

Ligipääsumenetlused



Baltimaade
ajakirjandustavad
ja infovabaduse
põhimõtted

Dionizas Litvaitis
Dr. Halliki Harro-Loit
Anastasija Tetarenko-Supe
Karolis Vyšniauskas
Henry-Laur Allik

Ligipääsumenetlused

Baltimaade ajakirjandustavad ja infovabaduse põhimõtted

Uuringu kokkuvõte ja poliitikasooitused

Dionizas Litvaitis
Dr. Halliki Harro-Loit
Anastasija Tetarenko-Supe
Karolis Vyšniauskas
Henry-Laur Allik

Esmapublikatsioon 2023
Balticada Investigations Studio
Eestikeelne tõlge

Täielik uuring: www.disputesoveraccess.eu

DOI: doi.org/10.58009/aere-perennius0077

Kirjastaja lisab raportile Creative Commons'i litsentsi Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0). Litsentsi tingimuste kohaselt võib igaüks seda materjali ükskõik millises vormis tasuta kopeerida, muuta ja laialdaselt levitada tingimusel, et nad märgivad täpselt ära, kus on võrreldes originaalmaterjaliga muudatusi tehtud, märgivad ära looja – Balticada Investigations Studio – ja lisavad raporti veebilingi www.disputesoveraccess.eu.

2023 © Balticada Investigations Studio

Uuringu „Ligipääsumenetlused Baltimaade ajakirjandustavad ja infovabaduse põhimõtted“ on loonud Balticada Investigations Studio koostöös Piirideta Reporterite organisatsiooniga.

Balticada Investigations Studio on mittetulundusühing ning valitsusväline organisatsioon, mis tegeleb uurimistöö ning haridusprogrammidega eesmärgiga avastada meie poliitika tegelikkust kujundavate hegemoonsete teadmiste äärealasid.



Piirideta Reporterid on rahvusvaheline mittetulundusühing ja valitsusväline organisatsioon, mis seisab iga inimese õiguse eest vabale ja usaldusväärsele teabele, töötab vaba, mitmekülgse ja iseseisva ajakirjanduse nimel ning kaitseb neid, kes niisuguseid ideale väljendavad.



Uuringut toetasid:



Sisukord

1	Peamised järeldused	7
<hr/>		
2	Uuringust	9
<hr/>		
3	Kokkuvõtted / Märkmed teabele ligipääsu ja ajakirjanduse jätkusuutlikkuse kohta	12
<hr/>		
4	Soovitused / Piirkondlikud põhimõtted	17
	Soovitused Leedus	21
	Soovitused Lätis	21
	Soovitused Eestis	23
<hr/>		

Ligipääsumenetluste uuring vaatab ajakirjanike ligipääsu teabele ja selle mehhanismide efektiivsust Eestis, Lätis ja Leedus ning üritab pakkuda sisendi poliitikamuudatusteks, mis viiks Balti riikide ajakirjanduse jätkusuutlikkuse paranemiseni. Uuringu läbiviijad kasutasid mitmesuguseid meetodeid, sealhulgas dokumentide analüüsi, juhtumiuuringuid ning võrdlevat analüüsi. Uuringu empiirilises osas analüüsitakse ja kontekstualiseeritakse viitteist ajakirjanike ja riigiteenistujate vahelist infokogumise piirangutega seotud vaidlust. Uuringus järeldatakse, et teabele ligipääsumehhanismid erinevad Balti riikides mitmeski aspektis. Lisaks arutletakse paljude parimate ja probleemsemate praktikate üle ning vaadeldakse mõningaid ajakirjanike ja riigiteenistujate ees seisvaid väljakutseid eri riikides. Uuringu viimane osa pakub igale riigile välja spetsiifilised soovituslikud seadusemuudatused, saavutamaks infovabaduse tavade toimimise avatud ning järjest vastuolulisemas infokeskkonnas ning samuti mitmed piirkondlikud printsiibid, mis muudaksid teabele ligipääsumehhanismid tulemuslikumaks.

Juhtkomitee

Vita Anda Tērauda – Läti seimi meediaseaduste allkomisjoni endine esinaine, inimõiguste ja sotsiaalkomisjon, Läti

Vytautas Kernagis – Leedu seimi kultuurikomisjoni liige, Leedu

Dr. Andres Jõesaar – Eesti kultuuriministeeriumi meedianõunik, Eesti

Dr. Anda Rožukalne – Riia Stradiņši Ülikooli professor, avaliku meedia ombudsman, Läti

Dr. Ragne Kōuts-Klemm – Tartu Ülikooli ajakirjandussotsioloogia kaasprofessor, sotsiaalteaduste instituudi teadus- ja arendustegevuse juhi asetäitja, Eesti

Dr. Salla Nazarenko – Soome Ajakirjanike Liidu rahvusvaheline ombudsman, Soome

Viktoras Daukšas – organisatsiooni Debunk.org juht, Leedu

Nino Japarashvili – Free Press Unlimited vanem teadmus- ja kvaliteediametnik, Madalmaad

Rugilė Trumpytė – järelevalveekspert, Mitmekesisuse Harta tegevdirektor, Leedu

Natalija Bitiukova – advokaat, andmekaitseametnik IKEA | CIPP/E, CIPM, FIP, Taani

Helle Tiikmaa – Eesti Ajakirjanike Liidu esimees, Eesti

Dainius Radzevičius – Leedu Ajakirjanike Liidu juht, Leedu

Marius Dragomir – meedia- ja ajakirjandusuuringute instituudi direktor, Hispaania

Erik Halkjaer – Rootsi Piirideta Reporterite ühingu asepresident, Rootsi

Aurelija Rutkauskaitė – partner, vandeadvokaat, Trinity Jurexi patendivolinik, Leedu

Uurimisrühm

Uuringu projektijuht ja põhiuurija **Dionizas Litvaitis** – vabakutseline ajakirjanik ja meediauurija, Soome/Leedu

Uurija **prof. dr. Halliki Harro-Loit** – Tartu Ülikooli ajakirjanduse professor, Eesti

Uurija **Karolis Vyšniauskas** – Nara.It toimetaja, Leedu

Uurija **Anastasija Tetarenko-Supe** – Riigi Infosüsteemide ameti LETA toimetaja, Läti

Uurija **Henry-Laur Allik** – vabakutseline ajakirjanik, Eesti

Kaasuurija **dr. Mari-Liisa Parder** – Tartu Ülikooli teadur, Eesti

Teadustoimetaja **dr. Gintarė Pocė** – Vytautas Magnuse Ülikooli nooremteadur, Leedu
Metoodika konsultant **dr. Klinta Ločmele** – Läti Ülikooli sotsiaal- ja poliitikateaduste süvauuringute instituudi nooremteadur, Läti

