

Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

1. Lahendatav probleem

Reklaamiseadus¹ (edaspidi ka *RekS*) hakkas kehtima 2008. aastal. Sellest ajast on põhimõttelisi muudatusi tehtud vaid finantsteenuse reklaami ja alkoholi reklaami regulatsioonis. Seadust tervikuna ei ole vahepeal üle vaadatud ega hinnatud selle rakendamise edukust või kooskõla ühiskonnas toimuvaga. Samas on turuolukord tänaseks oluliselt muutunud. Näiteks on vahepeal tekkinud uued reklaami tegemise kanalid ja viisid. Ka reklaamivaldkonna praktikud on mitmel korral meedias tähelepanu juhtinud sellele, et reklaamiseadus ei ole enam ajakohane².

Eeltoodust ajendatuna, et mõista, mis täpsemalt on reklaamiseaduses sellist, mis on ajale jalgu jäänud ja mida on praktikas põhjendamatult keeruline või võimatu rakendada, koguti väljatöötamiskavatsuse (edaspidi ka VTK) eel sisendit turuosalistelt. Täpsemalt küsiti sisendit neilt turuosalistelt, kes reklaamiseadust nii-öelda tööriistana kasutavad, s.o järelevalveasutustelt, kes kontrollivad reklaamiseaduses sätestatu täitmist, samuti reklaami tellivate, teostavate ja avalikustavate ettevõtjate esindusorganisatsioonidelt. Küsiti, kas ja milliseid muresid nad praktikas reklaamiseaduse kasutamisel näevad ning mis vajab nende hinnangul muutmist. Valdava osa reklaamiseaduse murekohtadest esitas Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi ka TTJA) ning Turundajate Liit. Lisaks esitasid oma mõtted ka Tallinna Linnavalitsus, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Finantsinspektsioon, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Eesti Advokatuur, Eesti Meediaettevõtete Liit, MTÜ FinanceEstonia, Eesti Pangaliit, Swedbank AS, kohtutäiturid Elin Vilippus ja Oksana Kutšmei, Eesti Hasartmängude Korraldajate Liit, Eesti Väikepruulijate Liit ning Alkoholitootjate ja Maaletoojate Liit. Saadud tagasisidest selgus, et seaduses on tõepoolest väga palju selliseid sätteid, mida on praktikas põhjendamatult keeruline mõista või rakendada ning selliseid, mis ei arvesta muutunud turuolukorraga ja vajavad (muu hulgas eesmärgipärasuse tagamiseks) kaasajastamist.

Reklaamiseaduse probleemid jaotuvad neljaks põhimõtteliseks probleemiks.

1. Probleem: reklaamiseadust on keeruline mõista ja rakendada. Selles on mitmed segased ja subjektiivsed mõisted ning praktikas keeruliselt rakendatavad sätted, mis omakorda viib ebatõhusa järelevalveni ning ressursi raiskamiseni. Seaduse mõistmiseks ja rakendamiseks on tekkinud mitmekümneleheküljelisi juhiseid³. Lisaks teeb Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet väga palju reklaamiseaduse teemalisi nõustamisi, et aidata ettevõtjatel mõista, kas konkreetsel juhul on tegemist reklaamiga ning millised reeglid sellisele reklaamile kohalduvad. Näiteks oli 2023. aastal TTJA-l 427

¹ RT I, 17.03.2023, 21

² Näiteks: J. Volkov. Joel Volkov: vabastame rahva ajuvabast reklaamiseadusest. Delfi Ärileht 31.05.2019. <https://arileht.delfi.ee/artikkel/86387413/joel-volkov-vabastame-rahva-ajuvabast-reklaamiseadusest> ning K. Täll. Ekspertid: reklaamiseadus on aegunud ja tekitab segadust. Turundajate Liit 03.03.2022. <https://turundajateliit.ee/ekspertid-reklaamiseadus-on-aegunud-ja-tekitab-segadust/>

³ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti koduleht. Juhendid. Reklaam, 04.01.2024. <https://ttja.ee/ariklient/ametist/lisainfo-ja-dokumendid/juhendid#reklaam>

reklaamiteemalist pöördumist (kusjuures pöördumiste arv on võrreldes 2022. aastaga tõusnud 19% võrra). Pöördumisi esitavad nii kodanikud kui ettevõtjad, kusjuures ettevõtjad küsivad üldjuhul selgitusi, kuidas reklaamiseaduse nõudeid mõista või saadavad reklaami enne avalikustamist TTJA-le kindluse mõttes üle vaatamiseks.⁴ Kuigi ettevõtjate pöördumised enne reklaami avalikustamist on igati teretulnud, tähendab suur pöördumiste maht ka seda, et TTJA-l jääb vähem ressursi piirangute üle järelevalve tegemiseks. Seadusesätete ebaselgus takistab seega ka tõhusat järelevalvet piirangute üle. Õiguskantsler on välja toonud, et piirangutel pole mõtet, kui nende täitmist pole võimalik tõhusalt tagada, ning et ebaselge regulatsioon ajendab piire kompama, seab ausad osapooled ebavõrdsesse olukorda ning naeruvääristab õiguskäitumist.⁵ Ka ettevõtjatel (reklaami tellijatel, teostajatel, avalikustajatel) on ebamõistlikult koormav selliselt reklaami teha, kui seaduse korrektse järgimise jaoks tuleb eelnevalt paljusid üksikasju pidevalt üle küsida. Tulemusena kulutavad mõlemad osapooled palju ressursi pelgalt selle tõttu, et seadus ei ole piisavalt selge või mingid sätted enam praktikas lihtsalt ei tööta või ei ole mõistlikult rakendatavad.

Järgnevalt on toodud konkreetsed näited eelkirjeldatud probleemile.

1.1 Mõisted „avalik koht“ ja „reklaam“ ei ole teiste seaduste vaatest üheselt mõistetavad. Järelevalve praktikas tekitab segadust see, et mõiste „avalik koht“ on RekS-is ja korrakaitseaduses⁶ (KorS) sätestatud erinevalt ning et postiseadus⁷ (PostiS) käsitleb reklaami reklaamiseadusega võrreldes erinevalt. Täpsemalt on RekS § 2 lg 1 punkti 1 kohaselt avalik koht **territoorium**, ehitis või selle osa, mis on avatud üldiseks kasutamiseks või mis on tegelikult üldkasutatav, või ühistranspordivahend. KorS § 54 sätestab aga, et avalik koht on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev **maa-ala**, ehitis, **ruum või selle osa**, samuti ühissõiduk. KorS-s sätestatud avaliku koha definitsioon on õigusselgem ja praktikas paremini tõlgendatav. Ka kohalike maksude järelevalve praktikas reklaami eksponeerimise koha tuvastamisel lähtutakse avaliku koha mõiste sisustamisel pigem isikute ligipääsust konkreetsele maa-alale, ehitisele. Avaliku koha mõiste on oluline eelkõige välireklaami mõiste kontekstis.

RekS § 2 lg 1 p 3 kohaselt ei ole otsepost (nt kindlale isikule või kindlale arvule isikutele suunatud teave, tellitud teave jm) reklaam. Samas postiseaduse § 4 lg 10 punkt 5 järgi tuleb otsepostisaadetis tähistada reklaamina, kuigi see ei pruugi reklaamiseaduse mõistes reklaamina käsitatav olla, sest teave on inimese poolt postikasti tellitud. Selline vastuolu tuleks selguse tagamise mõttes kaotada.

⁴ Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti koduleht. Järelevalve 2023. aastal reklaamimaastikul, 15.01.2024. <https://ttja.ee/uudised/jarelevalve-2023-aastal-reklaamimaastikul> (17.01.2024)

⁵ Õiguskantsler Ü. Madise. Ettekanne Riigikogule. Valimiskampaaniate rahastamise ning reklaami regulatsiooni ajakohasus ja Põhiseaduspärasus, lk 2, 16.11.2017. https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valimiskampaaniate%20rahastamise%20ning%20reklaami%20regulatsiooni%20ajakohasus%20ja%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasusest_0.pdf

⁶ RT I, 14.03.2023, 29

⁷ RT I, 30.06.2023, 58

1.2 Reklaami mõiste ja selle välistused on seaduses üles ehitatud ebaloogiliselt, mis teeb seadusest arusaamise selle adressaatidele keerukaks.

Täpsemalt on reklaami mõiste paigutatud RekS § 2 lõikes 1 kaheksa mõiste vahele ning lisaks lõikes 2 välja toodud välistustele (ehk mida reklaamina ei käsitata) on veel täiendavad välistused ka mujal seadusetekstis. TTJA-lt saadud info kohaselt tuleb praktikas tihti ette olukordi, mil peab pöördujaid juhendama, kuidas reklaamiseadust kasutada. Arvestades, et RekS sätted kehtivad kõikidele reklaami tellijatele, teostajatele ja avalikustajatele, oleks seaduse lugemine lihtsam ja loogilisem kui reklaami mõiste ja kõik välistused koonduksid selgelt ühe paragrahvi alla. Lisaks on vahepeal kehtima hakanud EL digiteenuste määrus (DSA)⁸, mis käsitab kommertsteadaandeid ning seoses sellega on tarvis vaadata, kas regulatsioon vajab muutmist, mh nii, et ei peaks eristama, kas tegemist on kommertsteadaande või muu reklaamiga.

1.3 Reklaami tellija mõiste ei ole üheselt mõistetav, mistõttu on seadust võimalik tõlgendada selliselt, et ka juhuslik kasusaaja võib olla vastutav reklaamireeglite rikkumise eest, kuid see ei ole ei mõistlik ega kooskõlas seadusandja algse eesmärgiga.

RekS § 2 lg 1 punkti 5 kohaselt tuleb reklaami tellijaks lugeda isik, kes reklaami vahetult tellib või kelle huvides reklaam avalikustatakse. TTJA on juhtinud tähelepanu asjaolule, et sätet saab tõlgendada selliselt, et ka juhuslikku kasusaajat võib lugeda tellijaks ja vastavalt RekS vastutussätetele (alates §-st 33) vastutaks selline juhuslik kasusaaja ka RekS sätete rikkumise eest. Samas vastava muudatuse eelnõu seletuskirjast⁹ nähtub, et see ei olnud eesmärk. Täpsemalt tuleneb seletuskirjast, et isik, kes ei ole reklaami tellinud ise ega vahendaja kaudu, kuid kelle huve reklaam juhuslikult samuti puudutab, ei ole reklaami tellija ega saa ka olla vääртеomenetluse subjektiks. Seletuskirja lähenemine on mõistlik, seadusest see aga nii välja ei tule, mistõttu vajab seaduse sõnastus kordategemist.

1.4 Reklaamiseaduses on mõisteid ning sätteid, mille praktikas sisustamine on problemaatiline.

Muu hulgas on näiteks Turundajate Liit juhtinud tähelepanu RekS § 3 lg 4 punktis 1 sätestatud nõudele, et reklaam ei tohi olla vastuolus heade kommete ja tavadega. Kuna tavad võivad olla ajas muutuvad ning vastav mõiste on ka kohtupraktikas RekS-i kontekstis sisustamata, siis oleks vaja selles osas mingitki selgust. Tava on Eesti õiguses õigusallikaks ja ei olegi mõistlik seda kuidagi RekS-is sisustama hakata. Samas turuosalistele oleks vaja siin praktilisest vaatenurgast selgust. Lisaks on ka muid sätteid, millele on töörühmades tähelepanu juhitud ja vajaksid ülevaatamist kooskõlas EL õigusaktidega ning vajadusel seaduse tasandil muutmist. Näiteks võrdleva reklaami säte (RekS § 5), isiku kaitset puudutav säte (RekS § 6) ja lastele suunatud reklaam (RekS § 8). Lisaks on näiteks sisustamata mõistele viidanud ka Tartu Linnavalitsus seoses kaupade ja teenustega, mille reklaam on keelatud. Täpsemalt nähakse järelevalve praktikast tulenevalt vajadust paremini sisustada, mida tuleb käsitada sugulise kire rahuldamiseks pakutavate teenuste või sellistele teenustele viitava reklaamina (RekS § 25).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) [2022/2065](#), 19. oktoober 2022, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ.

⁹ Riigikogu koduleht. Reklaamiseadus 135 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/reklaamiseadus>

1.5 Eksitava reklaami keeld on seaduses ebaloogiliselt sätestatud, mis tekitab mõnevõrra segadust. RekS § 4 lg 1 ütleb, et eksitav reklaam on keelatud ning lg 2 ütleb, mis on eksitav reklaam. Samas on aga § 3 lõikes 4 pikk loetelu muust keelatud reklaamist ning selles loetelus on samuti olukorrad, mis on loomult eksitavad. Näiteks RekS § 3 lg 4 punktid 14–16 on kõik sisuliselt eksitavad reklaamid. Õigusselguse ja parema jälgitavuse mõttes võiksid kõik eksitavusega seotud keelud olla ühe sätte all. Lisaks tuleb üle vaadata ja jätta välja need punktid, mis on juba mujal sätetes kaetud.

1.6 Lastele suunatud reklaami regulatsioon sisaldab ebaühtlust, mida oleks mõistlik muuta. RekS § 8 lg 4 punkti 6 kohaselt ei tohi reklaam, mille sihtgrupi moodustavad peamiselt lapsed, mh sisaldada pöördumist lapse poole, millega teda otseselt või kaudselt kutsutakse üles nõudma teiselt isikult reklaamitava kauba omandamist või teenuse kasutamist. RekS § 8 lg 4 punkti 7 kohaselt ei tohi lastele suunatud reklaam otseselt õhutada last iseseisvalt tehinguid tegema. Sisuliselt iga reklaam kutsub kaudselt üles toodet või teenust tarbima, seetõttu juhtis TTJA tähelepanu, et oleks mõistlik RekS § 8 lg 4 punktide 6 ja 7 sõnastust ühtlustada ning jätta RekS § 8 lg 4 punkti 6 sõnastusest välja sõnad „või kaudselt“.

1.7 Piimasegu reklaam on keelatud, kuid jätkupiimasegu reklaam, mis võib mõjuda piimasegu reklaamina, on lubatud ning tulemusena ei pruugi piimasegu reklaami keeld oma eesmärki täita. Piimasegude reklaam on RekS § 23 kohaselt keelatud. Jätkupiimasegude reklaam keelatud ei ole. Praktikas eristab sama kaubamärgi puhul piimasegu jätkupiimasegust üksnes pakendil olev number. Pakendi kuju ja kujundus on enamasti täpselt sama, mistõttu ei pruugi tarbija nendel tavalise tähelepanu juures vahet teha. Lisaks, vaatamata sellele, et jätkupiimasegude reklaam on lubatud, tuleb EL määruse (EL) nr 609/2013¹⁰ artikkel 10 punkti 1 kohaselt imiku jätkupiimasegu märgistamine, esitlemine ja reklaam vormistada viisil, mis ei pärsi rinnaga toitmist. Tuleks kaaluda meetmeid, mis tagaksid, et jätkupiimasegude reklaam ei pärsiks rinnaga toitmist.

