



Poliitikasoovitused vaba ja sõltumatu meedia toimimiseks Eestis

Halliki Harro-Loit & Urmas Loit

Tartu Ülikool

September 2012

Projekti olemus

MEDIADEM on Euroopa uurimisprojekt, mis püüab mõista ja seletada vaba ja sõltumatut meediat edendavate või pärssivate asjaolude arengut. Projektis on üksikriikide põhised uuringud kombineeritud kõiki meediasektoreid ja -teenuseid hõlmava võrdleva analüüsiga. Selle käigus on vaatluse all meediapoliitika kujunemisprotsessid Belgias, Bulgaarias, Horvaatias, Taanis, Eestis, Soomes, Saksamaal, Kreekas, Itaalias, Rumeenias, Slovakkias, Hispaanias, Türgis ja UKs ning uuritakse võimalusi ja väljakutseid, mida pakuvad uued meediateenused üldisele meediavabadusele ja -sõltumatusele. Projekt analüüsib detailselt ka riikide meediapoliitika kujundamisele mõjuvaid väliseid, s.h ELi ja Euroopa Nõukogu poolseid survetegureid.

Projekti nimetus: European Media Policies Revisited: Valuing and Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems [Euroopa meediapoliitikate ülevaatus: vaba ja sõltumatu meedia väärtustamine ja täiustamine tänapäeva demokraatlikes süsteemides].

Projekti kestus: aprill 2010 kuni märts 2013

EL rahastus: ligikaudu 2,65 miljonit eurot

Grandileping: FP7-SSH-2009-A no. 244365

Projekti veebileht: www.mediadem.eliamep.gr

Autoriõigus © 2010-2013

Kõik õigused kaitstud.

Välistusteade

Käesolevas dokumendis esitatud informatsiooni eest ainuvastutab MEDIADEMi konsortsium ning see ei pruugi tingimata väljendada Euroopa Komisjoni vaateid.

Halliki Harro-Loit on Tartu Ülikooli ajakirjanduse professor. Ta õpetab ja uurib selliseid valdkondi kui meediapoliitika, ajakirjandusuuringud, kultuurimälu ja meediaajaloo uuringud, diskursuseanalüüs ja meediaharidus. Infoõigust ja meediaetikat on ta õpetanud alates aastast 1992. Ta juhib kultuurikommunikatsiooni uurimisgruppi Kultuuriteooria Tippkeskuses (CECT); ta on endine (Tartu Ülikooli) ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituudi juhataja ja juhib praegu mitut uurimisprojekti. Ta on osalenud EL-i COST uurimisvõrgustikes: COST A20 (Interneti mõju massimeediale Euroopas) ja COST A30 (*East of West: Uus Kesk- ja Ida-Euroopa meediauuring*). Ta on ka Avaliku Sõna Nõukogu liige (alates 1992).

Urmas Loit on Tartu Ülikooli ajakirjanduse lektor. Ta oli OSI/EUMAP-i projekti “Televisioon Euroopas: regulatsioon, poliitika ja sõltumatus” raportöör, kohaliku väljaande tõlkija, toimetaja ja kirjastaja (2005). Ta on Avaliku Sõna Nõukogu liige alates 1992 ja olnud selle esimees 1996-2002. Ta on endine raadioajakirjanik (1988-1995) ja endine Eesti Ringhäälingute Liidu tegevdirektor (1996-2009).

Poliitikasoovitused vaba ja sõltumatu meedia toimimiseks Eestis

Halliki Harro-Loit ja Urmas Loit

Kokkuvõte

Meie esimeses MEDIADEMi projekti raames ilmunud raportis (“Taustinfo raport. Eesti”¹) esitasime põgusa ülevaate olemasolevatest meediastruktuuridest ja regulatsioonist, mis seab raamistiku avalikuks kommunikatsiooniks ja meediategevuseks Eestis. Esitasime ka meediapoliitika toimetegelaste (*actors*) aktiivsuse-passiivsuse skeemi. Meie teine raport (“Juhtumianalüüs. Kas meediapoliitika edendab meediavabadust ja -sõltumatust? Eesti”²) keskendus meediapoliitika rakendamise suhtes mõjuvõimu evivate toimetegelaste vastikkusele ja koosmõjule ning nende poolt järgitavatele põhiväärtustele. Meediapoliitika rakendamise analüüs vaatles muu hulgas Riigikohtu meediat puudutavaid lahendeid alates aastast 2000, samuti seaduste ja eneseregulatsiooni rakendamist. Viimase puhul olid vaatluse all otsused, mida olid teinud mõlemad meediakaebusi lahendavad kogud – Ajakirjanike Liiduga koos töötav Avaliku Sõna Nõukogu ja Ajalehtede Liidu Pressinõukogu. Toimetegelaste meediategevuse ja poliitikatest tulenevate ülesannete analüüsiks kasutati ka erinevaid empiirilisi allikaid: akadeemilise uurimistöõ artikleid, ajakirjanduses ilmunud materjali, samuti 17 osaliselt struktureeritud intervjuud, mis tehti poliitikute, ametnike, regulaatorasutuste esindajate, ajakirjanike ja toimetuste juhtidega.

