

Ajakirjanduse eneseregulatsioon Euroopas



MAIGE PRÖÖM
Pressinõukogu tegevsekretär

Viimase Freedom House'i ajakirjandusvabaduse raporti kohaselt naudib täielikult vaba ajakirjandust vaid 14 protsenti maailmast. Selles maailmaosas on oluliseks ajakirjanduse kontrollimehhanismiks kohtud, kuid lisaks kulukale ja aeganõudvale kohtuprotsessile on kaebuste lahendamisel üha tähtsam roll ajakirjanduse eneseregulatsiooni organitel, mida enamasti nimetatakse pressinõukogudeks.

Eneseregulatsiooni alused ja organid on ajakirjandus ise loonud ja ellu kutsunud kinnitades, et loodud põhimõtteid järgitakse. Eneseregulatsioon hõlmab seega 1) ajakirjanduseetika koodeksit ning kõikvõimalikke hea tava leppeid ja toimetuste poolt kehtestatud reegleid, mis puudutavad ajakirjanduslikku sisu, 2) organeid, kes nende reeglite ja koodeksi täitmist jälgivad ja kuhu lugejad vajadusel pöörduda saavad.

Ajakirjanduse eneseregulatsioon on oluline seega eeskätt meedia tarbijatele – lugejatele, kuulajatele ja vaatajatele, et nad saaksid ajakirjanike eksimuste puhul sekkuda. Vea avastamisel on lugejal alati esimene võimalus otse toimetuse poole

pöörduda, kui aga koos lahendust ei leita, siis tulevad appi pressinõukogud, mille peamine eesmärk erinevates riikides on pakkuda lugejatele, kuulajatele ja vaatajatele võimalust leida meediaga vastuollu sattunud kohtuväliseid lahendusi.

Eneseregulatsiooni süsteem ja organid on auditooriumi jaoks mugavad – kaebajatele ei too need kaasa mingeid kulutusi ja kaebused lahendatakse kiiremini kui kohtus. Teisalt näitab eneseregulatsiooni organi otsuse, paranduse või vabaduse avaldamine väljaande poolt ajakirjanduse tugevust ka oma vigu tunnistada.

Soome pressinõukogu erinevus Eesti omast on see, et kaebuse võib esitada iga kodanik, kes leiab, et head ajakirjandustava või ajakirjandusvabadust on rikutud.

Ajakirjanduse eneseregulatsioon on Euroopa riikides üldjoontes ühesugune – ajakirjanduseetika põhimõtted ja pressinõukogude töö on ikka sama. Pressinõukoguga ühinenud väljaanded kas saadavad sinna oma esindajad või delegeeritakse esindajate saatmine ajakirjanduse katusorganisatsioonidele. Sageli

kaasatakse pressinõukogude sõltumatus tagamiseks eksperte ja avaliku elu tegelasi teistest ajakirjandusega haakuvatest eluvaldkondadest.

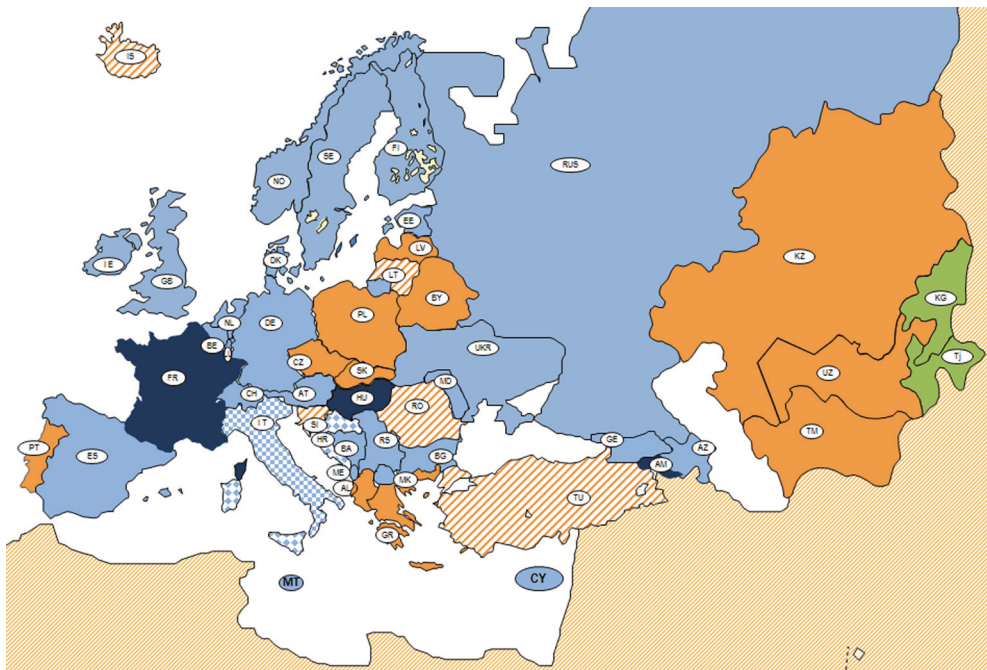
Pressinõukogude erinevus tuleb välja detailides – kas üksikisikut eelistatakse asutustele ja organisatsioonidele, milline on eneseregulatsiooni organi enda võimalus juhtumeid algatada või siis suuremas plaanis – kas riigis üldse eksisteerib pressinõukogu. Üllataval kombel on neid riike, kus eneseregulatsiooniorgan üldse puudub, päris mitu – nende hulgas on ka Läti, Leedu, Poola ja Portugal.