1.8 Alkoholi reklaami mõiste tõlgendamine tekitab praktikas segadust – ei ole alati selge, kas piirangud kohalduvad alkoholi toidugrupile või konkreetsele alkoholisele tootele. See mure on tekkinud eelkõige järelevalve vaatest. TTJA-lt saadud sisendist järeldub, et alkoholi reklaami mõiste osas on praktikas tekkinud segadus, mõiste on mitmeti tõlgendatav ja õigusselguse tagamiseks ning sätte ühetaoliseks rakendamiseks tuleks sõnastus üle vaadata ning vajadusel täpsustada, kuna sellest sõltub millist alkoholi reklaami ja kuidas teha tohib.

Esmalt ei ole selge, kas alkoholi reklaam tähendab alkoholi kui toidugrupi reklaami või konkreetse toote reklaami. Reks § 28 lg 2 ütleb, et alkoholi tuleb käsitada

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr [609/2013](#), 12. juuni 2013, imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 92/52/EMÜ, komisjoni direktiivid 96/8/EÜ, 1999/21/EÜ, 2006/125/EÜ ja 2006/141/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/39/EÜ ning komisjoni määrused (EÜ) nr 41/2009 ja (EÜ) nr 953/2009.

alkoholiseaduse¹¹ (AS) tähenduses ja sealt (AS § 2 lg 1) tuleb välja, et tegemist on toidugrupiga, mille moodustavad piiritus ja alkohoolsed joogid. Seega saab järeldada, et RekS-i piirangud kohalduvad ka alkoholile kui toidugrupile üldiselt. Näiteks, kui reklaamitakse üldiselt veini, mitte aga konkreetset toodet. Samas RekS § 28 lg 1 näeb ette, et alkoholi reklaamis tohib esitada infot ainult toote kohta, mis omakorda võimaldab järeldada, et sisuliselt tohibki reklaamida vaid konkreetset toodet ja alkoholi toidugrupi reklaam on keelatud. Selline käsitlus on praktilisest vaatest aga vastuoluline ning jääb arusaamatuks, mis mõte siis alkoholi mõiste eraldi välja toomisel üldse oli. Alkoholi reklaami reguleerivast paragrahvist tervikuna ning vastavate eelnõude seletuskirjadest ei nähtu, et selline määratlus ja keeld oleks olnud eesmärk.

Ka senine järelevalve praktika on lähtunud pigem seisukohast, et RekS piirangud kohalduvad alkohoolse joogi ehk konkreetse toote reklaamile. Seega ei ole tänane alkoholi reklaami mõiste määratlus selge.

Tootepõhise lähenemise puhul on aga praktikas üles kerkinud teine mure – piirangud ei kohalduks toidugrupi reklaamile ja sellisele reklaamile, mis mõjub alkoholi reklaamina. Näiteks saab siis öelda, et alkohoolset toodet ei tohi välireklaamis olla, aga alkohol kui toidugrupp küll. Selline käsitlus ei ole samuti eesmärgipärane ega põhjendatud.

Sarnane mure on alkoholile spetsialiseerunud e-poodide ja kaupluste reklaamidega ja alkoholi tootega sarnase toote reklaamidega, mis mõjuvad tarbijatele samaväärselt alkoholi reklaamiga, kuid seda saab täna teha ilma samaväärsete piiranguteta. Nende erinev käsitamine seaduses ei ole põhjendatud ja tuleb vaadata, kuidas saavutada ühetaoline lähenemine samaväärselt mõjuvate reklaamide puhul.

Lisaks korraldatakse loose, milles ei loosita alkohoolseid jooke, vaid alkoholiga seonduvat, mis võib mõjuda alkoholi tarbimist suurendavalt – nt veinidegustatsioonide võitmine, veinimõisa külastuse võitmine, baarikrediidi võitmine, alkoholi kaubamärgi meened. Senise tõlgenduse järgi on sellised loosid lubatud.

Mõiste murele on viidanud eelkõige järelevalve asutused. Mõiste määratluse ja sellega seonduvalt piirangute kohaldumise probleem mõjutab ka teisi turuosalisi – reklaami tellijaid, teostajaid, avalikustajaid ning tarbijaid. Seaduse tekst tuleb korda teha selleks, et oleks selge, milline reklaam on lubatud ning millisele reklaamile reklaamiseaduse piirangud laienevad. Seejuures tuleb vaadata, et ühtemoodi mõjuvale reklaamile ei kehtiks põhjendamatu erisusi.

1.9 Nõue, et teave alkoholi reklaamis peab olema neutraalne on mõnevõrra vastuoluline ning selle mõiste sisustamine tekitab praktikas ettevõtjatel segadust. RekS § 28 lg 3 kohaselt peab alkoholi reklaamis sisalduv teave olema esitatud tootekeskselt ja neutraalselt. Lisaks on sättes välja toodud loetelu, milline

¹¹ [RT I, 28.09.2023, 1](#)

teabe heliline ja visuaalne kujundus olla ei tohi. Sätte eesmärk oli vältida olukorda, kus alkoholireklaam kasutab noortele atraktiivseid elemente, seostades alkoholitarbimise noorte jaoks positiivsete ootustega. Mõte oli lubada esitada üksnes neutraalset teavet toote põhiliste omaduste kohta, eesmärgiga vähendada alkoholireklaamide mõju ühiskonnas levinud väärtuste ja sotsiaalsete normide kujundamisel, eriti alaealiste hulgas. Tooteinformatsiooni tuleb esitada neutraalsel kujul. Tol hetkel kaardistatud uuringutest selgus, et lastele ja noortele avaldab enam mõju noortepärane muusika, atraktiivsed tegelased, loo olemasolu, animatsioon ja huumor. Lõbus, lõõgastav meeleolu on noortele atraktiivne.

Neutraalse teabe murest saadi teadlikuks Alkoholitootjate ja Maaletoojate Liidult saadud sisendist. Ettevõtjate mure on, et neutraalsuse nõue on vastuoluline reklaami mõistega üldiselt. RekS § 2 lg 1 punkt 3 sätestab, et reklaamiks on teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtajutaval kujul, tasu eest või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Seega reklaam ise on olemuselt suunava eesmärgiga ning selles sisalduvat teavet ei saa kunagi lõpuni neutraalseks pidada. Tulemusena tekitab see asjatuid vaidlusi selle üle, kas reklaam on piisavalt neutraalne või mitte, samal ajal, kui see tegelikult kunagi päriselt neutraalne olla ei saagi.

Sõna „neutraalne“ puhul on tegemist subjektiivse mõistega, mida tuleb igal konkreetsel juhul eraldi sisustada, mistõttu ei ole ettevõtjal mõistlikult võimalik ette näha, milline reklaam on järelevalveasutuse hinnangul lubatud. Riigikohus on oma lahendites¹² aga selgitanud, et õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob. Antud juhul on ettevõtjatel keeruline tagajärge ette näha ning oma tegevust vastavalt kohandada.

1.10 Finantsteenuse reklaami sätte struktuur on selline, et praktikas on keeruline jälgida, millised nõuded millisel juhul kohalduvad. RekS §-s 29 on finantsteenuse reklaami üldnõuded läbiseegi tarbijakrediidi nõuetega. RekS § 29 lg 8, mis ütleb, kuidas reklaamis teavet esitada peab, kohaldub nii finantsteenuse, kui tarbijakrediidi reklaamile, kuid on esitatud tarbijakrediidinõuete keskelt. Paragrahviga seotud murele juhtis tähelepanu TTJA.

1.11 Hasartmängu reklaami ja sellega seonduvad mõisted tekitavad praktikas teatavaid ebaselgusi ja vajavad seetõttu täpsustamist. Hasartmängu reklaami reeglid on sätestatud RekS §-s 29². RekS § 29² lg 1 järgi hõlmab hasartmängu reklaami mõiste hasartmängu, mängukoha ja hasartmängukorraldaja reklaami. Paragrahvis on eraldi nõuded neljale hasartmängu liigile (õnnemäng, toto, osavusmäng ja loterii) ning paragrahv sisaldab ka mõisteid kaubamärgi eksponeerimine ja kaubamärgi avalikustamine (§ 29 lg 9). Praktikas on need mõisted (eriti just seoses kaubamärgiga) tekitanud mitmeid küsimusi ja segadust. Seda ilmestavad nii meediapäringud teema eest vastutavale ministeeriumile ja

¹² Näiteks Riigikohtu 20.03.2006 lahendis nr 3-4-1-33-05 p 21.

järelevalveasutusele¹³ kui ka Eesti Advokatuuri sisend reklaamiseaduse probleemide kaardistamisel. Nimelt oleks vaja selgust, milline on sisuline erinevus hasartmängukorraldaja kaubamärgi eksponeerimise ja hasartmängukorraldaja reklaami vahel, miks neid üldse eristama peaks ning kuidas need suhestuvad hasartmängu reklaami mõistega, mis ütleb, et ka hasartmängukorraldaja reklaam on hasartmängu reklaam. Kuivõrd eeltoodud tegevustele kohalduvad mõnevõrra erinevad reeglid, on seaduse parema mõistetavuse ja ühetaolise rakendamise huvides oluline need ebaselgused korda teha ja lahknevused ära parandada. Lisaks viitasid ettevõtjad hasartmängu reklaami teemalises töögrupis, et praktikas tekitab muresid ka § 29² lõikes 3 sisalduv keeld, et hasartmängu reklaam ei tohi sisaldada üleskutset osaleda hasartmängus või küllastada mängukohta. Nimelt on sõna „üleskutse“ küllaltki subjektiivne ja vajab igal korral eraldi sisustamist.

1.12 Õnnemängu reklaami keelu välistuse alla on toodud selline reklaam, mis tegelikult ei olegi reklaam. Säte tekitab põhjendamatu segadust ning on praktilisest ebavajalik. Täpsemalt keelab RekS § 29² lg 5 punkt 6 õnnemängu reklaami ning lisab, et teatud juhtudel on see siiski võimalik. Selle järgi on lubatud muu hulgas posti, e-posti või telefoni teel edastatav õnnemängu reklaam, kui see on kliendi poolt tellitud ja kliendil on võimalus reklaami edastamine igal ajal lõpetada. Eelkirjeldatu puhul ei ole aga tegu avalikustatud teabega ja seega ei ole tegu ka reklaamiga, mistõttu sellele õnnemängu reklaami keeld nii või teisiti ei laiene.

2. Probleem: kehtiv seadus ei arvesta muutunud turuolukorraga ja osad piirangud ei ole seetõttu enam oma eesmärgi täitmiseks asjakohased või piisavad. Tekkinud on uued kanalid, näiteks sotsiaalmeedia, tele- ja raadioprogrammide järelevaatamise ja -kuulamise võimalus. Lisaks on tekkinud uued reklaamitegemise viisid, näiteks teevad palju reklaami nn mõjuisikud (inglise keeles *influencerid*) või vaadatakse reklaami erinevatest seadmetest. Kehtiv regulatsioon ei arvesta asjaolude ja muredega, mis on nende uute kanalite ja viisidega praktikas kaasnenud. Puuduvad asjakohased reeglid nende uute murede osas. Näiteks on seaduses mitmeid nii-öelda vanade kanalite põhiseid piiranguid, mis uute kanalite tulekuga ei ole enam eesmärgi ja tuleviku vaatest piisavad. Näiteks piirangud tele- ja raadioprogrammis tehtavale reklaamile, välireklaamile jm, kui palju tehakse reklaami just Internetis, sh sotsiaalmeedias, mis on oluliselt laiaulatuslikum ja kus teevad reklaami lisaks Eesti ettevõtetele ka teiste riikide ettevõtted, kellele kehtivad hoopis teised reeglid.

Seejuures on ilmne, et aja möödudes võib toimuda veel muutusi ja tekkida järjest uuemaid lahendusi toodete ja teenuste turustamiseks. Sestap on oluline vaadata reeglid üle, et need kaitseksid ka muutunud turuolukorras tarbijaid, oleksid kanalineutraalsed ja üleüldiselt tulevikukindlamad ega seaks ettevõtjaid teiste riikide ettevõtjatega põhjendamatu ebavõrdsesse konkurentssuhtesse. Seejuures on oluline üle vaadata ka sätete kooskõla EL õigusaktidega ja hinnata, kas ja kus on karmimalt või teisiti reguleerimine põhjendatud.

¹³ Näiteks A. Pau. Suurhalli uus nimi loob pretседendi: hasartmängukorraldaja kaubamärke võib Eestis üles riputada pea kõikjale. Delfi Forte 29.12.2022. <https://forte.delfi.ee/artikkel/120120684/suurhalli-uus-nimi-loob-pretседendi-hasartmangukorraldaja-kaubamarke-voib-eestis-ules-riputada-pea-koikjale> ja J. Voltri. Saku Suurhallist Unibet Arenaks: netikasiino nime kasutamine ei ole veel reklaam. ERR 19.12.2022. <https://www.err.ee/1608824536/saku-suurhallist-unibet-arenaks-netikasiino-nime-kasutamine-ei-ole-veel-reklaam>

Järgnevalt on toodud konkreetsed näited eelkirjeldatud probleemile.

2.1. Mõjusikute reklaamiga on üles kerkinud uudsed probleemid, mida kehtiv seadus ei reguleeri. Kehtivas reklaamiseaduses ei ole eraldi käsitatud sotsiaalmeedias tegutsevaid mõjusisikuid (*influencerid*), kuigi viimastel aastatel tehakse väga palju reklaami just nende kaudu. Seda, kas RekS kohaldub ka nende tegevusele, tuleb iga kord eraldi hinnata ja tõlgendada. Postitusi on mitmesuguseid: postitused hüvede eest; postitused teenuste või toodete kohta hüvesid vastu saamata (ei eelne koostöö kokkulepet); mõjuliidriks olek kui isiku majandus- või kutsetegevus. Teemaga seondub ka suletud kontode küsimus – kas juhul, kui konto on suletud, aga jälgijaskond näiteks üle 50 000 inimese, tuleks seda endiselt lugeda nii-öelda adresseeritud teabeks ja reklaamiseaduse kohaldamisalast väljas või tuleks sellele muudmoodi läheneda. Need asjaolud tuleks selgemini piiritleda, seaduses sätestada.

