitmes riigis on töösuhted selgelt reguleerimata. Ajakirjanikud on alamakstud, kuid samas sunnitud vaikimisi selle ära kannatama, sest meediasfääris on töökohti vähe. Reeglina pakuvad välisringhäälingufirmad töötajatele tingimusi, mida nende enda päritoluriigis peetakse ebakohaseks. Horvaatia, Serbia jt maade ajakirjanike liidud ja ametiühingud on selle üle sageli nurisenud. Ajakirjanikud pelgavad väga vallandamist, sest kollektiivlepingute sõlmimine, ametiühinguline kaitse ja muud Lääne ühiskonnas levinud töösuhtemeetmed pole paljudes üleminekuriikides rakendunud. Sellises olukorras, mida lisaks ilmestavad poliitiline sekkumine programmipoliitikasse ja majanduslik surve, võtab maad enesetsensuur.

Rumeenias on kommertstelevisiooni saatekavadest kadunud süvapoliitika- ja aktuaalsaadet ning *talkshow*'d, mille asemele on pandud labane "poliitiline kabaree", kus on poliitikateemaline keskustelu põimitud estraadietendusega. Kommertsjaamad õigustavad sellist programmipoliitikat väitega, et nende tulemuslikkuse ainus mõõdupuu on vaadatavus – ning vaatajad soovivad sellist programmi. Teisalt piirduvad eratelekanalid kerge meelelahutuse ja sisuvaese programmiga seetõttu, et nii on võimalik hoiduda vaidlusküsimusi sisaldavate teemade käsitlemisest. Viimane võiks aga ärritada mõjukaid poliitikuid või ärimehi, kes toetavad ringhäälinguomanikke vastavalt soodsa regulatsiooni ja reklaamilepingutega.

Meediaettevõtete omanike seosed muude äridega mõjuvad samuti toimetussõltumatusele negatiivselt, sest omanikud kipuvad oma meediaväljundit kasutama muude äride eduks,

selmet teenida vaataja huve. Nii on see Rumeenias, Albaanias, Serbias ja Makedoonias, samuti Türgis, kus televisiooniäri vähese jätkusuutlikkuse tõttu toetavad seda poliitilised ringkonnad või on see muude äride osaks, mille puhul on omanikud investeerinud peamiselt muudesse tegevusaladesse ning kasutavad televisiooni vaid ärihuvide edendamise kanalina.

6. TELEVISIOONI SAATETEGEVUS

Televisioonide programmikujunduse põhimõtted muutuvad kiiresti, et pidada sammu auditooriumi maitse-eelistustega ning reflekteerida teletööstuse innovaatilisust ja konkurentsivõimet. Kommertstelevisioonist lähtuva surve mõjul toodavad ja edastavad ka avalik-õiguslikud ringhäälingud üha enam kommertssisuga saateid ning seeläbi kipuvad oma kommertskonkurentidega üha enam sarnanema. Kommertstelevisioon pakub tabloidseid uudistesaateid – sellega ühtaegu pälvitakse suur vaatajaskond ning samas välditakse ka äriedu kahjustada võivate tundlike teemade käsitlusi. Uuriv ajakirjandus on kujunenud marginaalseks nähtuseks nii avalik-õiguslikus kui ka kommertstelevisioonis. Vähemustele suunatud saadetele eraldatakse avalik-õiguslikes televisioonides pahahti vähe eetriaega ja sedagi vähevaadataval ajal, kommertstelevisioonis ei harrastata sedasorti saateid aga peaaegu üldse.

6.1. Formaaside muutumine

Televisioonide programmide peamiseks trendiks on pidev uute formaaside arendamine, mida saadab hoolimatu sisu kommertsialiseerimine. Järjest konkurentsitihedamaks muutuval massimeediaturul, kus lugematu hulk meediaväljaandeid võistleb auditooriumi pärast, püüab televisioon vaatajaid ligi tõmmata innovaatilise, dünaamilise ning sageli sensatsioonilise saatematerjaliga. Telekanalid muudavad oma olemust pidevalt. Telesaadete formaate segundatakse, intelligentsle vaatajale mõeldud sisu (uudised, poliitikaväitlus) panakse kokku odava meelelahutusega (estraad). Uudistesaadetele antakse märgatavalt tabloidne struktuur, tõstes esile sensatsioonilise ja veidera uudismaterjali, samas kui sügavuti minev uuriv ajakirjandus jäetakse saatekavast välja, sest selle tootmine on ajamahukas ja kallis. Tavapärase üldprogrammiga kommertstelevisiooni saatekava koosneb peajasjalikult reaalsusmängudest (*reality show*), kommertslikest filmidest, seebiooperitest, televiktoriinimängudest, omamaisest meelelahutusest ja reklaamist.

Oludes, kus domineerib süvenev meediakontsentratsioon ja konkurents kommertsmeedia poolt, peaks avalik-õigusliku televisiooni roll olema, nagu on korduvalt rõhutanud Euroopa Nõukogu parlamentaarne assamblee, ergutada mitmekesisust ja pluralismi ning edastada saateid kõigile ühiskonnagruppidele, s.h vähemustele mõeldud ja kultuurisaateid, süvaurivat ajakirjandust, uudiseid ja infot, lastesaateid, paikkondlikke uudiseid ja draamalavastusi.²⁹ Seda tehes arendab avalik-õiguslik televisioon sotsiaalselt, poliitiliselt ja kultuuri-

²⁹ Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee soovitus nr 1641 avalik-õigusliku ringhäälingu kohta, vastu võetud 27. jaanuaril 2004.

liselt kodanikkonda ning edendab sotsiaalsed sidusust.

Sellele vaatamata on tegelikkuses hulk avalik-õiguslikke televisioone haaratud konkrentsist kommertstelevisiooniga ning, selle asemel et kujundada uut identiteeti, eristumaks kommertskanalitest, kopeerib avalik-õiguslik ringhääling programmi, mille “tõi maale” kommertstelevisioon.

6.2. Avalik-õiguslik televisioon

Kuigi seadus paneb avalik-õiguslikele ringhäälingutele spetsiifilised ülesanded ja kohustused, meenutab nende programm üha enam kommertstelevisiooni programmi, eriti üleminekuriikides. Viimasel aastakümnel on avalik-õiguslikud televisioonid veidi arendanud oma programmisuunitlust, pakkudes uudiseid, aktuaalteemasid, dokumentaalfilme, usuja vähemustesaaiteid rohkem kui kommertskanalid. Samas on kommertssektorist tuleneva konkrentsi ajal avalik-õiguslikud televisioonid suurendanud odava meelelahutuse osakaalu, samas kultuuri- ja vähemustesaaiteid on kavas vähevaadatavatel aegadel. Sellegipoolest tuleb tõdeda, et mõnedki juhtivatest Lääne avalik-õiguslikest ringhäälingutest, s.h BBC, ARD ja ZDF, on suutnud säilitada selgelt eristuva programmiprofiili ja samas ka vaadatavuse, andmata sealjuures märkimisväärselt järele kvaliteedilangatamise survele.

Sloveenias näiteks tavatses avalik-õiguslik televisioon pakkuda saateid nii haritud vaatajale kui ka massimeelelahutuse otsijale. Kommertstelevisiooni tekkega tuli aga ka avalik-õigusliku televisiooni programmi rohkem kommertsformaadis saateid, nagu telemängud ja Euroopa päritolu seebiooperid.

Rumeenia avalik-õigusliku ringhäälingu (SRTV) esimene telekanal TVR 1 edastab mage-daid komöödiaetendusi ja kodumaiseid reaalsusmänge, mis koguvad suure hulga vaatajaid. Lisaks sellele programmile on SRTV-l veel ka TVR 2 ja TVR *Cultural*, millest viimane edastab üksnes kultuuriteemade käsitlusi.

Mudel, mille puhul üks kanal pakub rohkem kommertslikku sisu ning selle kõrval on teine või teised enam avaliku sisuteenuse pakkujad, on rakendust leidnud mitmes Euroopa riigis. Tšehhi TV esimene kanal ĚT1 on üldsisukanal, mille saatekavast leiab nii uudiseid, draamalavastusi, kommertslikke seriaale ja filme kui ka meelelahutus- ja lastesaateid, sellal kui ĚT2 keskendub oma programmivalikus vähemustele, spordile, muusikale, dokumentaal- ja väärtfilmidele. Ka Slovakkias teenindab teine kanal *Dvojka* väiksemaid auditooriumigruppe, pakkudes muusikat, sporti, saateid vähemustele, ususaateid ja dokumentaalfilme, samas kui esimene kanal *Jednotka* on äravahetamiseni sarnane kommertskanalitega ning edastab meelelahutusšõusid, kassafilme, peresaateid, kuulujutu-magasine ja reaalsusmänge.

Serbia avalik-õigusliku RTSi esimesel kanalil tavatsesid uudistesaaiteid täita suure osa saatekavast, kuid nende osakaal on vähenenud seoses kommertskanalilt, eeskätt *Pink TV*lt lähtuva konkrentsi tõttu. Nimetatud kommertskanal asutati 1994. aastal ning on sestpeale kujundanud kommertstelevisiooni trende peaaegu kogu Lääne-Balkani piirkonnas. Tema filosoofia on väga lihtne – “ei mingeid uudiseid ega sporti, üksnes meele-

lahutus” – ning see on osutunud väga edukaks põhimõtteks. Alates 2000. aastast on *Pink* hakanud siiski tegema ka uudiseid ning püüdnud veidi eemalduda odava meelelahutuse ja lõputu reklaamiga täidetud saatekavakujundusest. Siiski on säilinud telejaama valdavalt meelelahutuslik orientatsioon. Nüüdseks on sõsarjaamad käivitatud ka Bosnia-Hertsegoviinas ja Tšernogoorias (Montenegros) ning Pink TV on saanud ainsaks piirkonnaüleseks (endise Jugoslaavia mõistes – *Tõlk.*) kohalikult tehtavaks telejaamaks.

Programm sõltub otseselt avalik-õigusliku televisiooni rahastamisest. Stabiilne ja pikaajaliselt kavandatud finantseerimine on peamine tagatis, et avalik-õiguslik jaam saaks oma rolli täita. Eestis aitas reklaami täielik programmist kõrvaldamine (1998/2002) ETV-l ümber kujundada oma identiteedi ning muutada enam avalikku sisuteenust pakkuvaks telejaamaks, mille programmis suurenes maaelu- ja lastesaadete osakaal ning vähenes odava meelelahutuse osakaal. Nagu väidavad ETV esindajad, on ETV ümberdefineerinud ka oma sihtauditooriumi, püüdes nüüd pigem pälvida intelligentsi huvi ja tähelepanu. Selles segmendis on vaatajaskond ka kasvanud.

Lääne-Euroopas “kõnelevad” avalik-õiguslikud ringhäälingud kommertskanalitest märksa erinevama häälega. Näiteks Saksamaal on ARD ja ZDF konkurentsituult suurimad informatsiooniedastajad, samas kui kommertskanalite programmides domineerivad eba-funktsionaalne meelelahutus ja viiendiku osas reklaam. Saksa avalik-õiguslikele teleprogrammides on saateliikide valik oluliselt suurem. Samas peetakse nende saateid igavamaks kui kommertskanalites, mis ehivad end rohkem noorusliku imagoga. Ka Prantsusmaal on avalik-õiguslikud kanalid suutnud endale luua selgelt eristuva imago. Nad pakuvad regulaarselt poliitilisi keskustelusi ja muid saateid, mida kommertskanalites ei kohta. Nende programmis on ka palju sporti, aga reaalsusmängud puuduvad sootuks. Itaalia avalik-õiguslik RAI edastab samuti palju draamalavastusi ja meelelahutust ning päris palju uudiste- ja infosaateid, s.h haridus- ja spordisaateid, samuti saateid vähemustele. Samas on kolmel viimasel aastal jõudsasti kasvanud puhtkommertsliku sisuga saadete, s.h reaalsusmängude hulk.

6.3. Kommertstelevisioon

(Vt. Tabel 17)

Kommertstelevisioon kasutab kõikjal ühesugust programmimudelit, mis põhineb tabloidsetel uudistel, reaalsusmängudel, kommertslikel filmidel, seebiooperitel, odavatel Ladina-Ameerika “*telenovela*” seepidel, viktoriinimängudel ja komöödiashodudel. Võtnuna suuna massiauditooriumidele, viskavad paljud kommertstelevisioonid oma saatekavast välja uuriva ajakirjanduse ning saated vähemustele ja nišiauditooriumidele. Hariv ja kultuuriline element on kommertstelevisiooni programmist peaaegu täielikult kadunud.

Kommertsprogrammide kvaliteediline allakäik tuleneb osaliselt ebaefektiivsest regulatsioonist. Mõnes riigis, nagu Suurbritannia ja Saksamaa, antakse ringhäälinguluba koos teatavate programmikohustustega. Kõik Briti eetritelevisioonid peavad täitma avaliku teenuse kohustusi ning nad tegutsevad vastavalt seadusega kehtestatud programmiprintsi-

pidetele ja -juhistele. Seetõttu on kõikidele eetritelevisioonidele seatud tingimuseks teha kõrgkvaliteedilisi saateid erinevatele auditooriumigruppidele. Viimastel aastatel on need nõuded aga justkui lahjenenud. Saksamaal võivad regulaatorasutused – ja seda ka tehakse – kohustada kommertskanaleid edastama sõltumatute tootjate kvaliteetprogramme, sageli isegi vaadatavuse tippajal. Prantsusmaal on kommertstelevisioonidele ja -raadiotele ringhäälinguloaga kaasneva lepinguga kehtestatud terve rida programmikohustusi. Näiteks peab suurim telekanal TF1 vastavalt loatingimustele aastas edastama vähemalt 800 tundi uudiseid ja aktuaalsaateid.

Samas on nii mõneski teises riigis samalaadsed kohustused sõnastatud ebamääraselt, mistõttu eraringhäälingud saavad neid hõlpsasti eirata. Näiteks Tšehhis ei anna seadus ringhäälinguregulaatorile (RRTV) võimu sundida kommertsjaamu täitma loatingimusi. Selle tulemusel teeb suurim kommertsjaam TV Nova “intellektuaalse sisu” asemel tavalist kommertsprogrammi ning on muutunud nigelaima programmikvaliteedi võrdkujuks.

Kommertskanalitele on seadusega kehtestatud mõned üksikud avaliku teenuse osutamise kohustused. Bosnia-Hertsegoviinas, Bulgaarias, Leedus, Lätis, Makedoonias, Poolas ja Slovakkias puuduvad sellised kohustused aga üldse. Teistes riikides, nagu Rumeenias, on avaliku teenuse kohustused äärmiselt üldsõnalised (edastada objektiivset infot ja juhendada poliitilisest ja sotsiaalsest pluralismist) või formaalsed (edastada tasuta riiklikke avalikes huvides avaldatavaid teadaandeid), mistõttu need tegelikult ei mõjuta üldist programmi-kujundust. Samas Ungaris on kohustused sõnastatud üsna konkreetselt, kus seadus nõuab kommertskanalilt “avaliku teema saateid” vähemalt 10 protsendi ulatuses programmi päevamahust ning vaadatavuse tippajal vähemalt 20 minutit uudiseid ja 25 minutit avaliku teema saateid. Seaduse ühemõttelise definitsiooni järgi on “avaliku teema saateks” uudiste-, laste- ja noortesaated, kodanikke igapäevaelus abistavad materjalid, kunstiteosed, usuvabadust toetavad programmid jm. Kuid isegi nii täpse sõnastuse juures on suurem osa Ungari kommertstelevisioonide sisust keskendunud vähest mõtlemist vajavate žanride rakendamisele.

6.4. Kvoodid

6.4.1. Euroopa kvoodid

Televisioonide programme puudutav ELi regulatsioonivõrgustik koosneb peaaesjalikult piirideta televisiooni direktiivist ja samanimelisest konventsioonist. (Vt. alajaotus III.4.3.) Direktiiv on liidetud üksikriikide seadusandlusse ning ringhäälingud peavad järgima selle nõudeid. Paraku on mõneski üleminekuriigis selle täitmist puudulikult seiratud. Sloveenias on teada, et RTV Slovenija täidab ette antud kvoote, aga seire puudumise tõttu pole teada, kuid võrd teevad seda kommertskanalid. Kuigi direktiiv aitas väärtustada Euroopa päritolu teoseid, pole direktiivi positiivset mõju programmikvaliteedile siiski täheldatud. Mitmes riigis täidetakse Euroopa teoste kvoot omatoodanguga, mille tootmine pole väga kallis.

6.4.2. Vähemustele suunatud saadete kvoodid

Suurele auditooriumile suunatud televisioonides on pööratud vähe tähelepanu vähemustele mõeldud saadetele. Kuskil pole kommertsringhäälingutele pandud kohustust teha programmi keele- või rahvusvähemustele. Veelgi enam, kuigi vähemustesaated peaks olema avalik-õiguslike ringhäälingute peaaesandeid (tulenevalt üldisest kohustusest teenida kõiki ühiskonnagruppe), on vaid Makedoonia seaduses see kohustus avalik-õiguslikule ringhäälingule pandud. Sarnaselt ka Serbias, kuigi seadus ei räägi midagi vähemuste keeltes tehtavatest saadetest, on avalik-õiguslikule ringhäälingule pandud kohustus “rakendada keele- ja kõnenorme mitte üksnes lähtuvalt elanikkonna enamuse, vaid proportsionaalselt ka saadete edastamise piirkonnas elavate teiste rahvuste tavast ja vajadusest”. Kõigis teistes riikides on avalik-õiguslikule ringhäälingule pandud vaid üldine kohustus vähemustesaateid kavasse võtta. Näiteks Ungaris on vähemustesaated arvatud “avaliku teema saadete” hulka, samuti Rumeenias tuleb avalik-õiguslikul ringhäälingul vähemustele eetriaega pühendada. Ka Slovakkias peab avalik-õiguslik ringhääling seadusest tulenevalt vähemustele saateid tegema. Sloveenias on aga avalik-õiguslikult ringhäälingult nõutud, et edastataks saateid Sloveenia itaalia ja ungari vähemusele, kusjuures et need oleksid kättesaadavad 90 protsendil territooriumist, kus need vähemused elavad. Itaalias on vähemustesaadete kvoodid ja kohustused RAI-le pandud põhikirja ja teenuslepingutega.

6.5. Sõltumatud uudised ja uuriv ajakirjandus

Vaatamata mõningasele viimase aja arengule uudistetoimetuste sõltumatuse osas nii avalik-õiguslikes kui ka kommertsringhäälingus, on uudistetoodang endiselt turu, poliitikute ja omanike surve all ning uuriv ajakirjandus on marginaalne enamikus telejaamades.

Paljudes üleminekuriikide telejaamades – ühtemoodi nii avalik-õiguslikes kui ka kommertskanalites – on uudiste tabloidiseerimisega püütud vältida tundlike teemade käsitlemist. Näiteks Ungaris otsustasid kommertskanalid olla apoliitilised – s.t üldse mitte kõnelda parlamendipoliitikast –, selmet püsida poliitiliselt neutraalsed. Sarnane olukord on Rumeenias, kus aastaid on maksuvõlgnikest telejaamad eelistanud käsitleda pigem “pehmeid” uudiseid väheolulistel teemadel, nagu õnnetused ja vargused, kui tundlikke poliitilisi teemasid, mis võivad ärritada poliitikuid ja ärieliiti. Veelgi enam, uudised on omanike ja nende sõprade poole tugevasti kaldu. Näiteks Türgis, kus eraringhäälingus edastatakse ajakirjanduslikku materjali kooskõlas omaniku huvidega.

Samas on üleminekuriikidest ka positiivseid näiteid usaldusväärse uudistekajastuse ja kvaliteetuudistesaadete kohta. Slovakkia avalik-õiguslik STV vahetas 2003. aastal juhtkonda, misjärel etrresse tulid uuriva ajakirjanduse saated, näiteks “Reportéri” (“Reporteriid”), mis peatselt pälvis tunnustuse. Teiseks näiteks on Serbia telejaam B92, mis keskendub järjekindlalt infole ja uurivale ajakirjandusele.

Lääne-Euroopas täidavad avalik-õiguslikud ringhäälingud oma programmikohustusi paremini ning mõnes riigis on ka erisus kommertskanalitest selgesti tuntav. Sellegipoolest kohtab ka siinmail uurivat ajakirjandust harva.

6.6. Niši- ja alternatiivtelevisioon

Veel üheks trendiks televisioonimaastikul on nišikanalite teke, mis on muutunud kiiresti ka populaarseks. “Ainult-uudised”-tüüpi kanalid on kiires tempos käivitunud mitmes üleminekuriigis – Rumeenias (*Realitatea TV* ja N24), Slovakkias (TA 3) ja Tšehhis (ĚT 24). Kuigi nende auditoorium on võrreldes tavatelevisiooniga väike, pakuvad need mitmekesist uudistevalikut ja muud infot. Mõned neist jaamadest on pälvinud oma asukohamaal juba ka tunnustuse, näiteks *Realitatea TV* Rumeenias ja B92 Serbias.

6.7. Kohalik televisioon

Üleminekuriikides vaevleb kohalik televisioon suures rahapuuduses. Et suurem osa reklaamirahast voolab üleriigiliste telekanalite kassasse ja nende päralt on ka suurem osa üleriigilisest auditooriumist, on kohalikud telekanalid jäänud kohalike omavalitsuste mõju alla või asunud väljendama eeskätt enda omanike huvisid.

Serbias on kohalik meedia sattunud korduvalt tugeva kohalike võimude mõju alla ning tegutseb äärmiselt ebakindlas olukorras. Erastamise tähtaegu on korduvalt edasi lükatud ning see on olukorra segasust veelgi lisanud. Augustis 2005 tehtud seadusteparandustega on erastamise tähtaeg lükatud 2007. aasta lõppu.

Ringhäälingu regulaatorasutustel puudub ressurss kohalike ja regionaalsete ringhäälingute sisu üle järelevalve teostamiseks. Kohalike jaamade ajakirjanikel puudub lepinguline kaitse ning nende palk on väike. Ellujäämise nimel on kohalikud jaamad hakanud üleriigiliste kanalite filiaalideks ning toodavad sinna kohalikke uudiseid, kuid täisprogrammi pakkuda ei suuda.

6.8. Kogukonnameedia

Uudseks ringhäälinguvormiks on kogukonnameedia, mille puhul teevad seda MTÜd või vähemuste kogukonnad. Samas pole neil pea kunagi teletegemiseks vajalikke vahendeid, neile pole kunagi välja antud ringhäälingu- ega muud luba tegutsemiseks. Ka üleeuroopalisel on püütud üha kasvava pingutusega luua kogukonnameedia organisatsiooni. Sealhulgas algatati rahvusülese vähemuste kogukonnameedia võrgustiku loomine, mis käivitus 18. detsembril 2003. Sellele järgnes 2004. aasta Euroopa parlamendi valimiste käigus kogukonnameedia Euroopa manifesti avaldamine.

Manifestis kutsub vähemuste kogukonnameedia Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamenti ja liikmesriikide valitsusi üles tunnustama vähemustemeediat kui avaliku kogukonna-teenuse pakkujat ja et kõigile televisioonidele mis tahes platvormidel pandaks kohustus kogukonnateenust pakkuda. Ühtlasi kutsuti poliitikakujundajaid üles tagama, et vähemustel oleks tagatud omakeelne meedia.³⁰ Kampaniat toetab Euroopa Komisjoni diskrimineerimise vastu võitlemise programm (2001-2006). Kuigi puuduvad täpsed arvanded kogukonnameedia kohta, võib hinnanguliselt väita, et ELis on selliseid meediaväljundeid tuhandeid ning neil on miljoneid vaatajaid, lugejaid ja kuulajaid.³¹

7. MULTIMEEDIA JA UUED TEHNOLOOGIAD

Kiire tehnoloogiline progress kommunikatsioonisfääris esitab palju väljakutseid traditsioonilisele ringhäälingule. Kiire areng mobiiltelefonikasutuses ja arvutitarkvara alal loonud uued platvormid – internetis ja mobiilsides –, mis lähiajal võimaldavad pakkuda televisioonisuteenust. See toob kaasa ka vajaduse uudse regulatsiooni järele. Eetriteleviseiooni tähelepanuväärseim arengutrend on digitaliseerimine, mis on Lääne-Euroopas kiiresti edenenu kahe viimase aasta jooksul. Uus tehnoloogia asendab senise analoogsignaali digitaalsega, mis võimaldab rakendada mitmesuguseid meediaplatforme – nii interneti kui ka mobiiltelefone. Üleminekuriikides on digitaliseerimine siiski kulgenud aeglaselt. Kuigi on vastu võetud digitaaltelevisioonile ülemineku strateegiaid ning vähesel määral on tööle rakendatud ka katseseadmeid, puudub valdavalt selge üleminekupoliitika ning arutelud digitaalringhäälingu kasutuselevõtu üle käivad pigem kitsas asjatundjate ning teadustöötajate ringis.

Kokkuvõttes loodetakse, et digitaliseerimine annab sädet uut laadi konkurentsile kõikjal Euroopas. Siiski pole veel selge, kuidas tehnoloogilist üleminekut kavatakse rahastada ning kuidas see peaks mõjutama ringhäälinguregulatsiooni. Siiski tundub, et mõneski Euroopa riigis pole väga peatne analoogsüsteemi sulgemine reaalne, sest üleminek kulgeb vaevaliselt.

7.1. Turuülevaade

(Vt. Tabelid 19 ja 20)

Eetriteleviseiooni kõrval on enamlevinud platvormideks ka kaabel- ja satelliitlevi. Riigiti on nende levivormide levik äärmiselt erinev, sõltudes nii riigi kommunikatsioonipoliitikast kui ka geograafiast.

Lääne-Euroopas kasutatakse erinevaid mudeleid kaabel- ja satelliitlevi alal, areng algas valdavalt 1980. aastatel. Kõigepealt on sellised riigid, nagu Saksamaa, mis on tugevasti investeerinud nii kaabel- kui ka satelliitlevisse, tagamaks televisiooniprogrammide levi maksimaalselt suurele hulgale vaatajatele. Teine mudel on rakendust leidnud Lõuna-Euroopas, s.h Itaalias, kus kaabellevi praktiliselt puudub ning ka satelliidi kaudu telesaadete vaatamine on vähe levinud.

Enamikus postkommunistlikes riikides on kaabel- ja satelliitlevi vähe rakendatud ning suurem osa auditooriumist jälgib saateid eetri vahendusel. Vähesed kaabel- ja satelliitleviga riikide hulka kuuluvad Horvaatia, Leedu, Makedoonia, Serbia ja Tšernogooria (Montenegro), Slovakkia, Türgi ja Tšehhi. (Vt. Tabel 18.) Samas siiski on teistes selle regiooni

³⁰ Manifest on kättesaadav võrguleheküljel <http://www.multicultural.net/manifesto/index.htm> (viimati külastatud 30. augustil 2005).

³¹ Kogukonnameedia alaste algatuste kohta loe lähemalt http://www.multicultural.net/minoritymedia_project_info.htm (viimati külastatud 30. augustil 2005).

riikides kaabellevi püsivalt kasvanud, näiteks Rumeenias, Bulgaarias, Poolas, Sloveenias ja Ungaris. Satelliitlevi on vähe kasutuses nii Kesk- ja Ida-Euroopas kui ka Kagu-Euroopas, vaid Horvaatias on 25 protsendil majapidamistest satelliidisignaali vastuvõtu võimalus.

Kõikide kommunikatsioonivahendite osas on viimase viie aasta jooksul toimunud jõuline kasv. Rohkem kui pooltes üleminekuriikide majapidamistes oli 2003. aastal telefoniühendus, v.a Albaanias ja Leedus (kus väga palju kasutatakse mobiiltelefone). Samal aastal oli rohkem kui poolel elanikkonnast mobiiltelefon, v.a Bulgaaria, Albaania, Makedoonia, Rumeenia ning Serbia ja Montenegro. Sellegipoolest on mobiillevi üks kiiremini arenevaid telekommunikatsiooniviise.

Kõige lootustandvama kasvuga tundub olevat internet, mille levik on viimastel aastatel tugevasti laienenud. Keskmise internetikasutus Lääne-Euroopas oli 2003. aastal 46 protsenti, samas Kesk- ja Ida-Euroopas oli see keskmine näitaja 13 protsenti. Internetileviku kasv on eriti kiire olnud paaril viimasel aastal ning see kommunikatsiooniliik on omandanud suutvuse olla levikanaliks mis tahes sidevormidele, s.h raadio, televisioon ja häälteenused. See omakorda muudab interneti suurima potentsiaaliga kommunikatsiooniliigiks.

Internetituru tekkimisega koges see sektor 2003. aastal süvenevaid püüdlusi tehnoloogiate sulandamise alal. Kaablioperaatorid olid esimesed Euroopas, kes varustasid majapidamised kaabelmodemteenustega, liites interneti kaabeltelevisiooniga ühte paketti. Telefonifirmad järgisid eeskuju DSL teenuste turuletoomisega 2002. aastal. 2002. aasta lõpuks oli DSLi kasutavaid majapidamisi rohkem kui kaabelmodemiga majapidamisi.³²

Interneti ja televisiooni liit, mis sai küll obaduse *dot.com*'i mulli esilekerkest 2000. aastal, kerkib uuesti päevakorda, sest pakub head perspektiivi televisioonilevi vallas. Microsoft jt firmad töid turule tarkvara ja TV-boksid (*set-top box*), mis võimaldab telerit vaadata internetipõhiselt. 2005. aastast alates tegutsevad telefonifirmad selle nimel, et pakkuda telepilti mobiiltelefoni ekraanidel.

Kuigi kõik uued tehnoloogiad on algusjärgus, seab tehniline areng väljakutseid tavapärasele televisioonile, sest televisioonisisuteenus hakkab peatselt olema kättesaadav mis tahes sideseadmega. Sellega seoses tõusetuvad järgmised küsimused:

- televisiooniregulatsioon (sest uudne tehnoloogiline keskkond pole reguleeritud ning võib osutada üldse võimatuks seda reguleerida);
- televisiooni tulevikuroll ja -mõju ühiskonnas (sest sisuloojate ja -edastajate hulk pole enam piiratud);
- reklaami ja sisu üldine mõju (sest uus tehnoloogia võimaldab saadet tagasi kerida või selle osi vahele jätta);
- tööstuse stabiilsus ja teovõime (sest kommunikatsioonikanalid saavad kättesaadavaks piiramatu hulga tegijatele).

³² European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, p. 43.

Enne aga, kui sulandunud tehnoloogiad rakenduvad täielikult, jõuab eetriteleviseioon üle minna digitaalvitehnoloogiale, mis isenesest on raadiosagedusala väga põhimõtteline uuendus ning sellest loodetakse majapidamistes tavaliste telerite abil vastu võetavate programmide hulga tohutut kasvu.

7.2. Digitaalrevolutsioon

Mullu suvel väljendas Euroopa meediajuhtide tippkohtumisel Euroopa Komisjoni infoühiskonna ja meediaküsimustega tegelev volinik Viviane Reding oma kõnes optimismi digitaaltelevisiooni leviku suhtes Euroopas:

Näib, et iga põlvkond on teinud meediarevolutsiooni. Teise maailmasõja eelse põlvkonna jaoks oli see raadio. Sõjajärgse põlvkonna jaoks oli see televiseioon. Nüüd digitaalrevolutsiooni kümnendal aastal on selge, et selle mõju ühiskonnale pole vähem sügav kui sellele eelnenud raadio- ja televiseioonirevolutsioon.³³

Pärast ettevaatlikku starti 2000. aastal, mil tegutsema hakkasid mõned üksikud digiTV paketioperaatorid, on digiTV juba hõlvanud Euroopa televiseioonikoguturust 14 protsenti.

Digitaalringhääling muudab paremaks pildi ja heli kvaliteedi, samuti mobiilse vastuvõtu. Digitaallevi puhul kasutatakse sagedusspektrit efektiivsemalt, mistõttu ühel sagedusel saab edastada suuremat hulka tele- ja raadiokanaleid. Lisaks infoteenuse kvaliteediparandamisele on digitaliseerimisega võimalik hakata osutama interaktiivseid televiseiooni-teenuseid, näiteks telepoe külastamine, vahendatavale materjalile erinevate vaatenurkade valimine, reaajas kihlvedude sõlmimine jne. Digitaalse edastuse standardid on välja töötatud nii satelliit-, kaabel- kui ka eetriteleviseiooni jaoks.

Eesmärgiga kasutada sagedusspektrit senisest efektiivsemalt, näiteks vabastades osa sagedusi telefoniseid otstarbeks, tuleks 1961. aastal Stockholmis sõlmitud ringhäälingusageduste alast lepet revideerida. Plaanikohaselt juhtub see ITU planeerimiskonverentsil 2006. aastal. Uus sagedusjaotuskava käsitleb digitaliseerimist, kaasamata analooglevist tulenevaid piiranguid (piiratud sisu ühel konkreetsel sagedusel), ning peab tagama digitaalteenuste kaitse segamise ja häirete eest.

Üldjoontes on tekkiva digitaaltelevisiooni ärimudeliks tasuta televiseioon, mis seni on olnud edukam kui tasuline televiseioon. Tasuta televiseiooni edukus innustas tehniliste seadmete tootjaid tootma odavamaid TV-bokse, mis tuleb analoogtelerile digisaate vastuvõtmiseks külge panna. Odavad digimanused aga ei võimalda vaatajatel kasutada keerukamaid interaktiivseid teenuseid, mida digitaaltelevisioon võimaldab. Digitaalsignaali vastuvõtmiseks on vaja soetada kas TV-boks, mis konverteerib digisignaali analoogsignaalsiks, või veelgi kallim integreeritud digiteler.

³³ Kõne Euroopa meediajuhtide tippkohtumisel "Piirideta äri: Euroopa uus ringhäälingumaastik", peetud Londonis 7. detsembril 2004.

Kuigi digitaaltelevisioon on viimasel ajal arenenud jõudsasti, ei usu asjatundjad, et selle tulemusel tekib nii suur hulk kanaleid, mida ennustati digitaliseerimise alguspäevadel: Euroopa on selleks kultuuriliselt liiga mitmekesine, samuti jaotunud väikesteks rahvastikutugruppideks, et ennustatud avardamine võiks toimuda taskukohase hinnaga.³⁴

Euroopa Komisjon püüab digitaaltelevisiooni evitamist tagant kiirustada ning pakub ELi liikmesriikidele analoogtelevisioonisaatjate väljalülitamise tähtsaks aastat 2012.³⁵ Väljalülitamine toob kaasa ka muudatused seadusandluses. 2003 aastal viis komisjon läbi laiaulatuslikud konsultatsioonid piirideta televisiooni direktiivi muutmise asjus. Konsultatsioonide lõppjärgeldus oli, et direktiivi aluspõhimõtted – kultuurilise mitmekesisuse tagamine, teatud vaatajagruppide kaitse ning teenuste vaba liikumine – jäävad püsima ka digitaaltelevisiooni puhul.³⁶

7.3. Digitaliseerimise seisukord

(Vt. Tabel 21)

Digitaaltelevisiooni arengutase on Euroopa eri paigus äärmiselt erinev, kusjuures Lääne-Euroopa on arengu eesotsas. Mõned turuosalised, poliitikakujundajad ja meediavaatlejad on olnud digitaliseerimise edu suhtes skeptilised, ennustades, et majapidamised ei osta loodetud tempoga uusi vastuvõtuseadmeid ning valikute plahvatuslik kasu pole jätkusuutlik, sest vaatamisele kulutatav aeg ei kasva võrdses mahus tehnoloogia pakutava programmivõimaluste kasvuga.

Siiski näib, et tagasiteed digitaliseerimiselt ei ole: tehnoloogia arengut ja sageduskavade muutmise plaane peatada ju ei saa. Positiivne on, et digitaliseerimine teravdab konkurentsi Euroopa kontsentreeritud teleturgudel, kus üksikute tegijate päralt on suured auditooriumid ja reklaamikäibed. Samas seab digitaliseerimine regulaatorasutused silmitsi hulga väljakutsetega: on oht, et praeguste tegijate domineerivad positsioonid kindlustuvad veelgi, kui tänase päeva sageduste eraldamise põhimõtted jäävad kehtima ka digitaaltelevisiooni tingimustes.

Kiire Lääs

Itaalia püüavad kaks domineerivat tegijat – avalik-õiguslik RAI ja Berlusconi meediagigant *Mediaset* – endale kahmata suuremat osa digitaaltelevisiooni ringhäälingulubadest, sooviga konsolideerida oma positsiooni turul. Nende ponnistusi toetab valitsus, kes on käivitanud digiTV-bokside riikliku doteerimise programmi, ilmse sooviga digitaliseerimist tagant

³⁴ Didier Lefèvre väljaandes: IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 54.

³⁵ Euroopa Komisjon, kommunikatsioon ELi Nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee ning regionaalkomitee üleminekust analoogtelevisioonilt digitaaltelevisioonile, COM (2003) 541 *final*, 17. septembrist 2004.

³⁶ Volinik Reding'i kõne Euroopa meediajuhtide tippkohtumisel "Piirideta äri: Euroopa uus ringhäälingumaastik", peetud Londonis 7. detsembril 2004.

sundida. Rakendatud meetmed kindlustavad ära nende kahe ringhäälinguorganisatsiooni domineerimise turul veel enne 2010. aastat, mis on varaseim digitaalteleviioonile ülemineku tähtaeg.

Prantsusmaal on ringhäälingu regulaatorasutus CSA juba andnud digitaalringhäälinguloa kaheksale erinevale erateleviiooniorganisatsioonile. Ka avalik-õiguslikud ringhäälingujaamad on load saanud. Eetriteleviiooni digitaliseerimine käivitus Prantsusmaal märtsis 2005, kus lisaks praegu tegutsevatele jaamadele hakkas tööle veel seitse tasuta digitaalteleviioonikanalit. Analoogteleviioon lülitatakse välja, kui vähemalt 80 protsenti koguelanikkonnast on suuteline vastu võtma digitaalteleviioonisignaali. Seni on selgusetu, kuidas kavatses digitaalkanalid oma investeeringud tagasi teenida. Enamgi veel, praegune turuliider TF1 on esitanud digitaliseerimisele tehnilisest aspektist väljakutse, sest pelgab konkurentsi, mida digitaliseerimine tõenäoliselt kaasa toob.

Suurbritannia on digitaalarengu avangardis, seal on ka vastu võetud üks ambitsioonikamaid kavu analooglevi lõpetamiseks. 2004. aasta kolmandas kvartalis ulatus digitaalseadmete levik 56 protsendini majapidamistest. Digitaalse tasulise televiiooni turg on vaevaline, võrreldes tasuta televiiooni platvormidega. *Freeview*, firma, mis võttis üle 2002. aastal tegutsema hakanud *ITV Digital*'i digitaalringhäälinguloa, pakub tasuta televiiooni, koos võimalusega juurde tellida ka esmaklassilisi filmi- ja spordikanaleid. *Freeview* on BBC, *Crown Castle*'i ja *BSkyB*' konsortsium. Lisaks *Freeview*le on BBC käima pannud mitu digikanalit, nagu *BBC3*, *BBC4*, *CBeebies*, *CBBC*, *BBC Parliament* ja *BBC News 24*. Kõik need on põhiprogrammide lisateenused.

Saksamaal on digitaalteleviioon käivitunud aeglaselt, vaatamata toetusele ringhäälinguorganisatsioonidelt, infrastruktuurioperaatoritelt ja seadmetootjatelt, kes loodavad kinni pidada valitsuse ametlikult välja käidud üleminekutähtjast 2010. aastal. Berliini/Brandenburgi regioon lõpetas 2003. aastal esimesena maailmas analoogteleviiooni käitamise. Avalik-õiguslikud ringhäälingud on digitaliseerimisega seotud päris algusest peale, kuid erategijad – RTL ja *ProSiebenSat.1* – on asjast vähe huvitunud, sest nende hinnangul kahandab digitaaledastus nende reklaamituluseid. 2004. aasta lõpul oli Saksamaal veidi üle viie miljoni digitaalvarustusega majapidamise, mis teeb 15 protsenti kõigist telekodudest. Võrreldes 2002. aastaga on kasv kahekordne, kuid läbimurret pole seni veel toimunud.

Aeglane Ida

Postkommunistlikes riikides on digitaliseerimine mahajäänud. Paljudes riikides pole ametlikku poliitikatki digitaliseerimise kohta ning puudub ka avalik debatt.

Horvaatias, Bosnia-Herzegoviinas ja Makedoonias pole mingitki riiklikku poliitikat või tegevuskava digitaalteleviiooni rakendamise asjus. Albaanias, vaatamata digitaalteleviiooni puudutavate juhiste ja seaduste puudumisele, on telejaam *Digitalb* käivitanud digitaalse levi kohe pärast seda, kui sealne ringhäälingu regulaatorasutus asus ette valmis-tama digitaalteleviiooni arengustrateegiat, pakkudes analoogsaatjate väljalülitamise ajaks perioodi 2016-2020.

Bulgaaria ringhäälingu regulaatorasutus tegi seoses digitaalse eetringhäälinguga avalduse, milles viseeriti digikanalite tulevik, ning digitaalne pilootprojekt on käivitamisel.

Sloveenias pole peale avalik-õigusliku ringhäälingu arengustrateegia aastateks 2004-2010, mis mainib ka kohustust teha avalik-õiguslikku raadiot ja televisiooni digitaalselt, muud plaani, mis kõneleks üleminekust digitaaltelevisioonile.

Tšehhis hakati digitaalringhäälingut testima 2000. aastal ning aasta hiljem koostas valitsus ka digitaliseerimise poliitikat määratleva dokumendi. Senisest suuremat konkurentsi ihkav reklaamitööstus loodab digitaliseerimiselt Tšehhi teleturu kontsentratsiooni vähenemist. Siiski peljatakse, et praegused suurtegijad, eriti TV Nova, kasutavad oma mõjuvõimu ka suure osa digitaalspektri endale krahmamiseks. Esimesed digitaalringhäälinguload anti välja 2005. aastal.

Esimesed väiksemat sorti katsed digitaaltelevisiooni alal tehti Ungaris 1999. aastal ning täielikku üleminekut plaanitakse aastaks 2012. 2004. aastal näidati riigile kuuluvale levifirmale *Antenna Hungária* rohelist tuld eetridigitaalringhäälingu katsesaadete käivitamiseks – edastatakse kolme avalik-õigusliku televisiooni programmi.

Leedu ringhäälingu regulaatorasutus hakkas digitaalringhäälingulube välja andma 2004. aastal. Samas puudub Leedus digitaliseerimise poliitika. Lätis katsetati digitaalringhäälingut 2002. aastal, kuid asi seiskus, kui tekkisid vastuolud valitsuse ja digitaaltelevisiooni saatjate võrku arendama valitud Briti firma *Kempmayer Media Ltd.* vahel. Septembris 2004 võttis ringhäälingunõukogu vastu uue digitaliseerimise strateegia, mis samas on väga ebamääraselt sõnastatud ega paku välja ülemineku ajakava. Eestis pandi katsemultipleks tööle mais 2004, kuid juba 2005. aasta algul lõpetati katsesaated rahaliste raskuste tõttu. Digitaaltelevisiooni kontseptsiooni kohaselt peaks olema digitaaltelevisioonile lõplikult üle mindud 2015. aastaks.

Rumeenia alustas katselist digitaaltelevisiooni 2002. aastal, kuid kohalike asjatundjate sõnul ei lähe digitaliseerimine riigis käima, sest vajalikke investeeringuid ei tehta ja asjaosaliste institutsioonide – ringhäälinguorganisatsioonid, regulaatorid, kodanikeühendused ja valitsus – vahel puudub teemakohane keskustelu. Testsaadete kõrval puudub valitsusepoolne digitaliseerimise kava.

Poola hakkas digitaliseerimisele mõtlema 1990. aastate teises pooles. Strateegia pandi paika 1997. aastal. 2001. ja 2003. aastal valmistas sealne ringhäälingunõukogu ette kaks ametlikku digitaaltelevisiooni arengukava. 2005. aasta mais kiitis valitsus heaks rahvusliku digitaaltelevisioonile ülemineku strateegia, mille kohaselt peaks analoogedastus lõppema 2015. aastaks. Esimese digitaalmultipleksi lasid käiku koostöös *Polsat* ja TVN.

Slovakkias kutsus valitsus kokku ametkondadevahelise digitaalringhäälingu töörühma ning samal ajal andis välja strateegiadokumendi digitaliseerimise rakendamise kohta. Dokumendi kohaselt peaks vana süsteem olema välja lülitatud hiljemalt aastaks 2015. 2004. aastal käivitati digitaaltehnoloogia katsetamiseks neli pilootprojekti. Regulaarsaadet peaksid algama 2006. aastal. Türgi ringhäälinguregulaator andis tegevuskava digitaalringhäälingu kohta välja 2002. aasta lõpul. Kava kohaselt minnakse sealmail digitaalsele pildiedastusele üle 2018. aastal.

Napp debatt

Üleminekuriikides on keskustelu digitaliseerimise üle kidur. Kui see üldse tekib, siis osalevad selles vaid asjatundjad, meediauurijad, reklaamitööstus ja poliitikakujundajad. Mõnel maal on kodanikeühendused püüdnud teema vastu huvi tekitada, kuid senini edutult.

Debativähesus peegeldab digitaliseerimisteema tähelepandamatust üleminekuriikide suhteliselt madalalt arenenud ringhäälingukeskkondades, samuti avalikku ja kutsealast ükskõiksust avalik-õigusliku ringhäälingu kui niisuguse suhtes. Sellest on kahju, arvestades digitaliseerimise vältimatut mõju avalik-õiguslikule televisioonile. Kommunikatsiooniplatvormide ja sisupakkujate arvu mitmekordistumine suurendab tohutult teletarbija valikut, samas aga kahandab kommertsringhäälingu kasumimarginaali ning seab kahtluse alla mõistlikkuse panna neile avaliku teenuse kohustusi. Mis aga puudutab peavoolu avalik-õiguslikke ringhäälinguid, mida rahastatakse lubamaksust või riigieelarvest, siis nemad seisavad silmitsi teistsorti survega, mis tuleneb valikuvõimaluste laienemisest, analoogspektri kasutuks muutumisest ja satelliidi- ja kaabelvõrgu klientide arvu pidevast kasvust.

Seni on selgeim tulevikunägumine neis küsimusis aset leidnud Suurbritannias, kus Ofcom on koostanud mitu raportit avalik-õigusliku ringhäälingu tulevikuväljavaadetest paratamatult saabuval digitaalajastul. Kuigi see puudutab eeskätt Briti olustikku, kus kõigil erategijatel on ka avaliku teenuse kohustused ning kus avalik-õiguslikul ringhäälingul on oluliselt parem olukord kui üleminekuriikides, on Ofcom'i analüüs asjakohane ka mujal, kus kommertsringhäälingule on seatud lisakohustusi. Pärast tõdemist, et avalik-õiguslik ringhääling püsib institutsioonide, rahastamise ja regulatsiooni "hapral tasakaalul", mis "üleminekut digitaalajastusse üle ei ela",³⁷ paneb Ofcom ette, et "digitaalajastus on vaja uut rakendusmudelit, kui eeldatakse, et avalik-õiguslik ringhääling peab säilitama oma ainulaadse suutlikkuse jõuda miljonite inimesteni olukorras, kus üheaegselt tegutseb väga suur hulk erineva sisu pakkujaid". Ofcom märgib julgelt, et "avalik-õiguslik ringhääling peaks tulevikus olema pigem defineeritud eesmärkide ja karakteristikute kaudu, mitte teatud tüüpi programme ja kindlate institutsioonide toodangu kaudu". Konkreetselt võib niisugune uus mudel võtta "uut tüüpi avalikult rahastatud teenuse" kuju, mida võib kutsuda *avalik-õiguslikuks kirjastuseks*. Viimase ülesandeks oleks "püüelda avalike eesmärkide täitmise poole innovaatiliste ideedega", et "rikastada avalik-õiguslikku ringhäälingut ümberlülitumise-järgses maailmas". Ringhääling "otsib uusi võimalusi, panustamaks avaliku teenuse eesmärkidesse, olemata seotud kohustusega säilitada olemasolevaid telekanaleid", näiteks soetades materjali digitaalseks levitamiseks erinevatel platvormidel

³⁷ Osundused käesolevas lõigus pärinevad: Ofcom, Review of public service broadcasting, Phase 2 – Meeting the digital challenge, executive summary and recommendations, 28 September 2004, kättesaadav võrguaadressil <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/execsum> (viimati külastatud 12. augustil 2005.)

(konkureerides BBC digitaalsete teenustega).³⁸ See on kindlasti teema, mis põhjustab edaspidi rohkem uurimistööd ja keskustelu kõikjal Euroopas, eeskätt selle üle, millist mõju avaldab see samm avalik-õigusliku ringhäälingu edastatava sisu kvaliteedile ja köitvusele ning avalikkuse toetusele avalik-õigusliku ringhäälingu kui niisuguse suhtes, s.h lubamaksu küsimuses.

³⁸ Seda Ofcom'i ettepanekut hinnates väitis BBC, et kõnealune avalik-õigusliku kirjastuse kontseptsioon pakub enam kasu selgesõnalise regionaalse eesmärgi korral, vähendamaks kärpeid kommertsringhäälingu kohalikul või regionaalselt pakutavas programmis digitaliseerimise surve all. Vt: BBC arvamus Ofcom'i avalik-õiguslike kirjastuste ettepaneku suhtes, november 2004, kättesaadav võrguleheküljel http://www.bbc.co.uk/thefuture/text/spectrum_psp.htm (viimati külastatud 12. augustil 2005).

III. Ringhäälingut reguleerivad Euroopa ja rahvusvahelised õigusnormid

1. SISSEJUHATUS

Teleprogrammide edastamist reguleerivaid õigusakte on vastu võetud nii erinevate rahvusvaheliste kui ka Euroopa institutsioonide poolt. Rahvusvahelisel tasandil meenuvad eelkõige Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) poolt kehtestatud õiguslikud raamistikud. Euroopa tasandil on pädevad nii Euroopa Liit kui ka Euroopa Nõukogu (EN). Kõigil neil tasanditel on vastu võetud õiguslikult siduvaid konventsioone, samuti ringhäälingu reguleerimiseks vajalikke mitte-siduvaid deklaratsioone ja soovitusi³⁹. Lisandunud on hulk soovitusi ja deklaratsioone, mis on vastu võetud niisuguste rahvusvaheliste organisatsioonide ja institutsioonide poolt nagu Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), ÜRO inimõiguste komitee, ÜRO inimõiguste komisjon ning ÜRO ja OSCE poolt nimetatud sõnavabaduse ja meedia-vabaduse eriraportöörid⁴⁰.

Tulemuseks on erineva õigusliku jõuga rahvusvaheliste instrumentide paljusus. Kõik rahvusvahelised lepingud ning mõned ELis⁴¹ vastu võetud õigusaktid on rangelt õiguslikult siduvad. Teistest nimetatud instrumentidest, mis küll ei oma rahvusvaheliste lepingutega sarnast siduvat jõudu, peegeldavad mitmed siiski rahvusvahelist tava, mistõttu neid loetakse siduvaks ning teisi kasutatakse õiguslikult siduvate lepingusätete täpsemaks tõlgendamiseks, mis läbi nad saavad selle seose kaudu endalegi teatava siduva jõu. Isegi meetmed, millel ei ole siduvat õigusjõudu, võivad osutada poliitiliselt oluliseks ja mõjutada õigusloomet, mistõttu ei ole neid võimalik lihtsalt ignoreerida⁴².

Sätetest ja kohaldamisalast sõltuvalt toimub rahvusvaheliste ja Euroopa õigusaktide rakendamine ja/või järelevalve kas rahvusvaheliste ja riigiüleste organite poolt nagu näiteks WTO või Euroopa Komisjon või siseriiklike meedia- ja konkurentsivaldkonna pädevate

³⁹ Näiteks EN Ministrite Komitee soovitus REC (2004) 16 liikmesriikidele vastulause esitamise õiguse kohta uues meediakeskkonnas on olemuselt soovituslik, ent sama institutsiooni egiidi all 1989. aastal vastu võetud piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon (ECTT) on selle ratifitseerinud või sellega ühinenud riikidele õiguslikult siduv. EN Ministrite Komitee 15. detsembri 2004 soovitus REC (2004) 16 liikmesriikidele vastulause esitamise õiguse kohta uues meediakeskkonnas.

⁴⁰ Vt. näiteks OSCE riigipeade ja valitsusjuhtide poolt 1999. aastal vastuvõetud Istanbuli tippkohtumise deklaratsioon ja Euroopa julgeoleku harta punktid 26 ja 27; ÜRO inimõiguste komitee üldkommentaar nr 10 sõnavabaduse kohta, ÜRO dokumendid HRI\GEN\1\Rev.1 (1994); ÜRO inimõiguste komisjoni 19. aprilli 2004. aasta resolutsioon 2004/42 sõna- ja arvamusvabaduse kohta; ÜRO sõna- ja arvamusvabaduse eriraportööri, OSCE meediavabaduse esindaja ja Ameerika Riikide Organisatsiooni (OAS) infovabaduse eriraportööri 6. detsembri 2004. aasta ühisdeklaratsioon.

⁴¹ Siduvad on vaid osad ELi õigusaktid (vt. alajaotus 2.3).

⁴² Käesoleval juhul näiteks mitmed OAS, OSCE ja ÜRO sõnavabaduse erimandaadi alusel avaldatud soovitusel ja deklaratsioonid.

asutuste poolt – näiteks Ofcom Suurbritannas, föderaalne kartellide järelevalve amet ja riiklik meedia järelevalveamet Saksamaal.

Käesolev osa annab lühikese ülevaate ringhäälingut reguleerivatest asjakohastest õigusaktidest neis küsimustes, mille kohta on olemas rahvusvahelised lepingud. Peatükk 2 peatub üksikasjalikumalt kõige olulisematel ringhäälingut reguleerivatel rahvusvahelise õiguse normidel.

1.1. Ülevaade siduvatest lepingutest ning teistest rahvusvahelistest ja Euroopa õigusnormidest

Õiguslikult siduvad ringhäälingupoliitikat puudutavad rahvusvahelised lepingud käsitlevad üldiselt kahte küsimust. Ühelt poolt reguleerib ringhäälinguorganisatsioonide tegevust üldine konkurentsioigus, teiselt poolt valdkonnaspetsiifilised meediat puudutavad õigusaktid.

Ajalooliselt on ringhäälingut puudutavatel rahvusvahelistel õigusaktidel kolm põhilist eesmärki: tagada meediakanalite paljusus ja sõnavabadus, rahvusvahelise kaubanduse (ning seeläbi ka siseriiklike meediaturgude) reguleerimine ning vältida rahvusvaheliste suhtluskanalite (sh satelliitside, internet, kaabel- ning maapealse side kanalite) ummistumist. Need erinevad eesmärgid, millega sageli tegeldakse erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide raames, on tekitanud ka erinevad lähenemised.

1.1.1. Üldine konkurentsioigus

Nagu igasugused tööstusharud, nii reguleerivad ka ringhäälinguvaldkonda rahvusvahelise, ELi ja siseriikliku konkurentsioiguse normid, mille eesmärk on tagada ja toetada vaba konkurentsi ning sekkuda üksnes selleks, et takistada vabaturu reeglitega vastuolus olevat käitumist. Näiteks on ringhäälingusektori konsolideerumine toonud kaasa ettevõtete ühinemised, mille tulemuseks on suurte (vahel lausa hiiglaslike) meediakorporatsioonide esilekerkimine. Konkurentsioiguse normid võimaldavad sekkuda siis, kui nende ettevõtete suurus hakkab vaba konkurentsi kahjustama. Konkurentsioigus on omandanud suure tähtsuse sageli suurte spordisündmuste nagu olümpiamängud või jalgpallivõistlused ümber puhkevates pakkumissõdades: sellisel juhul takistavad need normid kartellide teket. Euroopas omab konkurentsioigus suurt tähtsust meediale võimaldatavate riiklike toetuste seisukohalt, kuivõrd toetused võivad moonutada konkurentsi. Aeg-ajalt keskusteldakse sel teemal avalik-õigusliku ringhäälingu ning sellele riigi poolt antava toetuse kontekstis (vt. alajaotus 5.2).

Kaudselt avaldab konkurentsioigus mõju ka meedias valitsevale arvamuste paljususele. Üldiselt eeldatakse, et mida rohkem saadete edastajaid moonutamata konkurentsi tingimustes turul tegutseb, seda enam kasvab arvamuste mitmekesisus. Konkurentsioigusel on roll ka meediakanalite omandiküsimuste reguleerimises, kuna teatud ühinemised kuuluvad teavitamisele ning heakskiitmisele pädevate konkurentsijärelevalve asutuste poolt, kes jälgivad ka vastavate õigusnormide nõuetekohast rakendamist (vt. alajaotus 6).

1.1.2. Valdkonnaspetsiifilised meediat reguleerivad õigusaktid

Konkurentsioiguse normid ei käsitlele ega kehtesta ettevõtjatele reegleid kultuuriliselt ja keeleliselt mitmekesiste programmide väljaarendamise kohta. Seetõttu ei piisa meedia-kanalite paljususe tagamiseks vaid konkurentsioigusest, millele lisanduvad valdkonnaspetsiifilised meediat puudutavad sätted. Ainult konkurentsioigusele toetumine jätkaks ringhäälingu täielikult turul valitsevate jõudude meelevolda. Tekiks oht väheste tugevate turguvalitsevate turuosaliste esilekerkimiseks, mistõttu kuuldavate “häälte” hulk ning valik poleks tõelise arvamuste paljususe seisukohalt enam optimaalne.

Nüüdseks on levinud arusaam, et teleteenuste osutamine pole vaid majandusliku mõjuga, vaid telesaadetele on väga oluline sotsiaalne, kultuuriline ning poliitiline roll. Seetõttu tegelevad ringhäälingu infosisu reguleerimisega mitmed rahvusvahelised institutsioonid, nagu näiteks Ühinenud Rahvaste Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsioon (UNESCO) ning Euroopa Euroopa Liit. Lisaks vajavad erinevate ringhäälingusignaale “põrkumise” vältimiseks õiguslikku regulatsiooni ka ringhäälingu tehnilised aspektid.

Infosisu reguleerimine

Euroopa Liidus tehti esimesed arvestatavad ringhäälingu sisu reguleerimise katsed 1980ndate aastate alguses, kui teadvustus kaubandussuhetes USA-ga valitseva kasvava audiovisuaal- toodete kaubanduse defitsiidi mõju. 1984. aastal avadas Euroopa Komisjon roheline raamatu ühtse turu väljakujundamise kohta ringhäälinguvaldkonnas⁴³, milles sisaldus komisjoni visioon Euroopa ringhäälingupoliitikast. Algselt keskendus komisjon kaabel- ja satelliittelevisioonile, kuid nüüdseks on ELis meetmeid rakendatud kolmes peamises valdkonnas:

1. ringhäälingu toetuskeemide loomine Euroopas;
2. Euroopa kultuuriliste huvide kaitse laiema rahvusvahelise debati kontekstis, näiteks rahvusvahelises kaubandusorganisatsioonis (WTO);
3. ühtse Euroopa siseturu väljakujundamist võimaldava õigusliku raamistiku loomine.