Eneseregulatsiooni organi olemasolu näitab juuresolev kaart, mis on koostatud UNESCO poolt UNESCO ja Euroopa Komisjoni ühisprojekti raames. Sinisega on märgitud riigid, kus pressinõukogu on olemas ja oranžiga maad, kus eneseregulatsiooni organ puudub. Mitme Euroopa riigi puhul üllatab pressinõukogu noorus – näiteks alustas Ungaris pressinõukogu tööd

alles sel aastal ja Suurbritannia organ mullu. Samas tähistab Rootsi pressinõukogu tuleval aastal sajandat tegutsemisaastat.

Kuna Lätis pressinõukogu ei ole, on paslik alustuseks heita pilk üle lahe **Soome**, kust ka Eesti on eneseregulatsiooni vallas palju õppinud. Soome pressinõukogu *Julkisen sanan neuvosto* (The Council for Mass Media), mis asutati 1968. aastal, sai eelmisel aastal 345 kaebust ja langetas 94 otsust. Kui vaadata põhilisi rikkumisi Soome meedia poolt, siis 89 juhul oli tegemist vea parandamise või vastulause õigusega ning 34 kaebuse puhul oli tegemist inimese väärikuse austamise küsimusega (puudutas rahvust, sugu jne). 24 juhtumil puudus piir ajakirjandusliku sisu ja reklaami vahel või oli tegemist varjatud reklaamiga. Üle saja kaebuse aga lükkas Soome pressinõukogu tagasi, sest neil puudus alus.

Soome pressinõukogu erinevus Eesti omast on see, et kaebuse võib esitada



Pressi/meedianõukogude ja -liitude kaardi pani UNESCO ja Euroopa Komisjoni ühisprojekti raames kokku Adeline Hulin (UNESCO).

iga kodanik, kes leiab, et head ajakirjandustava või ajakirjandusvabadust on rikutud. Kaebaja ei pea olema otseselt seotud avaldatud materjaliga, kuid Soome pressinõukogu nõuab, et isik, keda ilmunud materjal puudutab, on andnud oma nõusoleku. Kui kõne all on valeinfo levitamine, peab kaebaja kõigepealt pöörduma meediaväljaande poole palvega ebatäpsused parandada. Kirjavahetus väljaandega tuleb kaebajal hiljem pressinõukogu poole pöördudes esitada. Anonüümsete kaebustega Soome pressinõukogu ei tegele.

Suurem osa kaebustest – hinnanguliselt 90 protsenti – tuleb auditooriumilt. Samuti esitavad kaebusi institutsioonid ja väga harva ka meediaväljaanded ise üksteise peale.

Kui Eestis ei saa pressinõukogu ise uurimist algatada või teemat tõstatada, siis Soome pressinõukogul on see võimalus olemas. Samuti saab Soome pressinõukogu teha avaldusi, mis puudutavad ajakirjanduseetikat. Loomulikult ei ole ka Eestis keelatud pressinõukogul olulistel ajakirjanduseetika teemadel sõna võtta, kuid kaasust, mis lõppeks otsusega, ise üles tõsta ei saa.

Rootsis on olemas nii pressinõukogu *Pressens Opinionsnämnd* kui ka pressiombudsman. Pressinõukogu asutati 1916. aastal, ombudsman alustas tööd 1969. aastal. Rootsi pressinõukogu saab aastas keskeltläbi 600 kaebust ning neist 35–50 võetakse menetlusse. Rootsi eripära seisneb selles, et otsuses ei viidata ajakirjanduseetika koodeksi punktidele, mida väljaanne on rikkunud.