2.2 Välistused, mida ei käsitata reklaamina, on füüsilise koha kesksed ja vajavad muutunud turuolukorras ülevaatamist. RekS § 2 lg 2 sätestab välistused ehk mida reklaamiks ei loeta – majandus- või kutsetegevuse kohas, kus müüakse kaupa või osutatakse teenust, antavat teavet kauba, teenuse või selle müügingimuste kohta jm. Sätestatud punktid 1–4 lähtuvad füüsilistest kohtadest, samas on tegevuskohtadeks tihtipeale ka ettevõtjate kodulehed, sotsiaalmeedia kontod ja veebikeskkonnad, mis ei ole seadusega hõlmatud. Lisaks võib praktikas tekkida mõnevõrra ebaaus olukord selliselt, et kui panna teave pangaautomaadile, siis see on teave tegevuskohas ning see ei ole reklaam, kuid kui mõni teine ettevõtte paneb teabe pangaautomaadi kõrvale, siis see on reklaam. Oluline on, et regulatsioon võtaks arvesse tehnoloogia ja teenuste arengut ning ei piiraks ega moonutaks konkurentsi ja võimaldaks asjakohasel juhul tarbijat toote ja teenuse tingimustest vajalikul määral teavitada.

2.3 Teatud reklaamipiirangud ja keelud (nt RekS § 17 lg 1 punkti 2 järgi tubakatoote reklaami keeld, § 19 lg 1 järgi relva reklaami keeld, § 20 lg 1 järgi lõhkematerjali ja erialateadmistega isikule käitlemiseks lubatud pürotehnilise toote reklaami keeld) **ei laiene, kui toodet tutvustatakse erialasel messil, kuid messi mõiste on seaduses sisustamata ning tänapäeval tehakse messe väga erinevalt (sh näiteks veebis ning piiramata ajaga).** Messiga seonduvad sätted vajavad ülevaatamist, muutunud turuolukorras sisustamist. Tuleks üle vaadata ka, kas asjakohane oleks messil tutvustamise erisust laiendada ka alkoholi reklaamile.

2.4 Mitmed kanalipõhised piirangud ei ole muutunud turuolukorras algselt seatud eesmärgi arvestades asjakohased või piisavad

2.4.1 Kanalipõhine reklaami keeld on näiteks RekS § 8 lõikes 5, mis keelab teha reklaami koolieelse lasteasutuse, põhikooli, gümnaasiumi ja kutseõppeasutuse kasutuses olevates ruumides. Samas on suur osa reklaamist lastele kättesaadav Internetis, sh sotsiaalmeedias, mis seab kahtluse alla muude kanalite piirangute asjakohasuse ja eesmärgipärasuse. Selles kontekstis on vaja põhjalikult analüüsida, kuidas lapsi puudutavat üldises plaanis käsitleda, sest uues ja laste jaoks peamises meedias saavad lapsed reklaami iga kell ja suures mahus näha.

2.4.2 Kanalipõhine piirang kehtib ka alkoholi reklaami puhul. RekS § 29 lg 7 punkti 10 kohaselt on alkoholi reklaam keelatud tele- ja raadioprogrammis kella 7.00-st kuni 22.00-ni. Kellaajalise piirangu eesmärk oli vastava eelnõu seletuskirja¹⁴ kohaselt seotud rohke tarbimise probleemi lahendamise ja ning algselt oli piirang kuni 21.00. Kuni 22.00 piiramist põhjendati sellega, et oli vaja vähendada alaealiste kokkupuudet alkoholireklaamiga, kuivõrd teleauditooriumi seire kohaselt moodustasid alaealised ka pärast kella 21.00 olulise osa teleauditooriumist. Samuti sooviti luua olukord, kus alkoholireklaami näitamise ajaks on lõppenud alkoholi jaemüük, et vältida reklaamist ajendatud impulssoste.¹⁵

Pärast piirangu kehtestamist on kasutusele tulnud uued kanalid, kus reklaami saab kõigile ja sõltumata kellaajast näidata, näiteks erinevad sotsiaalmeediakanalid, järelvaatamise teenused, reklaamiribad erinevatel veebilehekülgedel jm. Kuigi RekS kohaselt on sotsiaalmeedia võrgustikes alkoholi reklaam keelatud, ei muuda see keeld asjaolu, et teiste riikide ettevõtjad saavad reklaami seal endiselt näidata ja selliselt seab piirang Eesti ettevõtjad teistega ebavõrdsesse konkurentsipositsiooni. Samas Leedu näitel saab öelda, et alkoholi reklaami keeld on sotsiaalmeedias, täpsemalt just sellistel platvormidel nagu Facebook ja Instagram toiminud võrdlemisi hästi, kuivõrd tuvastati väga väike protsent alkoholi reklaame.¹⁶ Suuremad sotsiaalmeediaplatformid (Facebook, Youtube, Instagram, Snapchat) järgivadki üldjuhul riikide seadusandlust, eristades IP aadressi järgi millist reklaami kus riigis tohib näidata. Samas ei ole aga IP aadressi muutmine kuigi keeruline ning lisaks tuleb tõdeda, et turul ei ole ainult need suured platvormid, vaid on ka teisi ning reklaami saab teha ka üleüldiselt Internetis. Lisaks ei ole Eestis kategooriline keeld reklaamida alkoholi sotsiaalmeedia võrgustikes, vaid RekS § 28 lg 7 punkt 14 ütleb, et sotsiaalmeedia võrgustikes ei tohi küll alkoholi reklaamida, aga alkoholikäitleja veebilehel ja sotsiaalmeedia kontol küll.

On ilmne, et tänapäeva alaealised kasutavad oluliselt rohkem neid samu kanaleid, kus reklaam on tegelikult sõltumata kellaajast kättesaadavam. Seega võib öelda, et piirang kehtib vaid väga väiksele osale kanalitest, mistõttu on kaheldav, et see ka oma eesmärgi (kaitsta alaealisi) täidab. Lisaks on ilmne, et reklaami tegemise kanaleid tuleb ajaga järjest juurde, mistõttu oleks alaealiste kaitseks vaja tulevikukindlamat lähenemist.

2.4.3 Finantsteenuse reklaami kanalipõhine keeld tele- ja raadioprogrammis. Reks § 29 lg 9 kohaselt on tele- ja raadioprogrammis keelatud reklaam, millega

¹⁴ Riigikogu koduleht. Reklaamiseadus 135 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/reklaamiseadus>

¹⁵ Riigikogu koduleht. Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus 381 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e6a75dec-ed4b-4c38-9131-1b4916b301f8>

¹⁶ L. Galkus jt. The Comprehensive Alcohol Advertising Ban in Lithuania: A Case Study of Social Media. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2022. Veebis kättesaadav: <https://doi.org/10.3390/ijerph191912398>

teavitatakse valmisolekust anda tarbija käsutusse krediidilepingu alusel rahasumma või vahendada selliseid lepinguid. Keelu eesmärk oli vähendada selliste laenuvõtmisotsuste esinemissagedust, mis on langetatud emotsiooni ajal, piisavalt kaalutlemata ja laenutingimustesse süvenemata. Leiti, et kergekäeliste otsuste probleem on tõsisem just lühiajaliste tarbimislaenude ja piisavat süvenemist mittevõimaldavate reklaamikanalite puhul.¹⁷ Tänapäevaks on reklaami tarbimise kanalid aga muutunud ja palju tehakse reklaami muu hulgas ka sotsiaalmeedias. Kuigi tele- ja raadioprogrammid ei võimalda alati piisavat süvenemist, tuleb tõdeda, et sotsiaalmeedia jaoks kasutatava seadme ja Interneti abil võib laenu taotlemiseni ja ka saamiseni jõudmine olla oluliselt kiirem ja vahetum, mis omakorda võimaldab ka enam emotsiooni ajal ning piisavalt kaalutlemata laenu taotlemist.

2.4.4 Toto reklaami keeld erinevates kanalites, mh tele- ja raadioprogrammis, ajalehe ning ajakirja esi- ja tagaküljel ning välireklaamina (RekS § 29² lg 6 punktid 2–4). Võrreldes piirangute kehtestamise ajaga, mil tele- ja raadioprogrammid olid ilmselt ühed mõjusamad kanalid, on tänapäevaks reklaam tegelikult hajunud erinevate mediakanalite vahel. Seejuures on tekkinud uued kanalid, kus reklaam on inimestele veel kättesaadavam, kui lineaartelevisionis või raadios. Palju reklaami tehakse sotsiaalmeedias, mis ei ole riigipõhine ning mida on oluliselt keerulisem ka kontrollida. Tele- ja raadioreklaam on tõesti mõjusam võrreldes mõne muu kanaliga, aga tuleb tunnistada, et sotsiaalmeediareklaam on samuti väga mõjus. Lisaks on sotsiaalmeedia mõju selles mõttes ka vahetum, et teles ega raadios mängida ei saa, kuid Internetis, sotsiaalmeedias küll. Ühtlasi võimaldab kehtiv seadus totot endiselt tele- ja raadioprogrammis, ajakirja esi- ja tagaküljel ning välireklaamina endiselt reklaamida, seda lihtsalt koos sponsorteatega.

Hasartmängu reklaami teles näitamise piirangu mittetoimivust iseloomustab mõnevõrra ka Kantar Emori 2023. a uuringu tulemused, mis näitavad, et hasartmängu reklaami on vähemalt ühes reklaamikanalis märganud 76% elanikest (mis on 2021. aastaga võrreldes 7% rohkem). Kusjuures enam kui pooled elanikest on seda märganud Internetis või sotsiaalmeedias (58%), üle kolmandiku televisionis (39%).¹⁸

Kusjuures töögrupis tõid ettevõtjad välja ka mõned murekohad sponsorlusega üleüldiselt. Nimelt on praktikas tekkinud mitmeid küsimusi seoses välismaiste või tegevusloata sponsoritega. Seega ka sponsorluse sätted vajavad ülevaatamist ja vajadusel seaduses või juhenditega täpsustamist.

2.5 Kohtutäiturite reklaami keeld vajab ülevaatamist ja kontrollimist, kas see on kooskõlas EL õigusega. Reklaamiseaduse § 15 lg 1 keelab notaril ja kohtutäituril end ja oma ametitegevust reklaamida. Varasemalt oli keelatud ka advokaatide,

¹⁷ Reklaamiseaduse muutmise seadus 780 SE seletuskiri, lk 1 ja 6. Riigikogu menetlus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7dbf09e6-797b-46dd-ab8f-adfe88ff4a6c>

¹⁸ Kantar Emor. Eesti elanike kokkupuuted hasartmängudega 2023. Eestikeelne lõpparuanne, slaid 6.1. Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskus: 2023. <https://15410.ee/uudised/uuringud/> (Uuring on hasartmängude kohta üldiselt, mitte konkreetselt toto kohta)

vandetõlkide ning patendivolinike reklaam, kuid 2013. aastal leevendati keeldu nende osas seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul¹⁹ art 24 lõikega 1. Vastav säte ütleb, et liikmesriigid peavad kõrvaldama kõik täielikud keelud, mis on seotud reguleeritud kutsealade kaubanduslike teadaannetega. Vajab analüüsimist, kas tuginedes vastavale EL sättele tuleks kaotada ka kohtutäiturite reklaamile sätestatud keeld.

2.6 Tervishoiuteenuse reklaami keelu põhjendatus ja toimimine praktikas on küsitav.

RekS § 22 lg 1 sätestab, et tervishoiuteenuse, sealhulgas kunstliku viljastamise reklaam on keelatud. Selle keelu eesmärk ei ole aga lõpuni selge, eesmärk ei tule välja ka vastava eelnõu seletuskirjast²⁰. Samuti puudub keelul tegelik sisu ja keeld ei toimi praktikas, kuna vastavalt RekS § 22 lõikele 3 on tegevusloa numbri avaldamisel tervishoiuteenuse osutajal tegelikult lubatud teenuse kohta sisuliselt kogu teabe avaldamine. Ühtlasi ei loeta reklaamiks tervishoiuteenuse osutaja poolt oma töö tutvustamist ajakirjanduses (RekS § 22 lg 4 punkt 2). Piirangu põhjendatuse analüüsimise vajadusele on juhtinud tähelepanu nii TTJA, Turundajate Liit kui Eesti Advokatuur.

2.7 Alkoholi tarbijaid oleks vaja suunata tervislikuma valiku poole, aga riigil vastavat plaani ja raha selleks hetkel ei ole, samas ka ettevõtjad (alkoholireklaami kaudu) seda täna teha ei tohi.

Erinevad uuringud näitavad, et alkoholi tarbimine on olnud kasvutrendis. Sotsiaalministeeriumi tellimusel valminud uuringust selgub, et Eesti elanikud tarbisid 2022. aastal täiskasvanud (15+) elaniku kohta keskmiselt 11,2 liitrit absoluutalkoholi, mida on 1,2% rohkem kui aasta varem.²¹ Samas selgus alkoholi reklaami tööühma kohtumisel, et Sotsiaalministeeriumil ei ole hetkel planeeritud tegevusi inimeste alkoholiteemaliseks harimiseks ning selle jaoks ei ole ka raha. Seetõttu oleks asjakohane kaaluda, kas vastavasse harimisse võiksid panustada hoopis turuosalised. Lisaks oleks turuosalistel võimalik panustada teatud määral ka näiteks keskkonnasäästlikkusega seonduva teadlikkuse tõstmisesse.

RekS § 28 lõikes 1 on esitatud ammendav loetelu reklaamis lubatud elementidest. Alkoholi reklaamis on lubatud näidata täpselt kümme elementi: toote nime, liiki, tootja nime, kaubamarki, päritolumaad, geograafilist piirkonda, etanoolisisaldust mahuprotsentides, müügipakendi kujutist, omadusi (värvus, aroom, maitse) ja serveeringut. Sellise loetelu kehtestamise eesmärk oli efektiivselt vähendada alkoholi reklaami atraktiivsust noortele. Lähtuti Prantsusmaal 1991. aastal vastu võetud alkoholi- ja tubakavastases seadusepaketest. Mõte oli, et alkoholi ei seostataks erinevate positiivsete emotsioonide ja olukordadega ning vältimaks olukorda, kus alkoholireklaam kasutab noortele atraktiivseid elemente, seostades alkoholitarbimise noorte jaoks positiivsete ootustega.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul.

