



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Ülekaalukas avalik huvi ja isikuandmete kaitse

Nr. 11

10.09.2018

Õigusmõiste „ülekaalukas avalik huvi“ isikuandmete kaitse seaduse eelnõus

Vahetult enne möödunud kevadistungjärgu lõppu puhkes poliitikute, ajakirjanike ja juristide seas tuline poleemika. Vaidluse tulipunktis oli Riigikogu põhiseaduskomisjoni poolt isikuandmete kaitse seaduse eelnõu sättesse, mis nõuab andmesubjekti nõusolekuta ajakirjanduslikul eesmärgil isikuandmete töötlemiseks avaliku huvi olemasolu, mõiste „avalik huvi“ ette sõna „ülekaalukas“ lisamine. Meedias kerkisid üles süüdistused ajakirjanduse suukorvistamisest. Täpsemalt peljati, et isikuandmete avaldamise kriteeriumina nõue avaliku huvi ülekaalukusest piirab ajakirjanduse võimalusi teabe avaldamisel. Avalik sõnasõda õigusmõiste „ülekaalukas avalik huvi“ üle päädis justiitsministri poolt isikuandmete kaitse seaduse eelnõu Riigikogu menetlusest tagasivõtmisega. Valitsus esitas seaduseelnõu uuesti Riigikogu menetlusse, jättes eelnõu kõnealusest sättest välja sõna „ülekaalukas“.

Euroopa Liidu õigusaktide ja isikuandmete kaitse seaduse sõnastus

Euroopa Liidu (edaspidi EL) isikuandmete kaitse üldmäärusega¹, aga ka enne seda isikuandmete kaitset EL tasandil reguleerinud direktiiviga 95/46/E² jäeti isikuandmete kaitse ja ajakirjandusliku sõnavabaduse vahel tasakaalupunkti leidmine liikmesriikide pädevusse. Liikmesriikidel oli õigus teha selleks EL isikuandmete kaitsealastest õigusnormidest erandeid ja vabastusi. Üldmäärus ega ka sellele eelnevalt kehtinud direktiiv kumbki ei sätesta ajakirjanduse poolt isikuandmete töötlemise kriteeriumina mõisteid „avalik huvi“ või „ülekaalukas avalik huvi“. Mõistet „oluline avalik huvi“ (ingl k *substantial public interest*) on nimetatud üldmääruses seoses eriliiki, s.o Eestis omaks võetud sõnakasutuses, delikaatsete isikuandmete töötlemise ühe alusega. Üldmäärus võimaldab liikmesriikidel isikuandmete kaitse ja ajakirjandusvabaduse ühitamiseks teha erandeid ja vabastusi mh eriliiki isikuandmete töötlemise alustest.

Ülekaalukas avalik huvi kui isiku nõusolekuta tema isikuandmete meedias avalikustamise üks tingimustest võeti kasutusele 2008. aasta 1. jaanuaril jõustunud isikuandmete kaitse seadusega. Kuigi vaidlusi põhjistanud mõiste on seaduses olnud tänaseks üle kümne aasta, pole selle olemasolu teadaolevalt seni ajakirjandusvabadusele kahju teinud. Vähemasti rahvusvahelistes ajakirjandusvabaduse indeksites, kus võetakse mh arvesse riigi õiguskeskkonda, pole see asjaolu kajastunud. Selgitamaks, miks ei ole kirgi kütnud mõiste ajakirjandusvabadusele tegelikkuses mõju avaldanud, tasub peatuda vaidlusi tekitanud mõiste kontekstil, sisul ja tähendusel.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ingl k *General Data Protection Regulation, GDPR*).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

Privaatsusõigus ja ajakirjandusvabadus

Isikuandmete kaitse aluseks on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tunnustatud iga inimese õigus tema eraelu austamisele ehk privaatsusõigus. Eraelu puutumatus on ka Eesti Vabariigi põhiseaduses isikuandmete kaitse lähtekohaks. Riigikohus on märkinud, et isikuandmete kaitse on eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks, mistõttu käsitletakse eraelu puutumatus riivena mh isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.³ See küll ei tähenda, et isikuandmeid ei tohiks üldse avaldada või muul viisil töödelda. Eraelu puutumatus arvelt on võimalik teha mõõndusi, et tasakaalustada seda põhiõigust teiste samaväärsete põhiõiguste ja oluliste väärtustega.