Keeletoimetaja **Richard Schofield** – vabakutseline toimetaja, Leedu

Korrektor **Noah Brehmer** – Endash Proofreading Cooperative'i toimetaja, Leedu

Tõlge eesti keelde **Ann Viisileht** – vabakutseline tõlkija, Eesti

Keeletoimetaja **Anneli Sihvart** – vabakutseline toimetaja, Eesti



Peamised järeldused



- Olukord teabele ligipääsumehhanismidega on kolmes uuritavas riigis üsnagi erinev. Kõikides Balti riikides seisavad riigiteenistujad silmitsi ühesuguste probleemidega, kuid takistused, mida ajakirjanikud peavad avalikule teabele ligi pääsemiseks ületama, erinevad üksteisest.
- Kuigi Eestil, Lätil ja Leedul on sarnane kultuuriline, majanduslik ja geopoliitiline taust, leidis uuring, et teabele ligipääsu madala efektiivsuse tingisid erinevate põhjuste kombinatsioonid, täpsemalt mitteametlik otsustusprotsess, määruste vale tõlgendamine, andmekaitse poole kalduv mõtteviis ning usalduse ja dialoogi puudumine.
- Kõige efektiivsem juurdepääs teabele on Eestis. Efektiivsuse tingib enim üks formaalne tegur: sirgjooneline infovabadusega seonduv apelleerimise kord, mida on lihtne mõista ning kasutada. Leedu kõige kesisem juurdepääs teabele ongi tingitud riigi ülemäära keerukast apellatsioonimenetlusest.
- Viieteistkümne menetluse analüüs näitas, et kõigi Balti riikide teabevaldajad tõlgendavad ekslikult ning kommuniqueerivad valesti enda kohustusi teabe avalikustamise protsessis. Tulemuseks on, et riigiasutused, iseseisvad riigiagentuurid, riigiettevõtted ja riigi rahastatud eraasutused rakendavad teabele ligipääsuga seoses samu määruseid, kuid teevad seda erineval viisil. Mõned näited: Leedus ja Eestis käsitavad riigile kuuluvad organisatsioonid ärisaladustega seotud piiranguid sageli absoluutseina; Lätis ei kahtle riigiteenistujad julgeolekuasutuste juhistes; Leedus ignoreerivad ametnikud sageli olulisi

infovabaduse põhimõtteid ning tõlgendavad valesti teabe andmise üleüldist korda.

- Avalikule infole juurdepääsemisel on ajakirjanikel kõige rohkem privileege (üldelanikkonnaga võrreldes) Leedus. Sellest hoolimata ei muuda ajakirjanike privileegid teabele ligipääsumehhanisme efektiivsemaks. Hoopis vastupidi – uuring leiab, et Leedu korraldus vajab teiste Balti riikidega võrreldes kõige rohkem muutmist. Leedus viivad mitmetahuline infovabaduse apellatsioonimenetluse ja mitmete normatiivsete privileegide kord keeruka reeglite võrgustikuni, millest ajakirjanikel on raske aru saada.

- Hinnates Balti riikide üleüldist teabele ligipääsumehhanismideefektiivsust, näitas empiiriliste andmete analüüs, et teabele ligipääsumehhanismide efektiivsuse tagab lihtne ja probleemipõhine infovabaduse apellatsioonimeetlus, mitte ametiga seonduvad privileegid.

- Vahendite ja kompetentsuse puudumine ning riigiteenistujate vastumeelsus tingivad selle, et ajakirjanikud pole huvitatud ega suuda vaidlustada avaliku teabe mitteavaldamist. Seega jõuavad vaidlustamiseni ainult kõige kogenumad ning kindlameelsemad Balti riikide ajakirjanikud.

- Mõnikord loovad vaidlused juriidilise pretsedendi. Sagedamini viivad kulud ja risk, millega avaliku teabe mitteavalikustamist vaidlustavad ajakirjanikud silmitsi seisavad, isiklike kaotuste ja karjääriraskusteni, näiteks peavad nad taluma pingeid kogukonnas, konflikte ülemustega või – mõnel äärmuslikumal juhul – otsustavad üldse ametit vahetada.

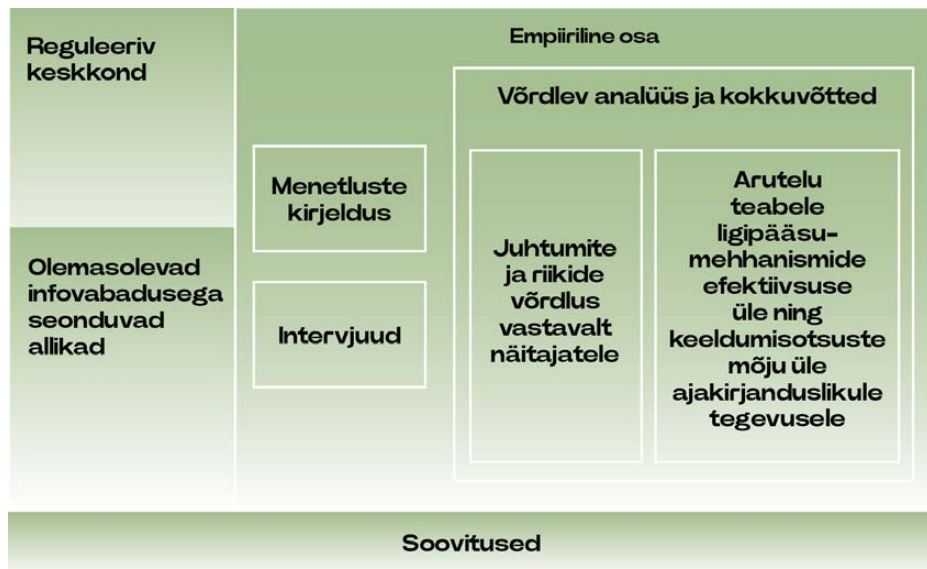


Uuringust



Uuring vaatleb ajakirjanike juurdepääsu teabele ja ligipääsumehhanismide efektiivsust Balti riikides ning pakub võimalusi selle parandamiseks. Uuringu ülesehitus on näha allolevas graafikus.

Tabel nr 1 – Uuringu ülesehitus



Uuringu empiiriline osa analüüsib ja kontekstualiseerib viitteist välja valitud vaidlust ajakirjanike ja riigiteenistujate vahel, mis puudutavad infokogumise piiranguid. Menetlusjuhtumid põhinevad intervjuudel, mis viidi läbi vaidluse osapooltega, nende kirjavahetusel reguleerivate asutustega ning olemasolevatel meediaallikatel. Analüüsitud menetlused on märgitud all olevasse tabelisse.

Tabel nr 2 – Uuringus analüüsitud menetlused ning nende kestus (alla joonitud juhul, kui ajakirjanikud pääsesid informatsioonile ligi kas täielikult või osaliselt)

Menetlused ja nende kestus / Riigid	Menetlusjuhtumid					
	Lühiajaline	Kestis vähem kui kuus kuud		Kestis üle kuue kuu		
Eesti	<u>5G kiri</u>	Alko-kaubandus	<u>Kaitsealused liigid</u>	Süsinikuneutraalsus	<u>Puiduhinnad</u>	
Läti		Nõukogude monumendid	Ajakirjaniku profiil	Erakondade rahastamine	<u>Varjatud reklaamid</u>	<u>Metsanduse audit</u>
Leedu		Ehitusluba	Transiidiload	<u>Covid-19</u>	Perekonnateemad	Kustutatud salvestis

Uurimisrühm viis läbi riigiülese ning juhtumipõhise võrdluse, mis põhineb välja valitud üheksa näitaja analüüsil: ajaline kestus, ajakirjaniku kogemus, institutsioonide ja koostöövõrgustike toetus, apellatsioonimenetluse arusaadavus, otsustusprotsessi jagamine, menetluse faas, uudistetoimetuse suurus, vaidluse intensiivsus ning tulemus.