²⁰ Riigikogu koduleht. Reklaamiseadus 135 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/reklaamiseadus>

²¹ Eesti Konjunkturiinstituut. Eesti alkoholiturg, alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2022. aastal. Tallinn, 2023. <https://www.sm.ee/uudised/uuring-alkoholi-tarbimine-2019-aastast-jarjest-kasvanud>

Kehtiv regulatsioon ei võimalda aga suunata inimesi läbi reklaami tervislikumate (sh lahjemate jookide) ja keskkonnasäästlikumate valikute poole. Vajab eraldi analüüsimist, kas ja mil määral võiksid ettevõtjad panustada inimeste harimisse, kas teatud täiendavate elementide lubamine aitaks suunata tarbijaid vähem alkoholi tarbima, kuid ei muudaks seejuures alkoholi reklaami atraktiivseks (sh eriti noortele). Seejuures tuleb arvestada asjaoluga, et harivat teavet saab iseenesest lisada ka tootele endale. Sestap on oluline mõelda, millistest täiendavatest elementidest oleks abi just siis, kui neid kasutatakse just reklaamis, mis on avalikustatud üldsusele, sh alaealistele. Kuivõrd nii Eestis kui Euroopa Liidus on seatud sihiks saavutada kliimaneutraalne ja keskkonnasõbralik majandus aastaks 2050,²² siis on asjakohane kaaluda, kas ka selles osas saaksid ettevõtjad läbi reklaami kuidagi panustada.

2.8 Alkoholi reklaami piirang, et teabe heliline ja visuaalne kujundus ei tohi sisaldada eluta asja animeeritud kujutist, ei pruugi tehnika arengu ja kasutusel olevate filmimisviiside tõttu enam oma eesmärki täita. RekS § 28 lg 3 punkti 2 kohaselt ei tohi reklaamis esitatava teabe heliline ja visuaalne kujundus sisaldada eluta asja animeeritud kujutist. Eesmärk oli vältida olukorda, kus alkoholireklaam kasutab noortele atraktiivseid elemente, seostades alkoholitarbimise noorte jaoks positiivsete ootustega. Tol hetkel kaardistatud uuringutest selgus, et lastele ja noortele avaldab enam mõju mh animatsioon. Selleks on keelatud animatsiooni abil eluta asja liikuma panemine, kuid vastav keeld võimaldab teatud liikumist siiski tekitada, mille tulemusena muutub reklaam ikka atraktiivseks. Täpsemalt tehakse reklaami nii, et eluta asjad küll ei liigu, kuid liigub kaamera nende ümber. Selle tulemusena jääb mulje, et reklaamis kujutatud asjad liiguvad. See ei ole sätte eesmärgiga kooskõlas. Samas ei ole tegemist ka seadusest nii-öelda möödahiilimisega.

Liikumisega seotud murele juhtis tähelepanu eelkõige TTJA. On oluline, et kehtestatud piirangud oleksid põhjendatud ja eesmärgipärased. Ka ettevõtjad on välja toonud, et kõnealuse sätte piirangud jätavad ruumi tõlgenduseks ja vaidlusteks, mis on ressursi raiskav kõikidele osapooltele. Seega tuleb hinnata, kas liigutamise, animeerimise piirang on üldse põhjendatud ja kui on, siis kas see peaks laienema igasugusele liikumisele.

2.9 Finantsteenuse reklaami mahu piirangud vajavad ülevaatamist ja EL direktiiviga kooskõlla viimist. RekS § 29 lõigetega 3–3⁵ on piiratud, mida ja kui palju võib tarbijareklaamis näidata (ja kui palju peab näitama). Eesti Pangaliit tegi ettepaneku hinnata, millises mahus on kohustusliku teabe esitamine tarbijale mõistlik, mitte aga ülekoormav. Kusjuures mahtu võiks kaaluda ka meediavahendist lähtudes. Finantsteenuste reklaamiga seonduv on reguleeritud ka mitmes EL õigusaktis. Muu hulgas on näiteks tarbijakrediidi reklaami käsitletud 2023. a kehtima hakanud uues tarbijakrediidi direktiivis²³. Seega tuleb finantsteenuse reklaami sätteid üle vaadata ka sellest vaatenurgast, et need oleksid kooskõlas EL õigusega ning ei esineks põhjendamatu ülereguleerimist, seal hulgas ka selles osas, mida tohib või peab

²² Vabariigi Valitsuse koduleht. Rohepööre, 27.01.2023. <https://www.valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/rohepoliitika>

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/2225, 18. oktoober 2023, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2008/48/EÜ.

finantsteenuse reklaamis näitama. Tarbijale tuleks esitada vajalikku teavet, mis võimaldab olulist infot võrrelda, sestap on oluline vältida reklaamis ebavajaliku teabe esitamise nõudmist, et mitte koormata tarbijat teabega üle, tekitades ohtu, et tarbija loobub info ülekülluse tõttu sellega tutvumisest.

3. Probleem: järelevalve hoovad ei ole piisavalt tõhusad ning eri asutuste järelevalvepädevuse piirid on mitmete valdkondade puhul hägusad, mis ei võimalda tagada tõhusat järelevalvet kehtivate piirangute üle.

RekS § 30 lg 1 kohaselt teeb reklaamiseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete üle järelevalvet peamiselt TTJA (välja arvatud pankrotihalduri, notari, kohtutäitur, advokaadi, vandetõlgi ja patendivoliniku reklaami üle). Väga palju reklaami tehakse Internetis, mille tõhus kontrollimine on keeruline, aja- ja ressursimahukas. TTJA ressursid on aga piiratud. Hetkel tegeleb reklaamide kontrollimisega TTJA-s sisuliselt vähem kui kaks ametikohta. Arvestades Internetis avaldatava reklaami mahtu ei ole loogiliselt võimalik seda nii väikse ressursiga hoomata. Veebiseire jaoks puudub ka digitaalne tööriist. Lisaks ei ulatu Eesti järelevalvepädevus mõnede suurte sotsiaalmeediaplattformideni, millele ei kohaldu Eesti õigus.

Probleemi ilmestavad ka rikkumiste rohkus teatud valdkondades. Näiteks analüüsis TTJA 2022. a detsembris finantsteenuste reklaamiturgu jälgides teenuseosutajate reklaame erinevates reklaamikanalites (sh sotsiaalmeedia, välimeedias, tele, sisuturundus ning Google reklaamid) ning 17 teenuseosutaja reklaamist ei vastanud 15 teenuseosutaja reklaamid reklaamiseaduse nõuetele. 2023. a märtsis võeti ette hasartmängu reklaamid ning vaadeldud 152 reklaamist ei vastanud TTJA esialgsel hinnangul nõuetele 150. Rikkumisi on tuvastatud ka jooksvalt. Kokku alustas TTJA 2023. aastal reklaamide suhtes 63 järelevalvemenetlust, mis on 64% rohkem, kui 2022. aastal.²⁴

Seega menetlusi on palju, ressursi vähe. Lisaks on menetlusprotsess ise pikk ning seni, kuni pole selgust, on keelatud reklaam üleval ja teeb oma kahju juba ära. Alustatakse märgukirjadest ning ettekirjutuste ning väärtetrahvideni jõudmise ajaks võib keelatud reklaam ammu juba oma kahju olla ära teinud. Seega on tarvis eelkõige selget regulatsiooni ja kiiremat reageerimisvõimekust, et keelatud reklaamid ei jõuakski avalikkuseni.

Ühtlasi on vastutusvaldkondi, kus TTJA-l puudub sisunormide hindamise võimekus. Sellistel juhtudel tuleb reklaamile hinnangu andmiseks konsulteerida eelnevalt asutusega, kelle pädevusse kuulub sisunormide hindamine, näiteks ravimireklaam, tervishoiuteenuste reklaam, meditsiiniseadmete reklaam, toidureklaam, finantsteenuste reklaam. See muudab reklaami järelevalve teostamise veel aeglasemaks. Keelatud reklaami puhul avaldub selle kahjulik mõju kohe avaldamise hetkest ning mida kauem nõuetega vastuolus olev reklaam avaldatud on, seda suurem on reklaami kahjulik mõju tarbijatele.

Näiteks on täna **finantsteenuse reklaami järelevalve pädevus jaotunud TTJA ja Finantsinspektsiooni vahel**. Finantsinspektsioonil on pädevus ja oskus hinnata finantsteenuste sisulisi aspekte, mille mõistmine on ka reklaami hindamisel vajalik. Samuti

²⁴ Vt viide 4.

tulevad osadele reklaamidele lisanõuded Finantsinspeksiooni pädevusse kuuluvatest õigusaktidest. Näiteks sätestab investeerimisfondide seaduse § 205 lg 5 täiendava nõude investoreurofondi reklaamile ning § 82 lg 1 näeb ette, et fondi tootluse avalikustamisel peab avalikustatav teave sisaldama märget selle kohta, et fondi eelmiste perioodide tootlus ei garanteeri fondi järgmiste perioodide tootlust, välja arvatud juhul, kui fondi tingimuste või põhikirja kohaselt fondi tootlust garanteeritakse. Mistõttu oleks ilmselt asjakohasem ja järelevalve mõttes efektiivsem, kui kogu finantsteenuse reklaami järelevalve koonduks Finantsinspeksioonile. Samuti on TTJA olemas Terviseameti ja Ravimiameti jaoks, kui neil tekib küsimusi reklaami üldnõuete tõlgendamisel. Kuid sisuline teadmine meditsiiniseadmetest ja ravimitest on siiski Terviseametil ja Ravimiametil. Kui Finantsinspeksioonil on finantsteenuse reklaami piirangute rikkumise tõttu võimalus turuosalistelt tegevusluba ära võtta, siis võiks reklaami hindamine olla ka Finantsinspeksiooni pädevuses. Hetkel teeb Finantsinspeksioon igakuiseid päringuid TTJA-le, millega palutakse teavet korduvrikkumiste kohta. Selline lähenemine tundub halduskoormust asjatult suurendav. Lisaks tekitab pädevuse jaotumine mitme asutuse vahel asjatut segadust turuosalistes. Näiteks aktsiate esmase avaliku pakkumise reklaami järelevalve on Finantsinspeksiooni pädevuses, kuid pöördumisi, vihjeid ja küsimusi laekub sel teemal tihti ka TTJA-le. TTJA ja Finantsinspeksioon on juba pidamas erinevaid läbirääkimisi järelevalvepädevuste jaotumise osas. Läbirääkimisi tuleks jätkata ning vajadusel pädevuse sätteid seaduses muuta.

Praktikas on probleem ka toiduvaldkonna reklaami järelevalve korraldusega. See ei ole hetkel tõhus, selle alused ei ole päris selged ning ei ole üht vastutavat asutust. Reklaamiseadus hõlmab kaupade, sh toidureklaami nõudeid. Reklaamiseaduse kohaselt on reklaam teave, mis on avalikustatud mis tahes üldtajuaval kujul, tasu eest või tasuta, teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Reklaam võib sisaldada ka toidualast teavet, sh toitumis- ja tervisealaseid väiteid.

Kuigi reklaamiseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet TTJA, ei ole reklaamiseaduses täpsustatud, kes teostab riiklikku järelevalvet toiduseadusest²⁵ tulenevate erinõuete üle. Toiduseadus reguleerib toidu käitlemise, sh toidualase teabe esitamise nõudeid ning sätestab riikliku järelevalve korralduse toidu nõuetele vastavuse tagamiseks. Põllumajandus- ja Toiduamet (edaspidi PTA) teostab riiklikku ja haldusjärelevalvet kõigis toidu käitlemisvaldkondades. Toiduseaduse alusel saab PTA teostada järelevalvet ka toidu reklaamis esitatud toidualase teabe üle toidu käitleja juures (tootmise, töötlemise, turustamise etappides), kuid ta ei saa seda teha reklaami eest vastutava isiku üle, kes ei ole toidukäitleja, näiteks, kui on tegemist toidukäitlejate organisatsiooni või teises riigis asuva toidukäitleja tellitud reklaami avaldamisega ajalehes või sotsiaalmeedias. Kui toidualane teave on esitatud reklaamis, siis on PTA-l juba praegu võimalik korralduse alusel reklaami avalikustaja poole pöörduda, kuid nõuete rikkumise korral oleks sisuliseks edasiseks menetlejaks reklaamiseaduse kohaselt ikkagi TTJA. Üksnes toiduseaduse, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2017/625 (edaspidi *ametliku kontrolli määrus*) ja toidualase teabe nõuete alusel ei ole PTA-l õigust teostada järelevalvemenetlust reklaami avalikustaja, tellija

²⁵ [RT I, 28.09.2023, 11](#)

(muu kui toidukäitleja) või teostaja üle. Eeltoodust lähtuvalt ning sellest, et just PTA-l on sisulised teadmised toidualasele teabele esitatud nõuetest, oleks asjakohane määrata PTA reklaamiseaduses toidualase teabe nõuete järelevalveasutuseks. Eelkirjeldatud probleemist saadi teadlikuks eelkõige Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt ja TTJA-lt.

4. Probleem: inimeste võlgnevusse sattumine, ülelaenamine

Erinevad uuringud näitavad, et inimesed on võlgadega hädas. Võlgnevused (laenud või muud maksmisele kuuluvad summad, mida ei ole tähtaegselt tasutud) müüakse tihtipeale inkassoettevõtetele või nõutakse sisse kohtu kaudu kohtutäituri abiga. Sotsiaalministeeriumi 2021. aasta analüüsi²⁶ kohaselt nõudsid näiteks krediidasutused 2020. aastal täitemenetlusega sisse 13 234 võlga ja inkassoettevõtted 65 431 võlga, millest suur osa pärineb aga samuti krediidiandjatelt.²⁷ Julianus Inkasso OÜ maksehäirete ülevaatest selgub, et kuigi makseraskustesse sattunud inimeste arv liigub langustrendis, on keskmine võlasumma inimese kohta aasta-aastalt aina suurenemas. Näiteks oli 2023. aasta andmetel keskmine võlasumma tõusnud juba lausa poole aastaga 3600 euro pealt 4400 euroni.²⁸

Võlgnevustega seonduvat probleemi on käsitletud ka Riigikontrolli auditis „Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislauade puhul“, kus on erinevate allikate põhjal jõutud järeldusele, et iga neljanda tarbimislaua tagasimaksed ei ole tähtaegsed ning et tuleks senisest intensiivsemalt luua efektiivseid ja heidutavaid takistusi teele, mis võib viia läbimõtlemata ja kergemeelsete otsuste ning liiga lihtsa krediidile ligipääsu tõttu ülelaenamiseni pangavälistelt krediidiandjatelt. Riigikontroll märkis samuti, et pankade kliendid tagastavad oma laenusid eeskujulikumalt kui pangaväliste krediidiandjate kliendid. Pangaväliste krediidiandjatega sõlmitud tarbimislaua lepingute puhul oli ligi neljandik kliente viivitanud tagasimaksetega. Viivislaenu suure osakaalu võimalike põhjustena märkis Riigikontroll mitme teguri koosmõju, mh näiteks liiga suurte riskide võtmine, agressiivne laenupakkumine, puudulik info laenuvõtja krediivõimelisuse kohta, majanduslangus, ebapiisav järelevalve, puudulik regulatiivne keskkond.²⁹ Laenuvõtmist ja seeläbi ka võlgnevusse sattumist võib teatud määral mõjutada ka reklaam, kuivõrd reklaami kui sellise eesmärk ongi muu hulgas teenuse osutamist suurendada. Samas tekib põhjendatud küsimus, kui suur osa on võlgnevuste tekkimisel siiski just reklaamil, näiteks finantsteenuse vm reklaamil.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punkt 11.9 näeb ette, et ennetamaks inimeste sattumist ebaõiglastesse võlaskeemidesse tuleb lisaks krediidiregistri loomisele ja järelevalve ning võlanõustamisteenuse tagamisele keelustada hasartmängude,

²⁶ Täitemenetluse võlgnike esitluse analüüs. Sotsiaalministeerium: 2021. <https://www.sm.ee/uudised-ja-pressiinfo/andmed/uuringud-ja-analuusid#sotsiaalvaldkonna-uuringud-ja-analsid> (18.01.2024)

²⁷ Riigikontroll. Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislauade puhul. Aruanne Riigikogule, lk 8. Tallinn, 30.06.2023
<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/4562/language/et-EE/Default.aspx>

²⁸ Julianus Inkasso koduleht. Eesti suurim eraisikute maksehäirete analüüs: võlgade summa on hüppeliselt kasvamas, 18.12.2023. <https://julianus.ee/estli-suurim-eraisikute-maksehäirete-analuus-volgade-summa-on-huppeliselt-kasvamas/>

²⁹ Vt viide 26, lk 5.

veebiennustumängude ja kiiralaenude reklaamid. Kiiralaenude all on tõenäoliselt silmas peetud eelkõige pankadeväliseid finantsteenuseid.