Esimeses ja teises valdkonnas võetavad meetmed omavad Euroopa ringhäälingule vaid vähest otsest mõju, sest keskenduvad selle kaitsele väljastpoolt (peamiselt USA-st) sissetungiva sisu eest. Kolmanda valdkonna õigusaktid keskenduvad alaealiste kaitsmisele “kahjuliku sisu” eest, “vastulause esitamise õiguse” tagamisele ja reklaami avaldamise reguleerimisele. “Piirideta televisiooni” (TWF) direktiiv⁴⁴ on Euroopa ringhäälinguturu jaoks äärmiselt oluline, sest direktiivi sätted keelavad ELi liikmesriigil piirata teisest liikmesriigist pärit direktiivi kohaldamisalasse jäävate saadete vastuvõtmist või taasedastamist.

⁴³ “Roheline raamat” on ettepanek poliitilise arutelu tekitamiseks. Euroopa Komisjon: Piirideta televisioon. Komisjoni 14. juuni 1984. aasta roheline raamat ühisturu kohta ringhäälingu- iseäranis satelliit- ja kaabelvisektoris COM (1984) 300 lõplik.

⁴⁴ EL “piirideta televisiooni” direktiiv (edaspidi “TWF direktiiv”): nõukogu 3. oktoobri 1989. aasta direktiiv 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 298, 17. oktoober 1989), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuli 1997. aasta direktiiviga 97/36/EÜ (EÜT L 202 60, 30. juuli 1997).

Vastupidiselt ELis kehtestatud siduvale õiguslikule raamistikule, on UNESCO reeglid oma olemuselt pigem nõuandvad ja/või deklaratiivsed. 1997. aasta “Sofia deklaratsioon” on hea näide. See deklaratsioon, mis muu hulgas rõhutab arvamuste paljusust meedias, juurdepääsu informatsioonile ja toimetuse sõltumatusel lugupidamist, võeti algselt vastu UNESCO poolt organiseeritud seminaril ning kiideti lõpuks heaks UNESCO peakonverentsil⁴⁵. Kuigi deklaratsioonil iseenesest puudub siduv õigusjõud, sisaldab ta siiski rea olulisi põhimõtteid ning on UNESCO peakonverentsi poolt heakskiidetuna tähtis poliitiline dokument.

Tehnilised aspektid

Ringhäälingu tehniliste aspektide rahvusvahelist reguleerimist on koordineeritud suuresti Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) egiidi all. ITU, mis loodi 1865. aastal Pariisis Rahvusvahelise Telegraafiliidu nime all, on maailma vanim rahvusvaheline organisatsioon. Praegu tegutseb ta kõiki sektoreid esindava⁴⁶ laialdast liikmeskonda eviva ÜRO ametina. Peamiselt tegeleb ITU telekommunikatsiooni tehniliste aspektidega, sh ringhäälingu õigusliku reguleerimisega, ning kuigi tema tegevus on ringhäälingutööstuse seisukohalt oluline, ei käsitle need reeglid sisulist külge. Seetõttu ITU tegevust siinkohal rohkem ei puudutata, kuigi erinevate sidelahenduste konverentsi tõttu võib tema roll taas suuremat tähtsust omandada⁴⁷.

1.2. Kaasregulatsioon ja eneseregulatsioon

Konkurentsiõiguse siduvad sätted ja valdkonnaspetsiifilised meediaõiguse normid asenduvad enese- ja kaasregulatsiooni instrumentidega. Eneseregulatsiooni raames võtavad ringhäälinguorganisatsioonid valdkondades, nagu näiteks ajakirjanduseetika, meetmeid tarvitusele lähtuvalt oma kogemustest. Kaasregulatsioon on segu eneseregulatsioonist ja reguleerimisest sõltumatu regulaatorasutuse poolt.

Eneseregulatsiooni peetakse siduvatest kohustustest tõhusamaks, sest õiguslik raamistik ei pruugi olla piisvalt paindlik ja kohanduv. Näiteks võib regionaalsete või kohalike olude arvestamine osutada eneseregulatsiooni abil lihtsamaks. Siiski kaasnevad ka eneseregulatsiooniga omad ohud. Näiteks võivad tugevad turuosalised kehtestada niisuguseid enda huvidest lähtuvaid reegleid, mis kahjustavad konkurentide ja kasutajate huve. Siseturu toimimist võib ohustada turu segmenteerumist tekitav koodeksite liiga suur hulk, mis kõik on loodud eneseregulatsiooni raames.

⁴⁵ UNESCO Sofia deklaratsioon, 1997. aastal peakonverentsi kahekümne üheksandal istungjärgul vastu võetud resolutsioon nr 35 (edaspidi “UNESCO Sofia deklaratsioon”).

⁴⁶ ITU liikmeteks on riigid ning rahvusvahelise organisatsiooni kohta ebaharilikult ka ettevõtted ning muud organisatsioonid, millel on vastavalt sektoriliikme või assotsieerunud liikme staatus. Sel viisil saab ettevõtte otseselt osaleda tehniliste standardite väljatöötamisel, mida ei võimaldata teistes standardiorganisatsioonides, nagu näiteks ISO (Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon), kus ettevõtted saavad osaleda vaid kaudselt, riikide delegatsioonide vahendusel.

⁴⁷ “Traditsioonilisi” saateid saab edastada näiteks ka mobiiltelefoni ja interneti kaudu. See teeb reguleerimise keerukamaks.

EL liikmesriikide jaoks on Euroopa Komisjon oma üldise lähenemise kaas- ja eneseregulatsiooni instrumentide kohta väljendanud oma 2001. aasta valges raamatus Euroopa valitsemise kohta⁴⁸ ja 2002. aasta valges raamatus parema õigusliku regulatsiooni kohta⁴⁹. Selgesõnaliselt tunnustab ja julgustab komisjon eneseregulatsiooni audiovisuaalsektoris. Oma 1999. aasta teatises Euroopa audiovisuaalpoliitika reguleerimise tuleviku kohta toonitab komisjon oma arvamust õiguslikult siduvate ja isereguleerimise tulemusel sündinud instrumentide vastastikuse mõju kohta järgmiselt:

Kaasregulatsioon võimaldab ühenduse poolt määratletud eesmärgi saavutamist selle valdkonna sidusrühmade osalusel kehtestatud meetmetega. Seadusandja otsustab, millises ulatuses võib sidusrühmadele nende tunnustatud kogemusi arvestades jätta rakendusmeetmete kujundamise ja kohaldamise üle otsustamise. Kui see mehhanism ei võimalda oodatud tulemusi saavutada, säilitab seadusandja endale õiguse ise siduvaid õigusakte kehtestada⁵⁰.

Ringhäälinguvaldkonnas on eneseregulatsioon juba laialdaselt kasutusel. Selle peamine kasutusala on reklaami ja alaealiste kaitset puudutavates küsimustes. Nõukogu soovitusel alaealiste ja inimväärlikuse kaitse kohta julgustatakse asjaomaseid ringhäälinguettevõtteid ja teisi osapooli ringhäälingu ja interneti⁵¹ eetikakoodeksi koostamisel koostööd tegema. Aprillis 2004 tegi komisjon enese- ja kaasregulatsiooni mudelitele keskendudes ettepaneku soovitusel kaasajastamiseks⁵². Kuigi reklaami avaldamist ei ole “piirideta televisiooni” direktiivis ega siseriiklikes õigusaktides üksikasjaliselt käsitletud, on ringhäälinguorganisatsioonid kehtestanud täiendavaid eetikakoodekseid, näiteks alkohoolsete jookide reklaamimise kohta. Eneseregulatsioon on kasutusel ka tehniliste standardite küsimuses. Näiteks on Euroopas jõutud kokkuleppele maapealse digitaaltelevisiooni standardi (*Digital Video Broadcasting Terrestrial, DVB-T*) osas.

⁴⁸ Euroopa Komisjoni 25. juuli 2001. aasta valge raamat Euroopa valitsemise kohta, KOM (2001)428 lõplik.

⁴⁹ Euroopa Komisjoni 5. juuni 2002. aasta teatis “õiguskeskkonna lihtsustamise ja parandamise” tegevusprogrammi kohta KOM(2002)278 lõplik.

⁵⁰ Euroopa Komisjoni 15. detsembri 2003. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele Euroopa audiovisuaalpoliitika reguleerimise tuleviku kohta KOM(2003)784 lõplik, lk 23 (edaspidi “komisjoni teatis Euroopa audiovisuaalpoliitika reguleerimise tuleviku kohta”); vt. samuti Euroopa Komisjoni 14. detsembri 1999. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele ühenduse digitaalajastu audiovisuaalpoliitika juhistele ja põhimõtetele kohta KOM(1999)657 lõplik.

⁵¹ Nõukogu 24. septembri 1998. aasta soovitus 98/560/EÜ Euroopa audiovisuaalsete ja infoteenuste tööstusharu konkurentsivõime tõstmise kohta siseriiklike raamistike edendamise kaudu, mille eesmärk on saavutada võrreldav ja tõhus alaealiste ja inimväärlikuse kaitse (EÜT L 270, 7.10.1998).

⁵² Euroopa Komisjoni 30. aprilli 2004. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus alaealiste ja inimväärlikuse kaitse ning vastulause esitamise õiguse kohta seoses Euroopa audiovisuaal- ja teabeteenuste tööstusharu konkurentsivõimega KOM (2004)341 lõplik.

Eneseregulatsioonil on oluline roll toimetuse sõltumatuse ja standardite tagamises (vt. ka alajaotus 4.1). Näiteks võetakse Rahvusvahelises Ajakirjanike Föderatsioonis (IFJ) regulaarselt vastu erinevaid teemasid, nagu näiteks autoriõigust, meediasektori tööhõivepoliitikat ning muid sõnavabaduse küsimusi⁵³, puudutavaid resolutsioone, mis moodustavad eneseregulatsiooni mehhanismi aluse. Reklaami avaldamise küsimuses on eneseregulatsiooni põhimõtte leidnud vastuvõttu ka ülemaailmse haardega Rahvusvahelise Reklaamiagentuuride Assotsiatsiooni (IAA) poolt. Oma 2000. aasta “Deklaratsiooni eneseregulatsiooni ja eraelu kaitse kohta” alusel abistab IAA oma rahvuslikke liikmesorganisatsioone eneseregulatsioonil rajanevate meetmete rakendamisel⁵⁴.

2. ÕIGUSE ALLIKAD

Käesolevas alajaotuses sisaldub üksikasjalikum ülevaade rahvusvahelistest õigusnormidest ringhäälingu valdkonnas rahvusvaheliste organisatsioonide kaupa: WTO raames kokku lepitud konkurentsireeglitest, erinevatest lepingutest, kokkulepetest ja soovitudest, mis on avaldatud või vastu võetud ÜRO, tema raames moodustatud institutsioonides ja ametites, Euroopa Liidus ja Euroopa Nõukogus⁵⁵.

2.1. Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO)

WTO tegeleb peamiselt rahvusvahelise kaubandusega. Arvestades, et ringhääling on rahvusvaheliste aspektidega äritegevus, on ta samuti potentsiaalselt WTO poolt reguleeritav valdkond. WTO reeglite hulgast mõjutab ringhäälingut enam teenuskaubanduse üldleping (GATS)⁵⁶, mis käsitleb rahvusvahelist teenuste kaubandust. Teenuste vaba liikumise võimaldamiseks näeb GATS ette kolm peamist põhimõtet:

⁵³ Vt. näiteks IFJ ülemaailmse kongressi poolt 21. juunil 2004. aastal vastu võetud resolutsioonid, mis on kättesaadavad IFJ võrguleheküljel <http://www.ifj.org> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

⁵⁴ Rahvusvaheline Reklaamiagentuuride Assotsiatsiooni (IAA) 2000. aasta deklaratsioon isereguleerimise ja eraelu kaitse kohta on saadaval IAA võrguleheküljel <http://www.iaaglobal.org> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

⁵⁵ Euroopa Liitu (EL) ei tohi segamini ajada Euroopa Nõukoguga. Euroopa Nõukogu (EN) on 1950ndatel loodud Euroopa riikide poolt loodud Strasbourg'is asuva peakorteriga rahvusvaheline organisatsioon, mille peamine saavutus on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (ECHR) abil siduva inimõigusi reguleeriva raamistiku loomine. ENi liikmesriigid on omavahel sõlminud mitusada lepingut, s.h ka ringhäälingu valdkonnas. Võrreldes ELiga, on ENi liikmesriigid omavahel siiski suhteliselt lõdvalt seotud. EL kujutab endast hoopis väiksemat riikide gruppi, millel on ühtne turg ning ühtne õiguslik raamistik, mis hõlmab paljusid valdkondi sisserändest kuni hariduse, ringhäälingu, põllumajanduse ja kalanduseni. 6-lt 25-le kasvanud liikmeriikide arvuga ELi peakorter asub Brüsselis. Mõnevõrra segadust tekitavalt on ELi peamiseks institutsiooniks Euroopa Liidu ministrite nõukogu. ENi raames sõlmitud lepingud jätavad riikidele poliitikate rakendamisel märksa suurema diskretsiooni kui üksikasjalisemad ja jäigemad “Brüsselist” tulevad reeglid ja ettekirjutused.

⁵⁶ Teenuskaubanduse üldleping (GATS), Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu lisa 1B.

- enamsoodustusrežiim (MFN) – iga liige võimaldab viivitamata ja tingimusteta teise liikme teenusele ja teenusetarnijale režiimi, mis ei oleks vähem soodus kui mis tahes teise maa vastavale teenusele või teenusetarnijale võimaldatud režiim⁵⁷.
- võrdne kohtlemine – välismaalasi, s.h nende äriühinguid ja tooteid, ei diskrimineerita.
- turulepääs – turulepääsu ei piirata.

Vaatamata pidevalt korrutatavale soovile, et audiovisuaalne meedia peaks GATS reeglite kohaldamisalast täielikult välja jääma, et ole sellist reeglit kehtestatud. WTO liikmed võivad siiski teha enamsoodustusrežiimi põhimõttest erandi, mis peab olema eriregistrisse teavitatud. Euroopa Liit ja ELi liikmesriigid on teavitatud mõnedest eranditest enamsoodustusrežiimis audiovisuaalteenuste valdkonnas. Üks neist on ELi “piirideta televisiooni” direktiivis sätestatud kvoodid (vt. alajaotus 4.3).

Seetõttu on EL ja liikmesriigid säilitanud ringhäälingu valdkonnas ulatusliku rahvusliku suveräänsuse ning ühenduse sätteid. Olukord võib pärast toimuvat “Doha vooru” nime all tuntud läbirääkimiste vooru siiski muutuda, sest iseäranis USA poolt on tulnud toetavaid häali kõigi teenuste osas täieliku turulepääsu ja võrdse kohtlemise kehtestamise toetusks. See, kas EL ja liikmesriigid suudavad hoida ringhäälingut väljaspool GATSi kohaldamisala, selgub edaspidi.⁵⁸ Järeloomjud ringhäälingule oleksid arvestatavad. Äriringkondade lobitöö käigus esitatud nõudmiste seisukohalt soodne otsus kiirendaks avalik-õigusliku televisiooni murenemist, sest tugevneks turusurve vähem kasumlike programmide ja omamaise toodangu kvootide suhtes.

2.2. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Õigus sõnavabadusele

Inimõiguste ülddeklaratsiooni (UNDHR) artikkel 19 näeb ette, et

Igal inimesel on õigus veendumuste vabadusele ja nende veendumuste vabalt avaldamisele; see õigus kätkeb vabadust takistamatult oma veendumustest kinni pidada ja vabadust informatsiooni ja ideid otsida, saada ja levitada igasuguste abinõudega ja riigipiirist sõltumata.⁵⁹

Kuigi see säte ei ole liikmesriikides otsekohaldatav, on siiski tegu olulise üldpoliitilise üleskutsega. Seda loetakse osaks kõikidele riikidele kohalduvast “rahvusvahelisest tavast”.

Sama põhimõtet arendab edasi õiguslikult siduv kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvus-

⁵⁷ GATS-i II jao artikkel II.

⁵⁸ Üksikasjalisemat teavet viimaste arengute kohta leiab WTO koduleheküljel http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm (viimati külastatud 4. augustil 2005).

⁵⁹ Inimõiguste ülddeklaratsioon (UNDHR), vastu võetud ja välja kuulutatud peaaussamblee 10. detsembril 1948. aasta resolutsiooniga 217 A (III).

vaheline pakt (ICCPR)⁶⁰. See rohkem kui 150 maailma riigi⁶¹ poolt ratifitseeritud leping sätestab (samuti artiklis 19) sõnavabaduse üsnagi sarnaselt UNDRHR artikliga 19. Lepingus lisandub säte, mis võimaldab sõnavabaduse piiramist vaid õigustatud eesmärgil ja seaduses ettenähtud juhtudel, kui piirang on selle eesmärgi saavutamiseks tõepoolest vajalik. Arvestades, et ringhääling on sõnavabaduse üks kesksemaid väljendusviise, peab selle sätte alusel olema õigustatav iga ringhäälingut käsitlev seadus või reegel, mis mõjutab ringhäälinguorganisatsioonide sõnavabaduse teostamise võimalusi või avalikkuse võimalusi teostada oma samavõrra olulist õigust saada ringhäälingu kaudu informatsiooni. See ei tähenda piiramatut edastamise õigust, vaid seda, et ebaproportsionaalset sekkumist võimaldavad reeglid või ebamäärased nõudmised, nagu näiteks nõudmine, et ringhääling austaks “rahvuslikku au ja riigi väärikust”, ei ole õigustatud. (Ilmselt) tähendab see ka, et ringhäälingu reguleerimine peab toimuma riigist sõltumatu avalikke huviseid esindava asutuse poolt.

Erinevad ÜRO institutsioonid ja ametid on avaldanud ringhäälingu sõnavabadust puudutavaid deklaratsioone ja soovitusi. Kuigi tegemist pole siduvate tekstidega, täiendavad need soovitusel ja deklaratsioonid siduva, mitte ignoreeritava enamuse Euroopa riikide poolt ratifitseeritud ICCPR artiklit 19. Selles kontekstis tasub välja tuua kaks olulist institutsiooni: ÜRO sõnavabaduse eriraportöör ja ÜRO inimõiguste komitee. Esimene neist on loodud ÜRO inimõiguste komisjoni kui ÜRO hierarhias olulisima inimõigustega tegeleva institutsiooni poolt selleks, et koostada ettekandeid sõnavabaduse rikkumiste ning nende ulatuse ja sisu kohta. Inimõiguste komitee on ICCPR alusel loodud ekspertidest koosnev kogu, mille ülesanne on jälgida lepingu täitmist riikides ning võtta vastu üksikisikute kaebusi⁶².

2003. aastal avaldas ÜRO sõnavabaduse eriraportöör koos oma OSCE ja OASi kolleegidega ühisdeklaratsiooni, mis näeb ringhäälingu reguleerimise osas ette järgnevad põhimõtted:

- Kõik avalik-õiguslikud asutused, kes omavad seadusest tulenevaid volitusi meedia valdkonda reguleerida, peavad olema kaitstud iseäranis poliitilise või majandusliku iseloomuga sekkumise eest, k.a liikmete “määramise” protsess, mis peab olema läbipaistev, võimaldama avalikkuse osalust ning välistama mis tahes partei kontrolli.
- Reguleerimine peab arvestama kirjutava-, ringhäälingu- ja internetimeedia põhimõttelisi erinevusi. Ringhäälinguorganisatsioonidelt ei tohi lisaks litsentsile nõuda veel eraldi registreerumist. Ringhäälingusageduste jagamine peab põhinema demokraatlikel kriteeriumidel ning võimaldama võrdväärset juurdepääsu. Mis tahes interneti reguleerimine peab arvestama selle sidevahendi eripärasid⁶³.

See deklaratsioon kordab mitmeid EN raames vastu võetud deklaratsioone ning ka UNESCO Sofia deklaratsiooni.

⁶⁰ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (ICCPR), jõustus 23. märtsil 1976, 999 U.N.T.S. 171.

⁶¹ 27. aprillil 2005. aasta seisuga oli ICCPR ratifitseerinud 154 riiki.

⁶² Viimatimainitud pädevus eeldab, et liikmesriigid peavad alla kirjutama ICCPR vabatahtliku protokollid.

⁶³ ÜRO sõna- ja arvamusevabaduse eriraportööri, OSCE meediavabaduse esindaja ja Ameerika Riikide Organisatsiooni (OAS) infovabaduse eriraportööri 18. detsembri 2003. aasta ühisdeklaratsioon.

ÜRO inimõiguste komitee on oma ülevaadetes riikidepoolse ICCPR artikli 19 rakendamise kohta andnud meedia reguleerimise asjus mitmeid sarnaseid soovitusi⁶⁴. Tegemist on autoriteetsete soovitustega, mis käsitlevad siduvate sõnavabadust puudutavate rahvusvaheliste õigusnormide ulatust ja sisu. Kuigi tegemist on üksikutele riikidele suunatud soovitustega, saab neist tuletada üldised reeglid.

UNESCO

UNESCO kui ÜRO kultuuri, sotsiaalpoliitika ja hariduse küsimuste asutuse rolli on võimatu alahinnata. GATSi rakendamisest rahvusliku kultuuri suveräänsusele tekkivaid potentsiaalseid ohte silmas pidades on UNESCO võtnud tarvitusele ringhäälingu kultuurilisi aspekte puudutavaid abinõusid. 2001. aastal võttis UNESCO vastu kultuurilise mitmekesisuse ülddeklaratsiooni⁶⁵. Et deklaratsioonil puudub siduv õigusjõud, peavad mõned liikmsriigid sellist dokumenti globaliseerumisajastu seisukohalt ebaadekvaatseks. Seetõttu on hetkel kaalumisel uus instrument – siduv konventsioon programmide sisu kultuurilise mitmekesisuse ja kunstilise väljendusrikkuse kaitsmiseks. 2004. aasta juulis avaldas UNESCO konventsiooni eelnõu, mis sätestab järgmist: “Osalisriigid [...] kinnitavad oma suveräänset õigust võtta oma territooriumil tarvilikke meetmeid kultuurilise väljenduse mitmekesisuse kaitses ja edendamiseks ning möönavad oma kohustust seda kaitsta ja edendada nii enda territooriumil kui ka ülemaailmsel tasandil”⁶⁶. Reageeringuid sisaldav konsolideeritud eelnõu oli kavas esitada 2005. aasta oktoobris toimuvale UNESCO järgmisele peakonverentsile.

Lisaks sellele on UNESCO egidi all vastu võetud mitmeid teisi meedia seisukohalt olulisi mittesiduvaid deklaratsioone. Euroopas on neist olulisim Sofia deklaratsioon, mis loetleb mitmeid olulisi põhimõtteid, sh järgmisi:

Kõik riigid peavad sätestama, või olemasolu korral tugevdama, sõna- ja ajakirjandusvabaduse põhiseaduslikke ja õiguslikke tagatise ning vaatama üle, täiendama või tunnistama kehtetuks nende põhiõiguste teostamist piiravad seadused, teised õigusaktid ja meetmed. Erilist tähelepanu tuleb pöörata nendest tagatistest kinnipidamisele. Suundumused neid vabadusi kitsendavate piiride või tabude väljaspool seadusi kehtestamiseks on vastuvõetamatud [...].

⁶⁴ Näiteks avaldas ÜRO inimõiguste komitee seoses ICCPR rakendamisega Moldovas 2002. aastal muret selle üle, et opositsiooniparteid ei saanud eetriaega (UN Doc. CCPR/CO/75/MDA, 26. juulil 2002). Kõrgõzstani osas avaldas sama institutsioon muret valitsuse poolse litsentseerimise sekkumise kohta ning meelevaldse litsentseerimispoliitika teemal üldiselt (Kyrgyzstan – CCPR/CO/69/KGZ, 24. juuli 2000). Armeenia osas on avaldatud muret arvamusevabaduse õigusega vastuolus oleva valitsuse kontrolli teemal elektroonilise meedia üle (CCPR/C/79/Add.100, 19. november 1998).

⁶⁵ UNESCO kultuurilise mitmekesisuse ülddeklaratsioon, vastu võetud UNESCO peakonverentsi 31. istungjärgul 2. novembril 2001 Pariisis.

⁶⁶ UNESCO kultuurilise mitmekesisuse ja kunstilise eneseväljenduse kaitsmise konventsiooni eelnõu artikkel 5 lõige 1. Konventsiooni eelnõu ja täiendav teave on kättesaadav http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=11281&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Avalik-õiguslike asutuste poolsele informatsioonile tuleb tagada vaba juurdepääs. Ajakirjanikke ei tohi sundida oma allikaid avaldama. Tuleb kehtestada sobivad tagatised [...].

Riigi omanduses olevad ringhäälingud ja uudisteagentuurid tuleb esmajärjekorras reformida ning anda neile ajakirjaniku ning sõltumatu toimetuse staatus sarnaselt avalik-õiguslike institutsioonidega [...].

Loodavad regulaatorasutused peavad olema valitsusest täiesti sõltumatud⁶⁷.

Kuigi nimetatud deklaratsioonil puudub siduv õigusjõud, sisaldab see siiski olulisi põhimõtteid ning on heaks kiidetud UNESCO peakonverentsi poolt, mis annab sellele arvestatava poliitilise kaalu.

2.3. Euroopa Liit (EL)

Nagu ka varem mainitud, on Euroopa Liidus ringhäälingu sisulised, majanduslikud ja tehnilised aspektid küllaltki ulatuslikult reguleeritud. Kuna tegu on otseselt siduvate õigusaktidega, on liikmesriigid kohustatud neid rakendama.

ELi õigussüsteemis on vaid teatavad reeglid otseselt siduvad. Lisaks neile asutamislepingutega kehtestatud reeglitele, mis moodustavad õiguslikult siduva “esmise õiguse”, on liikmesriigid omavahel kokku leppinud, et Brüsselis asuvad seadusandlikud institutsioonid⁶⁸ on volitatud vastu võtma järgmisi õiguslikult siduvaid “teiseseid õigusakte”⁶⁹:

- määrused – siduvad otsekohalduvad instrumendid, mida ELi liikmesriikidel ei ole vaja eraldi siseriiklike õigusaktide abil “üle võtta” või “jõustada”;⁷⁰
- direktiivid – õigusaktid, mis on siduvad saavutatava tulemuse osas, kuid jätavad liikmesriikidele vabaduse valida nende siseriikliku õiguskorra seisukohalt sobilik vorm ja meetod;
- otsused – õigusaktid, mis on tervikuna siduvad neile liikmesriikidele või muudele üksustele, kellele nad on adresseeritud.

Nimetatud kolmest tüübist on enamlevinud kaks esimest. Kumbki ei ole teineteise suhtes ülimuslik, tegemist on kahe erineva reguleerimise vormiga. Direktiivi kasutatakse juhtudel, kui on vaja määratleda poliitika, kuid täpne formuleering ei ole oluline, samas kui määrused kehtestatakse juhtudel, kui üksikasjad on olulised nii meetme vormi kui ka soovitava poliitilise tulemuse seisukohalt. Samuti õiguslikult siduvaid otsuseid kohtab sagedamini konkurentsiõiguse ja riigiabi valdkonnas; need võivad olla adresseeritud ühele liikmesriigile

⁶⁷ UNESCO Sofia deklaratsioon, punkt 11.

⁶⁸ ELi seadusandlikud institutsioonid on avalikest teenistujatest koosnev elnõusid ettevalmistav Euroopa Komisjon, otsevalimiste teel valitud otsustusõigusega Euroopa Parlament ning kõigi liikmesriikide esindajatest koosnev ministrite tasandil kogunev ministrite nõukogu.

⁶⁹ Euroopa Ühenduse asutamislepingu (EÜ asutamislepingu) artikkel 249.

⁷⁰ Liikmesriikidel võib osutada vajalikuks muuta oma määrusega vastuolus olevaid siseriiklike õigusnorme.

konkurentsireeglite rikkumisest teavitamiseks. Otsused on otsekohalduvad.

Lisaks eelmainitutele võib vastu võtta ka “soovitusi” ja “arvamusi”.⁷¹ ELi avaliku teenistuse-na funktsioneerival Euroopa Komisjonil on volitus anda ELi õiguse küsimustes soovitusi või avaldada arvamusi juhtudel, kui see volitus on talle otseselt antud, ning ka siis, kui komisjon ise peab arvamuse või soovitusi avaldamist vajalikuks⁷².

Nimetada tuleb ka Euroopa Kohtu volitusi teha ELi õiguse küsimustes siduvaid otsuseid. Kohtuasju võivad algatada liikmesriigid, ELi institutsioonid nagu näiteks Euroopa Komisjon või siseriiklik kohus – viimatimainitud võimalust on tuntud kui “eelotsuse küsimine” ning see puudutab ELi õigusakti tõlgendamist.

2.3.1. Esmased õigusaktid

Euroopa Ühenduse asutamislepingu⁷³ sätted moodustavad “esmise õiguse”. ELil on arvestatavalt võimalusi suunata liikmesriikide ringhäälingu majanduslikke aspekte käsitlevaid õigusnorme ja poliitikat. EL saab võtta tarvitusele meetmeid teenuste osutamise vabadust⁷⁴ ja “asutamisevabadust”⁷⁵ puudutavates küsimustes. EÜ asutamislepingus sisalduvad konkurentsitätend annavad komisjonile volitused reguleerida ettevõtete koondumist⁷⁶ (vt. alajaotus 6) ja riigibi⁷⁷ (vt. alajaotus 5.2) muuhulgas ka ringhäälingusektoris. Kui ELi liikmesriigis tekib küsimus, kas ringhäälinguorganisatsioon kasutab kitsendavaid meetmeid või kuritarvitab turguvalitsevat seisundit, kohalduvad EÜ asjakohased asutamislepingu sätted⁷⁸. Samuti sisaldub EÜ asutamislepingus õiguslik alus analüüsima, kas avalik-

⁷¹ EÜ asutamislepingu artikkel 249.

⁷² EÜ asutamislepingu artikkel 211.

⁷³ EÜ asutamisleping on vanim leping, mille EL rajaneb, ning käsitleb EL “tuumikküsimusi” ehk teisisõnu küsimusi, mille reguleerimine on vajalik ühtse Euroopa turu väljakujundamiseks. Aastate jooksul on vastu võetud teisi lepinguid, mis on “liidu” pädevust laiendanud. Neist olulisim on Euroopa Liidu leping, millest lähtuvalt sai liit pädevuse politseikoostöö-, kriminaalõiguse-, immigratsiooni-, välispoliitika- ja kaitseküsimustes. Samuti rajas see leping kolmest “sambast” – majanduskoostöö “vana” Euroopa Ühenduse raames, koostöö justiits- ja siseküsimustes, välispoliitika ja kaitsekoostöö – koosneva “Euroopa Liidu”. Ringhäälingut puudutavad õigusaktid on kõik vastu võetud “vana” esimese samba – Euroopa Ühenduse – raames. Kuigi korrektne oleks nimetada neid ühenduse õigusaktideks, kasutatakse kõnepruugis sageli ka väljendit “EL õigusaktid”.

⁷⁴ EÜ asutamislepingu artikkel 49. Vastavalt Euroopa Kohtu kohtupraktikale on ringhäälinguorganisatsioonid teenuste osutajad EÜ asutamislepingu artikli 49 tähenduses. Vt. otsuseid kohtuasjades C-155/73: Sacchi, C-52/79: Debauxe, C-352/85: Bond van Adverteerders, C-260/89: ERT ja C-148/91: Veronica.

⁷⁵ EÜ asutamislepingu artikkel 43. Asutamisleping määratleb asutamisevabadust kui “õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid, eriti äriühinguid”. Vt. Euroopa Kohtu otsuseid kohtuasjas C-155/73: Sacchi ja kohtuasjas C-52/79: Debauxe.

⁷⁶ EÜ asutamislepingu artikkel 81.

⁷⁷ EÜ asutamislepingu artikkel 87.

⁷⁸ EÜ asutamislepingu artiklid 81 ja 82.

õigusliku ringhäälingu rahastamine lubamaksude abil moonutab konkurentsi eraringhäälingute kahjuks, kelle sissetulek tuleb reklaamist ja tellitavatest teenustest⁷⁹.

Ringhäälingu kultuurilise mõõtme osas on ELi regulatiivne pädevus piiratud. EÜ asutamisleping sätestab, “Ühendus aitab kaasa liikmesriikide kultuuri õitsengule [...]. [ühendus] võtab arvesse erinevaid kultuuriaspekte eriti selleks, et respektierida ja edendada oma kultuuride mitmekesisust”⁸⁰. Sama artikkel välistab otsesõnu kultuuripoliitika harmoneerimise ELi tasandil⁸¹. Praktikas puudub ELil pädevus sekkuda ringhäälingu reguleerimise liikmesriikides sedavõrd kui võrd sekkumine mõjutaks programmide sisu. Siiski on EL “ühtse turu” väljakujundamise⁸² nimel kasutanud oma volitusi ka infosisu osas ettekirjutuste tegemiseks mõnedes küsimustes, nagu näiteks alaealiste kaitse.

2.3.2. Teised õigusaktid

Teisestest õigusaktidest – ülalmainitud direktiivid, määrused ja otsused – on peamised instrumendid järgnevad:

- “Piirideta televisiooni” direktiiv (*TWF* direktiiv);
- Kaabel- ja satelliitlevi direktiiv⁸³;
- Elektroonilise side ja teenuste õiguslik raamistik (2002);
- EÜ ühinemismäärus⁸⁴.

Üldine konkurentsioigus

Ettevõtete ühinemiste määrus on Euroopa monopolide vastase õiguse üks peamisi instrumente. Tänapäeva konsolideeruva turu kontekstis omavad selle sätted teatavat tähtsust ka ringhäälingu jaoks (vt alajaotus 6.3).

⁷⁹ EÜ asutamislepingu artikkel 87.

⁸⁰ EÜ asutamislepingu artikkel 151.

⁸¹ EÜ asutamislepingu artikli 151 lõige 5.

⁸² Õigustusena on välja toodud asjaolu, et kui igal riigil oleks oma infosisu regulatsioon, oleks ringhäälingutel väga raske piiriüleselt tegutseda – nad peaksid teadma ja arvestama eraldi iga ELi liikmesriigi õigusakte. Seetõttu on EL püüdnud sarnaste infosisu käsitlevate baasreeglite kehtestamise abil luua kõigile võrdsed võimalused.

⁸³ Nõukogu 27. septembri 1993. aasta direktiiv teatavate satelliitlevile ja kaabli kaudu taasedastamisele kohaldatavate autoriõigusi ja sellega kaasnevaid õigusi käsitlevate eeskirjade kooskõlastamise kohta (EÜT L 248/15, 6. oktoober 1993, (edaspidi “kaabel- ja satelliitlevi direktiiv”).

⁸⁴ Nõukogu 20. jaanuari 2004 määrus (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate ettevõtjate koondumise üle (ELT L24/1, 29. jaanuar 2004) (edaspidi “EÜ ühinemismäärus”).

Valdkonnaspetsiifilised õigusnormid

Tehnilised aspektid

Konkurentsioigus on oluline ka programmide edastamiseks kasutatava infrastruktuuri - satelliitide, kaabel- või maapealse levi võrkude või muude elektroonilise side vahendite – seisukohalt. Lisaks sellele võeti 2002. aastal vastu uus ELi elektroonilist side reguleeriv meede – elektroonilise side ja teenuste õiguslik raamistik, mida liikmesriigid peavad alates 2003. aasta juulist rakendama⁸⁵. Raamistik koosneb järgnevast neljast direktiivist ja spektripoliitikat käsitlevast otsusest:

- raamdirektiiv;⁸⁶
- juurdepääsu käsitlev direktiiv;⁸⁷
- universaalteenuse direktiiv;⁸⁸
- loadirektiiv;⁸⁹
- raadiospektrit käsitlev otsus (vt alajaotus 3.1).⁹⁰

Kuigi infosisu jääb väljapoole raamistiku kohaldamisala, on ta ringhäälingu seisukohalt siiski oluline⁵³, sest ta on kohaldatav kõigile edastamiseks vajalikele infrastruktuuridele⁹¹ ning kehtestab seega singaalide edastamise ja vastuvõtmise tingimused. Raamistik sisaldab ka sätteid “edastamiskohustuse”⁹², reegleid tingimusjuurdepääsu ning digitaaltelevisiooni “seotud vahendite” (vt. alajaotus 3.2.3.) kohta.

⁸⁵ Lisateabe saamiseks vt. http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm (viimati külastatud 30. juunil 2005).

⁸⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (EÜT L 108/33, 24. aprill 2002) (edaspidi “raamdirektiiv”).

⁸⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/19/EÜ elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (EÜT L198/7, 24. aprill 2002) (edaspidi “juurdepääsu käsitlev direktiiv”).

⁸⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (EÜT L108/51, 24. aprill 2002) (edaspidi “universaalteenuse direktiiv”).

⁸⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (EÜT L108/21, 24. aprill 2002) (edaspidi “loadirektiiv”).

⁹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta otsus nr 676/2002/EÜ Euroopa Ühenduse raadiospektripoliitikat reguleeriva raamistiku kohta (EÜT L108/1, 24. aprill 2002) (edaspidi “raadiospektrit käsitlev otsus”).

⁹¹ Vt. raamdirektiivi 5. põhjendus “Seepärast ei hõlma kõnealune raamistik elektrooniliste sidevõrkude vahendusel elektroonilisi sideteenuseid kasutades edastatud teenuste sisu, näiteks ringhäälingu sisu [...]”.

⁹² Vt. elektroonilise sidevõrgu definitsiooni universaalteenuse direktiivi artikli 2 punktis a.

⁹³ Universaalteenuse direktiivi artikkel 31.

Infosisu reguleerivad õigusnormid

EL tasandil võib valdkonnaspetsiifilisi meediat reguleerivaid õigusnorme leida ennekõike TWF direktiivis. Direktiiv sätestab miinimumstandardid, mida liikmesriikides kehtestavad teleprogrammide sisu käsitlevad õigusaktid peavad arvestama. Direktiiv võeti vastu eesmärgiga tagada ELi keeles ringhäälinguteenuse “vaba liikumine”: ühtne Euroopa turg ühiste õiguslike reeglitega, mis hõlbustavad õiguslike takistusteta piiriülest teenuse osutamist (ELis vaadeldakse ringhäälingut “teenusena”).

Enne TWF direktiivi vastuvõtmist oli ringhäälingul väga raske Euroopas piire ületada just erinevates Euroopa riikides kehtivate erineva sisuga reeglite tõttu. Direktiivi eesmärk on lihtsustada piiriülest edastamist (millest ka tema nimetus), kehtestades reas valdkondades sarnased sisu käsitlevad reeglid ning sätestades, et ükski Euroopa riik ei või piirata teisest ELi liikmesriigist pärineva programmi taasedastamist või vastuvõtmist direktiivi kohaldamisalasse jäävatel põhjustel. Direktiivi peamine eesmärk on soodustada jõulise Euroopa ringhäälingutööstuse kasvu, mis oleks vastukaaluks USAst pärinevatele Euroopa kultuuri ohustavatele programmidele. Direktiivi peamised sätted käsitlevad järgmisi küsimusi (vt. alajaotus 4):

- ühiskonna seisukohalt oluliste sündmuste “nimekiri”;
- kvoodid;
- telereklaam ja sponsorlus;
- alaealiste kaitse;
- vastulause esitamise õigus.

TWF direktiiv tugineb päritoluriigi põhimõttel – ringhäälinguorganisatsioonid peavad lähtuma vaid oma asukohariigi siseriiklikust õigusest⁹⁴. Kui kooskõla on tuvastatud, ei tohi teise liikmesriiki edastatud programme enam allutada vastuvõtjariigi siseriiklike õigusnormide järgsele teisele kontrollile. Programmi taasedastamist saab see riik peatada vaid erandjuhtudel⁹⁵.

Kui 1989. aastal vastu võetud direktiiv 1997. aastal esimest korda läbi vaadati, peeti silmas peamiselt tehnilist ja turu arengut. Direktiivi rakendamise üle liikmesriikides toimub järelevalve komisjoni poolt Euroopa Parlamendile, nõukogule ja majandus- ja sotsiaalkomiteele esitatava aruande kujul⁹⁶. 2003. aasta jaanuaris esitas komisjon neljanda aruande, milles sisaldub ka üksikasjalik teave direktiivi rakendamise kohta liikmesriikides⁹⁷. 2003. aastal alustati ka direktiivi teist läbi vaatamist, mis keskendub järgmistele teemadele:

⁹⁴ TWF direktiivi artikli 2 lõige 1.

⁹⁵ TWF direktiivi artikli 2a lõige 2.

⁹⁶ TWF direktiivi artikkel 26.

⁹⁷ Euroopa Komisjoni 6. jaanuari 2003. aasta aruanne nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele direktiivi 89/552/EEC (piirideta televisiooni direktiivi) kohaldamise kohta, KOM (2002) 778 lõplik, mis on leitav aadressilt: http://europa.eu.int/comm/avpolicypolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_en.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

- audiovisuaalse infosisu regulatsioon;
- reklaamiregulatsiooni detailsuse määr;
- õigus informatsioonile ja lühikajastusele;
- teleprogrammide levitamine ja tootmine;
- kaasregulatsiooni meetmed meediavaldkonnas;
- interaktiivse televisiooni regulatsioon⁹⁸.

Euroopa Komisjon plaanib uue TWF direktiivi eelnõuga välja tulla enne 2005. aasta lõppu.

2.4. Euroopa Nõukogu (EN)

Euroopa Nõukogus on vastu võetud mitmeid siduvaid rahvusvahelisi lepinguid. Kuigi ENi raames on olemas ministrite komitee ja parlamentaarne assamblee, ei ole kummalgi neist siduvate õigusaktide vastuvõtmiseks volitusi. Samas võtavad nimetatud institutsioonid vastu soovitusi ja teisi märkimisväärse poliitilise tähtsusega instrumente – tegemist on tavaliselt suhteliselt üksikasjaliste dokumentidega ning ministrite komitee on kõrgetasemeline organ. Neid õiguslikke instrumente kasutatakse sageli ka siduvate lepingute napsõnalisemate sätete tõlgendamiseks ning sellise seose tõttu omandavad mõnedki neist teatava õigusjõu.

Peamised ringhäälingut puudutavad rahvusvahelised lepingud ja soovitusel on järgmised:

- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (ECHR)⁹⁹ – olulisim inimõigusi puudutavate konventsioonide seas, vanim kaasaegne inimõigusi puudutav õiguslik instrument;
- Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon (ECTT)¹⁰⁰ – sisaldab sarnase nimega ELi direktiiviga sarnaseid sätteid;
- kaks soovitusel – üks ringhäälingusektori järelevalveasutuste sõltumatuse ja funktsioonide kohta (2000) ja teine avalik-õigusliku televisiooni sõltumatuse tagamise kohta (1996).¹⁰¹

⁹⁸ Komisjoni teatis Euroopa audiovisuaalpoliitika reguleerimise tuleviku kohta, lk 24.

⁹⁹ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (ECHR), vastu võetud 4. novembril 1950, jõustus 3. septembril 1953, ETS 005.

¹⁰⁰ Euroopa Nõukogu 5. mai 1989. aasta piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon (ECTT), muudetud Euroopa Nõukogu 9. septembri 1998. aasta protokolliga (ETS 141), jõustus 1. märtsil 2002.

¹⁰¹ EN Ministrite Komitee 20. detsembri 2000. aasta soovitusel Rec (2000)23 liikmesriikidele ringhäälingu regulaatorite sõltumatuse kohta, vastu võetud ministrite asetäitjate 735. kohtumisel (edaspidi ENi soovitusel REC (2000) 23; ministrite komitee 11. septembri 1996 soovitusel Rec (96)10 avalik-õigusliku ringhäälingu tagamise kohta (edaspidi "EN soovitusel Rec (96) 10").

2.4.1. Õigus sõnavabadusele

Euroopa inimõiguste konventsioon on õiguslikult siduv rahvusvaheline leping ning omab enamikus Euroopa riikides peaaegu põhiseaduslikku staatust. Liikmelisus Euroopa Nõukogus on konventsiooniga seotud: liikmeks saab ainult riik, kes on konventsiooni ratifitseerinud ja seda ka rakendab. Konventsiooni sätteid tõlgendab Euroopa Inimõiguste Kohus, kel on volitused teha siduvaid kohtuotsuseid. Konventsiooni artikkel 10 kaitseb õigust sõnavabadusele inimõiguste ülddeklaratsiooni artikliga 19 sarnases sõnastuses. Konventsioonis lisandub siiski kaks olulist elementi. Esiteks sätestab konventsioon otsesõnu, et sõnavabadus ei takista riike kehtestamast ringhäälingu litsentseerimismehhanisme, ning teiseks sõnavabaduse piirangud. Piiranguid käsitlev klausel, mis on kohaldatav ka ringhäälingu osas, sätestab, et

Kuna nende vabaduste kasutamisega kaasnevad kohustused ja vastutus, võidakse seda seostada niisuguste formaalsuste, tingimuste, piirangute või karistustega, mis on fikseeritud seaduses ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste reputatsiooni või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks.¹⁰²

Seda sätet on tõlgendatud kui kolmeosalist testi, mis nõuab, et mis tahes piirang (1) oleks kehtestatud seadusega, (2) taotleks õigustatud eesmärki ja (3) oleks demokraatlikus ühiskonnas vajalik. Euroopa Inimõiguste Kohus on seisukohal, et esimene nõudmine on täidetud, kui seadus on kättesaadav ning “sõnastatud piisavalt täpselt, et võimaldada kodanikul seda oma käitumises järgida”¹⁰³. Teiseks peab sekkumine taotlema ühte konventsiooni artikli 10 lõikes 2 loetletud eesmärkidest – nimistu on lõplik, mistõttu mõnd muud eesmärki taotlev sekkumine on artikliga 10 vastuolus. Kolmandaks peab sekkumine olema mõne nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalik. “Vajalik” tähendab, et sekkumiseks on “tungiv ühiskondlik vajadus”¹⁰⁴. Riigi poolt esitatavad sekkumise põhjendused peavad olema “asjakohased ja piisavad” ning riik peab ära näitama, et sekkumine on eesmärgi suhtes proportsionaalne¹⁰⁵.

Mis tahes ringhäälingut puudutav regulatsioon peab selle testi oma õiguspärasuse huvides läbima.

¹⁰² Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 10.

¹⁰³ Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. aprilli 1979. aasta otsus kohtuasjas *Sunday Times v. the United Kingdom*, hagiavaldus nr 6538/74, punkt 49.

¹⁰⁴ Vt. näiteks 27. juuli 2004 aasta otsust kohtuasjas *Hrico v. Slovakkia*, hagiavaldus nr 41498/99, punkt 40.

¹⁰⁵ 8. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas *Lingens v. Austria*, EHRR 407, punktid 39–40.

2.4.2. Valdkonnaspetsiifilised õigusnormid

Infosisu reguleerivad õigusnormid

Piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon (ECTT) on siduv rahvusvaheline leping, mille sätted sarnanevad märkimisväärses osas EL TWF direktiiviga ning tuginevad paljuski samadele põhimõtetele (vt. alajaotus 4). Konventsioon võeti vastu selleks, et täita laialdase ning väljaspool ELi piire tugeva Euroopa ringhäälinguturu edendamise poliitilist eesmärki. Nende kahe õigusliku instrumendi kohaldamisalade puhul on oluline teada, et ECTT kohaldub ELi liikmesriikides vaid ELi ülilusliku reegli poolt reguleerimata osas, st kui ükski TWF direktiivi säte kõnealust küsimust ei reguleeri.¹⁰⁶

Ringhäälingu regulaatorid

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on võtnud vastu kaks olulist soovitus: üks ringhäälingusektori järelevalveasutuste sõltumatuse ja funktsioonide kohta (2000) ja teine avalik-õigusliku televisiooni sõltumatuse tagamise kohta (1996)¹⁰⁷. Kuigi neil soovitustel puudub siduv õigusjõud, ei saa neid siiski eirata, sest nad täpsustavad siduva õigusjõuga Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklit 10, on vastu võetud kõrgel tasemel ning erinevalt ÜRO soovitustest koostatud just Euroopa olude jaoks.

Mõlema soovituse keskmes on idee, et regulaatorid ja järelevalveasutused tuleks asutada selliselt, et minimeerida nende tegevusse sekkumise võimalused – näiteks arvamuste paljusust soosiv avatud ametissenimetamise protsess, tagatised ametist vabastamise vastu ning reeglid huvide konflikti juhtuks. Näiteks näeb soovitus ringhäälingusektori järelevalveasutuste sõltumatuse ja funktsioonide kohta (Rec (2000) 23) järgmisi reegleid¹⁰⁸:

3. Ringhäälingu regulaatorasutused, iseäranis nende liikmelisuse jaoks kehtestatud reeglid on nende sõltumatuse võtmeelement. Seetõttu tuleb koostada niisugused reeglid, mis kaitsevad regulaatorasutusi eriti poliitiliste jõudude või majandushuvist lähtuvate sekkumise vastu.
4. Seetõttu tuleb määratleda erireeglid, mis välistaksid, et:
 - regulaatorid satuvad mõne poliitilise jõu mõjusfääri;
 - regulaatorite liikmed töötavad või omavad huvisid ettevõtetes või mõnes muus meedia- või meediaga seotud organisatsioonis, mis võib viia huvide konfliktini.
5. Reeglid peavad tagama, et regulaatorite liikmed:
 - nimetatakse demokraatlikul ja läbipaistval viisil;
 - ei tohi saada mandaati ega võtta vastu instruksioone üheltki teiselt isikult ega organisatsioonilt;

¹⁰⁶ ECTT, artikkel 27.

¹⁰⁷ Euroopa Nõukogu soovitus Rec (2000) 23 ja Rec (96) 10.

¹⁰⁸ Euroopa Nõukogu soovitus Rec (2000) 23 lisa, ptk II.

- ei võta sõna ega tegutse viisil, mis võib kahjustada nende sõltumatust oma ülesannete täitmisel ega kasuta oma funktsiooni iseenda huvides.
6. Tuleb määratleda täpsed reeglid regulaatorasutuste liikmete ametist vabastamise kohta, mis välistaks võimaluse kasutada ametist vabastamist poliitilise surve avaldamiseks.
 7. Ametist vabastamine peab olema võimalik liikmetele kehtestatud reeglite eiramise tõttu või nõuetekohaselt teavitatud võimetuse tõttu ülesandeid täita, kahjustamata seejuures asjaomase isiku võimalusi oma ametist vabastamist kohtus vaidlustada. Ametist vabastamist ametiülesannetega seotud või mitteseotud süüteo tõttu tohib võimaldada vaid seadusega ettenähtud kohtu poolt mõistetud karistust nõudvatel tõsistel juhtudel.

3. TEHNILISTE KÜSIMUSTE REGULEERIMINE

Ringhäälingu reguleerimine ei puuduta ainult infosisu, vaid ka edastamiseks vajalikke sidevõrke, seadmeid ja teenuseid. Siinkohal on olulised kaks aspekti. Esiteks hõivab iga maapealne edastus osa raadiospektrist ning eeldab seega nõuetekohast võimsuste jaotust. Teiseks, kuigi digitaliseerumine on mõnevõrra spektri ja ribalaiuse ebapiisavuse probleemi leevendanud, ei ole probleem siiski olematuks muutunud. Digitaaltelevisiooni keskkonnas on tekkinud uued seadusandlikku sekkumist nõudvad umbsõlmed.

3.1. Raadiosagedustiku haldamine

Maapealne ringhääling kasutab edastamist eetris ning seetõttu on saadaoleva piiratud võimsuse reguleerimine möödapääsmatu. Rahvusvahelisel tasandil regeleeritakse raadiospektrit 1961. aastal Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) poolt vastu võetud Stockholmi plaani alusel. Mõistagi ei saanud Stockholmi plaan näha ette praegust tehnika arengut – näiteks eetridigitaalülekanne. Stockholmi plaani ulatuslikum muutmine on arutlusel, kuid tulemused ilmselt enne 2006. aastat ei jõustu. Käesoleval hetkel ei ole uued põhimõtted veel piisavalt selged ning kogu revideerimine on alles arutelujärgus.

Euroopa Komisjon on 1998. aastal avaldanud spektripoliitika rohelise raamatu¹⁰⁹. 2000. aastal järgnes sellele raadiosagedustikku käsitlev otsus¹¹⁰. Et liikmesriigid reageerisid suhteliselt kõhklevalt, tegutses komisjon pigem rahvusvahelisel tasandil tehtava spektrihaldamise poliitika toetamisega. Pärast raadiospektrit käsitleva otsuse vastuvõtmist 2002. aastal pöördus komisjon tagasi oma varasema Euroopa Ühenduse spektripoliitika reguleerimise init-

¹⁰⁹ Euroopa Komisjoni 9. detsembri 1998. aasta roheline raamat raadiospektripoliitika kohta ühenduse telekommunikatsiooni-, ringhäälingu-, transpordi ning teadusuuringute ja tehnoloogia arengu poliitika kontekstis KOM (1998)596 lõplik.

¹¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse eelnõu Euroopa Ühenduse raadiospektri poliitika regulatiivse raamistiku kohta KOM (2000)407 lõplik.

siatiivi juurde¹¹¹. Ühenduse poliitikate huvides julgustab otsus rahvusvaheliste spektrihaldamise läbirääkimiste käigus komisjoni ja liikmesriikide vahelist koordineerimist.

Esimesena maailmas võttis Berliini-Brandenburgi liidumaa Saksamaal kasutusele maapealse digitaalringhäälingu (*Digital Video Broadcasting Terrestrial, DVB-T*) ning lülitas analoogringhäälingu välja. Saksamaa teised piirkonnad, samuti Suurbritannia, Hispaania, Rootsi, Soome ja Austria järgisid seda eeskujut (vt. alajaotus II.7.3).

Võrreldes analoogringhäälinguga, võimaldab digitaaltehnoloogia kuni kümme korda rohkem kanaleid samas ribalaiuses. Kuigi digitaaltehnoloogia leevendab piiratud levivõimaluste probleemi, tekivad uued väljakutsed meediakanalite jaotamise küsimuses. Enne digitaaltehnoloogia kasutuselevõttu olid Euroopas maapealsele teleringhäälingule jagatavad sagedused täidetud analoogkanalitega. Seetõttu saab maapealset digitaalringhäälingut laiendada ainult senini programmide edastajate ja vaatajate kasutuses olnud analoogringhäälingu arvelt. Küsimus taanudub sellele, kuidas reguleerida üleminekut digitaalringhäälingule ja analoogringhäälingu lõplikku väljalülitamist kõigi asjassepuutuvate osapoolte huvisid arvestades. Näiteks tuleb tarbijatele tagada piisavalt informatsiooni kõigi uue maapealse digitaalringhäälingu võimaluste kohta ning anda võimalus uue tehnoloogiaga kohanemiseks, näiteks uute TV-bokside (*set-top boxes*) ostmiseks.

Liikmesriikidele annab Euroopa Komisjon juhtnööre oma 2004. aasta teatise digitaallülituse kohta¹¹². EL spetsiifilisi ümberlülituse stsenaariume siiski ette nähtud ei ole. Komisjon ei ole määranud analoogedastuse väljalülitamise ajalisi raame ega sätestanud analoogvastuvõtjate müümise keeldu¹¹³. 24. mail 2005 esitas komisjon teatise analoogringhäälingult digitaalringhäälingule ülemineku kiirendamise kohta, milles komisjon avaldab lootust, et 2010. aastaks on valdav enamus ringhäälingust digitaalne ning pakub analoogtehnoloogiast järk-järgulise loobumise tähtajaks 2012. aastat¹¹⁴.

3.2. Digitaaltelevisiooni vahendajad

Kuigi digitaliseerimine annab võimaluse edastusvõimsusi tõhusamalt kasutada, toob ta kaasa ka uusi ohte meediakanalite sisulise paljususe osas. Lisaks olemasolevatele kaabel-, satelliit- või maapealse võrgu operaatoritele loob digiringhääling võimalusi uutele turule

¹¹¹ Raadiospektrit käsitlev otsus.

¹¹² Komisjoni 17. septembri 2004. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele ülemineku kohta analoogringhäälingult digitaalsele ringhäälingule KOM (2003) 541 lõplik ("digitaalsisselülituselt analoogväljalülituseni") (edaspidi "komisjoni teatis "digitaalsisselülituselt analoogväljalülituseni").

¹¹³ komisjoni teatis "digitaalsisselülituselt analoogväljalülituseni", lk 5 ja 16.

¹¹⁴ Komisjoni 24. mai 2005. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele analoogringhäälingult digitaalsele ringhäälingule ülemineku kiirendamise kohta KOM (2005)204 lõplik, lk 9. Teatis jaotab liikmesriigid kahte gruppi: grupp A, kus ümberlülitus toimub 2010. aasta lõpuks või varem (Austria, Saksamaa, Hispaania, Soome, Itaalia, Malta ja Rootsi) ja grupp B, kus ümberlülituse kuupäev on 2012. aasta lõpp või varem (Belgia, Ungari, Slovakkia, Sloveenia ja Suurbritannia).

sisenejatele, kelledest omakorda võivad saada vahendajad. Need on järgmised:

- multipleksi teenuste osutajad;
- digitaalseadmete tootjad (sh TV-boksid);
- rakendusliideste (API) pakkujad;
- tingimusjuurdepääsusüsteemide (CAS) pakkujad;
- elektrooniliste programmijuhtide (EPG) pakkujad.

Kõiki neid teenuseid iseloomustab võimalus kuritarvitada turgu valitsevat seisundit asjaomasel turul selleks, et diskrimineerida kolmandaid osapooli teatud tehnilisele teenusele juurdepääsul ning maksetingimuste osas. Probleem võimendub juhul, kui teenusepakkujateks on vertikaalselt integreeritud ettevõtjad, kes on huvitatud ka oma pakutava sisu levitamisest.

Multipleksiteenus tagab, et digitaalringhäälingu signaal pakitakse edastatavasse paketti. Pakkimine toimub digitaalsetes keskustes (*play-out centres*). Nii võib ringhäälinguorganisatsiooni diskrimineerida näiteks sel teel, et tema programmid programmes seotakse digitaalkobarasse (*digital bouquet*) nende endi tahte vastaselt või jäetakse nende programmi puudutav täiendav teenindusinfo välja.

Multipleksi teenuse osutamine ei ole Euroopa tasandil reguleeritud. Kui riigid ei ole eraldi reegleid kehtestanud, peavad need teenused vastama üldise konkurentsioiguse normidele. Kuivõrd ELi liikmesriigis on multiplekser teatud määral turguvalitsev osapool, siis kehtivad talle selles osas EÜ asutamislepingu artiklis 82 sätestatud põhimõtted ning nendele tuginevad siseriiklikud õigusaktid (st on keelatud kasutada turguvalitsevat seisundit kolmandate osapoolte diskrimineerimiseks).