Freedom House’i reastuses jagab Eesti 2012. aastal ülemaailmses meediavabaduse edetabelis koos USAga 22. kohta. Lisaks tugevale põhiseadusest tulenevale ajakirjandusvabaduse kaitsele mõjutab kontekstiliselt meediapoliitika kujunemist tugevasti ka meediaturu väiksus. Turg (koguelanikkond 1,3 miljonit, neist 0,9 miljonit eesti keele kõnelejat) pärsib konkurentsi suurema hulga meediafirmade vahel, sest liiga palju ettevõtteid põhjustaks ressursi killustumist. Oluliseks kontekstifaktoriks on ka ultraliberaalne turu isetoimivusele orienteeritus. Nende kontekstiliste asjaolude põhjal ning, lähtudes MEDIADEMi projekti ülesannetest, esitame järgmised põhisoovitused Eesti meediapoliitika jaoks:

- 1. Võtta ülevaatuks liberaalne ja turule orienteeritud meediapoliitika määratlus.**
- 2. Tugevdada sõltumatuid ringhäälinguorganisatsioonide järelevalve mehhanisme.**
- 3. Toetada professionaalset ajakirjandust, töölevõtmise läbipaistvust ning üksikajakirjanike vastutuskohustust.**
- 4. Õigusemõistmisel tasakaalustada ajakirjandusvabadus ja üksikisikute õigused.**
- 5. Edendada mitmekülgselt keskustelu meedia-eeetika üle.**
- 6. Lülitada ajakirjanike erialaharidus ja auditooriumi meediapädevus meediapoliitika lahutamatuks koostisosaks.**

¹ Originaalis: “Background information report. The case of Estonia”, kättesaadav <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/05/Estonia.pdf>.

² Originaalis: “Case study report. Does media policy promote media freedom and independence? The case of Estonia”, kättesaadav <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Estonia.pdf>.

Käesoleva dokumendi lõpust olevast lisast leiab kompaktsel kujul projekti soovitused Euroopa Liidule ja Euroopa Nõukogule meediavabaduse ja -sõltumatus kohta. Soovitus on täismahus kättesaadavad MEDIADEM-i kodulehel: Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe, MEDIADEM policy report [*Poliitikaraport riiklikele ja mitteriiklikele meediavabadust ja -sõltumatust toetavate meediapoliitikate kujundamisse ja rakendamisse hõlmatud toimetegelastele, Euroopa Liidule ja Euroopa Nõukogule; MEDIADEM-i poliitikaraport*], <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

Põhitähelepanekud

Eesti riiklik meediapoliitiline strateegia on alates 1990. aastatest liberaalne ning sõnavabadus – ja eriti ajakirjandusvabadus – olnud tugevasti kaitstud, samas kui üldine meediapoliitika on väga ebahühtlane. Erinevalt teistest endistest sotsialismileeri riikidest pole meil poliitilist paralleelism. **Majanduslikud tegurid mõjutavad asja rohkem kui poliitilised.** Uuringu tulemused tõendavad, et Eestis lähtub meediapoliitika eeskätt turukesksetest põhimõtetest. Riik ajakirjanduse kutsetegevust ei subsideeri – ei otse ega kaude (nt. maksude kaudu).

Väike turg soosib professionaalse meedia kanalite oligopoolsust: trükiaja- kirjanduse turgu valitsevad peamiselt kaks meediaorganisatsiooni – Eesti Meedia ja Ekspress Grupp (Eesti Ajalehed). Esimese valduses on ka viiendik kohalikke ajalehti. Ka raadioturgu valitseb kaks suurfirmat ja veel kaks – teleturgu. Kohalikke raadioid on vähe (kuus) ja kohalikku televisiooni ei olegi tulenevalt digiteleviisiooni sagedusressursi planeeringust võimalik teha. Põhilisi uudisvooge toodab vaid väike hulk meediaorganisatsioone, millest lähtuvalt otsustab ka uudistevaliku üle pisike hulk inimesi.

Avaõigusliku ringhäälingu rahastamine on prognoosimatu ja vähekestlik ega paku seetõttu kindlust kasvava tähtsusega avaliku ringhäälinguteenuse sisuloomele. Riigikogu eraldab tegevustoetust eelarveaasta kaupa, samas kui seadus nõuab kolmeaastast planeerimist. Viimaste aastate eelarved on võimaldanud lühikeses perspektiivis hakkama saada, kuid pikaajaliste ülesannete täitmine käib vajakuga.

Meedia sisu suhtes esitab seadus nõudmisi vaid tegevuslubade alusel tegutsevatele ringhäälingule. Ringhäälingule (uue seaduse järgi meediateenustele, s.h raadiotele) esitatavate nõuete täitmise üle on järelevalvet tehtud juhuslikult, v.a teleprogrammide reklaamimaht. Praeguse kultuuriministri Rein Langi arvates peaks valitsus pigem loobuma tegevuslubade väljaandmisest ja piiravate sisunõuete esitamisest programmide suhtes kui eraldama lisavahendeid järelevalve teostamiseks. Kui mõni turuosaline eirab seaduse nõudeid, tekib ebavõrdne konkurents ning rikub avalikkuse õiguspäraseid ootusi piiratud ressursi (ringhäälingusagedusi) kasutatavate kanalite suhtes.

Elektroonilise side seadus määratleb põhimõttena tehnoloogia neutraalsuse. Seda printsiipi pole vaidlustatud.

Professionaalset ajakirjanduskultuuri Eestis kaitseb traditsioon: kaua kestnud lehelugemise harjumus, erialaharidus ja meediauuringud. Erialaharidus ja -uuringud mõjutavad ajakirjanduskultuuri olulisel määral. Ajakirjandusharidust on Eestis antud alates aastast 1954. Sestpeale on ajakirjanikke koolitatud akadeemilises keskkonnas. Samas on vaja tihedamat koostööd ja dialoogi ajakirjanduse õppejõudude, massimeedia esindajate ja avalikkuse vahel, sest (turuväärtustest juhinduvate) ajakirjandusinstituutide arusaam “hea ajakirjandusest” erineb mõnevõrra sellest, mida ootab avalikkus.