Samas puudub täna selgus selle osas, kui suurt (ja kas üldse arvestatavat) mõju finantsteenuse või hasartmängu reklaami keelustamine päriselt võlgnevustesse sattumise ennetamisele avaldada võiks.

Nimetatud valdkondades on kehtiv regulatsioon juba väga range. Lisaks tulenevad paljud finantsteenuse reklaami nõuded EL õigusaktidest, näiteks tarbijakrediidi direktiivist ja nende osas teatav paindlikkus niigi puudub. Ühtlasi on finantsteenuse ja hasartmängu reklaami puhul praktikas ka väga palju rikkumisi, mis taas viitab tegelikult probleemile nr 3 – ebatõhus järelevalve.

Eeltoodu ilmestab väga tugevalt, kui palju on praktikas kehtiva reklaamiseadusega probleeme ning kui keeruline võib seetõttu olla ka järelevalve tegemine. Reklaamiseaduse piirangute toimimine ja nende üle tõhusa järelevalve tegemine on kõige olulisem eeskätt tarbijate kaitse vaatenurgast. Lisaks on see oluline ka ettevõtjate jaoks. Ettevõtjatel peab olema võimalus oma tooteid ja teenuseid kooskõlas seadusega reklaamida, samas juhul, kui seadust on praktikas niivõrd keeruline või ressursimahukas rakendada, siis on toodete ja teenuste reklaamimine tegelikkuses oluliselt raskendatud. Reklaamiseaduse eesmärk laiemalt on tarbijate kaitse, kuid kindlasti ei ole selle eesmärk olnud reklaamimise võimatuks tegemine. Samas on kehtivas seaduses palju ajakohatuid sätteid, et on ilmne, et aja möödudes, tehnoloogia arenedes ja uute reklaamitegemise viiside tekkimisega muutub seadus veel ebapraktilisemaks ning järelevalve tegemine järjest keerulisemaks.

Probleemid puudutavad seega nii tarbijaid, neid ettevõtjaid, kes tellivad, teostavad või avalikustavad reklaami ning järelevalve asutusi (eeskätt TTJA-d, kohalikke omavalitsusi, Põllumajandus- ja Toiduametit, Finantsinspeksiooni, Terviseametit).

2. Eesmärgid

Väljatöötamiskavatsus kaardistab kehtiva seaduse probleemid ning pakub välja erinevad võimalikud lahendusvariandid ilma eelistatud variante välja toomata.

Eesmärk on lahendada kehtivas seaduses esinevad probleemid nii, et tagatud oleksid piirangute algselt seatud eesmärgid (sh tarbijakaitse, rahvatervise kaitse jm) ning et tulemusena tekiks ajaga kaasas käiv regulatsioon, reklaami tehakse vastutustundlikult, seaduses on vaid tõesti vajalikud, eesmärgipärased piirangud, kasutajad saavad reeglitest aru ning järelevalve piirangute üle on mõistlikult võimalik ja tõhus. Läbi selle soodustame ka ettevõtluskeskkonda, kus nõudeid rakendatakse ühetaoliselt ning ettevõtjatel on võrdsed konkurentsitingimused.

Käesolev väljatöötamiskavatsus on seotud ka Vabariigi Valitsuse Tegevusprogrammi 2023–2027 punktiga 11.9, mis näeb ette muu hulgas reklaamiseaduse väljatöötamiskavatsuse koostamise – ennetamaks inimeste sattumist ebaõiglastesse võlaskeemidesse tuleb muu hulgas keelustada hasartmängude, veebiennustumängude ja kiiralaenude reklaamid.

Reklaami tegemine üleüldiselt ei ole Euroopa Liidu tasandil reguleeritud, küll aga on reguleeritud mõnede konkreetsete valdkondade reklaamid, mistõttu tuleb jälgida, et muudatuste tegemisel säiliks endiselt kooskõla ka EL õigusaktidega. Asjakohaste EL õigusaktidele on VTK-s jooksvalt viidatud.

3. Võimalikud lahendused ja nende mõjud

Pärast turuosalistelt sisendi saamist ja probleemide esialgset kaardistust moodustati töörühmad, kus arutati teemade lõikes probleeme lähemalt, samuti esialgseid lahendusvariante ja nendega kaasneva võivaid mõjusid. Arutelud toimusid neljas erinevas töörühmas – üldsätted ja üldnõuded, alkoholi reklaam, finantsteenuse reklaam ja hasartmängu reklaam. Selleks, et lahendusvariantide ja mõjude puhul saaks kuulda ja arvestada võimalikult paljude erinevate huvigruppide huve, olid aruteludesse kaasatud ka võimalikult paljude erinevate huvide esindajad. Aruteludele olid kaasatud nii reklaami tellijate, teostajate ja avalikustajate esindajad (ettevõtjate esindajad), järelevalveasutused, ministriumid ning ka erinevad tervisevaldkonna esindajad (näiteks alkoholi reklaami töörühmas Tervise Arengu Instituut, Karskusliit, Eesti Perearstide Selts, Juvente Eesti, Eesti Noored Perearstid, hasartmängu reklaami töörühmas Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskus).

Kõik mõjud, millele erinevad huvigrupid seoses lahendusvariantidega on välja toonud, on võimalusel ja asjakohasel juhul ka käesolevas VTK-s kajastatud.

Riigipoolne sekkumine eelpool kaardistatud probleemide puhul on oluline, kuivõrd ebaselgete ja ajale jalgu jäänud sätetega ei ole mõistlikult võimalik teha ei järelevalvet ega oma tooteid ja teenuseid turundada. Samuti ei ole selliselt ka tarbijad piisavalt kaitstud. Osad probleemid on ilmselt lahendatavat ka mitteregulatiivsete meetmete abil, osad vajavad kindlasti seaduse tasandil sekkumist. Seega mitteregulatiivsete meetmete abil ei ole tekkinud olukorras asjakohane.

VTK pakub välja kaks põhimõttelist lahendusvarianti (mida saab rakendada nii alternatiivselt kui ka korraga):

- 1. soodustada efektiivse valdkondadeülese reklaamivaldkonna eneseregulatsiooni tekkimist, mis panustaks tugevalt kolme esimese probleemi lahendamisse ja**
- 2. teha korda seaduses need sätted, mis praktikas probleeme tekitavad või võimalusel lahendada probleemid mitteregulatiivselt (nt juhendite, koolituste vm abil).**

Reklaami eneseregulatsiooni tekkimise soodustamine

Täna on probleem, et reklaamiseaduses on palju subjektiivseid ja segaseid sätteid, mitmed sätted ei arvesta turumuutustega, järelevalve ressursi napib ning järelevalve on ebatõhus. Nende probleemide lahendamiseks saaks kasutada turuosalisi. Täpsemalt saaks soodustada sellise organisatsiooni loomist, mis paneks paika oma reeglid, teeks näiteks koodeksi (koodeks oleks kooskõlas reklaamiseadusega, kuid selles oleksid reeglid oluliselt detailsemalt lahti kirjutatud ja neid saaks ka vastavalt turuolukorrale kiiremini muuta) ning kontrolliks vastava koodeksi järgimist. Kui koodeksit ei järgita, on organisatsioonil võimalik sellele reageerida (nt leppetrahvide vm abil). Seaduse üle teeksid järelevalvet endiselt riigiasutused, mitte eraorganisatsioon, kuid eraorganisatsiooni reageerimine koodeksi mittetäitmisele peaks tagama, et ka seaduse rikkumisi on vähem. See, kuidas täpsemalt vastav eraorganisatsioon ning

reeglite täitmise kontrollimine toimuma hakkab, on lahtine ning sõltub tagasisidest VTK-le ning edaspidistest aruteludest.

Koostöös Turundajate Liiduga on analüüsitud võimalusi sellise organisatsiooni loomiseks ning üks võimalik kontseptsioon on nii-öelda täielik eneseregulatsioon:

Reklaamiseadusesse jäävad täieliku eneseregulatsiooni tingimustes alles vaid üldpõhimõtted, teatud toodete ja kaupade reklaamimise keelud ning sätted, mis on kohustuslikud tulenevalt EL direktiividest. Nende üleriikliku järelevalve tegemise pädevus on TTJA-l. Sihtasutus võtab vastu aga reklaamiseaduse üldpõhimõtetele ja Rahvusvahelise Kaubanduskoja reklaami- ja turunduskommunikatsiooni koodeksile tugineva koodeksi, mille järgimine toimub turuosaliste ja sihtasutuse vahelisel siduval kokkuleppel ja mis allub sihtasutuse järelevalvele.

Sihtasutuse pädevus tegutseda reklaamituru regulaatori ja järelevalveorganina tuleneb riigiga sõlmitavast halduslepingust, millega antakse sihtasutusele üle TTJA pädevus nii suures ulatuses kui võimalik. Selleks tuleb reklaamiseadusesse lisada vastav delegatsiooninorm.

Sihtasutusel on nõukogu, mille liikmete koosseisu määravad asutajad ja mis kavandab üldiselt sihtasutuse tegevust, korraldab selle juhtimist ja teeb järelevalvet sihtasutuse tegevuse üle. Nõukogu täpsemad ülesanded on sätestatud sihtasutuse põhikirjas. Nõukogu määrab juhatuse liikmed. Juhatus juhib sihtasutust igapäevaselt ja esindab ning tagab nõukogu otsuste elluviimise. Juhatus ülesanne on teha ka järelevalvet koodeksis sätestatud põhimõtete ja reeglite järgimise üle ning menetleda võimalikke rikkumisi. Juhatus algatab menetlusi nii omal algatusel kui ka isikute esitatud teadete alusel. Kui juhatus tuvastab koodeksi rikkumise, siis teeb ta kirjaliku otsus, millega:

- kohustab rikkujat muutma vaidlusaluse reklaami viivitamatult nõuetekohaseks või kui see ei ole võimalik, siis lõpetama selle näitamise;
- määrab rikkujale „leppetrahvi“;
- allutab rikkuja edaspidi kindlaksmääratud ajaks reklaami avaldamisel eelkontrollile;
- arvab rikkuja koodeksiga ühinenute seast välja ja kannab ta „musta nimekirja“;

Juhul, kui juhatus tuvastab rikkumise, mille toimepanija ei ole end koodeksile allutanud, teavitab ta sellest TTJA-d, kes menetleb seda vajadusel väärteomenetluse korras.

Kui rikkuja ei nõustu juhatuse otsusega, on tal õigus see teatud tähtaja jooksul vaidlustada sihtasutuse (nõukogu) loodud vahekohtus. Vahekohtusse võib pöörduda isik, kelle suhtes on juhatus teinud koodeksi rikkumise tõttu negatiivse otsuse ja kes selle otsusega ei nõustu. Vahekohus saab tegutsemiseks pädevuse kokkuleppest, mille on sõlminud ühelt poolt sihtasutus ja teiselt poolt need reklaamiturul tegutsejad, kes on otsustanud „ühineda“ vastava koodeksiga ehk järgida selles kokku lepitud põhimõtteid ja reegleid. Vahekohus saab oma lahendiga jätta vaidlusaluse juhatuse otsuse muutmata või selle tühistada. Mõlemal juhul on vahekohtu otsus pooltele siduv.

Kontseptsiooni plussid:

- Eneseregulatsiooni reeglid on kaasaegsed, kuna neid saab muuta kiiremini kui seadust.
- Eneseregulatsiooni reeglid on väga põhjalikud ja arvestavad erinevate kanalite ja valdkondade spetsiifikat, seadus ei ole nii-öelda liiga kinni kirjutatud.
- Keelatud reklaame on edaspidi vähem, kuna eeldatavalt täidavad turuosalisel eneseregulatsiooni korras (n-ö enda) loodud reegleid paremini.
- Tõhusam, kiirem ja soodsam vaidluste lahendamine.
- Riigi järelevalve koormus väheneb, sest kontrolliga tegeleb ka eraorganisatsioon, kellel on vastavad teadmised, ressurss ja võimekus.

Kontseptsiooni miinused:

- Eneseregulatsiooni reeglid kehtivad vaid neile, kes on end neile vabatahtlikult allutanud, teistele kehtib aga üldsõnaline seadus, mida tuleb TTJA-l endal igal üksikul juhul sisustama hakata.
- Teadusuuringud näitavad, et teatud valdkondades ei sobi reklaami eneseregulatsioon kaitsmaks haavatavaid sihtgruppe (nt lapsi). Mitmes eneseregulatsiooniga riigis on noorte kokkupuude alkoholireklaamiga aja jooksul suurenenud, kuigi järelevalve eest vastutavad eneseregulatsiooni organisatsioonid on dokumenteerinud kõrget vastavust seatud reeglitele.³⁰ Seega võiks kaaluda teatud sätete säilitamist siiski seaduse tasandil.
- Erapooletuse tagamine võib olla keeruline juhul, kui rahastamine toimub n-ö ühinenud ettevõtjate poolt. Seega tuleks analüüsida, kuidas saaks tagada sihtasutuse erapooletust (kas ehk teatud nõuded nõukogule või juhatuse liikmetele vm).

Tegemist on ühe võimaliku kontseptsiooniga eneseregulatsiooni jaoks, kuid võimalusi on erinevaid, sealhulgas võib muudatusi teha mitmes etapis, mitte kõike korraga, ning alles teatud aja möödudes jõuda kindla tulemuseni.

