3.8.3. Infokeskkond ja ajakirjandus

Kriisiolukordades sõltub ühiskonna toimepidevus suuresti sellest, kui kiiresti, täpselt ja usaldusväärselt jõuab elanikkonnani elutähtis teave. Toimiv inforuum aitab ennetada paanikat, tõkestada desinformatsiooni levikut, suunata inimeste käitumist ning toetada kriisiolukorra tõhusat lahendamist. Seetõttu on ajakirjanduse ning laiemalt kogu inforuumi roll kriisiolukorras kriitilise tähtsusega.

Samal ajal võib kriisiolukorras olla info ise väärtuslik vahend, mille vastu tunnevad huvi ka pahatahtlikud osapooled – olgu nende eesmärk segaduse külvamine, institutsioonide usaldusväärsuse õõnestamine või ühiskonna lõhestamine. Seetõttu on KORKS-i inforuumi toimimise põhimõtted, ajakirjanduse roll ja infoga seotud kohustused kriisiaegses raamistikus selgelt sõnastatud ning toetavad laia riigikaitset.

Infokeskkonna ja ajakirjanduse roll ja selle olulisus kriisides (sh sõjaolukorras)

Kriisiolukorras ei ole inforuum pelgalt neutraalne keskkond, vaid võitlustanner, mida püüavad sihipäraselt mõjutada ka vaenulikud osapooled. Avatud ja reguleerimata meediaruum võimaldab kriisiolukorra ajal levitada valeevakuatsiooni juhiseid või eksitavaid ohuteateid, näiteks väiteid, et piirkond tuleb koheselt maha jätta või et joogivesi on saastunud, mis võib suunata inimesi ohtlikesse olukordadesse ja tekitada paanikat. Ühtlasi on ohu või ulatusliku sündmuse korral levitatud sotsiaalmeedias infot väidetavalt toimivate abipunktide või evakuatsioonikoridoride kohta, mida tegelikkuses ei eksisteeri, takistades inimeste jõudmist reaalse abini.

Lisaks saab avaliku meediaruumi kaudu koguda ja võimendada tundlikku teavet: fotod ja videod kriitilise taristu kahjustustest, vägede liikumisest või päästeoperatsioonide paiknemisest. Seda on kasutatud sihtmärgistamiseks ja edasiste rünnakute planeerimiseks (nt Ukraina sõjas sotsiaalmeediast kogutud info põhjal tehtud tulelöögid). Samuti on levitatud vanu, lavastatud või arvutiga genereeritud pilte, et jätta mulje ulatuslikumast hävingust ja kaosest, kui see, mis valitseb tegelikult.

Inforuumi kasutatakse süsteemselt ka usalduse lõhkumiseks, näiteks levitatakse väiteid, et riik varjab tegelikke ohte, ei kontrolli olukorda või eelistab üht elanikkonnarühma teisele. COVID-19 kriis näitas, kuidas valeinfo vaktsiinide, piirangute ja riigi kavatsuste kohta vähendas inimeste valmisolekut juhiseid järgida; sõjaliste konfliktide ajal on sarnaste narratiividega püütud õõnestada usaldust liitlaste vastu või kujutada riiki hüljatu või läbikukkununa. Koordineeritud mõjutustegevusega saab võimendada ühiskondlikke pingeid ja vastandumist ajal, mil ühiskonna sidusus on olukorra lahendamisel määrava tähtsusega.

Selline mõjutustegevus võib väljenduda olukorras, kus levitatakse sotsiaalmeedias valeinfot mõne piirkonna evakueerimise kohta või väidetakse, et mõnes linnas ei toimi enam elekter ja side, kuigi tegelik olukord seda ei kinnita. Selline info võib tekitada massilist liikumist, koormata taristut ning raskendada pääste- ja julgeolekuasutuste tööd.