Võrdleva analüüsi abil tegeleb uuring kahe aspektiga, mis määravad kohaliku missioonitundliku ajakirjanduse jätkusuutlikkuse: teabe ligipääsumehhanismide efektiivsus ja teabepäringutest keeldumise mõju ajakirjanduslikule tegevusele. Siinkohal pakub uuring omapoolseid lisandusi Balti ajakirjanduse ümber käivasse arutellu, vaadeldes kõige olulisemaid probleeme, mis tõkestavad teabele ligipääsumehhanisme ning mõjutavad menetluse mõlemat osapoolt. Allolevas graafikus on näha visuaalne kokkuvõte takistustest, mis tõkestavad teabele ligipääsumehhanisme.

Tabel nr 3 – Uuringu visuaalne kokkuvõte



Uuringu lõpus analüüsitakse teabepäringutest keeldumise mõju ajakirjanduslikule tegevusele. Mõjud on jaotatud kolme gruppi ning neid kirjeldatakse eraldi osades. Takistuste ja mõjudega seotud arutelu illustreerivad elulised näited käsitletud menetlusjuhtumitest.

Uuringu tulemustest lähtuvalt pakub uurimistiim koostöös juhtkomiteega* lõpetuseks välja piirkondlikud ja riigisiseseid seadusemuudatuste soovitusi, mis parandaksid ajakirjanike juurdepääsu teabele. Usume, et vastavad muudatused võiksid viia jätkusuutlikuma ajakirjanduseni Balti riikides.

* Uuringu juhtkomitee koosneb kaht tüüpi kaasautoritest: a) Balti meediamaastiku huvigruppidest ning b) ekspertidest. Üks isik võib esindada ka mõlemat tüüpi, kuid on kutsutud eelkõige ühe oma rolli tõttu. Huvigruppides on ajakirjanike liitude esindajaid, riigiasutuste esindajaid ja poliitikuid. Ekspertidid esindavad meediateenuste seaduse, ajakirjandusvabaduse, andmekaitse ning andmeturbe valdkondi. Mõlemad grupid jagavad oma teoreetilisi ning praktilisi teadmisi, et uuringu arengus kaasa lüüa.



Kokkuvõtted / Märkmed teabele ligipääsu ja ajakirjanduse jätkusuutlikkuse kohta

Kuigi kolm Balti riiki on 1990. aastatest alates asunud meediaregulatsiooni osas erinevatel positsioonidel, seisavad nende meediasektorid silmitsi ühesuguste väljakutsetega, teiste hulgas Venemaa valeinforünnakutega tegelemine, avalik-õigusliku meedia rahastamine, andmekaitseaduste ning üleüldiselt digitaalse maailmaga kohanemine. Uuring vaatles üht olulist teemat ajakirjandusvabaduse ning teabele ligipääsuõiguse ristteel – ligipääsumehhanismide efektiivsust. Ilmsiks saanud probleemid ja takistused, millega seisavad silmitsi mõlemad vaidlusalused pooled, näitavad, et olukord kolmes riigis on üsna erinev.

Kõigis kolmes Balti riigis on infovabaduse päringute esitamine ning vastavad protseduurid üsnagi lihtsad. Uuringu käigus tehtud intervjuud näitasid, et riigiteenistujad seisavad avaliku teabevabaduse seadust* rakendades ning ajakirjanikel teavet hankida aidates silmitsi ühesuguste väljakutsetega, isegi kui olukorrad on üsnagi erinevad – nt on ainult ühel riikidest spetsiifiline meediaseadus ning kõigis on erinev vastamise kord. Probleemiks on muuhulgas suutmatus tulla toime kiireloomuliste päringutega; päringu sisu vajab andmete otsimist teiste teabevaldajate käest; kompetentsi puudumine, mis seonduv eraandmete, ärisaladuste ja legitiimse avaliku huvi vastuoluga.

Analüüsidest menetlusi tervikuna näitab uuring, et kolme riigi ajakirjanikud seisavad silmitsi erinevate takistustega, kuigi neil on ühesugune probleem: info kättesaamine võtab liiga palju aega. Seda kinnitasid paljud uuringus küsitletud. Seejärel hakkavad teabele ligipääsumehhanismide konkreetseid probleeme lahknema. Eestis tegelesid ajakirjanikud enamasti määruste ebaselgete

* Freedom of Information Acts - tõlge inglise keelest.

osadega. Lätis toodi kõige rohkem välja turvapiirangute vaidlustamist. Leedus seisib menetlustega seotud ajakirjanike enamik silmitsi menetlusprotseduuri keerdkäikudega. Erinevused võivad johtuda erinevalt reguleeritud keskkonnast, kuid ühtlasi praktilistest põhjustest: ajakirjanike enesehinnang, ajakirjanike ja toimetuse suhe ning riigiteenistujate ja meedia omavaheline usaldus.

Olles analüüsinud ajakirjanike juurdepääsu teabele Balti riikides, leiab uuring, et mehhanismide efektiivsus on murettekitav kahes riigis, Leedus ja Lätis. Leedus ja Lätis on ajakirjanikel rohkem formaalseid privileege kui Eestis, kuid see ei mõjuta teabele ligipääsumehhanismide kvaliteeti. Suurim vahe ja erinevate efektiivsusastasete põhjus peitub apellatsiooniprotsessis. Kõigis kolmes riigis on ajakirjanike apellatsiooniprotseduurid samasugused nagu tavakodanikelgi. Kuid asutused, mis päringuid vastu võtavad, erinevad ja nii võivad apellatsiooniprotsessid ja tulemusedki kõvasti erineda. Ainult Eestis on probleemipõhine apellatsioonimenetlus, mis muudab ka mehhanismi palju efektiivsemaks.

Lätis ja Leedus on peamiseks probleemiks, et ajakirjanikke (ja teisi isikuid, kes tegelevad ajakirjandusliku tegevusega) koormavad üleliigsed apellatsiooniprotseduurid. Näib, et Leedus ja Lätis ei toimi teabevabaduse seaduse apellatsioonimehhanismi teine faas korralikult. Lätis peetakse seda formaalsuseks. Leedus on menetlus liiga keerukas, et saaks efektiivselt toimida. Kummaski riigis ei aidata informatsiooni produktiivselt jagada, vaid pigem kurnatakse mõlema osapoole ressursse. Ajakirjanikega tehtud intervjuud kinnitasid, et Lätis ja Leedus usaldavad ajakirjanikud kohut ning peavad seda mõjuvõimaks. Analüüsitud menetluste hulgas on näiteid, kus Leedu ajakirjanikud jäta-
vavad vahele apellatsiooni teise astme (**Covid-19 kohtuasjad**). Lätis ei saa apellatsiooni teist astet vahele jätta. Seega avaldasid menetlustes osalenud ajakirjanikud oma frustratsiooni, sest neil polnud muud võimalust kui selles osaleda (**Varjatud reklaamid**).

Eestis tekitavad peamisi arusaamatusi hallid alad seoses infovaldajatega riigile kuuluvates ettevõtetes, mis ei ole riigiasutused. Sellistel juhtudel ei saa Eesti teabevabaduse seadust rakendada institutsioon oma tööd teha, sest sel ei ole autoriteeti, et kohustada välja andma infot ärisaladuste kohta. Näiteks **puiduhindadega** seotud menetlus paljastas, et riigile kuuluvatel firmadel pole samasuguseid infojagamise kohustusi, nagu on teistel riigiasutustel.