Enamik kaebustest tuleb Rootsis üksikisikutelt ja vaid väga väike osa (600st kümme) asutustelt või organisatsioonidelt. Ka Rootsis ei saa kaebust anonüümsetl esitada – kaebaja peab olema tuvastatav. Rootsi süsteemi erinevus seisneb ka selles, et juriidilised isikud (asutused, organisatsioonid, valitsusasutused) saavad esitada kaebust vaid juhul, kui tegemist on kas faktide parandamise või vastulause õigusega.

Kaebus tuleb Rootsis esitada kolme kuu jooksul alates artikli ilmumisest, samas on võimalik esitada kaebus ka hiljem, kuid ajapiiri ületamine peab olema põhjendatud. Kuna Rootsis on nii ombudsman kui ka pressinõukogu, siis on võimalik juhul, kui ombudsman lükkab kaebuse tagasi, esitada kaebus pressinõukogule, kelle otsus on lõplik.

Rootsis on olemas nii pressinõukogu kui ka pressiombudsman.

Saksamaa Pressinõukogu *Deutscher Presserat* asutati aastal 1956 ja saab aastas keskmiselt 1500 kaebust. 2014. aastal oli tegemist rekordilise kaebuste arvuga – 2009. Põhilised rikkumised on seotud ajakirjanike ebatäpsustega ja isikukaitsega. Saksamaa pressinõukogu üheks tööülesandeks on ka ajakirjandusvabaduse vallas *lobby* teha. Saksamaa pressinõukogu ei võta menetlusse kaebusi, mis on esitatud materjalide peale, mille ilmumisest või esmakordsest avaldamisest on möödas rohkem kui aasta. Erand puudutab vaid kaebusi isikuandmete kaitse vallas.

91 protsenti Saksamaa pressinõukogule laekuvatest kaebustest tuleb eraisikutelt ja 9 protsenti huvigruppide (mittetulundusühingud, asutused, organisatsioonid jt). Saksamaa pressinõukogu võib ise kaebuse protseduuri algatada, kuid seni on nad seda võimalust kasutanud väga harva.

2014. aastal loodi **Suurbritannias** *Independent Press Standards Organisation* (IPSO) pärast selle eelkäija *Press Complaints Commissioni* sulgemist. Kohe esimesel tegevusaastal sai IPSO 463 kaebust. Neist 198 leidsid lahenduse kaebaja ja väljaande vahel, 48 aga jõudsid IPSO otsuseni. IPSO lükkas tagasi 169 kaebust.

IPSO võtab vastu kaebusi igalt üksikisikutelt või organisatsioonilt, kui tegemist on märkimisväärse ebatäpsusega. Kui aga

ebatäpsus puudutab konkreetset isikut või organisatsiooni, tuleb kolmandal osapoolel kaebust esitades võtta nõusolek ka asjaosaliselt endalt, keda avaldatud materjal konkreetset puudutas.

Kui kaebus ei ole seotud ebatäpsusega, vaid mõne teise teemaga või kui ebatäpsus ei ole peamine küsimus, võtab IPSO kaebuse vastu vaid artiklis mainitud isikutelt. IPSO võtab vastu ka kaebusi esindusorganisatsioonidelt nende tegevusvaldkonnas, juhul kui tegemist on avaliku huviga või kui ajakirjanduseetika koodeksi rikutav punkt on olulise tähtsusega.

Austrias tuleb kaebajal sõlmida pressinõukoguga kokkulepe, et ta väljaande vastu samas küsimuses hiljem kohtusse ei pöördu.

IPSO-le kaebuse esitamise ajaline piir on neli kuud materjali ilmumisest, aga juhul kui artikkel on väljaande veebilehel kättesaadav, nihkub kaebuse esitamise ajaline piir aastale. Samas on sellisel juhul IPSO-l õigus asjaolusid arvestades ka kaebuse menetlemisest keelduda.

IPSO tegeleb ka kaebustega, mis puudutavad lugejakirju või lugejate kommentaare, mida on toimetatud või modereeritud ajalehtede või ajakirjade veebikülgedel.