Eraelu puutumatusale vastanduvaks samaväärseks üldtunnustatud põhiõiguseks on väljendusvabadus, mis hõlmab ajakirjandusvabadust. Ajakirjandusel on ajakirjandusvabaduse teostamiseks õigus edastada üldsusele teavet, täites sellega „avalikkuse valvekoera“ rolli. Ent ajakirjandusvabadus nagu ka üldine väljendusvabadus ei ole absoluutne. Neid vabadusi on võimalik piirata teiste põhiõiguste ja oluliste väärtuste kaitseks. Nii on võimalik piirata ajakirjandusvabadust isikuandmete kaitse eesmärgil.

Privaatsusõiguse ja ajakirjandusvabaduse tasakaalustamine

Riigikohus on toonitanud, et isikuandmete kaitse seaduse kohaldamisel ajakirjanduslikule tegevusele tuleb arvestada Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) praktikat väljendusvabaduse ja privaatsusõiguse tasakaalustamise kohta. EIK on pidanud eraelu puutumatus ja ajakirjandusvabadust võrdse kaaluga põhiõigusteks. Õiguste kaalumisel on EIK hinnanud meedias avaldatud teabe panust üldist huvi pakkuvasse debatti, puudutatud isiku tuntuks ja tema varasemat käitumist, avaldatud materjali teemat, teabe hankimise viisi ja teabe tõele vastavust, avaldatud materjali sisu, vormi ja tagajärgi jmt asjaolusid.⁴ Õigusmõistega „ülekaalukas avalik huvi“ seondub nimetatutest esimene kriteerium, s.o meedias avaldatud teabe panus üldist huvi pakkuvasse debatti.

EIK on leidnud, et see, kas teemat saab pidada üldist huvi pakkuvaks, sõltub juhtumi asjaoludest. EIK hinnangul ei piirdu üldine huvi vaid poliitiliste küsimuste või kuritegudega, vaid see puudutab ka nt spordi- ja kultuurivaldkonda.⁵ Üldist huvi pakkuvaks loetakse teavet, mis puudutab suurt hulka inimesi, õigustades avalikkuse huvi teabe vastu, samuti teavet, mis äratub üldist tähelepanu või tekitab avalikkuse jaoks tõsist muret. Nt on üldise huvi vaateväljas teave, mis puudutab kodanike heaolu, ühiskondlikku elu, sotsiaalküsimusi, aga ka olulisi probleeme ja vastuolusid, mille vastu on avalikkusel õigustatud huvi.⁶

Muu hulgas võivad isiku eraelulised asjaolud sattuda avaliku huvi orbiiti, kui seda õigustab teabe sisu ja selles kajastuva küsimuse olulisus avalikkuse jaoks.⁷ Kuigi üldjuhul ei saa avaliku huviga põhjendada puhtalt eraelulise, nt isiku tervist ja seksuaalelu puudutava teabe avalikustamist,⁸ võib teatud juhtudel ja ulatuses ka kitsalt eraeluliste aspektide vastu olla avalik huvi.⁹ Nt oli avalik huvi kohtueksperdi vaimse tervise vastu põhjendatud, kuna teave puudutas avalikkuse usaldust kohtusüsteemi vastu.¹⁰ Ka fakt monarhi abieluvälisest suhtest ja sellest sündinud lapsest oli

³ RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p 19.

⁴ RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15, p 21.

⁵ E. Rohtmets "Ajakirjandusvabaduse ja eraelu puutumatus tasakaal Euroopa Inimõiguste kohtu praktikas", Tartu, 2014, lk 8, Riigikohtu õigusteabe osakond – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2014/ajakirjandusvabadus_analuu_m2rts2014.pdf

⁶ EIKo 40454/07, Couderc and Hachette Filipacchi Associés vs Prantsusmaa, p 103.

⁷ Samas, p 98.

⁸ EIKo 20531/06, Ion Carstea vs Rumeenia, p 33.

⁹ EIKo 40454/07, Couderc and Hachette Filipacchi Associés vs Prantsusmaa, p 99.