Uuringus tuli välja ka see oluline fakt, et Baltimaades on väga vähe kogunud ajakirjanikke, kes on valmis ja suutelised menetlustes regulaarselt osalema. Suurem osa ajakirjanike kogukonnast vaidlustab väga harva teabele ligipääsu takistamise. Nad ei jätka väheste oskuste, motivatsiooni, aja, toimetuse toetuse puudumise või muude faktorite tõttu.

Juhtumite analüüs näitas, et ajakirjanikud, kes esindavad väikseid toimetusi või kel ei ole toimetuse või võrgustiku toetust, ei kasuta üldse apellatsioonivõimalusi. Seitsmest Balti riikide juhtumist, kus oli tugev asutuse- või võrgustikupoolne toetus, jõudsid kõik viimasesse faasi ehk kohtusse. Uuring leidis, et nendest seitsmest menetlusest, kus oli vaid keskpärane toetus, ei jõudnud kohtufaasi mitte ükski, ning ainult neli neist jõudis menetluse teise astmesse. Veelgi enam, kohtufaasini ei jõudnud ka ükski ajakirjanik, kes töötab väikeses uudistetoimetuses või üksinda.

Teabele ligipääsuprotsess on edukas siis, kui ajakirjanikud on valmis endast rohkem andma. Mõnel juhul piisab avalikust tähelepanust ja kohtuasja ohust ning info tehaksegi kättesaadavaks. See on murettekitav ilming, sest näitab, et mõnikord ei võta riigiteenistujad ajakirjanike tööd tõsiselt. Seda kinnitasid nõrдинud ajakirjanikud ka intervjuudes: riigiteenistujad ei avalikusta infot, sest loodavad, et ajakirjanikud väsivad niikuinii ja annavad alla.

Ajakirjanikud üritavad üha enam vastuseid saada just ühiskondlikku kõlapinda kasutades. Salatsevale käitumisele viitamisega loodetakse saada juurdepääs ning mõnikord see strateegia toimib. Kas see on ka efektiivne meetod, on teine küsimus. Tegelikult on see hoopis paljastamis- ning mõnikord isegi häbistamistehnika, oma olemuselt vastasseisu soosiv ning seega polariseeriv. Erakorraliste juhtumite korral võib see toimida ning seda võib ka kasutada, kuid uuringu läbiviijad ei usu, et see võiks teabele ligipääsumehhanismi efektiivsemaks muuta. Ajakirjandusliku tegevuse jätkusuutlikkust toetaks selliste juhtumite vähendamine ning tulemuslikumatele jagamistavadele keskendumine.

Teisest küljest leidis vaadeldud menetluste hulgas juhtumeid, kus ajakirjanikud olid piisavalt julged, et vaidlustada teabe varjamist, luues seega õigusliku pretsedendi, mis omakorda muutis teabele ligipääsustruktuuri (**puiduhinnad**).

See on teabele ligipääsuprotsessi juures oluline aspekt, sest võimaldab ajakirjanikel iseseisvalt suurendada enda tegevuse jätkusuutlikkust. Näiteks **kaitsealuste liikide** juhtumi korral viis ajakirjaniku järjepidevus keskkonna infopoliitika parandamiseni (või täpsustamiseni) ning seadis tingimuseks, et ametiasutustel pole õigust seda infot varjata. Seetõttu on ajakirjanikel tulevikus lihtsam. **Varjatud reklaami ja kustutatud salvestisega** seotud juhtumid olid seotud kommunikatsioonipoliitikaga. Keeldumiste vaidlustamisega astusid ajakirjanikud sammu teabele ligipääsu ökosüsteemi parandamise poole.

Ajakirjanike jaoks on varjuküljeks aga see, et nad peavad omaks võtma nii protseduuride parandamisega seotud vastutuse kui ka menetluste kulu ning

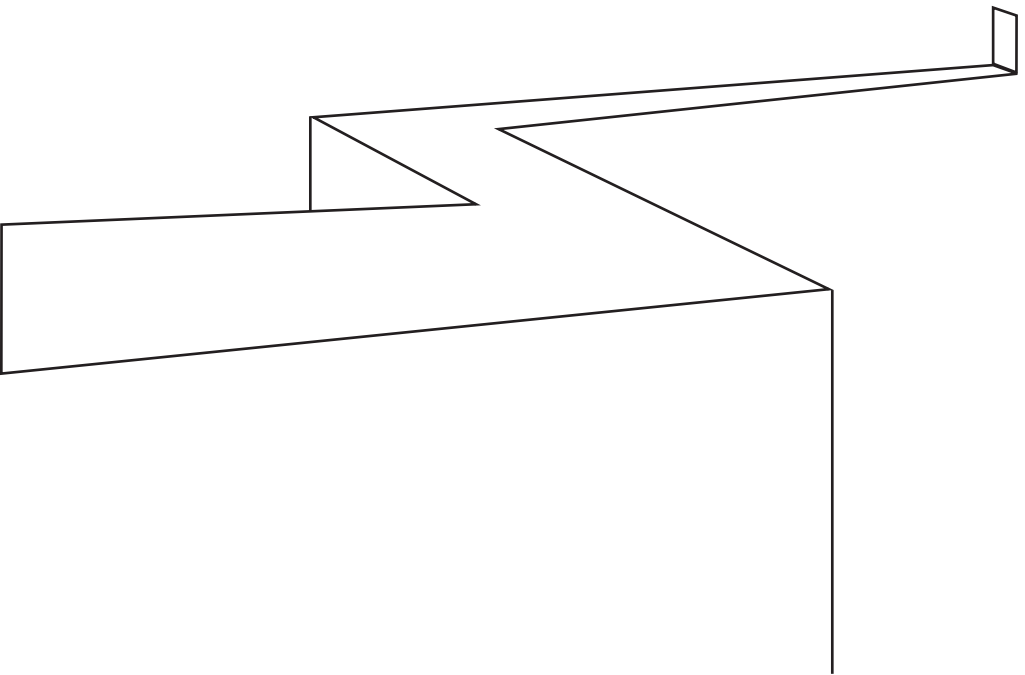
riski. Kaks Leedu ajakirjanikku viitasid kogemustele, mis sobib neid riske ja kulusid hästi näitlikustama. Need ajakirjanikud väitsid, et on teabele ligipääsuprotsessidega tuttavad, aga ütlesid samas, et järgivad harva kõiki reegleid, sest ei usu, et vaidlustamine mingeid tulemusi toob. Sellise allaandmise põhjuseks on üleüldine pettumus teabele ligipääsumehhanismides. Analüüsitud menetluste seas oli üks juhtum, mille tõttu otsustas küsitletu ajakirjandusväljalt üldse lahkuda.

Kokkuvõttena saab uuring pärast regulatiivse keskkonna ja vaidlusjuhtumite analüüsi väita, et ajakirjanike privileegide ametlikustamine ei muuda ligipääsu teabele efektiivsemaks. Ajakirjanikud vajavad julgust, et astuda vastu riigiteenistujatele, kes oma tööd õigesti ei tee. Kuid ajakirjaniku tugevus sõltub mitte seadustest, vaid palju ka teistest faktoritest, sh isikuomadustest, heast veenmisoskusest ning üleüldisest orienteerumisest meediamaastikul.