Hollandis asutati pressinõukogu 1960. aastal ja see kannab nime *Raad voor de Journalistiek*. 2014. aastal sai Hollandi eneseregulatsiooniorgan 35 kaebust ja neli nõuet otsus üle vaadata. Hollandi pressinõukogu ei märgi alati oma otsustes ära ajakirjanduseetika koodeksi punkti, mida on rikutud. Märkimisväärt osa kaebustest on seotud sellega, et kaebaja süüdistab väljaannet valesti tsiteerimises

või süüdistava osapoolle ära kuulamata jätmises. Teine osa taunivatest otsustest puudutab isiku privaatsuse rikkumist.

Hollandi pressinõukogu muutis hiljuti oma protseduurireegleid ja nüüd on kaebajal kohustus pöörduda kõigepealt väljaande peatoimetaja või ajakirjaniku poole palvega kaebus lahendada. Kui seda tehtud ei ole, siis Hollandi pressinõukogu kaebust ei lahenda.

Hollandi pressinõukogusse saavad pöörduda vaid kaevatavas artiklis mainitud isikud või asutused. Kaebaja peab artikli ilmumisest alates kolme kuu jooksul pöörduma väljaande poole, kellel on üks kuu aega kaebusega tegelemiseks. Kui kaebaja ei jää väljaande otsusega või lahendusega rahule või kui väljaanne kaebajale üldse ei vasta, on kaebajal õigus pressinõukogusse pöörduda.

Hollandi pressinõukogu peab kaebuse saama hiljemalt kuue kuu jooksul artikli ilmumisest, välja arvatud juhul kui kaebuse esitamata jätmiseks olid mõjuvad põhjused. Mõlemal osapoolel – nii väljaandel kui ka kaebajal – on õigus taotleda pressinõukogu otsuse ümbervaatamist, kuid seda tuleb põhjendada. Näiteks võib ümbervaatamise aluseks olla kahtlus, et pressinõukogu otsus põhineb valesti käsitletud faktidel.

Austria pressinõukogu *Österreichischer Presserat* loodi 2010. aastal. Kuid ka enne praegust pressinõukogu oli Austrias aastatel 1961 kuni 2002 ajakirjanduse eneseregulatsiooni organ olemas.

Kui 2011. aastal sai Austria pressinõukogu 80 kaebust, siis eelmisel aastal oli neid juba 226. Kaebaja ei pea avaldatud materjaliga olema otse seotud. Kui aga ajakirjanduslik materjal puudutab otse kaebajat ja kaevatav väljaanne on pressinõukoguga ühinenud, siis tuleb kaebajal sõlmida pressinõukoguga kokkulepe, et ta väljaande vastu samas küsimuses hiljem kohtusse ei pöördu. Kui sellise kaasuse puhul tuleb tauniv otsus, siis peab väljaanne otsuse avaldama. Sellise lepingu sõlmimise nõuet võib pidada Austria

eneseregulatsiooni eripäraks, mida võiks kaaluda ka Eestis.

Kui kaebaja ei ole otse avaldatud materjaliga seotud, siis on pressinõukogul õigus otsustada, kas kaebus võetakse menetlusse. Kui pressinõukogu otsustab asja arutada ja teeb kaasuses tauniva otsuse, ei ole väljaandel kohustust seda avaldada.

Kaebus tuleb Austrias esitada kuue kuu jooksul alates materjali avaldamisest. Enamik kaebajatest on Austrias eraisikud (lugejad), kuid on ka organisatsioone ja erafirmasid.

Hispaanias tegutsev *Collegie de Periodistes de Catalunya* (Catalonia Press Council), mis ühendab 80 meediaväljaannet, loodi 1997. aastal ja saab aastas keskmiselt 40 kaebust, enamasti auditooriumilt. Põhilised rikkumised on seotud ebatäpsuse ja moonutatud infoga, huvide konfliktiga ning privaatsusega. Aga ka eripärade, laste ja allikatega.

Kataloonia pressinõukogu eripäraks on see, et kaebus tuleb esitada kuu aja jooksul alates materjali avaldamisest, kuid samas ei ole piirangut kaebajatele. Kataloonia pressinõukogu ei vaata reeglina otsuseid ümber. Kui aga kerkivad üles uued ja väga olulised detailid, siis võib ta seda teha.