Ajakirjanike ametiühingu suutlikkus täita sotsiaalpartneri rolli on nõrk, mistõttu on ajakirjanikud meediapoliitika kujundajatena üsna marginaalses rollis. Peatoimetajate positsioon on Ajalehtede Liidu ja selle eneseregulatsiooniorgani, Pressinõukogu kaudu oluliselt parem. Kutseliste ajakirjanike arv on langenud – 1200-lt aastal 2004 ligikaudu 900-le aastal 2012. See asjaolu võib negatiivselt mõjutada meedia sõltumatust.

Väike tööturg koosmõjus liberalistliku meediapoliitika ja ajakirjanike ametiühingu nõrkusega võib ohustada professionaalset ajakirjandust nii institutsionaalsel kui ka individuaalsel tasandil. Samas kasvab majanduslik surve turunduskommunikatsiooniks. Erinevate kanalite ja formaatide suhtes avaldub see surve erinevalt: ajakirjade, telekanalite ja päevalehtede pehmemate teemarubriikide tegijate suhtes on see suurem kui kõvade päevauudiste toimetajate suhtes. Eesti kutselised ajakirjanikud ei moodusta homogeenet kindlapiirilise kutseideoloogiaga kooslust. Piir uudistemeedia, infomeelelahutuse ja ajakirjanduslike reklaamtekstide (ingl. k. *advertorial*) on üha enam hägustumas ja auditorium vajab erioskusi, tegemaks vahet uudiste ja turundussõnumite vahel.

Riigikohus on ilmutanud ajakirjandusvabaduse suhtes ülimalt kaitsvat hoiakut, eriti enne käesoleva sajandi algust. Sajandivahetusest alates on ka kohtulahendite argumentatsiooni kvaliteet tõusnud. Tõde on olnud enim selitatud väärtus ning kohtuotsustest nähtuvalt ka enim kaitstud väärtus. Et karistusseadustik ei käsitle difamatsioonijuhtumeid, ei ole kriminaalmenetluslik meediavabaduse piiramine võimalik. Samas on tsiviilõigusliku hagi esitamine meediaorganisatsiooni vastu kulukas – alates aastast 2000 on Riigikohus menetlenud vaid 29 meediaga seotud asja.

Meediapädevuste levikut ja kommunikatsioonioskuste rakendamist piirab asjaolu, et pole tehtud konkreetseid poliitilisi otsuseid infoühiskonnas toimetulekut pakkuva kodanikuhariduse suhtes.

Meediapoliitika toimetegelaste panus meediapoliitika ellurakendamisel on erinev. Poliitikud on passiivsed, eelistades pigem teemasse mitte sekkuda. Erameedia omanike mõju on kaudne ja läbipaistmatu. Peatoimetajate rolli on üheselt keerukas kirjeldada ning ajakirjanike mõju meediapoliitika suhtes on marginaliseeritud. Ka avalik kriitika meedia suhtes on marginaalne. Samas kohtud lähtuvad selgepiirilise väärtustikust ning eneseregulatsioon kahe menetluskoguga on loonud foorumi, võimaldamaks suhteliselt ulatuslikku keskustelu moraalsete dilemmade ja hea ajakirjandustava üle. Üleval on väärtuskonflikt eraelu puutumatus ja avaliku teabevajaduse printsiipide vahel, mis nähtub ka Andmekaitse Inspektsiooni menetletavatest kaasustest.

Poliitikasoovitused

1. Võtta ülevaatusle liberaalne ja turule orienteeritud meediapoliitika määratlus

Euroopa Liidu meediapoliitika, mis soosib erameediat, ei kohaldu kuigi hästi väikestele meediaturgudele. Esiteks on infohulga plahvatuslik kasv suurendanud auditoriumi jaoks valikuvõimalusi, mis aga omakorda on kaasa toonud palju rämpsinfot ja infohulgasuse. Teiseks on telekommunikatsioonifirmad muutunud meedia alal põhitegijateks ja kasusaajateks, samas kui sisutootjad (eriti uudiste tegijad) kannavad kahju. Kuigi enamik tarbijaid võib eelistada meelelahutust, vajab demokraatia püsimiseks kutselist ajakirjandust, et hoida silm peal nii väikestel kui ka suurtel võimuritel. Seetõttu vajavad sisutootjad võimekust, tasakaalustamiseks turujõude. Eesti on väheseid Euroopa riike, mis ei subsideeri ajakirjanduslikku sisuloomet, mistõttu tuleks kaaluda kohaseid maksupoliitilisi meetmeid, toetamaks professionaalset uudistetootmist. Avaõigusliku meedia jaoks tuleks kasutusele võtta uus rahastamismudel.

Multidimensionaalne analüüs nõuab süsteemset andmekogumist ning võimekust iga-aastaselt teostada ressursside kättesaadavuse seiret. Luua tuleks kohustuslik regulaarse meediaandmete kogumise süsteem, mis esmajoones keskenduks inimressursile (nt. kutseliste ajakirjanike arv meediaorganisatsioonides, vabakutseliste arv; nende andmed vanuse, hariduse ja töökogemuse lõikes, samuti andmed põhiliste töölepingutingimuste kohta – täis- või osakoormus, töötasud). Olemasolev andmestik, mis on praegu leitav eraldiseisvatest andmekogudest, tuleks sünteesida. See võimaldaks mõistlikult otsustada, missugune ressurss oleks vajalik kvaliteetajakirjanduse toimimiseks. Erinevate meediaorganisatsioonide esindajad ja meediateadurid peaksid koostöös välja arendama andmete püsikogumissüsteemi, mis liidaks kokku andmed inimressursi ja finantside kohta.