Empiiriliste andmete analüüs tõi esile järgmised seosed: mida vähem ametialaseid privileege, seda vähem on keerukust; mida vähem on keerukust, seda tõhusam on protsess. Seega järeldab uuring, et teabele ligipääsu efektiivsus sõltub lihtsatest ja probleemipõhistest infovabaduse apellatsioonimenetlustest, mitte ajakirjanike privileegidest avaliku info kättesaamisel. Mida tõhusam on meetod, seda enam leidub jätkusuutlikke ajakirjanduslikke algatusi, mis keskenduvad avalikkuse huvidele.

Hinnanud infovabadusega seotud õigusaktide üleüldist juurutamist Baltimaades järeldab uuring, et vajalikud seadused on paigas ning leiaksid mõne väikese uuenduse abiga ka edukat kasutust. Leedus on ajakirjanike juurdepääs teabele üksikasjalikult reguleeritud, kuigi mõned määrused on selleks liiga optimistlikud, et neid saaks edukalt järgida. Neid võib seega nimetada deklaratiivseteks või isegi reaalse olukorra osas ignorantseteks. Lätis toetuvad ajakirjanikud oma tegevuses teabele ligipääsu määrustele, mis on meediateenuste seaduses sõnastatud kindlas toonis. Siiski paneb kulmu kergitama mõningate karmide seisukohtade täideviimise võimalus. Näiteks sedastab üks klausel, et ajakirjanike töö takistamine võib viia suure rahatrahvini, aga samas ei anna näiteid, mida see takistamine võiks tähendada. Kas 1000 euro suuruse trahvi võib kaasa tuua otsus ajakirjanikele infot mitte välja anda? Eestis on teabevabaduse seaduse eluviimine keskendunud üldisele võrdsusele ega sea ajakirjanikke ülejäänud rahvastikust paremasse olukorda (ühe väikese erandiga). Olgu see õige või vale, üks on kindel: mõistet „ajakirjanik“ peaks kasutama ja defineerima Eesti mudeli järgi - erialase tegevuse, mitte institutsionaalse seotuse kontekstis, ning just sellele peaks olema üles ehitatud riigiteenistujate ja uudismeedia nüüdisaegne suhe ka teistes riikides. Selles valdkonnas on Leedu ja Läti veel mõne aasta võrra ajast maas. Kokkuvõttes on teabevabaduse seadus kõige vähem kasutusel ja kõige keerukam Leedus, natuke vähem Lätis ja kõige rohkem kasutusel Eestis.

Kõigis kolmes Balti riigis on debatt selle üle, kuidas uudistetoimetused ja uurivad ajakirjanikud – meediasüsteemi põhiosalised – peaksid teabele ligi pääsema ning seda kasutama, alles algamas. Debatt on alanud kolmes pealinnas, kuid väiksemates omavalitsustes ja kohalikes meediaväljaannetes ei räägita sellest pea üldse. Algus on siiski paljulubav. Loodetavasti suutis uuring pakkuda omapoolseid vaatepunkte ja aitab diskussioonil edasi liikuda.



4

Soovitused / Piirkondlikud põhimõtted

Uuring soovitab teabele ligipääsu efektiivsuse suurendamiseks Balti riikides lahendada järgmised piirkondlikud probleemid.

Probleem: riigiteenistujatel on raske usaldada infot küsivaid ajakirjanikke, meediajuhid ei toeta oma ajakirjanike infovabadusega seotud päringuid ja ajakirjanikud ei tee piisavalt koostööd.

Meediajuhid ja meediaväljaannete omanikud peaksid tegevusplaanidesse lisama teabepäringud ja vaidlustamisvõimalused, et sel moel suurendada auditooriumi lugupidamist ning tellijate arvu ja oma tulusid. Selle saavutamiseks peaksid meediajuhid ja meediakanalite omanikud eraldama erivahendid ajakirjanikele, kes vajavad keeldumiste vaidlustamiseks juriidilist tuge.

Väljaandjate liidud peaksid tegema koostööd ajakirjanike liitudega, et algatada valdkonnapõhist diskussiooni, kuidas ühiselt parandada teabele ligipääsu mehhanisme. Näiteks võiksid väljaandjate liidud luua motiveerivaid meetmeid, et nende liitude liikmed toetaksid rahaliselt oma töötajaid – st oma ajakirjanikke –, kes on parasjagu keeldumisi vaidlustamas.

Ajakirjanikud peaksid pöörduma Balti riikide vastavate ajakirjanike liitude poole ning paluma neil luua piirkondlik koostööplatvorm näiteks nõupidamiste või föderatsiooni näol, et nende ja kohalike meediaväljaannete omanike vahel tekiks dialoog infovabaduse ja muude sellega seotud küsimuste osas. Samuti peaksid nad saama jagada enda erialast kogemust tööst teabele ligipääsumehhanismidega ning leidma piirkondlikke lahendusi, et võidelda väljastpoolt lähtuvate valeinformatsioonidega, mis ajakirjanduskogukondi otseselt sihikule võtavad. Sellised rünnakud, mida kasutatakse infosõjas parrsimaks Balti riikide

arengut ajakirjandusvabaduse valdkonnas, on üks põhilisi meedia ökosüsteemi umbusaldamise põhjuseid.

Riik, ajakirjanike liidud ja valitsusvälised organisatsioonid, mis keskenduvad valeinfo vastasele võitlusele, peaksid koos välja arendama juhised kontrollimist vajavate teabenõuetega tegelemiseks. Juhised peaksid sisaldama põhilisi instrumente – näiteks ajakirjaniku isiku tuvastamise protsessiks, kui on kahtlusi tema identiteedis või tema kavatsustes –, samuti üldisi juhiseid, kuidas kõikide uudismeedia päringutega läbipaistvuse ja võrdsuse vaimus tegeleda ning mitte pärssida ühiskonna õigust teabele.

Probleem: riigiteenistujad hakkavad põhjendamatult looma omaenda reegleid.

Seadusandjad peaksid uuendama teabevabaduse seadust ning täpselt ära märkima teabevaldajate tüübid: riigiettevõtted või osaliselt riigi omanduses olevad ettevõtted, riigirahastusega eraõiguslikud sihtasutused ja sõltumatud asutused. Samuti peaksid nad mõistma enda kohustusi selle osas, mis puudutab infojagamist ajakirjanikele. Nendele asutustele peaks formaalselt määrama ka erinevad avatuse tasemed ja/või peaksid nõuded olema ühesed ning haju-tama kõik valesti mõistmise võimalused.

Andmete ennetav avalikustamine peaks kohustuslik olema kõigis riigiga seotud asutustes, olgu need üleriiklikud või munitsipaalomandis. Eesti*, Läti** ja Leedu*** riiklikes avatud andmete portaalides peaksid olema nimekirjad kõikidest olemasolevatest ametlikest dokumendiregistritest. Kuid mis kõige olulisem, proaktiivse avalikustamispraktika juurde peaks kuuluma ka see, et Balti riikide valitsused avaldavad infot selliste avalikustamiste tulemuste kohta. Proaktiivselt avalikustamisega tegelevad organisatsioonid peaksid avaldama raporteid iga-aastaselt ning sinna peaks kuuluma avatud andmete portaalide tulemuslikkuse analüüs ühes töötlemata andmetega, mis annaks süsteemivälisele uurijale võimaluse nende kasutust analüüsida.