Vaatajatel peab olema digitaaltelevisiooni vastuvõtmise võimalus või tuleb digitaalne multiplekssignaal (*digital multiplex signal*) konverteerida vastuvõtja poolt analoogteleviisori abil vaatamiseks tagasi analoogsignaalsiks. Seda saab teha kas televiisori sisse ehitatud analoog/digitaal muunduri või väljaspool asuva dekodeeri (TV-boksi) abil. ELi õigusnormid ei reguleeri dekodeeritega seonduvat. Küll aga on olemas sätted TV-boksi valmistamiseks kasutatava riist- ja tarkvara kohta. ELi liikmesriikide jaoks on asjakohane elektroonilise side ja teenuste õiguslik raamistik (vt. alajaotus 2.3.2).

Digitaaltelevisiooni signaalid saab kodeerida selliselt, et teatavat programmi saavad vaadata ainult õiget dekodeerit, näiteks kiipkaarti evivad vaatajad. Niisugust krüpteerimist/dekrüpteerimist võimaldavat tehnoloogiat nimetatakse üldnimetusega tingimusjuurdepääsusüsteem (CAS)¹¹⁵. Vastavalt sellele definitsioonile ei eelda CAS dekrüpteerimise eest tasu. CAS on seega kasutatav mitte ainult tasuliste telekanalite, vaid ka tasuta kanalite keskkonnas. Elektroonilise side ja teenuste õiguslik raamistik käsitleb tingimusjuurdepääsusüsteemi “seotud vahendite” raames¹¹⁶. ELi liikmesriikides kohustab juurdepääsu käsitlev direktiiv tingimus-

¹¹⁵ Raamidirektiivi artikli 2 punkt f defineerib CAS-i järgmiselt: “tehniline vahend ja/või kord, millega tehakse arusaadaval kujul juurdepääs kaitstud raadio- või teleringhäälinguteenusele sõltuvaks abonentlepingust või muul kujul antavast eelnevast individuaalsest loast”.

juurdepääsu operaatoreid kooskõlas ELi konkurentsioigusega pakkuma oma teenuseid “õiglaselt, mõistlikult ja diskrimineerimata”¹¹⁷ kõigile ringhäälingutele.

Rakendusliides (API) on TV-boksi riistvara kontrolliv tarkvara. Ühe ja sama TV-boksi abil vastuvõetavate digiteenuste hulka kuuluvad lisaks digitelevisiooni programmidele ka elektroonilised programmijuhised (EPG) ning hulk multimeediarakendusi. Kui teenuseid võimaldavad erinevad pakkujad, siis varieerub ka tehnoloogia ning rakendusliides peab tagama teenuste töötlemise ja kajastamine TV-boksis.

Euroopa Liidu liikmesriikides saavad riiklikud regulaatorid vastavalt juurdepääsudirektiivile kohustada operaatoreid tagama õiglaselt, mõistlikult ja diskrimineerimata juurdepääsu rakendusliidesele.¹¹⁸ Raamdirektiiv kohustab liikmesriike julgustama interaktiivsete digitaaltelevisiooniteenuste osutajaid ja digitaaltelevisiooniseadmete pakkujaid kasutama avatud rakendusliidest ning API pakkujaid andma läbipaistval viisil teiste rakenduste jaoks vajalikku informatsiooni.¹¹⁹ Samuti annab direktiiv komisjonile volitused koostada standardi- või spetsifikaatide nimekirja (edaspidi “standardite nimekiri” 2002), mille tugineb seotud vahendite ühtlustatud pakkumine.¹²⁰ Nimekiri avaldati 2002. aasta detsembris ning see puudutab ka rakendusliideseid.¹²¹ Nimekirjas sisalduv ühine avatud lähtekoodiga liides (*common open-source interface*) on MHP (*multi-media home platform*), mille osas DVB (*digital video broadcast group*) ning mitmed teised Euroopa ringhäälinguorganisatsioonid, regulaatorid ja tootjad on kokku leppinud. Pikka aega on vaieldud selle üle, kas avatud liidese standardi peaks muutma kohustuslikuks. Praeguse seisuga ei ole MHP ELi kehtivate normide järgi kohustuslik. Vastavalt raamdirektiivile on nimekirjas sisal-

¹¹⁶ Raamdirektiivi artikli 2 punkt e defineerib “seotud vahendid” kui “need elektroonilise sidevõrgu ja/või elektroonilise sideteenusega seotud vahendid, mis võimaldavad ja/või toetavad teenuste osutamist kõnealuse võrgu ja/või teenuse kaudu. Hõlmavad ka tingimusjuurdepääsusüsteeme ja elektroonilisi programmijuhte”.

¹¹⁷ Tingimusjuurdepääsusüsteeme puudutavad sätted sisalduvad juurdepääsu käsitleva direktiivi artiklis 6 loetuna koos lisa I osaga 1. Kuigi ei artikkel 6 ega lisa I osa 1 ei täpsusta, mida “õiglaselt, mõistlikult ja diskrimineerimata” tähendab, selgitavad järgnevad sätted siiski mittediskrimineerimise nõuet. Artikli 9 lõige 2 sätestab, et riigi reguleerivad asutused võivad nõuda, et operaator avaldaks potentsiaalsetele klientidele standardpakkumise. Standardpakkumine peab olema jagatud piisavalt eraldatud osadeks tagamaks, et tarbija ei pea maksma vahendite eest, mis ei ole taotletud teenuse puhul vajalikud. Pakkumine peab seega jagunema vastavalt turuvajadustele kaheks komponendiks, millel kummalgi on oma hind. Lisaks sätestab artikli 10 lõige 2, et lähtuvalt mittediskrimineerimiskohustusest peab operaator samaväärseid teenuseid osutavate ettevõtjate suhtes samasuguste asjaolude korral pakkuma samaväärseid tingimusi ning osutama teistele teenuseid ja teavet samadel tingimustel ja samasuguse kvaliteediga nagu enda või oma tütarettevõtjate või partnerite teenuste puhul.

¹¹⁸ Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 lõike 1 punkt b loetuna koos lisa I osaga 2.

¹¹⁹ Raamdirektiivi artikkel 18.

¹²⁰ Raamdirektiivi artikkel 17.

¹²¹ Elektrooniliste sidevõrkude ja seotud vahendite standardite ja/või spetsifikatsioonide nimekiri EÜT C 331/47, 31. detsember 2002.

duvate standardite kasutamine soovitav¹²², kuid nende rakendamine ei ole liikmesriikidele kohustuslik. Oma 2004. aasta juulis avaldatud teatises kinnitas komisjon, et üleeuroopaliste standardite kehtestamine ei ole kavas¹²³. Seetõttu ei ole praegu kehtestatud ei MHP-d ega ühtegi teist rakendusliidese süsteemi.

Digitaalajastul võtavad tavalise (st trükitud) telekava rolli üle elektroonilised programmi-juhitud. Sarnaselt internetis toimiva veebibrauseriga aitavad EPG-d vaatajatel leida lõputu hulga erinevate digitaaltelevisiooni kanalite hulgast mingi programmi ning sellele juurde pääseda. EPG võib esineda kahel kujul. Esiteks võib ringhäälinguorganisatsioon kasutada oma EPG-d, et vastuvõtjad oma programmideni suunata. Teiseks võib platvormi pakkuja, näiteks satelliit- või kaabellevivõrgu operaator, pakkuda mitte ainult infot ühe ringhäälinguorganisatsiooni kanalite või kobara (*bouquet*) kohta, vaid teavitada kliente kogu platvormil leiduva kohta. Loomulikult soovivad ringhäälinguorganisatsioonid asjaomase platvormi EPG-le juurdepääsu. Lisaks hinnakujundusele teeb ringhäälinguorganisatsioonide muret ka taasesitusloendisse kantud programmide pingerida. Paljude, eriti kommertstelejaamade hulgas on levinud arusaam, et nende asukoht EPG-s mõjutab nende vaatajanumbreid. Näiteks soovivad telekanalid kandelepingle (*carriage contracts*) läbirääkimistel omapoolset EPG-d pakkuva kaabellevivõrgu operaatoriga, et lepingu esemeks oleks ka koht loendis.

Elektroonilise side ja teenuste õiguslik raamistik käsitleb EPG-sid "seotud vahenditena". Elektroonilise sisujuhi seisukohalt on olulisim juurdepääsudirektiiv, mis nagu ka rakendusliidese osas, näeb liikmesriikidele ette võimaluse kohustada EPG operaatoreid tagama "õiglaselt, mõistlikult ja diskrimineerimata" juurdepääsu oma vahenditele¹²⁴. EPG kuulub ka raamdirektiivi standardisätetes nimetatud "seotud vahendite" hulka¹²⁵. Kuid vastupidiselt rakendusliidesele ei mainita neid 2002. aasta standardite nimekirjas. Samuti on oluline märkida, et EPG-de sisu ja kujundus ei ole elektroonilise side ja teenuste õiguslikus raamistikus¹²⁶ reguleeritud. Liikmesriikide otsustada on jätud see, kas ja kuidas nad rakendavad tagatisi teatud programmide, nagu näiteks avalik-õiguslike telekanalite kohaseks kajastamiseks elektroonilistes sisujuhtides. Muu hulgas tähendab see, et ELi raamistik ei kahjusta liikmesriikide õigust sätestada kohustust avalik-õiguslike kanalite sisu nimekirja kanda.

¹²² Vastavalt raamdirektiivi artikli 17 lõike 2 sätetele.

¹²³ Komisjoni 30. juuli 2004. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele interaktiivsete digitaaltelevisiooniteenuste koostalitlusvõime kohta KOM (2004)541 lõplik lk 7.

¹²⁴ Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 5 lõike 1 punkt b loetuna koos lisa I osaga 2.

¹²⁵ Raamdirektiivi artikkel 17.

¹²⁶ Juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 6 lõige 4.

4. SISU REGULEERIVAD ÕIGUSNORMID

Ringhääling peaks suurendama sõna-, arvamuse- ja infovabadust¹²⁷. Need põhivabadusi – mille kandjateks on nii ringhäälinguorganisatsioonid, ajakirjanikud kui ka vastuvõtjad – ei saa teostada arvestamata nende vabaduste vahel tekkida võivaid konflikte või vajadust hinnata neid teiste legitiimsete õiguste või huvide, nagu näiteks kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse edendamine või alaealiste kaitsmise vajaduse taustal. Neid konflikte aitavad lahendada infosisu reguleerivad õigusaktid.

4.1. Programmid ja toimetustandardid

Euroopa õigusaktid püüavad toimetuse standardeid säilitada nii õiguslikult siduvate normide kui ka eneseregulatsiooni abil. Üldised standardid programmide jaoks on sätestatud TWF direktiivis ja ECTT-is¹²⁸. Kui TWF piirdub sätetega, mis keelavad programmides rassil, soolisel kuuluvusel, religioonil ja rahvusel põhineva vihkamisele õhutamise, siis ECTT sätted on detailsemad. ECTT keelab pornograafia ning vägivalda põhjendamatu esiletõstmise ning sisaldab sätteid ka uudisteprogrammide kohta, kus tuleb fakte ja sündmusi esitada õiglaselt ning igati julgustada vaba arvamusteavaldamist.

Toimetusele kehtivad standardid sisalduvad ajakirjanduse eetikakoodeksites ja põhimäärustes. Riikide ajakirjandusliidud nagu ka vastavad Euroopa ja rahvusvahelised ühendused ja föderatsioonid on kõik vastu võtnud eetikakoodeksi, mille järgimist jälgib sõltumatu kaebusi menetlev organ. Standardid sisaldavad muu hulgas täpsuse, aususe ja eraelu austamise nõuet.

Lisaks uurimisele pädevate organite poolt, võib toimetuse standardite rikkumine viia vastulause esitamise õiguse kasutamiseni. Nii TWF direktiiv kui ka ECTT sisaldavad sätteid füüsilise/juriidilise isiku õiguse kohta esitada vale või eksitava väite korral vastulause¹²⁹. Sellest õigusest lähtuvalt peab ringhäälinguorganisatsioon avalikku vastulauseid võimaldama juhtudel, kui ebaõigete väidete esitamine on kahjustanud isiku õigustatud huvisid, nagu näiteks isiku mainet või head nime. ECTTi juhised nendeks puhkudeks on küllaltki ebatäpsed, puudutades peamiselt õiguse tõhusaks teostamiseks vajaliku korra kehtestamist ajastuse ning mõnede üksikasjade osas¹³⁰. TWF direktiivi sätted on täpsemad: vastulause tuleb eetrisse lasta mõistliku aja jooksul pärast vastava nõudmise esitamist ning ajal ja viisil, mis on kõnealuse saate seisukohalt asjakohane¹³¹.

¹²⁷ Nagu on ette nähtud näiteks järgmistes õigusaktides: Euroopa Nõukogu kõrgeima õigusakti Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 10, EL põhiõiguste harta artiklis 11, inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 19. Euroopa Inimõiguste Kohtu 40 tegevusaasta kohtulahenditest ülevaate saamiseks vt. *Council of Europe, Freedom of Expression in Europe – Case law concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights, Human Rights File No. 18, revised, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002.*

¹²⁸ TWF direktiivi artikkel 22a, ECTTi artikkel 7.

¹²⁹ TWF direktiivi artikkel 23, ECTTi artikkel 8.

¹³⁰ TWF direktiivi artikli 8 lõige 1.

¹³¹ TWF direktiivi artikli 23 lõige 1.

4.2. Õigus lühikajastusele ja juurdepääsule nimekirja kantud sündmustele

ECTT sätestab õiguse “lühikajastuse”¹³² tegemiseks, millele TWF direktiivis võrdväärne säte puudub. Õigus on kohaldatav laialdast avalikku huvi tekitavatele sündmustele. Praktikaks kasutatakse lühikajastuse õigust seoses spordisündmustega, nagu näiteks jalgpalli rahvusliiga mängud. See tähendab, et kõigil Euroopas litsentseeritud ringhäälinguorganisatsioonidel on õigus neile sündmustele kajastuse eesmärgil juurde pääseda. Ürituse organiseerija võib uudistereporteritelt võtta sissepääsu eest tasu, kuid tal pole õigust neid lühikajastuse tegemisel takistada, isegi kui ülekande ainuõigus on antud mõnele teisele kanalile. ECTT sündmusi ei täpsusta, kuid sätteid tuleb tõlgendada avaralt.

TWF direktiivi ja ECTT sätete kohaselt on teatavate spordisündmuste kajastamine tasuliste telekanalite poolt lubatav üksnes siis, kui see või mõni teine telekanal võimaldab sündmust samaaegselt jälgida ka tasuta¹³³. Ka nende sätete eesmärk on tagada üldsuse juurdepääs ühiskonna seisukohalt olulistele saadetele. Liikmesriigid võivad leppida kokku teatud (“nimekirja kantud”) sündmuste osas, mille osas annab oma seisukoha ka Euroopa Komisjon või konventsiooni alusel tegutsev alaline komisjon. Praegu olemasolevad nimekirjad sisaldavad peamiselt spordisündmusi, nagu näiteks olümpiamängud, kuid ka kultuurisündmusi, nagu Sanremo itaalia muusika festival või Viini ooperiball. Tavaliselt lisatakse nimekirja kõige mainekamaid ja populaarsemaid saateid. Jalgpalli osas sisaldab nimekiri ainult rahvusmeeskonna mängu, kuid mitte rahvusliiga mängu. Neid võib näidata ka ainult tasulistel kanalitel, nagu näiteks Itaalias (*Sky Italia*), Suurbritannias (*BSkyB*) või Saksamaal (*Premiere*).

4.3. Kvoodid

Nii TWF direktiiv kui ka ECTT näevad ette Euroopa päritolu teoste kvoodi¹³⁴. TWF direktiiv näeb ette ka kvoodi sõltumatute tootjate loodud Euroopa päritolu teoste jaoks¹³⁵. Nende reeglite eesmärk on tagada programmide mitmekesisus ning edendada teleprogrammide toodangut Euroopas.

Euroopa päritolu teoste kvoot tähendab, et programmide koostajad reserveerivad Euroopa päritolu teoste “suurema osa” – seda mõistet lähemalt lahti ei seletata – oma kultuuri ja dokumentaalsaadetele ettenähtud saateajast. Euroopa päritolu teoseks loetakse ELi liikmesriigist või muust ECTTi ratifitseerinud Euroopa riigist pärinevat teost¹³⁶. Definitsioon hõlmab seega mitte-Euroopa päritolu tootjate filiaale, kui nende Euroopas asuva üksuse töötajaskonnast on vähemalt 50 protsenti Euroopa kodanikud. TWF direktiivi rakendamise liikmesriigis teostab nende kvootide üle järelevalvet siseriiklik meedia järelevalve organ (vt. alajaotus II 6.5).

¹³² ECTT artikkel 9.

¹³³ TWF direktiivi artikkel 3a, ECTTi artikkel 9.

¹³⁴ TWF direktiivi III peatüki (Teleprogrammide levitamise ja tootmise edendamine) artiklid 4-6, ECTTi artikkel 10.

¹³⁵ TWF direktiivi artikkel 5.

¹³⁶ “Euroopa päritoluga teosed” on defineeritud TWF direktiivi artiklis 6. “Euroopa päritolu audiovisuaalne teos” on defineeritud ECTTi artikli 2 punktis e.

Sõltumatute tootjate teoste kvoot nõuab saateajast või programmeelarvest 10% kulutamist mitte ühegi teleringhäälinguorganisatsiooniga seotud Euroopa päritolu teoste autoritele. Lisaks näeb TWF direktiiv ette, et 10%-ni jõudmine toimub järk-järgult, arvestades teleringhäälinguorganisatsioonide kohustust pakkuda oma vaatajaskonnale nii teabe-, haridus-, kultuuri- kui ka meelelahutussaateid ning see tuleb saavutada täpsemalt defineerimata “piisava” osakaalu reserveerimisega uutele teostele (s.o teostele, mis edastatakse viie aasta jooksul alates nende valmistamisest).

4.4. Telereklaam ja sponsorlus

TWF direktiiv ja ECTT sätestavad rea reegleid telereklaamile, telepoodidele ja spondeerimisele, sh alaealistele suunatud reklaamile.¹³⁷ Need nõuded sisaldavad põhireeglit, et telereklaam ja programmide muud osad hoitakse visuaalsete vahendite abil selgelt lahus,¹³⁸ ning üksikasjalisi sätteid telereklaami ning telepoodide pakkumiste kestuse ja paigutamise kohta.¹³⁹ TWF direktiiv ja ECTT reguleerivad ka reklaami ja sponsorluse sisu.¹⁴⁰

Reklaami osas on kehtestavad nii TWF direktiiv kui ka ECTT oma üldised standardid. Reklaam ei tohi kahjustada inimväärikust.¹⁴¹ Reklaam ei tohi olla eksitav ega kahjustada tarbijate huvisid. Reklaamijad ei tohi teha ettekirjutusi saadete sisu kohta.¹⁴² Mõlemad instrumendid keelavad või piiravad tubaka, meditsiini- ja ravitoodete ning alkohoolsete jookide reklaamimist¹⁴³. Kumbki ei keelusta otseselt poliitilist või religioosset sisuga reklaami. TWF direktiiv sätestab siiski, et reklaam ei tohi olla usuliste või poliitiliste veendumuste suhtes solvav.¹⁴⁴

Spondeerimine on üldiselt lubatav, kuid siiski eksisteerivad teatavad piirangud:

- Sponsor ei või mõjutada teleprogrammide sisu ja/või ajastust nii, et see ohustab ringhäälinguorganisatsiooni vastutust saadete eest ja tema sõltumatust nende toimetamisel.
- Vastupidiselt kommertsreklaamile peab spondeerimine piirduma vaid viitega sponsori toetusele ega tohi reklaamivate viidetega tarbimisele innustada.
- Tubakatööstus ei tohi telesaateid spondeerida.
- Farmaatsia- ja meditsiinitoodete ettevõtted võivad saateid spondeerida tingimusel,

¹³⁷ TWF direktiivi IV peatükk, ECTT peatükid III ja IV.

¹³⁸ TWF direktiivi artikkel 10.

¹³⁹ TWF direktiivi artiklid 11 ja 18.

¹⁴⁰ TWF direktiivi artiklid 12-17, ECTT artiklid 11, 15 ja 17-18.

¹⁴¹ TWF direktiivi artikli 12 punkt a.

¹⁴² ECTT artikkel 11.

¹⁴³ TWF direktiivi artiklid 13-15, ECTT artikkel 15.

¹⁴⁴ TWF direktiivi artikli 12 punkt c.

et sponsorlus soodustab nende nime või imago, kuid mitte retseptiravimite või raviteenuste tuntust.¹⁴⁵

Õiguskindluse ja võrdse kohtlemise tagamiseks seoses uute telereklaami ja spondeerimisvõtetega – *split screen*, interaktiivne ja virtuaalne reklaam – erinevates liikmesriikides, on Euroopa Komisjon tõlgendavas teatises¹⁴⁶ täpsustanud TWF direktiivis sisalduvate reeglite kohaldamist neile uutele tehnoloogiatele. Näiteks on komisjon täpsustanud, et TWF direktiivi tunni ja päeva jooksul lubatavat reklaamikogust puudutavad sätted on täies mahus kohaldatavad *split screen* reklaamile või et virtuaalsed reklaami- ja spondeerimistehnoloogiad, nagu näiteks kolmemõõtmeline kujutis jalgpalliväljakust, on direktiiviga kooskõlas.

4.5. Alaealiste kaitse

Alaealiste kaitset tagavad kahesugused õigusnormid: ühelt poolt üldised kaitsemeetmed ja teiselt poolt erimeetmed reklaami valdkonnas.

Nii TWF direktiiv kui ka ECTT nõuavad meetmete võtmist alaealiste füüsilise, vaimse ja kõlbelse arengu kahjustamise takistamiseks.¹⁴⁷ TWF direktiiv eristab programme, mis võivad tõsiselt, ning programme, mis võivad tõenäoliselt alaealiste arengut kahjustada. TWF direktiiv keelab alaealiste arengut tõsiselt kahjustada võivad programmid täielikult¹⁴⁸ – see hõlmab pornograafiat või põhjendamatu vägivalda. Programmid, mis võivad tõenäoliselt alaealiste arengut kahjustada, ei ole täielikult keelatud; neid võib eestriisse anda teatud ajastuslike piirangutega.¹⁴⁹ Kui selliseid saateid antakse eestriisse krüpteerimata kujul, peab neile eelnema hoiatav helisignaali või peavad nad olema kogu kestuse vältel mingi visuaalse märgi abil eristatavad.¹⁵⁰ Kasutada võib ka tehnilisi vahendeid, nagu näiteks krüpteerimine.¹⁵¹

Alaealisi puudutavaid reklaamisätteid võib leida nii TWF direktiivist kui ka ECTTi konventsioonist. ECTT piirdub laste huvisid tõenäoliselt kahjustava reklaami ja alaealisi kaupade või teenuste müügile või rentimisele innustavate telepoodide keelustamisega.¹⁵² TWF direktiivi sätted on üksikasjalisemad, näiteks on keelatud alaealisi alkoholi tarbimas kujutavad ning alaealiste erilist usaldust oma vanemate, õpetajate või muude isikute vastu ära kasutavad reklaamid.¹⁵³

¹⁴⁵ TWF direktiivi artikkel 17, ECTT artiklid 17 ja 18.

¹⁴⁶ Komisjoni tõlgendav teatis “piirideta televisiooni” direktiivi telereklaami puudutavate sätete teatavate aspektide kohta (EÜT C 102/2, 2004).

¹⁴⁷ TWF direktiivi artikkel 22, ECTT artikli 7 lõige 2.

¹⁴⁸ TWF direktiivi artikli 22 lõige 1.

¹⁴⁹ TWF direktiivi artikli 22 lõige 2, ECTT artikli 7 lõige 2.

¹⁵⁰ TWF direktiivi artikli 22 lõige 3.

¹⁵¹ TWF direktiivi artikli 22 lõige 2. Alaealistele sobivate programmide kontrollimiseks vajalike tehnilise vahendite kohta vt. TWF direktiivi artikli 22b lõiget 2.

¹⁵² ECTTi artikli 11 lõiked 3 ja 4.

¹⁵³ TWF direktiivi artikli 15 punkt a ja artikkel 16.

5. AVALIK-ÕIGUSLIK TELEVISIOON

5.1. Euroopas valitud lähenemisviis

Euroopas on avalik-õiguslik televisioon meediamaastiku lahutamatu osa. Avalik-õiguslike teleprogrammide huvilised evivad televaatajate hulgas märkimisväärsed osakaalu – 2003. aasta andmetel üle 40% Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias, Poolas ja Suurbritannias (vt. Tabel 12).

Vastupidiselt kommertsprogrammidele rahastatakse avalik-õiguslikke telejaamu osaliselt või täielikult lubamaksudest, mida televisiooni tarbivad majapidamised maksavad kuus või aastas. BBC saated Suurbritannias peavad olema täiesti reklaamivabad. Teistes riikides on avalik-õiguslike telekanalite niisugust privilegeerivat rahastamist arvestades seal lubatud reklaami kogusele ja spondeerimisele kehtestatud erilised piirangud. Näiteks ei tohi ARDs ja ZDFis reklaami eetrisse lubada nädalapäevadel pärast kella 20.00 ega pühapäevadel. Avalik-õiguslikele telekanalitele esitatakse ka erinõudmisi programmide mitmekesisuse osas, muu hulgas näevad siseriiklikud õigusnormid ette ka haridus-, kultuuri- ja uudistesaadete osakaalu (vt. alajaotus 4.3).

Avalik-õiguslikku ringhäälingut käsitlevad otseselt nii Euroopa Nõukogu soovitusel kui ELi õigusnormid. Eraldi protokollis, “võttes arvesse, et liikmesriikide avalik-õiguslik ringhääling on otseselt seotud iga ühiskonna demokraatlike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega ning vajadusega säilitada meedia pluralism”, leppisid Amsterdami lepingu osapooled kokku, et üldiselt kuulub avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine, kuigi teatavatel tingimustel, liikmesriikide pädevusse.¹⁵⁴ See lähenemine peegeldab Euroopa arusaama avalik-õiguslikust ringhäälingust kui liikmesriikide kultuuri ja poliitilise süsteemi olulisest koostisosast. Valitsuse mõju käsitleb ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus, mis näeb ette, et “avalik-õiguslikku ringhäälingut puudutav [siseriiklik] õiguslik raamistik peab selgesõnaliselt sätestama ringhäälinguorganisatsioonide toimetuse sõltumatus ja institutsionaalse autoomia”¹⁵⁵.

USA ringhäälingu mudel, milles avalik-õiguslikul ringhäälingul on vaid vähene osakaal, toetub vastupidiselt Euroopa omale täielikult turule allutatud kommertsalusele. Avalik-õigusliku ringhäälingu osakaal vaatajakonnas on kõvasti alla 5 protsendi. Vastavalt 1967. aasta avalik-õigusliku ringhäälingu seadusele on katusorganisatsioonina sealse 350 avalik-õigusliku ringhäälingusüsteemi (PBS) moodustava avalik-õigusliku telejaama ühendamiseks loodud avalik-õiguslik ringhäälingukorporatsioon (CPB)¹⁵⁶. CPB loodi “avalik-õigusliku raadio- ja teleringhäälingu edendamiseks, sh selle kasutamiseks kasvatuslikel, hariduslikel ja kultuurilistel eesmärkidel”. Tegemist on föderaalvalitsuse, osariigi valitsuse ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatava mittetulundusühinguga, mis saab rahalisi annetusi ka eraannetatelt, firmadelt, kolledžitelt, ülikoolidelt ja fondidelt. Erinevalt enamikust Euroopa

¹¹⁶ ELi protokoll avalik-õigusliku ringhäälingu kohta (1997).

¹⁵⁵ Euroopa Nõukogu soovitus R (96) 10.

¹⁵⁶ 47 U.S.C. 396, parandatud.

avalik-õiguslikest ringhäälinguorganisatsioonidest ei saa sealsed avalik-õiguslikud telejaamad kasutada majapidamiste poolt makstavatest lubamaksudest laekuvat raha. 2000. aasta juunis hääletas USA kongressi alakomitee CPB-le föderaalelarvelise raha eraldamise järsu vähendamise ning kahe aasta jooksul lõpetamise poolt. Sellest häiritud avalik-õiguslikud ringhäälinguorganisatsioonid ning nende toetajad kongressis tõlgendasid seda sammu kui vabariiklaste poolset kampaaniat avalik-õiguslike ringhäälingute väidetavalt liberaalse suunitlusega saatetegevuse vastu. Lõpliku otsuse avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise osas langetab kongress 2005. aasta lõpupoole.

5.2. Riigiabi

Viimastel aastatel on avalik-õiguslike ringhäälinguid hakanud EÜ riigiabi andmise korrale viidates ründama nende kommertsringhäälingutest konkurendid.¹⁵⁷ Mitmes liikmesriigis on eraringhäälingud esitanud Euroopa Komisjonile kaebuse, paludes selgitust, kas lubamaksude skeem ei kujuta endast mitte EÜ asutamislepinguga vastuolus olevat riigiabi.¹⁵⁸

Esimene vastust vajav küsimus on, kas lubamaks on kvalifitseeritav riigiabina EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 1 tähenduses. Selle sätte kohaselt on mis tahes abi vastuolus ühisturu reeglitega kui "liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtteid niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust". Vastuseks väidavad avalik-õiguslikud ringhäälingud ja liikmesriikide valitsused, et lubamaksud ei anna avalik-õiguslikele ringhäälingutele majanduslikke eeliseid, vaid kompenseerivad neile nende Amsterdami lepingule lisatud protokollist liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta tulenevate kohustuste täitmisest tekkivaid lisakulusid.¹⁵⁹

Lisaks eelkirjeldatud vaidlusele on vastuoluline ka küsimus, kas riigiabi andmine on EÜ asutamislepingust lähtvalt õigustatud. Nimelt on riigiabi vastavalt EÜ asutamislepingule siseturu reeglitega siiski kooskõlas kultuuri edendamise eesmärgil (artikli 87 lõike 3 punkt d) ning õigustatav juhtudel, kui riigiabi antakse ettevõtetele, kellel on ülesanne osutada üldist majandushuvi esindavat teenust (Artikli 86 lõige 2)¹⁶⁰.

¹⁵⁷ EÜ asutamislepingu artikkel 87 ja järgnevad artiklid.

¹⁵⁸ Viimaste riigiabi otsuste kohta ringhäälingu valdkonnas vt. http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/additional_docs.html (viimati külastatud 4. augustil 2005).

¹⁵⁹ Protokoll liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta (EÜ asutamislepingule Amsterdami lepinguga lisatud protokoll).

¹⁶⁰ Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine on lubatud teatud tingimustel, kui kõik need tingimused on üheaegselt täidetud: eksisteerib selge avaliku teenuse osutamise kohustus, kompenseerimise üksikasjad on eelnevalt paika pandud, ei toimu üleliigset kompenseerimist ning teleanal leitakse kas avaliku vähempakkumise teel või määratakse kompensatsioon tüüpilise hästitoimiva äriühingu näitel. Vt. Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsust kohtuasjas C-280/00: Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

Euroopa Komisjon on asunud seisukohale, et lubamaksud kujutavad endast riigiabi EÜ asutamislepingu artikli 87 lõike 1 tähenduses¹⁶¹. Komisjoni arvates on ainus võimalus neid EÜ asutamislepinguga kooskõlas olevaks tunnistada juhul, kui leidub artikli 86 lõikega 2 kooskõlas olev õigustus. Komisjoni poolt viidatud kriteeriumid on küllaltki nõudlikud. Avalik-õiguslikud ringhäälingud peaksid vastama järgnevale kolmele tingimusele:

- Ringhäälingute tegevus peab olema pädevate siseriiklike ametiasutuste poolt selgelt ja täpselt defineeritud kui majandushuvi esindav üldhuviteenus (definiitsioon).
- Ringhäälingute peab ametlikult usaldama sellise teenuse osutamise (ülesande usaldamine).
- Rüüpipoolne rahaline toetus ei tohi, teisi selle teenuse eest saadavaid otseseid või kaudseid tulusid arvesse võttes, ületada teenuse netomaksumust (proportsionaalsus)¹⁶².

Selleks, et teha kindlaks, kas avalik-õiguslik ringhääling saab rohkem kompensatsiooni kui otseselt vaja, on määravaim esimene tingimus¹⁶³. Siinkohal rõhutab komisjon vajadust avalik-õiguslikele ringhäälingutele läbipaistvusdirektiivi kohaldamiseks,¹⁶⁴ väites, et ainult avalik-õigusliku ringhäälingu avalike teenuste kohustuse täpsem defineerimine ja läbipaistvam rahastamine võimaldab riikidel riigiabi andmise korraga kooskõla saavutada. See tekitab probleeme mitme liikmesriigi avalik-õigusliku ringhäälingu süsteemile, sest justnimelt avalike teenuste ülesande täpne määramine on tihti (veel) tegemata jäänud (vt. alajaotus II.4.3).

Alles üsna hiljuti on komisjon selles osas ka samme astunud. 3. märtsil 2005 teatas komisjon oma soovist, et Holland, Iirimaa ja Saksamaa selgitaksid oma avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise poliitikat¹⁶⁵. Saksa ARD ja ZDFi suhtes on komisjon alustanud ka uurimismenetlust¹⁶⁶. Lähtudes Saksa eraringhäälingute esitatud kaebustest, pöördus komisjon Saksamaa valitsuse poole üksikasjalise küsimustikuga *online*-teenuste rahastamise ning avalik-õiguslikele kanalitele spordiülekannete tegemise õiguse andmise kohta. Mais 2005 esitas Saksa valitsus oma vastuse, milles väitis taaskord, et Saksa lubamaks ei vasta

¹⁶³ Vt. näiteks komisjoni 15. novembri 2001. aasta teatis riigiabi reeglite kohaldamise kohta ringhäälinguvaldkonnas C320/5 punkt 16 ja järgnevad (edaspidi "komisjoni teatis riigiabi kohta"); komisjoni 19. mai 2004. aasta otsus nr C 2/2003 (ex NN 22/02) Taani poolt TV2 v. Taani osas võetud meetmete kohta C(2004) 1814 lõplik, punkt 56 ja järgnevad (edaspidi "TV2 v. Taani otsus").

¹⁶² TV2 v. Taani otsus, punkt 82.

¹⁶³ Euroopa Komisjoni teatis riigiabi kohta.

¹⁶⁴ Komisjoni 25. juuni 1980. aasta direktiiv 80/723/EMÜ liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantssuhete läbipaistvuse kohta (EÜT L195/35, 1980), viimati muudetud komisjoni 26. juuli 2000. aasta direktiiviga 2000/52/EÜ (EÜT, L193/75, 2000) (edaspidi „läbipaistvusdirektiiv“).

¹⁶⁵ Vt. Euroopa Komisjoni 3. märtsi 2005. aasta pressiteadet IP/05/250, mis on saadaval aadressil <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=9587> samuti vastavasistulist 3. märtsi 2005. aasta komisjoni memo rubriigist "korduma kippuvad küsimused" (FAQ), mis on saadaval aadressil <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=9588> (mõlemad viimati külastatud 28. augustil 2005).

¹⁶⁶ Kaasus E 3/2005; Vt. samuti EUMAPi aruannet Saksamaa kohta.

toetusena käsitlemiseks ELi õiguse kriteeriumitele. Komisjonil on õigus sellest vastusest lähtudes otsustada, kas algatada ametlikku ebaseadusliku riigiabi vastast menetlust. Kui komisjon otsustab menetluse algatamise kasuks – mis käesoleva materjali kirjutamise hetkel näib küllaltki tõenäoline – mõjutab see märkimisväärselt avalik-õigusliku ringhäälingu aluseid mitte ainult Saksamaal, vaid ka teistes ELi liikmesriikides. ARD ja ZDF vastu suunatud otsus õnnestaks lubamaksu õigustusi ning lisaks jõudu eraringhäälingute lobitöös kasutatavale argumendile, et avalik-õiguslik ringhääling peaks laias laastus piirduma mittekasumlike teemadega ning populaarsetest ning kasumlikest valdkondadest jääma kõrvale.

6. KONTROLL MEEDIAETTEVÕTETE OMANDIVORMI ÜLE

Nii ülemaailmses kui ka üleeuroopalises kontekstis on meediaettevõtete omandi koondumine viimase kümne aasta jooksul suurenenud ulatuses, mis ähvardab ohtu seada vaadete ja arvamuste skaala laiuse. Euroopa Liidus käsitletakse probleemi vaatamata tulekutsetele meediaomandit reguleerivate õigusnormine rakendamiseks jätkuvalt üldise konkurentsioõiguse abil.

6.1. Olukord turul

Struktuuri seisukohalt on televisiooniturg kogu Euroopa ulatuses sarnane – paljudes riikides on tugev avalik-õiguslik ringhääling ning erasektoris valitsevad turgu mõned ettevõtted. Väiksemates riikides, nagu näiteks Baltimaades, on telejaamade arv üsna piiratud, sest turul pole seoses reklaamiressursside vähesusega potentsiaali rohkemale kui ühele või kahele ettevõtjale. Alates kommertstelevisiooni tekkimisest 1980. aastate keskel on *Vivendi* ja *Bertelsmann/RTL Group* kasvanud suurimateks ringhäälingukontsernideks Euroopas. Vähesed erasektoris valitsevad kanalid kuuluvad tihti rahvusvahelistele meediakontsernidele, kelle puhul on tegu lisaks televisioonile ka raadio ja pressi valdkonnas aktiivsete kombineeritud multimeediumteenuste pakkujatega (*integrated multi-media players*). Näiteks on *Mediaset*, *NewsCorp*, *Bonnier*, *Bertelsmann/RTL* ja *Axel Springer* tegevad nii ringhäälingu kui kirjastamise valdkonnas (vt. alajaotus II.5).

6.2. Poliitikaarutelud

Enamikus Euroopa riikides reguleeritakse meediaomandit valdkonnaspetsiifiliste siseriiklike õigusnormide abil. Mõningaid algatusi üleeuroopalise meediaomandi kontrolli korra kehtestamiseks on teinud ka Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee ja Euroopa Nõukogu.

1990ndatel aastatel pakkus Euroopa Komisjon välja kaks algatust, mille nõukogu tagasi lükkas. 1992. aastal avaldas komisjon rohelise raamatu meediakanalite paljususe ja meedia

koondumise kohta siseturu tingimustes¹⁶⁷ ning 1996-1997 esitas direktiivi eelnõu meediaomandi koondumise kohta. Ettepanek sisaldas piiranguid televisiooni, raadio ja kogu meedia omandiõiguse osas, kuid jäi peamiselt pädevuse puuduse tõttu vastu võtmata. 2003. aastal, rohkem kui kümme aastat pärast esimese rohelise raamatu avaldamist, kutsus komisjon taas üles Euroopa meediaomandi kontrollimist kommenteerima¹⁶⁸. 2004. aasta aruanne 2003. aasta rohelise raamatu teemal toimunud konsultatsioonide kohta tõi välja tõsiasja, et huvitatud osapooled olid komisjoni ettepaneku laias laastus tagasi lükanud. 2004. aasta jaanuaris esitas komisjon teenustedirektiivi eelnõu, mis võiks luua aluse meediaomandi koondumise reguleerimiseks ELis, minnes kaugemale seni üldise konkurentsioiguse raames võetud meetmetest¹⁶⁹. Direktiivi eelnõu on alles menetluses¹⁷⁰. Vaidlusaluste teemade hulka kuulub ka kultuurierandi või kultuuri erilisust puudutava klausli väljajäämine, mis takistaks direktiivil piirata liikmesriikide võimalusi säilitada kehtivana või kehtestada õigusnorme või valdkonnapoliitikaid kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse ja meediakanalite paljususe edendamiseks. Komisjon ise on hiljuti väitnud, et EL õiguses puudub õigulik alus kehtestada meediakanalite paljususe säilitamise eesmärgil koondumist keelavaid norme.

Euroopa Parlament on komisjoni meediakontsentratsiooni käsitlevaid algatusi toetanud ning osaliselt neid ka ise algatanud¹⁷¹. Alles hiljaaegu on mõned Euroopa Parlamendi liikmed kutsunud komisjoni taas üles meediakontsentratsiooni valdkonnas samme astuma. Siiaamaani ei ole komisjon ametlikult reageerinud.

2000. aasta märtsis tuli Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee välja algatusega digitaalse konvergenti ning meediakanalite paljususe ja meedia koondumiste kohta globaliseerumise tingimustes ning soovitas siseriiklike reguleerivate asutuste koordineerimist komisjoni poolt.

Ka Euroopa Nõukogu on soovitusel ja aruannete kaudu aktiivselt meedia koondumisega tegeleenud. Näiteks avaldas EN 2000. aasta oktoobris aruande meedia koondumisest digitaalkeskkonna tingimustes ning meedia koondumise küsimused on regulaarselt arutlusele ENi massimeedia juhtkomitees, mis nüüd on nimetatud meedia ja uute kommunikatsiooniteenuste juhtkomiteeks. 2004. aasta novembris esitas EN uurimuse meedia riigipiire ületavast koondumisest Euroopas, milles pakuti välja jätkuv järelevalve, võimalusel ka

¹⁶⁷ Euroopa Komisjon: Meediakanalite paljususe ja meedia koondumise siseturu tingimustes. Hinnang vajadusele ühenduse meetmete järele, KOM (92) 480 lõplik, detsember 1992.

¹⁶⁸ Euroopa komisjoni 21. mai 2003. aasta roheline raamat üldist majandushuvi esindavate teenuste kohta KOM (2003)270 lõplik.

¹⁶⁹ Komisjoni 5. märtsi 2004. aasta ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb teenuseid siseturul KOM (2004) 2 lõplik.

¹⁷⁰ Viimaseid arenguid vt. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/services/ (viimati külastatud 4. augustil 2005).

¹⁷¹ Vt. näiteks Euroopa Parlamendi 22. aprilli 2004. aasta resolutsioon sõna- ja infovabaduse rikkumiste ohust Euroopa Liidus, iseäranis Itaalias (EL põhiõiguste harta artikkel 11 lõige 2) 2003/2237 (INI), A5-0230/2004. Vt. samuti EUMAPI aruannet Itaalia kohta.

ENi konventsioon ning edasised meetmed ENi liikmesriikide tasandil¹⁷².

Vaatamata käimasolevale arutelule ning murele meediatööstuse suureneva koondumise üle, ei ole ENi ega ELi tasandil meediakanalite paljusust käsitlevate reeglite ühtlustamist ette võetud. Peamine põhjus on teema jäämine liikmesriikide pädevusse ning tõdemus, et turgude suurus ja regulatsioonimudelid on ühtlustamiseks liiga erinevad¹⁷³. Nii valitsused kui ka meediatööstus on selgesti mõista andnud, et eelistavad meediaomandi küsimuste jäämist siseriiklikku pädevusse.

6.3. Kehtiv õigusraamistik

Kuivõrd ELi institutsioonidel puudub vastav pädevus, on meediakanalite paljususe säilimise kaitsmine eelkõige liikmesriikide ülesanne. Meedia koondumise kohta ei ole ELis eraldi kriteeriume. Euroopa Liidus saab meediakanalite paljusust ohustava ulatusega kontrolli või osaluste koondumise takistamiseks toetuda ainult ühenduse konkurentsioiguse normidele.

Ei EÜ asutamisleping ega TWF direktiiv (ELi liikmesriikidele) ega ECTT (ENi liikmesriikidele) sisalda spetsiifilisi sätteid meedia koondumise kohta.

ELi liikmesriikide osas teostatakse televisioonisektoris toimuvate koondumiste üle järelevalvet EÜ ühinemismääruse alusel, mis on üldise konkurentsioiguse instrumendina kohaldatav kõigile koondumistele. Määrus ei sätesta meediavaldkonnas toimuvatele ühinemistele eraldi ettevõtte käibest tulenevat läve. Otsus selle üle, kas ühinemine jääb määruse kohaldamisalasse, on Euroopa Komisjoni ainupädevuses. Määrus sisaldab ka erandit, mis võimaldab liikmesriikidel kaitsta õigustatud huvisid, mille hulgas on otseselt nimetatud ka meediakanalite paljusust¹⁷⁴. Näiteks on sellele sättele viidatud 1994. aastal kaasuses “*Newspaper Publishing*”, mida komisjon käsitles, kuid ei leidnud Suurbritannia konkurentsiameti heakskiitu just nimelt meediakanalite paljususe argumendi tõttu¹⁷⁵.

¹⁷² Euroopa Nõukogu: Meedia koondumine Euroopas, aruanne on koostatud AP-MD poolt (CDMM nõuandegrupp koondumiste, meediakanalite paljususe ja mitmekesisuse küsimustes), inimõiguste peadirektoraadi meediaosakond, Strasbourg, november 2004.

¹⁷³ Vt. näiteks Euroopa Ringhäälingute Liidu 8. detsembri 2004. aasta seisukoht Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb teenuseid siseturul, lk 10, kättesaadav vörguleheküljel http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_pp_directive_services_081204_tcm6-23334.pdf (viimati külastatud 4. augustil 2005).

¹⁷⁴ EÜ ühinemismääruse artikkel 21 lõige 4.

¹⁷⁵ Kaasus nr IV/M.423: Newspaper Publishing.

LISA 1. Aruandes viidatud õigusaktid ja soovitused

Euroopa Liit

Lepingud

Euroopa Ühenduse asutamisleping (EÜ asutamisleping).

Konsolideeritud versioon on kättesaadav veebilehel

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Amsterdami leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa ühenduste asutamislepingut ja teatavaid sellega seotud akte, alla kirjutatud 2. oktoobril (EÜT C 340, 10.11.1997), protokoll nr 9 Protokoll liikmesriikide avalik-õigusliku ringhäälingu kohta (EÜT C340/109). (EL protokoll avalik-õigusliku ringhäälingu kohta (1997))

kättesaadav veebilehel <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre545.html> (viimati külastatud 30. juulil 2005).

Direktiivid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (EÜT L108/51, 24. aprill 2002) (universaalteenuse direktiiv)

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00510077.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (EÜT L 108/33, 24. aprill 2002) (raamdirektiiv)

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00330050.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/19/EÜ elektrooniliste sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (EÜT L198/7, 24. aprill 2002) (juurdepääsu käsitlev direktiiv)

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00070020.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (EÜT L108/21, 24. aprill 2002) (loadirektiiv)

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00210032.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Nõukogu 27. septembri 1993. aasta direktiiv teatavate satelliitlevile ja kaabli kaudu taasedastamisele kohaldatavaid autoriõigusi ja sellega kaasnevaid õigusi käsitlevate eeskirjade kooskõlastamise kohta (EÜT L 248/15, 6. oktoober 1993, (kaabel- ja satelliitlevi direktiiv) kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/legis_en.htm#Directives (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Nõukogu 3. oktoobri 1989. aasta direktiiv 89/552/EMÜ teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 298, 17. oktoober 1989), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuli 1997. aasta direktiiviga 97/36/EÜ (EÜT L 202 60, 30. juuli 1997) (piirideta televisiooni direktiiv) (TWF direktiiv) konsolideeritud tekst kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/1989/en_1989L0552_do_001.pdf (viimati külastatud 30. juunil).

Komisjoni 25. juuni 1980. aasta direktiiv 80/723/EMÜ liikmesriikide ja riigi osalusega äriühingute vaheliste finantssuhete läbipaistvuse kohta (EÜT L195/35, 1980), viimati muudetud komisjoni 26. juuli 2000. aasta direktiiviga 2000/52/EÜ (EÜT, L193/75, 2000) (läbipaistvusdirektiiv)

Määrused

Nõukogu 20. jaanuari 2004 määrus (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle ettevõtjate koondumise üle (ELT L24/1, 29. jaanuar 2004) (EÜ ühinemismäärus)

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/eur-ex/pri/en/oj/dat/2004/l_024/l_02420040129en00010022.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Otsused

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta otsus nr 676/2002/EÜ Euroopa Ühenduse raadiospektripoliitika reguleeriva raamistiku kohta (EÜT L108/1, 24. aprill 2002) (raadiospektrit käsitlev otsus)

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/policy/radio_spectrum/docs/policy_outline/decision_6762002/en.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Komisjoni 19. mai 2004. aasta otsus nr C 2/2003 (ex NN 22/02) Taani poolt TV2 *v.* Taani osas võetud meetmete kohta C(2004) 1814 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/c2_2003/en.pdf (külastatud 30. juunil 2005).

Soovitused

Nõukogu 24. septembri 1998. aasta soovitus 98/560/EÜ Euroopa audiovisuaalsete ja infoteenuste tööstusharu konkurentsivõime tõstmise kohta siseriiklike raamistike edendamise kaudu, mille eesmärk on saavutada võrreldav ja tõhus alaealiste ja inimväärikuse kaitse (EÜT L 270, 7.10.1998)

Resolutsioonid

Euroopa Parlamendi 22. aprilli 2004. aasta resolutsioon sõna- ja infovabaduse rikkumiste ohust Euroopa Liidus, iseäranis Itaalias (EL põhiõiguste harta artikkel 11 lõige 2) 2003/2237 (INI), A5-0230/2004

Teatised

Komisjoni 17. septembri 2004. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele ülemineku kohta analoogringhäälingult digitaalsele ringhäälingule KOM (2003) 541 lõplik (“digitaalsisselülituselt analoogväljalülituseni”)

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/doc/info_centre/documentation/communic_reports/switchover/com_2005_0204_f_en_acte.pdf (viimati külastatud 24. augustil 2005).

Komisjoni 17. septembri 2004. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele ülemineku kohta analoogringhäälingult digitaalsele ringhäälingule KOM (2003) 541 lõplik (“digitaalsisselülituselt analoogväljalülituseni”).

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0541en01.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Komisjoni 30. juuli 2004. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele interaktiivsete digitaaltelevisiooni-teenuste koostalitlusvõime kohta KOM (2004)541 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/doc/info_centre/documentation/communic_reports/interoperability_idtv/com_2004_541_en.pdf (külastatud 4. augustil 2005).

Euroopa Komisjoni 15. detsembri 2003. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele Euroopa audiovisuaalpoliitika reguleerimise tuleviku kohta KOM(2003)784 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0784en01.pdf (viimati külastatud 30. juunil).

Euroopa Komisjoni 5. juuni 2002. aasta teatis "õiguskeskkonna lihtsustamise ja parandamise" tegevusprogrammi kohta KOM(2002)278 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Komisjoni 15. novembri 2001. aasta teatis riigiabi reeglite kohaldamise kohta ringhäälinguvaldkonnas C320/5

kättesaadav veebilehel http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_ref_ec_communic_state_aid_151101_tcm6-5013.pdf (külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Komisjoni 14. detsembri 1999. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele ühenduse digitaalajastu audiovisuaalpoliitika juhiste ja põhimõtete kohta KOM(1999)657 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_en.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Valge raamat

Euroopa Komisjoni 25. juuli 2001. aasta valge raamat Euroopa valitsemise kohta, KOM (2001)428 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Rohelised raamatud

Euroopa Komisjoni 21. mai 2003. aasta roheline raamat üldhuviteenuste kohta KOM (2003)270 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2003/com2003_0270en01.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Komisjoni 9. detsembri 1998. aasta roheline raamat raadiospektripoliitika kohta ühenduse telekommunikatsiooni-, ringhäälingu-, transpordi ning teadusuuringute ja tehnoloogia arengu poliitika kontekstis KOM (1998)596 lõplik

kättesaadav veebilehel <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/sgp.doc> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Komisjoni 14. juuni 1984. aasta roheline raamat ühisturu kohta ringhäälingu-, iseäranis satelliit- ja kaabelvisektoris COM (1984) 300 lõplik

Muu

Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus alaealiste ja inimväärkuse kaitse ning vastulause esitamise õiguse kohta seoses Euroopa audiovisuaal- ja teabeteenuste tööstusharu konkurentsivõimega KOM (2004)341 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdf/files/com04-341-en.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Komisjoni tõlgendav teatis “piirideta televisiooni” direktiivi telereklaami puudutavate sätete teatavate aspektide kohta (EÜT C 102/2, 2004)

Komisjoni 5. märtsi 2004. aasta ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb teenuseid siseturul KOM (2004) 2 lõplik

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0002en03.pdf (viimati külastatud 4. augustil 2005).

Euroopa Komisjoni 6. jaanuari 2003. aasta aruanne nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele direktiivi 89/552/EEC (piirideta televisiooni direktiivi) kohaldamise kohta, KOM (2002) 778 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twtf/applica/com2002_778final_en.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Elektrooniliste sidevõrkude ja seotud vahendite standardite ja/või spetsifikatsioonide nimekiri EÜT C 331/47, 31. detsember 2002.

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/documents/c_33120021231en00320049.pdf (viimati külastatud 4. augustil 2005).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse eelnõu Euroopa Ühenduse raadiospektri poliitika regulatiivse raamistiku kohta KOM (2000)407 lõplik

kättesaadav veebilehel http://europa.eu.int/comm/information_society/policy/framework/pdf/com2000407_en.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Euroopa Komisjon: Meediakanalite paljusus ja meedia koondumine siseturu tingimustes. Hinnang vajadusele ühenduse meetmete järele, KOM (92) 480 lõplik, detsember 1992

Euroopa Nõukogu

Konventsioonid

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (ECHR), jõustus 3. septembril 1953, ETS 005.

kättesaadav veebilehel <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (viimati külastatud 22. oktoobril 2004).

Euroopa Nõukogu 5. mai 1989. aasta piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon (ECTT), muudetud Euroopa Nõukogu 9. septembri 1998. aasta protokolliga (ETS 141), jõustus 1. märtsil 2002

kättesaadav veebilehel <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/132.htm> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Soovitused

EN Ministrite Komitee 15. detsembri 2004 soovitus REC (2004) 16 liikmesriikidele vastulause esitamise õiguse kohta uues meediakeskkonnas

kättesaadav veebilehel http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media (viimati külastatud 30. juunil 2005).

EN Parlamentaarse Assamblee 27. jaanuari 2004. aasta soovitus avalik-õigusliku ringhäälingu kohta 1641(2004)

EN Ministrite Komitee 15. detsembri 2004 soovitus REC (2004) 16 liikmesriikidele vastulause esitamise õiguse kohta uues meediakeskkonnas

kättesaadav veebilehel http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media (viimati külastatud 30. juunil 2005).

EN Ministrite Komitee 20. detsembri 2000. aasta soovitus Rec (2000) 23 liikmesriikidele ringhäälingu regulaatorite sõltumatuse kohta, vastu võetud ministrite asetäitjate 735. kohtumisel

kättesaadav veebilehel <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r23.htm> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

EN Ministrite Komitee 11. septembri 1996 soovitus Rec (96)10 avalik-õigusliku ringhäälingu tagamise kohta

kättesaadav veebilehel http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_r96_10_psb_110996_tcm6-4322.pdf (viimati külastatud 4. augustil 2005)

Muu

Euroopa Nõukogu – Integratsioon ja mitmekesisus: Euroopa meedia- ja kommunikatsiooni-poliitika uued rajajooned. 10-11. märtsil 2005 Kiievis (Ukraina) toimunud Euroopa ministrite massimeediapoliitika teemalisel konverentsil heaks kiidetud materjalid. Resolutsioon nr 2 kultuurilise mitmekesisuse ja meediakanalite paljususe kohta globaliseerumise tingimustes kättesaadav veebilehel http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/MCM%282005%29005_en.pdf (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Lepingud

Inimõiguste ülddeklaratsioon (UNDHR), vastu võetud ja välja kuulutatud peassamblee 10. detsembri 1948. aasta resolutsiooniga 217 A (III)

kättesaadav veebilehel <http://www.un.org/Overview/rights.html> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (ICCPR), jõustus 23. märtsil 1976, 999 U.N.T.S. 171

kättesaadav veebilehel http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt (CESCR), jõustunud 3. jaanuaril 1976, 993 U.N.T.S. 3.

kättesaadav veebilehel http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Deklaratsioonid

UNESCO kultuurilise mitmekesisuse ülddeklaratsioon, vastu võetud UNESCO peakonverentsi 31. istungjärgul 2. novembril 2001 Pariisis

kättesaadav veebilehel <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Muu

UNESCO kultuurilise mitmekesisuse ja kunstilise eneseväljenduse kaitsmise konventsiooni eelnõu

kättesaadav veebilehel http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=11281&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (viimati külastatud 30. juunil 2005).

Maailma Kaubandusorganisatsioon

Teenuskaubanduse üldleping (GATS), Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu lisa 1B

kättesaadav WTO veebilehel http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf
(viimati külastatud 30. juunil 2005).

Ühisdeklaratsioonid

ÜRO sõna- ja arvamusvabaduse eriraportööri, OSCE meediavabaduse esindaja ja Ameerika Riikide Organisatsiooni (OAS) infovabaduse eriraportööri 6. detsembri 2004. aasta ühisdeklaratsioon

kättesaadav veebilehel http://www.osce.org/documents/rfm/2004/12/3945_en.pdf
(viimati külastatud 30. juunil 2005).

ÜRO sõna- ja arvamusvabaduse eriraportööri, OSCE meediavabaduse esindaja ja Ameerika Riikide Organisatsiooni (OAS) infovabaduse eriraportööri 18. detsembri 2003. aasta ühisdeklaratsioon

OSCE meediavoliniku ja *Reporters without Borders* laimu ja solvamist käsitleva Pariisi konverentsi 24. ja 25. novembri 2003. aasta ühissoovitused

kättesaadav veebilehel http://www.osce.org/documents/rfm/2003/11/3346_en.pdf
(viimati külastatud 30. juunil 2005).

LISA 2. Kirjandus

Council of Europe, Transnational Media Concentrations in Europe, report prepared by the AP-MD, (Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions), Media Division, Directorate General of Human Rights (Strasbourg: CoE, November 2004).

European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004 (Strasbourg: CoE, 2004)

European Broadcasting Union (EBU), Position Paper on the Commission Proposal for a Directive on services in the Internal Market (Geneva: EBU, 8 December 2004).

IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, October 2004, IP International Marketing Committee.