Liberaalne ja turule orienteeritud meediapoliitika määratlus tuleks võtta kriitilisele ülevaatusle, arvestades Eesti demokraatia ja kultuuri vajadusi. Poliitilised otsused lähtugu erinevate meediasektorite multidimensionaalsest analüüsist, samuti Eesti meediamajanduse lähiuuringust. Selles osas on soovitatav võtta kaalumisele järgmised meetmed:

- Meedia suhtes riiklike tegevuste planeerimisel tuleks riigivõimul arvesse võtta olemasolevat meediamajanduse olukorda.
- Meediatöötajail ja -uurijail tuleks levitada asjakohast teavet meediaregulatsiooni ja -poliitika kompleksuse kohta.
- Rakendada tuleks uus, süsteemsel andmekogumisel ja -analüüsil põhinev meediapoliitika strateegia.
- Avaõigusliku meedia jaoks tuleks avaliku debati tulemusena kujundada uus ärimudel, mis toetab selle meedialiigi kasvavat tähtsust kõrgkvaliteedilise informatsiooni loojana.

2. Tugevdada sõltumatuid ringhäälinguorganisatsioonide järelevalve mehhanisme

Eestis pole jõustatud ühtegi meediat üldiselt reguleerivat seadust, kuigi kehtib meediateenuste seadus. MEDIADEMi projekti raames tehtud uuring kinnitas, et ringhäälinguorganisatsioonide tegevust püsivalt ei kontrollita. Seaduse ja tegevusloa tingimuste rikkumise eest on karistusi rakendatud vähestel puhkudel, mistõttu võimalikud karistused ei motiveeri ringhäälinguorganisatsioone kinni pidama loatingimustest ega seaduse nõuetest. Meediapoliitika kujundamine, meediategevuslubade väljaandmine ja järelevalve on kõik kultuuriministeeriumi ülesanded. Regulaatorasutuse nõutavat sõltumatust pole see tegelikkuses ohtu seadnud, kuigi teoorias ei saa seda välistada. Liiatigi on ministeeriumi levitalitus täielikult mehitamata ega saagi seetõttu oma järelevalveülesandeid täita. Seetõttu oleks vaja asutada tõhus sõltumatu instants, teostamaks meedia üle järelevalvet.

Riigivõim peaks teostama tõhusat ja piisavat järelevalvet meediateenuste osutajate üle. Selles osas on soovitatav võtta kaalumisele järgmised meetmed:

- Meediateenuste seaduse sätteid tuleb kohaldada võrdselt kõigi turuosaliste suhtes.
- Järelevalvefunktsiooni teostaval üksusel peaks olema oma ülesannete teostamiseks

piisaval hulgal raha ja tööjõudu.

- Meediaorganisatsioonide tegevuse jälgimiseks tuleks asutada tõhus sõltumatu regulaatorasutus.
- Olemasolevat seadusandlust tuleks üle vaadata ja vajadusel parandada, tagamaks tõhus ja piisav ringhäälinguorganisatsioonide tegevuse seire.

3. Toetada professionaalset ajakirjandust, töölevõtmise läbipaistvust ning üksikajakirjanike vastutuskohuslust

Tulenevalt viimaste aastate ulatuslikest muutustest meediamajanduses ja -ärimudeleis on ressursid professionaalse kõrgkvaliteedilise uudissisu loomiseks vähenenud. Ajakirjanike väitel peavad nad töötama kiiremini, mistõttu jääb vähemaks aega analüüsiks ja faktide ülekontrollimiseks; mõned ajakirjanikud kirjeldavad oma töös väärtuskonflikti selle vahel, mida nemad ise peavad kõrgkvaliteediliseks reporteritööks ja mida väärtustab nende meediaorganisatsioon (nt. kiirus ja uudishimu-uudised). Samas olles küll kriitiline, ei "võitle" ajakirjanikud oma isiklike väärtuste eest. Töö säilimise nimel tasub pigem säilitada lojaalsus meediaorganisatsioonide väärtuste suhtes.

Ajakirjanduse ärimudelite muutused toovad kaasa muutusi ka karjäärimudelites nii Eestis kui ka mujal Euroopas. Järjest enam ajakirjanikke töötab vabakutselisena või osatöökoormusega, olgugi et selline karjäärimudel on majanduslikult ebakindel.

Tugevdamist vajab ajakirjanike ametiühing (Ajakirjanike Liit), mil pole praegu piisavalt jõudu ajakirjanike autonoomia ega töökohtade püsimise kaitseks. Töökohta säilimise turvalisus (ingl. k. *job security*) peaks ennekõike kaitsma üksikajakirjaniku autonoomiat ja vastutuskohuslust (ingl. k. *accountability*), tasakaalustades meediaorganisatsioonide ärihuvisid. Väikesearvulise kutsekoosluse puhul on igal üksikul ajakirjanikul uudiste diskursuse kujunemisele suur mõju. Seetõttu on vajalik, et ajakirjanduses tööleasumine ja ajakirjanike kutseoskused oleksid maksimaalselt läbipaistvad. Avalikes huvides pole töökohta säilimise turvalisuse tagamine tarvilik ühetaoliselt kõigile ajakirjanikele, vaid eeskätt kõrgkvalifitseeritud ajakirjanikele ja ajakirjanikele väljaspool pealinna. Seetõttu peaks avalikkus olema kursis, mis kaalutlustel on üks või teine tippajakirjanik tööle võetud või lahti lastud: kas on põhjuseks tema ametioskused (ja millised?), moraalne tundlikkus, head sidemed poliitikutega või miski muu?