Riigiasutused ning eriti just nende kommunikatsiooniosakonnad peaksid enda põhikirja lisama kirjelduse infohanke viisidest, kus on täpselt kirjas, et riigiteenistujad peavad vastama ajakirjanike päringutele täpselt, vastutustundlikult ja nii kiiresti kui võimalik, isegi kui riiklikud eeskirjad lubaksid viivitamist. Need põhikirjad ja lühikesed juhised protseduuride kirjeldusega peaksid olema üleväl asutuste veebilehekülgedel (soovitavalt eraldi meediaesindajatele mõeldud leheküljel) ühes riigiteenistujate nimede ja kontaktandmetega, kes otseselt

* Eesti avaandmete portaal <https://avaandmed.eesti.ee>

** Läti avaandmed <https://data.gov.lv/eng/about>

*** Leedu avaandmed <https://data.gov.lt/>

vastutavad teabe jagamise või mittejagamise eest.

Riigile kuuluvad ettevõtted ja teised „eraõiguslikud“ organisatsioonid, mis on ühel või teisel moel riigiga seotud, peaksid arutama ja siis avalikult teatama, mis nende hoitavast teabest on ärisaladus ja mis mitte. Veelgi enam, nad peaksid oma kommunikatsioonijuhised avaldama samamoodi nagu kõik riigiga seotud organisatsioonid. Juhised peaksid sisaldama klauslit selle kohta, kuidas organisatsioonid tegelevad infopäringutega juhul, kui pörkuvad avalikud ja ärihuvid.

Probleem: teabevabaduse apellatsioonimenetlus ei sobi ajakirjanike vajadustega.

Ajakirjanike teabevabaduse rakendamine on mitmemõõtmeline protsess, mis ei hõlma ainult reguleerivaid määruseid ja juhiste elluviimist, vaid ka kontekstipõhiseid, kultuurilisi ja majanduslikke tegureid nagu haridus, huvigruppide omavahelised suhted ning meediaorganisatsioonide tugevus. Seega nõuab tõhus ligipääsuprotsess teabele probleempõhist apellatsioonimenetlust, mis keskenduks teabe kättesaadavusele. Praegune olukord Eestis, kus andmekaitse inspektsioonil on eraldi mandaat hallata andmete kättesaadavust, on heaks näiteks probleempõhise protsessi toimimisest. Siiski võiks teabele ligipääsumandaadiga asutus ideaalis keskenduda vaid meediasektorile (näiteks nagu ajakirjanduseetika inspektor Leedus) ning mitte vastutama kogu elanikkonnaga seotud määruste eest nagu Eesti andmekaitse inspektsioon. Selline meediapädev asutus võiks täita ka harivat funktsiooni ja anda juhiseid, kuidas teha vahet ajakirjanduslikul ja isiklikul kavatsusel, kuidas tõsta teadlikkust juurdepääsuga seotud küsimustes, ja sõnastada suunised teabevabaduse rakendamiseks.

Probleem: avalikud teenistujad kalduvad otsustama mitteavalikustamise kasuks.

Kõik meediasektori huvirühmad peaksid ühiselt kaaluma sanktsioonide, sh rahatrahvide kehtestamist infovabaduse reeglite mittejärgimise korral. Praegu sellist mehhanismi Baltimaades ei ole ja see on teravas vastuolus andmekaitsepraktikatega, mis peaksid kasutama selleks määratud reguleerijaid ja kellel oleks õigus koostöö puudumise korral suuri rahatrahve määrata. Võib veel püstitada hüpoteesi, kuidas riigiasutusele, mis ei tee teabevabaduse seaduse kohaselt koostööd, ei kaasne erilisi või üldse mingeid tagajärgi, ent isikuandmete kaitse seaduse vastu eksimine toob suure tõenäosusega kaasa sanktsioonid, siis võib tasuvusanalüüsi paratamatu tulemusena tulla otsus infot mitte välja anda.

Meediakanalite omanikud peaksid ka ise tegutsema läbipaistvuse vaimus. Laias

laastus pole olukord meedia läbipaistvuse osas praegu siiski piisav. Senised omaniku-väljaande praktikad näivad kunstlikud. Meediakanalite omanikud, juhid ja peatoimetajad on avalikud isikud. Nende otsused mõjutavad avalikku huvi. Seega peaks töölaseid meediaomandi ja -juhtimisega seotud andmeid regulaarselt avaldama, need peaksid olema mitmesugustes formaatides kättesaadavad ning meedia ja ühiskond üldisemalt peaksid neid arutama. Läbipaistvuse printsiip peaks jõudma palju kaugemale omanike ütlustest. Riigiametnikud ei taha avalikku teavet jagada ajakirjanikega, kes on palgal salatsesavas ettevõttes. Kui uudistetoimetajad tahavad, et nende uurimisobjektid oleksid ausad, siis peaksid nad ka ise samasuguse avatusega vastama. Näiteks peaksid väljaanded ja eriti uuriva ajakirjandusega tegelevad väljaanded varmalt osalema mitmesugustes projektides, nt Project Oasise **Sõltumatus Meediakataloogis (Independent Media Directory)**, ning avalikustama oma tegevusega seotud infot.

Probleem: riigiteenistujatel, meediajuhtidel ja ajakirjanikel on vähe teadmisi teabele ligipääsu kohta.

Avalik-õiguslikud asutused, ametiasutused, mis värbavad ja koolitavad riigiametnikke (nt avaliku teenistuse ministeerium Leedus) peaksid õppekavva võtma teabevabaduse moodulid. Moodulid peaksid sisaldama teabevabaduse seaduse aluseid, aga ka konkreetsete otsuste tegemise juhtumeid, kui andmekaitse, ärihuvid ja/või riiklik julgeolek lähevad vastuollu ajakirjanike avaliku huvi nimel tehtud päringutega. Koolitustele võiks kutsuda ka ajakirjanikke, kes saaksid riigiametnikuga küsimusi arutada ning üksteisemõistmise poole püüelda.

Asutused, mille ülesandeks on teabevabaduse päringutega tegelemine, ning kõik teised sama valdkonna asutused peaksid hakkama koguma toorandmeid seoses ajakirjanike päringute ja nende tulemustega. Andmed tuleks koondada ning kaasata aruandluspraktikasse. Hetkel pole selliseid andmeid Baltimaades ei asutustes, mis võtavad vastu üldisi probleemipõhiseid päringuid (Eestis), ega asutustes, mis võtavad vastu üldisi teabevabadusega seotud päringuid.

Kohalikud ministeeriumid, mis on kaasatud **Euroopa meediavabaduse määruse** aruteludesse, peaksid meedia huvirühmadega arutama Euroopa-ülese teabevabaduse seaduse võimalikkust ja seda, mil määral eri ministeeriumid saaksid aidata seda debatti Euroopas vahendada. Balti riikide välisministeeriumid võiksid võimalust kasutada ja algatada Põhjamaadega arutelu ühistest infovabaduse rakendamisviisidest. Ligipääsu teabele võiks kõrvutada Põhjamaades praegu kehtivate mehhanismidega ning ühiseid Läänemere piirkonna põhimõtteid saaks arendada regionaalsete koostööformaatide, nt Läänemeremaade Nõukogu kaudu.