Lange, André (ed.), Developments in digital television in the European Union, European Audiovisual Observatory, (Strasbourg: CoE, 4 December 1999)

McKinsey&Company, Review of Public Service Broadcasting around the world (London: McKinsey&Company, September 2004)

Mungiu-Pippidi, Alina, State into Public: The Failed Reform of State TV in East Central Europe, The Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy (Harvard University, 1999)

Ofcom, Review of public service broadcasting, Phase 2 – Meeting the digital challenge (London: Ofcom, 28 September 2004)

World Bank Institute Development Studies, The Right to Tell. The Role of Mass Media in Economic Development (Washington, D.C.: The World Bank, 2002)

LISA 3. Tabelid

Tabel 1. Telerivaatamise ajaline kestus (2003)
järjestus ajalise kestuse põhjal

	Täiskasvanute poolt keskmine vaatamisele kulutatud aeg, esmaspäevast pühapäevani (minutit päevas)
Serbia ja Montenegro	278
Ungari	274
Makedoonia	259
Horvaatia	254
Poola	250
Itaalia	245
Eesti	239
Suurbritannia	239
Slovakkia	235
Rumeenia	235
Türgi	224
Saksamaa	217
Tšehhi	214
Prantsusmaa	213
Leedu	210
Läti	207
Bulgaaria	185
Sloveenia	178
Albaania	NA [- Andmed ei ole kättesaadavad]
Bosnia-Hertsegoviina	NA
Keskmine (18 riiki)	219

Allikas: IP International Marketing Committee¹⁷⁶

Tabel 2. Ülevaade televisiooni levikust (2003)
Järjestus rahvaarvu järgi

	Rahvaarv (tuhandetes)	Leibkondi (tuhandetes)	Telekodused (TVHH) (vähemalt ühe teleriga)		Eetrikanalite hulk, mille vastuvõtt on tagatud 70 protsendile elanikkonnast
			Kokku (tuhandetes)	Osakaal leibkondadest (%)	
Saksamaa	82 537	38 720	34 370 ¹⁷⁷	91,1	25
Türgi	71 271	16 460	10 789	97,9	15
Prantsusmaa	61 684	24 870	23 750	95,0 ¹⁷⁸	7
Suurbritannia	59 232	25 043	24 482	97,8	5
Itaalia	55 696	21 645	21 320	98,5	9
Poola	38 195	13 337	12 982	97,3	6
Rumeenia ¹⁷⁹	21 698	7392	6763	91,5	3
Tšehhi	10 230	3738	3735	97,6	4
Ungari	10 117	3863	3785	98,0	3
Serbia ja Montenegro ¹⁸⁰	8120	2700	2300 ¹⁸¹	98,0	6
Bulgaaria	7845	2905	2754	94,8	2
Slovakkia	5379	1645	1628	99,0	4
Horvaatia	4438	1477	1448	97,5	4
Bosnia-Hertsegoviina ¹⁸²	3832	NA	NA	97,0	6
Leedu	3463	1357	1331	98,1	4
Albaania ¹⁸³	3144	726	500	68,8	1
Läti	2331	803	780	97,2	4
Makedoonia	2023	564	467	83,0	7
Sloveenia	1964	685	673	98,0	5
Eesti	1356	582	565	97,1	3

Allikas: IP International Marketing Committee,¹⁸⁴ EUMAPi raportid üksikriikide kohta; EUMAPi uurimus

Tabel 3. Ringhäälinguturg Euroopa Liidus – jagunemine ringhäälinguorganisatsiooni tüübi järgi (1998–2002)

	Kogutulu (neto) (miljonit eurot)					Netotulu muutus 2002/2001	Osakaal kogu netotulust 2002
	1998	1999	2000	2001	2002	(%)	(%)
Kokku	50 213	56 961	63 269	66 259	65 387	-1,3	100
Avalik-õiguslik ringhääling (raadio ja televisioon)	23 353	25 689	26 896	28 549	27 769	-2,7	42.5
Kommertsringhääling (televisioon)	14 548	16 640	18 713	18 187	17 349	-4,6	26.5
Kommertsringhääling (raadio)	3302	3302	3893	3898	3935	1,0	6.0
Telepoefirmad	727	1034	1297	1518	1730	13,9	2.1
Tasulise TV firmad	2989	3320	3569	3784	3915	3,5	6.0
TV paketioperaatorid	3671	4956	6485	7410	7722	4,2	11.8
Teemakanalid	1623	2019	2416	2912	2967	1,9	4.5

Allikas: European Audiovisual Observatory¹⁸⁵

Tabel 4. Euroopa televisioonifirmade Top 10 (2003)
Järjestus konsolideerimata tegevustulu järgi

Jrk	Firma	Riik	Põhitegevusal a	Tüüp (avalik- õiguslik/era)	Konsolideerimata tegevustulu (miljonit eurot)
1	<i>British Sky Broadcasting</i>	Suurbritanni a	TV	era	4242,1
2	<i>BBC Home Service</i>	Suurbritanni a	TV+Raadio	avalik-õiguslik	4214,1
3	<i>RAI</i>	Itaalia	TV+Raadio	avalik-õiguslik	2736,7
4	<i>RTI</i>	Itaalia	TV	era	2008,2 ¹⁸⁶
5	<i>ZDF</i>	Saksamaa	TV	avalik-õiguslik	1778,4 ¹⁸⁷
6	<i>TF1</i>	Prantsusmaa	TV	era	1596,2
7	<i>RTL Television</i>	Saksamaa	TV	era	1589,0
8	<i>Canal+</i>	Prantsusmaa	TV	era	1585,0
9	<i>France 2</i>	Prantsusmaa	TV	avalik-õiguslik	1573,5
10	<i>France 3</i>	Prantsusmaa	TV	avalik-õiguslik	1416,0
	Kokku	–	–	–	22 739,2

Allikas: European Audiovisual Observatory¹⁸⁸

Tabel 5. Auditooriumi kontsentratsioon riigiti (2003)
Järjestus summeeritud osakaalu järgi kogu vaatamisajast

	3 vaadatavaimat kanalit	Kolme vaadatavaima kanali summeeritud osakaal kogu vaatamisajast (%)
Tšehhi	<i>TV Nova, ČT 1, Prima TV</i>	86,1
Bulgaaria	<i>bTV, Kanal 1, Nova TV</i>	84,2
Horvaatia ¹⁸⁹	<i>RTL Televizija, HTV 1, Nova TV</i>	83,8
Ungari	<i>RTL Klub, TV2, MTV 1</i>	75,7
Slovakkia	<i>Markíza TV, STV 1, Joj</i>	72,9
Prantsusmaa	<i>TF 1, France 2, France 3</i>	66,9
Sloveenia	<i>Pop TV, SLO 1, SLO 2</i>	64,2
Leedu	<i>LNK, TV 3, LRT</i>	63,4
Poola	<i>TVP 1, TVP 2, Polsat</i>	62,6
Suurbritannia	<i>BBC 1, ITV 1, BBC 2</i>	61,7
Makedoonia	<i>A1 TV, MTV 1, Sitel</i>	60,0
Eesti	<i>TV3, Kanal 2, ETV</i>	59,9
Itaalia	<i>RAI 1, Canale 5, RAI 2</i>	59,4
Rumeenia	<i>Romania 1, Pro TV, Antena 1</i>	57,5
Läti	<i>LNT, TV 3, LTV 1</i>	52,2
Serbia ja Montenegro	<i>Pink, RTS 1, BK</i>	51,8
Saksamaa	<i>RTL, ARD, ARD 3</i>	43,4
Türgi	<i>Kanal D, Show TV, ATV</i>	43,0

Allikas: EUMAPi arvestused, mis põhinevad IP International Marketing Committee'i andmetel¹⁹⁰

Tabel 6. Juhtivate kanalite osakaal kogu vaatamisajast (2003)

Riik*	Kanal	Osakaal täiskasvanute hulgas (%)	Jaama tüüp
Albaania ¹⁹¹	<i>Klan TV</i>	21,5	era
	<i>TVSH</i>	17,1	avalik-õiguslik
Bosnia-Hertsegoviina ¹⁹²	<i>FTV</i>	23,8	avalik-õiguslik
	<i>HRT Zagreb</i>	10,5	a-õ (Horvaatia)
Horvaatia ¹⁹³	<i>RTL Televizija</i>	39,5	era
	<i>HTV1</i>	31,8	avalik-õiguslik
Tšehhi	<i>TV Nova</i>	43,4	era
	<i>ČT 1</i>	22,1	avalik-õiguslik
Eesti	<i>TV3</i>	22,1	era
	<i>Kanal 2</i>	19,8	era
Prantsusmaa ¹⁹⁴	<i>TF1</i>	31,8	era
	<i>France 2</i>	20,5	avalik-õiguslik
Saksamaa	<i>RTL</i>	15,0	era
	<i>ARD</i>	14,5	avalik-õiguslik
Ungari	<i>RTL Klub</i>	29,5	era
	<i>TV2</i>	29,4	era
Itaalia	<i>RAI 1</i>	24,2	avalik-õiguslik
	<i>Canale 5</i>	23,2	era

Riik	Kanal	Osakaal täiskasvanute hulgas (%)	Jaama tüüp
Läti	<i>LNT</i>	22,2	era
	<i>TV3</i>	15,1	era
Leedu	<i>LNK</i>	27,0	era
	<i>TV3</i>	23,9	era
Makedoonia	<i>A1</i>	28,9	era
	<i>MTV1</i>	16,9	avalik-õiguslik
Rumeenia	<i>Romania 1</i>	28,4	avalik-õiguslik
	<i>Pro TV</i>	15,6	era
Serbia ja Montenegro	<i>Pink TV</i>	21,2	era
	<i>RTS 1</i>	20,4	avalik-õiguslik
Slovakkia	<i>Markiza</i>	45,9	era
	<i>STV 1</i>	15,7	avalik-õiguslik
Sloveenia	<i>Pop TV</i>	29,0	era
	<i>SLO 1</i>	24,9	avalik-õiguslik
Türgi	<i>Kanal D</i>	15,0	era
	<i>Show</i>	14,4	era
Suurbritannia	<i>BBC 1</i>	26,3	avalik-õiguslik
	<i>ITV 1</i>	24,3	era

Allikas: EUMAPi uurimus, mis põhineb IP International Marketing Committee' ja European Audiovisual Observatory' andmetel¹⁹⁵

* Tabelites 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 20 on riigid järjestatud samamoodi kui raporti ingliskeelses versioonis: *Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, France, Germany, Hungary, Italy, Latvia, Lithuania, Macedonia, Poland, Romania, Serbia, Slovakia, Turkey, UK.* – Tõlk.

Tabel 7. Ülevaade ringhäälinguala regulaatorasutustest
Allikas: EUMAPi raportid

Riik	Nimetus	Staatus	Nõukogu liikmete arv	Kes määrab ametisse	Kes võib ametist vabastada	Ametiaeg (aastates)	Ametiaegade hulk	Rahastamine
Albaania	Riiklik raadio ja televisiooni nõukogu (<i>Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizioni</i> , – KKRT)	Sõltumatu regulaatorasutus	7	Parlament – • vabariigi presidendi (1) või • parlamendi meediakomitee (6) ettepanekul	Parlament	5	Max 2 järjestikust (nihutatud lõpptäht-aegadega)	<ul style="list-style-type: none"> • osa lubamaksust • ringhäälinguloa taotluste lõivud • 5% ringhäälingu-organisatsioonide makstavast tulumaksust • riigieelarvest • annetused
	Telekommunikatsiooni regulaatorüksus (<i>Enti Rregullator i Telekomunikacioneve</i> – ERT)	Sõltumatu regulaatorasutus	5	• vabariigi president (1) • ministrite nõukogu (2) • parlament (2)	Ametisse nimetanud institutsioon	5	Max 2	<ul style="list-style-type: none"> • riigieelarvest • omatulud
Bosnia-Hertsegooviina	Kommunikatsiooni-ala regulaator-agentuur (<i>Regulatorna agencija za komunikacije</i> – RAK)	Sõltumatu riiklik agentuur, mittetulundus-organisatsioon	7 (+ peadirektor)	• Parlament – ministrite nõukogu ettepanekul (nõukogu liikmed) • ministrite nõukogu nimetab ametisse peadirektori – RAKi nõukogu ettepanekul	Ametisse nimetanud institutsioon	4	Max 2	<ul style="list-style-type: none"> • telekomm. operaatore ja ringhäälingute makstavad tehniliste lubade lõivud • toetused ja annetused

Riik	Nimetus	Staat	Nõukogu liikmete arv	Kes määrab ametisse	Kes võib ametist vabastada	Ametiaeg (aastates)	Ametiaegade hulk	Rahastamine
Bulgaaria	Elektroonilise meedia nõukogu (<i>Svet za elektroni medii – CEM</i>)	Sõltumatu erialaasutus	9	<ul style="list-style-type: none"> Rahvusassamblee (5) Vabariigi president (4) 	Elektroonilise meedia nõukogu	6	Max 2 järjestikust (nihutatud lõpptäht-aegadega)	Riigieelarve
	Kommunikatsiooni regulatsiooni-komisjon (<i>Komisija za reguliranje na sobsцениata – KRS</i>)	Õigusasutus	5	<ul style="list-style-type: none"> Parlament (3) – valitakse President (1) Ministrite nõukogu (esimees) 	Ametisse nimetanud asutus	5	Max 2 järjestikust	Riigieelarve
Horvaatia	Elektroonilise meedia nõukogu (<i>Vijeće za elektroničke medije – CEM</i>)	Sõltumatu regulaatorasutus	7	Parlament – valitsuse ettepanekul	Parlament – valitsuse ettepanekul	5	Max 2 (nihutatud lõpptäht-aegadega)	Ringhäälingu-organisatsioonile kehtestatud maks
	Horvaatia telekommunikatsiooni agentuur (<i>Hrvatska agencija za telekomunikacije – CTA</i>)	Sõltumatu regulaatorasutus	5	Parlament – valitsuse ettepanekul	Parlament – valitsuse ettepanekul	5	Määramata	<ul style="list-style-type: none"> 5% ringhäälinguloatasust postiaadresside ja numbrialdustasud 0,2% telekomm. teenuste pakkujate aastast kogutulust
Tšehhi	Raadio- ja televisiooni- ringhäälingu nõukogu, (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání – RRTV)	Sõltumatu ametiasutus ?	13	Kandidaadid seab üles esindajatekoda ja ametisse kinnitab peaminister	Peaminister, esindajatekoja ettepaneku alusel	6 (lõpptähtaegu ei ole nihutatud)	Max 2	Riigieelarve
	Tšehhi telekommunikatsiooniamet (<i>Český Telekomunikační Úřad – ČTÚ</i>)	Sõltumatu ametiasutus	5	Valitsus (informaatikaministri ettepanekul)	Valitsus (informaatikaministri ettepanekul)	5 aastat (nihutatud lõpptäht-aegadega)	Määramata	Riigieelarve

Riik	Nimetus	Staat	Nõukogu liikmete arv	Kes määrab ametisse	Kes võib ametist vabastada	Ametiaeg (aastates)	Ametiaegade hulk	Rahastamine
Eesti	<i>Kultuuriministeerium, levitalitus</i>	Valitsuse ministeerium	–	–	–	–	–	Riigieelarve
	<i>Ringhäälingunõukogu</i>	Parlamendi ees aruandev regulaatorasutus	9	Parlament – kultuurikomisjoni ettepanekul	Parlament	5	Pole piiratud	Riigieelarve
	<i>Sideamet</i>	riigiamet majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas	–	–	–	–	–	Riigieelarve
Prantsusmaa	Ringhäälingu kõrgem nõukogu <i>supérieur de l'audiovisuel – CSA</i>	Sõltumatu ametiasutus	9 volinikku	<ul style="list-style-type: none"> Vabariigi president (3) Senati esimees (3) Rahvusassamblee esimees (3) 	Ametist ei saa vabastada	6 aastat (nihatud lõpptäht-aegadega)	Max 1	Riigieelarve
Saksamaa	15 regionaalset asutust (<i>Landesmedienanstalt</i>) igal liidumaal, v.a Berliinis ja Brandenburgis, millel on ühine regulaator	Avalik-õiguslik organisatsioon	Esimees või direktor + täiskogu (viimase liikmete arv kõigub 11 ja 50 vahel)	<ul style="list-style-type: none"> Täiskogu valib esimehe Mõjudad ühiskonnagrupid valivad täiskogu liikmeid Kohtade jagunemise põhimõtted sätestatud liidumaade seadustes 	<ul style="list-style-type: none"> Täiskogu vabastab esimehe Mõjudad ühiskonnagrupid vabastavad täiskogu liikmeid 	4-8	<ul style="list-style-type: none"> Tavaliselt tagasi-valitav (esimees) Tagasi-valitavad (täiskogu liikmed) 	Teatav protsent lubamaksu laekumisest
Ungari	Riiklik raadio ja televisiooni komisjon (<i>Országos Rádió és Televízió Testület – ORTT</i>)	Sõltumatu üksus parlamendi kontrolli all	Vähemalt 5 liiget	<ul style="list-style-type: none"> Vabariigi president ja peaminister ühiselt määravad esimehe Parlament valib erakonnafraktsioonide ettepanekul ülejäänud liikmed 	Tagasi ei saa kutsuda	4	Piiramata (nihatud lõpptäht-aegadega)	Riigieelarve

Riik	Nimetus	Staat	Nõukogu liikmete arv	Kes määrab ametisse	Kes võib ametist vabastada	Ametiaeg (aastates)	Ametiaegade hulk	Rahastamine
Itaalia	Kommunikatsioonitagamise amet (<i>Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – AGCOM</i>)	Sõltumatu asutus pädevusega telekomm-i, audiovisuaal- ja kirjastamisalal	9	<ul style="list-style-type: none"> Vabariigi president (esimehe) – peaministri soovitusel ja telekommunikatsiooniministri nõusolekul esindajatekoda (4) senat (4) 	Ametisse määratud kogu AGCOMi ettepanekul	7	Max 1	<ul style="list-style-type: none"> Riigieelarve Telekomm-teenuste operaatorid
Läti	Riiklik raadio- ja televisiooninõukogu (<i>Nacionālā radio un televīzijas padome – NRTP</i>)	Sõltumatu valitsemisasutus	9	Parlament, üles seatuna vähemalt 5 parlamendiliikme poolt	Parlament	4	Max 2 järjestikust (nihatatud lõpptäht-aegadega)	Riigieelarve
Leedu	Leedu raadio ja televisiooni komisjon (<i>Lietuvos Radijo ir Televizijos Komisija – LRTK</i>)	Sõltumatu institutsioon	13	<ul style="list-style-type: none"> Parlament (3) Vabariigi president (1) Ülejäänuid (9) määravad loomeliidud (s.t kunstnikud, kinematografistid, kirjanikud, näitlejad, ajakirjanikud, kirikud, kirjastajad) 	Tagasi kutsuda ei saa (v.a tervisliku seisundi, enesetaanduse või süüdimõistva kohtuotsuse korral)	Vastavalt parlamendi volituse ajaks, presidendi ametiajaks ja liikmeid määratud loomeliitude juhtorganite volituste ajaks	Max 2 järjestikust (nihatatud lõpptäht-aegadega)	Protsent kommertsringhäälingute sissetulekust
Make- doonia	Ringhäälingu- nõukogu (<i>Sovet za radiodifuzia – SRD</i>)	Sõltumatu regulaatorasutus	9	Parlament	Tagasi kutsuda ei saa, v.a enesetaanduse või süüdimõistva kohtuotsuse korral, samuti juhul, kui liige ei ole osalenud organi töös üle 6 kuu.	6	Max 2 (nihatatud lõpptäht-aegadega)	<ul style="list-style-type: none"> Osa lubamaksust Osa lõivust, mida maksavad eraringhäälingud ringhäälinguloa eest

Riik	Nimetus	Staat	Nõukogu liikmete arv	Kes määrab ametisse	Kes võib ametist vabastada	Ametiaeg (aastates)	Ametiaegade hulk	Rahastamine
Poola	Riiklik ringhäälingunõukogu (<i>Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT</i>)	Riigiasutus	9	<ul style="list-style-type: none"> • Esindajatekoda (4) • Senat (2) • Vabariigi president (3) 	Ametisse nimetanud asutus	6 (nihutatud lõpptäht-aegadega)	Ainult üks	Riigieelarve
	Telekommunikatsiooni ja posti regulatsiooni amet (<i>Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty – URTiP</i>)	Valitsusasutus	URTiP-i president	Peaminister	Peaminister	5	Määratlemata	Riigieelarve
Rumeenia	Riiklik audiovisuaalnõukogu (<i>Consiliul Național al Audiovizualului – CNA</i>)	Autonoomne riigiasutus	11	Parlament – kellele esitavad kandidaate: <ul style="list-style-type: none"> • president (2) • valitsus (3) • esindajatekoda (3) • Senat (3) 	Parlament vastava ala parlamendikomisjoni ettepanekul	6 (nihutatud lõpptäht-aegadega)	Seadus ei määratle	Riigieelarve
	Kommunikatsiooni ja infotehnoloogia peainspeksioon (<i>Inspectoratul General pentru Comunicații și Tehnologie Informației – IGCTI</i>)	Autonoomne riigiasutus	IGCTI-i juhatus (asepresident ja president)	Peaminister	Seadus ei määratle	Seadus ei määratle	Seadus ei määratle	Omatulu (tehnilised teenused)
Serbia	Vabariigi ringhäälinguagentuur (<i>Republička radiodifuzna agencija – RBA</i>)	Sõltumatu regulaator	9	Parlament – poliitikute, akadeemiliste ringkondade, MTÜde, meedia ja loomeliitude algatusel	Parlament	4-6 aastat ¹⁹⁶	(nihutatud lõpptäht-aegadega)	Ringhäälingulubade eest makstav tasu

Riik	Nimetus	Staat	Nõukogu liikmete arv	Kes määrab ametisse	Kes võib ametist vabastada	Ametiaeg (aastates)	Ametiaegade hulk	Rahastamine
Slovakkia ¹⁹⁷	Ringhäälingu ja taasedastuse nõukogu (<i>Rada pre vysielanie a retransmisii – RVR</i>)	Sõltumatu organ	9	Parlament – parlamendiliikmete ja kodanikuühenduste algatusel	Parlament (vastuolu tekkimisel liikmeks oleku kriteeriumidega, süüdimõistva kohtuotsuse korral jne)	6	Max 2 (nihutatud lõpptäht-aegadega)	Riigieelarve
Sloveenia	Posti ja elektroonilise side agentuur (<i>Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije – APEK</i>)	Sõltumatu organ	Direktor	Valitsus	Valitsus	5	Max 1	Riigieelarve
	Sloveenia Vabariigi ringhäälingunõukogu (<i>Svet za radiodifuzijo Republike Slovenije – SRDF</i>)	Sõltumatu organ	7	Parlament – Sloveenia Ülikooli, kultuuri- ja kaubanduskoja ning ajakirjanike liidu ettepanekul	Parlament	5	Max 2	Riigieelarve
	Kultuuri-ministeerium	Valitsusasutus	–	–	–	–	–	Riigieelarve
Türgi	Raadio ja televisiooni ülemnõukogu (<i>Radyo ve Televizyon Üst</i>)	Regulaator-asutus	9	Parlament – • valitsuserakondade (5) ja • opositsiooniparteide (4) ettepanekul	Neid ei saa ametist vabastada	4	Määratlemata	• kommertsringhäälingu igaaastased maksed • Eraringhäälingule kehtestatud

Kurulunun – RTÜK)

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM (EUMAP) – ÜLEVAADE
NETWORK MEDIA PROGRAM (NMP)

reklaamitulu maks
• Kommerts-
ringhäälingutele
määratavad trahvid

Riik	Nimetus	Staatus	Nõukogu liikmete arv	Kes määrab ametisse	Kes võib ametist vabastada	Ametiaeg (aastates)	Ametiaegade hulk	Rahastamine
								• Eraldised parlamendi eelarvest
	Telekommunikatsiooniamet (TK)	Sõltumatu asutus	5	Ministrite nõukogu	Määratlemata	5	Määratlemata	Omatulu (+ vajadusel riigitoetus)
	Kommunikatsiooniala kõrgem nõukogu (HYK)	Kommunikatsioonipoliitikat kujudav asutus	5	Liikmed on valitsuse esindajad		–	–	–
Suurbritannia	Kommunikatsioonitalitus (OFCOM)	Seaduse alusel valitsusest sõltumatu juriidiline isik, mis on aruandekohuslane parlamendi ees	Nõukogu ¹⁹⁸ (9 liiget – 6 tegevjuhtimisega mitteseotud liiget, s.h esimees + 3 juhatusse kuuluvat liiget, s.h Ofcom'i tegevdirektor ja 2 liiget Ofcom'i juhatuselt)	<ul style="list-style-type: none"> Ministrid, lähtuvalt Nolani printsiipidest¹⁹⁹ (tegevjuhtimisega mitteseotud liikmete osas) Kultuuri-, meedia- ja spordiminister ning kaubandus- ja tööstusminister (esimehe) Ofcom'i nõukogu (tegevjuhid) 	Kultuuri-, meedia- ja spordiminister ning kaubandus- ja tööstusminister	5 (esimehel)	Määratlemata	Mitme allikast: <ul style="list-style-type: none"> Televisiooni ringhäälinguloatusest Raadio ringhäälinguloatusest Lõivud elektrooniliste võrkude, teenuste jm seotud seadmetike eest. Ofcom'ile sagedusspektri korraldamiseks eraldatud raha (valitsuse dotatsioon).

Tabel 8. Ringhäälingu regulaatorasutused – võimupiirid
Allikas: EUMAPi raportid

Riik	Nimetus	Võimupiirid	Peamised tegevusalad regulaatorina	Kohaldatavad karistused
Albaania	Riiklik raadio ja televisiooni nõukogu (<i>KKRT</i>)	Era- ja riiklikud ringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingulubade väljaandmine saate- ja ringhäälingustandardite määratlemine üleriigiliste ja vahel ka kohalike ringhäälingute infosaadete seire 	<ul style="list-style-type: none"> hoiatused trahvid ringhäälinguloa peatamine või selle kehtivusaja lühendamine ringhäälinguloa tühistamine
	Telekommunikatsiooni regulaatorüksus (ERT)	Kaabel-ringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälinguettevõtte tehniline ülevaatus 	<ul style="list-style-type: none"> ettekirjutused ringhäälinguloa tühistamine
Bosnia-Hertsegooviina	Kommunikatsiooniala regulaatoragentuur (RAK)	Era- ja avalik-õiguslikud ringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingulubade väljaandmine eraringhäälingutele ringhäälinguloavaldajate poolse loatingimuste ja RAKi määrustike täitmise seire 	<ul style="list-style-type: none"> hoiatused trahvid eetritegevuse peatamine ringhäälinguloa tühistamine
Bulgaaria	Elektroonilise meedia nõukogu (CEM)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingulubade väljaandmine programmiseire avalik-õiguslike ringhäälingute peadirektorite ametisse nimetamine ja ametist vabastamine avalik-õiguslike ringhäälingute juhatuste ametisse määramise heakskiitmine ringhäälingualaste uuringute korraldamine ja läbiviimine 	<ul style="list-style-type: none"> trahvid avalik-õigusliku ringhäälingu peadirektori vallandamine ringhäälinguloa tühistamine
	Kommunikatsiooni regulatsioonikomisjon (KRS)	Tehniline regulaator	<ul style="list-style-type: none"> sagedusspektri kasutamise korraldamine telekommunikatsioonilubade väljaandmine 	<ul style="list-style-type: none"> telekommunikatsiooniloa tühistamine CEM-i nõudel

Riik	Nimetus	Võimupiirid	Peamised tegevusalad regulaatorina	Kohaldatavad karistused
Horvaatia	Elektroonilise meedia nõukogu (CEM)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine • ringhäälingute poolse seaduse- ja loatingimuste täitmise seire 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused • ringhäälinguloa tühistamine
	Telekommunikatsiooni agentuur (CTA)	Tehniline regulaator	<ul style="list-style-type: none"> • sagedusspektri kasutamise korraldamine 	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälinguloa tühistamine
	Kultuuriministeerium	Kõik ringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingute poolse seadusetäitmise seire 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused
Tšehhi	Ringhäälingunõukogu (RRTV)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine • ringhäälingute poolse seadusetäitmise seire • ringhäälingusaadete seire • osalus meediapoliitika kujundamises 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused • trahvid • ringhäälinguloa kehtivuse peatamine
	Telekommunikatsiooniamet (ČTÚ)	Tehniline regulaator	<ul style="list-style-type: none"> • sagedusspektri kasutamise korraldamine 	<ul style="list-style-type: none"> • puuduvad
Eesti	Kultuuriministeerium	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine eraringhäälingutele • ringhäälingute poolse seaduse- ja loatingimuste täitmise seire (teostab ministeeriumi levitalitus) 	<ul style="list-style-type: none"> • trahvid • ringhäälinguloa kehtivuse peatamine (14 päevaks) • ringhäälinguloa tühistamine
	Ringhäälingunõukogu	Avalik-õiguslikud ringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • peamine avalik-õigusliku ringhäälingu järelevalve organ 	<ul style="list-style-type: none"> • võib ametist vabastada avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni juhatuse
	Sideamet	Tehniline regulaator	<ul style="list-style-type: none"> • sagedusspektri kasutamise korraldamine • tehniline järelevalve 	<ul style="list-style-type: none"> • trahvid
Prantsusmaa	Ringhäälingu kõrgem nõukogu (CSA)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine • ringhäälingute poolse programmiõuete täitmise seire • avalik-õiguslike ringhäälingute juhtide ametisse määramine • arvamuse avaldamine valitsuse ringhäälingut puudutavate seaduseelnõude kohta • sagedusspektri kasutamise korraldamine 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused • trahvid • ringhäälinguloa peatamine või tühistamine

Riik	Nimetus	Võimupiirid	Peamised tegevusalad regulaatorina	Kohaldatavad karistused
Saksamaa	Liidumaade regulaatorasutused (15)	Eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine • meediakontsentratsiooni alane järelevalve • programmisisu alane järelevalve • meediauuringute korraldamine 	<ul style="list-style-type: none"> • trahvid • ringhäälinguloa tühistamine
Ungari	Riiklik raadio ja televisiooni komisjon (ORTT)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine • seire ja järelevalve • seisukohtade esitamine sagedusspektri kasutust puudutavate seaduseelnõude kohta 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused • ringhäälinguloa kehtivuse peatamine • trahvid ja sissenõuded • ringhäälinguloa tühistamine
Itaalia	Kommunikatsioonitagamise amet (AGCOM)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud (liitpädevusega kommunikatsiooniala regulaator)	<ul style="list-style-type: none"> • standardite kehtestamine • turujärelevalve ja olulise turuosaga ettevõtete väljaselgitamine • ringhäälingulubade väljaandmine (koostöös telekommunikatsiooniministeeriumiga) • ettepanekute tegemine seadusandluse ja poliitikate suhtes • sagedusspektri kasutamise korraldamine • ringhäälingute poolse seaduse täitmise tagamine 	<ul style="list-style-type: none"> • trahvid
Läti	Ringhäälingunõukogu (NRTP)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine • riigi ringhäälingustrateegia kujundamine • uuringute korraldamine • ringhäälingute tegevuse seire • avalik-õigusliku televisiooni peadirektori ametisse nimetamine ja juhatause liikmete heakskiitmine • põhinõuete kehtestamine avalik-õiguslike ringhäälingute suhtes • avalik-õigusliku televisiooni eelarve ettevalmistamine 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused • kaebus kohtule administratiivrikkumise korral • ringhäälinguloa kehtivuse peatamine (kuni 7 päevaks) • ringhäälinguloa tühistamine
Leedu	Leedu raadio ja televisiooni komisjon (LRTK)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • ringhäälingulubade väljaandmine • ringhäälingute poolse seaduse ja loatingimuste täitmise järelevalve 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused • trahvid kommerts- ja avalik-õiguslike ringhäälingute tippjuhtidele • ringhäälinguloa kehtivuse peatamine • ringhäälinguloa tühistamine
Makedoonia	Ringhäälingunõukogu (SRD)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> • tugitegevus valitsusele ringhäälingulubade väljaandmisel • saadete seire, tagamaks, et need vastavad loatingimustele 	<ul style="list-style-type: none"> • hoiatused • ettepaneku tegemine vastavale inspeksioonile ringhäälinguorganisatsiooni trahvimiseks või valitsusele ringhäälinguloa tühistamiseks

Riik	Nimetus	Võimupiirid	Peamised tegevusalad regulaatorina	Kohaldatavad karistused
	Valitsus	Eraringhäälingud	• ringhäälingulubade väljaandmine (pärast kooskõlastusi ringhäälingunõukoguga)	• trahvid • ringhäälinguloa tühistamine • sageduse kasutamise keelustamine (mida teevad vastavad inspeksioonid kultuuriministeeriumi, majandus- ministeeriumi ja teede- ja side- ministeeriumi valitsemisalas)
Poola	Riiklik ringhäälingunõukogu (KRRiT)	Avalik- õiguslikud ja eraringhäälingud	• ringhäälingulubade väljaandmine • avalik-õiguslike ringhäälingute järelevalvenõukogu ametisse nimetamine • ringhäälingute poolse seadusetäitmise seire • eraringhäälingute poolse loatingimuste täitmise seire	• rahalised mõjutusvahendid • ringhäälinguloa tühistamine
	Telekommunikatsiooni ja posti regulatsiooni amet (URTiP)	Tehniline regulaator	• sagedusspektri kasutamise korraldamine	• puuduvad
Rumeenia	Riiklik audiovisuaalnõukogu (CNA)	Avalik- õiguslikud ja eraringhäälingud	• ringhäälingulubade väljaandmine eraringhäälingutele • ringhäälingute poolse seadusetäitmise seire • soovitude tegemine ringhäälingupoliitika vallas	• ettekirjutused • trahvid • ringhäälinguloa tühistamine
	Kommunikatsiooni ja infotehnoloogia peainspeksioon (IGCTI)	Tehniline regulaator	• sagedusspektri kasutamise korraldamine • ringhäälingute poolse sageduste kasutustingimuste täitmise seire	• puuduvad
Serbia ja Montenegro	Vabariigi ringhäälingu- agentuur (RBA)	Avalik- õiguslikud ja eraringhäälingud	• ringhäälingulubade väljaandmine (koostöös asutamisel oleva telekommunikatsiooniagentuuriga) • ringhäälingute poolse programminõuete täitmise seire • avalik-õiguslike ringhäälingute juhatuste ametisse nimetamine	• hoiatused • ringhäälinguloa tühistamine
Slovakkia	Ringhäälingu ja taasedastuse nõukogu (RVR)	Avalik- õiguslikud ja eraringhäälingud	• ringhäälingulubade väljaandmine • ringhäälingute poolse seadusetäitmise seire	• tähelepanujuhtimine • ettekirjutus • trahvid • ringhäälinguloa tühistamine

Riik	Nimetus	Võimupiirid	Peamised tegevusalad regulaatorina	Kohaldatavad karistused
Sloveenia	Posti ja elektroonilise side agentuur (APEK)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingute poolse programminõuete täitmise seire omandisuhete piirangute järelevalve ringhäälingulubade väljaandmine (vastavalt ringhäälingunõukogu siduvatele soovitudele) ringhäälingunõukogu tehniline, finantsiline ja administratiivne abistamine 	<ul style="list-style-type: none"> hoiatused trahvid reklaamikeeld ringhäälinguloa ajutine või alatine tühistamine
	Ringhäälingunõukogu (SRDF)	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingute poolse programminõuete täitmise seire annab agentuurile juhtnõore ringhäälingulubade väljaandmise kohta 	
	Kultuuriministeerium	Avalik-õiguslikud ja eraringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingulase seadusandluse ettevalmistamine meediaalase seadusandluse täitmise järelevalve avalikkuselt meediaseadusandluse rikkumise kohta kaebuste vastuvõtmine (ministeeriumis töötab meediainspektor) 	<ul style="list-style-type: none"> hoiatused trahvid reklaamikeeld ringhäälinguloa ajutine või alatine tühistamine
Türgi	Raadio ja televisiooni ülemnõukogu (RTÜK)	Eraringhäälingud ja osaliselt ka, avalik-õiguslikud ringhäälingud	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingulubade väljaandmine saadete sisu seire kandidaatide ülesseadmine avalik-õigusliku televisiooni TRT peadirektori ja juhatuse liikmete kohale 	<ul style="list-style-type: none"> hoiatused ringhäälinguloa kehtivuse peatamine ringhäälinguloa tühistamine
	Telekommunikatsiooniamet (TK)	Tehniline regulaator	<ul style="list-style-type: none"> sagedusspektri kasutamise korraldamine 	<ul style="list-style-type: none"> puuduvad
	Kommunikatsiooniala kõrgem nõukogu (HYK)	Järelevalveorgan, mis koguneb kaks korda aastas	<ul style="list-style-type: none"> TK esitatud sagedusplaani heakskiitmine 	<ul style="list-style-type: none"> puuduvad
Suurbritannia	Kommunikatsioonitalitus (OFCOM)	Liitpädevusega kommunikatsiooniala regulaator (ringhääling, telekomm. ja traadita ühendused)	<ul style="list-style-type: none"> ringhäälingulubade väljaandmine kolmetasandiline sisuregulatsioon: (1) saate- ja reklaamistandardite ning erapooletuse nõude täitmise seire; (2) mahuliste kohustuste (kvootide) täitmise seire; (3) ringhäälingute antud programmi sisu puudutavate lubaduste täitmise seire (eneseregulatsioon) sagedusspektri kasutamise korraldamine meedia omandisuhete seire (konkurentsi edendamine) 	<ul style="list-style-type: none"> trahvid ringhäälinguloa tühistamine

Tabel 9. Ülevaade avalik-õiguslikest tele-ringhäälinguorganisatsioonidest

Riik	Nimetus		Üksikasjad	Üleriigiliste analoog-eetritelevisioonikanalite arv	Staatus/kuuluvus	Töötajate hulk
Albaania	RTSH	<i>Radio, Televizioni Shqiptar</i>	Albaania Televisioon (<i>Televizioni Shqiptar</i> – TVSH) ja Tirana Raadio (TR) moodustavad koos RTSH.	1	Avalik-õiguslik juriidiline isik	210 (ainuüksi TVSH Tirana üksuses, koguarv pole kättesaadav)
Bosnia-Hertsegoviina	BHRT BiH	<i>Javni radio-televizijski servis BiH</i> (Bosnia-Hertsegoviina avalik-õiguslik ringhäälinguteenistus)	B&H avalik-õiguslik ringhäälingu süsteem (<i>Javni radiotelevizijski sistem Bosne i Hercegovine – JRTS BiH</i>) koosneb: <ul style="list-style-type: none"> • BHRT BiH (seni kasutati lühendit PBS B&H) • Bosnia-Hertsegoviina Föderatsiooni Raadio-Televisioon (<i>Radio-Televizija Federacije BiH – RTF BiH</i>), • Srpska Vabariigi Raadio-Televisioon (<i>Radio-televizija Republike Srpske – RTRS</i>) 	3 (1 üleriigiline + 2 üleosariigilist)	Avalik-õiguslik juriidiline isik	145 (raadio ja televisioon kokku 2004. aastal)
Bulgaaria	BNT	<i>Blgarska Nacionalna Televizia</i>	BNTd juhitakse Bulgaaria Rahvuslikust raadiost (BNR) eraldi	1	Avalik-õiguslik institutsioon	1965 (2002)
Horvaatia	HTV	<i>Hrvatska televizija</i>	Horvaatia Raadiot (<i>Hrvatski radio</i>) ja HTVd juhitakse ühe üksusena – HRTna (<i>Hrvatska radiotelevizija</i>)	2	Avalik-õiguslik institutsioon, kusjuures asutajaõigused on säilitatud valitsusele	1735 (2002)
Tšehhi	ČT	<i>Česká televize</i>	ČTd juhitakse Tšehhi Raadiost (<i>Český rozhlas</i>) eraldi	2	Sõltumatu avalik-õiguslik juriidiline isik	2500 (2004)
Eesti	ETV	<i>Eesti Televisioon</i>	ETVd juhitakse <i>Eesti Raadiost</i> eraldi	1	Avalik-õiguslik institutsioon	497 (2003)

Riik	Nimetus		Üksikasjad	Üleriigiliste analoog- eetritelevisioonikanalite arv	Staatus/ kuuluvus	Töötajate hulk
Prantsus- maa	–	<i>France Télévisions</i>	Avalik-õiguslik ringhääling koosneb Prantsusmaal viiest erinevast: <i>France Télévisions</i> , <i>Radio France</i> , <i>Radio France International (RFI)</i> , <i>ARTE</i> ja rahvuslik audiovisuaalinstituut (<i>INA</i>)	3	Avalik-õiguslik juriidiline isik	6900 (2003)
Saksamaa	ARD	<i>Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands</i> (Saksamaa Avalik-Õiguslike Ringhäälingute Liit)	Igal avalik-õiguslikul ringhäälinguorganisatsioonil on kolm instantsi, kes tegelevad organisatsiooni tegevjuhtimise ja järelevalvega	9 regionaalsest ringhäälingust koosnev võrk + <i>Deutsche Welle</i>	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	21 000 (2003)
	ZDF	<i>Zweites Deutsches Fernsehen</i>		1		3600 (2004)
Ungari	MTV	<i>Magyar Televízió</i>	Ungari avalik-õiguslikku raadiot ja televisiooni valitsetakse ühiselt kui MTVd, samas toimib <i>Duna TV</i> eraldi üksusena	2	MTV ja Duna TV on mõlemad ühe osaniku osühingud, mille käitamisega tegeleb Ungari televisiooni avalik-õiguslik sihtasutus	1600 (2004)
	Duna TV	<i>Duna Televízió</i>		1		Andmed ei ole kättesaadavad
Itaalia	RAI	<i>Radiotelevisione Italiana</i>	Itaalia avalik-õiguslik raadio ja televisioon toimivad ühiselt kui RAI	3	Aktsiaselts, mille enamusosalus kuulub majandus- ja rahandusministeeriumile	13 000 (2003)
Läti	LTV	<i>Latvijas Televīzija</i>	LTVd juhitakse Läti Raadiost (<i>Latvijas Radio – LR</i>) eraldi	2	Riigile kuuluv osühing	Andmed ei ole kättesaadavad

Riik	Nimetus		Üksikasjad	Üleriigiliste analoog- eetritelevisioonikanalite arv	Staatus/ kuuluvus	Töötajate hulk
Leedu	LRT	<i>Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija</i>	Leedu Televisioon (<i>Lietuvos televizija</i>) ja Leedu Raadio (<i>Lietuvos radijas</i>) toimivad ühiselt kui LRT	2	Avalik-õiguslik ettevõte	650 (2005)
Makedoonia	MRT	<i>Makedonska radio-televizija</i>	Makedoonia Televisiooni (<i>Makedonska televizija</i> – MTV) ja Makedoonia Raadiot (<i>Makedonsko radio</i>) juhitakse osana avalik-õiguslikust raadio- ja televisiooni korporatsioonist MRT.	3	Avalikus omanduses olev ringhäälingu-ettevõte, mille on asutanud Parlament	Andmed ei ole kättesaadavad
Poola	TVP	<i>Telewizja Polska</i>	–	3	Riigi omanduses (osahingu ainuosanikuks on rahandusministeerium)	4600 (2003)
Rumeenia	TVR	<i>Societatea Română de Televiziune (SRTV)</i>	TVRi juhitakse eraldi Rumeenia raadio-korporatsioonist (<i>Societatea Română de Radiodifuziune – SRR</i>)	3 (kolmas kanal, TVP3, levib 12 regionaalse ringhäälingu vahendusel)	Avalik-õiguslik korporatsioon	Umbes 3000 (2004)
Serbia	RTS	<i>Radio-televizija Srbije</i>	Serbias ja Montenegros on eraldiseisvad ringhäälingusüsteemid	3	Tegutseb õiguslikus tühikus	6126 (2004)
Slovakkia	STV	<i>Slovenská Televízia</i>	STVd juhitakse Slovaki raadiost (<i>Slovenský rozhlas – SRO</i>) eraldi	2	Avalik-õiguslik institutsioon	900 (2004)
Sloveenia	RTV Slovenija	<i>RTV Slovenija</i>	Sloveenia Televisiooni (<i>Televizija Slovenija – TVS</i>) ja Sloveenia Raadiot (<i>Radio Slovenija</i>) juhitakse ühtselt kui <i>RTV Slovenija</i> ’t	2	Avalik-õiguslik institutsioon	2150 (2004), s.h raadio
Türgi	TRT	<i>Türkiye Radyo Televizyon</i>	TRT juhtimisstruktuur hõlmab nii televisiooni kui ka raadiot	4	Sõltumatu avalik-õiguslik korporatsioon	8000 (2004), s.h raadio

Riik	Nimetus		Üksikasjad	Üleriigiliste analoog-eetritelevisioonikanalite arv	Staatus/kuuluvus	Töötajate hulk
Suurbritannia	BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>	BBC juhtimisstruktuur hõlmab nii televisiooni kui ka raadiot	2	Avalik-õiguslik korporatsioon	19 579 (2004)
	Channel 4	–	–	1	Avalik-õiguslik korporatsioon	884 (2004)

Tabel 10. Avalik-õiguslike televisiooniorganisatsioonide juhtimisstruktuur

Riik	Nimetus	Juhtimisorgan	Liikmete arv	Ametisse määramise protseduur	Ametiaja pikkus (aastates)	Ametist vabastamise tingimused
Albaania	RTSH	Korralduskomitee	15	Kandidaate seavad: <ul style="list-style-type: none"> • valitsuskoalitsioon (5) • opositsioon (5) • MTÜd (5) Ametisse valib parlament	5 (tagasi võib valida vaid 3-aastase vaheaja järel)	Parlament huvide konflikti, teovõimetuse, koosolekutel mitteosalemise ja enesetaanduse puhul
		Peadirektor	–	Ametisse määrab ja ametist vabastab korralduskomitee	5	Korralduskomitee: <ul style="list-style-type: none"> • seaduserikkumisel • kriminaalkorras süüdimõistmisel • enesetaanduse korral
		Juhatus	5	Kandidaadid valib peadirektor ja ametisse määrab korralduskomitee	4 (kui pole vanusepiiri ületanud)	Vähemalt 8 korralduskomitee liikme poolthäälega järgnevatel juhtudel: <ul style="list-style-type: none"> • seaduste ja määruste rikkumisel • kriminaalkorras süüdimõistmisel • põhjusetul puudumisel neljalt järjestikuselt koosolekult
Bosnia-Hertsegooviina	BHRT BiH	Juhatus ²⁰⁰	9	Ametisse määravad: <ul style="list-style-type: none"> • parlament (4) • ametist lahkuv juhatus (3) – kodanikuühenduste ja avalik-õigusliku ringhäälingu RTV FBiH juhtorganite esimeeste ettepanekul • RTRS (2) 	3 (tagasi valida võib vaid ühe korra)	Ametisse määranud organ üksnes juhatusettepanekul
		Peadirektor	–	Ametisse nimetab ja ametist vabastab juhatus	4 (tagasi valida võib vaid ühe korra)	Juhatus järgmistel juhtudel: <ul style="list-style-type: none"> • enesetaandus • suutmatus täita seadusest või lepingust tulenevaid kohustusi

Riik	Nimetus	Juhtimisorgan	Liikmete arv	Ametisse määramise protseduur	Ametiaja pikkus (aastates)	Ametist vabastamise tingimused
Bulgaaria	BNT	Juhatus	5	Elektroonilise meedia nõukogu (CEM) – BNT peadirektori ettepanekul	3 (max 2 järjestikust)	CEMi otsusel ja BNT peadirektori ettepanekul – enesetaanduse korral, suutmatuse korral täita kohutusi 6 kuu jooksul, süüdimõistmise või liikmesuse tingimustele mittevastamise korral
		Peadirektor	–	CEM	3 (max 2 järjestikust)	CEMi otsusel, samadel puhkudel kui BNT juhatus
Horvaatia	HRT	Programminõukogu	11	Parlament MTÜde ettepanekul pärast avalikku konkurssi	4 (nihutatud lõpptähtaegadega, max 2 ametiaega)	Vabastab parlament, kui: <ul style="list-style-type: none"> • on rikkunud seadust • on puudunud nõukogu koosolekutel kuus kuud • sobimatu sekkumine programmi-tegevusse
		Juhatus	5	Ametisse nimetab: <ul style="list-style-type: none"> • HRT programminõukogu (4) • ametiühingud (1) 	4 (võib taasvalida)	Vabastab HRT programminõukogu (vähemalt 2/3 häältega), juhul kui jätab täitmata programminõukogu otsused
		Peadirektor	–	HRT programminõukogu (avaliku konkursi alusel)	4	Vabastab HRT programminõukogu, kui: <ul style="list-style-type: none"> • jätab täitmata programminõukogu otsused • ebaeetiline või ebakohane tegevus, mis kahjustab ringhäälingu-organisatsiooni
Tšehhi	ČT	ČT nõukogu	15	Ametisse määrab esindajatekoda kodanikuühenduste ettepanekul	6 (nihutatud lõpptähtaegadega)	Parlament, juhul kui jätab kinnitamata nõukogu aastaaruande
		Peadirektor		Ametisse määrab ČT nõukogu	6	ČT nõukogu
		Direktorite nõukogu		Vanemjuhid esimeselt juhtimistasandilt		

Riik	Nimetus	Juhtimisorgan	Liikmete arv	Ametisse määramise protseduur	Ametiaja pikkus (aastates)	Ametist vabastamise tingimused
Eesti	ETV	Juhatus	Kuni 5	Ringhäälingunõukogu avaliku konkursi alusel	Kuni 5 aastat	<ul style="list-style-type: none"> • Ringhäälingunõukogu 2/3 häältega väljendatud umbusalduse korral • jõustunud kriminaalkaristuse korral • teenistuslepingus näidatud juhtudel
Prantsusmaa	<i>France Télévisions</i>	Administratsiooninõukogu	14	<ul style="list-style-type: none"> • 2 parlamendiliiget, määratuna rahvussamblee (1) ja senati (1) poolt • 5 kõrgemat ametnikku, valitsuse määratuna • 5 isikut, määratuna CSA poolt • 2, valituna <i>France Télévisions</i>'i töötajate poolt 	5 aastat	Seadusega pole määratletud
Saksamaa	ARD ja ZDF ²⁰¹	Peadirektor	–	Ametisse määrab ringhäälingunõukogu	Tavaliselt 4 aastat (võimalik lepingut uuendada)	Ametist vabastab ringhäälingunõukogu tõsise ametialase lohakuse korral
		Ringhäälingunõukogu (ARD) ja televisiooni nõukogu (ZDF)	Muutuv (ZDFis võib ulatuda 77ni)	Koosneb mõjukate ühiskonnagruppide esindajatest (parlamendid, suurkirikud, tööandjad, ametiühingud, ülikoolid, kultuuri- ja spordiliidud, nais-, pensionäride ja rahvusseltsid). Kohtade jaotus on määratud liidumaade ringhäälinguseadustega.	Muutuv (tavaliselt 4–6 aastat; leping uuendatav)	Mõjukad ühiskonnagrupid, kes ametisse määrasid
		Administratiivnõukogu	Muutuv (kuni 15 liiget)	Ametisse määrab ringhäälingunõukogu (mõnel puhul ka parlament, ringhäälingu tööandjad jne).	Muutuv (tavaliselt 4–6 aastat; leping uuendatav)	Ametist vabastab ringhäälingunõukogu, näiteks kui liige on tegutsenud ringhäälinguorganisatsiooni huvide vastaselt
Ungari	MTV	Hoolekogu (täitevkomitee ja tavaliiikmed)	29	<ul style="list-style-type: none"> • Täitevkomitee (vähemalt 8 liiget): delegeeritud valitsuskooalitsiooni (50%) ja opositsiooni (50%) poolt; esimehe valib parlament; • Tavaliiikmeid delegeerivad kodanikeühendused. 	4 (Täitevkomitee) 1 (tavaliige)	<ul style="list-style-type: none"> • Hoolekogu volitused võib ennetähtaegselt lõpetada parlament vastava ala parlamendikomisjoni ettepanekul, mis tugineb vastaval tsiviilseadustiku sättele. • Täitevkomitee üksikliikme (või selle esimehe) volitused võib lõpetada huvide konflikti korral,

Riik	Nimetus	Juhtimisorgan	Liikmete arv	Ametisse määramise protseduur	Ametiaja pikkus (aastates)	Ametist vabastamise tingimused
	Duna TV		31			suutmatuse korral täita volitustest tulenevaid kohustusi üle kolme kuu või süüdimõistva kohtuotsuse korral (kui selle eest mõistetud karistuseks on vangistus. Parlament langetab sellekohased otsused 2/3 istungil osalejate häältega. • Tavalikme võib tagasi kutsuda seda delegeerinud organisatsioon.
Itaalia	RAI	Direktorite nõukogu	9	• Majandus- ja rahandusministeerium (2) • Parlamendi ringhäälingukomisjon (7)	3	Ametist vabastab majandus- ja rahandusministeerium, lähtudes parlamendi ringhäälingukomisjoni vastavast otsusest (seadus ei määratle, mis puhkudel seda tehakse).
		Peadirektor	–	RAI direktorite nõukogu (kooskõlastatult majandus- ja rahandusministeeriumiga)	sama, mis direktorite nõukogul	Direktorite nõukogu (kooskõlastatult majandus- ja rahandusministeeriumiga)
Läti	LTV	Juhatus	8	• Ringhäälingunõukogu nimetab peadirektori • Peadirektor määrab ülejäänud 7 juhatuse liiget	5 (peadirektor, max 2 järjestikust)	Ringhäälingunõukogu liikmete 2/3 häältega (peadirektor)
Leedu	LRT	Leedu raadio ja televisiooni nõukogu (LRT)	12	• Vabariigi president (4) • Parlament (4) • Leedu teadusnõukogu, Leedu haridusnõukogu, Leedu Kunstiliit ja piiskopkond (1 igühel)	• 6 (presidendi määratud) • 4 (parlament) • 2 (kodanikeühendused) • max 2 ametiaega	Ei saa tagasi kutsuda (v.a enesetaanduse, süüdimõistva kohtuotsuse või Leedu kodakondsuse äravõtmise korral)
Makedoonia	MRT	Juhatus	11	Parlament (4 on MRT töötajad MRT tööandjate nõukogu ettepanekul)	4	Puudumine, enesetaandus jne.
		Finantsjärelevalve nõukogu	5	Parlament	4	Parlament
		Peadirektor	–	Parlament	4	Parlament

Riik	Nimetus	Juhtimisorgan	Liikmete arv	Ametisse määramise protseduur	Ametiaja pikkus (aastates)	Ametist vabastamise tingimused
Poola	TVP	Järelevalvenõukogu	9	<ul style="list-style-type: none"> Riiklik ringhäälingunõukogu (KRRiT) (8) Rahandusminister (1) 	3	Ametisse määratud institutsiooni poolt seaduserikkumise korral
		Juhatus	1 – 5	TVP järelevalvenõukogu	4	järelevalvenõukogu 2/3 häältega, juhul kui liikmed eiravad TVP programmistrateegiat või kahjustavad TVP huve
		Programminõukogu	15	Riiklik ringhäälingunõukogu (KRRiT)	4	Määratlemata
Rumeenia	TVR	Administratsiooninõukogu	13	<ul style="list-style-type: none"> Parlamendi ühendgrupid (8) Rumeenia president (1) Valitsus (1) Ringhäälinguorganisatsiooni töötajad (2) Rahvusvahemuste parlamendigrupid (1) 	4	Parlament (kui jätab heaks kiitmata nõukogu aastaaruande või eelarvekava)
		Täitevkomitee	8 (s.h peadirektor)	Administratsiooninõukogu	Seadusega määratlemata	Administratsiooninõukogu
		Peadirektor – administratsiooninõukogu president	–	Ametisse valib parlament	Seadusega määratlemata	Ametist vabastab parlament
Serbia	RTS	Juhatus	9	Vabariigi Ringhäälinguagentuuri (RBA) nõukogu	5	Puuduvad
		Peadirektor	–	Juhatus avaliku konkursi korras	4	Puuduvad
Slovakkia	STV	STV Nõukogu	15	Valib parlament – <ul style="list-style-type: none"> meediaga tegelev parlamendikomitee parlamendiliikmete või kodanikeühenduste ettepanekul 	6	Vabastab parlament (kriminaalkaristuse, huvide konflikti jm puhul)
		Järelevalvekomisjon	3	<ul style="list-style-type: none"> Parlament (1) Valitsus (1) Vabariigi president (1) 	3	–
		Peadirektor	–	Ametisse määrab STV nõukogu	5 (max 2 järjestikust)	Vabastab STV nõukogu (kriminaalkaristuse, huvide konflikti jm puhul)

Riik	Nimetus	Juhtimisorgan	Liikmete arv	Ametisse määramise protseduur	Ametiaja pikkus (aastates)	Ametist vabastamise tingimused
Sloveenia	RTV Slovenija	RTV Slovenija nõukogu	25	<ul style="list-style-type: none"> Kodanikuühendused ja akad. ringkonnad (17) Parlament (5) RTV Slovenija töötajad (3) 	4 (võimalik ametis olla mitu ametiaega)	Ametist vabastab ametisse määranud institutsioon (vabastamise põhjused peavad märgitud olema neist igäühe põhikirjas või -määruses)
		Järelevalvenõukogu	7	<ul style="list-style-type: none"> Parlament (5) RTV Slovenija töötajad (2) 	4	Ametist vabastab ametisse määranud institutsioon
Türgi	TRT	Juhatus	6	Ministrite nõukogu – RTÜKi ettepanekul	4	Ametist ei saa vabastada
		Peadirektor	–	Ministrite nõukogu – RTÜKi ettepanekul	4	Ministrite nõukogu – RTÜKi ettepanekul, kui: on rikutud erapooletuse nõuet; toime on pandud jäme ametialane rikkumine; kaotatud on riigiametniku kvalifikatsioon
		Koordinatsiooni nõukogu	6 (TRT juhtivtöötajad)	–	–	–
Suurbritannia	BBC	Halduskogu (Board of Governors)	12	Kultuuri-, meedia- ja spordiminister	max 5	<ul style="list-style-type: none"> kuninganna katkestab halduskogu liikme volitused asumine ametis, mis tekitab huvide konflikti pankrot halduskogu liige põeb hospitaliseerimist vajavat vaimuhaigust, on vahi all või talle on määratud eestkostja koosolekutelt puudumine üle 3 kuu
		Juhatus	10	BBC juhatus moodustavad 9 direktorit ning seda juhib peadirektor, kes määrab ametisse ka juhatus liikmed	määramata	Direktoritel – vastavalt teenistuslepingule
	Channel 4	Juhatus	13–15 juhtivad ja mittejuhtivad liikmed	<ul style="list-style-type: none"> Ofcom, kooskõlastatult kultuuri-, meedia- ja spordiministriga (mittejuhtivad liikmed) Juhatus (peadirektor) Peadirektor nimetab juhtivad liikmed 	kindlad tähtajad (mittejuhtivatel)	–

Tabel 11. Peamised avalik-õiguslikele ringhäälingutele pandud avaliku teenuse kohustused