Ohu, ulatusliku sündmuse või sõjalise konflikti korral muutub inforuum ühiskonna toimimise ja turvalisuse seisukohalt eriti oluliseks. Ajakirjandus ja muud kommunikatsioonikanalid aitavad tagada, et inimesed saavad

õigeaegset, usaldusväärset ja arusaadavat teavet. Sel perioodil suureneb nii meedia roll kui ka vastutus, sest avalikkuse käitumine sõltub otseselt teabest, mis nendeni jõuab. Peamised aspektid, mis kirjeldavad inforuumi ja ajakirjanduse olulisust ohu, ulatusliku sündmuse või sõjalise konflikti korral:

1. Elu ja tervise kaitse: inforuum ja ajakirjandus on inimeste elu ja tervise kaitsel kriitilise tähtsusega, kuna suunavad otseselt inimeste käitumist ohu, ulatusliku sündmuse või sõjalise konflikti korral (nt kas ja kuhu liikuda, milliseid juhiseid järgida).
2. Õigeaegne teavitamine: elanikkonna õigeaegne, selge ja üheselt mõistetav teavitamine ohtudest, olukorrast ja käitumisjuhistest on kriitilise tähtsusega. See võimaldab inimestel teha kiireid ja õigeid otsuseid, nt alustada evakuatsiooni või järgida ohutusjuhiseid.
3. Lai haare: massiteabevahendid (TV, raadio, veebimeedia) tagavad teabe jõudmise suure osa elanikkonnani, sh eri sihtrühmadeni. Mitme kanali paralleelne kasutamine on oluline, kuna kriisiolukorras võib osa sidekanaleid olla häiritud või sihilikult mõjutatud.
4. Avaliku arvamuse kujundamine: meedia vahendab infot sündmustest, mida inimesed ise ei koge, ning kujundab seeläbi hoiakuid, riskitaju ja käitumisvalmidust. Kriisiolukorras mõjutab see otseselt inimeste valmisolekut järgida juhiseid ja panustada ühiskonna toimimisse.
5. Usalduse hoidmine ja tugevdamine: kriisiolukorras on usaldus riigi ja institutsioonide vastu kriitilise tähtsusega. Usaldusväärne ja järjepidev teavitamine aitab vältida kuulujutte ning tagab, et inimesteni jõuavad ametlikud juhised.
6. Ühiskonna sidususe ja vastupanuvõime toetamine: tasakaalustatud ja faktipõhine kajastus aitab vähendada paanikat, hoida ära vastandumist ning toetada ühiskonna ühtsust olukorras, kus koostöö on hädavajalik.
7. Valeinfo ja mõjutustegevuse tasakaalustamine: professionaalne ajakirjandus aitab tuvastada ja ümber lükata valeinfot ning piirata pahatahtlike narratiivide levikut, mis võivad olukorda süvendada.
8. Operatiivse info kaitse (eriti sõjaolukorras): meedia roll on oluline ka selles, et mitte avaldada infot, mis võib ohustada operatsioone, inimelusid või riigi kaitsevõimet (nt vägede liikumine, taristu haavatavused).
9. Toimepidevuse tagamine: toimiv ja usaldusväärne inforuum on osa riigi kriitilisest taristust – selle katkemine või usaldusväärsuse kadumine võib oluliselt halvendada olukorra juhtimist.

Millega peab ajakirjandus arvestama kriisiolukorras?

Kriisiolukorra ja riigikaitse seadus (KORKS) koondab endas teabe avalikustamisega seotud piirangud, mis kehtivad erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Seejuures on tegemist varasemaski õigusruumis kehtinud piirangutega. Nii sai juba varemgi sideettevõtja piirata elektroonilise side seaduse alusel sideteenuse osutamist.

Piirangu võib võtta kasutusele vaid siis, kui see on eesmärgi saavutamiseks, s.o erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks vältimatult vajalik. Piirangu ulatus peab olema eesmärki arvestades optimaalne ning piirangu kehtestamine riivama võimalikult väheseid. Inforuumi ja ajakirjandusega seotud piirangud on koondatud tabelisse 40.

