



ÕIGUSKANTSLER

Pr Maret Maripuu
Riigikogu aseesimees
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Teie 30.05.2006 nr 4-10/262

Õiguskantsler 07.06.2006 nr 10-2/060827/0604060

Vastus Riigikogu liikme härra Andres Herkeli esitatud kirjalikule küsimusele

Austatud proua Riigikogu aseesimees

Täna mulle edastatud Riigikogu liikme härra Andres Herkeli esitatud kirjaliku küsimuse eest. Käesolevaga esitan oma kirjaliku vastuse sellele.

ESITATUD KÜSIMUSED

1. Kas avaliku koosoleku seadus annab siseministrile õiguse kehtestada teataval territooriumil alalist avalike koosolekute läbiviimise keeldu?
2. Kas selline keeld on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja vabadustega?

ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

Põhiseaduslik taust

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 47 sätestab kõigi õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada, PS § 45 näeb ette igäühe õiguse vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni. Sarnaselt sätestab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikkel 11 igäühe õiguse rahumeelse kogunemise vabadusele ning artiklis 10 sisaldub õigus sõnavabadusele. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (edaspidi Pakt) vastavad artiklid on 21 ja 19. Toodud põhiõigusi peetakse demokraatia nurgakiviks, kuna nende läbi tagatakse arvamuste pluralism nii üldiselt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka poliitiliste vabaduste teostamisel.¹

¹ Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus 17.02.2004 otsuses asjas *Gorzelik jt v. Poola*, punktid 88-90: "In its case-law, the Court has on numerous occasions affirmed the direct relationship between democracy, pluralism and the freedom of association [...] By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Articles 8, 9 and 10 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from "democratic society". Referring to the hallmarks of a "democratic society", the Court has attached particular importance to pluralism, tolerance and broadmindedness. In that context it has held that, although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not

Siiski ei ole tegu piiramatute õigustega. Põhiseadus lubab rahumeelse kogunemise ja koosoleku vabadust piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklus- ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguste leviku tõkestamiseks. Sõnavabadust võib piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Sarnased piiramisvõimalused näevad ette ka EIÕK ja Pakt.

Õiguslik analüüs

Esitatud kirjalikud küsimused seonduvad konkreetse juhtumiga – siseministri 26.05.2006 teatavaks tehtud esildisega Tallinnas Tõnismäel nn pronkssõduri juures avalike koosolekute keelamiseks. Seetõttu analüüsin esitatud küsimusi järgnevalt antud kaasuse kontekstis.

Avaliku koosoleku seaduse (AvKS) § 8 lg 7:

"§ 8. Avaliku koosoleku teade

[...]

(7) Siseminister või kohalik politseiprefekt võib, lähtudes käesoleva seaduse §-dest 3 ja 5, keelata oma esildisega avaliku koosoleku läbiviimise, teatades sellest korraldajale kolme päeva jooksul pärast teate registreerimist."

Siseministri 26.05.2006 esildis:

"Vastavalt avaliku koosoleku seaduse paragrahvile 2 mõistetakse avaliku koosolekuna väljakul, pargis, teel, tänaval või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatavat koosolekut, demonstratsiooni, miitingut, piketti, religioosset üritust, rongkäiku või muud meeleavaldust.

Nimetatud seaduse § 3 punkti 3 kohaselt on keelatud korraldada avalikku koosolekut, mis õhutab rahvuslikku, rassilist, usulist või poliitilist vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel; punkt 4 sätestab avaliku koosoleku korraldamise keelu, kui koosolek õhutab rikkuma avalikku korda või riivab kõlblust.

Samuti sätestab seaduse § 5 avaliku koosoleku läbiviimiseks keelatud kohad.

Lähtudes eeltoodust ning tuginedes avaliku koosoleku seaduse § 8 lõikele 7, keelan oma esildisega avaliku koosoleku läbiviimise Tõnismäel. Antud otsuse eesmärk on maandada tekkinud pingeid ning anda aega olukorrale rahumeelne lahenduse leidmiseks."²

Käesoleval juhul on siseministri esildis (sh silmas pidades sellele järgnevat politsei tegevust) käsitletav üldkorraldusena haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 2 mõttes – Tõnismäe pronkssõduri ümbrus (kui "asi") on tunnistatud alaks, kus avalikud koosolekud on keelatud ("avalik-õigusliku seisundi muutmine"). Esildisest ning hilisematest ajakirjanduses kajastatud selgitustest nähtub, et piirang on mõeldud lühiajalisena ning esildisega asja avalik-õigusliku seisundi reguleerimisega reguleeritakse sisuliselt asja kasutamise seotud isikute õigusi ja kohustusi.³ Et esildis on käsitletav üldkorraldusena, on tegu haldusaktiga, millele laienevad kõik haldusakti nõuded, sh isikute vaidlustamisvõimalus.

simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position."