Riik	Peamised avaliku teenuse kohustused
Albaania	<ul style="list-style-type: none"> • edastada nii mahu kui sisu poolest mitmekesisest programmi • edastada programmi, mis teenib koguulatuses avalikkuse huve – nõue puudutab ka tasuta toodetavaid ja edastatavaid saateid, teadaandeid kui ka reklaamklippe
Bosnia-Hertsegoviina	<ul style="list-style-type: none"> • faktitäpne avalikkuse informeerimine • demokraatlike protsesside toetamine • piisava hulga uudiste-, kultuuri-, kunstiliste, haridus-, spordi-, meelelahutus- ja lastesaadete edastamine • avalikkusele mitmekesiste faktipõhiste saadete pakkumisega kõrgkvaliteetprogrammi tagamine
Bulgaaria	<ul style="list-style-type: none"> • edastada poliitilist, majandusalast, kultuuri-, teadus-, hariduslikku ja muud ühiskondlikult olulist infot • edastada Bulgaaria ja välismaiseid haridus- ja kultuurisaateid, suunatuna kõikidele vanusegruppidele • ärgitada Bulgaaria autorite loometegevust • edendada Bulgaaria kultuuri
Horvaatia	<ul style="list-style-type: none"> • pakkuda mitmesuguseid saateid riigi erinevatele piirkondadele • edastada “küllaldasel hulgal” info-, kultuuri-, haridus- ja meelelahutussaateid • teha saateid horvaatidele välismaal ja Horvaatia rahvusvähemustele, mida rahastatakse otse valitsuse poolt
Tšehhi	<ul style="list-style-type: none"> • teha ja edastada saateid kõigile ühiskonna segmentidele • suurendada üksikisikute, gruppide ja kogukondade sotsiaalset sidusust ja lõimumist • pakkuda foorumit avalikuks debatkiks, mis on avatud võimalikult laialdasele arvamuste paletile; samuti pakkuda sõltumatut ja erapooletut uudiste-programmi, infot ja kommentaare • luua pluralistlikke, leidlikke ja mitmekesiseid saateid, mis vastavad kõrgetele eetilistele ja kvaliteedistandarditele ega allu programmikvaliteeti alandavale turusurvele • luua programme, mis pälvivad suure osa avalikkuse huvi, samas püsides tundlik vähemuste vajaduste suhtes • kajastada tänapäevast mitmekesisust filosoofia ja religiooni vallas • tagada, et saatekavas oleks suur osa originaalsaateid, eriti mängufilme, draamalavastusi ja muud loomingut, ning teha selles vallas koostööd sõltumatute tele- ja filmitootjatega
Eesti	<ul style="list-style-type: none"> • säilitada ja arendada eesti rahvust, keelt ja kultuuri; tugevdada Eesti riiklust ja tõsta Eesti rahvusvahelist mainet • eesti rahvuskultuuri edendamine, propageerimine ning selle paremate saavutuste salvestamine, säilitamine ja tutvustamine • maailmakultuuri parimate saavutuste vahendamine • mitmekesiste ja tasakaalustatud programmide loomine ja edastamine kõrgel ajakirjanduslikul, kunstilisel ja tehnilisel tasemel • kõigi rahvastikurühmade, sealhulgas vähemuste, infovajaduste rahuldamine • peamiselt info-, kultuurhariduslike, koolitus- ja meelelahutussaadete loomine

Riik	Peamised avaliku teenuse kohustused
Prantsusmaa	<ul style="list-style-type: none"> • edastada üldist huvi pakkuvaid teateid, nagu tervise ja liiklusohutuse kohta, samuti tarbijaid nende õigustest teavitavaid saateid ning saateid, mille eesmärk on lõimida võõramaalastest püsielanikke • võimaldada tasuta eetriaega valitsuse otsusega kinnitatud avalikes huvides tegutsevatele organisatsioonidele • mis tahes ajal edastada kõik valitsusasutuste ametlikud teadaanded Prantsuse rahvale • tagada saadete edastamine ka streikide ajal • <i>France 2, France 3 ja Radio France</i> peavad võimaldama tasuta eetriaega parlamendis esindatud erakondadele, samuti nendele riiklikul tasemel rahvaesinduslikele ametiühingutele ja kutseorganisatsioonidele, vastavalt CSA kehtestatud reeglitele • <i>France 3</i> on kohustatud kajastama parlamendi tegevust iganädalases otseülekandes istungilt, milles valitsuse liikmed vastavad rahvaesindajate järelepärimistele • <i>France 2</i> on kohustatud edastama ususaateid • valimiskampaaniate ajal edastama saateid kandidaatide kohta • <i>France 2 ja France 3</i> peavad kumbki edastama vähemalt 15 avalikku muusika-, tantsu- või draamaetendust aastas, samuti edastama muusikasaateid • <i>France 2, France 3 ja France 5</i> on kohustatud regulaarselt edastama saateid teadusest ja tehnoloogiast ning sotsiaalteadustest
Saksamaa	<ul style="list-style-type: none"> • toota ja levitada saateid, mis panustavad avalikku diskursusesse • pakkuda põhjalikku ülevaadet kohalikest, üleriigilistest, Euroopa ja rahvusvahelistest sündmustest • kaasa aidata rahvusvahelise mõistmise, üleeuroopalise lõimumise ning föderaal- ja regionaaltasandi sotsiaalse sidususe protsessile
Ungari	<ul style="list-style-type: none"> • regulaarselt, igakülgset, erapooletult, ustavalt ja täpselt informeerida avalikkusele huvi pakkuvatest kodumaistest ja rahvusvahelise elu sündmustest • tagada temaatiline ja esitatavate vaadete mitmekülgsus, vähemuste seisukohtade kajastamine ning erinevate auditooriumirühmade huvide rahuldamine • pöörata erilist tähelepanu maailma ja rahvuslikule kultuuripärandile ning tagada programmis kultuuriline mitmekesisus • edastada saateid, mis arendavad alaealisi füüsiliselt, intellektuaalselt ja mentaalselt • kajastada kirikute, religioonide, rahvus- ja muude vähemuste kultuuriväärtusi • võimaldada juurdepääsu olulisele infole gruppidele või üksikisikutele, kelle olukord on raske vanuse ja kehalise või vaimse seisundi tõttu • edastada saateid, mis kajastavad riigi erinevate piirkondade sotsiaal-majanduslikku olukorda ja kultuurielu
Itaalia	<ul style="list-style-type: none"> • edastada piisav hulk raadio- ja telesaateid, mis käsitlevad haridust, infot, väljaõpet, samuti kultuuri, teatri-, kino-, tele- ja muusikateoseid, s.h kõrge kunstiväärtusega või innovaatiliseks peetavaid teoseid algkeeles • võimaldada eetriaega kooskõlas seadusega – kõikidele parlamendierakondadele ja -rühmitustele; regionaalsetele omavalitsustele; üleriigilistele ametiühingutele; konfessioonidele, poliitilistele liikumistele; avalik-õiguslikele asutustele; poliitilistele ja kultuuriühingutele; tunnustatud koostööorganisatsioonidele; rahvus- ja keelegruppidele • edastada saateid saksa ja ladina keeles Bolzano ja Trento autonoomsele regioonile; prantsuse keeles Valle d’Aosta autonoomsele regioonile ning sloveenia keeles Friuli Venezia Giulia autonoomsele regioonile • anda eetrisse tasuta avalikes huvides edastatavaid sotsiaalselt olulisi teateid vastavalt peaministri nõudele ning edastada liiklusinfot • edastada lastesaateid sobilikul ajal • võimaldada teleõpet
Läti	<ul style="list-style-type: none"> • tagada mitmekesised ja tasakaalustatud saated, mis pakuvad informatsiooni, teadmisi ja meelelahutust kõikidele ühiskonnagruppidele • tagada informatsiooni- ja sõnavabadus ning saadete objektiivsus • levitada igakülgset infot sündmuste kohta Lätis ja raja taga

Riik	Peamised avaliku teenuse kohustused
	<ul style="list-style-type: none"> • kajastada parlamendi, presidendi, valitsuse ja kohalike omavalitsuste tegevust • pakkuda haridus-, kultuuri-, teadus-, kerge meelelahutuse, laste- ja spordisaateid • edendada elu, kultuuri ja rahvusvähemust kajastavate saadete tootmist • tagada võimalused valimiskampaaniate läbiviimiseks
Leedu	<ul style="list-style-type: none"> • pakkuda täpset, objektiivset ja tasakaalustatud infot ning heatasemelisi haridus-, kultuuri- ja meelelahutussaateid • koguda ja levitada infot Leedu ja maailma kohta • tugevdada Leedu sõltumatust ja demokraatiat • luua, väärtustada ja kaitsta rahvuslikke kultuuriväärtusi • soodustada sallivust, humanismi ning koostöö-, mõtte- ja keelekultuuri • tugevdada avalikku moraali ja kodanikutunnet
Makedoonia	<ul style="list-style-type: none"> • tagada, et programm oleks kaitstud poliitiliste organisatsioonide ja majandushuvide eest • teha ja edastada saateid, mis on mõeldud kõikidele ühiskonna segmentidele, diskrimineerimata kedagi, sealjuures eriti hoolt kandes teatud sotsiaalsete gruppide – laste ja noorsoo, vähemuste ja rahvusrühmade, puudega ja haigete inimeste ning sotsiaalselt puudustkannatavate inimeste – eest • säilitada ja kaitsta rahvuskogukondade kultuurilist identiteeti • edendada avalikku dialoogi, sallivust ja riigi paljurahvuselise olemuse arengut • edendada austust põhiliste inimõiguste ja -vabaduste, demokraatlike väärtuste, privaatsuse ning au ja väärikuse vastu • austada nii enamus- kui ka vähemuskogukondade kõne- ja keelepruuki • soodustada loovust kodumaises audiovisuaalvallas, mis panustab kultuuri arengusse Makedoonias • pakkuda valimiskampaaniate ajal kohast ja erapooletut kohtlemist kõikide poliitiliste subjektide suhtes
Poola	<ul style="list-style-type: none"> • ergutada kunsti-, kirjanduse, teadus- ja haridustegevust ning poola keele oskuse levikut • pakkuda haridussaateid ning tagada nende saadete kättesaadavus poola päritolu inimestele ja välis-poolakatele • pakkuda usaldusväärset infot kõiksuguste Poolas ja välismaal aset leidvate sündmuste ja protsesside kohta • austada kristlikku süsteemi ja väärtusi • teenida rahvast peresidemete tugevdamise eesmärgil ning propageerida tervislikke eluviise • tasuta võimaldada eetriaega, selgitamaks avalikkusele otseallikast riigi poliitikat kõrgemate riigivõimuorganite poolt; avalikkusele olulisi teemasid erakondade, üleriigiliste ametiühingute, tööandjate organisatsioonide poolt; tasuta pakutavaid teenuseid neid pakkuvate avalik-õiguslike organisatsioonide poolt; valimisprogramme ühenduste ja üksikisikute poolt, kes osalevad presidendi, seimi, kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimistel ning referendumitel
Rumeenia	<ul style="list-style-type: none"> • tagada pluralism ning info-, ideede- ja arvamusvabadus, samuti informeerida avalikkust korrektselt ja akuraatselt • edastada programmi, mis vastab professionaalsetele nõuetele, nagu tasakaalustatud ja objektiivne informatsioon; edendada Rumeenia kultuuri-, teadus- ja kunstiväärtusi; kaitsta vähemusõigusi ning demokraatlikke, kodaniku-, kõlbelisi ja sportlikke väärtusi
Serbia	<ul style="list-style-type: none"> • edastada uudistesaaateid ja muid avalikkusele huvi pakkuvaid programme • osutada erilist austust rahvusliku pärandi suhtes, samuti austada kirikute ja usuringkondade traditsiooniliselt vaimset, ajaloolist, kultuurilist, humanitaarset ja hariduslikku tähtsust ühiskonnas

Riik	Peamised avaliku teenuse kohustused
	<ul style="list-style-type: none"> • teha ja edastada saateid, millel on informatiivne, kultuuriline, kunstiline, hariduslik, religioosne, teaduslik, lastele suunatud, meelelahutuslik, sporditeemaline või muu sisu, mis vastab kodanikkonna vajadustele ning mis tagab sisu mitmekülsuse ja tasakaalu ning lähtub demokraatlikest tänapäevaühiskonna väärtustest, seahulgas austades inimõigusi ja kultuurilist, rahvuslikku, etnilist ja poliitilist vaadete ja arvamuste pluralismi • edastada uudistesaateid, mis juhivad erapooletuse ja aususe põhimõttest • juhinduda sõnavabadusest ja arvamuste mitmekesisusest ning tõkestada mis tahes vormis avalduv rassiline, usuline, sooline jm sallimatus või vihkamine • “rakendada keele- ja kõnenorme mitte üksnes lähtuvalt elanikkonna enamuse, vaid proportsionaalselt ka saadete edastamise piirkonnas elavate teiste rahvuste tavast ja vajadusest”
Slovakkia	<ul style="list-style-type: none"> • edastada programme, mis panustavad demokraatliku ühiskonna arengusse • luua võimalus arvamuste mitmekesisuseks, eelistamata sealjuures ühegi erakonna, poliitilise liikumise, ühiskonnagrupi, konfessiooni või usuliikumise huve teistele, soodustada loometegevuse, kultuuri ja hariduse arengut • pakkuda saateid laiale vaatajaskonnale, lähtudes toimetussõltumatuse põhimõtetest, mille on heaks kiitnud ühiskonna eest vastutust tundvad toimetusetöötajad ise • pakkuda erapooletut, kontrollitud, kallutamata, tasakaalustatud, tegelikkusele vastavat, arusaadavat ja mitmekülgset infot toimuva kohta Slovakkias ja välismaal
Sloveenia	<ul style="list-style-type: none"> • austada saadete tegemisel inimeste puutumatust ja väarikust • juhinduda erapooletuse põhimõttest, tagada edastatava info tõesus ning vaadete ja religioossete veendumuste paljusus • eestriise anda nii raadio- kui ka televisiooniprogramme • edastada saateid Sloveenia itaalia ja ungari vähemustele • tagada programmide kättesaadavus praktiliselt kõigile
Türgi	<ul style="list-style-type: none"> • lähtuda Atatürki põhimõtetest ja reformidest ning Türgi Vabariigi rahvuslikest eesmärkidest • kaitsta ja kindlustada riigi püsivust ja sõltumatust, rahva ja avalikkuse jagamatut tervikut ning rahva heaolu • soodustada rahvuslikku haridust ja kultuuri • kindlustada rahvuslikku julgeolekupoliitikat ja riigi rahvuslike ja majanduslike huve • kujundada vabalt ja usaldusväärselt avalikku arvamust, kooskõlas põhiseaduse mõttega
Suur-britannia ²⁰²	<p><i>BBC:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • igakülgset kinni pidada kõrgetest üldstandarditest • pakkuda laia valikut käsitlevaid teemasid, mis rahuldaks auditooriumide vajadusi ja huve • edastada erapooletult ja professionaalselt igapäevaseid ülevaateid parlamendi mõlema koja tegevusest <p>BBC pakutav on avaliku teenusena defineeritud järgmiselt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pakkuda informatsiooni, hariduslikku materjali ja meelelahutust • ergutada, toetada ja kajastada draama-, komöödia- ja muusikalavastustes, samuti kujutavas ja esituskunstis kultuuritegevuse mitmekülgset Suurbritannias • edastada igakülgset, usaldusväärset ja erapooletut uudismaterjali sündmustes Suurbritannias ja välismaal, millega tagatakse aus ja informeeritud debatt nii kohalikul, regionaalsel kui ka üleriigilisel tasandil • pakkuda laia valikut sporditegevuse ja muu vaba aja veetmise võimaluste kajastust

Riik	Peamised avaliku teenuse kohustused
	<ul style="list-style-type: none"> • edastada hariva funktsiooniga saateid [...] • pakkuda kõrgkvaliteetseid originaalsaateid lastele ja noorukitele • edastada saateid, milles võrdselt kajastuksid nii kohalike kui ka üleriigiliste auditooriumide elu ja vaated • pakkuda üleriigilisele auditooriumile mõistlikus koguses ja valikus saateid, mis on tehtud Põhja-Iirimaal, Šotimaal, Wales'is ning Kagu-Inglismaal ja Londoni tagamaal. <p><i>Channel 4:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ilmutada innovatiivsust, eksperimentaalsust ja loovust • rahuldada kultuuriliselt mitmekesise auditooriumi maitset ja vajadusi • edastada harivaid saateid • üles näidata omalaadsust

Tabel 12. Avalik-õiguslike ringhäälingute rahastamine

Riik	Nimetus	Osakaal kogueelarvest (protsenti)				Aastaeelarve (miljonit eurot/aastas)
		Lubamaks	Riigi eelarve	Kommertstulu (reklaam ja sponsorlus)	Muu	
Albaania	TVSH	NA	58	8,6	33,4	7,8 (2004)
Bosnia- Hertsegoviina	BHRT BiH	NA	NA	NA	NA	NA
Bulgaaria	BNT					25,05 (2004)
Horvaatia	HTV	57,4	0	36,0	6,6	171 (2002) (k.a raadio)
Tšehhi	ČT	66,7	0	29,1	4,2	140,39 (2003)
Eesti	ETV	0	93,0	0	7,0	13,5 (2004)
Prantsusmaa	France Télévisions	64,8	0	30,3	4,9	2308,9 (2003)
Saksamaa	ARD	94,0	0	6,0 (ainult reklaam)	NA	5371,0 (2003) (ainult reklaam ja lubamaks)
	ZDF	93,3	0	6,7 (ainult reklaam)	NA	1677,0 (2003) (ainult reklaam ja lubamaks)
Ungari	MTV					122,5 (2004)
	Duna TV	0	82,0	12,0	6,0	30,6 (2003)
Itaalia	RAI	55,2	0	38,8	6,0	2,593 (2003)
Läti	LTV	0	57,0	43,0		12,35 (2004)
Leedu	LTV	0	76,0	23,0	1,0	14,5 (2003)
Makedoonia	MTV	80,2	0	12,1	7,7	15,7 (2004) (k.a raadio)
Poola	TVP	31,9	0	56,3	11,8	416,5 (2004)

Riik	Nimetus	Osakaal kogueelarvest (protsenti)				Aastaeelarve (miljonit eurot/aastas)
		Lubamaks	Riigi eelarve	Kommertstulu (reklaam ja sponsorlus)	Muu	
Rumeenia	SRTV	75,5	14,3	8,38	0	96,0 (2003)
Serbia	RTS	0 ²⁰³	75,2	24,8		60,7 (2004. aastaks kavandatud eelarve, k.a raadio)
Slovakkia	STV	60,2	16,8	18,8	4,2	59,76 (2004)
Sloveenia	TVS	72,8	0	16,5	10,7	111,1 (2003) (k.a raadio)
Türgi	TRT	53,7	21,8 (peam.)	10,4	14	254,7 (2003)
Suurbritannia	BBC	94,0	0	0	6,0	4211 (2002/03)
	<i>Channel 4</i>	0	0	100	0	1262 (2004. a käive)

Tabel 13. Avalik-õigusliku televisiooni osakaal kogu telerivaatamise ajast (1995–2003)
Järjestus 2003. aasta vaatajanäitajate järgi

	Igapäevane osakaal üldisest telerivaatamise ajast (%)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Horvaatia ²⁰⁴	NA	NA	NA	NA	94,5	94,3	88,0	90,0	72,9
Poola	80,0	70,0	57,5	52,6	51,1	46,2	45,4	45,9	51,2
Itaalia	48,2	47,9	48,1	48,0	47,6	47,3	46,9	46,5	48,6
Prantsusmaa	43,9	44,9	44,1	43,0	42,2	42,3	45,3	45,3	46,4
Suurbritannia	54,3	54,9	53,0	51,1	49,5	48,5	48,0	47,6	46,2
Saksamaa	40,1	40,6	40,5	42,5	42,8	43,1	43,3	44,4	44,4
Serbia ja Montenegro ²⁰⁵	NA	NA	NA	NA	NA	26,4	NA	35,7	35,5
Rumeenia	NA	NA	NA	46,4	39,2	40,4	35,9	33,3	35,0
Sloveenia	61,5	41,0	33,0	32,4	32,1	32,9	34,4	35,1	34,7
Bosnia-Hertsegoviina ²⁰⁶	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	31,8
Tšehhi	NA	27,35	NA	33,29	32,1	31,22	29,2	29,4	30,2
Bulgaaria	NA	89,8	75,1	76,0	69,6	66,5	31,8	30,0	24,8
Slovakkia	73,7	63,2	27,5	24,3	18,1	18,4	20,2	21,0	21,8
Makedoonia ²⁰⁷	NA	NA	NA	NA	NA	37,6	NA	32,0	21,2
Läti	NA	NA	NA	24,9	18,3	18,2	18,1	17,4	18,4
Ungari	79,0	72,7	NA	25,5	15,6	13,6	13,2	15,3	17,5
Albaania ²⁰⁸	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	17,1	NA
Eesti	28,0	26,0	NA	22,4	18,3	16,6	17,1	18,0	16,7
Leedu	NA	NA	NA	16,3	10,3	10,2	9,1	12,2	11,8
Türgi	NA	4,1	NA	2,2	5,3	5,9	6,9	8,3	9,9

Allikas: European Audiovisual Observatory; IP International Marketing Committee; EUMAPi uurimus²⁰⁹

Tabel 14. 10 juhtivat Euroopa eratelefirmit (2003)
 Järjestus konsolideerimata tegevustulu järgi (miljonit eurot)

Jrk	Firma	Riik	Konsolideerimata tegevustulu (miljonit eurot)
			2003
1	<i>RTI</i> ²¹⁰	Itaalia	2008,2
2	<i>TF1</i>	Prantsusmaa	1596,2
3	<i>RTL Television</i>	Saksamaa	1589,0
4	<i>ITV Network</i> ²¹¹	Suurbritannia	1375,3
5	<i>SATI</i>	Saksamaa	776,0
6	<i>ProSieben Media</i>	Saksamaa	687,0
7	<i>Metropole Television (M6)</i>	Prantsusmaa	659,0
8	<i>Central Independent Television</i> ²¹²	Suurbritannia	639,6
9	<i>Gestelevision Telecinco</i>	Hispaania	564,4
10	<i>Antena 3 de Television</i>	Hispaania	538,9
	Kokku		10 433,6

Allikas: European Audiovisual Observatory²¹³

Tabel 15. Peamised Lääne investorid Kesk-, Ida- ja Kagu-Euroopas²¹⁴

Grupp	Jaam	Riik	Tegevuse algus	Leviala (protsenti riigi territooriumist)	Leviviis	Osakaal vaatamisajast		Osakaal teleturust (%)
						Osakaal (%)	Positsioon asukohariigid	
Central European Media Enterprises (CME)	Nova TV	Horvaatia	2000	87	eeter	14,3	4	NA
	TV Nova	Tšehhi	1994	100	eeter, kaabel, satelliit	43,4	1	66,5
	PRO TV	Rumeenia	1995	77,0	eeter, kaabel	15,6	2	25,1
	Acasă	Rumeenia	1998	53,7	kaabel	6,7	4	5,9
	Markíza TV	Slovakkia	1996	96,8	eeter, kaabel	45,9	1	76,2
	Pop TV	Sloveenia	1995	80,0	eeter, kaabel	29,0	1	57,6
	Kanal A	Sloveenia	1991	80,0	eeter, kaabel	9,1	4	18,4
RTL Group	RTL Klub	Ungari	1997	96,2	eeter, kaabel	29,5	1	31,1
	RTL Televizija	Horvaatia	2004	NA	eeter, kaabel	39,5	1	NA
Modern Times Group (MTG)	TV3	Leedu	1992	98	eeter	23,9	2	48,4
	TV3	Läti	1998	85,8	eeter	15,1	2	32,1
	TV3	Eesti	1993	97,0	eeter, kaabel	22,1	1	53,7
News Corporation	bTV	Bulgaaria	2000	86,4	eeter, kaabel	37,9	1	45,1
SBS Broadcasting	TV2	Ungari	1997	96,8	eeter, kaabel	29,4	2	58,0

Allikad: EUMAPi uurimus;²¹⁵ based on IP International Marketing Committee²¹⁶

Tabel 16. Reklaamituru kogumaht (2003)
Järjestus ühe elaniku kohta tehtud reklaamikulutuste järgi.

Riik	Televisiooni- reklaami kogu- maht – ühe ela- niku kohta (€) ²¹⁷	Televisiooni- reklaami kogumaht (miljonit eurot)	Reklaamituru kogumaht (miljonit eurot)	Telereklaami osakaal (protsentides)	Kõige suurema reklaamituruosaga jaam (osakaal protsentides)	Kanali tüüp
Itaalia	164,17	9143	25 624	35,7	Canale 5 (33,1)	Era
Ungari	91,34	924	1412	65,4	TV 2 (58,0)	Era
Saksamaa	90,00	7428	17 407	42,7	RTL (30,7)	Era
Suurbritannia	88,42	5237	11 986	43,7	ITV1 (51,4)	Era
Prantsusmaa	87,10	5373	16 366	32,8	TF1 (54,4)	Era
Türgi	82,31	5866	7855	74,7	Samanyolu TV (20,5)	Era
Sloveenia	82,17	161	276	58,3	Pop TV (57,6)	Era
Slovakkia	53,65	288	411	70,1	Markíza (76,2)	Era
Horvaatia	53,15	235	394	59,8	Nova TV (55,1)	Era
Rumeenia	51,50	1117	1294	86,3	Prima TV (26,6)	Era
Läti ²¹⁸	49,45	115	NA	33,5	LNT (37)	Era
Tšehhi	48,89	500	1034	48,3	TV Nova (66,5)	Era
Leedu	48,35	167	231	72,3	TV3 (48,4)	Era
Eesti	44,59	60	101	25,6	TV3 (53,7)	Era
Poola	36,82	1406	2410	58,3	TVP1 (25,5)	Avalik-õiguslik
Serbia ja Montenegro	25,94	210	261	80,6	Pink TV (46,2)	Era
Bulgaaria	17,28	135	193	70,0	bTV (45,1)	Era
Makedoonia	16,63	33	44	75,8	A1 (38,3)	Era
Bosnia- Hertsegoviina ²¹⁹	4,69	11	18	63,8	FTV (50)	Avalik-õiguslik
Albaania ²²⁰	4,42	7	14	54,0	NA	NA

Allikas: IP International Marketing Committee²²¹

Tabel 17. Kommertsteleviisioonidele kehtestatud peamised avaliku teenuse kohustused
Allikas: EUMAPi raportid

Riik	Kohustused
Albaania	Avalikkusele oluliste teadete ja info edastamine (hädaohuolukorras)
Bosnia-Hertsegoviina	Puuduvad
Bulgaaria	Puuduvad
Horvaatia	Edastada tuleb: <ul style="list-style-type: none"> • uudiseid ja infot • sisu, mis on vajalik inimõiguste, poliitiliste õiguste, seaduslikkuse ja kodanikuühiskonna arengu teostamiseks
Tšehhi	Edastada tuleb: <ul style="list-style-type: none"> • riigi avalikes huvides edastatavaid teadaandeid • tekstiititredid vaegkuuljatele
Eesti	Uudiste edastamine vähemalt 5 protsenti päevasest programmimahust
Prantsusmaa	<ul style="list-style-type: none"> • Tagada siseriiklik poliitiline pluralism • Reeglid valimiskampaaniate kajastamiseks • Tagada kultuuriline mitmekesisus • alaealiste kaitse
Saksamaa	<ul style="list-style-type: none"> • Edastada “mõistlik hulk” kultuuri-, info- ja haridussaateid • Nõuded toimetusstandarditele
Ungari	<ul style="list-style-type: none"> • Edastada “avaliku teema saateid” vähemalt 10 protsenti programmi päevamahust (v.a temaatilised kanalid • Avaliku teema saateid peab vähemalt 25 minuti ulatuses olema eetris vaadatavuse tippajal • Edastada iga päev vähemalt 20-minutiline uudistesaaide
Itaalia	<ul style="list-style-type: none"> • Järgida toimetust juhiseid, mis tagavad faktide ja sündmuste tõese kajastamise • Poliitikutele võrdsed võimalused olla kajastatud uudistesaaetes • Edastada põhiseaduslike organite ametlikke teadaandeid
Läti	Puuduvad
Leedu	Puuduvad
Makedoonia	Puuduvad
Poola	Puuduvad (kehtestatakse ringhäälinguloatingimustega)
Rumeenia	<ul style="list-style-type: none"> • Edastada objektiivset infot, esitledes fakte ja sündmusi • Juhinduda poliitilisest ja sotsiaalsest pluralismist; kultuurilisest, usulisest ja keelelisest mitmekesisusest; informatsioonist, haridusest ja meelelahutusest kui massimeedia põhirollidest

Riik	Kohustused
Serbia	<ul style="list-style-type: none"> • Pakkuda tasuta, igakülgset ja ajakohast infot • Eetrisse anda hädaohuteateid, mis puudutavad ohtu inimeste elule, tervisele, julgeolekule või varale
Slovakkia	Puuduvad
Sloveenia	<ul style="list-style-type: none"> • Eetrisse anda 20 protsenti omatoodangut • Edastada Sloveenia saatetoodangut teaduse, kunsti ja kirjanduse teemadel ning Sloveenia mängufilme vähemalt kahe protsenti ulatuses aastases saatemahust
Türgi	<ul style="list-style-type: none"> • Edastada vastavalt kehtestatud kvootidele haridus- ja kultuurisaateid ning Türgi rahva- ja süvamuusika programme • Eetrisse anda sotsiaalse suunitlusega reklaami, näiteks liiklusohutuse, suitsetamise kahjulikkuse jm teemadel
Suurbritannia	Kõikide kommertsringhäälingute suhtes kehtivad avaliku teenuse pakkumise kohustused ning neil lasub kohustus pakkuda teatud kõrgkvaliteedilisi saateid erinevatele auditooriumigruppidele. Avaliku teenuse ülesanne <i>Channel 3</i> ja <i>Channel 5</i> puhul seisneb nõudes teha kõrgkvaliteetset ja mitmekesist programmi.

Tabel 18. Seadusega kehtestatud programmikvoodid teistes keeltes saadetele ja vähemustele suunatud saadetele

	Avalik-õiguslik televisioon	Kommertstelevisioon
Albaania	Puuduvad	Puuduvad
Bosnia-Hertsegoviina	Puuduvad	Puuduvad
Bulgaaria	Puuduvad	Puuduvad
Horvaatia	Puuduvad	Puuduvad
Tšehhi	Puuduvad	Puuduvad
Eesti	Puuduvad	Puuduvad
Prantsusmaa	Puuduvad	Puuduvad
Saksamaa	Puuduvad	Puuduvad
Ungari	Puuduvad (vähemustele tehtavaid saateid käsitletakse “avaliku teema saatenähtena”)	Puuduvad
Itaalia	Nõuded (põhikirjas ja teenuslepingus) programmide suhtes keele vähemustele	Puuduvad
Läti	Puuduvad	Puuduvad
Leedu	Puuduvad	Puuduvad
Makedoonia	On	Puuduvad
Poola	Puuduvad	Puuduvad
Rumeenia	Puuduvad (üldine kohustus edastada rahvusvähemustele pühendatud saateid)	Puuduvad
Serbia	Puuduvad	Puuduvad
Slovakkia	Üldine (üldkohustus kajastada vähemusi)	Puuduvad
Sloveenia	Puuduvad (avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes kehtib kohustus katta vähemustesaadete levikuga 90 protsenti aladest, kus elavad ungari ja itaalia vähemus)	Puuduvad
Türgi	Puuduvad	Puuduvad
Suurbritannia	[?]	[?]

Tabel 19. Kaabli ja satelliidi levik (2003)

	Levik (protsenti majapidamistest)		
	Kaabel	Satelliit ²²²	Ainult eetrilevi
Albaania	NA	NA	NA
Bosnia-Hertsegoviina ²²³	NA	19,0	NA
Bulgaaria	52,1	9,8	36,5
Horvaatia	12,2	26,3	61,9
Tšehhi	19,3	8,9	71,8
Eesti	48,0	3,0	49,0
Prantsusmaa ²²⁴	14,0	14,4	65,6 ²²⁵
Saksamaa	55,8	37,1	7,1
Ungari	57,8 ²²⁶	5,2	37,0
Itaalia	0,3	17,0	NA
Läti	NA	4,7	48,3
Leedu	38,3	NA	61,7
Makedoonia	16,0	23,0 ²²⁷	70,0 ²²⁸
Poola	44,0	16,9	40,8
Rumeenia	58,0	3,8	42,0
Serbia ja Montenegro	25,0	6,0	70,0
Slovakkia	39,2	25,2	51,7
Sloveenia	55,9	9,7	35,0
Türgi	10,2	11,6	83,0
Suurbritannia	13,3	27,7	49,4 ²²⁹

Allikas: IP International Marketing Committee,²³⁰ andmed EUMAPi üksikriikide raportitest

Tabel 20. Kommunikatsioonitehnoloogia ja audiovisuaaltehnika levik (2003)

	Osakaal majapidamistest (%)				Osakaal elanikkonnast (%)	
	Telefon	PC	VCR	DVD	Mobiiltelefon	Interneti kasutajad
Albaania	31.6	NA	NA	NA	38.1 ²³¹	0.5
Bosnia-Hertsegoviina ²³²	99.0	10.0	NA	NA	NA	11.0
Bulgaaria	76.4	14.2	40.5	7.9	27.9	21.8
Horvaatia	96.3	42.2	53.9	8.3	80.0 (majapidam.)	31.4 (majapidam.)
Tšehhi	72.7	37.0	48.9	6.0	71.7	30.0
Eesti	64.3 (rahvaarvust)	38.3 (rahvaarvust)	36.8	7.5	70.8	46.6
Prantsusmaa	96.0	42.7	80.4	31.8	69.1	42.9
Saksamaa	98.7	58.2	67.8	27.1	72.5 (majapidam.)	55.0
Ungari	68.4	24.4	53.2	6.2	74.8	10.5
Itaalia	83.0 (rahvaarvust)	39.6	66.7	11.4	87.8	30.2
Läti	62.0 (rahvaarvust)	20.6 (rahvaarvust)	42.7	NA	51.3	22.8
Leedu	23.0 (rahvaarvust)	19.9 (rahvaarvust)	29.6	4.5	62.0	26.5
Makedoonia	93.0	17.0 ²³³	52.0 ²³⁴	2.0 ²³⁵	37.0	12.0
Poola	77.8	23.0	49.6	4.7	50.9	13.6
Rumeenia	67.7	17.5 (rahvaarvust)	11.8	NA	27.7	14.7
Serbia ja Montenegro	75.0	17.0	35.0	4.0	35.0	13.0 (majapidam.)
Slovakkia	57.5	31.8	59.6	4.7	78.7 (majapidam.)	9.2 (majapidam.)
Sloveenia	88.7	49.8	54.2	32.2	91.5	49.7
Türgi	86.6	15.4	8.8	4.3	74.1	12.3
Suurbritannia	93.4	57.0	84.7	38.5	75.8	57.1

Allikas: IP International Marketing Committee²³⁶

Tabel 21. Digitaaltelevisiooni (DVB-T) levik (2004)

	Nende majapidamiste osakaal, milles on võimalik nüüd (või lähitulevikus) vastu võtta vähemalt ühte multipleksi (%)
Bulgaaria	26
Tšehhi	Üle 10
Eesti	40
Suurbritannia	81
Horvaatia	40
Itaalia	60
Leedu	25
Makedoonia	10
Poola	Ligikaudu 14
Sloveenia	15
Slovakkia	17

Allikas: European Audiovisual Observatory²³⁷

¹⁷⁶ IP International Marketing Committee, Television 2004. International Key Facts, October 2004, p. 29, (edaspidi: IP International Marketing Committee, Television 2004)

¹⁷⁷ Näitaja ei hõlma telekodusid, kus elavad ELi mittekodanikud.

¹⁷⁸ Andmed pärinevad EUMAPI raportist

¹⁷⁹ Andmed Rumeenia rahvaarvu ja majapidamiste kohta pärinevad aastast 2002.

¹⁸⁰ Andmed Serbia majapidamiste kohta pärinevad aastast 2002.

¹⁸¹ Serbia andmed ilma Montenegrota.

-
- ¹⁸² Bosnia-Hertsegoviina andmed pärinevad Bosnia-Hertsegoviina statistikaagentuurilt ning käesoleva EUMAPi raporti Bosnia-Hertsegoviinat puudutavast peatükist. Telekodude protsent kajastab üksnes linnaelanikkonda. Vt: eSEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector, Status and Usage Report: Building an Information Society for all, 2004, p. 85, (edaspidi: eSEEurope, Status and Usage Report).
- ¹⁸³ Albaania andmed raportis pärinevad Instat'ilt ("Albania population in 2001"), EBU-lt, käesoleva EUMAPi raporti Albaaniat puudutavast peatükist.
- ¹⁸⁴ IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 14.
- ¹⁸⁵ European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Volume 1, pp. 30–31, errata slip.
- ¹⁸⁶ 2002. aasta andmed.
- ¹⁸⁷ 2002. aasta andmed.
- ¹⁸⁸ European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Volume 1, p. 34.
- ¹⁸⁹ 2004. aasta andmed.
- ¹⁹⁰ IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports.
- ¹⁹¹ Andmed Albaania kohta pärinevad käesoleva EUMAPi raporti Albaaniat puudutavast peatükist (2002. aasta kohta).
- ¹⁹² Andmed Bosnia-Hertsegoviina kohta pärinevad käesoleva EUMAPi raporti Bosnia-Hertsegoviinat puudutavast peatükist (2004. aasta kohta).
- ¹⁹³ Andmed saadud e-mailitsi AGB Puls Agency'lt (2004. aasta kohta).
- ¹⁹⁴ Andmed Prantsusmaa kohta pärinevad käesoleva EUMAPi raporti Prantsusmaad puudutavast peatükist (2004. aasta kohta).
- ¹⁹⁵ IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports; European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004; EUMAPi üksikriikide raportid
- ¹⁹⁶ Vastavalt ringhäälinguseaduse parandusele augustist 2005, on vabariikliku ringhäälinguagentuuri nõukogu liikmete ametiaja kestus 4–6 aastat. Liikmed, kes valitakse ametisse parlamendi kultuuri- ja informatsioonikomitee ettepanekul, on ametis 6 aastat; need, keda valiti Vojvodina autonoomse piirkonna, ülikoolide ja usuringkondade ettepanekul, on ametis 5 aastat; MTÜde ja loomeliitude ülesseatud on ametis 4 aastat.
- ¹⁹⁷ Teised institutsioonid, nagu konkurentsiamet, kultuuriministeerium ja telekommunikatsiooniamet on Slovakkia ringhäälingu reguleerimisse hõlmatud marginaalselt.

-
- ¹⁹⁸ Ofcom'il on hulk muud nõukogu ja komiteed, mille töö tulemused laekuvad peanõukogusse. Märkimist väärivad Ofcom'i sisunõukogu (sõltumatu alakomitee, mis koosneb 11 mittejuhtivtöötajast ja 2 juhtivtöötajast ning mille liikmed määrab Ofcom'i nõukogu regioonidest); samuti Tarbijakomisjon (tegutseb Ofcom'ist sõltumatult, sel on 11 regioonidest ja kodanikeühendustest pärit liiget, kelle kinnitab ametisse Ofcom, ja sõltumatu sekretariaat).
- ¹⁹⁹ "Nolani printsiibid" on sätestanud sõltumatu avaliku elu standardite komitee ning lisatud avalike ametissenimetamiste koodeksisse. Nende reeglite kohaselt tuleb avalikus elus juhinduda seitsmest põhiväärtusest: ennastsalgavus, ühtsus, erapooletus, vastutus, avatus, ausus ja juhtimisvõime. Reeglid sätestavad, et avalikku ametisse määramised peavad olema avatud ja läbipaistvad.
- ²⁰⁰ Et BHRT BiH koosneb kolmest avalik-õiguslikust ringhäälinguorganisatsioonist, koordineerib nende tegevust täitevkomitee, mille liikmeteks on kolme organisatsiooni direktorite nõukogu esimehed (BHRT BiH, RTF FBiH ja RT RS). BHRT BiH'i juhtimisstruktuur pädeb ka RTF FBiH ja RT RS puhul.
- ²⁰¹ Igal avalik-õiguslikul ringhäälinguorganisatsioonil on kolm instantsi, mis vastutavad tegevjuhtimise ja järelevalvega.
- ²⁰² BBC avaliku teenuse kohustused on kirjas BBC kuninglikus hartas (1996), pakutavad teenused ja standardid on määratletud sellele lisatud valitsuse ja BBC vahelises lepingus. Channel 4 kohustused on leitavad Channel 4 võrguleheküljelt; need tuginevad kommunikatsiooniseaduse (2003) paragrahvile 265.
- ²⁰³ Ringhäälinguseaduse muudatused augustist 2005 taaskehtestasid kohustusliku lubamaksu, mida vaatajad-kuulajad hakkavad tasuma koos elektriarvega alates 1. oktoobrist 2005.
- ²⁰⁴ Horvaatia andmed pärinevad: IP International Marketing Committee, Television 2004, p. 316; ja IP International Marketing Committee'lt, Television 2003. International Key Facts, November 2003, p. 18.
- ²⁰⁵ Serbia-Montenegro andmed pärinevad: IP International Marketing Committee, Television 2004, country report.
- ²⁰⁶ Bosnia-Hertsegoviina andmed põhinevad prognoosil, mis lähtub EUMAPi üksikriikide raportitest.
- ²⁰⁷ Makedoonia andmed pärinevad: IP International Marketing Committee, Television 2004, country report.
- ²⁰⁸ Albaania andmed põhinevad prognoosil, mis lähtub EUMAPi üksikriikide raportitest.
- ²⁰⁹ European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Vol. 2, p. 65.
- ²¹⁰ 2002. aasta andmed.
- ²¹¹ 2002. aasta andmed.
- ²¹² 2003. aasta andmed 15 kuu kohta.
- ²¹³ European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Vol. 1, p. 40.
- ²¹⁴ 2003. aasta andmed, v.a Horvaatia, mille andmed pärinevad aastast 2004.

-
- ²¹⁵ EUMAPi uuring põhines järgmistel allikatel: AGB Puls, TNS A-Connect, IP/RTL Group: Television 2004, Visio Slovakia, AGB TNS International Romania, Radio and TV Programs in Slovenia by SRDF, Media Services AGB Slovenia, GfK-USM: Monitoring SMI Ukraine, AGB Ukraine, Ukraina ekspertide hinnangud; AGB Puls Croatia, AGB Hungary, Noema Bulgaria, TNS-EMOR Estonia, TNS BMF Latvia, TNS Gallup Lithuania (Horvaatia andmed selles tabelis on saadud e-mailitsi AGB Puls Agency'lt (2004. aasta kohta).
- ²¹⁶ IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports.
- ²¹⁷ Mõnes riigis erineb kogutulu suuresti netotulust, tulenevalt suurtest allahindlustest ja komisjonitasudest. Selliste riikide hulgas on Rumeenia, Türgi, Ungari.
- ²¹⁸ Läti televisioonituru osakaal on arvatud netonäitajate põhjal.
- ²¹⁹ Bosnia-Hertsegoviina netonäitajad pärinevad aastast 2002. Kõik Bosnia-Hertsegoviinat puudutavad arvandmed on äämiselt ligikaudsed (vt EUMAPi raportit Bosnia-Hertsegoviina kohta).
- ²²⁰ Albaania meediaseire keskuse hinnang (vt. EUMAPi raport Albaania kohta).
- ²²¹ IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports.
- ²²² Individuaal- ja kollektiiv-vastuvõtuantennid.
- ²²³ Bosnia-Hertsegoviina andmed kajastavad üksnes linnaelanikkonda. Vt: eSEEurope, Status and Usage Report, p. 85.
- ²²⁴ Andmed Prantsusmaa kohta pärinevad käesoleva EUMAPi raportit Prantsusmaad puudutavast peatükist.
- ²²⁵ IP hinnang.
- ²²⁶ Näitaja hõlmab eetrilevi, MMDSi ja UPC *Direct*'i.
- ²²⁷ 2002. aasta andmed.
- ²²⁸ Makedoonia ringhäälingunõukogu hinnang.
- ²²⁹ Ilma eetridigitaalvastuvõtuta majapidamised.
- ²³⁰ IP International Marketing Committee, Television 2004.
- ²³¹ Andmed seasetest mobiiltelefonifirmadest *AMC*, *Vodafone* ja *Albtelecom*.
- ²³² Bosnia-Hertsegoviina andmed kajastavad üksnes linnaelanikkonda. Vt: eSEEurope, Status and Usage Report, p. 85.
- ²³³ Makedoonia statistikaameti hinnang.
- ²³⁴ Makedoonia statistikaameti hinnang.
- ²³⁵ Makedoonia ringhäälingunõukogu hinnang.
- ²³⁶ IP International Marketing Committee, Television 2004, country reports.
- ²³⁷ European Audiovisual Observatory, The Yearbook 2004, Vol. 2, pp. 56–57.

Television Euroopas:
regulatsioon, poliitika, sõltumatus
Eesti

Sisukord

1. Kommenteeritud kokkuvõte	175
2. Kontekst.....	177
2.1. Taust.....	177
2.2. Televisioonisektori struktuur	180
2.3. Põhitegijate turuosad	183
3. Ringhäälingu üldregulatsioon ja struktuurid	184
3.1. Televisioonisektorit korraldavad asutused	185
3.2. Lubade väljaandmine	188
3.3. Sunnivahendid	189
3.4. Ringhäälingu sõltumatus	191
4. Avalik-õigusliku ringhäälingu regulatsioon ja juhtimine	192
4.1. Avalik-õiguslik ringhäälingusüsteem	192
4.2. Programmid	193
4.3. Rahastamine	196
4.3.1. Reklaami väljaviimine ETVst	196
4.3.2. ETV praegune rahastamine	196
4.4. Juhtimisstruktuur	199
4.4.1. Ülesehitus ja ametisse nimetamine	199
4.4.2. Vastutus	199
4.5. Programmi ülesehitus	202
4.5.1. Toodang	202
4.5.2. Programmisuunised	203
4.5.3. Kvoodid	205
4.6. Toimetustandardid	209
5. Kommertsringhäälingu regulatsioon ja juhtimine	209
5.1. Kommertsringhäälingu süsteem	210
5.2. Pakutavad programmid	213
5.3. Kommertsringhäälingu omandisuhted	214

5.3.1. Omandus	214
5.3.2. Meedia ristomandus	216
5.4. Rahastamine	218
5.5. Programmi ülesehitus	219
5.5.1. Vahendid	219
5.5.2. Programmi suunised	220
5.5.3. Kvoovid	221
5.6. Toimetustandardid	222
6. Euroopa regulatsioon	223
7. Uute tehnoloogiate ja teenuste mõju	223
7.1. Uus meedia	224
7.2. Turutingimused	224
7.3. Teenused	225
7.4. Rahastamine	225
7.5. Digitaaltelevisioon	225
8. Järeldused	226
9. Soovitused	227
9.1. Meediapoliitika	227
9.2. Regulaator-asutused	228
9.3. Avalik-õiguslikud ja eraringhäälinguorganisatsioonid	228
9.4. Avalik-õiguslik ringhääling	229
9.5. Kommertsringhääling	229
LISA 1. Raportis viidatud seadusandlike aktide loend	229
LISA 2. Kirjandus	231

Tabelite ja jooniste nimistu

Tabel 1.	Meedia netoreklaamitulud (1997-2003)	179
Tabel 2.	Meedia usaldatavus Eestis 2003. aastal	181
Tabel 3.	Peamiste telekanalite osakaal kogu vaatamisajast (2003. aastal)	183
Tabel 4.	Eesti telekanalite osakaal kogu vaatamisajast põhihooajal (september–mai) eesti ja venekeelse auditooriumi hulgas	183
Tabel 5.	ETV programmistruktuur (1997. ja 2003. aastal)	202
Tabel 6.	Eratelevisioonide programmi struktuur 2003. aastal	212
Tabel 7.	Näiteid enamvaadatud eesti telesaadetest Eesti telekanalitel (oktoober 2004)	213
Tabel 8.	Telereklaamituru jaotus 2003. aastal	215
Tabel 9.	Programmikvootide täitmine (2003. aastal)	221
Joonis 1.	Schibsted ASA ettevõtete struktuur Eestis	216

Kasutatud lühendid

ER	Eesti Raadio
ERL	Eesti Ringhäälingute Liit
ETV	Eesti Televisioon
PBK	Pervõi Baltiiski Kanal, Esimene Balti Kanal

1. KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Eesti televisioonisektor on alates 1990. aastast läbi teinud kardinaalsed muudatused. Endine Nõukogude riigitelevision kujundati ümber avalik-õiguslikuks ringhäälinguks, 1993. aastal tärgkasid eratelevisionid ja venekeelset elanikkonda hakkasid teenindama Venemaa telekanaleid vahendavad kaabellevivõrgud. Ent liberaliseerimisele järgnes konsolideerimine – sest eraringhäälingud kandsid suuri kahjumeid – ja eratelevisionid läksid Skandinaavia investorite omandusse.

1,36 miljoni elanikuga Eesti on teletegemiseks erakordselt väike turg. Lisaks piirab tulust trükiajakirjanduse juhtpositsioon reklaamiturul. Sellele vaatamata on eestlased usinad telerivaatajad, kusjuures kahel rahvastikurühmal – eestlastel ja venekeelsel elanikkonnal – on äärmiselt erinevad vaatamistavad.

Kokku tegutseb kolm üleriigilist eetrilevi televisiooni: avalik-õiguslik Eesti Televisioon (ETV) ja kaks Skandinaavia firmade omanduses olevat eraringhäälingut. Kuigi eratelevisionid kandsid 1990. aastatel suuri kahjumeid, on nad nüüd tasapisi jõudmas kasumisse – eriti pärast seda, kui ETV lõpetas 2002. aastal reklaami edastamise, loomaks eraringhäälingu tegevuseks soodsamat majanduskeskkonda. Samas pole riik suutnud tagada piisavat rahastamist avalik-õiguslikule televisioonile.

Ringhäälinguseadus määratleb ringhäälinguvallas kolm erineva valdkonnaga tegelevat regulaatorit: Kultuuriministeerium, Ringhäälingunõukogu ja Sideamet. Kultuuriministeerium on teinud ettepaneku luua uus sõltumatu ringhäälinguala regulaator, kuid seni puudub ministeeriumide vahel üksmeel selle mõttekuse ja kompetentsi suhtes.

Ringhäälingulubasid annab välja Kultuuriministeerium, korraldades selleks avalikke konkurse. Komisjon, kuhu kuuluvad erinevate institutsioonide esindajad, teeb ettepaneku võitja kohta. Lõpliku otsuse langetab minister ja see pole alati komisjoni soovitatuga kokku langenud. Televisiooniorganisatsioonid peavad pakkuma universaalset programmi-teenust, täitma Euroopa Liidu direktiividest johtuvaid programmikvoote ja kinni pidama lubadustest, mida nad loa taotlemisel on andnud. Ministeeriumi levitalitus jälgib, kuivõrd ringhäälingud järgivad kehtestatud nõudeid, ning võib rikkumise korral kohaldada karistusi, s.h tühistada ringhäälinguloa.

Eesti seadusandlus tagab ringhäälingu sõltumatuse riigist ning näeb ette poliitilise tasakaalu põhimõtte – nõuded, mille rakendumine tegelikkuses ei ole probleeme kaasa toonud. ETV sõltumatust võivad kaudselt ohustada poliitikute otsused eelarve määramisel. Ajakirjanike Liit on nõrk, sest enamik tegevajakirjanikke ei ole selle liikmed. Eraringhäälingu toimetustlik sõltumatus omanikest ei ole seadusega reguleeritud. Näib siiski, et hea tava on ära hoidnud omanikupoolse sekkumise, kuigi see valdkond vajab lähemat uurimist.

Avalik-õiguslik ringhääling koosneb ETVst ja Eesti Raadiost, mis muudeti eraldiseisvateks üksusteks aastal 1990. Käesoleval ajal kavandab valitsus nende kahe organisatsiooni taasühendamist, et kulusid kokku hoida. Ringhäälingut peamiselt reguleeriv “Ringhäälinguseadus” määratleb avalik-õigusliku ringhäälingu ülesanded üsna üldsõnaliselt, mis

kümme aastat pärast vastuvõtmist ei kajasta enam pealegi tänapäevast arusaama avaliku ringhäälingu olemusest. Seaduse puudujääki korvab mõnevõrra ETV ja ERi arengukava aastateks 2003–2005. Samas pole paljut sellest plaanist võimalik ellu rakendada ebapiisava rahastamise tõttu. ETV finantseerimiseks eraldatav riigieelarveline toetus peaks vastavalt seadusele olema määratud kolmeaastaseks perioodiks, kuid Riigikogu eraldab riigieelarvest oluliselt vähem, kui kava ette näeb (2004. aastal 30 protsenti vähem). Alafinantseerimine ja ressursside prognoosimatus on ETVd takistanud oma ülesandeid optimaalselt täitmast.

ETV on aruandekohustuslik Ringhäälingunõukogu ees. See organ tagab ringhäälinguseaduse nõuete täitmise, samuti nõukogu enda kehtestatud erapooletuse ja tasakaalustatuse reeglite järgimise. Alates 1999. aastast on Ringhäälingunõukogu vallandanud kaks ETV tegevjuhti. Programminõuete rikkumisega seotud juhtumeid on nõukogu käsitlenud vaid erandjuhtudel. Nii ETV-l kui ka eratelevisioonidel puudub selge ja avalikkusele teadaolev kaebuste vastuvõtmise ja menetlemise süsteem.

ETV on avaliku teenuse pakkumisega valdavalt toime tulnud. Ta on seniajani Eesti suurim originaalprogrammi tootja nii eesti kui ka vene keeles, olles uudiste, poliitika-, haridus-, kultuuri-, spordi- ja lastesaadete peamine tootja. Kui ETV 2002. aastal lõpetas reklaami edastamise – loomaks eraringhäälingu tegevuseks soodsamat majanduskeskkonda – on ta suutnud vältida kommertskiusatusi ning programm vastab enam ettekujutusele avalikust teenusest. Ametlikult on peetud otstarbekaks ETV teise kanali avamist, et mitte-eestlaste ja teiste vähemuste vajadusi paremini rahuldada, kuid see võib tegelikku rahastamistaset silmas pidades osutada võimatuks.

Eraringhäälingusektoris on täheldatav märkimisväärne vertikaalne ja horisontaalne kontsentratsioon, eriti silmas pidades Norra Schibstedi ulatuslikke meediavaldusi. Seaduses puuduvad meetmed kontsentratsiooni vastu, kui see ilmneb *pärast* ringhäälinguloa väljandmist. Valitsus ja ringhäälinguala korraldavad asutused – regulaatorid – pole kujundanud selget poliitikat meediakontsentratsiooni suhtes, kuigi samas kaldutakse Eestis mitte-ametlikult arvama, et kontsentratsioon on sedavõrd väikesel turul vältimatu. Meediakontsentratsiooni mõju ei ole Eestis veel põhjalikult uuritud. Eratelevisioonide programm koosneb peaaegjalikult meelelahutusest.

Kommertstelevisioonide toimetussõltumatus põhineb suuresti heal taval. Ringhäälinguseadus keelab uudiste- ja poliitikasaadete spondeerimise. Käimasolev uurimistöö kinnitab, et uudistesaadete on väga vähe mõjutatud erahuvidest ning uudiste sisu ei sõltu suhtekorraldusmaterjalidest ega muust välisest survest. Seadus keelab ka sponsorite mõju saadete sisule ja programmi struktuurile, kuid selline mõju on tegelikkuses tavaline ja nähtav. Enda kinnitust mööda järgivad nii avalik-õiguslik kui ka eratelevisioon ajakirjanduslike materjalide loomisel Eesti ajakirjanduseetika koodeksit, lisaks on Ringhäälingunõukogu kehtestanud avalikule televisioonile ka omad hea tava juhised.

Teleringhäälinguorganisatsioonide suhtes kehtib vaid viis programmikohustust, millest kaks pärineb Euroopa Liidu piirideta televisiooni direktiivist. “Eurokvoovid” on pärvinud Eesti teletööstuse kriitikat, sest ei arvesta piisavalt väikeste turgude iseärasustega. Lisaks on direktiivi nõuded eesti keelde tõlgitud mõnel juhul karmimana kui direktiivis endas.

Uue meedia juurutamine televisioonisektoris on algstaadiumis. Valitsus andis digitaaltelevisiooni kontseptsioonile heakskiidu juunis 2004, lairiba-teenuste strateegiale aga aprillis 2005. Tehnilise valmisoleku testimiseks pandi mais 2004 Tallinnas tööle katse-multipleks, kasutustähtajaga kuni 1. jaanuarini 2007. Digitaaltelevisiooni kontseptsioon määratleb esialgse ajakava digitaaltelevisioonile üleminekuks: lõplik üleminek on kavandatud aastal 2015. Kontseptsioon motiveerib aga ringhäälinguid vähe, mistõttu jääb digitaaltelevisiooni areng ebaselgeks.

2. KONTEKST

Eesti televisioonisektor on alates 1990. aastast läbi teinud kardinaalsed muudatused. Kui Nõukogude asutusena tegutsenud riigiteleviiooni monopoolse tegevuse aeg sai läbi, asutati avalik-õiguslik televisioon ning kommertsteleviioon läbis järjepanu liberaliseerimise ja kontsentreerumise ajajärgu. 1,36 miljoni elanikuga Eesti on erakordselt väike turg teletegemiseks. Et venekeelne elanikkond eelistab Venemaa teleprogramme, on turg veelgi ahtam. Eestis tegutseb kolm üleriigilise levikuga eetrilevi televisiooni: avalik-õiguslik Eesti Televisioon ja kaks erateleviiooni, mis mõlemad kuuluvad Skandinaavia omanikele. Kui erateleviioonide rahaline olukord on stabiliseerunud, siis avalik-õigusliku televisiooni piisavat rahastamist pole valitsus suutnud tagada.

2.1. Taust

Aastatel 1955-1990 tegutses televisioon Eestis vormiliselt Nõukogude režiimi tugisambana, sest kommunistlik partei defineeris seda ideoloogiaasutusena. Sellegipoolest pakkus ETV ka mitmekesist ja ajakirjandusmeisterlikku programmi – sageli saadi innustust Soome televisioonist, mida sai ka Eestis vaadata. Perestroika-ajastul (1986–1990) sai aga ETVst kohalik Nõukogude režiimi lammutamise katalüsaator.

Alates 1991, kui Eesti taastas iseseisvuse, on audiovisuaalsektor läbi teinud radikaalsed muudatused. Juba enne iseseisvuse ametlikku tunnustamist asendati ENSV Televisiooni ja Raadiokomitee riikliku ringhäälingukompaniiga ja jagati 1990. aastal kaheks iseseisvaks üksuseks – Eesti Televisiooniks (ETV) ja Eesti Raadioks (ER). Mõlemad toonased riigiringhäälinguorganisatsioonid asusid ümber formeeruma avalik-õiguslikeks organisatsioonideks, mis sai ametliku vormistuse ringhäälinguseaduse¹ vastuvõtmisega aastal 1994.

1993. aastal lõpetati Venemaa teleprogrammide retransleerimine, ETV monopoolne seisund lõppes ning ringhäälingulubade väljaandmise liberaalne poliitika tõi eetrisse üheksa erateleviiooni, mis tegutsesid kolmes vabanenud saatjatevõrgus. Enamik nendest ringhäälingutest pakkus osalise ajaga programme, jagades omavahel saatjatevõrke. Reklaamiturg kasvas kiiresti.

¹ Ringhäälinguseadus, RT I 1994,42,680.

Saatjatevõrkude erinev edastuskvaliteet ja leviala tõid endaga kaasa mitu “telesõda” tugevamate telefirmade – Kanal 2, ETV ja RTV (viimased kaks ühinesid hiljem TV 3-ks) – vahel.² Kuigi erateleviseioone asutasid Eesti firmad, siis 1990ndate keskpaigas need kas müüdi välisinvestoritele või läksid pankrotti.³ Turu maht surus peale kontsentratsiooni, sest kõik erateleviseioonid tootsid kahjumit. 1997. aastaks langes erateleviseioonide arv kolmele. Teleturu kontsentratsiooni vormistas lõplikult ringhäälinguseaduse muudatus aastal 2002⁴, millega piirati üleriigiliste teleringhäälingulubade arv kahega.