Arvestades, et avalikku huvi teenivat regulatsiooni saab rakendada vaid avalikus sfääris, tuleb värbamise läbipaistvuse nõuet eeskätt rakendada ERRi kui kõrgkvaliteedilise ajakirjanduse eeldatava lipulaeva suhtes.

Ajakirjanike individuaalset vastutuskohuslust on vaja samuti edendada. Seda saavutame, kui ka seotud ajakirjanikud esitaksid oma selgitused pressikaebusi menetlevatele kogudele (PN ja ASN). Kuigi meediaorganisatsioonide ja peatoimetajate antavad selgitused on samuti olulised meediaeetika üle peetava avaliku debati jaoks, nähtub analüüsist, et neis lähtutakse eeskätt organisatsiooniväärtustest, samas kui reporterite ja keskastme toimetajate isiklikud dilemmad ja vastutus jäävad avalikkuse eest varju.

Toimetuse otsustusprotsessid ja taustalood on üleriigiliste ajalehtede peatoimetajate jaoks pigem siseinfo ja seeläbi omamoodi ärisaladus. Kohalikud ajakirjanikud ja peatoimetajad tunduvad enam väärtustama avatud toimetuspotsessi ja lähisuhet kohaliku kogukonnaga. Sellest lähtuvalt võiks avalikkuse eest tutvustada häid näiteid toimetuste tegevuse läbipaistvusest ja üksikajakirjanike vastutuskohuslusest, et saavutada positiivseid muutusi toimetuste hoiakutes läbipaistvuse ja ajakirjanike autonoomia suhtes.

Arvestades, et meediakriitika sisuliselt puudub ja uudistetoimetused on avalikkuse jaoks läbipaistmatud, võimaldavad pressikaebusi lahendavate kogude (PN ja ASN) ette toodavad juhtumid luua avalikku meediaeetika diskursust ja loodetavalt ka mõningast dialoogi ajakirjanduse ja avalikkuse vahel. Kaks arutluskogu mitmekesistavad keskustelu meediaeetika üle ja see on tähtis professionaalse ideoloogia arengufaktor.

Poliitikakujundajad ja meediaettevõtjad peaksid selgepiirilisel kirjeldama professionaalseid oskusi, mida ajakirjanikelt nõutakse, ning suurendama läbipaistvust tingimuste osas, millele vastavalt ajakirjanikke tööturule lastakse. Edendada tuleks ajakirjanike isiklikku vastutuskohuslust. Selles osas on soovitatav võtta kaalumisele järgmised meetmed:

- Ajakirjanike Liit peaks enam nõudma üksikajakirjanike autonoomia kaitsmist (nii kollektiivlepinguid kui individuaalset vastutuskohuslust).
- Rahvusringhäälingu nõukogu peaks algatama avaliku diskussiooni selle üle, mis on avaõigusliku ringhäälingu ajakirjanike ja toimetuste juhtide kohustuslikud ametioskused.
- Meediaorganisatsioonid peaksid soosima, et ka ajakirjanikud annaksid pressikaebuste arutelukogudele selgitusi oma artiklite/saadete kohta.
- Kohustuslikus korras tuleks koguda statistilisi andmeid ajakirjanike kohta: nende hulk meediaorganisatsioonides, vabakutseliste hulk (s.h vanuse, hariduse, ametikäigu, professionaalse kogemuse, lepingutüübi ja töömahu lõikes), võimaldamaks mõistlikke otsuseid kõrgkvaliteedilise ajakirjanduse jaoks vajaliku professionaalse ressursi kohta.

4. Õigusemõistmisel tasakaalustada ajakirjandusvabadus ja üksikisikute õigused

Eesti kohtud on oma otsustes toetanud vaba meediat. Viimastel aastatel on otsused keskendunud ka isikuõiguste – eraelu ja isikuandmete kaitsele. Kohtupraktikas kasutatakse põhjalikumalt argumentatsiooni, rõhutamaks vajadust leida tasakaal isiklike õiguste ja avaliku teabevajaduse vahel. Samas on Riigikohtu menetlusse jõudnud üsna vähe kaasusi. Selle põhjuseks võib olla kohtuasjadega seotud suured kulud ning suhteliselt väikesed hüvitised moraalse kahju tekitamise korral. Suurte sissetulekuteta tavainimest ei ajenda miski oma õigusi kohtus kaitsma, isegi kui meedia on neid rängalt kahjustanud. Tänapäeval võimaldavad internetiarhiivid hõlpsasti leida mis tahes kunagi avaldatud materjali, mis võib samas aga sisuldas olla eksitav, laimav või eraelu puutumatus rikkuv. Mõnel puhul on Riigikohus ära muutnud esimese ja teise astme kohtute antud põhiõiguste tõlgendused. Seetõttu on oluline, et meediateemalised kohtuasjad läbiksid kõik kolm kohtuastet ja leiaksid lõplahenduse Riigikohtus. Samas saab Riigikohtusse pöörduda vaid advokaadi abil.

Eesti kohtud on olnud moraalse kahju hüvitise määramisel üsna mõõdukad. Seni suurim meediaorganisatsioonilt kahjukannatajale välja mõistetud summa on olnud 200 000 krooni (12 782 eurot), tihti peale on aga määratud ka 5000-krooniseid (320 eurot) hüvitisi.