Seaduse kordategemise lahendusvariandid

1. **Õigusselguse ja praktikas parema rakendamise eesmärgil täpsustada seaduses ebaselgeid sätteid ja mõisteid, kaotada mittetoimivad sätted, ning kus võimalik, sekkuda mitteregulatiivselt näiteks juhendite abil. Seaduse täpsustamisel vältida liiga detailset sõnastust.**

1.1. **Õigusselguse ja järelevalves parema rakendamise huvides ühtlustada mõiste „avalik koht“ KorS-is sätestatud mõistega. Ühtlustada RekS-is ja postiseaduses mõiste „reklaam“ selliselt, et oleks igal juhul selge, et otsepost ja muu piiritletud isikuteringile saadetud teave ei ole reklaam.**

³⁰ Näiteks: Noel, J. A., Babor, T. F., Robaina, K. (2017). Industry self-regulation of alcohol marketing: a systematic review of content and exposure research. *Addiction*, 112, 28–50. doi:10.1111/add.13410; Hastings, G., Brooks, O., Stead, M., et al. (2010). Failure of self regulation of UK alcohol advertising. *BMJ*, 340. doi:10.1136/bmj.b5650; Reeve, B. (2018). Regulation of Alcohol Advertising in Australia: Does the Abac Scheme Adequately Protect Young People from Marketing of Alcoholic Beverages? *QUT Law Review*, 18(1), 96. doi:10.5204/qutlr.v18i1.738; Boniface, S., Atkinson, A., Critchlow, N., et al. (2021). UK alcohol marketing regulation is failing: a new approach is needed to prioritise protection for all. *Drugs-education Prevention and Policy*, 1–7. doi:10.1080/09687637.2021.2019682.

- 1.2. Luua ühtne reklaami säte**, kus on defineeritud, mis on reklaam ning selle juures lisatud üheselt ka kõik välistused, mida ei käsitata reklaamina, st et üldsätte alla koonduks ka hasartmänguga, alkoholiga, finantsteenusega ja muuga seotud välistused. Mõiste kordategemisel võtta arvesse EL digiteenuste määruses³¹, infoühiskonna teenuse seaduses ja teistes seadustes sätestatud. Tulemusena oleks reklaamimõiste ja selle välistused adressaatidele tänasest selgemad ja seadusest arusaamine ja omakorda ka selle järgimine parem.
- 1.3. Täpsustada reklaamiseaduses, et isik, kes ei ole reklaami tellinud ise ega vahendaja kaudu, kuid kelle huve reklaam juhuslikult samuti puudutab, ei ole reklaami tellija** ega saa ka olla vääртеomenetluse subjektiks. See tagab, et juhuslik kasusaaja ei vastuta reklaamiga seotud rikkumiste eest ning tagatud on reklaami tellija mõiste kooskõla selle esialgse eesmärgiga.
- 1.4. Täpsustada määratlemata mõisted seaduses.** Võimalikult selged mõisted võimaldavad neist ühtmoodi aru saada, mis viib omakorda seaduse parema järgimiseni ning ühetaolise järelevalve praktikani.
- 1.5. Korrastada eksitava reklaami keelu säte**, muu hulgas tõsta kõik RekS § 3 lg-s 4 nimetatud eksitavust sisaldavad võimalused (punktid 14–16) eksitava reklaami sätte (§ 4 lg 2) alla. Lisaks vaadata üle, millised punktid on juba mujal kaetud ja jätta nende dubleerimine reklaamiseadusest välja. Näiteks kaaluda RekS § 4 lg 4 sätestatud keelu kaotamist (reklaamis on keelatud kasutada riiklikke ja riigiasutuste sümboleid ning Eesti lipu värvikombinatsiooni sellisel viisil, mis eksitab üldsust reklaami eseme suhtes. Reklaam ei tohi jätta muljet, et esitatav teave sisaldab riigipoolset soovitusi või garantiid, kui see tegelikult puudub), kuivõrd need põhimõtted on kaetud juba muude sätetega. Sätte loogiline ülesehitus ning korduvuste puudumine loob õigusselguse.
- 1.6. Muuta lastega seonduvat sätet** (RekS § 8 lg 4 punkt 6) nii, et reklaam, mille sihtgruppi moodustavad peamiselt lapsed, ei tohi sisaldada pöördumist lapse poole, millega teda vaid otseselt (mitte kaudselt) kutsutakse üles nõudma teiselt isikult reklaamitava kauba omandamist või teenuse kasutamist (ehk ühtlustada punkt 6 punktiga 7). Muudatus kaotab vasturääkivuse ja ebaühtluse lastele suunatud reklaami sätetes.
- 1.7. Laiendada piimasegu reklaami piirangut ka piimasegu reklaamina mõjuvale reklaamile.** See tähendaks, et ei tohiks reklaamida mitte ainult piimasegu, vaid ka näiteks sellist jätkupiimasegu, mille pakend on väliselt täpselt samasugune nagu piimasegu oma. Selline muudatus aitab tagada, et jätkupiimasegude reklaamid ei pärsiks rinnaga toitmist, samas võib jätkupiimasegu tootjatele kaasa tuua kulu juhul, kui nad soovivad jätkupiimasegu siiski reklaamida. Selleks tuleks siis teha kulutusi toote pakendi muutmisele.
- Alternatiivselt nõuda jätkupiimasegu reklaamile hoiatusteksti lisamist.** See muudatus tooks ettevõtjatele vähem kulusid, kuid seejuures juhib tähelepanu, et tegemist on jätkupiimaga, mitte ei suuna inimest piimasegu ostmise poole. Lisaks võib

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/2065, 19. oktoober 2022, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ.

hoiatav tekst juhtida tähelepanu ka vajadusele konsulteerida enne spetsialistiga, et olla teadlik rinnaga toitmise eelistest ja segudega toitmise puudustest. Sõltuvalt teksti sisust võib näiteks imetamisnõustajate või muude asjakohaste spetsialistide töökoormus suurenedada.

1.8. Teha korda alkoholi reklaami mõiste.

1. Mittheregulatiivne sekkumine (või mittemidagitegemine) ei lahenda probleemi, sest probleem tuleneb eelkõige seaduse sõnastusest.
2. Täpsustada seadust nii, et reklaami piirangud kohalduksid lisaks alkohoolse toote reklaamile ka alkoholi toidugrupi reklaamile ning sellisele reklaamile, mis mõjub alkoholi reklaamina. Tuleks kaaluda, mis selle all hõlmatud peaksid olema – kas ka alkoholile spetsialiseerunud poodide ja alkoholiga äravahetamiseni sarnaste toodete reklaam. Seda saab teha läbi mõiste ümbersõnastamise ja/või eksitava reklaami sätte täpsustamise. Mõistete täpsustamisel tuleks jälgida, et ei tekiks juurde ebaselgeid (liiga üldiseid) mõisteid, mida on lõpuks sama keeruline või veel keerulisem praktikas sisustada ja rakendada.

Tulemusena:

- mõiste muutub selgemaks ja järelevalvepraktika ühtlasemaks;
- ei tehta põhjendamatult vahet ühtviisi mõjuval reklaamil – neile hakkavad kehtima samasugused piirangud;
- ükski kategooria ei ole põhjendamatult välistatud (nt et toote reklaam on lubatud, aga toidugrupi reklaam üldiselt mitte). Ehk midagi täiendavalt ära ei keelata, aga peab järgima alkoholi reklaami piiranguid, mis on RekS §-s 28;
- sõltuvalt sellest, mida alkoholi reklaami mõiste hõlmama hakkab, võivad kaasnedada ettevõtjatele reklaami tegemisel täiendavad kulud. Näiteks alkoholile spetsialiseerunud poodide reklaamile võivad tekkida piirangud, mida täna ei ole. Samas see on kaalutluskoht, kuna ei pruugi olla võimalik mõistet sõnastada nii, et see oleks maksimaalselt selge, piiritletud ja ei võimaldaks möödahiilimist. Ka alkoholivabade toodete reklaamimisel võivad lisanduda täiendavad piirangud juhul, kui reklaamitavad tooted näevad välja täpselt samasugused nagu alkohoolsed tooted. Sel juhul on ettevõtjal võimalik valida, kas reklaamida alkoholivaba toodet järgides alkoholi reklaamile sätestatud piiranguid või muuta toote välimust ja reklaamida piirangute vabalt (järgides siis ainult üldiseid nõudeid reklaamile).
- rahvatervise seisukohast saab positiivse mõjuna välja tuua laste alkohoolse joogiga äravahetamiseni sarnase reklaamiga kokkupuute vähendamise. Lisaks üle riskipiiri alkoholi tarbivate ning alkoholitarvitamise häirega inimeste jaoks alkoholiga seotud stiimulite vähendamine erinevatest keskkondadest.

Muudatuse täpsemad mõjud sõltuvad sellest, mida alkoholi reklaami mõiste hõlmama hakkab.

1.9. Teha selgemaks või kaotada neutraalsuse nõue alkoholi reklaamis. Kehtiv seadus ütleb, et teave alkoholi reklaamis peab olema neutraalne. See on aga vastuoluline reklaami mõistega üldiselt, mis toob praktikas kaasa ressursikulu seoses mõiste sisustamisega nii järelevalveasutusel kui ettevõtjatel.

1. Mitte millegi tegemine või mitteregulatiivne sekkumine ei lahenda probleemi, kuna probleem on tekkinud just seaduse sõnastusest.

2. Jätta sõna neutraalne välja või asendada see mingi muu sõnastuse/väljendiga, mis tagab, et alkoholi reklaamis ei esitataks teavet noortele atraktiivselt. Alles jääks nii nõue, et teave peab olema esitatud toote keskselt kui ka üheksa keelatud elementi (mis on täna sätestatud samuti selleks, et tagada, et reklaam ei oleks noorte jaoks atraktiivne).

Sel juhul:

- on endiselt tagatud, et alkoholi reklaam ei ole noortele atraktiivne alkoholi reklaamis ei tohi endiselt näidata neid elemente, mis võivad reklaami atraktiivseks muuta ning jääb kehtima ka nõue, et reklaamis esitatav teave peab olema esitatud tootekeskselt ehk säilib kooskõla algse eesmärgiga säilib;
- muutub sätte sisustamine selgemaks, kuna ei ole vaja enam sisustada subjektiivset mõistet, mis omakorda vähendab nii järelevalve kui ettevõtjate ressursikulu;
- kaob vastuoluline nõue, et reklaam peab olema neutraalne.

1.10. Muuta finantsteenuse reklaami sätte struktuur selgemaks: tekivad üld- ja erinormid nii, et muud finantsteenuse reklaami sätted eristuvad selgelt tarbijakrediidi reklaami sätetest. Sätte kordategemisel saab eeskujuks võtta muu hulgas TTJA avaldatud finantsteenuse reklaami juhendi, mis on koostatud koostöös turuosalistega ning milles on selgitused toodete ja teenuste kaupa. Tulemusena tekib selgem regulatsioon, mida on lihtsam mõista ja täita, võimalik, et ka rikkumisi on seeläbi vähem.

1.11. Täpsustada hasartmängu reklaami ja sellega seonduvaid mõisteid seaduses või juhendis. Kaaluda ka kaubamärgiga seonduva reguleerimist üldsätetes, st tuua kaubamärgi mõiste välja juba üldsätete juures ja see kohalduks kõikide erivaldkondade reklaamireeglite puhul. Tulemusena tekib õigusselgus hasartmängu reklaami mõistetes ning ka kaubamärgi teemal üleüldiselt.

1.12. Tunnistada kehtetuks RekS § 29² lg 5 punkt 6 ehk õnnemängu reklaami keelu välistus adresseeritud reklaami kohta. Täpsemalt tunnistatakse kehtetuks säte, mille kohaselt tohib õnnemängu reklaamida posti, e-posti või telefoni teel, kui teave on kliendi poolt tellitud ja edastatud üksnes kliendi enda posti- või e-posti aadressil või kliendi kasutataval telefoninumbril ja kliendil on võimalus reklaami edastamine igal ajal lõpetada, teatades oma soovist õnnemängukorraldajale. Eelkirjeldatud viisil tohib teavet edastada ka siis, kui seda seaduses selliselt kirjas ei ole, kuna tegemist ei ole reklaamiga reklaamiseaduse tähenduses ja sellele reklaamipiirangud ei laiene.

2. Taha muudatused, et tekiks põhjendatud ja tulevikukindel regulatsioon, sh lisada puuduolevad mõisted, kaotada ebavajalikud või üle reguleerivad sätted ning muuta ajale jalgu jäänud sätted ajakohaseks.

2.1. Lisada mõjuisikute (ingl. k *influencer*) regulatsioon, et oleks selge, millal RekS mõjuisiku tegevusele kohaldub. Sellega seonduvalt defineeritakse muu hulgas mõjuisiku mõiste, kelle suhtes RekS kohalduks (sealhulgas, kas RekS kohaldub ka siis, kui avaldatakse teavet toote kohta nii-öelda omaalgatuslikult või kui mõjuisik teeb

postitusi ilma tooteta), ning muud valdkonnaspetsiifilised eritingimused, mis on kohased. Eeskujuna võtta teiste riikide regulatsioone. Mõte selles, et mõjuisiku mõiste, kohustused ja vastutus tuleksid selgemalt seadusest välja, mitte ei jääks igakordse tõlgendamise küsimuseks. Muudatus loob õigusselguse nii järelevalveasutusele kui mõjuisikutele, samuti korrastab reklaamiturgu sotsiaalmeedias.

2.2. Vaadata üle reklaami mõiste välistused, mis näivad füüsilise koha kesksed. On vaja luua selgus, kas ja millal saab öelda, et tegemist on majandus- ja kutsetegevuse kohaga (ja seal avaldatud teave ei ole siis RekS kohaselt reklaamina käsitatav) juhul, kui ei räägi tegelikult füüsilisest kohast, vaid ettevõtja tegutsebki ainult veebis, näiteks kodulehe, sotsiaalmeediavõrgustiku või mõne platvormi kaudu või kõigis kolmes kohas korraga.

2.3. Sisustada RekS-is messi mõiste nii, et see arvestaks tänapäevaseid ja tulevikus toimuda võivaid messiformaate. Lisaks tuua erinevad messiga seonduvad sätted ühe sättena üldsätetesse. See puudutab eelkõige tubaka, lõhkematerjali ja pürotehniliste toodete reklaame, kuivõrd neid muidu ei tohi reklaamida, aga vastavatel messidel küll. Edaspidi on see erisus lihtsalt ühes kohas ja on selgem. Tulemuseks on õigusselgus ja ühtsus.

2.4. Muuta kanalipõhised piirangud kanalineutraalseteks või laiendada piiranguid kõikidele asjakohastele olemasolevatele kanalitele.