Tabel 40. Võimalikud inforuumi ja ajakirjanduse piirangud erakorralise ja sõjaseisukorra ajal

Meede	Näide	Kellele kohaldub	Millal rakendatakse	Kes rakendab
1. Teadete ja õigusaktide aval-damise kohustus	Kriisiolukorra väljakuulutamine, liikumispiirangud erakorralise seisukorra ajal	Massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja, muu isik	Kriisiolukorra ajal	VV, kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või nende volitatud isik ja ETKA
2. Teabe levitamise keelamine	Kaitseväe üksuse paiknemise info või muu vastase luurele kasuliku kasutamispiiranguga teabe levitamine	Massiteabevahendite omanikud ja haldajad, teabevaldajad	Erakorralise või sõjaseisukorra ajal	VV või temavolitusel TTJA, PPA, KAPO ja KV
3. Meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine	Massiliste korratuste korraldamist toetava vm seadusrikkumistele õhutava propagandakanali sulgemine	Tele- ja raadiokanalid, ajakirjandusväljaanded	Erakorralise või sõjaseisukorra ajal	VV või temavolitusel TTJA, PPA, KAPO ja KV
4. Infoühiskonna teenuste piiramine	Riigivastaste kuritegude korraldamiseks kasutatavate avalike veebiressursside sulgemine	Veebiplatvormid, rakendused	Erakorralise või sõjaseisukorra ajal	VV või temavolitusel TTJA, PPA, KAPO ja KV
5. Teabele juurdepääsu piiramine	Juurdepääsu piiramine eelarve kasutamise andmetele	Avaliku teabe valdajad	Erakorralise või sõjaseisukorra ajal	VV või tema volitatud valitsusasutus
6. Sidevahendite kasutamise piiramine	Mobiilside piiramine teatud piirkonnas takistamaks vastase luure ja sihtmärgistamise tegevusi	Sideettevõtjad, lõppkasutajad	Erakorralise või sõjaseisukorra ajal	VV või tema volitatud valitsusasutus
7. Saadete säilitamise kohustus	Saatesalvestiste säilitamine erikorra lõpuni	Raadio- ja telekanalid	Erakorralise seisukorra või sõja ajal erakorralise või sõjaseisukorra lõppemiseni	Rakendub seaduse alusel erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal

Iga meetme õiguslik alus, kohaldamisala ja rakendamise tingimused on märksa detailsemad. Järgnevad punktid avavad tabelis nimetatud sätete sisu põhjalikumalt, selgitavad piirangute eesmärke, rakendamise põhimõtteid ning toovad näiteid, mis viitavad meetme rakendamise kasutegurile.

1. **Kohustus avaldada kriisiolukorras teateid ja õigusakte (§ 54)**

Valitsus või kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus võib kriisiolukorra ajal kohustada meediaväljaandeid, sideettevõtjaid jt avaldama tasuta, muutmata kujul ja kindlal ajal kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke teateid, käitumisjuhiseid ja õigusakte, et see teave jõuaks kiiresti autentsel kujul võimalikult paljudeni. Nt anda teavet kriisiolukorra väljakuulutamise kohta või levitada evakuatsiooniteadet. Kuigi tegemist on niigi kõrge uudisväärtusega infoga, on oluline, et elanikkonnale on ametlikud teadaanded laialt ja kiiresti kättesaadavad. Täiendavatele toimetuslikele selgitustele ja tõlgendustele piiranguid ei seata.

Sarnane õigus on antud ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale (ETKA) tema vastutada oleva sündmuse kohta info levitamiseks ja käitumisjuhiste andmiseks.

Seejuures tuleb kohustuse panemisel arvestada nt meediaväljaande tehnilise võimekusega ning sellega, et kohustatud isikul oleks võimalik teade või õigusakt ettenähtud kujul, ajaraamis ja kvaliteediga edastada.