Soovitused Leedule

Leedu meedia huvirühmad peaksid otsustama, kas nad tahavad edaspidigi teabevabaduse seaduse rakendamise küsimuses ajakirjanikke tavaelanikkonnast eraldada või teha protsessi kõigile võrdseks – mõlemad lähenemised on võimalikud. Kui valitakse esimene variant, siis peaks väga tõsiselt piiritlema ajakirjandusliku suunitlusega tegevusi ning eristama neid teist tüüpi andmekäitlemisest ning andmete avaldamisest.

Esiteks peaksid seadusandjad uuendama mõiste „ajakirjanik“ tähendust, nii et see hõlmaks kõiki, kes teostavad ajakirjanduslikke ülesandeid. Näitena võiks kasutada Eesti määratlust – inimene, kes töötleb infot ajakirjanduslikul eesmärgil – või Rootsi oma – igaüht võib defineerida ajakirjanikuna, kui üle poole tema sissetulekust moodustab ajakirjanduslik tegevus. Ajakirjanduslikku tegevust peaks määratlema kooskõlas Leedu mudeliga, kus **isikuandmete kaitse seaduse** üle valvavad kaks eri asutust.

Teiseks peaksid Leedu seadusandjad uuesti läbi mõtlema ajakirjanike privileegi teabele ligipääsu ühepäevase tähtaja osas. Praegune süsteem ei toimi ning viib ainult möödarääkimisteni. Kui Leedu seadusandjad tõepoolest nõuavad, et teabele ligipääsumehhanism peab sõltuma ajakirjanike privileegist, siis peaks riigiametnike ajakirjanike päringutele vastamise aega pikendama vähemalt kolme päevani, et olukord oleks realistlikum. Saaks kasutada Eesti eeskju, kus riigiametnikel palutakse taotlused täita võimalikult kiiresti, kuid mitte hiljem kui teatud arvu tööpäevade jooksul.

Kõik Leedu meedia huvirühmad peaksid valima olemasolevatest institutsioonidest ühe, mis võtab vastu teabevabadusega seotud apellatsioone. Kui Leedu seadusandjad tõesti tahavad arendada infovabaduse ökosüsteemi, mis baseerub ajakirjanike privileegidel, siis peaksid nad lisama mõned privileegid ka infovabaduse menetluste puhuks. Sellesse rolli võiks sobida ajakirjanduseetika inspektor, aga siis peaks tal olema ka õigus avalikke teenistujaid karistada. Kui Leedu meedia huvirühmad nõustuvad ajakirjanike privileegide kaotamisega ja uue, kõigile võrdse infovabaduse režiimi loomisega, võib teabevabaduse apellatsioon vastuvõtma panna haldusvaidluste komisjoni. Sellisel juhul tuleks aga apellatsiooni lahendamise tähtaega lühendada kahekümnelt päevalt kümne päevani või isegi veel lühema ajani.

Soovitused Lätile

Läti meedia huvirühmad peaksid hiljutiste julgeolekuprobleemide valguses osalema üldises arutelus teabevabaduse seaduse kaasava rakendamise üle. Meediat reguleerivad asutused, seadusandjad, ajakirjanike liidud ja meedia-

omanikud peaksid kokku leppima tasakaalustatud teabevabaduse režiimi, mis hõlmab riiklikku julgeolekut, säilitades samal ajal kõigi etniliste rühmade või piirkondade ajakirjanike õiguse teabele.

Küsitavate juhtumite või motiivide korral saaks rakendada lihtsaid meetodeid ajakirjanike identiteedi kontrollimiseks või juhiseid, mis käsitlevad kõiki meediapäringuid läbipaistvalt ning võrdset ega piira ühiskonna õigust teabele. Läti seadusandjad pakkusid hiljuti välja ligipääsupiiranguga dokumentide arvu suurendamise ning mõiste „teave teenuse osutamiseks“ viimise **teabevabaduse seadusest riigisaladuse seadusesse**, mis aga kitsendaks lätlaste õigusi. Veelgi enam, see ei lahenda turvariske soovitud moel. Lihtsamalt öeldes, mida piiratum on ligipääs teabele, seda vastuvõtlikumaks muutub riigi elanikkond valeinfole. Uuendus toob kindlasti kaasa rohkem vaidlusi, kui seda, kas ajakirjanikele antakse ligipääs piiratud infole, peavad otsustama asutuste juhid. Kuna Lätis ei kuulu teabele ligipääsumehhanismide hulka toimiv protseduur, mida uuring nimetab „kaebuseks infovabadust rakendavale institutsioonile“ või „vaidluste teiseks etapiks“, peavad ajakirjanikud läbi tegema pikki kohtuprotsesse iga kord, kui mõne asutuse juht otsustab mõnda dokumenti mitte avalikustada. See vähendab märgatavalt ajakirjanike võimalust teabele ligi pääseda, niisiis võib seda pidada ajakirjandusvabaduse märkimisväärseks piiramiseks ning ühtlasi ka ühiskonna teabeõiguse tõsiseks piiramiseks.

Kui kõik Läti meedia huvirühmad nõustuvad, et sellised piirangud on julgeolekukaalutluste tõttu vajalikud, tuleb luua hästi tasakaalustatud mehhanism, et ajakirjanikud saaksid neile dokumentidele ligi pääseda.

Esiteks peab Lätis üle vaatama ja ümber korraldama infovabaduse apellatsioonimenetluse. Senine praktika kaebuse esitamisest samale institutsioonile ei sobi väikesele riigile, kus bürokraatlik aparaat on omavahel tihedalt seotud. Ideaalis peaksid seadusandjad looma eraldi agentuuri, mis tegeleks ajakirjanike teabevabaduse apellatsioonidega. Riigina, kus teabevabaduse seadust rakendav asutus eksisteerib vaid teoreetiliselt (abstraktse osana nn kõrgematest asutustest), oleks Läti suurepärase koht, kus rajada uut tüüpi asutus, mis keskenduks info kättesaadavusele, nt Avaliku Teabe Komisjon. Teisest küljest kannatab Läti meediasektor juba praegu institutsioonide dubleerivate funktsioonide all. Teabevabaduse apellatsioonifunktsiooni võiks määrata ka ühele juba olemasolevatest institutsioonidest, näiteks ühele ombudsmanidest. Praegune mudel on eriti ebaefektiivne ka pika, kolmekümnepäevase vastamistähtaja tõttu. Kui Läti seadusandjad nõuavad, et teabevabaduse menetlusega tegeleksid kõrgemad institutsioonid, siis peaks vähemalt apellatsiooniaega vähendama, et teabele ligipääsumehhanismid oleksid tõhusamad.

Teiseks peaksid seadusandjad ajakohastama terminit „ajakirjanik“, et see hõl-

maks kõiki, kes tegelevad ajakirjandusliku tegevusega. Näitena võiks kasutada Eesti määratlust – inimene, kes töötleb infot ajakirjanduslikul eesmärgil – või Rootsi oma – igäüht võib defineerida ajakirjanikuna, kui üle poole tema sissetulekust moodustab ajakirjanduslik tegevus.

Viimase, kuid mitte väheolulise punktina peaksid seadusandjad täpselt määratlema uudismeedia staatuse, mis omandatud Massiteabe Registris osalemisega, ning sellega seotud õigused ja kohustused, et tuua rohkem selgust kõigile ajakirjanduses ja üldiselt meediasfääris tegutsejatele.