1. Kanalipõhiste piirangute probleemi ei saa lahendada mitteregulatiivselt, kuivõrd probleem on seaduses selgelt sätestatud piirangus. Mittemidagitegemine ei sobi samuti, kuivõrd piiratud on vaid ühte reklaamikanalit samal ajal, kui paljudes teistes inimeste poolt rohkelt kasutatavates kanalites need piirangud kas ei kehti või ei toimi. Tulemus oleks ühe konkreetse kanali halba olukorda panemine ilma, et see oleks eesmärgi täitmiseks piisav.

2. Laiendada piiranguid ka teistele asjakohastele kanalitele (näiteks alkoholi puhul kõikidele kanalitele, mida noorte poolt valdavalt kasutatakse). Selline muudatus tagaks, et piiranguga oleksid kaotatud kõik olemasolevad kanalid ja piirang toimiks tänases turuolukorras paremini. Samas:

- ei laieneks see tulevikus tekkida võivatele reklaamikanalitele või -viisidele, mistõttu on alust arvata, et üsna pea ei oleks vastav piirang oma eesmärgi täitmiseks taas piisav. Lisaks kehtiks see endiselt vaid Eesti ettevõtjatele, samal ajal kui erinevatel Internetiplatvormidel on võimalik näha ka teiste riikide ettevõtjate reklaami, mis ei ole kooksõlas RekS piirangutega – Eesti ettevõtjad oleks kehvas positsioonis;

- on piirangu proportsionaalsus küsitav, kuna erinevate kanalite mõju erinevatele inimeste gruppidele võib erineda.

3. Muuta piirangud kanalineutraalseks – sõnastada need ümber näiteks eesmärgi kaudu või muud moodi, et piirangu eesmärk oleks täidetud sõltumata sellest, mis kanalit kaitstav inimene kasutab. Näiteks, kui alkoholi reklaami puhul on eesmärk, et reklaam ei jõuaks alaealisteni, siis olekski piirang sõnastatud läbi sellise eesmärgi, mitte läbi kanali, kus reklaami näidata võib või ei või. Sõnastuse osas tuleks võimalusel võtta

eeskujuks teiste riikide ja erinevate eneseregulatsioonide või juhendite näiteid, et jõuda selliste piiranguteni, mis on päriselt mõjusad. Tulemusena:

- eesmärgipärased piirangud;
- kanalineutraalne ja tulevikukindlam seadus (piirangus kehtivad ka võimalike uute kanalite puhul);
- Eesti ettevõtjate huvidega rohkem arvestav, ei piira ebasproportsionaalselt ühte konkreetset kanalit

Samas järelevalve tegemine oleks ilmselt keerulisem võrreldes sellega, kui piirang on väga konkreetse kanali kohta.

2.5. Kohtutäiturite reklaami keelu kaotamine. Piirangu kaotamine ei kahjusta kohtutäiturite sõltumatust ja usaldusväärust, kuna arvestada tuleb kutse-eetika nõuetega. Kohtutäiturite hea ametitava on kehtestatud Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ametikogu 04.03.2011 otsusega nr 3³². Ametitava § 10 lg 2 võimaldab avaldada selgitavat informatsiooni kohtutäituri ametitegevuse kohta Interneti avalikul veebilehel. Reklaamiseaduse § 15 kehtetuks tunnistamine ja reklaamiseaduse § 29 kehtivusala laiendamine kohtutäituritele lahendaks seaduse vastuolu Euroopa Liidu õigusega ja jätaks selle küsimuse hea ametitava reguleerida.

2.6. Kaaluda tervishoiuteenuse reklaami keelu leevendamist või kaotamist, kuivõrd puudub selge arusaamine selle keelamise põhjusest ning lisaks on sätte toimimine praktikas tegelikult küsitav. Juhul, kui selgub, et tervishoiuteenuse reklaami on vaja endiselt piirata, siis tuleks alternatiivselt keelule kaaluda sellele kas kindlate piirangute seadmist või keelustada vaid nii-öelda alternatiivmeditsiin, ebaravi ning muude piiripealsete teenuste või toodete reklaam või leida lahendused selliste toodete üle tõhusama järelevalve tegemiseks.

2.7. Vaadata üle alkoholi reklaamis lubatud elemendid ning laiendada võimalusi alkoholi reklaami kaudu suunata inimesi tervislikuma või keskkonnasäästlikuma valiku poole. Selleks saaks näiteks täiendada RekS § 28 lõikes 1 sätestatud loetelu lubatud elementidest reklaamis ehk lisanduksid elemendid, mida tohib veel alkoholi reklaamis näidata (lisaks toote nimele, serveeringule, liigile, geograafilisele piirkonnale jm). See, millised elemendid täpsemalt lisada võiks, on täiendavate arutelude ja analüüside küsimus, ning seda tuleks teha nii, et tulemusena ei oleks võimalik täiendavaid elemente ära kasutades teha lastele atraktiivset reklaami. Arvestada tuleb ka sellega, et kui näiteks tootel olevat infot loeb tõenäoliselt konkreetne inimene, kes plaanib alkoholi juua, siis reklaam on üldsusele kättesaadav. Töörühmades ja sisendina on pakutud muu hulgas: tootmise info keskkonna vaatest, info alkoholivabade või lahjemate alternatiivide kohta, info riskipiiri kohta, vähihaiguste tekkimissohu jm tagajärgede kohta.

Tulemusena:

- võimalus, mitte kohustus, toodet selgemini reklaamida, millega ilmtingimata lisakulusid ei teki;

³² Hea Ametitava. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda 04.03.2011. https://kpkoda.ee/wp-content/uploads/public/Hea-ametitava_310321.pdf

- reklaami saab teha mõnevõrra paindlikumalt, sh harida ja suunata tarbijat tervislikema (sh alkoholivaba) ja keskkonnasõbralikema valikute poole ka alkoholi reklaami vahendusel;
- säilib selge loetelu, mille puhul on järelevalve tegemine lihtsam ja seeläbi ka efektiivsem/kiirem;
- reklaami atraktiivseks muutumise ohtu saab ohjata (sõltub sellest, milliseid elemente lisada ja kuidas neid sõnastada).

1.8 Kaotada alkoholi reklaami piirang, et teabe heliline ja visuaalne kujundus ei tohi sisaldada eluta asja animeeritud kujutist, kui see ei ole enam põhjendatud või laiendada piirangut nii, et mitte ainult asja liikumine ei oleks keelatud, vaid ka kaamera liikumine asja ümber. Mittemidagitegemine või mitteregulatiivne sekkumine ei ole asjakohane lahendus, sest probleem on just konkreetsetes seadusesäte sõnastuses. Täna on säte oma eesmärgi täitmisel (vähendada alkoholi reklaami atraktiivsust) pigem väga väikse mõjuga, kuna kaamera liikumine asja ümber on lubatud ja tulemusena on endiselt liikumine, mis tõenäoliselt mõjub samuti atraktiivselt. Tegemist on ettevõtjate tegevuse piiramisega ning juhul, kui piirang oma eesmärki tegelikkuses ei täida, siis ei tohiks sellist piirangut seaduses ka olla. Seega tuleb kaaluda kas piirangu kaotamist või täiendamist selliselt, et see täidaks oma eesmärki. Piirangu kaotamine iseenesest reklaami atraktiivsuse vaatest midagi ei muuda, kuna ka kehtiv regulatsioon sisuliselt võimaldab reklaami atraktiivseks tegemist liikumise kaudu.

1.9 Viia finantsteenuse reklaami mahu piirangud kooskõlla EL õigusega, et ei esineks põhjendamatu ülereguleerimist, seal hulgas ka selles osas, mida tohib või peab finantsteenuse reklaamis näitama. Tarbijale tuleks esitada vajalikku teavet, mis võimaldab olulist infot võrrelda, sestap on oluline vältida reklaamis ebavajaliku teabe esitamise nõudmist, et mitte koormata tarbijat teabega üle, tekitades ohtu, et tarbija loobub info ülekülluse tõttu sellega tutvumisest.

2. Tõhusama järelevalve tagamiseks panna seaduses selgemalt paika vastutused järelevalve eest eri valdkondades, mh anda Finantsinspeksioonile finantsteenuse reklaami järelevalve pädevus ning Põllumajandus- ja Toiduametile järelevalveõigus menetleda reklaami juhtumeid, mis sisaldavad eksitavat toidualast teavet, nt toitumis- ja tervisealaseid väiteid. Vajadusel täiendada ka lisaks reklaamiseadusele ka teisi asjakohaseid seadusi (nt toiduseadus). See tagab, et kindlates valdkondades on pädevuste osas selgus ning järelevalve toimib ka efektiivsemalt – ei pea erinevatelt asutustelt üle küsima ega midagi topelt menetlema. Lisaks abistada ka kohalikke omavalitsusi mitteregulatiivsete juhustega erinevates nende pädevusse jäävates küsimustes, mis aitaks mõnevõrra ühtlustada ka erinevate kohalike omavalitsuste järelevalvepraktikat ning looks selgust seal, kus see täna puudub.

Eriti efektiivsed oleksid ilmselt meetmed, mis ei võimaldaks keelatud reklaami üles panna või mis kiirendaks keelatud reklaami mahavõtmist. Selle valguses **tuleks kaaluda näiteks alternatiivse menetlusliigi, nii-öelda haldustrahvimenetluse loomist.** Eeskujuna saab sel juhul võtta näiteks Justiitsministeeriumi koostatud eelnõu

konkurentsijärelevalvemenetluse kohta, sh saab arvestada ka eelnõu menetluse käigus ilmnunud probleemkohti.³³ Samas on kindlasti tarvis ka täiendavat inimressurssi, et järelevalveasutus oleks üldse võimeline hoomama seda tohutult mahukat reklaamiturgu.

3. Inimeste võlgnevusse sattumise ennetamiseks saab võtta nii regulatiivseid kui mitteregulatiivseid meetmeid. Kindlate teenuste reklaami keelamise põhjendamiseks on tarvis aga täiendavat uuringut.

Kindlasti on olulisel kohal inimeste teadlikkuse tõstmine. Ka Riigikontroll tegi tarbimislaenudega seonduva auditeerimise tulemusena mitmeid soovitusi ja üks neist puudutas rahatarkuse suurendamist. Täpsemalt soovitas Riigikontroll rahandusministrile rahatarkuse koordinaatorina lisada rahatarkuse strateegia tegevusplaani täiskasvanutele meetmeid, et teadvustada laenamise ja võlgujäämise riske ning suunata finantskäitumist, ning toetada Sotsiaalministeeriumi ja kohalikke omavalitsusi võlanõustamisteenuse tagamisel.³⁴ Ülejäänud Riigikontrolli soovitusid keskendusid pigem tõhusa järelevalve tagamisele ning vastutustundlikku laenamise põhimõtte paremale rakendamisele.

Reklaamivaldkonnas on nii finantsteenuse kui hasartmängu reklaami puhul praktikas väga palju rikkumisi olnud, mis viitab pigem vajadusele tõhustada järelevalvet või teha piirangud selgemaks. Mõlema teenuse reklaami piirangud on niigi ranged ning on ilmne, et nende karmistamine ei lahenda probleemi. Kui näeme, et juba tänased piirangud ei toimi, neid väga tihti ei täideta, siis uute piirangute seadmise põhjendus on küsitav.

Samuti on küsitav, kui palju tegelikult finantsteenuse reklaami ja hasartmängu reklaami mITTenägumine (juhul, kui see ära keelata ja keelu täitmist ka tõhusalt tagada) tegelikkuses võlgnevustesse sattumist ennetada aitab. Võlgnevusse sattumist võivad mõjutada väga paljud erinevad tegurid ja oluline on ilmselt ka erinevate tegurite koosmõju. Kui suur osa sellest mõjust on just reklaamil, ei ole täna teada, mistõttu on tarvis teha asjakohane teaduspõhine uuring.

Sekkumine põhiõigustesse (nagu nt ettevõtlusvabadus, sõnavabadus) peab olema põhiseadusega kooskõlas, sh peab olema see oma eesmärgi arvestades põhjendatud. Põhiseaduse § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiseaduse kommentaarides on selgitatud, et kui seadusandja hakkab mõne seadusega põhiõigusi piirama, tuleb valida piirang, mis tagab seadusandja eesmärgi saavutamise, kuid riivab seejuures põhiõigusi vähimal määral.³⁵

Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et finantsteenuse saamine pärast reklaami nägemist ei ole tegelikkuses niivõrd lihtne, vaid enne tuleb läbida mitmeid etappe. Muu hulgas näeb seadus ette vastutustundlikku laenamise põhimõtte, mille kohaselt peab krediidiandja enne tarbijakrediidilepingu sõlmimist: 1) omandama teabe, mis võimaldab hinnata, kas tarbija on võimeline krediidi lepingus kokkulepitud tingimustel tagasi maksuma (krediidivõimelisus)

³³ Eelnõude infosüsteem. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, 23-0503. <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/64caba97-5d18-4218-b596-21bbd1cf306f>

³⁴ Vt viide 26, soovitusete p 9.1.

³⁵ K. Albi. PS § 11 kommentaarid, p 33. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>

ja 2) hindama tarbija krediidivõimelisust. Seega on loogiline järeldada, et ülelaenamise probleemi lahendamise võtmesõnaks on eeskätt just vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise tagamine. Seda on pidanud oluliseks ka Riigikontroll oma auditis ning ka finantsteenuse reklaami töörühma kohtumisel nägid ka ettevõtjad ise lahendust eelkõige selles, et luuakse võimalused vastava kohustuse paremaks rakendamiseks – nn positiivne krediidiregister, mis võimaldaks asjakohast teavet kontrollida. Krediidiregistri loomine on hetkel Rahandusministeeriumil juba töös.