Koos eetrilevi televiseiooniga arenesid jõudsalt ka kaabellevivõrgud – eeskätt seetõttu, et nende vahendusel sai jälgida Venemaa telekanaleid. Suur osa kaablifirmasid edastas piraa-tidena taevakanaleid ja Ameerika filme – paremal juhul olid filmidel esitusõigused Venemaa jaoks. Kestev USA ja teiste filmitootjariikide surve, samuti surve Eesti Ringhäälingute Liidult (ERL)⁵ päädis lõpuks kaablisektori reguleerimise ja litsentseerimisega. Piraatlus kadus suurelt jaolt 2001. aastaks. Nüüd aga on suuremate kaablikompaniide väitel seda-laadi piraatlus tagasi tulnud: väikesed kaablioperaatorid edastavad sageli taevakanaleid ilma igasuguse loata.⁶ Nii süüdistab STV – mis oli 1990. aastatel ise üks peamisi audio-visuaalpiraatluse harrastajaid⁷, aga nüüdseks saanud üheks suuremaks kaabellevifirmaks – ise oma väiksemaid konkurente piraatluses.⁸

2.2. Televiseioonisektori struktuur

Eesti audiovisuaalturg on Euroopa mõistes väga väike. Enamgi veel: turg on jagunenud kaheks täiesti erinevaks vaatajarühmaks – enamuse moodustavad eesti keele kõnelejad ja vähemuse moodustavad vene keele kõnelejad. Aastal 2003 oli Eesti rahvaarv on 1,36 miljonit, kellest 927 000 on eestlased ja 349 000 venelased; ülejäänud osa moodustavad ukrainlased (29 000), valgevenelased (17 000), soomlased (11 000) ja teised rahvused (23 000)⁹. 98 protsenti eestlastest peab emakeeleks eesti keelt, sama suurusjärg venelasi

² H. Šein, “Development Trends of Public Television in Estonia 1991–2001”, raamatus: P. Vihalemm (toim), *Baltic Media in Transition*, Tartu 2002, pp 135-172 (edaspidi: H. Šein, “Development Trends”).

³ Šein, “Development Trends”.

⁴ Ringhäälinguseadus, parandus tehtud 19. detsembril 2001, jõustunud 1. juulil 2002, RT I 2002,3,5.

⁵ Vt näiteks: “AEB Against Piracy”, väljaandes AEB Newsletter, I 1998, p. 2; ja “Eesti telekanalite, Tallinna Kaabelteleviseiooni AS-i, Eesti Autorite Ühingu ja Kinoliidu pöördumine Eesti avalikkuse poole”, ingliskeelsena väljaandes *AEB Newsletter*, I 1997, p. 2, mõlemad kättesaadavad (ingliskeelsena) ka Eesti Ringhäälingute Liidu võrguleheküljel [http:// www.ringhliit.ee/eng.oldies.html](http://www.ringhliit.ee/eng.oldies.html) (viimati külastatud 30. detsembril 2004).

⁶ Intervjuu STV asepresidendi Raivo Mihkelsooga, Tallinnas 11. jaanuaril 2005.

⁷ Vt. näiteks “Declaration of Estonian TV-channels, the Tallinn Cable TV Company, the Authors’ Society and the Estonian Union of Filmmakers”, väljaandes *AEB Newsletter*, I 1997.

⁸ Intervjuu STV asepresidendi Raivo Mihkelsooga, Tallinnas 11. jaanuaril 2005.

⁹ Riigi Statistikaameti andmed, pärinevad internetiandmebaasist www.stat.ee (viimati külastatud 15. juunil 2004), (edaspidi: Riigi Statistikaameti internetiandmebaas).

aga peab vene keelt emakeeleks.¹⁰ Ka enamik ukrainlastest, valgevenelastest ja “teistest rahvustest” kõnelevad vene keelt emakeelena.¹¹ Sellest lähtuvalt moodustavad nii venelased kui ka teised vene keelt emakeelena kõnelevad vähemusrahvused “venekeelse auditoriumi” ning selles kontekstis on seda mõistet ka käesolevas raportis kasutatud.

Teleperede eeldatav hulk on 565 000. 97 protsendil peredest on kodus vähemalt üks teler. 37 protsenti majapidamistest kasutab kaabeltelevisiooni, 4 protsenti satelliidivastuvõtjat ning 7 protsenti näeb satelliittelevisiooni kollektiivse vastuvõtuantenni (SMATV) abil.¹²

Televisioonifirmade kogutulu 2003. aastal oli 232 miljonit krooni (14,8 miljonit eurot¹³) – ETV lõpetas reklaami edastamise 2002. aastal. Nagu allpool näha tabelist 1, on televisiooni osakaal reklaamile tehtavate kulutuste koguhulgas vähehaaval kasvamas – 2003. aastal ulatus see 26 protsendini. Ajalehtede osakaal on langemas, kuigi neile kuuluv 44 protsenti reklaami kogutulust on ikkagi suurim osa. Trükimeedia koguosaal reklaamiturul on laias laastus püsinud läbi aegade muutumatu.¹⁴ Kogu reklaamituru maht on kõvasti kasvanud: aastast 1997 aastaks 2003 – 38 protsenti.

Tabel 1. Meedia netoreklaamitulud (1997-2003)

	1997			1999			2001			2003		
	m EEK	m	%	m EEK	m	%	m EEK	m	%	m EEK	m	%
Ajalehed	280	17,9	50	305	19,5	48	360	23	48	402	25,7	44
Televisioon	135	8,6	24	130	8,3	20	166	10,6	22	232	14,8	26
Ajakirjad	48	3,1	8	81	5,2	13	98	6,2	13	108	6,9	12
Raadio	57	3,6	10	77	4,9	12	75	4,8	10	81	5,2	9
Välireklaam	44	2,8	8	42	2,7	6	34	2,2	5	57	3,6	6
Internet	NA	NA	NA	5	0,3	1	18	1,2	2	28	1,8	3
Kokku	564	36	100	639	41	100	751	48	100	908	58	100

Allikas: TNS EMOR¹⁵

¹⁰ Riigi Statistikaameti internetiandmebaas.

¹¹ Riigi Statistikaameti internetiandmebaas.

¹² P. Vihalemm (toim), *Meediasüsteem ja meediakasutus Eestis 1965-2004*, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond, Tartu 2004. (edaspidi: Vihalemm, *Meediasüsteem ja meediakasutus*).

¹³ Ametlik euro kurss krooni suhtes on €1 = 15,6466 EEK.

¹⁴ TNS EMORi andmed (1997-2003). Andmed edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

¹⁵ TNS EMOR. Andmed edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

Eestlased on usinad telerivaatajad. Märtsist maini 2004 oli keskmine telerivaatamise aeg päevas 3 tundi ja 36 minutit¹⁶; novembris 2002 oli see näitaja koguni 4 tundi ja 50 minutit¹⁷. Siiski pole need näitajad otseselt võrreldavad, sest jaanuarist 2003 asendati auditooriumi päevikuuringu metoodika mõõdikuuringu metoodikaga.¹⁸

Television on peamine kodumaiste ja välisuudiste allikas, samas kui televisiooni kaal paikkondlike uudiste edastajana on madal. 2003. aastal pidas 90 protsenti ja 78 protsenti küsitletutest televisiooni oluliseks vastavalt välis- ja siseuudiste allikaks, samas kui vaid 35 protsenti hindas televisiooni paikkondlike uudiste allikana.¹⁹

Meedia üldine usaldusväärsus on võrrelduna 1996. aastaga langenud. Kui näiteks aastal 1996 usaldas meediat ligikaudu 60 protsenti küsitletutest, siis aastaks 2002 oli see näitaja langenud 44 protsendile ja aastaks 2004 – 42 protsendile.²⁰ Eurobaromeetri uuringute kohaselt on televisioonil ja raadiol kõrgeim usaldusväärsus, võrreldes teiste meedialiikidega: 2004. aastal kinnitas 75 protsenti küsitletutest, et nad täielikult või üldiselt usaldavad televisiooni ja raadiot²¹. Ajalehtede vastav näitaja oli 52 protsenti. 2003. aastal oli televisiooni näitaja koguni 81 protsenti.²²

¹³ Ametlik euro kurss krooni suhtes on €1 = 15,6466 EEK.

¹⁴ TNS EMORi andmed (1997-2003). Andmed edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

¹⁵ TNS EMOR. Andmed edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

¹⁶ TNS EMORi andmed (märts-mai 2004). Andmed edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

¹⁷ T. Paju, *Eesti peatükk*, raamatus B. Petković (ed.), *Media Ownership and its Impact on Media Independence and Pluralism*, Peace Institute, 2004, kättesaadav instituudi võrguleheküljel http://www.mirovni-institut.si/media_ownership/pdf/Estonia.pdf, lk 187 (edaspidi: Paju, *Media Ownership – Estonia*).

¹⁸ TNS EMORi Balti regiooni arendusjuhi Margo Veskimägi kommentaar EUMAPi ümarlual Tallinnas 4. novembril 2004. *Selgitav märkus: Avatud Ühiskonna Instituut korraldas Eestis ümarlauakohutuse, kogumaks kriitilisi märkusi maaraportite mustandite kohta. Kutsutud olid asjatundjad valitsusasutustest, ringhäälinguorganisatsioonidest, tegevajakirjanike ja teadurite hulgast ning mittetulundusühingutest. Raporti lõppversioon võtab arvesse osalejate kirjalikke ja suulisi märkusi.*

¹⁹ Viimane näitaja on kõrgem suuremates linnades (Tallinnas 54 protsenti, Tartus ja Pärnus 41 protsenti), samas kui maapiirkondades on see näitaja vaid 17 protsenti. See iseloomustab muuhulgas ilmekalt üleriigiliste telekanalite uudistevalikut. – Andmed uuringust “*Meie, maailm, meedia*”, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond, 2003 (edaspidi: Tartu Ülikool, “*Meie, maailm, meedia*”); uuring viidi läbi detsembrist 2002 jaanuarini 2003, kokku küsitleti 1500 inimest.

²⁰ Samas oli Saar-Pollil andmetel 2004. aasta näitaja 47 protsenti. Andmed pärinevad: Saar-Poll (1996, 2002) – graafik “Eesti riigi institutsioonide usaldamine”, kättesaadav võrguleheküljel http://www.saarpoll.ee/riik_ja_rahvas/kevad2004graafik3.gif (viimati külastatud 15. märtsil 2005); Faktum (2004), “Avalik arvamus ja riigikaitse”, Tallinn, 2004, lk 10, kättesaadav kaitseministeeriumi võrguleheküljel <http://www.mod.gov.ee/static/sisu/files/natoaruanne0204.pdf> (viimati külastatud 15. märtsil 2005).

²¹ “Eurobaromeeter 2004.1. Avalik arvamus kandidaatriikides. Rahvuslik aruanne: Eesti”, kättesaadav võrguleheküljel <http://www.saarpoll.ee/eurobaro2004.pdf> (viimati külastatud 30. detsembril 2004).

²² Vihalemm, *Meediasüsteem ja meediakasutus*, lk 413.

Nagu näitab Tartu Ülikooli uuring (vt. Tabel 2), on avalik-õiguslik televisioon pälvinud kõrgeima usalduse võrreldes kogu ülejäänud meediaga, see usaldusnäitaja on ühtlaselt kõrge erinevates rahvastikurühmades, olenemata east, soost, kõneldavast keelest ja haridustasemest.

Tabel 2. Meedia usaldatavus Eestis 2003. aastal

	Protsenti küsitletutest											
	Kõik	Keel		Vanus						Haridus*		
		Eesti	Vene	15-19	20-29	30-44	45-54	55-64	65-74	P	G	K
ETV	52	61	34	58	51	46	51	52	61	58	50	50
Era-TV	35	44	19	46	38	36	30	31	29	38	33	34
Ajalehed	34	37	30	41	32	33	34	33	40	41	34	30
ER	49	58	35	47	45	45	50	55	58	50	49	49
Era-raadio	31	37	19	33	33	32	27	30	27	34	29	31
Interneti uudisteportaalid	20	19	22	32	23	23	19	12	8	22	20	16

* Haridus: P – põhiharidus; G – keskkharidus; K – kõrgem.

Allikas: Tartu Ülikool, 2003²³

Kuigi vaatajad peavad üleriigilisi telekanaleid oluliseks infoallikaks, kehtestavad Eesti meedias kõneks võetava teemavaliku peamiselt üleriigilised ajalehed.²⁴ Telesaated käsitlevad pahatihti suuremaid lehelugusid. See loob paradoksliku olukorra: kuigi televisiooni mõju avaliku arvamuse loomisele on suur (vähemalt sellest aspektist, kuivõrd eestlased hindavad televisiooni infoallikana), ei kasuta telekanalid seda positsiooni eriti ära.

Eesti eetrilevi-televisioonid pole piisava asjakohasusega suutnud käsitleda olukorda, milles eestlaskonnal ja venekeelsel kogukonnal on diametraalselt erinevad telerivaatamise harjumused. Kui eestlased eelistavad valdavalt Eesti telekanalite programme, siis pöörab venekeelne auditoorium neile vähe tähelepanu ja vaatab pigem Venemaa telekanaleid. Näiteks vaatab 26 protsenti venelastest *Pervõi Baltiiski Kanal*i (PBK), venekeelset kanalit, mille programmi koostatakse ja väljastatakse Lätis ning Eestis levitatakse seda kaabelvõrkudes (vt Tabel 4). Kõikide Eesti telekanalite osakaal kogu vaatamisajast venekeelse auditooriumi hulgas on alates hooajast 2001/2002 alla 10 protsendi ning see näitaja on langustrendis.²⁵ Üks kolmandik venelastest ei vaata Eesti kanaleid üldse, või teeb seda kord kuus või

²³ “*Meie, maailm, meedia*”, andmed Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna uuringust, 2003.

²⁴ Eesti Ajakirjanike Liit, EALi juhatuse aruanne kongressile, ette kandnud (tollane) juhatuse esimees Allan Alaküla 30. jaanuaril 2004, kättesaadav vörguleheküljel <http://www.eal.ee/?f=uudised&id=227> (viimati külastatud 7. juunil 2005), (edaspidi: Eesti Ajakirjanike Liidu 2003. aasta aruanne).

²⁵ TNS EMORi andmed raamatust Vihalemm, *Meediasüsteem ja meediakasutus*, p. 364.

harvem.²⁶ ETV programmistki on vaid umbes 4 protsenti venekeelne (vt. jaotis 4.5.3). Venekeelne auditoorium vaatab Eesti eetrilevi-telekanaleid 4-5 minutit päevas.²⁷ See omakorda teeb Eesti teletootmisturu veelgi väiksemaks. Õige ettekujutuse saamiseks vaadeldakse kahe kogukonna meediatarbimist tavaliselt eraldi. Ühtlasi tähendab see ka seda, et venelaste vaadatavate programmide sisu jääb väljapoole kodumaiste regulaatorite haardeulatust. Ning lõpuks esitab see väljakutse ETV-le: mis peaks olema ta roll venekeelse vähemuse huvide ja vajaduste rahuldamisel.

2.3. Põhitegijate turuosad

Alates 2001. aastast tegutseb Eestis üleriigiliselt kolm ringhäälinguorganisatsiooni, igapähele neist on üks eetri kaudu leviv programm: avalik-õiguslik ETV ning eraõiguslikud Kanal 2 ja TV 3. Turu väiksusest tulenevalt pole regionaalseid ega kohalikke televisioone. Tegutseb vaid üks eetri kaudu leviv kohalik telekanal.

Kaabeltelevisiooni teenust pakub 42 operaatorit. Kahele neist on välja antud üleriigilised liviload. Ülejäänute tegevus toimub väiksemates piirkondades. Kokku on Sideamet välja andnud 79 kaabellevivõrguluba, samas kui Kultuuriministeerium on väljastanud vaid 13 omatoodetud programmi kaabellevivõrgus edastamiseks vajalikku ringhäälinguluba.²⁸ Kaabellevivõrkudes edastatakse ka taevakanaleid ja Eesti eetritelevisioonide programme. Sealjuures on eetri kaudu levivate ringhäälinguprogrammide edastamine kaablioperaatorite seadusejärgne kohustus. Omatoodangut pakuvad kaablioperaatorid aga vähe.

Lisaks kodumaistele kanalitele on Eestis võimalik jälgida kõiki Soome telejaamu, mis on nähtavad 40 protsendil Eesti territooriumist (peamiselt Põhja-Eestis), Läti televisioone (lõunapiiri ääres) ja üle 60 muu maailma kanali (s.h üle 30 Venemaa telekanali), mis on kättesaadavad kaabellevivõrkudes.²⁹

1998. ja 2003. aasta vahel on peamiseks tähelepanuväärseks asjaoluks telerivaatamise harjumustes see, et ETV vaadatavus on püsivalt langenud (vt. tabel 4). Tabel 3 näitab peamiste telekanalite vaadatavust aastal 2003.

²⁶ Andmed pärinevad: Tartu Ülikool, *“Meie, maailm, meedia”*.

²⁷ TNS EMORi andmed (jaanuar-mai 2004). Andmed edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

²⁸ Sideameti ja Kultuuriministeeriumi andmed (detsember 2004). EUMAP andmed saanud 30. detsembril 2004.

²⁹ Vt. H. Šein, *“Development Trends”*, p. 156.

Tabel 3. Peamiste telekanalite osakaal kogu vaatamisajast (2003. aastal)

Telekanal	Osakaal (%)
TV3	24.4
Kanal 2	20.0
ETV	16.7
PBK	8.4
Muu	30.5
Kokku	100.0

Allikas: TNS EMOR³⁰**Tabel 4. Eesti telekanalite osakaal kogu vaatamisajast põhihoajal (september-mai) eesti- ja venekeelse auditooriumi hulgas**

	Osakaal (%)						
	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
Eestlased							
ETV	36.5	29.5	27.0	25.8	26.0	24.8	24.6
TV 3	22.1	26.0	24.9	26.5	29.2	33.8	36.4
Kanal 2	19.6	17.7	20.2	18.2	22.8	27.5	27.7
TV 1	5.1	12.7	13.5	15.5 ³¹	–	–	–
Muud kanalid (ja video)	16.7	14.1	14.4	14.0	22.0	13.9	11.3
Venekeelne elanikkond							
ORT (PBK)	36.7	29.9	28.3	25.2	30.1	21.1	26.0
RTR	11.7	13.2	17.0	17.6	14.6	12.6	13.6
NTV	–	13.1	17.7	15.9	12.0	?	?
Eesti eetrikanalid	13.1	11.7	11.1	10.8	9.5	8.3	5.8
Muud kanalid (ja video)	38.5	32.0	25.8	30.5	33.8	58.0	54.7

Allikas: TNS EMOR³²³⁰ TNS EMOR. Andmed edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.³¹ TV1 läks 1999. aastal pankrotti.³² H. Šeini arvutused TNS EMORi andmete põhjal. Andmed pärinevad raamatust: P. Vihalemm, *Meediasüsteem ja meediakasutus*, lk 363.

Ehkki ETV vaadatavuse vähenemine aastal 1998 langeb kokku esimese katsega reklaami ETV ekraanilt kõrvaldada (vt. alajaotus 4.3), on peamine languse põhjus pigem investeeringutes, mida eratelevisioonid tegid programmiarenduseks, pälvimaks enam vaatajaid (vt. alajaotus 5.4).³³ See langeb kokku ka väliskapitali tulekuga Eesti televisioonisektorisse. Reklaami edastamise lõpp ETVs aitas ühtlasi kaasa selliste eratelevisioone arendavate investeeringute võimalikuks saamisele. Ühe ETV reitingu vähenemise põhjusena saab märkida asjaolu, et ETV asus oma sihtauditooriumina käsitlema eeskätt kõrgharidusega vaatajaid.³⁴ ETV kinnitusel on nende vaadatavuse osakaal selles auditooriumi segmendis kasvanud (vt. alajaotus 4.2).

Kasu, mida eratelevisioonid said reklaami väljaviimisest ETVst, ei lange paraku kokku kasuga avalik-õiguslikule televisioonile enesele. Ühe olulisema teemana Eesti audiovisuaalsektoris püsib ETV finantseerimine, mis on jäänud ebastabiilseks ning tundub olevat poliitiliste motiivide tõttu ebapiisav.

Nagu eespool nähtub Tabelist 4, erineb venekeelse elanikkonna telerivaatamisharjumus oluliselt eestlaste omast: vaid 6 protsenti venekeelsetest inimestest vaatab ka Eesti kanaleid.

3. RINGHÄÄLINGU ÜLDREGULATSIOON JA STRUKTUURID

Ringhäälinguseadus määratleb ringhäälinguvallas kolm erineva pädevusega regulaator-asutust: Kultuuriministeerium (valvab seaduse ja ringhäälinguloa tingimuste täitmise järel), Ringhäälingunõukogu (juhib avalik-õiguslikku televisiooni ja raadiot) ja Sideamet (jälgib ringhäälingulubade tehniliste tingimuste täitmist). Kultuuriministeerium on välja pakkunud uue sõltumatu ringhäälinguala regulaatori loomise, kuid seni puudub ministeeriumide vahel üksmeel selle loomise mõttekuse ja kompetentsi suhtes. Ringhäälingulubasid annab välja Kultuuriministeerium, korraldades selleks avalikke konkursse. Samas on minister andnud mõnikord load välja teisiti, kui on soovitanud konkursitulemusi hinnanud lubadekomisjon. Ringhäälingu sõltumatust riigist tagab seadus ja seda ei ole ka tegelikkuses ohustatud. ETV sõltumatust võivad kaudselt ohustada poliitike otsused eelarve määramisel. Kuigi ajakirjanike kaitse ja toimetussõltumatuse mehhanismid eraringhäälingutes on nõrgad või olematud, võib vähesel olemasoleva informatsiooni põhjal siiski väita, et selles valdkonnas juhitudakse heast tavast.

3.1. Televisioonisektorit korraldavad asutused

Ringhäälinguseadus määratleb kolm ringhäälinguvalda korraldavat asutust (regulaatorit): Kultuuriministeerium, Ringhäälingunõukogu ja Sideamet. Kultuuriministeerium korral-

³³ Vt. H. Šein, "Development Trends", lk 148-157.

³⁴ Kommentaar EUMAPI ümarlualt, Tallinn, 4. november 2004.

dab esmajoones eraringhäälingu tegevust³⁵, Ringhäälingunõukogu juhib avalik-õiguslikku ringhäälingut³⁶ ning Sideamet jälgib ringhäälingutegevuse kooskõla kehtestatud tehniliste tingimustega³⁷.

Kultuuriministeerium

Kultuuriministeerium annab välja ringhäälingulubasid ja ministeeriumi levitalitus³⁸ teostab järelevalvet loatingimuste ja ringhäälinguseaduse kehtestatud nõuete täitmise üle.

Ministeeriumi pädevusse kuulub avalik-õigusliku ringhäälingu suhtes järelevalve teostamine vaid ringhäälinguseaduse üldnõuete täitmise (näiteks kvootide järgimise) osas. Seda on tehtud väga harva ning enamasti on see kaasa toonud ETV-poolsed süüdistused volituste ületamises – näiteks kui ministeerium soovis ETV-lt riigieelarveliste vahendite kasutamise detailset aruannet.³⁹ See näitab ühtlasi tugevat vastuseisu otsesele poliitilisele sekkumisele meedia sõltumatusse. Teisalt on eraringhäälingud süüdistanud ministeeriumi selles, et ta ei võta ette *enamat*, sundimaks ETVd seadust täitma.

Eraringhäälingu suhtes teostab ministeerium järelevalvet ringhäälingulubade tingimuste ja ringhäälinguseaduse kehtestatud nõuete täitmise üle. Mõned meediaekspertidid ja ETV juhid leiavad, et ministeerium peaks karmimalt suhtuma ka eraringhäälingupoolsetesse seaduserikkumistesse.⁴⁰

Ringhäälingunõukogu

Ringhäälingunõukogu on peamine avalik-õigusliku ringhäälingute – ETV ja ERi – järelevalve organ. Nõukogu valvab, et avalik-õiguslik ringhääling täidaks talle pandud ülesandeid, ning määratleb edastatavate raadio- ja teleprogrammide arvu. Nõukogu kinnitab ka avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuse põhisuunad, arengukavad ja eelarved ning jälgib nende täitmist. Muu hulgas on nõukogu kohustuslikuna kehtestanud “Avalik-õigusliku ringhäälingu programmi erapooletuse ja tasakaalustatuse põhimõtted” (vt. alajaotus 4.5.2).

³⁵ Ringhäälinguseadus (viimati parandatud 17. detsembril 2003; muudatused jõustunud 8. jaanuaril 2004), (edaspidi: Ringhäälinguseadus), eesti keeles kättesaadav elektroonilisest Riigi Teatajast <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=831359>, peatükid 6 (ringhäälingulubade väljaandmine) ja 7 (järelevalve).

³⁶ Ringhäälinguseadus, § 32.

³⁷ Ringhäälinguseadus, peatükk 7 (järelevalve); Elektroonilise side seadus, RT I 2004,87,593 (vastu võetud 8. detsembril 2004, jõustunud 1. jaanuaril 2005), (edaspidi: Elektroonilise side seadus), peatükk 3 (raadiosagedushaldus), peatükk 14 (vastutus).

³⁸ Levitalitus on meedia ja autoriõiguse osakonna allüksus, milles töötab nende ülesannete täitmiseks kolm töötajat.

³⁹ Ministeeriumi teabenõude põhjuseks oli asjaolu, et ETV-le eraldatav toetus kajastub riigieelarves kirjena Kultuuriministeeriumi kuludes.

⁴⁰ Kommentaar EUMAPI ümarlaualt, Tallinn, 4. november 2004.

Ringhäälingunõukogu koosneb üheksast liikmest. Ringhäälinguseaduse kohaselt nimetab Riigikogu oma liikmete hulgast (s.t poliitikud) poliitilise tasakaalustatuse põhimõttel viis ringhäälingunõukogu liiget Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul. Poliitilise tasakaalustatuse põhimõtet seadus lähemalt ei selgita, seisuga juuni 2005 olid aga Ringhäälingunõukogus esindatud kuuest parlamendierakonnast viis (esindamata oli väikseima parlamendiesindusega erakond). Riigikogu liikmete hulgast nimetatud nõukogu liikmete volitused kehtivad Riigikogu koosseisu volituste lõpuni. Sama komisjoni ettepanekul nimetab Riigikogu neli ringhäälingunõukogu liiget avalik-õigusliku ringhäälingu ülesanneteks vajalike valdkondade tunnustatud asjatundjate hulgast. Asjatundjad nimeratakse viieks aastaks. Sellest lähtuvalt on poliitikuid rohkem kui spetsialiste. Samas kuulub praegune nõukogu esimees asjatundjate hulka.

Nõukogu on aruandekohustuslik Riigikogu ees: ta peab esitama kord aastas aruande oma tegevusest. ETV juhatus peab kord kolme kuu jooksul esitama Ringhäälingunõukogule ülevaate majandustegevusest ning majanduslikust seisundist, samuti kohe teatama ETV majandusliku seisundi olulisest halvenemisest.⁴¹

Sideamet

Sideamet annab välja ringhäälingu tehnilisi lubasid ning jälgib, kuidas ringhäälinguorganisatsioonid täidavad neile kehtestatud tehnilisi kohustusi – sageduste ja kanalite kasutust, saatjate parameetreid ja maksimaalset lubatud kiirgusvõimsust. Kaks töötajat tegelevad ringhäälinguküsimustega otseselt. Sideamet määrab loakasutajatele ka ringhäälingusagedused.

Uue elektroonilise side seaduse⁴² kohaselt, mis alates 1. jaanuarist 2005 hakkas kehtima senise kaabeltelevisiooniseaduse ja sideseaduse asemel, määrab Sideamet ka avalik-õigusliku ringhäälingu eetrisagedused (vt. alajaotus 3.2); seni tegi seda formaalselt Kultuuriministeerium.

Uued ettepanekud

Kultuuriministeeriumi tegevuskava aastateks 2002–2006⁴³ näeb ette uue sõltumatu ringhäälinguala korraldamise asutuse loomise, kes annaks eraringhäälingutele välja ringhäälingulubasid, teostaks kõigi ringhäälingute üle järelevalvet, kuivõrd nad täidavad ringhäälinguseaduse nõudeid, samuti valvaks eraringhäälingute loatingimuste täitmise järele. Sideameti vastavad ringhäälinguvalda puudutavad ülesanded antaks kava kohaselt üle uuele asutusele. Ringhäälingunõukogu jääks aga eeskätt avalik-õigusliku ringhäälingu kõrgeimaks organiks, määratledes ETV ülesanded ja üldised kohustused (standardid), palgates tegevjuhte jne.

⁴¹ Ringhäälinguseadus, § 32, lg 10.

⁴² Elektroonilise side seadus, § 11-12.

⁴³ *Kultuuriministeeriumi tegevuskava aastateks 2003–2006*, Tallinn 2002, lk 104-105, (edaspidi: Tegevuskava 2002–2006).

Plaan järgi oleks uus regulaator iseseisev riigiasutus, sõltumatu otsesest valitsuse juhtimisest (näiteks ametisemääramiste osas). Asutus annaks välja ringhäälingulube ja jälgiks ringhäälingusektori tegevust kõigist aspektidest. Uue asutuse staatuse ja funktsioonid määratleks ringhäälinguseadus. Samas pole sellise seaduseelnõu koostamist isegi alustatud. Alternatiivne võimalus oleks koondada kogu ringhäälinguvalla järelevalve ühte asutusse, laiendades kas Sideameti või Ringhäälingunõukogu pädevust.⁴⁴

Uuel institutsioonil oleks võtmeroll ka selgepiirilise meediapoliitika kujundamisel, mida seni Eestis pole. Isegi Kultuuriministeeriumi tegevuskava ei paku laiahaardelist selget nägemust valitsuse meediapoliitika kohta. Sellise poliitika puudumisele on korduvalt tähelepanu juhtinud Eesti Ringhäälingute Liit.⁴⁵

Uue regulaatori kavandamine ja ettevalmistamine on osutunud keerukaks, sest selle olemuse ja ülesannete suhtes on ministeeriumid eri meelt. Näiteks väidab üks osa ametnikke, et väikeses Eestis toob uue institutsiooni loomine kaasa pigem bürokraatia kasvu ja ressursi raiskamist. Pealegi nendib Kultuuriministeeriumi tegevuskava, et riigil puudub piisav ressurss audiovisuaalsektori tõhusaks seireks⁴⁶, ning pole selge, kas uue ametkonna loomine tagab ka vajalikud ressursid.

2003. aastal läbi viidud sõltumatu uuring näitas, et suurem osa meediaeksperte toetab sõltumatu regulaatori asutamist.⁴⁷ Samas pole aga juristide hinnangul kindel, et põhiseaduse järgi on üldse võimalik niisugust sõltumatut asutust luua – sest valitsusele või mõnele teisele põhiseaduslikule institutsioonile mitte alluvat regulaatorit saab asutada vaid põhiseadusega.⁴⁸ Kultuuriministeeriumi teatel ootavad nad praegu ära, milliseid muutusi toob kaasa Euroopa Liidu kavandatav uus ringhäälinguregulatsioon, ja alles siis tegutsevad Eesti regulaatori küsimusega edasi.⁴⁹

3.2. Lubade väljaandmine

Ringhäälingulubasid annab välja Kultuuriministeerium, korraldades selleks avalikke konkursse.⁵⁰ Ministeerium teeb vähemalt ühe üleriigilise leviga ajalehe kaudu teatavaks väljaantavate ringhäälingulubade liigid, arvu ja muud tingimused. Isikud, kes on huvitatud

⁴⁴ Tegevuskava 2002–2006, lk 104-105.

⁴⁵ Vt. näit. Eesti Ringhäälingute Liidu kiri Kultuuriministeeriumile, 18. aprill 2001. Dokument kättesaadav teabenõude korras Kultuuriministeeriumist.

⁴⁶ Tegevuskava 2002–2006, lk 103.

⁴⁷ Uurimisprojekt “Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile”, riigihange 003668VT, lõpparuanne, Concordia Ülikool, Tallinn 2003, (edaspidi: “ELiga liitumise mõjud”).

⁴⁸ Intervjuu Halliki Harro-Loidiga, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna juhatajaga, Tartu, 7. juuni 2004; kommentaarid EUMAPi ümarlaualt, Tallinn, 4. november 2004.

⁴⁹ Intervjuu Peeter Sookruusiga, Kultuuriministeeriumi meedia ja autoriõiguse osakonna juhatajaga, Tallinn, 2. juuni 2004.

⁵⁰ Ringhäälingulubade väljaandmise tingimused on sätestatud ringhäälinguseaduse peatükis 6.

loa saamisest, täidavad avalduse vormi ning lisavad dokumendid, mis annavad taotleja kohta informatsiooni ning kirjeldavad tema programmikava. Loataotlused tuleb ministeeriumil läbi vaadata kolme kuu jooksul, arvates avalduste esitamise tähtjast.

Kuni 31. detsembrini 2004 määratles ringhäälinguluba nii programmi üksikasjad (nimi, sisu, kestus jm) kui ka tehnilised tingimused (sagedus, saatja asukoht jm). Alates 1. jaanuarist 2005 määrab tehnilised tingimused Sideameti eraldi väljastatav sagedusluba – tegemist on vormitehnilise küsimusega, mis ringhäälingulubade väljastamise protseduuri sisuliselt ei mõjuta.

Kultuuriministeerium on moodustanud alalise komisjoni, mille ülesandeks on läbi arutada ringhäälingulubade saamiseks esitatud avaldused ning soovitada võitjat.⁵¹ Komisjonis on seitse hääleõiguslikku liiget, kes esindavad institutsioone, mis on seotud ringhäälingusektoriga: Kultuuriministeerium (2 liiget), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sideamet, Tarbijakaitseamet, Presidendi Kantselei ja Eesti Ringhäälingute Liit (ERL). Viimane on ainus mitteriiklik asutus, kelle esindaja on määratud komisjoni liikmeks. Aastani 2002 juhtis komisjoni ministeeriumi kantsler, seal edasi aga meedia ja autoriõiguse osakonna juhataja. Komisjon vaatab läbi laekunud avaldused, arutab loatingimusi (nii enne kui ka pärast ringhäälingulubade väljaandmise teatavaks tegemist) ning esitab ettepanekud ministrile, kelle teha on lõplik otsus.

Loataotlused peavad vastama kindlatele üldistele nõuetele. Nagu tuleneb ringhäälinguseaduse esimese peatüki üldnõuetest ja Kultuuriministeeriumi rakendatavast praktikast, peab telekanali programm olema universaalne, s.t sisaldama mitmekesise valikuga programmi erinevatele vaatajagruppidele. Seadus kehtestab üleriigilistele telejaamadele ka teisi programminõudeid, näiteks teatud programmikvoodid (vt. alajaotus 4.5.3). Lisaks kirjutatakse kõik taotleja erilubadused kavandatava programmi sisu kohta ringhäälinguloo tingimustesse. Aeg-ajalt on räägitud ka võimalusest panna eratelevisioonidele veel täiendavaid “kultuuriprogrammi” kohustusi, näiteks osaleda filmitootmises⁵², kuid need pole seni kaasa toonud mingeid muutusi.

Tavaliselt minister aktsepteerib komisjoni soovitust, kuid vähemalt kahel korral on ta siiski teinud teistsuguse otsuse. 1994, pärast ringhäälinguseaduse kehtestamist, otsustas minister Peeter Olesk omavahel vahetada üleriigiliste telejaamade saatjatevõrgud. See tõi kaasa teravad rünnakud ministeeriumi ja ka näiteks Ringhäälingute Liidu vastu, konkureerivate telejaamade vahelise konflikti ja mitu kohtuasja. “Sõda” lõppes, kui Kagu-Eestisse rajati veel üks telesaaja.⁵³

⁵¹ Komisjoni töökord, mis on kinnitatud ministri käskkirjaga nr 44 17. veebruaril 2000, on kättesaadav Kultuuriministeeriumi võrguleheküljel <http://www.kul.ee/index.php?path=40&DocID=24> (viimati külastatud 15. märtsil 2005).

⁵² Vt. näiteks: M. Adamsoo, “Alanud aasta käejoontest. Mida oodata eesti filmilt 2005?”, *Sirp*, 7. jaanuar 2005. M. Adamsoo on Eesti Filmi Sihtasutuse peadirektor.

⁵³ H. Šein, *Eesti telemaastik 1991–2001*. Uurimused, diskussioon, teabekogud. Tartu 2002 (edaspidi: H. Šein, *Eesti telemaastik*).

Teine juhtum oli 1999 ja puudutas raadioluba. Tollane minister Signe Kivi eiras komisjoni soovitud anda välja juturaadio luba Pärnusse ning selle asemel nõustus ettepanekuga ringhäälingufirma omanikult – kes juhuslikult sattus olema ka ministri erakonnakaaslane – ja andis välja loa popmuusikaraadio tegemiseks. Ringhäälingute liit palus ministril oma otsust selgitada ning vastata, kuidas tema otsustusprotsessis tasakaalustuvad avalik ja ärihuvi. Minister vastas, et tema arvates teavad ringhäälinguorganisatsioonid ise kõige paremini, kus ja mida eetrisse anda.⁵⁴

2002. aastani polnud eraringhäälingutel vaja maksta tasu ringhäälinguloa eest. Alates 1. juulist 2002 see maks kehtestati seoses reklaami edastamise lõpetamisega ETVs (vt. alajaotus 4.3). 2004. aastal oli ringhäälinguloatasu 20 miljonit krooni (1,28 miljonit eurot) aastas ning see kasvab 1,25 miljoni krooni (80 000 euro) võrra igal järgneval aastal.

3.3. Sunnivahendid

Loatingimuste täitmist jälgib Kultuuriministeeriumi levitalitus. Piiratud jõudluse tõttu (kolm ametnikku) on aga ministeeriumi meedia ja autoriõiguse osakonna juhataja Peeter Sookruusi sõnul järelevalve olnud pisteline ja vähene.⁵⁵ Alates 2004. aastast tellib ministeerium turu- ja auditooriumiuuringute firmalt TNS EMOR seiret selle kohta, kuivõrd telekanalid täidavad reklaamimahtude ja -paigutuse suhtes kehtivad nõudeid ning programmivoote.

Kui ringhäälinguseadust on rikutud, saab Kultuuriministeerium rakendada ühte või mitut järgmistest meetmetest: ettekirjutus, trahv, ringhäälinguloa peatamine kuni 14 päevaks ja viimase võimalusena ringhäälinguloa tühistamine. Kui ringhäälinguorganisatsioon ei ole ministeeriumi sanktsioonidega nõus, võib ta edasi kaevata kohtusse. Kultuuriministeerium saab karistusi rakendada vaid ringhäälinguseaduse rikkumise eest, eraringhäälingutele ka loatingimuste eiramise puhul.

Ringhäälinguseaduse rikkumise eest võib saada trahvi kuni 40 000 EEK (2556 EUR) ning ringhäälinguloa tingimuste rikkumise eest kuni 50 000 EEK (3195 EUR).⁵⁶ Samaaegsed karistused on ette nähtud elektroonilise side seadusega loata või nõuetele mittevastava raadiosaateseadme kasutamise eest.

Kultuuriministeerium on teinud hoiatusi ja ettekirjutusi peaaegu kõigile ringhäälinguorganisatsioonidele. 2000. aastal sai TV 3 trahvi populaarses jutusaates “Kahvel” eetrisse antud stseeni eest, mis tunnistati pornograafiliseks. Tallinna Halduskohus määras trahvi

⁵⁴ Eesti Ringhäälingute Liidu kiri Kultuuriministeeriumile 23. novembrist 1999, ministri vastus 3. jaanuarist 2000. Dokumendid on teabenõude korras kättesaadavad Kultuuriministeeriumist.

⁵⁵ Intervjuu Peeter Sookruusiga, 2. juuni 2004.

⁵⁶ Ringhäälinguseadus, § 43.

10 000 EEK (639 EUR).⁵⁷ 2004. aastal tegi ministeerium Kanal 2-le neli ja TV 3-le viis ettekirjutust seoses seadusega kehtestatud reklaamimahupiirangute ületamise eest.⁵⁸

Teoreetiliselt võiks Kultuuriministeerium rikkumise korral trahvi teha ka avalik-õiguslikule ringhäälingule, kuid seda pole kunagi ette tulnud. Nagu kirjeldatud alajaotuses 4.4.3, on ETV-le trahvi teinud Tarbijakaitseamet.

Ringhäälinguluba võidakse tühistada, kui ringhäälinguorganisatsioon

- seda ise taotleb;
- on esitanud loa saamiseks valeandmeid;
- ei täida süstemaatiliselt tegevusloaga määratud tingimusi;
- rikub ringhäälinguseaduse sätteid.⁵⁹

Lühidalt öeldes võidakse ringhäälinguluba ära võtta, kui seadust rikutakse üks kord või loatingimusi korduvalt. Ainus juhtum, kui televisioonilt ringhäälinguluba ära võeti, oli aastal 2001: TV 1 jäi loast ilma, sest ei suutnud taastada saadete eetrisseandmist kolme nädala jooksul, pärast seda, kui Ringhäälingu Saatekeskus oli võlgade tõttu TV 1 saatjad välja lülitanud. Varsti pärast seda läks TV 1 pankrotti.

Kuigi ringhäälingute tegevust jälgitakse viimasel ajal senisest tähepanelikumalt – eriti kui rikkumise kahtluse korral saabub kaebus või avaldatakse kriitiline materjal ajakirjanduses – pole igakülgselt seiret, järelevalvet ega seaduse täitmise tagamist suudetud rakendada. Erakanalite juhid on väljendanud kahtlust seire meetoodika suhtes ning selle suutlikkuse suhtes eristada reklaami sponsorteabest ja saadete tutvustustest. Samas väidavad ministeeriumiametnikud, et järelevalve tõhustumise järel on eratelevisioonid muutunud distsiplineeritumaks.⁶⁰

3.4. Ringhäälingu sõltumatus

Eesti seadusandlus sätestab mitmel moel ringhäälingu sõltumatuse riigist. Põhiseadus keelustab tsensuuri.⁶¹ Ringhäälinguseadus aga kinnitab, et ringhäälinguorganisatsioonil on õigus seadustest ja ringhäälinguloo tingimustest kinni pidades vabalt otsustada oma saadete ja programmide sisu üle. Seadusega tagatud loomevabaduse piiramine on aga karistatav haldus- või kriminaalkorras.⁶² Sellegipoolest on viimane klausel puhtdeklaratiivne, sest seadus ei täpsusta, mida saab pidada ringhäälinguvabaduse rikkumiseks. Ring-

⁵⁷ H. Harro, "Development of Media Regulation in Estonia 1988-2001", raamatus: P. Vihalemm (toim), *Baltic Media in Transition*, Tartu 2002, lk 225-240.

⁵⁸ Kultuuriministeeriumi andmed, EUMAPile edastatud 3. veebruaril 2005.

⁵⁹ Ringhäälinguseadus, § 41.

⁶⁰ Intervjuu Peeter Sookruusiga, 2. juuni 2005.

⁶¹ Põhiseadus, RT 1992,26,349; RT I 2003,29,174; 2003,64,429, § 45.

⁶² Ringhäälinguseadus, § 6.

häälinguseadus sätestab ka, et avalik-õiguslikud ringhäälinguorganisatsioonid on sõltumatud oma programmide loomisel ja ringhäälingus edastamisel, lähtudes üksnes seaduse nõuetest.⁶³

Kuna puuduvad tõendid vastupidisest, nähtub, et hea tava – ja mitte seadusesätted – on loonud suhteliselt suure sõltumatuse. Nagu väidavad käesoleva raporti tarbeks intervjueritud eksperdid ja telejuhid, ei ole suuremaid riigipoolseid sekkumisi ringhäälingu sõltumatusele olnud. Siiski on avalik-õiguslik ringhääling suurema surve all, kuigi see surve avaldub eeskätt kaudselt ETV eelarve kehtestamisel. Ringhäälingut puudutavatel aruteludel Riigikogus hakkavad poliitikud pahatihti kritiseerima konkreetsete saadete sisu ja vormi.⁶⁴ Sellegipoolest märkigem, et kuigi ebapiisav rahastamine mõjutab ETV pakutava teenuse taset ja kvaliteeti, ei saa seda pidada *otseseks* toimetussõltumatuse piiramiseks. Meediaala asjatundjad on ühte meelt, et ajakirjanike sõltumatus riigist ei ole Eestis ohustatud.⁶⁵

Nagu alajaotusest 5.6 saab lähemalt lugeda, pole toimetuste sõltumatus omanikust sätestatud ei seaduse ega firmasiseste eeskirjadega. Üks võimalus kaitsta ajakirjanike sõltumatust omanike eest oleks seda teha Eesti Ajakirjanike Liidu kaudu. Samas on Liidul meediasektoris nõrk positsioon ning selleks pole ka piisavalt vahendeid, lisaks pole suurem osa tegevajakirjanikke Liidu liikmedki. Ajakirjaniku isiklik sõltumatus on seega formaalselt võttes töölepingu küsimus, mis võib kaasa tuua enesetsensuuri, et olla tööandjale meele järgi.

Eratelejuhid väidavad, et ajakirjanike sõltumatuse tagamiseks on hea tava. Eratelevisionide omanikud asuvat liiga kaugel, selleks et neil võiks olla era- või isiklik huvi programmi sisusse sekkumiseks.⁶⁶ Avalikkuse ette ei ole tulnud juhtumeid omanike sekkumise kohta programmi sisusse. Samas on vajalik edasine selle valdkonna uurimine, et anda lõplikke hinnanguid.

4. AVALIK-ÕIGUSLIKU RINGHÄÄLINGU REGULATSIOON JA JUHTIMINE

Avalik-õiguslik ringhääling koosneb Eesti Televisioonist (ETV) ja Eesti Raadiost (ER), mis lahutati eraldiseisvateks organisatsioonideks aastal 1990. Nüüd plaanib valitsus kulude kokkuhoiu eesmärgil neid kahte taas ühendada, kuigi puudub valmisolek eraldada ühendamise edukaks läbiviimiseks piisavalt raha. Ringhäälinguseaduses on ETV tegevuse eesmärk määratletud väga üldsõnaliselt, mis kümme aastat pärast vastuvõtmist ei paku selget avalik-õigusliku ringhäälingu kontseptsiooni. Seaduselünga täidab mingil määral

⁶³ Ringhäälinguseadus, § 28.

⁶⁴ Sellelaadilisi väljajütmelisi leiab näiteks Riigikogu stenogrammidest 5. dets. 2001 ja 14. mail 2002.

⁶⁵ Kommentaar EUMAPi ümarlualt, Tallinn, 4. november 2004.

⁶⁶ Intervjuud TV 3 tegevdirektori Toomas Varaga (Tallinn, 28. mai 2004) ja Kanal 2 peadirektori Urmas Oruga (Tallinn, 31. mai 2004).

ETV ja ERi arengukava aastateks 2003–2005, mille koostasid ETV, ER ja Ringhäälingunõukogu ning mille kiitis heaks Riigikogu. Samas on seadusandja eraldanud avalik-õiguslikule ringhäälingule oluliselt vähem raha, kui ta enda kinnitatud arengukava ette näeb, ja see takistab ETV-l oma ülesannete optimaalset täitmist.

ETV on aruandekohustuslik Ringhäälingunõukogu ees, viimase ülesandeks on tagada ringhäälinguseaduse nõuete täitmine, samuti nõukogu enda kehtestatud erapooletuse ja tasakaalustatuse reeglite järgimine. Programminõuete rikkumisega seotud juhtumeid on nõukogu käsitlenud vaid erandjuhtudel; ETV tegevjuhte on vallandatud kahel korral. Nii ETV-l kui ka erateleviseioonidel puudub selge ja avalikkusele teada olev kaebuste vastuvõtmise ja menetlemise süsteem. ETV on järjest enam avaliku teenuse pakkujana toime tulnud, eriti alates aastast 2002, kui ta lõpetas reklaami edastamise. Ametlikult on peetud otstarbekaks ETV teise kanali avamist, et vähemuste huvisid paremini rahuldada, kuid see võib tegelikku rahastamistaset silmas pidades osutada võimatuks.

4.1. Avalik-õiguslik ringhäälingusüsteem

Alates aastast 1990 koosneb avalik-õiguslik ringhääling kahest eraldi üksusest: ETVst ja ERist. Juriidiliselt on ETV ja ER avalik-õiguslikud isikud, mis on asutatud ringhäälinguseadusega.

2004. aastal töötas töörühm – mis koosnes Ringhäälingunõukogu liikmetest, nii avaliku ringhäälingu kui ka erameedia ekspertidest, samuti majandusajutundjatest – välja Eesti Rahvusringhäälingu arengustrateegia aastateks 2005–2008, mis soovib ETV ja ER taasühendamist.⁶⁷ Sellele eelnevalt KPMG-lt tellitud audit näitas, et kahe avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni ühendamine ei anna lühiajalist majanduslikku edu, küll aga peaksid tekkivad sünergiaid pikaajalises perspektiivis võimaldama olulist kokkuhoidu⁶⁸ – seda seisukohta jagavad nii poliitikud kui ka riigiametnikud. Samas on majanduslikku tulu loota vaid juhul, kui ringhäälingu hoonesse ja tehnilisse varustusse tehakse olulisi investeeringuid. Ajal, mil leiti hoone ehitamiseks sobilik krunn, teatasid aga Rahandusministeeriumi ametnikud avalikult, et riigieelarvest tõenäoliselt mahaheituseks raha ei leita.⁶⁹ Arengustrateegial ei ole seaduse jõudu, ka pole seda heaks kiitnud Riigikogu.

Kuigi ETV ümberkujundamine avalik-õiguslikuks ringhäälinguks lõppes ringhäälinguseaduse vastuvõtmisega 1994. aastal, ei vasta ETV siiski veel ka praegu täielikult kõigile avalik-õigusliku ringhäälingu kriteeriumidele. Muu hulgas takistab kestav riigipoolne prognoosimatu finantseerimine täitmast igakülgset avalik-õigusliku ringhäälingu põhikohustusi ning jätab võimaluse poliitilisteks manipulatsioonideks. Mitmed riigiametnikud

⁶⁷ *Eesti Rahvusringhäälingu arengustrateegia aastateks 2005–2008* on kättesaadav võrguleheküljel <http://www.etv.ee/index.php?popup=download&cid=2254> (viimati külastatud 30. juunil 2004), (edaspidi: Arengustrateegia 2005–2008).

⁶⁸ KPMG Estonia, *Ühtse rahvusringhäälinguorganisatsiooni moodustamise otstarbekuse uuring. Projekti lõppraport*. Tallinn, oktoober 2003.

⁶⁹ A. Maimets and U. Seaver, “Tele- ja raadiojuhid plaanivad uut peamaja”, *Postimees*, 27. august 2004.

ja Riigikogu liikmed nimetavad ETVd endiselt “riigitelvisiooniks” ja ekspertide hinnangul pole ETV veel täielikult avalik-õiguslikuks ringhäälinguks muutunud.⁷⁰

4.2. Programmid

Ringhäälinguseaduse kohaselt on avalik-õigusliku ringhäälingu saadete ja programmide *põhinõueteks* säilitada ja arendada eesti rahvust, keelt ja kultuuri; tugevdada Eesti riiklust ja tõsta Eesti rahvusvahelist mainet.⁷¹ Avalik-õigusliku ringhäälingu *ülesanneteks* on:

- eesti rahvuskultuuri edendamine, propageerimine ning selle paremate saavutuste salvestamine, säilitamine ja tutvustamine;
- maailmakultuuri parimate saavutuste vahendamine;
- mitmekesiste ja tasakaalustatud programmide loomine ja edastamine kõrgel ajakirjanduslikul, kunstilisel ja tehnilisel tasemel;
- kõigi rahvastikurühmade, sealhulgas vähemuste, infovajaduste rahuldamine;
- peamiselt info-, kultuurhariduslike, koolitus- ja meelelahutusosaadete loomine.⁷²

ETV-l on üks üleriigiline programm, ERil aga neli programmi: täiskasvanuile suunatud programm (*Vikerraadio*), noorteprogramm (*Raadio 2*), klassikalise muusika programm (*Klassikaraadio*) ja venekeelne programm (*Raadio 4*).

Ringhäälinguseadus kirjeldab avalik-õigusliku ringhäälingu ülesandeid väga üldsõnaliselt. 2002. aastal kiitis Riigikogu heaks “Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003–2005” (edaspidi: Arengukava 2003–2005), milles on ETV ja ERi ülesanded üksikasjalikumalt välja toodud.⁷³ Plaani koostas töörühm, kuhu kuulusid Ringhäälingunõukogu liikmed ning ERi ja ETV esindajad, selle kiitis heaks Ringhäälingunõukogu ning esitas Riigikogule kinnitamiseks. See seaduse jõuga arengukava kirjeldab avalik-õigusliku ringhäälingu programmistrateegiat, samuti tehnilist arengut, arhiivinduse, personalipoliitika ja rahastamise küsimusi. Dokument määratleb partnerluse erinevate ühiskonna huvigruppidega kui avalik-õigusliku ringhäälingu tegevuseelduse, öeldes järgmist:

ER ja ETV loovad avaliku foorumi arvamustevahetuseks Eesti riigi arengu üle. Avalik-õiguslik ringhääling populariseerib, levitab ja salvestab eesti kultuuri, olles nõnda eesti teatri-, filmi-, muusika-, kunsti- ja kirjanduselu lahutamatuks osaks. Seega on ER ja ETV partneriteks rahvuskultuuri loojatele ja partneriteks riigile kui rahvusliku identiteedi kandjale.⁷⁴

⁷⁰ Kommentaar EUMAPi ümarlaualt, Tallinn, 4. november 2004.

⁷¹ Ringhäälinguseadus, § 26.

⁷² Ringhäälinguseadus, § 25.

⁷³ “Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003–2005”, RT I 26.06.2002, 52, 328, (edaspidi: Arengukava 2003–2005).

⁷⁴ Arengukava 2003–2005, alajaotus 3.2.

Saatekava alal rõhutab arengukava uudiste-, kultuuri-, haridus- ja lastesaadete eelisaarendamise vajadust. Dokumendis on täpsustatud uute formaatide rakendamise ja vanade kaasajastamise viise.⁷⁵ 2004. aasta lõpuks oli osa neist kavades edukalt käivitatud – näiteks käima pandud igapäevane lastesaade vaadatavuse tippajal, kavva võetud analüütiline spordisaade ja uued jutusaate formaadid ning avatud korrespondentipunktid Brüsselis ja Pärnus (kuid siiski mitte Moskvas, mida kava samuti ette nägi). Muude kavade rakendamine on õnnestunud osaliselt või on need jäänud sootuks teostamata – nagu kultuuri- ja haridussaadete hulga märkimisväärne kasv, teatrietenduste salvestamine ja näitamine, samuti filmitootmise taasalustamine (üle hulga aja valmis üks film alles 2005. aasta alguseks, täienduseks seni ainsale omatoodetud draamaseriaalile “Õnne 13”), venekeelse programmi mahu suurendamine (vt. alajaotus 4.5.3) ning eriti arhiiviväärtusega saadete valmistamine.

Nagu nähtub alajaotusest 4.3, pole Riigikogu 2003., 2004. ega 2005. aasta eelarvete kinnitamisel järginud iseenda poolt seaduse jõusse tõstetud “Arengukava 2003–2005”. Vaegfinantseerimise tõttu on suur osa arengukavast jäänud ETV-l teostamata – mis kinnitab prognoosimatu rahastamise mõju avaliku ringhäälinguteenuse kvaliteedile.

Ringhäälingunõukogu on andnud ETV-le mitteametliku suunise saavutada vaadatavuse protsendiks vähemalt 18.⁷⁶ Sellist vaadatavust pole saavutatud alates 2002. aastast⁷⁷, välja arvatud mõned kuud 2004. aastal (näiteks 22,6% augustis ja 18,3% septembris)⁷⁸. ETV juhtkond rõhutab, et ETV on muutnud oma sihtauditooriumi, kelleks nüüd on kõrgharidusega vaatajad, millega püütakse enim mõjutada arvamussliidrite seisukohti. Selles auditooriumi segmentis oli ETV vaadatavuse osakaal 32,6% (aastal 2003).⁷⁹ Teine ETV tegevjuhtkonna eesmärk on tõsta ETV kui allika tsiteeritavust. Seda eesmärki peavad silmas ka ETV korraldatavad meediakonverentsid, teletöötajate koolitused ja uudisteportaal internetis. 2004. aastal on mitmed teised interneti-uudisteportaalid (s.h Delfi) ja isegi ajalehed hakanud üha sagedamini viitama ETV-le kui uudisteallikale, mida varem tuli ette haruharva. ETV valmistab ka DVD- ja VHS-salvestisi kunagistest menutelefilmidest ja -telelavastustest. Aga samas – vaegrahastamise tingimustes pole võimalik luua uusi püsiväärtusega lavastusi.

⁷⁵ Arengukava 2003–2005, lisa 5.

⁷⁶ Intervjuu ETV programmidirektori Ainar Ruussaarega, 11. juuni 2004, ja Ringhäälingunõukogu esimehe Andres Jõesaarega, 27. mai 2004.

⁷⁷ See vaadatavus on saavutatud eestlaste hulgas – 2003. aastal oli vastav näitaja 24,1%. Kogu elanikkonna hulgas oli vaadatavus 16,7%. Vastavad vaadatavuse tippaja näitajad olid 27,8% (eestlased) ja 19,8% (kogu elanikkond). Andmed pärinevad ETV teavikust “*Estonian Television at Glance*”, Tallinn 2004.

⁷⁸ TNS EMORi andmed (2004). Andmed edastatud EUMAPile 15. jaanuaril 2005.

⁷⁹ TNS EMORi andmed (2003). Andmed EUMAPile edastanud ETV 11. juunil 2004.

Teine kanal?

Nagu kinnitab ETV programmidirektor Ainar Ruusäär, pole telejaamal võimalik ühe kanali tingimustes luua niisugust saatekava, mis üheaegselt rahuldaks kõikide ühiskonnagruppide vajadusi.⁸⁰ Mitteametlik suunis saavutada ETV programmile aasta keskmiseks osakaaluks kogu vaatamisajast 18 protsenti teeb möödapääsmatuks üldhuvisaadete paigutamise vaadatavuse tippajale. Selle tulemusena on teemasaadet, muu hulgas venekeelsed saated paigutatud sellest ajavöötimest väljapoole või on nende tegemine hoopis lõpetatud.

Teise kanali avamine on jutuks olnud pikka aega. Seda ideed toetas juunis 2004 ka ETV laiendatud programminõukogu (vt. alajaotus 4.5.1).⁸¹ Teise kanali avamist soovitab ka “Digitaalringhäälingu kontseptsioon”.⁸² Rahaliste võimaluste piiratuse tõttu kavandatakse teist kanalit kordussaadete ja vähemustele suunatud saadete jaoks. Kuid näib, et sellegi plaani käikulaskmiseks ei ole piisavalt raha.