Kokkuvõttes on kohtu mõju meediapoliitikale olnud tagasihoidlik, kuigi Riigikohus on kaitsnud üldväärtusi, nagu tõde ja privaatsus. Ilmselt kõige mõjukam kaasus on olnud *Vjatšeslav Leedo vs. Delfi*. Selle kohtuvaidluse lõpuks sätestati, kas online-kommentaariumid on ajakirjandusliku toimetust vastutusega hõlmatud publikatsioon ja mil määral vastutab meediaorganisatsioon kommentaariumis avaldatu eest.

Seadusandja peaks kujundama vahendid, tasakaalustamaks ajakirjandusvabadust isikuõigustega nii kohtu- kui ka kohtuvälistes menetlustes – andes üksikisikuile õiguse määratleda oma eraelu piirid ja kohustades meediat andma avalikkusele demokraatia püsimiseks olulist informatsiooni. Selles osas on soovitatav võtta kaalumisele järgmised meetmed:

- Tuleks analüüsida moraalset kahju hüvitiste võimalikku positiivset mõju ja juurdepääsuvõimalusi kohtupidamisele, eesmärgiga rahuldada paremini avalikkuse vajadust usaldusväärse informatsiooni järele.
- Üksikisikuil peaks olema võimalus määratleda oma erasfääri piirid ja saada selle rikkumise korral küllaldase hüvitise.
- Riik peaks üksikisikuile osutama piisaval määral juriidilist abi, et tavainimesel oleks võimalik taastada oma isiklikud õigused massimeedia tekitatud kahju korral.
- Riigi õigusabi peaks hõlmama ka kohtuvälise menetlust isikuõiguste rikkumise korvamiseks.
- Informatsioonivabadus peaks olema tagatud isikuandmete kaitse menetlustes, vältimaks isikuandmete kaitse seaduse tasakaalustamatut ja ülemäära kohaldamist. Rõhutama peab ka igapäevast isiklikku vastutust enda andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemise puhul.

5. Edendada mitmekülgset keskustelu meedia-eesitaja üle

Kahe pressikaebusi lahendava koguga on Eestis kujunenud dualistlik olukord. Ühest küljest on see olukord suure hulga ajakirjanike jaoks segadust tekitava. Teisalt näitab nende nõukogude antud lahendite argumentatsioonide analüüs (eriti nende kaasuste puhul, mida on arutanud mõlemad nõukogud), et mitmekesisus mõjub positiivselt avalikule arutelule ajakirjanikutöös tekkivate dilemmade üle.

Ajakirjanikud kurdavad surve üle reklaamiandjatelt ja suhtekorraldajatelt. Mõned ajakirjanikud ei pea ajakirjanduse ja turunduskommunikatsiooni vahelise piiri hägustumist moraalseteks vastuoludeks või eetikaprobleemideks. Üks selle põhjus võib olla, et puudub eetikanõukogu reklaamiandjate ja turundajate töövõtete hindamiseks. Sellest tulenevalt ei ole ka näidisjuhtumeid, mille analüüsi pinnalt saaks arendada ajakirjanike, avalikkuse ja turundustöötajate teematundlikkust – eeskätt uudiste objektiivsuse väärtuse suhtes, nägemaks, millist kahju tekitab jätkuv varjatud reklaami legitimeerimine. Olemasolev reklaamiseadus ei paku selle suhtes piisaval määral lahendusi.

Ehkki kutseliste ajakirjanike käsituses on laialdane asjakohane kogemustepagas, ei tohi avalikku kommunikatsiooni puudutavate otsuste tegemist jätta vaid ühe huvigrupi pärusmaaks. Erinevalt seadustest on moraalsed valikud alati diskuteeritavad, need keskustelud peavad aga andma vastuse ka küsimusele “kes valvab valvekoera?”. Variatiivsuse mõttes on kahe teineteist täiendava pressikaebusi menetleva kogu olemasolu hea lahendus.

Riik, meediatööstus ja kodanikuühendused peaksid kaasama võimalikult erinevaid meediaga seotud toimetegelasi ning initsieerima arutelu meediaeetika üle, leidmaks tasakaalu erinevate massimeediat puudutavate huvide ja väärtuste vahel. Selles osas on soovitatav võtta kaalumisele järgmised meetmed:

- Moraalsete valikute üle tuleks pidada rohkem avalikust huvist lähtuvaid keskustelusi.
- Suhtekorralduse ja turunduse alal kerkivate probleemide ja esitatavate kaebuste arutamiseks tuleks asutada eneseregulatiivne või kaasregulatiivne organ. Kaasregulatsiooni põhimõte võiks olla lisatud reklaamiseadusesse.

6. Lülitada ajakirjanike erialaharidus ja auditooriumi meediapädevus meediapoliitika lahutamatuks koostisosaks

Meedia- ja kommunikatsioonipädevuste arendamine juba põhikoolis ja gümnaasiumis tuleks lülitada üldiste meediapoliitika eesmärkide hulka. Meediaharidus on juba kohustuslikuna arvatud riiklikku õppekavva ja seda on võimalik käsitleda nii läbiva teemana kui ka ühe õppeaine raames (nt emakeel ja kirjandus). Meediaharidus ei peaks aga piirduma elementaarse meediakirjaoskuse andmisega, vaid olema täiesti uut tüüpi õpetamise-õppimise rakendus (nt meediahariduse üks printsiip on arutlemine õpilaste meediakogemuse üle, milleks peab jaguma aega: aega rääkida, arutleda ja vaielda; ning õpetajatel peab olema metoodika, õpetamaks õpilasi analüüsima). Seetõttu tuleks meedia- ja kommunikatsioonipädevused lisada ka õpetajakoolituse hulka.