Tegu ei ole uue kohustusega, sarnane kohustus kehtis varem hädaolukorra seaduses (§ 13), mis kohustas hädaolukorra ohu teateid kohustuslikult avaldama.

2. Võimalik teabe levitamise keeld erakorralise seisukorra või sõja ajal (§ 67)

Valitsus või valitsuse volitusel TTJA, PPA, KAPO või KV võib osaliselt või täielikult keelata info levitamise (sõnas, trükis, pildis, videol jm), kui see on vajalik erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks üksnes ulatuses, mis ohustab avalikku korda, riigi julgeolekut või sõjalist kaitset. Piirangu eesmärk on varjata sõjalist tegevust, tõkestada vaenulikku

mõjutustegevust ja säilitada kaitsetahet. Nt võib keeld hõlmata fotode või kirjelduste avaldamist Kaitseväe üksuste liikumisest või paiknemisest, aga ka strateegiliste objektide seisukorrast, tulelöökide tagajärgedest, riigi varust ja plaanidest, riigikaitseks kasutatavatest sadamatest, lennujaamadest ja marsruutidest või turvameetmetest.

Piirangut rakendatakse üksnes olukordades, kus riik seisab silmitsi tõsise ohuga ning selleks, et kaitsta riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Teabe levitamise vabadust puudutab see vaid hädavajalikus ulatuses, sest piirangut saab kasutada üksnes erakorralise või sõjaseisukorra ajal – olukorras, kus kaalul on riigi enda püsimine.

Seejuures on piirangu rakendajal eripädevusest lähtuv õigus otsustada, milliste vahendite kaudu levitatavat ja millist teavet piiratakse – st võimalik valida piirangu sisu vastavalt olukorrale. Piirangu adressaadid on eelkõige massiteabevahendite omanikud ja haldajad ning teised teabevaldajad. Siiski tuleb igal konkreetsel juhul eraldi hinnata, kelle teabe levitamine ja millises ulatuses võib ohtu kujutada ning piiramist vajab.

Julgeolekuohust tulenevalt võib olla vaja piirata mitut liiki teavet. Oluline on, et piirangu eesmärk saab olla üksnes erakorralise või sõjaseisukorra lahendamine. Lisaks tuleb meetme rakendamisel juhinduda KORKS-i § 47 põhimõtetest:

1. valida mitmest võimalikust meetmest see, mis kahjustab nii inimest kui ka üldsust kõige vähem;
2. kohaldada meedet üksnes ulatuses, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne;
3. rakendada meedet vaid seni, kuni eesmärk on saavutatud või seda ei ole (enam) võimalik saavutada.

3. Võimalik meediateenuse osutamise ja ajakirjandusväljaande väljaandmise piiramine erakorralise seisukorra või sõja ajal (§ 68)

Valitsus või valitsuse volitusel TTJA, PPA, KAPO või KV võib osaliselt või täielikult keelata meediateenuste osutamise (nt tele- või raadioprogramm) ja ajakirjandusväljaannete (nt ajalehtede) väljaandmise, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks ja ohustab avalikku korda, riigi julgeolekut või sõjalist kaitset. Nt mobilisatsiooni takistamisele üles kutsuva ajalehe väljaandmise või vastase tegevust õigustava tele- või raadiokanali tegevuse peatamine. See on intensiivsem piirang kui lihtsalt teabe levitamise keeld ning puudutab vabameediat, mis on üks demokraatliku õigusriigi alustala.

Väljendus- ja informatsioonivabadus on demokraatliku ühiskonna põhialus. See vabadus võimaldab inimestel vabalt arvamust avaldada, teavet saada ja ühiskonnaelus osaleda. Hästi toimiv avalik arutelu ja

sõltumatu meedia eeldavad, et inimesed saavad infot vabalt jagada ja sellele vabalt ligi pääseda. Samas jõuab meedia kaudu inimesteni väga kiiresti nii info, ideed kui ka tõlgendused sündmustest, mida me ise ei näe ega koge. Seetõttu mõjutavad meediateenused ja ajakirjandus inimeste hoiakuid, väärtusi ja käitumist. Seda võivad ära kasutada osapooled, kelle eesmärk on levitada riigi- või valitsusvastaseid sõnumeid, õhutada vaenu või mõjutada elanikkonda muul moel, mis ohustab ühiskonna turvalisust.