4.3. Rahastamine

4.3.1. Reklaami väljaviimine ETVst

Et ETV oli 1990. aastate lõpupoole turuliider, oli tal ka määrav mõju reklaamihindade kujunemisele ning eraringhäälingud süüdistasid teda tollal *dumping*-hindade rakendamises.⁸³ Lisaks kasvas ebapiisava riigipoolse rahastamise tõttu reklaamitulu osakaal ETV kogueelarves 1997. aastaks 38 protsendile. See piiras eratelevisioonide teenimisvõimalusi ning suurendas ETV programmi suunitlemist reklaamiantjate huvidele vastavaks, millest tulenevalt vähenes suutlikkus pakkuda avalikku teenust.⁸⁴

Selle tulemusena tehti esimene tõsisem katse ETV programmist reklaami välja viia 1997. aasta lõpus, kui ETV peadirektor kirjutas alla lepingu kolme tollase erakanaliga, mille kohaselt viimased maksid ETV-le hüvitist reklaami mittenäitamise eest.⁸⁵ 1. jaanuarist 1998 alanud eksperimenti hindasid eratelevisioonid positiivselt ning ETV programmi-suunitlus muutus vähem kommertsiaalseks. Paraku ei suutnud üks eratelekanal (TV 1) 1999. aasta keskpaigas oma osa õigeaegselt ETV-le ära maksta, mida ETV kasutas ettekään-

⁸⁰ Intervjuu Ainar Ruusääriga, 11. juuni 2004.

⁸¹ Intervjuu Ainar Ruusääriga, 11. juuni 2004.

⁸² *Digitaalringhäälingu kontseptsioon*, heaks kiitnud Vabariigi Valitsus 15. juunil 2004, kättesaadav võrguleheküljel <http://www.levira.ee/digikontseptioon.pdf> (viimati külastatud 1. juunil 2005), (edaspidi: Digitaalringhäälingu kontseptsioon).

⁸³ Ametlikult ei tuvastanud seda ei Riigikontroll ega Konkurentsiamet. Eraringhäälingute väitel puudus neil riigiasutustel piisav oskusteave televisioonisektori kohta, et suuta seda kindlaks teha. Info intervjuudest Toomas Vara ja Urmas Oruga.

⁸⁴ H. Šein, “*Development Trends*”, lk 140-145.

⁸⁵ A. Straumanis, “Estonia Going Ad-free” ajakirjas *Transitions*, 5/1998, lk 79-80 või “Public Television Became Ad-free”, väljaandes *Newsletter of the Association of the Estonian Broadcasters*, I 1998 (III), lk 4-5, kättesaadav (inglise keeles) ERLi võrguleheküljel <http://www.ringhliit.ee/eng/oldies.html> (viimati külastatud 30. detsembril 2004).

dena reklaamimüügi taastamiseks.⁸⁶ ETV naasmine reklaamiturule vapustas nii eratelevisioonide kui ka -raadiote reklaamimüüki, sest ETV reklaamihinnad olid sama madalad kui suuremate raadiote reklaamihinnad. Tagatipuks omandas ETV programm taas komertsiaalse iseloomu (vt. alajaotus 3.4).

Kõigele vaatamata näitas see katse, et reklaamivaba avalik-õiguslik ringhääling on võimalik ning et see tõstaks mõneti ka eratelevisioonide majanduslikku jätkusuutlikkust. Nii kirjutasidki Kultuuriministeeriumi, Ringhäälingunõukogu, erakanaleid ühendava Eesti Ringhäälingute Liidu ja Teletootjate Liidu esindaja 30. aprillil 2001 alla kokkuleppele, viimaks reklaami ETVst uuesti välja.⁸⁷ Erakanalid soostusid vastutasuks maksma suhteliselt kõrget ringhäälinguloatasa – igaüks 15 miljonit krooni ehk 0,9 miljonit eurot aastas (2003). Kokkulepe lõpetada reklaami edastamine ETVs ning kehtestada ringhäälinguloatasa sätestati ringhäälinguseaduse muudatustega detsembris 2001.⁸⁸ 2004. aastaks kasvas loatasa 20 miljonile kroonile (1,28 miljonit eurot) ning tulenevalt detsembris 2003 tehtud ringhäälinguseaduse parandusest⁸⁹ kasvab see igal järgneval aastal 1,25 miljoni krooni (80 000 euro) võrra. Viimane parandus tehti vaatamata eraringhäälinguorganisatsioonide tugevale vastuseisule, kelle hinnangul loatasa kasvas liiga ruttu pärast loatasa kehtestamist ning on nüüd liiga kõrge ega arvesta teleturu tegelikku arengut. Et ringhäälinguloatasa ja ETV-le eraldatava toetuse vahel puudub otsene juriidiline seos (loatasa raha laekub riigieelarvesse), ei suurendanud loatasude tõus ETV ja ERi rahastamist.

4.3.2. ETV praegune rahastamine

ETV kogueelarve aastal 2004 oli 210,9 miljonit krooni (13,5 miljonit eurot). 93 protsenti sellest (197 miljonit krooni, 12,5 miljonit eurot) tuli otse riigieelarvest.⁹⁰ Muudeks sissetulekuallikateks on annetused, projektitoetused, vara (s.h saadete) kasutada andmisest laekuvad summad, seadusega antud ülesannete täitmiseks vajalike avalike ürituste ja koolituste korraldamisest saadav tulu, fonogrammide ja audio-visuaalmaterjalide müügi tulu.

Riigipoolse toetuse määrab Riigikogu. Ringhäälingunõukogu teeb eelarvetaotluse Kultuuriministeeriumile, mis peab kõik eelarvekulud hoidma Rahandusministeeriumi ette antud piirides. Kui Ringhäälingunõukogu taotlus ei mahu Kultuuriministeeriumile eralda-

⁸⁶ Šein, *Eesti Telemaastik*, lk 384-385; “Relations with public advertising”, infolehes *AEB Newsletter*, released for the AER Information Day in Brussels, 15. oktoober 2003.

⁸⁷ “Kultuuriministeeriumi juures tegutsenud tööryhma ettepanekud “Ringhäälinguseaduse” muutmiseks”, 30. aprill 2001, kättesaadav vörguleheküljel http://www.ringhliit.ee/paevakorral/tooryhma_ettepanekud.html (viimati külastatud 1. juunil 2005).

⁸⁸ Ringhäälinguseadus (2001), § 37. Esialgse kava kohaselt oli ringhäälingutasu suurus 10 miljonit krooni, kuid TV 1 pankroti järel tõsteti see 15 miljonile kroonile.

⁸⁹ Ringhäälinguseadus (2003), § 37.

⁹⁰ Eesti Raadio 2004. aasta eelarve oli samas 107,5 miljonit krooni (6,9 miljonit eurot), millest 89 miljonit krooni (5,7 miljonit eurot) oli riigipoolne finantseerimine. – Andmed ERi ja ETV 2004. aasta eelarvetest.

tud piirsummade raamesse, annab ministeerium sellest nõukogule teada. Rahandusministeerium viib eelnõu otsustamiseks valitsusse. Sealt edasi liigub eelarve Riigikogusse, mis tavaliselt ei muuda kuigivõrd riigieelarve kujundamise käigus avalik-õiguslikule ringhäälingule määratava toetuse summat. ETV saab oma eelarve suurusst vähe mõjutada ning Ringhäälingunõukogu esimehe Andres Jõesaare kinnitusel⁹¹ pole Rahandusministeerium kunagi arvestanud ETV rahataotlustega. Riigikogus vastu võetavas riigieelarves on ERi ja ETV rahastamiseks üks ühine kulurida. Nii riigieelarve toetuse kui ka kavandatavate omatulude põhjal kehtestab Ringhäälingunõukogu ETV ja ERi aastaelarved.

197 miljonist kroonist (2,6 miljonist eurost), mille riik ETV-le 2004. aastaks eraldas, tuli vaid 30 miljonit eratelevisioonide makstavast ringhäälinguloa tasust – kuigi seaduses puudub juriidiline seos ringhäälinguloatasude ja riigieelarvelise toetuse suuruse vahel. 1990. aastate algupoolel arutleti Eestis võimaluse üle kehtestada loamaks vaatajatele, kuid valdavaks seisukohaks kujunes, et lisaks selle sammu ebapopulaarsusele maksaks selle maksu kogumine rohkem, kui sellest sisse tuleb. Teisisõnu, ETV rahastamine sõltub suures osas otsesest riigitoetusest, millest eraringhäälingutele kehtestatud loatasu katab vaid väikese osa.

Tagamaks stabiilset ja piisavat finantseerimist, nägi ETVst reklaami välja viimisel aluseks olnud 2001. aasta kokkulepe lisaks ette ETV stabiilse rahastamise kolmeaastaste perioodide kaupa. See põhimõte on kirjas nii Riigikogus kinnitatud ETV ja ERi arengukavas kui ka ringhäälinguseaduses.

Seaduse jõudu omava arengukava kohaselt pidanuks riigitoetus avalik-õiguslikele ringhäälinguorganisatsioonidele 2004. aastal olema kokku 447 miljonit krooni (28,6 miljonit eurot).⁹² Samas on eelpool mainitud näha, et tegelikud rahaeraldised on olnud hoopis teistsugused. 2004. aastaks eraldati avalik-õiguslikele ringhäälinguorganisatsioonidele kokku 283 miljonit krooni (18,1 miljonit eurot), mis on 30 protsenti vähem kui varasemate otsustega lubatud.

Arengukava näeb 2005. aastaks ette riigieelarvelist finantseerimist 477 miljonit krooni (30,5 miljonit eurot).⁹³ Viimast summat on aga juba vähendatud ka rahvusringhäälingu arengustrateegias (2005–2008) – 359 miljonile kroonile (22,9 miljonile eurole). Kõigele lisaks püsivad 1990. aastate lõpul tekkinud kahjumid endiselt ETV bilansis, kitsendades rahvusteleviseiooni võimalusi veelgi.

Märkigem, et ei ole ka päris selge, kumb dokument – kas Arengustrateegia (heaks kiitnud Ringhäälingunõukogu) või Arengukava (heaks kiitnud Riigikogu) – suunitleb sellises ebamäärases olukorras avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamist rohkem. Näib, et olukorras, kus Riigikogu pole suutnud enda kehtestatud Arengukava järgida, on Ringhäälingunõukogu püüdnud Arengustrateegiat tegelikule rahastamisele vastavamaks vormida.

⁹¹ Intervjuu Andres Jõesaarega, 27. mai 2004.

⁹² Arengukava 2003–2005, alajaotus 3.2.4.

⁹³ Arengukava 2003–2005, alajaotus 3.2.4.

Nagu hindab Hagi Šein, Concordia Audentese Rahvusvahelise Ülikooli meediateaduskonna dekaan ja ringhäälingunõukogu liige, on praegune rahastamise tase ETV-le piisav lühiajaliste ülesannete täitmiseks ja lühiajalise väärtusega saadete tegemiseks, kuid ebapiisav püsiväärtuslike programmide loomiseks (teleteater, telefilm), uurivaks ajakirjanduseks, samuti tehnilisse arengusse investeerimiseks ja arhiivide ülalpidamiseks.⁹⁴ Näiteks pole ETV saatekavas peaaegu üldse uurivat ajakirjandust, mis muudab küsitavaks tema suutlikkuse täita võtmerolli avalike asjade järele valvamisel – mida demokraatlikus ühiskonnas üldjuhul peetakse avalik-õigusliku ringhäälingu ülesandeks.

Kokkuvõttes, kui ETV finantseerimist hinnata neljast üldisest aspektist – stabiilsus/prognoositavus, sõltumatus, piisavus jaamale pandud kohustuste täitmiseks ja läbipaistvus⁹⁵ – siis probleeme on kõigi neljaga. Rahastamine ei ole stabiilne ega prognoositav, sest Riigikogu ei järgi kolmeaastase eelarveplaneerimise põhimõtet. Rahastamine ei ole sõltumatu, sest valdav osa vahenditest laekub otse riigieelarvest ning sõltub Riigikogu hetkemeeleolust. Riigi toetus pole ka piisav ETV-le seatud ülesannete täitmiseks. Lõpuks pole rahastamine ka läbipaistev, sest raha eraldamise põhimõtted pole teada ei ETV-le ega avalikkusele.

Mis puudutab avalik-õigusliku ringhäälingu tulevikku, siis selle üle on avalik keskustelu pärast ETVst reklaami väljaviimist sisuliselt lakanud – mis peegeldab era- ja avalik-õigusliku ringhäälingu vahelise konflikti hääbumist. Kui Ringhäälingunõukogu esimees Andres Jõesaar usub, et eraringhäälingutel puudub asja vastu huvi,⁹⁶ siis viimased omakorda vihjavad, et avalik-õigusliku ringhäälingu juhid on igasuguse kriitika suhtes irratsionaalselt tõrjuvad, kritiseerigu neid poliitikud või erakanalid.⁹⁷

4.4. Juhtimisstruktuur

4.4.1. Ülesehitus ja ametisse nimetamine

ETV-l ja ERil on kummalgi oma juhatuse, mis koosneb kuni viiest isikust. Juhatuse liikmed nimetab ametisse Ringhäälingunõukogu. Reeglina valitakse juhatuse liikmed avaliku konkursi korras. Juhatuse liikmeteks on tavaliselt valitud isikud, kellel on vastav ametialane kogemus. Kahtlusi, nagu oleks juhatuse liikmeid poliitilistest eelistustest lähtuvalt ametisse määratud, on olnud harva. Juhatuse esimehe ja liikmete ametiaeg on kuni viis aastat. Tegelik ametiaja kestus määratakse teenistuslepingus, tavaliselt on see 4-5 aastat.

Mis puudutab ETV läbipaistvust, siis nii riigiametnikud kui ka eraringhäälingud on

⁹⁴ Intervjuu Hagi Šeiniga, Concordia Audentese Rahvusvahelise Ülikooli meediateaduskonna dekaani ja ringhäälingunõukogu liikmega, Tallinn, 31. mai 2004.

⁹⁵ Kriteeriumid välja pakutud EUMAPi ümarlinal, Tallinn, 4. november 2004.

⁹⁶ Intervjuu Andres Jõesaarega, 27. mai 2004.

⁹⁷ Intervjuu Toomas Varaga, 28. mai 2004.

ETV-le ette heitnud, et kulutustest ei ole piisavalt üksikasjalikult avalikkusele aru antud.⁹⁸ Sellegipoolest leiavad eksperdid, et viimastel aastatel on aruanded muutunud detailsemaks ja avalikkusele kättesaadavamaks. Käesoleva raporti koostamise ajal aga teatas Rahandusministeerium, et pole ETV läbipaistvust piisavalt uurinud.⁹⁹ Ministeeriumi teatel töötavad nad välja uut “rahastamiskeemi”, lisamata, mida see täpselt tähendab. Ringhäälingunõukogu esimehe Andres Jõesaare väitel on nii Rahandusministeeriumi kui ka teiste asutuste küsimustele ETV rahakasutuse kohta antud ammendavad vastused. Kõik kavad ja aruanded on kättesaadavad internetis (www.etv.ee).¹⁰⁰

4.4.2. Vastutus

Seadus ei näe ette sanktsioone avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni suhtes ringhäälinguseaduse rikkumise eest, välja arvatud teoreetilised trahvid, mida pole sisuliselt kunagi rakendatud.

Samas sätestab seadus tingimused, mille kohaselt võib Ringhäälingunõukogu juhatuse liikmed ametist vabastada. Kuni ringhäälinguseaduse muutmiseni 2000. aastal võis juhatuse liiget ametist vabastada vaid jõustunud süüdimõistva kohtuotsuse korral. Sellal püüdis Ringhäälingunõukogu vallandada peadirektor Toomas Leppa usalduse kaotuse tõttu seoses ETV-le tekitatud majanduskahjuga. Nõukogu kaotas kohtuasja, kuigi Lepp lahkus poolte kokkuleppel aastal 2000.¹⁰¹

Pärast seda juhtumit täiendas Riigikogu ringhäälinguseadust, sätestades asjaolud, mille puhul saab ETV juhte vallandada, samuti täpsustati Ringhäälingunõukogu liikmete vastutust otsuste eest, mis põhjustavad süülist kahju ETV-le, ERile või võlausaldajatele.¹⁰²

Alates 2000. aastast saab juhatuse esimeest (uus ametinimetus senise peadirektori asemel) või liiget ametist vabastada järgmistel juhtudel:¹⁰³

- kui Ringhäälingunõukogu avaldab 2/3 nõukogu koosseisu hääletega juhatuse esimehele või liikmele umbusaldust;
- kui juhatuse liikme suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus;
- teenistuslepingus sätestatud alusel.

Teisisõnu: peamiselt juhib Ringhäälingunõukogu ringhäälinguseaduse rikkumistele ETV

⁹⁸ Näiteks: D. Vaarik, “Valgust ETV ekraanile”, *Postimees*, 23. mai 2001 (autoriks Rahandusministeeriumi tollane nõunik).

⁹⁹ Intervjuu Rahandusministeeriumi kommunikatsiooniosakonna peaspetsialisti Maria Fedinaga, 4. juuni 2004.

¹⁰⁰ Intervjuu Andres Jõesaarega, 27. mai 2004.

¹⁰¹ Šein, *Eesti telemaastik*, lk 386-389.

¹⁰² Ringhäälinguseadus, parandus vastu võetud 8. märtsil 2000, jõustunud 29. märtsil 2000, RT I 2000,25,143, § 32¹, (edaspidi: Ringhäälinguseadus (8/3/2000)).

¹⁰³ Ringhäälinguseadus (8/3/2000), § 32².

juhatuse tähelepanu ning eriti äärmuslikel juhtumitel vabastab juhatuse liikmed ametist.

Uute sätete alusel vallandas Ringhäälingunõukogu 2002. aastal ETV juhatuse esimehe kohalt Aare Urmi. Talle heideti ette avalik-õigusliku teleprogrammi kujunduspõhimõtete eiramist, vastutõotamist Ringhäälingunõukogu otsustele ja ringhäälinguseaduse nõuetele ning tahtmatust teha Ringhäälingunõukoguga koostööd.¹⁰⁴ Väidetavalt jätkas ETV ka reklaamiaja eelmüüki perioodiks, mil Riigikogu otsuse kohaselt oli reklaami edastamine juba keelatud.¹⁰⁵

Erinevalt ülalkirjeldatud personalimeetmetest ei saa Ringhäälingunõukogu sekkuda ETV programmikujundusse, sest seda peetakse sõltumatuks sfääriks.

2003. aastal arutas Ringhäälingunõukogu ühte toote lubamatu esitluse (*product placement*) juhtumit.¹⁰⁶ Rikkumisele juhti ETV juhatuse tähelepanu ning vastutavad töötajad said suulise noomituse. Ükskord esitas aga Ringhäälingunõukogu ise kaebuse Tarbijakaitseametile, mis teostab reklaamiseaduse järelevalvet. ETV kavas oli enne kella 21 paroodiline tõsielusaade ("Jürgensonid"), mille sponsoriks oli viina kaubamärk. Tarbijakaitsest jõudis asi Tallinna Linnakohtusse, mis detsembris 2001 leidis, et kaubamärk ei saa olla sponsoriks ning et teave sponsori kohta oli tegelikult alkoholireklaam, mida edastati seadusega keelatud ajal. Kohus määras ETV-le karistuseks 80 000 EEK (5112 EUR) ning ringkonnakohtus jättis kohtuotsuse muutmata.¹⁰⁷ Ringhäälingunõukogu otsustas selle trahvi ETV juhatuse liikmetelt isiklikult sisse nõuda. Sellegipoolest ei olnud Ringhäälingunõukogu septembriks 2004 seda nõuet kellegi vastu pööranud, sest selle juriidiline teostamine on osutunud erakordselt keerukaks. Pealegi on tollane juhatuse esimees nagunii ametist vabastatud.

Ringhäälingunõukogu kinnitatud juhis "Avalik-õigusliku ringhäälingu programmi erapooletuse ja tasakaalustatuse põhimõtted"¹⁰⁸ (edaspidi: Ringhäälingunõukogu programmi-juhisis) näeb ette ka sõltumatu ombudsmani või nõukogu (dokumendis: "isiku või isikute grupp" – tõlk.), analüüsima sõltumatuse ja tasakaalu reeglite rikkumise juhtumeid ning tegemaks juhatusele ettepanekut sanktsioonide rakendamiseks. Sellist organit pole aga loodud, samuti ei osalenud käesoleva raporti kirjutamise ajal ETV üheski teise sõltumatu eneseregulatsiooniorгани töös. Aastatel 1997–2002 oli ETV Avaliku Sõna Nõukogu liikmesorganisatsioon – see kogu arutas ka kaebusi televisioonide vastu. 2002. aastal aga süüdistas Ajalehtede Liit Avaliku Sõna Nõukogu esimeest juhtimisvigades, kutsus üles ka

¹⁰⁴ Šein, *Eesti telemaastik*, lk 397.

¹⁰⁵ Vt. näiteks: "TV 3 juhi sõnul võiks ETV juhtidega tegelda uurimisorganid", *Eesti Päevaleht Online*, 10. jaanuar 2002, <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=186240> (viimati külastatud 8. juunil 2005).

¹⁰⁶ Intervjuu Andres Jõesaarega, 27. mai 2004.

¹⁰⁷ Šein, *Eesti telemaastik*, lk 397.

¹⁰⁸ Ringhäälingunõukogu, "Avalik-õigusliku ringhäälingu programmi erapooletuse ja tasakaalustatuse põhimõtted", kinnitatud 29. märtsil 2001, kättesaadav vörguleheküljel <http://www.er.ee/index.php?lang=est&linker=true&cid=376> (viimati külastatud 1. juunil 2005). (edaspidi: Ringhäälingunõukogu programmijuhisis).

ringhäälinguid sellest nõukogust lahkuma ning asutas uue pressinõukogu. Ringhäälingud lahkusidki, vältimaks konflikti ajalehekirjastajatega, kuid ei liitunud uue nõukoguga (see keskendus eeskätt ajalehtede kohta saabuvate kaebuste arutamisele) ega ole moodustanud endale ka uut sõltumatut eneseregulatsiooniorganit.¹⁰⁹ Alles 2005. aasta hiliskevadel, s.t kolm aastat pärast Avaliku Sõna Nõukogust lahkumist, ühines ETV Ajalehtede Liidu Pressinõukoguga – peamiselt tunnustades selle otsuseid, samas kui organi tööd korraldab trükiajakirjandustööstus.

Avaliku Sõna Nõukogu on saanud vaid 2-3 televisioone puudutavat kaebust aastas, mida on oluliselt vähem kui ajalehtede kohta esitatud kaebusi. ETVs tegeleb nende kohta laekuvate kaebustega programmidirektor, kes vajadusel saadab selgitused ka küsimuse tõstatanud kogule (Ringhäälingunõukogule, Pressinõukogule või Avaliku Sõna Nõukogule). Keerukamatel juhtudel arutab kaebust programminõukogu (mis koosneb ETV töötajatest, eeskätt peaproductsentidest), kuigi programmidirektori sõnul pole viimase osalust seni vaja läinud.¹¹⁰ Tavaliselt ei tööta usaldusväärsetel süsteemidel, millel puudub selge kaebuste menetlemise protseduur ning kaebuste vastuvõtmise ja läbivaatamise institutsionaalne struktuur.

4.5. Programmi ülesehitus

4.5.1. Toodang

ETV programmi üldmaht oli 2003. aastal kokku 5863 tundi.¹¹¹ See näitaja on EBU liikmesorganisatsioonide seas üks väiksemaid,¹¹² sest ETV-l on vaid üks kanal. Samas on ETV omatoodangu ja Euroopa teoste esituse osakaal Euroopa üks suuremaid – 95 protsenti. Omatoodangut on 53 protsenti programmi mahust.¹¹³

Programmi struktuur aastatel 1997 ja 2003 on toodud Tabelis 5. Avalik-õigusliku ringhäälingu rolli ETV valdavalt täidab. Ta on senini suurim eesti- ja venekeelsete programmide tootja Eestis ning peamine uudiste, poliitika-, haridus-, kultuuri-, spordi- ja lastesaadete tootja.¹¹⁴ Pärast reklaami edastamise lõppu (esmalt 1998, seejärel lõplikult 2002) on ta suutnud vastu seista kommertsmõjutustele ning tema saated on muutunud enam avaliku teenuse kohasteks.

¹⁰⁹ Vt. H. Harro-Loit and E. Lauk, “Self-regulation: watchdog’s collar or shelter for the guild?”, Raamatus: N. Malmelin (toim.) *Välittämisen tiede. Viestinnän näkökulmia yhteiskunnan kulttuurin ja kansalaisuuten*, Professor Ullamaija Kivikurun juhlakirja, Viestinnän julkaisuja 8, Viestinnän laitos, Helsingin yliopisto, 2003, s. 98-108.

¹¹⁰ Intervjuu Ainar Ruussaarega, 11. juuni 2004.

¹¹¹ Andmed pärinevad ETV-lt (2003), edastatud EUMAPile 11. juunil 2004.

¹¹² Intervjuu Ainar Ruussaarega, 11. juuni 2004.

¹¹³ Andmed pärinevad ETV-lt (2003), edastatud EUMAPile 11. juunil 2004.

¹¹⁴ Intervjuu Hagi Šeiniga, 31. mai 2004

Tabel 5. ETV programmistruktuur (1997. ja 2003. aastal)

Programmi aastamaht		1997	2003
Kogumaht (t)		4,012	5,863
Teletoodangu jaotumine saadete liikide järgi – protsentides saadete kogumahust	Lavastuslikud saated ja filmid	28.9	28.7
	Meelelahutuslikud infosaated	6.0	15.1
	Uudised	8.9	12.3
	Kultuur, teadus	10.5	6.5
	Haridus	1.7	0.9
	Muusika	5.6	6.2
	Informatiivsed saated	6.6	6.0
	Sport	8.2	5.3
	Meelelahutus	5.5	2.7
	Elusaated	6.4	11.5
	Religioon	0.8	0.1
	Saadete reklaam	6.1	4.7
	Reklaam	3.4	0
	Muu	1.4	0

Allikas: P. Vihalemm¹¹⁵

Programmi kujundab ETV juhatus. Juhtkond on aruandekohustuslik Ringhäälingunõukogu ees, kes jälgib, et ETV täidaks ringhäälinguseadusega talle pandud kohustusi ning muid seadusesätteid. Nõukogu kontrollib ka, et ETV järgiks Eesti Rahvusringhäälingu arengustrateegias 2005–2008 kirjeldatud programmikujundamise põhimõtteid.

Nõuandva funktsiooniga laiendatud programminõukogu arutab ETV programmiga seonduvaid küsimusi kolm korda aastas ja teeb selle kohta oma ettepanekud. Laiendatud programminõukogu koosseisu kuuluvad lisaks ETV peaproductsentidele ja teistele koosseisulistele töötajatele ka organisatsioonivälised eksperdid ja nõustajad.

Eestis ei ole pidevalt ja süstemaatiliselt seiratud ja analüüsitud ei ETV ega teiste telekanalite saateoodangut. Rahvusvahelise Concordia Audentese Ülikooli meediateaduskonna kursusetööd on vaadelnud Eesti eetrilevi-televisiooniprogramme kevadel 2002 ja veebruaris 2003.¹¹⁶ Nendest uurimistöödest nähtub, et ETV programmistruktuur erineb kommertstelevisioonide omast. Vaatlusperioodil oli ETVs kõige rohkem faktipõhiseid saateid: 62 protsenti koguprogrammist. Võrdluseks: Kanal 2-s – 42 protsenti ja TV 3-s 16 protsenti. Kommertskanalites polnud üldse Riigikogu tegevust kajastavaid saateid, kultuuri-, kunsti-, usu- ega süvamuusikasaateid. ETVs polnud aga meelelahutuslikke vestlussaateid. ETV programmis kasvas faktipõhiste saadete hulk ka võrrelduna aasta varasemaga (kevadega 2002, kui ETV edastas veel ka reklaami), samas kui meelelahutuse ja muusika osakaal programmis vähenes.

¹¹⁵ Vihalemm, *Meediasüsteem ja meediakasutus*, lk 359.

¹¹⁶ T. Rajaleid, *Estonian Television Stations' Readiness to Follow the Principles of EU Television without Frontiers Directive*, Course Project II, käsikiri, Rahvusvahelise Concordia Ülikooli meediateaduskond, Tallinn 2003, kättesaadav võrguleheküljel <http://www.hot.ee/twf> (viimati külastatud 17. veebruaril 2005), (edaspidi: Rajaleid, *Estonian Television Stations*).

Usutletud eksperdid¹¹⁷ on arvamusel, et praegusel ajal täidab ETV oma avalik-õigusliku ringhäälingu ülesandeid hästi, eriti pärast reklaami väljaviimist ETVst. Enne seda domineeris programmis kommertsiaalne meelelahutus¹¹⁸, nüüd aga on mittekommertsiaalse sisuga saadete (näiteks lastesaadete¹¹⁹ või maaelusaadete) osakaal programmis tõusnud. Meediaasjatundjate üldlevinud seisukoht on, et viimastel aastatel on ETV programm üha enam muutunud avaliku teenuse kohaseks. Sellegipoolest võiks lähtuvalt ETV ülesannetest ja isegi praeguse rahastamise taseme juures teatud teemad (näiteks haridus, kultuur ja teadus) olla programmis rohkem esindatud.

4.5.2. Programmisuunised

Programmikohustused ja -suunised nii ETV kui ka erakanalite jaoks tulenevad mitmest allikast: üldised ringhäälinguseaduse sätetest tulenevad nõuded, kvoodid (pärinevad eeskätt Euroopa nõuetest), professionaalsed standardid, mis johtuvad ringhäälinguseadusest ja Ringhäälingunõukogu kehtestatud suunistest.

Ühiskonna julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral tuleb ringhäälingu-organisatsioonidel kõigis programmides omal kulul viivitamatult edastada Riigikogu, presidendi ja valitsuse ametlikke teateid. Ringhäälingud peavad viivitamatult edastama ka informatsiooni, mis on vajalik inimese elu, tervise ja julgeoleku kaitseks või varalise kahju või hädaohu ärahoidmiseks, samuti keskkonnakahjustuse ärahoidmiseks või selle vähendamiseks. Avalik-õiguslikud ringhäälingud peavad põhjendamatult viivitusega eetris edastama kõik põhiseaduslike riigiorganite ametlikud teated. Neid teateid ringhäälingud muuta ei tohi ja seetõttu ei kannu ka nende sisu eest vastutust.¹²⁰

Ringhäälingunõukogu programmijuhis kohustab ETV juhatust tagama, et lisaks päevakajaliste sündmuste ja poliitikateemade kajastamisele oleks programmis koht ka nn ajatutel teemadel – see tähendab teemadel, mis ei ole otseselt seotud päevasündmustega. Programmijuhis märgib, et temaatiline mitmekesisus aitab rahuldada erinevate auditooriumigruppide teabevajadusi ning täidab mitmesuguseid sotsiaalseid ja kultuurifunktsioone.

Nagu on juttu alajaotuses 4.3, ei edasta ETV alates juulist 2002 enam reklaami. Seadus keelab ka sponsori kasutamise programmide hankimiseks, tootmiseks ja edastamiseks.¹²¹ ETV võib kasutada tuludena annetusi ja sihtotstarbelisi projektitoetusi. Nende allikate

¹¹⁷ Intervjuu Hagi Šeiniga, 31. mai 2004; Peeter Sookruusiga, 2. juuni 2004; Halliki Harro-Loidiga, 7. juuni 2004; Toomas Varaga, 28. mai 2004; Urmas Oruga, 31. mai 2004, Aune Undiga, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonna õppejõuga, 10. veebruar 2005.

¹¹⁸ Vt. näiteks I. Taska, T. Lepp, O. Sõnajalg, “Enne vaimutoitu, siis meelelahutus”, *Eesti Päevaleht*, 22. juuni 1996.

¹¹⁹ 1,2 protsenti aastal 1997 ja 2,5 protsenti aastal 1999, võrrelduna 5,8 protsendiga aastal 1998 (see oli ETVs reklaamivaba aasta) või 7,2 protsendiga aastal 2003. – Allikad: Šein, *Eesti telemaastik*, lk 58, ja ETV poolt EUMAPile 27. augustil 2004 edastatud andmed.

¹²⁰ Ringhäälinguseadus, § 10 ja 27.

¹²¹ Ringhäälinguseadus, § 20.

puhul tuleb avalikustada vaid annetaja või projektitoetaja nimi, ilma logo või kaubamärgita ning audiovisuaalse taustata.¹²² ETV-l on õigus edastada reklaami ja teavet sponsorite kohta juhul, kui see kaasneb Euroopa Ringhäälingute Liidu (EBU) vahendusel omandatud sündmuste ülekande õigusega – suuremad rahvusvahelised spordivõistlused on üks võimalik näide. Lisaks sellele võib Kultuuriministeerium Ringhäälingunõukogu igakordse põhjendatud taotluse alusel lubada ETV-l reklaami ja sponsorite kohta käiva teabe edastamise juhul, kui need kaasnevad Eesti üldsusele oluliste sündmuste ülekande õigusega. Sponsorteave tuleb esitada samal viisil kui edastatakse teave annetajate ja projektitoetajate kohta (kui ülekandeõigusest ei tulene teisiti).¹²³ Erakanalite juhtide väitel annab ministeerium neid lube liiga kergekäeliselt. Selle sätte jõustumise järel asutas ministeerium eraldi töörühma, arutamaks ETV taotluste põhjendatust. Üsna varsti lakkas töörühm koos käimast, sest konkreetsete juhtumite suhtes jäid era- ja avalik-õigusliku ringhäälingu esindajad põhimõtteliselt erinevatele seisukohtadele.

Objektiivsus ja tasakaalustatus

Ringhäälinguseadus sätestab, et vastutav toimetaja peab tagama heast ajakirjandustavast kinnipidamise ja sõnavabaduse põhimõtetest kinnipidamise. Paraku aga ei määratle see ega ükski teine seadus, mida “hea ajakirjandustava” tähendab. Ringhäälinguseadus sätestab ka poliitilise tasakaalustatuse põhimõtte, mille kohaselt peab kõikidel poliitilistel jõududel olema ühesugune ringhäälingule juurdepääsu võimalus.¹²⁴ Saateaja andmisel erakonnale või poliitilisele liikumisele oma seisukohtade tutvustamiseks peab ringhäälinguorganisatsioon seda samas programmis põhjendamatult viivitusega võimaldama ka teisele erakonnale või poliitilisele liikumisele, kes seda soovib.

Ringhäälingunõukogu programmijuhis paneb vastutuse selle dokumendi täitmise eest vastavatele ajakirjanikele, reporteritele, toimetajatele, režissööridele ja operaatoritele.¹²⁵ Toimetuskontrolli kohustus lasub vastutavatel toimetajatel. Kogu programmi erapooletuse ja tasakaalustatuse eest vastutab juhatus. Dokument sätestab hea tava reeglid ning paneb konkreetseid kohustusi, mis puudutavad temaatilist tasakaalu, objektiivsust, poleemiliste teemade kajastamist, poliitikateemade käsitlemist, intervjuerimist ja montaaži. Ringhäälingunõukogu programmijuhis sätestab, et erapooletus ja tasakaal on avalik-õigusliku ringhäälingu pakutava teenuse lahutamatud koostisosad. Ringhääling peab pakkuma kõigile konkreetse teemaga seotud osapooltele (institutsioonid, erakonnad, professionaalsed ja sotsiaalsed grupid) võrdseid väljendusvõimalusi – olgu nad otsuste tegijad või otsustest mõjutatud.

Ringhäälingunõukogu programmijuhis defineerib ühtlasi objektiivsuse printsiibi, sedastades, et arvamus peab põhinema faktidel ning et eelarvamusi tuleb vältida. Kommentaar peab olema põhjendatud, vältides järeldusi, mis loogiliselt ei tulene esitatud asjaoludest.

¹²² Ringhäälinguseadus, § 29 ja 35.

¹²³ Ringhäälinguseadus, § 29.

¹²⁴ Ringhäälinguseadus, muudatus vastu võetud 16. juunil 1999, jõustunud 24. juulil 1999, RT I 1999,59,613, § 6¹.

Teisisõnu: kõik asjassepuutuvad faktid, mis viivad esitatavate järeldusteni, tuleb samuti esitada.

Eraldi peatükk on Ringhäälingunõukogu programmijuhises pühendatud poliitilisele tasakaalule. See näeb ette kõigi poliitikute võrdset kohtlemist, olenemata nende positsioonist, samuti ajakirjanikupoolsete psühholoogiliste, situatiivsete ja kontekstuaalsete eelistuste tegemise vältimist. Poliitiliste teemade kajastamisel tuleb esitada erinevaid vaatenurki. Poliitikute kasutamine saatejuhtidena või usutlejadena peab olema väga hästi põhjendatud ning teiste erakondade esindajatele peab soovi korral pakkuma sama võimalust. Poliitikuid ei tohi kasutada uudistesaadete diktoritena, intervjuueerijate ega reporteritena. Valimiskampaania ajal teatab ETV, mitu debatti korraldatakse ning keda ja mis põhimõtete alusel sinna kutsutakse. Nende sätete rakendamisel pole probleeme täheldatud.

4.5.3. Kvoodid

Vähemusrahvuste keeltes saadete tegemiseks ei ole erikvoote kehtestatud. Venekeelsete saadete teema ise on hiljuti taas vaidlusi tekitavalt päevakorda kerkinud. Üldine mulje on, et nende saadete osakaal on viimastel aastatel vähenenud. ETV vaidleb sellele vastu väitega, et venekeelsete saadete kogumaht (k.a eestikeelsed saated venekeelsete subtiitritega ja keeleprogrammid) on viimasel kolmel aastal olnud sama, jäädes 4 protsendi ümber programmi kogumahust: 203 tundi 2001. aastal, 207 – aastal 2002 ja 230 – aastal 2003.¹²⁶ Samas mõonab ETV programmidirektor Ainar Ruussaar, et lakanud on venekeelsete programmide paigutamise vaadatavuse tippajale (välja arvatud venekeelne AK), sest tema hinnangu kohaselt venekeelsete saadete koondamine sellesse ajavööndisse toob kaasa ETV üldise vaadatavuse languse selles ajavööndis kolmele protsendile.¹²⁷ See on üks ETV teise kanali avamist toetavatest argumentidest.

ETV arengukava aastateks 2003–2005 märgib, et telekanal püüab suurendada venekeelsete vaatajate hulka, ja näeb ette, et venekeelsete publitsistlike saadete (ilma uudiste ja kor-dussaadeteta) hulk suureneb 55 tunnilt aastal 2002 96 tunnile aastal 2003, millega pidi kaasnema venekeelsete saadete tegemiseks eraldatava raha hulga kasv 2,7 korda.¹²⁸ Kahjuks ei ole saanud teoks ei rahastamise avarandumine ega saadete mahu kasv ning venekeelsete saadete hulk jäi ka aastal 2004 eelmiste aastate tasemele.

Suurem osa venekeelsete saadete tegemiseks mõeldud rahast pärineb erinevatest fondidest, näiteks Integratsiooni Sihtasutuselt. Ainar Ruussaare sõnul kasvab venekeelsete saadete hulk “mõnevõrra” 2005. aastal, sest EL Phare projektirahast saadakse 2 miljonit krooni (128 000 eurot) kakskeelsete saadete tegemiseks. Mõned meediainimesed on sellise tava suhtes kriitilised,¹²⁹ väites, et projektipõhise finantseerimise abil propageeritakse pigem

¹²⁵ Ringhäälingunõukogu programmijuhis, peatükk 14.

¹²⁶ Intervjuu Ainar Ruussaarega, 11. juuni 2004.

¹²⁷ Intervjuu Ainar Ruussaarega, 11. juuni 2004.

¹²⁸ Arengukava 2003–2005, lisa 5.

¹²⁹ P. Ivanov, “Siin Tallinn: ste-ste-stereo, stereotüübid”, *Eesti Päevaleht*, 8. aprill 2004. P. Ivanov on ETV endine venekeelsete saadete peaprodutsent.

teatud seisukohti kui tehakse tasakaalustatud ajakirjandust.

Venekeelse vähemuse vajaduste rahuldamise küsimus on keerukas ning vajab põhjalikku analüüsi ja selget poliitikat. Praegu vaatavad Eestis tehtud venekeelseid saateid peamiselt eestlased.¹³⁰ Venelased eelistavad vaadata Venemaa telekanaleid. Märkimisväärne osa venekeelsest elanikkonnast ei oska eesti keelt või on nende keeleoskus kesine, samuti ei ole Eestis pidevat venekeelset teleprogrammi, mistõttu ei jõua üksikud saated vaatajani, kes pigem eelistab vaadata kõike ühelt kanalilt. Venekeelsel Eesti Raadio programmil on suur kuulajaskond, kuid selle põhjuseks võib olla ka, et FM-lainealal ei ole võimalik kuulata Venemaa raadioprogramme (v.a Venemaa piiri lähedal). Saab ka väita, et ETV ei ole suuteline konkureerima Venemaa kanalite kvaliteediga, eriti suure hulga kerge meelelahutusega.

Lisaks on venekeelne vähemus eripalgeline, sõltuvalt sotsiaalsest taustast, vanusest, haridustasemest, töö- ja elukoha poolest, mis muudab selle keerukaks sihtauditooriumiks.¹³¹ Madal-keskklass, kes valdavalt eesti keelt ei oska, identifitseerib end pigem Venemaaga ja vaatab seetõttu ka Venemaa telekanaleid. Enam Läände orienteeritud venelased oskavad võõrkeeli, vaatavad Lääne telekanaleid, vajamata sealjuures isegi pealeloetavat tõlget. Suur osa viimati nimetatutest suudab vaadata ka eestikeelseid saateid, mistõttu ei vaja nad eraldi venekeelseid saateid. Samuti on mitmel teisel rahvusel (ukrainlased, valgevenelased jt), kel on ka seadusega võimaldatud kultuuriautonomia, täiesti omalaadne meediatarbimise harjumus, sest nad identifitseerivad end pigem Eesti asukatena.¹³² ETV juhid väidavad, et sellise fragmenteeritud auditooriumi efektiivne teenindamine on keerukas, eriti piiratud finantseerimise ja vaid ühe kanali tingimustes. Sellises olukorras – nii kõlab väide – kahandab Eesti venekeelsete saadete paigutamise vaadatavuse tippajale vaid ETV vaadatavust, ilma et see tooks märkimisväärset kasu vene kogukonnale.

ETV juhatuse esimees näiteks väidab, et venekeelsete saadete tootmine on väga kallis ja samas mõttetu, sest neil on äärmiselt väike mõju venekeelsele auditooriumile.¹³³ Ta peab läbikukkunuks katseid ligi tõmmata venekeelset auditooriumi, mis huvitub eeskätt meelelahutusest.¹³⁴ Sellised seisukohad valitsevad. Vastuargument siinkohal on, et ka venekeelsed inimesed maksavad makse ning ETV peaks tegema venekeelseid saateid, integreerimaks neid Eesti ühiskonda.¹³⁵

¹³⁰ Kakskeelset jutusaadet "Unetus" vaatas 72 000 eestlast ja 4200 venelast; Kanal 2 saadet "Subboteja" vaatas 30 000 eestlast ja 3500 venelast. – Vt. I. Raag, "Potjomkinluse lõpp", *Eesti Päevaleht*, 7. aprill 2004, (edasipidi: Raag, "Potjomkinluse lõpp")

¹³¹ Intervjuu Halliki Harro-Loidiga, 7. juuni 2004.

¹³² Vt. lähemalt: T. Vihalemm, A. Masso, "Russian speaking minority on different cultural flows: media orientation, social attitudes and collective identity", ilmuvas raamatus E. Lauk *et al* (toim.-d), *Media and National Identities*, Hampton Press.

¹³³ Vt. I. Raag "Memo rahvusringhäälingu asjus", *Sirp*, 20. veebruar 2004; samuti "Potjomkinluse lõpp".

¹³⁴ Kommentaarid EUMAPi ümarlualt, 4. november 2004.

¹³⁵ Vt. näiteks L. Keedus, "Kallid ja mõttetud venelased?", *Eesti Päevaleht*, 14. aprill 2004. L. Keedus on Avatud Ühiskonna Instituudi teadur.

Selleks et kõnealuses küsimuses üksmeelt leida ning sellest lähtuvalt saatekava kujundada, tuleks vähemuste teabevajadusi põhjalikumalt uurida. Seniste uurimuste põhjal võib aga väita, et venekeelsele auditooriumile pakutava kvaliteeti on võimalik parandada. Üks ülikooli lõputöö näiteks osutab, et ETV venekeelsed uudised käsitlevad üsna vähe venekeelse kogukonna siseelu ning kõnelevad pigem “ametlikest asjadest” – eelinfo süsteem ei eeldagi niisuguste teemade kogumist, mis venekeelse kogukonna jaoks on otseselt olulised.¹³⁶ Teisisõnu: ajakirjanikud ei tea palju venekeelse kogukonna tegemistest ega näi omistavat sellele ka erilist uudisväärtust.

Muude kvootide osas kehtivad järgmised nõuded.¹³⁷

Minimaalne nädalamahut

Televisiooniorganisatsiooni eetri kaudu edastatava programmi nädalamahut peab olema vähemalt 56 tundi; kohaliku loa alusel eetri kaudu edastatava programmi või kaabeltelevisiooni programmi nädalamahut peab olema vähemalt 21 tundi. Vähemalt 5 protsenti programmi päevamahust peab ringhäälinguorganisatsioon edastama tema enda poolt toodetud uudistesateid, välja arvatud pühapäevad ja riigipühad, mil see nõue ei kehti.

Euroopa päritolu teosed

Vähemalt 51 protsendi ulatuses saatemahust (v.a uudiste, spordi- ja mängu sisaldavate saadete ning reklaami, otsepaikkumise ja teleteksti mahut) tuleb edastada Euroopa päritolu teoseid, mida Eesti seadus defineerib täpselt ühtemoodi ELi piirideta televisiooni direktiiviga¹³⁸. Vähemalt 10 protsendi ulatuses (samade väljaarvamistega) tuleb edastada Euroopa teoseid, mida on loonud ringhäälinguorganisatsioonist sõltumatud tootjad ning nende hulgas peab olema teoseid, mille tootmisest ei ole möödunud rohkem kui viis aastat (viimaste teoste osakaalu seadus ei täpsusta).

Omatoodang

Vähemalt 10 protsenti kalendrikuu saatemahust (v.a uudiste, spordi- ja mängu sisaldavate saadete ning reklaami, otsepaikkumise ja teleteksti mahut) tuleb edastada omatoodangut, mida ringhäälinguseadus defineerib kui ringhäälinguorganisatsiooni enda või koostöös Euroopa Liidu mõne liikmesriigi tootjaga toodetud või mõnelt Euroopa sõltumatult tootjalt tellitud saateid Eesti tänapäeva või eesti kultuuripärandi vallas. Lisaks kohustab seadus vähemalt 50 protsenti omatoodangu miinimummahust edastama vaadatavuse tippajal, millena seadus määratleb ajavahemiku 19.00–23.00.

¹³⁶ D. Vassiljev, *Uudiste valik venekeelses “Aktuaalses kaameras”*, bakalaureusetöö, käsikiri, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond, Tartu 2004.

¹³⁷ Ringhäälinguseadus, peatükk 1.

¹³⁸ ELi piirideta televisiooni direktiiv (nii kasutatud ka edaspidi): Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv teleringhäälingutegevust käsitlevate liikmesriikide teatavate õigusnormide kooskõlastamise kohta, 3. oktoober 1989, 89/552/EMÜ, OJ L 298 (17. oktoober 1989), parandatud Euroopa Parlamendi direktiiviga juunis 1997, 97/36/EÜ, OJ L 202 60 (30. juuli 1997), eestikeelne konsolideeritud tekst kättesaadav võrguleheküljel <http://www.legaltext.ee> (viimati külastatud 27. septembril 2005).

Televisiooniülekanne ainuõigus

Ringhäälinguseadus seab piirangud televisiooniülekanne ainuõiguse kasutamisele. Valitsus on kinnitanud nimekirja sündmustest, mida peetakse Eesti üldsuse jaoks oluliseks ja mida seetõttu tuleb edastada nii, et märkimisväärne osa üldsusest saaks neid vabalt vastu võtta mittetasulises televisioonis. Nimekirja on kantud: laulu- ja tantsupidu, olümpiamängud, maailma- ja Euroopa meistrivõistlused jalgpallis ja kergejõustikus, maailmameistrivõistlused suusatamises, maailma karikavõistlused suusatamises ning Eestis toimuvad maailma- ja Euroopa meistrivõistlused.¹³⁹

Kvootide rakendamine

ETV-l pole olnud probleeme programmikvootide täitmisega: 2003. aastal moodustasid Euroopa teosed programmi kogumahust 82,8 protsenti, 51,2 protsenti sõltumatute tootjate toodang ning 52,7 protsenti omatoodang.¹⁴⁰ Alates 2004. aasta algusest teostab kvootide täitmise seiret TNS EMOR. Enne seda oli Kultuuriministeerium raskustes programminõuete täitmise jälgimisega, sest Euroopa teoste ja sõltumatute tootjate kvoot on kehtestatud kalendriaasta kohta, omatoodangu kvoot on kehtestatud kalendrikuu kohta ning uudistekvoot – päevamahu kohta, samas tuleb ringhäälinguseaduse kohaselt ringhäälinguorganisatsioonil vaid 20 päeva säilitada eetrisse antu kontrollsalvestist, mille alusel saaks ministeerium saadete mahtu kontrollida.

Mõne eksperdi hinnangul tuleks rahvuslikku audiovisuaaltoodangut ergutada enam, kas kehtestades veelgi karmimad nõuded omatoodangu osas või eraldades kodumaistele tootjatele toetusi.¹⁴¹ Sellised seiskohad tulenevad asjaolust, et kodumaise toodangu maht on kaduvväike: üks-kaks filmi, mõned dokumentaal- ja/või animafilmid aastas. Alates 2003. aastast leidub televisioonide ringhäälinguloa tingimuste hulgas kohustus edastada vähemalt kolm tundi nädalas audiovisuaalteoseid, mida on toetanud Eesti filmisihetasutused.

4.6. Toimetustandardid

Nagu kirjeldatud alajaotuses 4.5.2, loovad nii ringhäälinguseadus kui ka Ringhäälingunõukogu kehtestatud programmi erapooletuse ja tasakaalustatuse reeglid ringhäälingule toimetusväliselt kehtestatud reeglid. Lisaks on võimalikuks teleajakirjanike tegevuse juhiseks Eesti ajakirjanduse eetikakoodeks.¹⁴² Koodeks põhineb sarnastel Põhja-Euroopa maade koodeksitel ning näeb ette erapooletu ja täpse informatsiooniedastamise reeglid, määratledes nii ajakirjanike kui ka toimetajate moraalsed kohustused. Sellegipoolest on

¹³⁹ "Eesti üldsuse jaoks olulised sündmused, mida tuleb edastada mittetasulises televisioonis", Vabariigi Valitsuse 6. mai 2003 määrus nr 138, RT I 2003,40,276.

¹⁴⁰ Andmed Kultuuriministeeriumilt, edastatud EUMAPile 3. veebruaril 2005.

¹⁴¹ "ELiga liitumise mõjud", lk 31-33.

¹⁴² Eetikakoodeks on leitav näiteks Avaliku Sõna Nõukogu võrguleheküljelt <http://www.asn.org.ee/koodeks.html> (viimati külastatud 15. märtsil 2005), (edaspidi: Eesti ajakirjanduse eetikakoodeks).

koodeks olulisema tähtsusega ajalehetoiمةtuste tőotajate jaoks, sest trükiajakirjandust reguleerib seadus väga vähe. Ringhäälingunõukogu programmijuhis viitab kohati eetikakoodeksile ning nende dokumentide üldine suunitlus on sarnane. Avaliku Sõna Nõukogult pärineva info kohaselt pole ETV ametlikult eetikakoodeksiga ühinenud, mille põhjustas kunagine mittenõustumine ühe koodeksi punktiga. Praeguseks on nimetatud vastuolu kadunud, kuid ETV-le pole avanenud formaalset võimalust koodeksile ühinemisallkiri anda. Nii ETV kui ka eratelekanalid (kellele koodeks on veelgi suurema tähendusega, sest Ringhäälingunõukogu programmijuhis neile ei laiene) peavad koodeksit oluliseks toimetuse tőod suunavaks dokumendiks.

5. KOMMERTSRINGHÄÄLINGU REGULATSIOON JA JUHTIMINE

Eesti eraringhäälingu juures on täheldatav märkimisväärne vertikaalne ja horisontaalne kontsentratsioon, eriti Norra *Schibsted*i ulatuslikku ringhäälingu- ja pressiomandit silmas pidades. Ringhäälinguseadus ei näe ette mingeid meetmeid meediakontsentratsiooni suhtes, kui see peaks tekkima *pärast* ringhäälinguloa väljaandmist. Ei valitsus ega ringhäälinguala korraldamisega tegelevad riigiasutused ole kujundanud selget seisukohta meediakontsentratsiooni suhtes ning selle tegelik mõju on veel põhjalikult läbi uurimata. Kommertsringhäälingu toimetussõltumatus sõltub valdavalt heast tavast. Igapäevaelus põhjustab asjaolu, et ringhäälinguseaduses puudub hea tava definitsioon ja et puudub ka selge ringhäälingujaamade tegevuse kohta esitatavate kaebuste menetlemise mehhanism, mõningast ebamäärasust.

5.1. Kommertsringhäälingu süsteem

Eetritelevisioon

Eestis on kaks eetri kaudu programmi levitavat teleringhäälinguorganisatsiooni: Kanal 2 ja TV 3. Lisaks on vaid üks kohalik eetrikanal – Alo TV –, mis tegutseb Tartus ja edastab peamiselt tekstuaalseid, amatöör- ja muusikavideoid.

Kommertstelevisiooni sektor (nagu kogu Eesti teleturg) on oluliselt mõjutatud kahe peamise kogukonna väga iselaadsest meediatarbimise harjumusest. Eeskätt tähendab see, et suurem osa vene elanikkonnast ei vaata Eesti kanaleid üldse, eelistades kaabli kaudu levivaid Venemaa teleprogramme. (Vt ka alajaotust 2.)

Teiste hulgas on lisaks kahele Eesti riigile ringhäälinguloatu maksvale eratelevisioonile turul alates 2001. aastast tegutsemas veel üks konkurent – *Pervõi Baltiiski Kanal* (Esimene Balti Kanal, PBK). PBK on Balti versioon Vene riigi poolt kontrollitud *Pervõi Kanal*’ist, mille programm koosneb kahe kolmandiku ulatuses Venemaa saatetest ja kolmandiku ulatuses kohalikule vaatajale toodetavast osast.¹⁴³ PBK programmi koostatakse ja antakse satelliidi vahendusel eetrisse Lätis, Eestis levib programm kaabelvõrkudes. PBK

uudistesaatel on Eestis 52 000 vene vaatajat, samas kui venekeelse AK vaatajate hulgas on neid vaid 11 000.¹⁴⁴

2004. aastast on PBK programmis kohalikud uudised, mida tehakse Eestis. Et telejaam tegutseb Läti jurisdiktsiooni all, ei kehti selle suhtes Eesti ringhäälinguseadus ning ta ei maksa ka ringhäälinguloo tasu. Eesti telekanalite juhid peavad PBKd omamoodi legaliseeritud piraatluse vormiks.¹⁴⁵ PBK on hõlvanud umbes 8 protsenti nii auditooriumist kui ka reklaamiturust (vt alajaotus 2.3).

Lisaks ausa konkurentsi teemale on seoses PBKga tõusetunud ka Eesti venekeelse elanikkonna hulgas levitatava väärinfo küsimus. Näiteks oli Euroopa Liiduga liitumise eelõhtul PBK kavatsus uus peatse soola ja muude esmatarbekaupade hinna olulise tõusu kohta, mis kutsus venekeelse elanikkonna hulgas esile ostupaanika.¹⁴⁶ Asjaolu, et PBK omanikku kontrollib otseselt Venemaa valitsus¹⁴⁷, tekitab muret, et jaam võib osutada kohalikku vene elanikkonda mõjutavaks propagandarelvaks.

Eesti Kultuuriministeerium on olnud PBK suhtes meetmete rakendamisel jõuetu: seadus tagab välisriikidest pärit programmide vastuvõtu ja taasedastamise vabaduse ning PBK pole eetrisse andnud materjali, mille suhtes võiks kehtestada piiranguid (moraali- ja eetikanormide rikkumine, vihkamise õhutamise, pornograafia või põhjendamatu vägivalda edastamine). Ministeerium on kontakteerunud Läti võimudega ning hiljuti tõstatanud küsimuse EL Ministrite Nõukogu ees, leidmaks lahendust.¹⁴⁸

Kaabeltelevisioon

Käesoleval ajal on Eestis 42 kaabeltelevisiooni operaatorit. Neist vaid neli teevad ka ise saateid. Kahel firmal – Starmanil ja Esdatal – on üleriigiline kaabelleviluba. Starman tegutseb turul 1992. aastast. 2004. aastal ostis ta üles oma konkurendi – mitu Tele 2 kaubamärgi all tegutsenud firmat – ja liitis võrgud. Esdata alles tegeleb võrgu loomisega. Tegelikult on kaheks suuremaks kaablioperaatoriks Starman ja STV – viimasele on välja antud terve hulk piirkondlikke kaabeltelevisioonilubasid ning ta tegutseb enamikus suurematest linnadest.

¹⁴³ Vt. M. Rebane, "Eestlased ei võta Baltimaade Vene telekanalit omaks", *Eesti Päevaleht*, 30. oktoober 2003.

¹⁴⁴ Andmed pärinevad: TNS EMOR (märts–mai 2004), edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

¹⁴⁵ Intervjuu Urmas Oruga, 31. mai 2004; Toomas Varaga, 28. mai 2004.

¹⁴⁶ Vt. näit. "Venelane tahab vene uudist", Baltic News Service, 3. aprill 2004, kättesaadav Delfi uudisteportaali võrguleheküljel <http://www.delfi.ee/archive/print.php?id=7558969> (viimati külastatud 7. juunil 2005).

¹⁴⁷ Vt. näit. Center for Anticorruption Research and Initiative Transparency International Russia, *Monitoring the Misuse of Administrative Resources during the Campaign for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections*, Transparency International – R, Moscow, pp 59-60.

¹⁴⁸ Intervjuu Peeter Sookruusiga, 2. juuni 2004.

Starman teeb ise saateid vaid ühel kanalil – *Infokanal TV 9* –, pakkudes variaprogrammi ja tekstuudiseid (s.h SMSidel põhinevat infoühiskonna formaati (*TV-chat*)). STV teeb omasaateid kolmel kanalil: *Mirovoje kino* (maailmafilmid), *STV* (uudised, publitsistika, filmid) ja *Video-radio STV*. STV on eeskätt suunatud venekeelsele auditooriumile, Starmani omaprogramm on eestikeelne.