2005. aastal loodud *Общественная коллегия по жалобам на прессу* (Russian Public Press Complaints Council)

Venemaal ühendab mitteametliku leppega enam kui 80 väljaannet. Nõukogu pidas näiteks 2012. aasta alguses Moskvast üle 70 koosoleku, kuid terve hulk nõupidamisi toimus ka teistes piirkondades. Arutelud algatakse vastavalt juhtumitele. Venemaa ajakirjanduse eneseregulatsiooni organ saab aastas keskmiselt 13 kuni 19 kaebust. Enamik kaebustest on seotud ühepoolse info avaldamise, ebatäpsuse või tõendamata infoga, samuti maine kahjustamise ja vastulause võimalusest ilmajätmisega.

Lõpetuseks ülevaade **Eesti** pressinõukogu tööst. Pressinõukogusse saavad pöörduda füüsilised või juriidilised isikud, kellel on kaebusi nende kohta meedias

ilmunud materjalide peale. Ajaline piir on Eestis kolm kuud alates materjali avaldamisest. Kolmandad osapooled Eestis kaebust esitada ei saa, välja arvatud organisatsioonid oma tegevusvaldkonna piires ja koos asjaosalise nõusolekuga. Kuid ka sellisel juhul on pressinõukogul õigus otsustada, kas kaebus on põhjendatud ja võetakse menetlusse.

Eestis loodi pressinõukogu 2002. aastal. Enne seda täitis ajakirjanduse eneseregulatsiooni organi rolli Avaliku Sõna Nõukogu. Pressinõukogu on oma 13 tegutsemisaasta jooksul kasvanud nii kaebuste hulga (2002 – 14 kaebust, 2014 – 51 kaebust) kui ka väljaannete poolest, keda ta ühendab. Praegu kuuluvad pressinõukogusse kõik Ajalehtede Liidu liikmeslehed, Eesti Rahvusringhääling, uudisteagentuur BNS, Delfi, raadio Kuku, Tallinna Televisioon, Kanal 2 ja TV 3. Pressinõukogule saab esitada kaebust ka nõukoguga mitte liitunud väljaande peale, kuid siis sünnib otsus vaid juhul, kui kaevatatav väljaanne on nõus koostööd tegema ja tauniva otsuse avaldama. Senise tegutsemisaja jooksul on nõustujaid ja keeldujaid olnud umbes pooleks.

Eesti pressinõukogu taunivate otsuste puhul on kõige rohkem ajakirjanduseetika koodeksit rikutud punktis 1.4., mis näeb ette, et ajakirjandusorganisatsioon vastutab selle eest, et ei ilmuks ebatäpne, moonutatud või eksitav info ning punktis 4.2., mis näeb ette, et konflikti sisaldava materjali puhul peab ajakirjanik ära kuulama kõik osapooled. Samuti on üks sagedamini rikutud punkte 4.11, mis näeb ette, et fotod, fotode allkirjad, pealkirjad, juhtlauseid ega saatetutvustused ei või auditooriumi eksitada. Kaebusi on esitatud ka ajakirjanduseetika koodeksi punktis 4.1., mis näeb ette, et uudised, arvamused ja oletused olgu selgelt eristatavad ning uudismaterjal põhinegu tõestataval ja tõenditega tagatud faktilisel infol. Väga tihti rikuvad väljaanded punkti 5.1., mis näeb ette, et kui kellegi kohta esitatakse tõsiseid süüdistusi, tuleks talle pakkuda

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
kaebused	24	45	54	42	67	49	56	51	58
otsused	21	34	31	34	61	38	52	43	45
neist õigeksmõistvad	14	17	10	9	28	18	25	21	21
neist taunivad	7	17	21	25	33	20	27	22	24
eelkõkkulepped	0	0	3	2	3	3	0	7	3
tagasi võetud või lükatud	3	8	14	3	6	1	0	6	2
lahendita	0	2	3	3	1	0	1	0	1
töös perioodi lõpus	2	3	6	6	1	8	8	6	13

TABEL 1. Eesti pressinõukogu statistika 2007–2015 (seisuga 21.10.2015)*Allikas: Pressinõukogu*

kommentaari võimalust samas numbris või saates. Eestis pressinõukogu otsust edasi kaevata ei saa ja vastavalt kodukorrale on see lõplik.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Eesti pressinõukogul on, mida kolleegidelt üle võtta, näiteks teatud küsimustes panna kaebajale kohustus kõigepealt otse toimetusse

pöörduda või siis kohtusse mittemineku leping. Samuti tasub kaaluda teatud küsimustes kaebamise aja pikendamist kolmelt kuult näiteks aastani.

Euroopa pressinõukogude ülevaade valmis ülalnimetatud riikide pressinõukogude käest saadud informatsiooni põhjal.