² <http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=17716> (30.05.2006)

³ RKHKm 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 16 jj: "Asja avalik-õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorraldusega, s.t halduse üksikaktiga on tegemist vaid siis, kui see puudutab ühte või mitut konkreetset asja. Üldkorralduse objekt peab olema määratletud konkreetse asja individuaalsete tunnuste abil [...] "Asja avalik-õigusliku seisundi muutmise" all tuleb HMS § 51 lg-s 2 mõista asja kasutamise seotud subjektiivsete avalike õiguste ja kohustuste muutmist. [...] Üldkorraldusega reguleeritav tegevus peab olema seotud konkreetse kinnistuga."

AvKS § 8 lg 7 tõlgendamiseks tuleb kasutada erinevaid meetodeid – grammatilist, teleoloogilist jne. Seadus on vastu võetud aastal 1997 (seega on küllalt vana), kui õigusloome tehnika ei olnud nii arenenud kui täna.

Toodud sätte tõlgenduse aluseks ei saa võtta üksnes grammatilist tõlgendust. Paragrahvi 8 pealkirjaks on "Avaliku koosoleku teade". Samas vaadates sätte sisu, on selge, et normi reguleerimisesemeks ei ole üksnes teade ning selle sisu-, vormi- ja esitamisnõuded. Lisaks sätestab norm ametniku tegevuse reeglid (lg 5: võtab vastu, annab isikule vastu teatise). Veel enam, § 8 näeb ette ka teate registreerimisest keeldumise alused (lg 6 ls 1) ning keelatud avaliku koosoleku (lg 6 ls 3: avaliku koosoleku teade on jäetud registreerimata). Viimase aspektiga seondub omakorda tõlgendusküsimus, kas see hõlmab juhte, kui ametnik keeldub registreerimast, või kui teade on üldse esitamata jäetud (ilmselt mõlemaid, samas vt AvKS § 3: keelatud avalikud koosolekud). Seega ei saa avaliku koosoleku seadust tõlgendada üksnes grammatiliselt ja süstemaatiliselt.

Grammatilise tõlgenduse vastu räägib ka vajadus tõlgendada avaliku koosoleku mõistet teleoloogiliselt.⁴

AvKS § 8 lõige 7 toob välja "kolme päeva jooksul pärast teate registreerimist". Antud lauseosast tulenevalt näib esmapilgul, justkui oleks ministril õigus oma esildisega keelata vaid konkreetsel juhul avalik koosolek, kui on esitatud vastav teade. Leian, et antud norm on siiski laiemalt tõlgendatav.

Esiteks, nagu nähtub eelnevast, ei ole ka avaliku koosoleku seaduse kõiki teisi norme võimalik tõlgendada vaid grammatiliselt või süstemaatiliselt.

Teiseks, lõikes 7 toodud pädevus on haldusakti andmise (ehk üksikjuhu lahendamise) pädevus. Nagu eelnevalt selgitatud, on üldkorraldus samuti haldusakt. Alternatiiviks oleks, et minister ootaks üldkorralduse andmise asemel ära vastavad avaliku koosoleku teated ja igakordselt hakkaks keelama koosolekut. Tulemus oleks tagajärgedelt sama, mis üldkorralduse andmisel.

Arvestades etteteatamistähtaaja pikkust (7 päeva), ilmselt etteteatamistähtaega ka ei järgitaks ja rikutaks spontaanse avaliku koosolekuga seadust, mis ikkagi nõuaks igakordset politsei sekkumist ning AvKS § 8 lõikest 6 tulenevat avaliku koosoleku keelamist ja AvKS § 14² karistuse rakendamist.

Vaadates seaduse ülesannet (AvKS § 1: "rahumeelselt koguneda", "piirangud, mis on vajalikud riigi julgeoleku, avaliku korra, [...]"), arvestades sellest tulenevat riigi n.ö positiivset tegutsemiskohustust ning silmas pidades konkreetset faktilist olukorda, kus tõepoolest esineb põhjendatud ja oluline kahtlus keelatud avaliku koosoleku toimumiseks (§ 3, § 8 lg 6 ls 2), toetab see siseministri ennetavat konkreetset juhul sekkumist. Tagantjärele reageerimisel ei pruugi avalik võim enam olla võimeline oma positiivseid kohustusi täitma. Avaliku võimu positiivset kohustust tegutseda rõhutab ka PS § 47: avalik võim peab võimaldama isikutel ilma loata "rahumeelselt koguneda" (st hõlmatud ei ole vägivaldsed koosviibimised) ning seejuures tagama avaliku korra, liiklus- ja koosolekust osavõtjate ohutuse, riigi julgeoleku.

Mõistagi ei saa AvKS § 8 lõiget 7 tõlgendada pahauskselt ja panna ilma põhjuseta n.ö blanko-keelde määramata ajaks. Siiski kõnealusel juhul ei ole minu hinnangul ületatud lõikega 7 haldusorganile ettenähtud otsustusruumi.

⁴ Vt B. Aaviksoo. Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses. – Juridica 2004, nr 7.