Soovitused Eestile

Seadusandjad peaksid **Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuste kaitse seadusesse** lisama klausli, mis kinnitab, et ärisaladuste kaitse ei ole olulisem kui ajakirjandusvabadus; kõik osaliselt riigiomanduses või riigi kontrolli all olevad (ning era-) asutused peaksid mõistma, et ärisaladused ei ole üliluslikud.

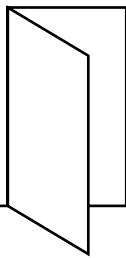
Kui Eesti meedia huvirühmadel on soov jätta infovabaduse rakendamine kõigi ühiskonnaliikmete jaoks võrdseks, siis peaks arusaamatuste vältimiseks maha tõmbama ka viimased seadustes määratletud privileegid, isegi kui need pole kuigi märkimisväärsed.

Idealis peaksid seadusandjad looma eraldi agentuuri, mis tegeleks Eestis ajakirjanike teabevabaduse apellatsioonidega. Juhul, kui Eesti meedia huvigrupid soovivad info kättesaadavuse järelevalve jätta andmekaitse inspeksiooni vastutusalasse, peaks teabele ligipääsu kaitse funktsioon olema andmekaitsefunktsiooniga võrdsel kohal. Üheastmeline teabepäringu lahendus on samm õiges suunas, kuid institutsioon peaks kaaluma ka haridus- või infokampaaniat, et selgitada selle toimimist. Samuti peaksid Eesti seadusandjad kaaluma teabevabaduse apellatsioonidele vastamise aja vähendamist kolmekümnele päevalt kümnele või vähemale päevale.

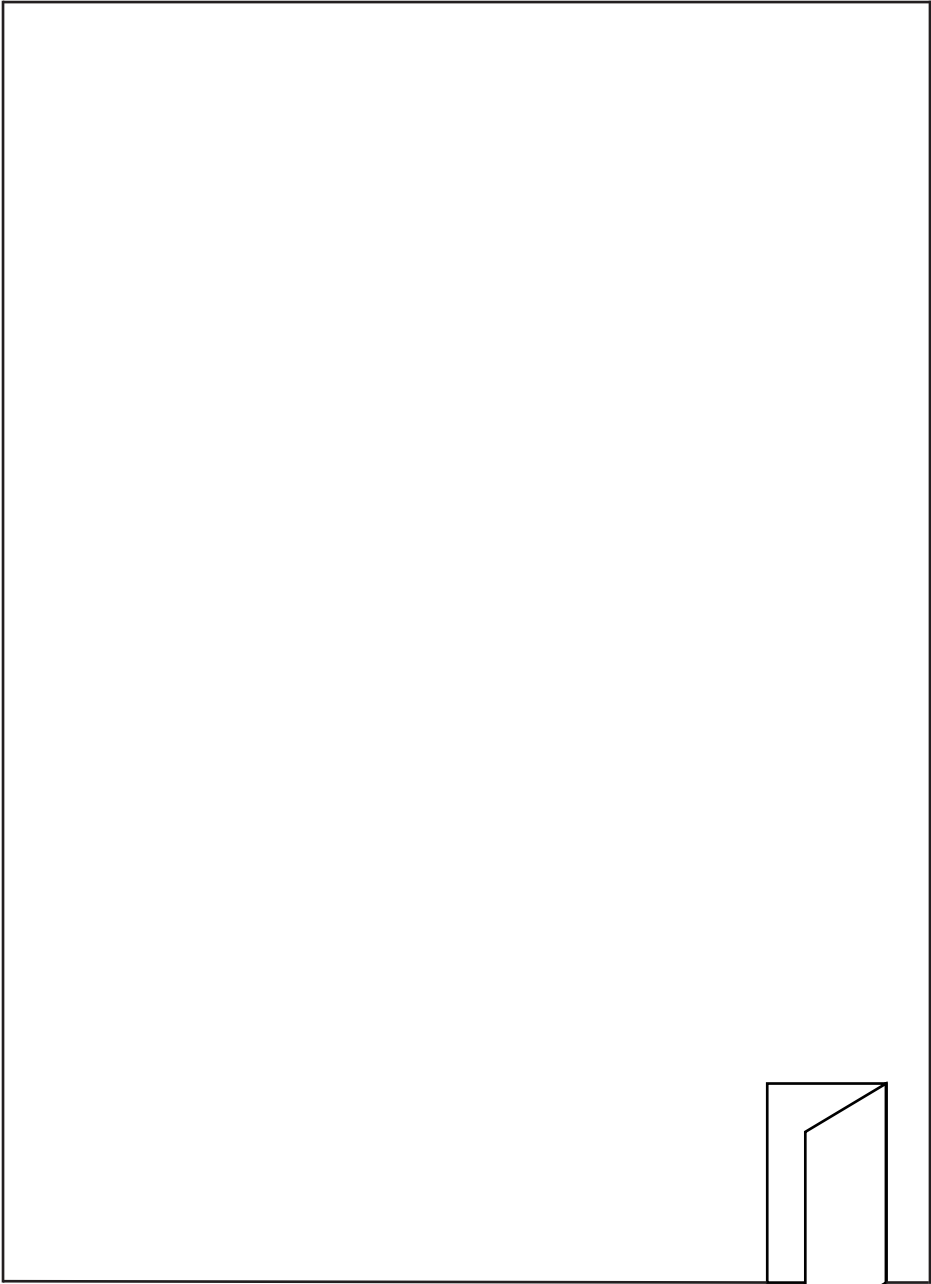
Selleks, et teabele ligipääsu mehhanism säilitaks oma tõhususe ka keset ägenenud teabele ligipääsuga seotud diskussiooni, peaks Eesti kaaluma andmekaitse inspeksiooni pädevuse laiendamist ka teiste ühiskonna teabele ligipääsu reguleerivate seaduste rakendamisele. Institutsiooni veebisaidil peaks lisaks sellele, milliseid apellatsioonid see vastu võtab, olema ära toodud ka nõuanded ajakirjanikele ja tavakodanikele, kuidas nad saavad ärisaladuste või riigi julgeoleku kaitsel põhineva keeldumise edasi kaevata.

Eesti Meediaettevõtete Liit peaks hakkama nägema ajakirjanike organisatsioonena enda partneritena ühiskonnas ning kaasama nende esindajad Pressinõu-

kogusse. Väljaandjate ja ajakirjanike organisatsioonid saaksid seejärel kokku leppida ajakirjanduse valdkonnas teabele ligipääsumehhanismi edasiarendamise osas ja pöörduda koos asjaomaste poliitikakujundajate poole.



Teie märkmed:

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for taking notes. In the bottom right corner of this box, there is a small icon of a folded page or document, consisting of a vertical rectangle with a diagonal line and a smaller rectangle attached to its right side, suggesting a page being turned or a document being opened.

Ligipääsumenetlused
Baltimaade ajakirjandustavad ja infovabaduse põhimõtted

Uuringu kokkuvõte ja poliitikasoovitused
Eestikeelne tõlge

www.disputesoveraccess.eu
info@balticada.eu
[@balticada](https://twitter.com/balticada)

Kaane kujundus ja paigutus Işpléstinés aplinkybés, 2023