Tänapäeva infoühiskonnas ei ole traditsiooniliste meediakanalite (televisioon, raadio, ajalehed) roll kadunud, kuid nende kõrvale on tekkinud mitmekesine ja kiiresti leviv digimeedia. Ohtliku teabe levik võib seetõttu toimuda mitme erisuguse kanali kaudu.

Mõnel juhul – näiteks erakorralise või sõjaseisukorra ajal – võib eelnevast lähtudes olla vaja-ik piirata teatud liiki meediateenuseid riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitseks. Sellise otsuse tegemisel tuleb tugineda selgele ohuhinnangule ning järgida põhiõiguste piiramiseks seatud üldpõhimõtteid: meede peab olema sobiv, vajalik, proportsionaalne ja eesmärgipärane.

Ka piirangute kehtestamisel ei tohi kõrvale kalduda põhiseaduse § 45 põhimõttest: Eestis ei ole tsensuur lubatud.

Siiski peavad kõik Eestis tegutsevad meediateenuse osutajad järgima meediateenuste seadusest (MeeTS) ning teistest seadustest tulenevaid nõudeid. Nõuete rikkumisel näevad MeeTS, haldusmenetluse seadus (HMS), korrakaitseseadus (KorS), väärteomenetluse seadustik (VTMS), majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MsüS), karistusseadustik (KarS) ette sunnivahendid ja sanktsioonid – alates ettekirjutusest ja sunnirahast kuni rahatrahvi, majandustegevuse keelamise või tegevusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamiseni (M. Gross „Meediateenuste ja sideteenuste piiramine avaliku julgeoleku ja avaliku korra kaitseks", 2017).

Piirangut kehtestades peab juhinduma KORKS-i § 47 põhimõtetest: valida kõige vähem kahju tekitav meede, rakendada seda vaid eesmärgi saavutamiseks vajalikus ulatuses ning seni, kuni see on vältimatult vajalik.

Vaenulikke propagandakanaleid ning luure- ja õõnestustegevuse edendamiseks kasutatavat veebiressurssi ei käsitle ajakirjandusena ei Eesti Ajakirjanike Liit ega valitsuskommunikatsioon. Seadus ei näe ette kogu pseudomeedia sulgemist, vaid ainult kaalutletud juhul proportsionaalse meetmena selliste kanalite piiramist, mis vahetult ohustavad põhiseaduslikku korda, riigikaitse operatsioonide edu või avalikku korda.

4. Võimalik infoühiskonna teenuste piiramine erakorralise seisukorra või sõja ajal (§ 69)

Tänapäevane kommunikatsioonikeskkond on laiem kui traditsioonilised meediaväljaanded. Samas on paljudel uutel kommunikatsiooniplatvormidel ajakirjandusega võrreldav ulatus ja mõju.

Infoühiskonna teenuse piiramise meetmed võimaldavad sekkumist platvormidel, mis ei ole küll traditsiooniline meedia, kuid võivad avaldada samaväärset mõju. Näitena võib tuua vaenulikku propagandat levitava või õngitsus- ja desinformatsioonikampaaniaid korraldava veebilehe või

sotsiaalmeediaplatvormi blokeerimise.

Piirangut saab seada vaid valitsus või tema volitusel TTJA, PPA, KAPO või KV, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks ning kui teenus ohustab avalikku korda, riigi julgeolekut või sõjalist kaitset. Ka seda piirangut rakendades tuleb lähtuda eespool väljatoodud printsiipidest ning valida vähim kahju tekitav meede, rakendades seda vältimatul vajadusel eesmärgi saavutamiseks vajalikus ulatuses.