Ajakirjandusharidus tuleks käsitleda meediapoliitika olulise osana. Lisaks bakalaureuse ja magistriprogrammidele tuleks sellega tegeleda ka hariduse kõrgeimal tasemel. Tänapäeva ajakirjanikud vajavad haridust, mis võimaldab neil õppida ja rakendada uusimaid infotöötlus meetodeid, annab neile oskuse märgata väärtuskonflikte ja läbi viia väärtusselitust, annab oskuse ennast kurssi viia uue tehnoloogia võimalustega jne. Väljakutseks ei ole õppekava, vaid õpetamise didaktika ja õpimotivatsioon. Probleem seisneb selles, et ajakirjandusorganisatsioonide vajadused ei lange alati kokku üksikajakirjanike vajadustega. See avaldub iseäranis väärtusselituse aspektis: tihti peale eelistavad organisatsioonid “ühisväärtusi”.

Seni on meediapoliitika kuulunud kultuuriministeeriumi valitsemisalasse, haridusküsimustega tegeleb aga haridus- ja teadusministeerium. Kahe ministeeriumi kontaktid meediapädevuste ja ajakirjandushariduse teemal on olnud vähesed.

Valitsusel tuleks väärtustada põhimõtet, et ajakirjandusharidus ja rahva üldine meediapädevus moodustavad tervikvaldkonna. Selles osas on soovitatav võtta kaalumisele järgmised meetmed:

- Eesti ajakirjandus, nagu ka ajakirjandus-uuringud tuleks tunnistada Eesti rahvuspärandi osaks.
- Kodanikkonna meedia- ja kommunikatsioonipädevuste arendamiseks tuleks tõhustada kultuuriministeeriumi ning haridus- ja teadusministeeriumi vahelist koostööd, kaasates ülikoolid, mis õpetavad ajakirjandust ja meediat ning annavad õpetajaharidust.
- Akadeemilist ajakirjandusõpet tuleks käsitada vahendina, mis teenib avalikku huvi ning tagab ajakirjanike individuaalse konkurentsivõime, pakkudes vastukaalu meedia kommertsialiseerumisele ja luues tervistava pinge meediatööstuse erinevate huvide vahele.

Kokkuvõte Euroopa Liidule ja Euroopa Nõukogule esitatavatest poliitikasoovitustest meediavabaduse ja sõltumatuse kohta

Meediakommunikatsiooni formeeriv üleilmne võrgustik nõuab muu hulgas senisest enam ühtlustatud lähenemist meediapoliitikale, andmaks riiklikele poliitikatele riikideülest mõõdet. Viimastel aastakümnetel on Euroopa Liidu (EL) ja Euroopa Nõukogu (EN) institutsioonid käsitlenud oma pädevuse ja rakendusvõimaluste piires mitmeid meediapoliitika aspekte.

EL-i puhul arvestab poliitikaraamistik nii meediaregulatsiooni kultuuriliste kui ka majanduslike asjaoludega, samas kaitstes avalikust huvist lähtuvaid väärtusi – nagu meedia mitmekesisus, inimväärikuse kaitse meedias jne. EN-i puutumus meediavaldkonnaga on aga ajas olulisel määral muutunud – see toetab pigem autonoomseid meediapoliitika, mis arvestavad konkreetsete poliitiliste ja tehnoloogiliste arengutega.

Nii Euroopa Liidu Kohus (ELK) kui ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on oma otsustega märkimisväärselt mõjutanud meediapoliitikate kujunemist Mediadem-i osalisriikides. Need kaks Euroopa kohut on lähtunud aegade jooksul mõnevõrra erinevatest eesmärkidest: EIK on olnud enam keskendunud meediavabadusele kui demokraatia juhtpõhimõttele, ELK aga rohkem majanduslikule loogikale ja seeläbi meediatööstuse liberaliseerimisele ja omandussuhete kontsentratsiooni vältimisele. EIK praktika ja Euroopa inimõiguste konventsioon on positiivselt mõjutanud meedia-vabadust ja -sõltumatust, eriti mis puudutab difamatsiooni, kirjastamispiiranguid, eraelu ja allikakaitset. See aga ei välista lõplikult probleeme ja pingeid EIK pretsedendiõiguse rakendamisel. Selle taustal oleks tarvilik kohtutevaheline koostöö – nii otsese õigusvaldkondliku koostöö kui ka ulatuslikuma ühiste üle-Euroopaliste käsitlusviiside kujundamise abil, mida ka järgnevatel poliitikasoovitustes soovitatakse.

1. Käsitleda meediapoliitikat ühtlustatuna tervikuna

EN-il tuleks uut moodi sisustada 'meedia' mõiste – soovituste ja juhiste abil luua ühtlustatud juriidiline raamistik meediaküsimuste käsitlemiseks, s.h tuues esile kaasused, mis edendavad parimat mitmekesiste regulatsioonistrateegiate rakendamise praktikat.

Euroopa Komisjon peaks algatama uut moodi lähenemise meediaregulatsiooni küsimustele ja selgitama välja, missugused poliitikaküsimused püsivad akuutsena ka meedialiiikide sulandumise olukorras ja millised tulevikus probleeme ei tekita.

Euroopa Parlamendil tuleks korraldada viljakas debatt, sisustamaks meedia kontekstis mõiste 'kompleksne lähenemine' (ingl. k. *'integrated approach'*) ja selle järeldid sõnavabadusele ja pluralismile ning meediaettevõtjate eluvõimelisusele.