¹⁰ EIKo 33677/10 ja 52340/10, Fürst-Pfeifer vs Austria, p 45.

avaliku huvi sfääris, sest teave puudutas võimalikku troonipärijat, mis on poliitilise tähtsusega küsimus.¹¹

Siiski on isiku tervist ja lähisuhteid puudutavate andmete avaldamine lubatud vaid erandlikel juhtudel.¹² Ka EL andmekaitse üldmääruse järgi saab selliseid andmeid töödelda vaid olulise avaliku huvi olemasolul. Avaliku huviga ei saa ühelgi juhul õigustada eraelulise teabe avaldamist, kui selle motiiviks on üksnes rahuldada teatud lugejasgrupi uudishimu teiste inimeste eraelu vastu või kustutada nende sensatsioonijanu. Seejuures ei mängi rolli see, kui tuntud on isik, keda teave puudutab.¹³ EIK on leidnud, et ehkki iseäranis poliitikute puhul võib nende eraeluliste seikade kajastamine olla asjakohane, ei ole avalikku debatti panustamiseks vajalik nt teave, mis pärineb kuulujuttudest poliitiku abielu ja tema võimalike abieluväliste suhete kohta.¹⁴ Ka nt kõmuline teave tuntud muusiku väidetavatest majanduslikest raskustest ei ole avalikuks debatiks vajalik.¹⁵ Järelikult tuleb ajakirjandusel igal üksikjuhtumil välja selgitada, kas isiku nõusolekuta avaldatavas artiklis või fotol isiku eraelu kajastav teave on rahvale teadmiseks vajalik ja oluline.

Mõiste „ülekaalukas avalik huvi“ Riigikohtu praktikas

Juba enam kui kaks aastat tagasi, s.o 2016. aastal, võttis Riigikohus seisukoha õigusmõiste „ülekaalukas avalik huvi“ tõlgendamise kohta isikuandmete kaitse seaduses. Riigikohus leidis, et see ei tähenda huvi kuulumist mingisse eriliselt kaitstud huvide kategooriasse. Avaliku huvi ülekaalukus tuleb kindlaks teha konkreetse juhtumi asjaolude põhjal, võrreldes andmete avaldamise kasuks rääkivaid asjaolusid tagajärgedega, mida isikule põhjustatakse. Seejuures ei õigusta isiku andmete avaldamist pelk erahuvi ega sensatsioonijanu. Riigikohus kinnitas, et ajakirjandusel on ajakirjandusvabadusest tulenevalt lai otsustusvabadus avalikku huvi puudutava teemaderingi määratlemisel. Avaliku huvi puudumist võib küll sedastada nt juhul, kui avaldatakse eraelu detaile, mis kuidagi ei seonu avaliku huviga ega aita kaasa ühiskondlikule deбатile.¹⁶

Eelnevast järeldub, et Riigikohus on isikuandmete kaitse seaduse tõlgendamisel lähendanud riigisisese kohtupraktika EIK praktikale. Riigikohus on sisustanud mõiste „ülekaalukas avalik huvi“ sarnaselt EIK poolt kasutusele võetud kriteeriumile teabe panusest üldist huvi pakkuvasse debatti. Riigikohus on selgesõnaliselt kinnitanud, et ülekaalukas avalik huvi ei tähenda, et tegemist oleks eriliselt kaitstud huviga, mille tõendamiseks esitatakse ajakirjandusele kõrgendatud nõudeid. Vastupidi: Riigikohus kinnitas, et ajakirjandusel on avaliku huvi määratlemisel lai otsustusvabadus. Riigikohtu tõlgendus on selle autoriteetsust arvestades aluseks nii meediale, avaldatud teabest puudutatud isikutele, Andmekaitse Inspeksioonile kui ka kohtutele ülekaaluka avaliku huvi lahtimõtestamisel.

Kokkuvõte

Möödunud kevadistungjärgu lõpul vallandus meedias poleemika isikuandmete kaitse seaduse eelnõus sisaldunud mõiste „ülekaalukas avalik huvi“ üle, mille tagajärjena võeti eelnõu Riigikogu menetlusest tagasi. Ajakirjanduses avaldati kartust, et kui isiku nõusolekuta meedias tema kohta teabe avaldamiseks ei piisa lihtsalt avalikust huvist, vaid avalik huvi peab olema ülekaalukas, piirab see ajakirjanduse võimalusi teabe avaldamisel, tuues kaasa ajakirjanduse suukorvistamise.