5. Võimalik teabele juurdepääsu piiramine erakorralise seisukorra või sõja ajal (§ 70)

KORKS annab valitsusele või tema volitatud valitsusasutusele õiguse tunnistada asutusesise-seks kasutamiseks teabe, mis tavaolukorras on avalik. Siiski ei tohi automaatselt piirata kogu avaliku teabe seaduses (AvTS) § 36 loetletud teabe avalikustamist ning piiranguid tohib seada üksnes eespool viidatud proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades ning vaid siis, kui see on vajalik erakorralise või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Näiteks võib piirata juurdepääsu avaliku arvamuse küsitluste tulemustele, statistilistele ülevaadetele või eelarvevahendite kasutamise andmetele, kui nende avalikustamine sõja ajal võiks anda vastasele kasulikku infot Eesti riigi võimekuse, varu või elanikkonna kohta.

6. Võimalik sidevahendite kasutamise piiramine erakorralise seisukorra või sõja ajal (§ 71).

Sidevahendite kasutamise piirangu kehtestamisel peab valitsus või selleks volitatud asutus selgelt määratlema, kellele piirang täpselt kehtib ja millised on tingimused. Ühtlasi tuleb määrata piirangu kehtestamise kaalutlused ning tagada, et meede oleks proportsionaalne. Sarnaselt teistele piirangutele saab sedagi meedet rakendada vaid siis, kui see on vajalik erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra lahendamiseks.

Tavaliselt mõjutab selline piirang sidevahendite lõppkasutajaid, kuid KORKS võimaldab vajaduse korral piirangu kehtestada ka sideettevõtjatele. KORKS-is ei ole sätestatud, milliste sidevahendite kasutamist võib piirata või kuidas seda teha. Näiteks võib sätte alusel ajutiselt teatud piirkonnas piirata mobiilside või interneti kasutamist, et takistada riigi julgeolekut ohustava info levikut sidevahendite kaudu. Nii saab valitsus valida vahendi, mille kasutamise piiramine võimaldab reageerida praegustele ja ka tulevastele hübriidohtudele ning piirata nt
telefoni, interneti, raadio, TV või trükiste kasutamist. Kui seaduses fikseerida kindlad tehnoloogiad, ei võimaldaks see kiiresti arenevas olukorras piisavalt tõhusalt tegutseda.

7. Erakorralise seisukorra või sõja ajal edastatud programmi säilitamine (MeeTS § 21 lg 4)

MeeTS kohustab tavaolukorras raadio- ja telesaadete salvestisi säilitama vähemalt 20 päeva. Erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal tuleb salvestisi säilitada vastava kriisiolukorra lõpuni.

Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on raadio- ja telesaadetel ühiskonna meelsuse kujundamisel oma roll. Eesti tegevusloaga meediakanalite sisu salvestised võimaldavad kiiresti reageerida vaenulikule

mõjutustegevusele ning tagantjärele võimalikke õigusrikkumisi tuvastada ja tõendada.

Kokkuvõte

Kriisiolukorra, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal kehtivad inforuumile ja ajakirjandusele seatavad meetmed on mõeldud tagama, et elutähtis teave jõuab inimesteni kiiresti ja usaldusväärselt ning vaenulik mõjutustegevus ei ohusta riigi julgeolekut ega elanikkonna turvalisust. Piiranguid rakendatakse üksnes vältimatul vajadusel, selgelt piiritletud eesmärgiga ja lühiajaliselt. Need ei ole suunatud sõnavabaduse või ajakirjandusvabaduse piiramiseks laiemalt, vaid kriitiliste olukordade lahendamiseks vajaliku turvalise inforuumi hoidmiseks. Kokkuvõttes toetavad meetmed ühiskonna vastupanuvõimet ja kriisiolukordade tõhusat lahendamist.

Viimati uuendatud 02.10.2026