Hasartmängu reklaami keelamise asemel nägid töörühma liikmed lahendusena muu hulgas seda, et luua paremad võimalused mängukeelu efektiivsemaks rakendamiseks. Täna on inimesel enda pandud mängukeeldu võrdlemisi lihtne maha võtta, mistõttu ei pruugi see niivõrd efektiivne olla. Hasartmängu reklaami keelamine tooks endaga kaasa rida uusi probleeme. Täna saab hasartmängu reklaami teha väga rangeid piiranguid järgides. Näiteks õnnemängu reklaam on üldjuhul keelatud ja teavet saab avaldada vaid väga piiratud kohtades (Reks § 29² lg 5), toto ja osavusmängu reklaami tegemine on paljudes kohtades keelatud (Reks § 29² lõiked 6–7) jne. Samas on reklaami tegemine täna suur privileeg neile, kes omavad hasartmängu korraldusluba (Reks § 29² lg 1). Ilma loata tegutsejad reklaami teha ei tohi. Reklaami keeld paneb kindlast Eesti ettevõtjad teiste riikide ettevõtjatega oluliselt kehvemasse konkurentsipositsiooni. Näiteks 2018. a seisuga keelas vaid 13% EL liikmesriikidest online-hasartmängu reklaami, 8% lubas igasuguse hasartmängu reklaami ilma piiranguteta ning 79% liikmesriikidest seadis hasartmängu reklaamile piirangud (reklaami sisule või vormile).³⁶ Reklaami tegemise keelamisega võib langeda motivatsioon vastavat teenust Eestis pakkuda, mis tähendab, et tegevus koos riigile laekuvate maksudega liigub mujale. Riik kaotab nii reklaamitulust kui ettevõtlusega seonduvast tulust saadava maksuraha. Lisaks on oht, et turule tekib ebaseaduslikke tegutsejaid, kasvab nn salaturg. Lisaks selgus näiteks Kantar Emori uuringust, et peamisteks hasartmängude mängimise ajenditeks on viimase kahe aasta jooksul hasartmängudega kokku puutunud inimeste jaoks olnud soov võita suur rahasumma (50% vastanutest) ning lõbus ajaviide (46% vastanutest), kuid oluliselt harvem suunab mängima soov võita raha oma majanduslike probleemide lahendamiseks (16%).³⁷ See viitab samuti võimalusele, et reklaami hasartmängu keelustamine ei pruugi tegelikult olla eesmärgipärane.

Kokkuvõtlikult saab järeldada, et reklaamivaldkonna vaatenurgast on probleem pigem seaduse rakendamises ning täiendavate keeldude kehtestamine toob tõenäoliselt kaasa pigem rida uusi muresid kui soovitud mõju. Samas vajab teema täpsemat analüüsi ning selleks plaanib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tellida uuringu, selgitamaks muu hulgas välja, kui suur osa tarbijakäitumises on finantsteenuse ja hasartmängu reklaamil.

³⁶ J. Hörnle jt. European Commission. Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers, Tender No 641/PP/GRO/IMA/17/1131/9610, final report, lk 16.

³⁷ Eesti elanike kokkupuuted hasartmängudega 2023. Uuringu lõpparuanne veebis kättesaadav: <https://15410.ee/uudised/uuringud/> (22.01.2024)

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

Valdav osa probleemide kaardistusest põhineb järelevalveasutuste praktikal. Lisaks sellele on teavet kogutud erinevatelt ettevõtlusorganisatsioonidelt ning töörühmade etapis kaasatud ka tervisevaldkonna inimesi, et mõista, milliseid mõjusid võivad erinevad lahenduskäigud erinevatele huvirühmadele kaasa tuua. Täpsemalt on kaasamist kirjeldatud probleemide kaardistuse juures.

On ilmne, et reklaam mõjutab teatud määral tarbimist. Esiteks näeb juba reklaami definitsioonist endast, et reklaam on teave, mis on avalikustatud teenuse osutamise või kauba müügi suurendamise, ürituse edendamise või isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Lisaks on erinevaid uuringuid, mis kinnitavad teatavat mõju reklaami nägemise ja inimeste tarbimise vahel. Näiteks on USA-s läbiviidud uuringu tulemusel näha, et iga täiendav kokkupuude reklaamiga neljanädalase perioodi jooksul suurendab 15–26-aastaste seas tarbitud alkoholi kogust 1%³⁸. Samas tuleb tõdeda, et reklaam ei ole ainus komponent, mis mõjutab tarbija käitumist. Sageli kehtestatakse näiteks alkoholi probleemide lahendamiseks korruga mitmeid piiranguid ning tulemus sõltub seega nende piirangute koosmõjust, mitte ainult ühest komponendist. Näiteks hiljuti avaldatud Saksamaa uuringus alkoholi reklaami keeldude kohta jõuti järeldusele, et ei ole tegelikult olnud piisavalt tõendeid järeldamiseks, et alkoholi turustamise keelud vähendavad alkoholi tarbimist.³⁹ Ka näiteks hasartmängu reklaami teemalises uuringus selgus, et ainult 5% neist, kes on hasartmängu reklaami märganud, tunnistavad, et see mõjutas neid.⁴⁰ Selleks, et seada tarbija kaitseks asjakohased ja ettevõtlusvabadust võimalikult vähe piiravad meetmed, tuleks mõista, kui suur osa inimese käitumisvalikutes on just reklaamil.

Enamik reklaamivaldkonna uuringutest põhineb teiste riikide andmetel (teiste riikide uuringud), Eestikeskseid uuringuid on pigem vähe kui üldse. Kuivõrd tarbijakäitumine võib kommetest, mentaliteedist, traditsioonidest, riigi majanduslikust seisust ja muust tingituna riigiti erineda, siis on tarvis uuringut, mis kajastaks reklaami mõju konkreetselt Eesti turu kontekstis – kui oluline mõju on reklaamil Eesti tarbijate käitumisele. On igati mõistetu, et ei ole võimalik välja selgitada väga täpset protsentuaalset osa, samas mingigi hinnangulise osakaalu teadasaamisel, tekib võimalus teha reklaamivaldkonna regulatsioon oluliselt asjakohasemaks, põhjendatumaks ja tegelikkust elust lähtuvamaks.

5. Mõju

Mõjutatud rühmad on:

1. kõik Eesti inimesed, sh sõltuvalt konkreetsetest reklaamisätetest on rohkem mõjutatud konkreetsed haavatavad sihtgrupid, näiteks alkoholi reklaami piirangute puhul eeskätt alaealised ja alkoholisõltlased, hasartmängu reklaami piirangute puhul hasartmängu sõltlased jne.

³⁸ Snyder, L., Slater, M. (2006). Effects of alcohol advertising exposure on drinking among youth. *Arch Pediatr Adolesc Med* 160:18–24. doi: 10.1001/archpedi.160.1.18

³⁹ Jakob Manthey, Britta Jacobsen jt. Restricting alcohol marketing to reduce alcohol consumption: A systematic review of the empirical evidence for one of the ‘best buys’. *Addiction*, 04.01.2024. Veebis kättesaadav: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/add.16411> (21.01.2024)

⁴⁰ Vt viide 18, ptk 6.

2. Reklaami tellijad, teostajad ja avalikustajad – potentsiaalselt kõik Eesti ettevõtjad, kes soovivad oma tooteid, teenuseid, üritusi reklaamida (kauplejad, tootjad jne) ja need kes panevad reklaami kokku või avalikustavad selle (näiteks erinevad reklaamiagentuurid, meediaväljaanded), aga ka riigiasutused või teised isikud, kes soovivad midagi reklaamida, sh avaldada teavet isiku käitumise avalikes huvides suunamise eesmärgil. Siiatüüpi sihtgruppi kuuluvad ka näiteks mõjusikud (*influencerid*).
3. Pädevad järelevalveasutused – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, kõik vallaja linnavalitsused (teostavad järelevalvet oma haldusterritooriumil välireklaami üle), Finantsinspektsioon, Põllumajandus- ja Toiduamet, Terviseamet.
4. Eesti riik ja elanikkond tervikuna, kes saab kasu usaldusväärsemast ja võrdsemate konkurentsitingimustega ettevõtluskeskkonnast.

Võimalikud kaasnevad tagajärjed ja mõjud on valdavalt toodud konkreetsete lahendusvariantide juures. Järgnevalt on toodud mõjud üldisemal kujul seaduse kordategemise kohta.

Seaduses selguse loomine, vastuoluliste sätete kaotamine mõjutab positiivselt kõiki eelnimetatud sihtrühmi. Esiteks suurendab see inimeste õiguskindlust, sest nad mõistavad paremini oma õigusi, usaldavad reklaame, teades, et need vastavad kindlatele (selgetele) reeglitele. Samuti aitab see kaasa ka ausama konkurentsi tekkimisele, kuna ettevõtted saavad ühtsetel alustel tegutseda. Väheneb keelatud, eksitav reklaam, kuna selged mõisted ja reeglid võimaldavad neid ka paremini järgida ning ennetada ka manipuleerivat turundust. See kõik kokku suurendab tarbijakaitset ja loob usaldusväärsema tarbijakeskkonna. Selged ja arusaadavad piirangud seaduses võimaldavad ettevõtjatel paremini planeerida ja kohendada oma tegevust, vähendades õiguslike riskide ja ebakindluse taset. Selged piirangud soodustavad ka ausat konkurentsi, kuna kõik ettevõtted tegutsevad ühiste reeglite järgi, mis loob võrdsema ettevõtluskeskkonna. Lisaks aitavad selged piirangud ennetada õiguslikke vaidlusi, ressursikulukaid menetlusi. Tulemusena toetavad selged ja arusaadavad piirangud ettevõtjate ja riigi püüdlusi luua stabiilset ja vastutustundlikku ärikeskkonda. Muudatused toovad positiivset mõju ka järelevalveasutustele – väheneb arusaamatustest põhjustatud selgitamiseks kuluv koormus ja saab keskenduda efektiivsele järelevalve tegemisele.

Regulatsiooni ajakohastamine (põhjendatud ja tulevikukindla regulatsiooni loomine) aitab paremini kaitsta inimeste huve, sh tagada seadusega algselt seatud eesmärgid (kaitsta mõningaid kindlaid haavatavaid sihtgruppe). Samuti soodustab see ausat konkurentsi, mis omakorda võib tõsta ettevõtete tõhusust ja innovatsiooni. Tulevikukindel ja hea reklaami regulatsioon võib tugevdada ka riigi mainet rahvusvahelisel tasandil. Toimiv ja ajakohane regulatsioon soodustab ka reklaamikäibe jäämist Eestisse.

Kaudseks sihtrühmaks on kogu Eesti rahvastik, kuna toimiv seadus ja tõhusam riiklik järelevalve panustab tarbijakaitset ja Eesti inimeste tervise kaitset mõjutades seeläbi kogu Eesti rahvastiku sotsiaalseid huve.

Järelevalve tõhustamisega seotud muudatustega võivad kaasneda ka teatavad kulud riigieelarvest juhul, kui otsustatakse järelevalveasutuste ressursse suurendada, tekitades täiendavaid ametikohti reklaamiseaduse üle järelevalve tegemiseks.

Edasine ja põhjalikum mõjude analüüs tehakse valituks osutunud lahendusvariantide kohta eraldi.

6. Edasine väljatöötamine

Väljatöötamiskavatsuse eesmärk ei ole mitte informeerida, vaid kaasata erinevaid puudutatud osapooli lahenduste väljatöötamisse.

Tulemusena on kavas muuta reklaamiseadust ning asjassepuutuvaid seadusi (sõltuvalt sellest, millised lahendusvariandid osutuvad valituks).

Eelnõu valmimine on planeeritud 2024. a lõpuks ning jõustumine 2025. a lõpus. Juhul, kui eelnõu sisaldab toodet puudutavat või toote turustamist mõjutavat tehnilist normi või infoühiskonna teenusele kehtestatavat nõuet, siis tuleb enne läbida ka Euroopa Komisjoni teavitamise protsess vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, 27.12.2006, lk 36–68).

2024. a on kavas tellida uuring reklaami seoste kohta tarbijakäitumises – kui suur mõju on reklaamil (teiste komponentide kõrval) tarbijakäitumises, muu hulgas näiteks võlgnevustesse sattumises, alkoholi tarbimises, hasartmängu sõltuvuse tekkimises jm. Uuringu tulemused panustavad eelnõu koostamisse.

Väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Kultuuriministeeriumile ja Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Väljatöötamiskavatsus saadetakse arvamuse avaldamiseks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalveametile, Finantsinspeksioonile, Põllumajandus- ja Toiduametile, Terviseametile, Ravimiametile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Tallinna Strateegiakeskusele, Turundajate Liidule, Kaupmeeste Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Meta Advisoryle, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Eesti Advokatuurile, Eesti Ringhäälingute Liidule, Eesti Meediaettevõtete Liidule, Alkoholitootjate ja Maaletootjate Liidule, Eesti Õlletootjate Liidule, Eesti Pangaliidule, FinanceEstoniale, Eesti Väikepruulijate Liidule, Eesti Karskusliidule, MTÜ-le Juvente, MTÜ-le Eesti Noored Perearstid, Tervise Arengu Instituudile, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Tubaka ja Alkoholikahjude Vähendamise Kojale, Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskusele ning AS-le Eesti Loto, Eesti Eratervishoiuasutuste Liidule.

Konkreetsed küsimused, millele oodatakse tagasisidet:

- Milliseid lahendusvariante ja miks pooldate konkreetsete probleemide lahendamisel? Kas näete muid asjakohasemaid lahendusi?
- Milliseid lahendusvariante kindlasti ei toeta ja miks?
- Kas ja millisel kujul võiks riik toetada reklaamivaldkonnaülese eneseregulatsiooni tekkimist nii, et see aitaks kaasa reklaamituru probleemide lahendamisele?
- Milline peaks eneseregulatsiooni organisatsioon olema (millised peaksid olema sellele kehtestatud nõuded), et see oleks piisavalt usaldusväärne, erapooletu ja efektiivne?

- Milliseid mittetoimivaid sätteid reklaamiseadus teie hinnangul veel sisaldab, mille kordategemist peaks kaaluma?
- Milline peaks olema mõjuisikuid puudutav regulatsioon? Täpsemalt, kas reklaamiks tuleks pidada seda, kui mõjuisikud avaldavad oma sotsiaalmeedia kontol 1) teavet ilma, et selles oleks mingi toode või teenus ehk siis nii-öelda tavaline sisu, mida mõjuisikud igapäevaselt oma elu kohta jagavad ning 2) teavet toote või teenuse kohta, kuid ilma, et selle kohta oleks mingi kokkulepe näiteks vastava teenuse või toote müüjaga? Samuti, kuidas peaks lähenema kinnistele mõjuisikute kontodele, millel on väga suur jälgijaskond – kas seal avaldatud teavet peaks pidama reklaamiks või endiselt mitte? Sellest, kas tegemist on reklaamiga või mitte, sõltub, kas teabe avaldamisel tuleb järgida reklaami reegleid või mitte.
- Milline võiks olla kanalineutraalne piirang alkoholi, finantsteenuse ja toto reklaami puhul nii, et piirang täidaks oma eesmärgi? Mis on need olulised elemendid, mis seal kindlasti olema peaksid?
- Milliseid elemente võiks lubada alkoholireklaamis selleks, et reklaam ise saaks suunata inimesi tervislikema ja/või keskkonnasäästlikumate valikute poole ilma reklaami atraktiivseks muutmata?

Vastutavad ametnikud: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluse osakonna õigusnõunik Kristina Jerjomina (Kristina.Jerjomina@mkm.ee), ettevõtluse osakonna ettevõtluskeskkonna valdkonnajuht Merike Koppel (Merike.Koppel@mkm.ee).