Vaidlusi tekitanud mõistet EL andmekaitsealased õigusaktid ei sisalda, sest isikuandmete kaitse ja ajakirjandusvabaduse tasakaalustamiseks reeglite kehtestamine on valdavalt liikmesriikide

¹¹ EIKo 40454/07, Couderc and Hachette Filipacchi Associés vs Prantsusmaa, p 106-116.

¹² Samas, p 99.

¹³ Samas, p 100-101.

¹⁴ EIKo 21277/05, Standard Verlags GMBH vs Austria, p-d 48, 52.

¹⁵ EIKo 40660/08 ja 60641/08, Von Hannover vs Saksamaa, p 109.

¹⁶ RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15, p 23.

pädevuses. Mõiste on kirjas tänaseks juba enam kui kümme aastat jõus olnud isikuandmete kaitse seaduses. Vaatamata vaidlusalust mõistet sisaldava õigusnormi pikaajalisele kehtimisele, ei ole see ajakirjandusvabadust kahjustanud. Selle põhjuseks on asjaolu, et mõistet on tõlgendatud EIK praktikaga kooskõllaliselt. Riigikohus on enam kui kaks aastat tagasi rõhutanud, et isikuandmete kaitse seaduse kohaldamisel ajakirjandusele tuleb arvestada EIK praktikat väljendusvabaduse ja eraelu tasakaalustamise kohta. Seega ei ole sisulist vahet, kas kasutada seaduses mõiste „avalik huvi“ ees sõna „ülekaalukas“ või mitte, sest ikkagi tuleb õigusliku lahenduse leidmisel lähtuda EIK praktikas väljendatud seisukohtadest.

Mõiste „ülekaalukas avalik huvi“ ei tähenda Riigikohtu hinnangul seda, et tegemist oleks erilisel kaitstud huviga, mille olemasolu tõendamine tekitaks ajakirjanikele suurt koormust. Otse vastupidi: Riigikohus kinnitas, et ajakirjandusel on avaliku huvi määratlemisel lai otsustusvabadus. Järelikult ei ole alust hirmul, mis on tekkinud seoses väljendiga „ülekaalukas avalik huvi“. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt on välistatud, et vaidlusalusele mõistele saaks anda EIK praktikaga vastuolus olevat ajakirjandusvabadust piiravat sisu. Eelnõust sõna „ülekaalukas“ väljajätmine ei too kaasa sisulist muutust õiguskorras, vaid kujutab endast üksnes seaduseelnõu sõnastuse lihvimist, mille ümber puhkenud väitlus näib selgelt üle paisutatud.

Tiina Kuusmann

nõunik

tiina.kuusmann@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. juuni 2009. a otsus kohtuasjas Standard Verlags GMBH vs Austria (kaebus nr 21277/05)
2. Euroopa Inimõiguste Kohtu 7. veebruari 2012. a otsus kohtuasjas Von Hannover vs Saksamaa (kaebused nr 40660/08 ja 60641/08)
3. Euroopa Inimõiguste Kohtu 28. oktoobri 2014. a otsus kohtuasjas Ion Cârstea vs Rumeenia (kaebus nr 20531/06)
4. Euroopa Inimõiguste Kohtu 10. novembri 2015. a otsus kohtuasjas Couderc ja Hachette Filipacchi Associés vs Prantsusmaa (kaebus nr 40454/07)
5. Euroopa Inimõiguste Kohtu 17. mai 2016. a otsus kohtuasjas Fürst-Pfeifer vs Austria (kaebused nr 33677/10 ja 52340/10)
6. RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12
7. RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15
8. E. Rohtmets. „Ajakirjandusvabaduse ja eraelu puutumatuse tasakaal Euroopa Inimõiguste kohtu praktikas“. Tartu, 2014. Riigikohtu õigusteabe osakond. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2014/ajakirjandusvabadus_analuis_m2rts2014.pdf