Tegelikkuses ei ole tegutsema hakanud mitte kõik kaabeltelevisiooni omatoodetud programmid, millele on ringhäälinguluba välja antud. Näiteks on STV-le välja antud viis ringhäälinguluba, kuid nende võrguleheküljelt leiab viite vaid kolmele.¹⁴⁹ Starmanile on välja antud kuus ringhäälinguluba (s.h endistele Tele 2 kaubamärgi all tegutsenud firmadele välja antud load), kuid võrguleheküljelt leiab vaid viite ühele omaprogrammile.¹⁵⁰ Kuigi ringhäälinguloaga ette nähtud programmi tegematajätmine võib kaasa tuua sanktsioonid, pole seire puudumise tõttu karistusi rakendatud. Kultuuriministeerium on lubanud hakata kaabeltelevisioonidega põhjalikumalt tegelema.¹⁵¹

5.2. Pakutavad programmid

Eesti kommertsringhäälingutel pole avaliku teenuse osutamise kohustusi peale uudiste edastamise – päevasest programmi mahust peavad kanali enda toodetud uudistesaadet moodustama 5 protsenti, v.a pühapäevadel ja riigipühadel (vt. alajaotus 4.5).

Eratelevisiooni programmides on ülekaalus välismaised filmid ja meelelahutus, kuigi erakanalid on suutnud pakkuda ka konkurentsivõimelisi uudiseid, meelelahutuslikke infosaateid ja lavastusi. Tabel 6 esitleb kahe erakanali programmi struktuuri.

¹⁴⁹ STV võrgulehekülj, kättesaadav <http://www.stv.ee> (viimati külastatud 30. jaanuaril 2005).

¹⁵⁰ Starmani võrgulehekülj, kättesaadav <http://www.starman.ee> (viimati külastatud 30. jaanuaril 2005).

¹⁵¹ Jätkuintervjuu Peeter Sookruusiga, 3. veebruar 2005.

Tabel 6. Eratelevisioonide programmi struktuur 2003. aastal

		Kanal 2	TV 3
Saadete kogumaht (tundides)		6,844	7,181
Tele- toodangu jaotumine saadete liikide järgi – protsentides saadete kogumahust 2003. aastal	Lavastuslikud saated ja filmid	38.1	59.2
	Meelelahutuslikud infosaated	5.1	4.0
	Uudised	3.7	4.8
	Kultuur, teadus	3.7	0
	Haridus	0	0
	Muusika	8.9	1.2
	Informatiivsed saated	1.2	0
	Sport	3.4	2.1
	Meelelahutus	19.9	9.2
	Elusaated	2.2	5.0
	Religioon	0	0
	Saadete reklaam	1.9	3.6
	Reklaam ja telepood	11.5	10.8
Muu	0.4	0	
Lastesaated – protsentides saadete kogumahust 2003. aastal		1.3	7.4

Allikas: Kanal 2 ja TV 3¹⁵²

Uuring, mida tehti Rahvusvahelises Concordia Ülikoolis, tõi välja suured erinevused eratelevisioonide ja ETV programmides. Vaatlusperioodil (veebruar 2003) polnud Kanal 2 ega TV 3 programmis üldse Riigikogu tegevust kajastavaid saateid, kultuuri-, kunsti-, usu- ega süvamuusikasaateid. Samas Kanal 2 pakkus meelelahutuslikke vestlussaateid ja SMSidel põhinevat infoühiskonna formaati (*chat*), mida omakorda polnud ETVs.¹⁵³ TV 3 torkab silma erakordselt kõrge lavastuslike saadete osakaalu poolest (70 protsenti veebruaris 2003), samas kui uudiste ja muude faktipõhiste saadete osakaal on küllaltki madal.

Põgusa saatekavade jälgimise põhjal 2004. aastal kujuneb mulje, et eratelekanalites on uudiste ja faktipõhiste saadete osakaal veelgi vähenenud, samas kui programmidesse on tekkinud terve rida kodumaiseid reaalsusmänge (*reality-show'sid*), mis on saanud vaatajate hulgas ka populaarseks.

¹⁵² Kanal 2 ja TV 3 poolt Statistikaametile esitatud aruanded – televisiooniorganisatsioonide poolt edastatud ka EUMAPile, 1. septembril 2004.

¹⁵³ Rajaleid, *Estonian Television Stations*, alajaotus 3.2.

Tabel 7. Näiteid enamvaadatud eesti telesaadetest Eesti telekanalitel (oktoober 2004)

Kanal	Saade	Saate sisu	Reiting (oktoobris 2004) ¹⁵⁴	
			(1) Koht pingereas ¹⁵⁵	(2) Vaatajaid ¹⁵⁶ (%)
ETV	Pealtnägija	Publitsistika-magasin, mis sageli kasutab uuriva ajakirjanduse võtteid.	1	25.4
	Õnne 13	Originaalne kodumaine draamasari	3	18.1
	Aktuaalne kaamera	Uudistesasaade	6	15.3
TV3	Kes tahab saada miljonäriks?	Telemälumäng, rahvusvahelise formaadi alusel, valmistatud Eestis.	4	17.6
	Naistevahetus	Reaalsusmäng, rahvusvahelise formaadi alusel, valmistatud Eestis.	7	15.1
	Raport	Iganädalane kriminaaluudiste ülevaade	9	14.4
Kanal 2	Tähed muusikas	Muusikamäng, rahvusvahelise formaadi alusel, valmistatud Eestis.	8	14.6
	Reporter	Laiendatud uudistesasaade, milles on kasutatud lõike informatsioonilise meelelahutuse ja meelelahutuse formaadis.	13	12.2
	Ärapanija	Paroodiline nädalasündmuste rekonstruktsioon, jälgendab uudistesasaate formaati.	14	12.2

Allikas: TNS EMOR¹⁵⁷

¹⁵⁴ Tabelis on esitatud saated, mis olid eetris kogu oktoobrikuu vältel 2004. Ühekordseid filmiesitusi ja muid saateid, mis pälvivad kõrge vaadatavuse, pole tabelis kajastatud.

¹⁵⁵ Konkreetse saate koht kõikide kanalite saadete pingereas.

¹⁵⁶ Protsent potentsiaalsest auditooriumist.

¹⁵⁷ TNS EMOR. Andmed edastatud EUMAPile 22. veebruaril 2005.

5.3. Kommertsringhäälingu omandisuhted

5.3.1. Omandus

Eetrikanalite omandus

Vastavalt seadusele võib Eestis ringhäälinguprogrammi edastada iga era- ja juriidiline isik, kellele on välja antud ringhäälinguluba. Kuni aastani 2000 võis ringhäälinguorganisatsiooni omanikuks olla juriidiline isik, milles aktsiate või osakutega määratud häältest kuulus üle poole Eesti kodanikele, või eraisikust Eesti kodanik, kelle alaline elukoht oli Eestis. See piirang tühistati, sest oli vastuolus ELi direktiividest johtuvate võrdsete võimaluste nõuetega.

Ainus piirang omandusele sisaldub ringhäälinguseaduse kontsentratsiooni välistavates sätetes. Seaduse järgi võib Kultuuriministeerium jätta ringhäälinguloa välja andmata emmal-kummal järgneval põhjusel:¹⁵⁸

- Ringhäälinguloa väljaandmisega tekib kavandataval territooriumil ajakirjandus- või infomonopol või kartell või koonduks ringhääling selleks kavandataval territooriumil või osal Eestist omavahel koostööd tegevate isikute kätte. Ei monopoli ega kartelli mõiste ole aga seaduses defineeritud.
- Televisiooni- ja raadioorganisatsioonina tegutsev isik muutuks saatetegevuseks kavandatud territooriumil või osal Eestist ühtlasi ka päeva- või nädalalehe vastutavaks väljaandjaks või vastupidi. See piirang ei laiene ringhäälinguorganisatsiooni enda poolt välja antavale saatekavalehele.

Kultuuriministeerium ei ole seni ülalmainitud sätteid kunagi rakendanud. Ringhäälinguturul on aga sellegipoolest märgatav kontsentratsioon, sealhulgas eraringhäälingu ja trükimeedia ristomandus, millest tuleb juttu allpool. Selline kontsentratsioon ei ole seadusevastane, kui tekib pärast ringhäälingulubade väljaandmist.

Üleriigilised eratelevisioonid kuuluvad Skandinaavia firmadele. TV 3 kuulub täielikult Rootsi *MTG Group*'ile (Viasat Broadcasting AB). Kanal 2 omanikuks on Norra *Schibsted ASA*. TV 3, millel on sõsarjaamad ka Lätis ja Leedus, evib suurimat vaatajaskonda Eesti kanalite hulgas (24,4 protsenti 2003. aastal), samuti on tema valduses suurem osa telereklaamiturust (56 protsenti). Kanal 2 vaatajaskond moodustas 20 protsenti, nende osakaal telereklaamiturul oli 35 protsenti (vt. alajaotus 2.3 ja järgnev Tabel 8).

¹⁵⁸ Ringhäälinguseadus, § 40.

Tabel 8. Telereklaamituru jaotus 2003. aastal

	Osakaal teleturul (%)
TV 3	56,0
Kanal 2	35,0
PBK	8,0
Muu	1,0
Kokku	100

Allikas: ERL¹⁵⁹

Kaabeltelevisioonide omandus

Suurim kaablifirma on Starman, mis kuulub firmale *Royalton Partners* (65 protsenti) ja üksikisikutele, s.h firmajuhtidele (34 protsenti).¹⁶⁰ 2004. aastal ostis Starman ära ühe oma konkurendi – mitu Tele 2 kaubamärgi all tegutsenud firmat, mis kuulusid suuremalt jaolt Rootsi *Kinnevik*’ule (mis on ka *MTG Group*’i omanik) – ja liitis võrgud. Praegusel ajal pakuvad nad ka muid kommunikatsiooniteenuseid.

STV alustas oma tegevust 1991. aastal ning kuulub kolmele eraisikule. Firma on hiljuti samuti alustanud muude kommunikatsiooniteenuste pakkumist.

Esdata – mis pole kaabeltelevisiooniäri veel täishooga alustanud – on alates 2003. aastast suurima telefonsidefirma Elioni tütarettevõte. Elioni enda omanikud on Baltic Tele AB (TeliaSonera, 50,00004 protsenti), Eesti riik (27,2 protsenti) ja 23 protsenti aktsiatest on börsil kaubeldavad. Esdata oli esimene Eesti firma, mis hakkas internetiteenust pakkuma (1993). Kaabeltelevisiooniloa sai firma aprillis 2004.

5.3.2. Meedia ristomandus

Nagu nähtub eelkirjeldatud ringhäälinguloa väljaandmise tingimustest, ei tohi luba välja anda taotlejale, kes on ühtlasi ka trükiväljaande kirjastaja. Sellele sättele vaatamata on Eestis täheldatav märkimisväärne meedia ristomandus.

MTG Group’ile kuulub ka raadiokompanii – *Mediainvest Holding* – mis käitab kahte raadiojaama: *Star FM* (suuremates linnades) ja *Power Hit Radio* (Tallinnas ja Pärnus). Need raadiojaamad mängivad peamiselt muusikat. Nende raadiote osakaal raadioreklaamiturul on ligikaudu 12 protsenti¹⁶¹ ning nende osakaal kogu kuulamisajast – 3 protsenti¹⁶². *MTG Group* ei osale trükiajakirjanduse väljaandmises.

¹⁵⁹ Andmed pärinevad ERLilt, edastatud EUMAPile 2. märtsil 2005.

¹⁶⁰ Andmed pärinevad: Starman.

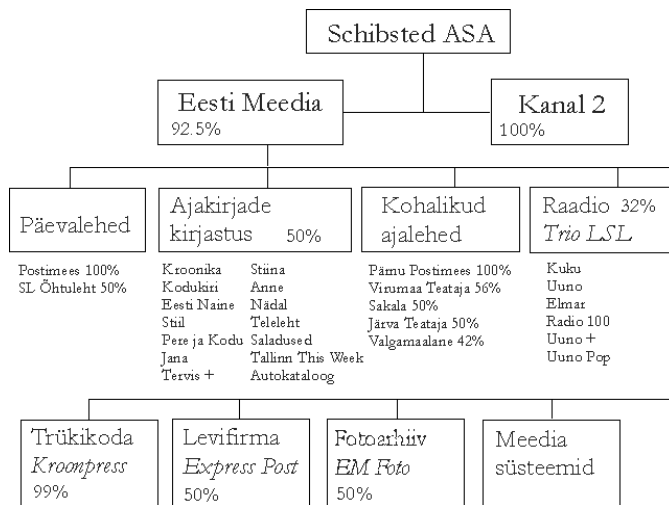
¹⁶¹ Arvutatud TNS EMORilt ja Mediainvest Holding’ult saadud andmete põhjal (2003).

Võrdluseks: *Schibsted ASA*-le kuulub 93 protsenti Eesti Meediast, Eesti suurimast meediagrupidist, millele kuulub ajalehti, ajakirju ja raadiojaamu.¹⁶³ Meediagrupp kirjastab suurima tiraažiga päevalehti. Tema omanduses on 100 protsenti suurima hommikulehe *Postimees* aktsiastest (tiraaž 63 000) ja 50 protsenti tabloid-kõmulehest *SL Õhtuleht* (tiraaž 64 100). Nende väljaannete loetavuseks on vastavalt 26 ja 23 protsenti ning osakaaluks ajalehtede reklaamiturul vastavalt 27 ja 14 protsenti. Eesti Meediale kuuluvad aktsiad viies kohalikus ajalehes, sealhulgas 100 protsenti *Pärnu Postimehe* aktsiastest; ülejäänud lehtedes on Eesti Meedia osalus 42 kuni 56 protsenti.

Eesti Meediale kuulub ka 50 protsenti Ajakirjade Kirjastusest, suurimast omalaadsest ettevõttest, mis annab välja 14 erinevat nimetust ajakirju, nende hulgas viit suuremat, hõlvates 75 protsenti ajakirjade reklaamiturust. 2003. aasta lõpus ostis Eesti Meedia 32 protsenti *Trio LSL* Raadiogrupist, mis käitab kuut raadiojaama, teiste hulgas ainust üle riigi levivat erajuturaadiot, kahte üle riigi levivat muusikajaama (eestikeelset muusikajaama *Elmar* ja pop/hit-formaadis *Uunot*) ning kahte venekeelset muusikajaama. *Trio LSL* osakaal raadioreklaamiturul on 35 protsenti¹⁶⁴ ja jaamade osakaal kogu kuulamisajast – 27 protsenti¹⁶⁵.

Lisaks kuuluvad Eesti Meediale trükikoda ja ajalehtede kättetoimetamise firma. Joonis 1 esitleb Schibsted ASA omandusi Eestis.

Joonis 1. Schibsted ASA ettevõtete struktuur Eestis.



¹⁶³ Andmed selles lõigus pärinevad Eesti Meedialt, <http://www.eestimeedia.ee> (viimati külastatud 30. juunil 2004). Andmed tiraažide (mai 2004) ja reklaamituruos (2003) kohta pärinevad Eesti Ajalehtede Liidult. Tiraažid kättesaadavad vörguleheküljel <http://www.eall.ee/tiraazhid/index.html> (viimati külastatud 30. juunil 2004). Andmed loetavuse kohta pärinevad TNS EMORilt, edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

¹⁶⁴ Arvutatud TNS EMORilt ja Trio LSLilt saadud andmete põhjal (2003), mis on edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

¹⁶⁵ Andmed pärinevad: TNS EMOR (2003), edastatud EUMAPile 18. juunil 2004.

Teine trükimeediagrupp – Ekspress Grupp – millele kuulub suuruselt teine päevaleht, suurim nädalaleht ja teine pool SL Õhtulehest ja Ajakirjade Kirjastusest, ringhäälinguga ei tegele.

Schibsted'i Eesti omandust peavad küsitletud sõltumatud eksperdid selgelt tugevaks meedia-kontsentratsiooniks.¹⁶⁶ Sellegipoolest kinnitab Kultuuriministeerium pärast konsultatsioone juristidega, et ringhäälinguseadus annab üksnes aluse ringhäälinguloa väljaandmisest keeldumiseks, mitte selle tühistamiseks. Monopoli või kartelli tekkimine ei ole loetus, mille puhul võib ringhäälinguloa tühistada. Samuti ei ole kehtestatud ühtegi üldist seadusesätet, mis keelustaks meediakontsentratsiooni.

Liitigi viitab ringhäälinguseaduse säte küll “päeva- või nädalalehe vastutavale väljaandjale”, mille suhtes kontsentratsioonikeeld kehtib, aga see mõiste on selgelt defineerimata. Muu hulgas lubab see väita, et *Schibsted*'i valdused ei kujutagi seaduse tähenduses kontsentratsiooni, seda enam et Kanal 2 on registreeritud *Schibsted ASA* omandusena, kuid *Postimees* kuulub Eesti Meediale.

Seetõttu toob riigi selge meediapoliitika puudumine kaasa selle, et riigis puudub ka selge poliitika meediakontsentratsiooni suhtes ning pole teada, mida arvab asjast valitsus.

Tegelikult on kontsentratsiooni suhtes poolt- ja vastuargumente esitada üsna keerukas ning kontsentratsiooni mõjusid on vähe uuritud ja analüüsitud. Hiljaeagu ilmunud Eesti meedia omandisuhteid käsitlev raport pühendab peatüki “vaikusele meedia kontsentratsiooni suhtes”.¹⁶⁷ Suur hulk argumente toetavad seisukohta, et teatud kontsentratsiooni tase, mis on lubamatu suurel teleturul, võib olla vältimatu Eestis, et tagada kommerts-televisiooni elujõud. Kõik Eesti telefirmad teenisid 1990. aastatel kahjumeid, kui turul tegutsejate hulk oli suurem. Isegi eestlaste hulgas kuni 17-protsendilise osakaalu saavutamine kogu vaatamisajast ei hoidnud ära TV 1 pankrotti minekut. Samas on tõenäoline, et vaid kaks üleriigilist kommerts-ettevõtet suudavad majanduslikult toime tulla, mistõttu ongi ringhäälinguseadusega määratud selliste ringhäälingulubade maksimaalselt väljaantavaks hulgaks kaks.

Teleturu kontsentratsioon ja meedia ristomandus süvendavad ühest küljest kommertsialiseerumist, vähendavad valikut ja kahandavad nende inimeste juurdepääsu avalikule kommunikatsioonile, keda tooniandvama meedia omanikud ei tunnusta. Teisalt aga võib see suurendada käsitluste kvaliteeti ja põhjalikkust, mis tekib uudiste- ja publitsistikatoimetuste liitmisest. Näiteks teevad Kanal 2 ja Postimehe uudistetoimetused teatud määral koostööd. Lisaks pakuvad erameedia kontsentratsioon ja ristomandus tõuke avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide (televisiooni ja raadio) taasühendamiseks, et saavutada samalaadseid sünergiaid.¹⁶⁸ Teisisõnu: sedavõrd väikesel turul võib pidada konkurentsi ühinenud ja efektiivsete eraringhäälingute ning ühinenud avalik-õigusliku ringhäälingu vahel etemaks

¹⁶⁶ Vt. näit Eesti Ajakirjanike Liidu 2003. aasta aruanne; või H. Šein, *Is Media Concentration Avoidable in a Small Country*, ettekanne konverentsil “Media Concentration and Regulation of Cross-Ownership”, Vilniuses 13.-14. mail 2004 (edaspidi: Šein, *Media Concentration*)

¹⁶⁷ Paju, *Media Ownership – Estonia*, p 182.

¹⁶⁸ Vt. I. Raag, “Memo rahvusringhäälingu asjus”, *Sirp*, 20. veebruar 2004.

kui konkurentsi nõrkade eraringhäälingute vahel, kes seetõttu ei paku piisavat konkurentsi avalik-õiguslikule ringhäälingule. ETV reklaamikeelu tingimustes ergutab niisugune olukord avalik-õiguslikku ringhäälingut täitma talle pandud ülesandeid võimalikult hästi.

Kontsentratsiooni ja ristomanduse tegelikku mõju Eesti teleturule ei ole siiski väga palju uuritud, kuigi akadeemiline uurimistöö sel alal praegu käib.

5.4. Rahastamine

Eratelevisioonide peamine sissetulekuallikas on reklaamimüügi tulu: 2001. ja 2002. aastal moodustas see 94 protsenti eratelevisioonide kogutulust.¹⁶⁹ Alates juulist 2002 ei edasta ETV enam reklaami. ETVst reklaami väljaviimine tundub olevat stabiliseerinud televisiooniturgu, suurendades eratelevisioonide sissetulekuid. 1999. aastal ulatusid tollase nelja üleriigilise televisiooni aastakulud 400 miljoni kroonini (25,5 miljonit eurot), samas kui nende sissetulekud olid kokku 288 miljonit krooni (11,2 miljonit eurot).¹⁷⁰ Alles aastaks 2002 ületasid sektori tulud esmakordselt kulusid. 2003. aastal teenis juhtiv telefirma TV 3 30 miljonit krooni (1,9 miljonit eurot) kasumit, teine – Kanal 2 – aga jäi 3 miljoni krooniga (0,2 miljoni euroga) väikesesse kahjumisse.¹⁷¹ Kommertstelevisioonide kasvavale edule on kaasa aidanud nende välisomanduses olevate meediaettevõtete investeeringud meelelahutusliku programmi valmistamisse, tõmbamaks juurde vaatajaid.

5.5. Programmi ülesehitus

5.5.1. Vahendid

Nagu selgitatud alajaotuses 3.4, tagab kommertsringhäälingute sõltumatuse riigist seadus ning seda rakendatakse edukalt juurdunud hea tava kaudu. Kehtiv seadus sätestab ringhäälingu sõltumatuse riigist ning kehtestab reeglid, välistamaks ärihuvide mõju programmile.

Nagu näeme alajaotusest 4.5.2, peavad vastutavad toimetajad järgima “head ajakirjandustava”. Samas puudub selle mõistel legaaldefiniitsioon ning Kultuuriministeerium pole rakendanud selles osas seaduse sunnivahendeid, mis võiks luua pretseedendi. Mis puudutab programmi sisu sõltumatust reklaamiandjatest ja ärihuvidest, siis ringhäälinguseadus keelab uudiste ja poliitikasaadete spondeerimise. See säte toimib hästi: kuigi uudistetoimetused upuvad PR-materjalidesse¹⁷², näitavad akadeemilised uuringud, et uudistesaadete mõjustavad sellised materjalid ja nende taga olevad huvid väga vähe.¹⁷³

¹⁶⁹ Vihalemm, *Meediasüsteem ja meediakasutus*, lk 358.

¹⁷⁰ Šein, “Development Trends”, lk 156-157.

¹⁷¹ H. Kaio, “TV3 majanduslikult edukaim meediafirma”, *Äripäev*, 14. aprill 2004.

¹⁷² H. Harro-Loit, K. Saks, “The Dim Border Between Advertising and Journalism. The case for redefining the Border in Estonian Media Products”, ajakirjale *Journalism Studies* üle antud käsikiri, Tartu 2003 (edaspidi: Harro-Loit ja Saks, *The Dim Border*).

¹⁷³ Käimasolev võrdlev uuring “Baltic Media World”, mida teevad Bergeni Ülikool, Vytautas Magnuse Ülikool, Vidzeme Ülikooli Kolledž ja Tartu Ülikool, 2004.

Ringhäälinguseadus keelab ka sponsorite mõju saadete sisule ja programmi struktuurile. Sponsoritoodangu ja teenuste propageerimine saate käigus on keelatud. Sellegipoolest on paljudes saadetes sponsorite mõju tuntav ja nähtav, näiteks toote esitlemise kujul liikluse (sageli tutvustatakse autosid), ehituse (ehitusmaterjalid), tervise, ilu ja moe teemasaadetes.¹⁷⁴ Telekanalite juhid tunnistavad sellise probleemi olemasolu. Asja teeb keerulisemaks see, et sedalaadi saateid teevad sõltumatud tootjafirmad, kes suhtlevad sponsoritega otse. Ringhäälinguorganisatsioonid tavaliselt tootmisel ei sekku. Samas pole kedagi ringhäälinguseaduse rikkumise eest vastutusele võetud. Sama kehtib reklaamiseaduse kohta, mis keelab *varjatud reklaami*¹⁷⁵.

Lisaks eeltoodud sätetele kehtestab ringhäälinguseadus kaitse ajakirjaniku infoallikale ja vastulausevõimaluse isikutele, keda meedia on riivanud.¹⁷⁶ Keegi ei tohi sundida ringhäälinguorganisatsiooni avaldama oma infoallikaid, samuti ei tohi ringhääling teha seda ise, kui allikas on soovinud anonüümsust. Isikud, keda meediakajastus on riivanud, võivad esitada vastulause taotluse juhul, kui nende seaduslikke õigusi – sealhulgas mainet – on rikutud ebaõigete faktide esitamisega ringhäälinguprogrammis. Vastulause taotlus tuleb esitada ringhäälinguorganisatsioonile 20 päeva jooksul arvates taotluse põhjustanud saate edastamisest ning ringhäälinguorganisatsioon peab vastulause eetrisse andma 20 päeva jooksul arvates selle kättesaamisest. Vastulause taotluse võib tagasi lükata, kui vastulause pole õigustatud, see sisaldab karistatavat tegu, kui taotluse rahuldamine tooks ringhäälinguorganisatsioonile kaasa tsiviilvastutuse või sellega eiratakse üldtunnustatud moraalnorme. Kui ringhäälinguorganisatsioon keeldub vastulause võimaldamisest, võib taotluse esitaja pöörduda kohtu poole.

Peale nende sätete on ainsaks toimetuseväliseks täpse ja tasakaalustatud informatsiooni edastamise juhiseks Eesti ajakirjanduse eetikakoodeks.¹⁷⁷ See on ka ainsaks kirjalikuks reeglilikuks ajakirjandusliku programmi sisu kohta. Koodeks kehtestab erapooletu ja täpse informatsiooni edastamiseks reeglid, sätestab nii ajakirjanike kui ka toimetajate moraalsed kohustused sõltumatuse ja allikakaitse kohta ning vastulause võimaluse pakumisel jne. Ometigi puudub institutsioon, mis jälgiks, kuidas koodeksit järgitakse. Ringhäälinguorganisatsioonidel pole toimetusesiseseid ombudsmene, nad pole ka liitunud ühegi sõltumatu meediakaebuste nõukogu või sellega sarnase organisatsiooniga ega asutanud ühtegi niisugust. Nagu alajaotuses 3.4 on käsitletud, pole praegu selget erateleviisioonide kohta esitatud kaebuste läbivaatamise süsteemi, eriti pärast seda, kui kõik ringhäälingud lahkusid aastal 2002 Avaliku Sõna Nõukogust.

¹⁷⁴ Harro-Loit ja Saks, *The Dim Border*.

¹⁷⁵ Reklaam, mis olenemata avalikustamise viisist või vahendist, ei ole üldsuse tavalise tähelepanu juures selgelt eristatav ja grupeeritud muust samal ajal ja samal reklaamikandjal avalikustatavast teabest. – Reklaamiseadus, RT I 1997,52,835, viimaste muudatustega 16. detsembrist 2004, § 8.

¹⁷⁶ Ringhäälinguseadus, § 7 ja 8.

¹⁷⁷ Eetikakoodeks on leitav võrguleheküljelt <http://www.asn.org.ee/koodeks.html>.

5.5.2. Programmi suunised

Alajaotus 4.5 kirjeldab lähemalt programmikohustusi ja -suuniseid, mis kehtivad kõigile ringhäälingutele ühtemoodi. Lisaks nendele on seadusega reguleeritud ka reklaami paigutus programmis – praegusel ajal puudutab see vaid eratelevisioone – ning seda on tehtud vastavalt ELi piirideta televisiooni direktiivile. Samas tundub, et Eesti seadus rakendab ülemäära rangelt direktiivi nõuet, mille kohaselt võib mängu- ja telefilme katkestada “üks kord 45-minutilise ajavahemiku *kohta*”.¹⁷⁸ Eesti seadus ütleb aga, et katkestus võib olla “üks kord iga 45-minutilise ajavahemiku *järel*”, mis on rangem nõue ja mis viis ringhäälingute ja Kultuuriministeeriumi ägeda vaidluseni. Ministeeriumi meedia ja autoriõiguse osakonna juhataja sõnul andis ministeerium hiljuti selgituse, mille kohaselt sätete vastuolu korral on direktiiv kodumaise seaduse suhtes ülimusliku jõuga.¹⁷⁹

Lisaks kehtib vastavalt keeleseadusele¹⁸⁰ nõue, et võõrkeelsed programmid, mida edastatakse eetri kaudu või kaabelteleviivõrgus, peavad olema tõlgitud eesti keelde. Tavaliselt tehakse seda subtiitrite abil. Kaabelteleviivõrgus retransleeritavad taevakanalid ei pea olema tõlgitud. 10 protsenti võõrkeelsetest programmidest võib seaduse järgi jääda tõlkimata, võimaldamaks näiteks võõrkeele kasutamist otsesaates. Septembris 2004 tegi Keeleinspeksioon¹⁸¹ Orsent TV-le (praegusel ajal tegutseb programmitootjana) tõlke puudumise pärast ettekirjutuse. Detsembris 2004 katkestas Starman Orsent TV saadete edastamise oma võrgus. Vana-aasta õhtul 2004 sai Orsent TV Starmanilt “veel ühe võimaluse”¹⁸², Orsent TV direktor aga süüdistas riigivõimu poliitilises sekkumises saatetegevusse.¹⁸³ Kultuuriministeerium lükkas süüdistuse ümber ning teatas, et programm ei vastanud lihtsalt seaduse nõuetele. Suutmatust täita keeleseaduse nõudeid on täheldatud ka teiste venekeelsete kaabelteleviivõrgu programmide puhul, kuid samalaadseid meetmeid pole nende vastu seni rakendatud.

5.5.3. Kvoodid

Eringhäälingutele kehtivad samad programmikvoodid nagu avalik-õiguslikule ringhäälingulegi (vt. alajaotus 4.5.3). Samad programmikvoodid kehtivad ka üleriigiliste kaabelteleviivõrgu programmide suhtes, v.a Euroopa teoste ja sõltumatute tootjate kvoot. Ent ükski kaabelteleviivõrgu programm ei levi tegelikkuses üleriigiliselt seaduse tähenduses, s.t üle 80 protsendil Eesti territooriumist.

¹⁷⁸ EL Piirideta televisiooni direktiiv, art. 11, lg 3.

¹⁷⁹ Intervjuu Peeter Sookruusiga, 2. juuni 2004.

¹⁸⁰ Keeleseadus, RT I 1995,23,334; viimaste muudatustega 15. detsembrist 2004.

¹⁸¹ Keeleinspeksiooni kohta leiab üksikasjalikumalt infot nende võrguleheküljelt <http://www.keeleinsp.ee> (viimati külastatud 30. juunil 2005).

¹⁸² L Šein, “Keeleseaduse eiramise tõttu suletud Orsent kaebles Vene meedias”, *Eesti Päevaleht*, 11. jaanuar 2005.

¹⁸³ N. Adashkevich, “Russian-language TV channel taken off the air in Estonia”, *RIA Novosti* uudis (inglise keeles), 29. detsember 2004.

2003. aastal jäi Euroopa teoste kvoot täitmata vaid TV 3-l, nagu nähtub Kultuuriministeeriumi andmetest (vt Tabel 9). Samas esinevad 2004. aasta kohta ringhäälinguorganisatsioonide poolt Kultuuriministeeriumile esitatud andmed tunduvalt TNS EMORI seireandmetest, mistõttu tuleks esimesi käsitleda teatud ettevaatusega.¹⁸⁴

Tabel 9. Programmikvootide täitmine (2003. aastal)

	Osakaal programmi kogumahust (protsenti)		
	Euroopa teosed	Sõltumatud tootjad	Omatoodang
ETV	82.8	51.2	52.7
Kanal 2	53.9	23.9	35.8
TV 3	39.7	39.7 ¹⁸⁵	24.7

Allikas: ETV, Kanal 2, TV 3¹⁸⁶

Pahatihti aga rakendavad Eesti ringhäälingud Euroopa teoste kvooti formaalselt – USA teletoodangule lisatakse veidi kohalikku materjali ning seejärel liigitatakse tulemus omatoodanguks ja Euroopa teoseks. Näiteks oli Ameerika telesaatel “60 minutit” eesti saatejuht, kes ütles igale videolõigule mõne lause tutvustuseks. Selline saade läheb kirja omatoodanguna. Nii mõnigi teine meelelahutuslik infosaade on üles ehitatud samal viisil.

5.6. Toimetustandardid

Kuni 1999. aastani tagas ringhäälinguseadus toimetusvabaduse *ringhäälingujaamadele*. Tol aastal tehtud seadusemuudatustega asendati ka mõiste “ringhäälingujaam” “ringhäälinguorganisatsiooniga” – mis tegelikkuses muutis toimetusvabaduse subjektiks omaniku. Muudatus võeti Riigikogus vastu vaatamata Eesti Ringhäälingute Liidu vastuväidetele. Toimetuse sõltumatus omanikust ei ole seega enam seadusega tagatud, kuid seda käsitlevad otsesemalt või kaudsemalt firmasisesed protseduurid ja ajakirjanduse eetikakoodeks. Seaduse formuleeringu muudatuse mõju tegelikule olukorrale pole küll uuritud, küll aga saab väita, et eraringhäälingute toimetuste sõltumatus omanikest oleneb pigem heast tavast kui seaduse sätetest ja sunnivahenditest.

¹⁸⁴ Intervjuu Peeter Sookruusiga, 2. juuni 2004. Nagu mainitud alajaotuses 4.5.3, hakati programmiseiret alates 2004. aasta algusest tellima TNS EMORilt.

¹⁸⁵ Ringhäälinguorganisatsioonide poolt Kultuuriministeeriumile esitatud andmed võivad olla eksitavad, sest kõik andmed ei pruugi lähtuda ühesugusest arvutusmetoodikast. Näiteks sisaldab TV 3 esitatud arv “sõltumatute tootjate” osakaalu kohta programmi kogumahust tõenäoliselt ka Euroopa teoseid. Kui viimased maha arvata, peaks TV 3 Statistikaametile esitatud aruande kohaselt sõltumatute tootjate osakaal programmi kogumahust olema 18,4 protsenti.

¹⁸⁶ ETV, Kanal 2 ja TV 3 poolt Kultuuriministeeriumile esitatud aruanded. EUMAPile edastanud Kultuuriministeerium.

Kahel suuremal telekompaniil – Kanal 2 ja TV 3 – ei ole kehtestatud formaalseid firmasiseid reegleid, tagamaks toimetuse töötajate sõltumatust firma omanikest. Enamasti panevad töölepingud ajakirjanikele ja toimetajatele kohustuse järgida erapooletu ja täpse informatsiooni edastamise reegleid. Kanal 2 peadirektori sõnul on toimetus eraldatud firma majanduslikust juhtimisest.¹⁸⁷

TV 3 uudistetoimetus praktiseerib n-ö kahekordse nõusoleku printsiipi, mille kohaselt valitakse saateteemad välja nii uudiste peatoimetaja kui ka päevatoimetaja heakskiidul. Seda korda aga ei ole kehtestatud kirjaliku dokumendiga. Kanal 2 uudiste peaproductsendi Toomas Lepa kinnitusel otsustatakse seal uudistesaaate teemad professionaalsete kriteeriumide alusel igahommikusel toimetuse koosolekul.¹⁸⁸

6. EUROOPA REGULATSIOON

Eesti ringhäälingualane seadusandlus vastab Euroopa Liidu *acquis*'le. Kõik sätted lisati ringhäälinguseadusesse aastatel 1999 ja 2000 tehtud muudatustega. 2001. aastaks oli liitumiskõnelustel audiovisuaalpoliitika peatükk suletud.

“Eurokvootide” rakendamine on tekitanud mõningast poleemikat. Eratelejaamade juhtide väitel tuleks programmiotsustused teha auditooriumi huvidest, mitte aga kvootidest lähtuvalt, sest viimased esindavad nende hinnangul pigem filmitegijate huvisid kui aitavad tagada kvaliteeti. Näiteks tõi TV 3 juht “kohustuslikud” Saksa sarjad, mille vaadatavus on Hollywoodi filmide omast palju madalam.¹⁸⁹

Ringhäälinguid teeb murelikuks ka asjaolu, et Eesti võimud on rakendanud eurodirektiivi rangemalt kui direktiivi sõnastus otseselt nõuaks. See tundub tulenevat eeskätt ebatäpsest tõlkest. Näiteks direktiiv sätestab, et “*võimaluse korral* tagab edastav osalisriik asjakohaste vahenditega, et ringhäälinguorganisatsioonid reserveeriksid oma saateajast suurema osa Euroopa päritoluga teostele”¹⁹⁰ (lisatud esiletõste). Eesti seadus seab karmi 51 protsendi nõude, jätmata ruumi paindlikule rakendamisele.

Eesti eksperdid kahtlevad mõnegi direktiivinõude puhul, kas seda on ikka mõttekas kohaldada sedavõrd väikese teleturuga riigis. Muuhulgas usuvad nad, et direktiiv ei võta arvesse väikeriigi audiovisuaalsektori iseärasusi¹⁹¹, eriti seda, et kodumaiste tootjate (nii intellektuaalne kui ka rahaline) tootmisvõimsus on piiratud ning ringhäälingutel puudub raha osta muust hankeprogrammist kallimat kohalikku toodangut. Iseäranis tõstab uudiste

¹⁸⁷ Intervjuu Urmas Oruga, 31. mai 2004.

¹⁸⁸ Intervjuu Kanal 2 uudiste peaproductsendi Toomas Lepaga, Tallinn, 10 juuni 2004.

¹⁸⁹ Intervjuu Toomas Varaga, 28. mai 2004.

¹⁹⁰ EL Piirideta televisiooni direktiiv, art. 4, lg 1.

¹⁹¹ “ELiga liitumise mõjud”, lk 32.

ja spordisündmuste väljaarvamine omatoodangu ja Euroopa päritolu teoste hulgast Euroopa teoste mahu tegelikult 60-70 protsendi peale. Eesti valitsus on küsimuse tõstatanud EL Ministrite Nõukogus, väites, et direktiivi tuleks muuta, arvamaks uudised ja Eesti sportlaste osalusel peetavate võistluste ülekanded omatoodangu ja Euroopa teoste hulka.¹⁹²

7. UUTE TEHNOLOOGIATE JA TEENUSTE MÕJU

Uue meedia rakendamine televisioonisektoris on väga alguses staadiumis. Valitsus kiitis juunis 2004 heaks “Digitaaltelevisiooni kontseptsiooni”, milles määratletakse ka ligikaudne ajakava üleminekuks digitaaltelevisioonile aastaks 2015. Samas ei stimuleeri kontseptsioon ringhäälinguid kuigivõrd uutesse tehnoloogiatesse investeerima, mistõttu jääb digitaaltelevisiooni areng ebamääraseks.

7.1. Uus meedia

15. juunil 2004 kiitis valitsus heaks “Digitaaltelevisiooni kontseptsiooni”, mille koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutsenud multilateraalne töögrupp. Kontseptsioon kavandab DVB-T (*Digital Video Broadcasting Terrestrial*) DVB-H (--- *Handheld*) standardite kasutuselevõttu, sest need on kõige perspektiivikamad.¹⁹³

Teist tüüpi ringhäälingustandardeid Eestis tõenäoliselt lähemal ajal ei rakendata. Kõrgeraldusega digitaalse telepildi (HDTV) ülekandmine on tõenäoline DVB-T võrgus mõnevõrra hiljem, sest see toob kaasa kõrgemad käivituskulud nii ringhäälinguorganisatsioonidele, leviteenuse pakkujale kui ka tarbijale. Digitaalsel satelliittelevisiooni süsteemil (DVB-S) pole ilmselt tulevikku Eesti programmide edastamisel, sest riigi territoorium on väike ja maapealne ringhäälingu infrastruktuur on enam kui kõlblik. Kontseptsiooni kohaselt jääb DVB-S standard kasutusse välismaa programmide vastuvõtul nii eratarbeks kui ka taasedastamiseks kaabellevõrkudes. Digitaalse kaabeltelevisiooni süsteemi (DVB-C) ei ole Eestis rakendatud ning kontseptsiooni koostajad usuvad, et see võetakse laialdasemalt kasutusele pärast DVB-T käivitumist.

Internetiteleviiooni suhtes riiklik poliitika seni puudub. Lairiba-standardeid töötas välja teine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis tegutsenud multilateraalne töörühm ning valitsus kiitis selle kontseptsiooni heaks aprillis 2005.

¹⁹² Intervjuu Peeter Sookruusiga, 2. juuni 2004.

¹⁹³ Digitaaltelevisiooni kontseptsioon, alajaotus 1.5.

7.2. Turutingimused

Arvutite ja internetiühenduse levik Eestis on suhteliselt kõrge. 100 elaniku kohta on kasutuses 21 arvutit. 52 protsenti koduarvutitest ja 75 protsenti kontoriarvutitest on interneti püsühendusega. 52 protsenti elanikkonnast (vanuses 15-74 aastat) kasutab arvutit (s.h internetti) iga päev. 34 protsenti elanikkonnast kasutab internetipangandust või -finantsteenuseid.¹⁹⁴ Tegutseb umbes 40 lairibateenuste pakkujat.¹⁹⁵

Mis puudutab digitaaltelevisiooni, siis digitaalvastuvõtjate eeldatav hulk on praegu vaid 50 ümber, millest enamikku kasutatakse Põhja-Eestis Soome testsaadete vastuvõtuks.¹⁹⁶ See tõstatab küsimusi valitsuse digitaaltelevisioonile ülemineku visiooni elujõulisuse kohta (vt. alajaotus 7.5).

7.3. Teenused

Internetitelevisioon on veel lapsekingades. Mõned teenusepakkujad¹⁹⁷ on teinud televisioonide arhiivid kättesaadavaks, kuid iseseisvat saatekava pole internetis tekkinud.

Mis puudutab digitaaltelevisiooni, siis algas DVB-T testimise etapp mais 2004, kui AS Levira rakendas tööle katsemultipleksi Tallinna 45. kanalil, eesmärgiga edastada ETV programmi 1. jaanuarini 2007. Ent see saatetegevus katkestati 2005. aasta alguses rahalistel põhjustel.¹⁹⁸ ETV kinnitusel tuli neil maksta ebamõistlikult kõrget tasu katsesaate eest, kuigi tegu oli eelkõige riigi ettevõtmisega ja mitte ETV erihuviga, seda enam et AS Levira (endine Eesti Ringhäälingu Saatekeskus) on 51 protsenti ulatuses riigi omanduses ning teenib ainsa ringhäälinguleviteenuse pakkujana märkimisväärset kasumit.

Digitaaltelevisiooni kontseptsiooni kohaselt luuakse testimise perioodiks ekspertgrupp, kes hindaks ja lahendaks katsetamise käigus tekkivaid probleeme ja teeks ettepanekuid valdkonna õigusliku regulatsiooni täiustamiseks. Ringhäälinguseadus nõuab kindlasti muutmist, sest see piirab eetri kaudu levitatavate üleriigiliste või rahvusvaheliste teleorganisatsioonide arvu kahele, mis muudab analoog- ja digitaaltelevisiooni paralleelse toimimise seaduse järgi võimatuks.

¹⁹⁴ Andmed (2003) pärinevad Eesti Infosüsteemide Arenduskeskusest, kättesaadavad <http://www.ria.ee/atp/index.html?id=379> (viimati külastatud 30. juunil 2004).

¹⁹⁵ Andmed (veebbruar 2002) pärinevad Eesti Infosüsteemide Arenduskeskusest, kättesaadavad <http://www.ria.ee/atp/index.php?id=217> (viimati külastatud 30. juunil 2004).

¹⁹⁶ Šein, Media Concentration.

¹⁹⁷ Näiteks pakub <http://tv.ee> valikut TV 3 ja Kanal 2 saadetest; www.itv.ee aga pakub tasu eest ETV saateid (kumbagi viimati külastatud 30. juunil 2004).

¹⁹⁸ T. Tänavsuu, "Majandusminister Ansip müüks riigi osaluse Levira saatekeskuses", *Eesti Päevaleht*, 8. veebruar 2005.

7.4. Rahastamine

Kontseptsioon ei paku välja digitaalringhäälingule ülemineku eeldatavat maksumust ega ka selle finantseerimise võimalikke allikaid. Mõne eksperdi arvates võib finantsanalüüsi või -strateegia puudumine takistada edukat üleminekut.

7.5. Digitaaltelevisioon

“Digitaalringhäälingu kontseptsioon” pakub välja ligikaudse ajakava üleminekuks digitaaltelevisioonile. Eratelevisioone ei sunnita ümber lülituma digitaalsele levile mitte seaduse jõuga, vaid neid motiveeritakse finantsiliselt – esimese viie tegevusaasta jooksul (kontseptsioonist ei selgu, millal täpselt on selle perioodi algus) ei võeta digitaalringhäälingu programmide eest ringhäälinguloatasa. Riik tagab avalik-õigusliku televisiooni programmi edastamise nii analoog- kui ka digitaalvõrgus. Kõik kanalid, mida praegu saab tasuta vastu võtta, peavad olema tasuta kättesaadavad ka digitaalsel kujul (v.a digitaalselt lisatavad teenused). Pärast analoogtelevisiooni sulgemist antakse sel hetkel tegutsevatele eraringhäälinguorganisatsioonidele võimalus digitaalselt edastada vähemalt ühte programmi.

Kontseptsiooni kohaselt toimub lõplik üleminek digitaalsele ringhäälingule aastaks 2015, pärast seda, kui 75 protsenti eetri kaudu televisioonisignaali vastuvõtivatest teleritest on digitaalsed. Sellegipoolest pole tegelikkuses digitaliseerumise väljavaated kuigi lubavad – seda kahel põhjusel. Esiteks, nagu alajaotuses 7.2 on märgitud, on digitaalvastuvõtjatega varustatud inimeste hulk väga väike. Teiseks, valitsuse kontseptsioon ei paku ringhäälinguorganisatsioonidele kuigi palju ergutusvahendeid, mis motiveeriks neid tegema investeerimisküsimusi digitaaltelevisiooni seadmetesse, enne kui tekib tarbijanõudlus.

Nende asjaolude tulemusel on eraringhäälingud asunud äraootavale seisukohale, sest nende jaoks jäävad paljud ülemineku üksikasjad ebaselgeks. Ringhäälingute seisukohast on stuudio- ja ülekandetehnika uuendamine majanduslikult põhjendamatu, enne kui suureneb digitaalvarustusega vaatajate hulk või reklaamiandjatel tekib huvi digitaalringhäälingu vastu.

Kui turg ise ei suuda üleminekut tagada – see tähendab, et tarbijad ei ole huvitatud digitaalvastuvõtjate soetamisest seni, kuni pole atraktiivseid teenuseid, ja ringhäälinguorganisatsioonid hoiduvad investeringutest enne, kui elanikkond soetab digitaalvastuvõtjad – pakub kontseptsioon olukorra lahendusena välja seadusandlikud võtted. Samas ei ava dokument, mida see täpselt tähendab. Märkimisväärsete stiimulite puudumine praeguse kontseptsiooni sõnastuse juures võib luua tõkke digitaaltelevisioonile üleminekus.

8. JÄRELDUSED

Television on Eestis alates 1990. aastast läbi teinud fundamentaalse ümberkujunemise – loodi avalik-õiguslik ringhääling, eraringhääling on (enam-vähem) kasumlik ning edukas on ka kaablisektor. Samas on Eesti ringhäälingusektor silmitsi märkimisväärsete probleemidega. Eestil puudub endiselt selge ja igakülgne ringhäälingupoliitika, sealhulgas selle kohta, milline peaks olema ringhäälingu roll ühiskonnas ning mida on avalikkusel õigus ringhäälingult oodata ja nõuda.

Esiteks pole televisionsinghäälingu regulatsioon ja järelevalve kuigi põhjalik. Muu hulgas ei ole Kultuuriministeerium piisavalt aktiivne ringhäälinguseire korraldamisel ega seadusenoete ja loatingimuste täitmise tagamisel. Kultuuriministeerium on küll teinud ettepaneku asutada uus sõltumatu regulaator, mis hakkaks tegelema järelevalve ja ringhäälingulubade väljastamisega (ning mille puhul jääks Ringhäälingunõukogu vaid ETV–ERi kõrgemaks organiks), aga see protsess on takerdunud ministeeriumidevahelisse erimeelsusse.

Teiseks püsib ETV rahastamise probleem. Rahastamine on ebastabiilne, läbipaistmatu ning vähejasus, mistõttu pole ETV-l võimalik avalik-õigusliku ringhäälingu ülesandeid nõutavas mahus täita. Rahastamise piiratus – mis on vastuolus 2001. aastal riigi poolt võetud kohustustega – piirab avalik-õigusliku ringhäälinguorganisatsiooni võimalusi pakkuda kvaliteetsemat ja pikaajalist väärtusega avalikku teenust. Nii kava liita ETV ja ER kui ka soovitud avada ETV II kanal pole tõsiseltvõetavad, kui riik ei võta kohustust neid ettevõtmisi vastavalt rahastada.

Kolmandaks – kuigi ETV on püsinud elujõulisena, jääb selgusetuks, milline on tema saatekavastrateegia vähemuste, eriti venekeelse vähemuse suhtes. See on osalt rahalise piiratuse tulemus (mis ei võimalda avada teist kanalit), kuid on osalt süiski põhjustatud ka selge vähemusi käsitleva ringhäälingupoliitika puudumisest.

Neljandaks – kuigi eraringhäälingute koondumine kaheks Skandinaavia meediaettevõtete kontrolli all olevaks firmaks on taganud neile kasumlikkusesse jõudmise, viitab selline koondumine ka selgete reeglite puudumisele meediakontsentratsiooni ja ristomanduse suhtes. Valitsus ja ringhäälinguala korraldavad asutused pole suutnud välja pakkuda seisukohta, millises ulatuses tuleks kontsentratsiooni piirata.

Viiendaks on nii avalik-õigusliku kui ka eraringhäälingute peale kaebuste esitamise süsteem ebapiisav või puudub sootuks. Muu hulgas pole pärast ringhäälingute lahkumist Avaliku Sõna Nõukogust tekkinud asemele uut kindlapiirilist võimalust, kuidas avalikkus saaks saadete kohta kaebusi esitada ning oleks tagatud ka nende kaebuste menetlemine.

Ja lõpuks – kuigi ELi direktiivid on Eestis kõik jõustatud, on osa nõudeid kehtestatud karmimalt, kui direktiiv seda nõuaks. Pealegi annab Eesti teleturu väiksus hoopis alust keskusteludeks, kuivõrd mõttekas on mõne direktiivisätte ühtviisi rakendamine eri suurusega turgude puhul.

9. SOOVITUSED

9.1. Meediapoliitika

Ringhäälingupoliitika

1. Valitsus, Ringhäälingunõukogu ja meediaasjatundjad peaksid korraldama avaliku väitluse ringhäälingu rollist ühiskonnas, keskendudes avalikkuse õigustele ringhäälingu suhtes.
2. Valitsus peaks sõnastama ja rakendama selge ringhäälingupoliitika, mis pakub visiooni avalik-õiguslikust ja eraringhäälingust, käsitleb kodanikuühiskonna kaasamist protsessidesse ning muu hulgas määratleb avalik-õigusliku ringhäälingu rolli venekeelse elanikkonna suhtes. Kujundatav poliitika peaks sisaldama mõõdetavaid eesmärke ja ülesandeid, mille täitmist saab ka hinnata.
3. Valitsus peaks täiendama “Digitaalringhäälingu kontseptsiooni” üksikasjadega, kuidas rahastada üleminekut digitaalringhäälingule ning kuidas motiveerida kodanikkonda ja ringhäälinguid osalema.

Uuringud

4. Nii akadeemilised kui ka muud uurimisasutused peaksid uurima ringhäälingusektori toimet. Eriti peaks vaatlema programmi ja käsitluste tasakaalu ja objektiivsuse küsimusi, avalik-õigusliku ja eraringhäälingu erisusi, ETV toimetulekut avaliku teenuse pakkumisega ning riigi ja omanike mõju saadete sisule. Sellekohast sõltumatut uurimistööd peaksid rahastama nii valitsus kui ka meediaorganisatsioonid.

9.2 Regulaator-asutused

Regulaator-asutuste struktuuri reform

5. Valitsus peaks algatama ringhäälinguseaduse muudatused, mis täpsustavad regulaator-asutuste struktuuri. Soovitav oleks asutada üks sõltumatu regulaator, mis hakkab teostama järelevalvet selle üle, kuidas ringhäälingud, olenemata tüübist, täidavad ringhäälinguseaduse nõudeid ning muid nende suhtes kehtivaid nõudeid ja standardeid. Ringhäälingunõukogu jääks samas eeskätt avalik-õigusliku ringhäälingu kõrgemaks organiks. On vajalik, et seadusemuudatused ja uue regulaatori loomine tagaksid ringhäälingusektori püsiva ja süstemaatilise seire, sealhulgas saadete sisu seire, kindlustamaks, et ringhäälingud täidavad seadusest ja ringhäälinguloast tulenevaid kohustusi.

Ringhäälingulubade väljaandmine

6. Kui ka regulaator-asutuste reformi ei tule, peaks Kultuuriministeeriumile ikkagi panema igakordselt kohustuseks avalikkusele üksikasjalikult ja läbipaistvalt põhjendada lubade väljaandmisega seotud otsuseid, mis lahknevad ringhäälingulubade komisjoni soovitusest.

Kaebuste menetlemine

7. Ringhäälingunõukogu, ringhäälingud ja muud meediaorganisatsioonid peaksid looma läbipaistva ja avalikkusele hõlpsasti juurdepääsetava menetluskorra, lahendamaks efektiivselt vaatajate kaebusi nii avalik-õigusliku kui ka eraringhäälingute kohta.

9.3 Avalik-õiguslikud ja eraringhäälinguorganisatsioonid*Meedia mitmekesisus ja läbipaistvus*

8. Valitsus peaks algatama täiendused ringhäälinguseadusele, tagamaks senisest täpsemalt toimetuse sõltumatus omanikust.

Kvoodid

9. Valitsus peaks algatama täiendused ringhäälinguseadusele ning sõnastama ELi direktiividest tulenevad programminõuded ümber selliselt, et need poleks direktiivist rangemad.

9.4 Avalik-õiguslik ringhääling*Sõltumatus*

10. Valitsus ja Riigikogu peaks täiendama ringhäälinguseadust või kehtestama muud reeglid, et tagada ETV rahastamise stabiilsus, sõltumatus, läbipaistvus ja piisavus seatud ülesannete täitmiseks.

Saadet vähemustele

11. Ringhäälingunõukogu peaks detailselt määratlema ETV ülesanded venekeelsele auditoriumile suunatud saadete osas.

9.5 Kommertsringhääling*Meedia mitmekesisus ja läbipaistvus*

12. Valitsus peaks algatama täiendused ringhäälinguseadusele, kehtestamaks selged reeglid meediakonsentratsiooni suhtes.

LISA 1. Raportis viidatud seadusandlike aktide loend

Põhiseadus

Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT 1992,26,349; RT I 2003,29,174; 2003,64,429.

Seadused

Ringhäälinguseadus, RT I 1994,42,680; 1994,66,1145; 1995,83,1437; 1995,97,1664; 1996,49,953; 1997,29,448; 1997,52,834; 1997,93,1564; 1998,2,42; 1998,2,44; 1999,16,268; 1999,25,364; 1999,59,613; 2000,25,143; 2000,35,220; 2000,102,666; 2001,53,310; 2002,3,5; 2002,21,117; 2002,53,336; 2002,57,357; 2002,61,375; 2002,63,387; 2003,4,22; 2003,83,560; 2003,88,594 (viimati muudetud 17. detsembril 2003, jõustunud 8. jaanuaril 2004). (*Ringhäälinguseadus*)

Elektroonilise side seadus, RT I 2004, 87, 593, (vastu võetud 8. detsembril 2004, jõustunud 1. jaanuaril 2005).

Keeleseadus, RT I 1995,23,334; 1996,37,739; 40,773; 1997,69,1110; 1999,1,1; 2000,51,326; 2001,58,354; 65,375; 93,565; 2002,9,47; 53,337; 63,387; 90,521; 2003,82,551.

Reklaamiseadus, RT I 1997,52,835; 1999,27,388; 30,415; 2001,23,127; 50,284; 2002,53,336; 61,375; 63,387; 2004,27,177; 45,315.

Seaduste tekstid on leitavad elektroonilisest Riigi Teatajast <http://www.riigiteataja.ee>

Dokumendid

Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava aastateks 2003–2005, RT I, 2002, 52,328; 26. juuni 2002

Digitaalringhäälingu kontseptsioon, heaks kiitnud Vabariigi Valitsus 15. juunil 2004

Valitsuse määrus Eesti üldsuse jaoks olulistest sündmustest, mida tuleb edastada mittetasulises televisioonis, nr 138, RT I 2003,40,276, vastu võetud 6. mail 2003.

LISA 2. Kirjandus

Inglise keeles

Center for Anticorruption Research and Initiative Transparency International Russia, *Monitoring the Misuse of Administrative Resources during the Campaign for the December 2003 Russian Federal State Duma Elections* (Moscow: Center for Anti-corruption Research and Initiative Transparency International – R, 2004)

Harro, H., “Development of Media Regulation in Estonia 1988–2001”, in P. Vihalemm (ed), *Baltic Media in Transition*, Tartu 2002, pp. 225–240.

Harro-Loit, H., and E. Lauk, “Self-regulation: watchdog’s collar or shelter for the guild?”, Raamatus: N. Malmelin (toim.) *Välittämisen tiede. Viestinnän näkökulmia yhteiskunnan kulttuurin ja kansalaisuuten*, Professor Ullamaija Kivikurun juhla kirja, Viestinnän julkaisu 8, Viestinnän laitos, Helsingin yliopisto, 2003, s. 98-108

Rajaleid T., *Estonian Television Stations’ Readiness to Follow the Principles of EU Television without Frontiers Directive*, Course Project II, manuscript, Media Department, Concordia International University Estonia, Tallinn 2003, kättesaadav võrguleheküljelt www.hot.ee/twf (viimati külastatud 17. veebruaril 2005)

Shein, H., “Development Trends of Public Television in Estonia 1991–2001”, in P. Vihalemm (ed), *Baltic Media in Transition*, Tartu 2002.

Paju, T., Estonia chapter, in B. Petkoviā (ed.), *Media Ownership and its Impact on Media Independence and Pluralism* (Ljubljana: Peace Institute and SEENPM, 2004)

Vihalemm, P. (ed), *Baltic Media in Transition* (Tartu: 2002)

Eesti keeles

Eesti Rahvusringhäälingu arengustrateegia aastateks 2005–2008

KPMG Estonia, *Ühtse rahvusringhäälinguorganisatsiooni moodustamise otstarbekuse uuring. Projekti lõppraport*. Tallinn, oktoober 2003)

Kultuuriministeeriumi tegevuskava aastateks 2003–2006, Tallinn, 2002

Rahvusvaheline Concordia Ülikool, *uurimisprojekt “Euroopa Liiduga liitumise mõjud Eesti audiovisuaalsektorile”*, riigihange 003668VT, lõpparuanne, Tallinn, 2003

Ringhäälingunõukogu, *“Avalik-õigusliku ringhäälingu programmi erapooletuse ja tasakaalustatuse põhimõtted”*, kinnitatud 29. märtsil 2001

Vassiljev, D., *Uudiste valik venekeelses “Aktuaalses kaameras”*, bakalaureusetöö, käsikiri, Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond, Tartu 2004.

Vihalemm, P., *Meediasüsteem ja meediakasutus Eestis 1965-2004* (Tartu: 2004).