Kolmandaks, lõikes 7 toodud viide teatele on seotud korraldaja teavitamisega siseministri esildisest. See on seotud haldusmenetluse seaduse kättetoimetamise instituudiga – üldpõhimõttega, et isikuid tuleb isiklikult teavitada nende suhtes vastuvõetavatest haldusaktidest. See on vajalik isikute õiguskaitses huvides. Tegemist on eeskätt üksnes n.ö menetlusliku sammuga. Kõnealusel juhul on esildis kui üldkorraldus sisuliselt suunatud kõigile inimestele, kellel on soovi oma õigusi ja kohustusi seoses "asjaga" kasutada. Esildis on avalikult teatavaks tehtud, sh visuaalselt nähtav. Ka ei välista üldkorralduse andmine, et kui konkreetsel juhul isik esitaks teate avaliku koosoleku korraldamiseks, siis teavitataks teda isiklikult selle keelamisest. Seega teatele viitavat teavitamiskohustust üldkorralduse andmine ei kahjustaks.

Neljandaks, EIÕK artikli 11 tõlgendamisel on samuti asutud seisukohale, et teatud juhtudel võib n.ö blanko-keelde rakendada, kui on selge, et rahumeelne kogunemine ja koosoleku pidamine ei ole võimalik.⁵

Viiendaks, võib väita, et siseministri keeluga piiratakse Tallinna linna omandiõigust. Kuna AvKS § 8 lg 7 lubab siseministril seda ka konkreetsel juhul teha ning et (nagu eelnevalt selgitatud) ei ole minister ületanud seadusega jäetud otsustusruumi piire, on taoline omandiõiguse piirang õiguspärane.

Kehtib põhimõte, mille kohaselt "[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt."⁶ "[S]unnivahendi kohaldamise tingimused ei kuulu laiendavale tõlgendamisele."⁷ Siiski leian, et **kõnealusel juhul saab tõlgendada AvKS § 8 lõiget 7 viisil, mis võimaldab siseministril esildisega keelata avaliku koosoleku läbiviimine viisil ja situatsioonis, nagu ta seda konkreetsel juhul tegi, ning see oli kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.**

HMS § 56 lg 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema põhjendatud ning põhjendused tuleb esitada haldusaktis või muus kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Lõige 3 lisab, et juhul, kui haldusakt antakse kaalutlusõiguse alusel, tuleb põhjenduses märkida ka kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Haldusakti põhjendamine on hea halduse tava üks olulisemaid üldpõhimõtteid, mille olulisust nii haldusorgani enda (n.ö enesekontroll, mis sunnib oma otsust põhjalikult läbi mõtlema), isikute (et isik saaks aru, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult ning kas tema õigusi tuleks kaitsta kaebemenetluses) kui ka kohtu (kontrolli teostamiseks) jaoks on Riigikohus korduvalt oma praktikas rõhutanud.⁸

Kõnealusel juhul on siseministri esildises sisalduv motivatsioon äärmiselt napisõnaline, piirdudes eeskätt õiguslike aluste refereerimisega. Puudub õiguslik analüüs selle kohta, kas siseministril on üldse pädevust taolist keeldu kehtestada, samuti on esildise faktiline alus ebapiisav (viited koosolekust osavõtjate ohutuse tagamise vajadusele, riigi julgeolekule, avaliku korra kaitsele jms).

⁵ Christians Against Racism and Fascism vs. Ühendatud Kuningriigid (Komisjoni 16.06.1980 otsus): "A general ban of demonstrations can only be justified if there is a real danger of their resulting in disorder which cannot be prevented by other less stringent measures.[...] Only if the disadvantage of such processions being caught by the ban is clearly outweighed by the security considerations justifying the issue of the ban, and if there is no possibility of avoiding such undesirable side effects of the ban by a narrow circumscription of its scope in terms of territorial application and duration, can the ban be regarded as being necessary within the meaning of Article 11 (2) of the Convention."

⁶ RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06, p 8.

⁷ RKHKm 28.03.2006, nr 3-3-1-27-06, p 13.

⁸ Siinkohal vaid üks näide: RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.

HMS § 58 kohaselt on primaarne haldusakti sisuline õiguspärasus – menetlus- ja vormivead (sh põhjendamisvead) võib jätta tähelepanuta, kui need ei mõjutanud asja otsustamist. Silmas pidades mulle teada olevaid asjaolusid, saab siseministri esildist pidada materiaalselt õiguspäraseks. Antud järeldus ei tähenda mõistagi haldusakti põhjendamise vähest olulisust (vt eeltoodut), mistõttu loodan, et edaspidiselt siseminister järgib oma tegevuses haldusakti piisavat motiveerimise kohustust.

Õiguse üldpõhimõtteid silmas pidades ei ole hea, kui üksnes mitmete sätete ja üldpõhimõtete koostoimes tõlgendamisel saab selgitada välja keelu rakendamise õiguspärasuse. Kaasus näitab mh ilmekalt Justiitsministeeriumis ettevalmistamisel oleva korrakaitse seaduse vajalikkust ohu tõrjel.

Lugupidamisega

Allar Jõks