2. Rakendada meediaregulatsioonis tehnoloogia-neutraalsuse põhimõtteid

EL institutsioonid, eeskätt Euroopa Komisjon peaksid toetama *tehnoloogia-neutraalsuse põhimõtet* ning muutma selle meediapoliitiliste sekkumiste kontekstis (olenemata rakendatava juriidilise instrumendi tüübist – regulatsioonist konkurentsi-poliitikani) mõõdetavaks väärtuseks.

3. Kiirendada avaõigusliku ringhäälingu muutumist avaõiguslikuks meediaks

EL ja EN peaksid kasutajate loodud sisu suhtes rakendama sõnavabaduse põhimõtteid, toetades selle edenemist.

EL-i institutsioonidel tuleks vastu võtta selgepiiriline regulatsioonistrateegia, mis kaitseks kasutajate loodud sisu eraomandusse ülevõtmise eest. Kaaluda võiks järgmisi meetmeid: soodustada kasutajate loodud sisu levikut kõikvõimalikes avaõigusliku

meedia vormides; anda vabaihendustele juurdepääs avalikule meediale – eraldades nii aega, ruumi kui ka nähtavust; kehtestada rahastusskeemid, mis toetavad kasutajate loodud sisu, põhinedes selgel ja läbipaistval jaotusprotseduuril; jne.

4. Uue tehnoloogia arengust lähtudes üle vaadata ex ante regulatsiooni ja ex post konkurentsipoliitika vahekord ning uuendada konkurentsipoliitikat.

Euroopa Komisjonil ja Euroopa Parlamendil tuleks võtta juhtpositsioon, uuendamaks konkurentsipoliitika kohaldamist meediasektori suhtes. Et konkurentsikahjustavat tegevust on raske tuvastada, on vaja pluralismi soodustada, ühildades *ex ante* regulatsiooni ja *ex post* monopolivastase järelevalve.

5. Arendada institutsionaalset valitsemissüsteemi Euroopa tasandil

EN peaks aktiivselt soodustama oma avalikliku ringhäälingu (meedia) toimetussõltumatust ja juhtimisautonoomiat puudutavate suuniste otsesest rakendamist.

Euroopa Komisjon peaks ümber vaatama oma põhiõiguste rakendamiseks tehtud regulatsioonimuudatuste ettepanekute mõju hindamise juhised ning sinna lisama üksikasjalikud suunised nende poliitikavaldkondade kohta, kus põhiõiguste kaitsel oleks vaja seadusandlikku sekkumist.

Nii EIK kui ka ELK peaks kavandama tõhusaid vastumeetmeid sõnavabaduse kitsendamisele avalik- ja eraõiguslike toimetegelaste poolt.

Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament peaksid eest vedama avalik- ja eraõigusliku meedia regulaatorasutuste sõltumatuse ja autonoomia hindamist ja seeläbi soodustama efektiivset ja vastutustundlikku regulatsiooni riikide tasandil.

6. Tugevdada institutsionaalseid ja juhtimise korrastusi üle-Euroopalisel tasandil

EL-i institutsioonidel tuleks selgemalt üle Euroopa koordineerida regulatiivseid lahendusi, seadusandlikke soovitusi, sobivusel eraregulatsiooni ja tõhusat parimate kogemuste vahetust.

7. Täiustada ja tugevdada meediasfääris kasutatava eraregulatsiooni hindamissüsteemi

EN-il tuleks vastu võtta üldjuhised efektiivse ja legitimeeritud eraregulatsiooni arenguks meediasektoris, kombineerides seda otse- ja konkurentidepoolse seirega.

Euroopa Komisjonil tuleks olemasoleva regulatiivtributika baasilt vastu võtta üldjuhised *ex ante* ja *ex post* hindamiste läbiviimiseks eraregulatsiooni lahenduste suhtes.

8. Tugevdada ajakirjanike professionaalseid sidemeid Euroopa tasandil

EL-i institutsioonid peaksid tagama, et liikmesriikide meedia eraregulaatorid tugevdaksid ühistegevust EL-i tasandil ja loodaks lõimitum struktuur, mis hülgab praegu kinnistunud eraldusjoone trükiajakirjanduse ja ringhäälingu vahelt.

EL-i institutsioonid peaksid tugevdama ajakirjanike professionaalseid sidemeid Euroopa tasandil.

9. Leida interneti arengut silmas pidav veelgi täpsem tasakaal autoriõiguste kaitse, interneti neutraalsuse ja sõnavabaduse põhimõtete vahel

EL-i institutsioonidel tuleks riigiti rakendada ühetaolist lähenemist interneti neutraalsusele, autoriõiguse jõustamisele ja sõnavabadusele ning kujundada poliitika, mis ei piira internetiruumi ega internetikasutajate juurdepääsu mistahes sisule.

EL-i institutsioonidel ja EN-il tuleks “otsast-otsani” (ingl. k. *end-to-end*) printsiibi rakkepüsivuse nimel proaktiivselt osaleda keskusteludes interneti korraldamise üle. See peaks tagama ka, et välja pakutud ulatuslikuma valitsuskontroll interneti üle ei mõjutaks negatiivselt sõnavabadust.

10. Parendada EIK kohtuotsuste rakendamist riikide tasemel ja arendada uusi õiguslase koostöö vorme

EN peaks edendama institutsioonide aruandluskohuslust liikmesriikides, tehes ministrite komiteele ülesande töötada välja juhised EIK pretsedendiõiguse paremaks rakendamiseks, samuti parendada EIK ja üksikriikide kohtunike vahelist dialoogi, toetades foorumeid ühe või teise õigustava tutvustamiseks ja selle üle arutlemiseks.