



ÕIGUSKANTSLER

Hr Toomas Varek
Riigikogu aseesimees
Lossi plats 1a
15165 TALLINN

Teie 06.06.2005 nr 4-10/172

Õiguskantsler 21.06.2005 nr 10-2/050864/0503402

Vastus Riigikogu liikme Eiki Nestori poolt esitatud kirjalikule küsimusele

Austatud härra Riigikogu aseesimees

Täna mulle edastatud Riigikogu liikme Eiki Nestori esitatud kirjaliku küsimuse eest. Käesolevaga esitan oma kirjaliku vastuse sellele.

ESITATUD KÜSIMUSED

1. Ehkki põhiseadus nimetab koosolekuvabaduse piiramise alustena riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamist ning nakkushaiguse leviku tõkestamist, peavad ka need piirangud vastama mõõdupärasuse kontrollile ehk olema taotletud eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja proportsionaalsemad kitsamas mõttes. Kas kahe loomakaitsja tegevusega seati ohtu ükski eelpool nimetatud koosolekuvabaduse piiranguna kõne alla tulev väärtus?
2. Olete Riigikogu ees 07.10.2002 aastal öelnud: "Piirang, mis kohustab isikuid linna- või vallavalitsusi oma igakordsest infomaterjalide rahumeelsest levitamisest vähemalt 7 päeva ette teavitama ning sanktsioonid, mis etteteatamise kohustuse mittetäitmisele järgnevad, ei ole minu arvates mõõdupärane piirang nende demokraatlike väärtuste valguses, mida põhiseaduslik sõnavabaduse printsiip teenib." Kas kavatsete midagi ette võtta avaliku koosoleku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks?

ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

1. Õiguslik taust

Põhiseaduse § 47 sätestab kõigi õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada, põhiseaduse § 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. Nimetatud põhiõigusi peetakse demokraatia nurgakiviks, kuna nende läbi tagatakse arvamuste pluralism nii üldisemalt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

poliitiliste vabaduste teostamisel.¹ 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 näeb ette ka EIÕK.

Avaliku koosoleku seadusega (AvKS) piiratakse põhiõigusteks olevaid kogunemise ja koosoleku pidamise vabadust ning sõnavabadust, sätestades keelatud avalikud koosolekud ning avaliku koosoleku korraldamise ja läbiviimise nõuded. Esitatud küsimusi ja antud kaasust arvestades on siinkohal eeskätt oluline avalikust koosolekust eelneva teavitamise kohustus: seitse päeva enne koosoleku päeva tuleb asjaomastele võimudele esitada sellekohane teade (§ 7), mis registreeritakse (§ 8). Registreerimata avalik koosolek on keelatud – selle võib politseiametnik lõpetada (§ 14 lg 2 p 2) ning registreerimata jätmine on ka karistatav (§ 14² lg 1).

Leian, et AvKS-s sätestatud koosoleku toimumisest eelneva teavitamise nõue ei ole iseenesest põhiseadusest tulenevat kogunemis- ja sõnavabadust liigselt piirav. Ehkki teate esitamisel ja registreerimisel võivad olla tuvastatavad mõned loale iseloomulikud tunnused, ei ole ta seda siiski, kuna on üksnes formaalne. Koosoleku lubatavus ei eelda haldusorgani poolset sisulist kontrolli ja luba. Teatamiskohustus kaitseb koosolekust osavõtjate huve ega ole suunatud isikute põhiõiguse – kujundada, väljendada ning kaitsta isikute huve ja seisukohti – meelevaldsele mõjutamisele riigiorganite poolt. Ainult omades ülevaadet oma territooriumil kavandatavatest meelevaldustest, on riigil (politseil) võimalik tagada avalik kord, koosoleku sujuv korraldus nii liikluse toimimise kui koosoleku rahumeelsuse seisukohalt ning ka teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse.

Eeltoodud järeldus avalikust koosolekust teavitamiskohustuse põhiseaduspärasuse kohta ei ole siiski täiesti probleemitu. Leian, et eelnev teavitamiskohustus on põhiseaduspärane põhiõiguste piirang üksnes avalike koosolekute puhul, mis on sellena käsitletavad kitsamas mõttes. Ehk teiste sõnadega tõusetub probleem avaliku koosoleku mõiste tõlgendamisest.

Avaliku koosoleku seaduse § 2 kohaselt mõistetakse avaliku koosolekuna väljakul, pargis, teel, tänaval või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatavat koosolekut, demonstratsiooni, miitingut, piketti, religioosset üritust, rongkäiku või muud meelevaldust. Nagu märkisin ka 07.10.2002 Riigikogus arupärimisele vastates, nähtub esitatud avaliku koosoleku mõistest selle avatus. St igal konkreetsel üksikjuhul tuleb hinnata, kas tegemist on avaliku koosolekuga või mitte.

Teoorias peetakse avalikuks koosolekuks "[...] kahe või enama inimese kogunemist eesmärgil, mis ei ole pelgalt sotsiaalne, vaid on kantud teatud koosviibijatele ühisest omasest ideest või seisukohast, mida soovitakse kujundada või vastastikku väljendada ning mille taotlemise läbi on isikud seotud teatud seesmise sidemega."² Eks teisisõnu on avaliku koosoleku mõiste tunnusteks osavõtjate paljusus, ühine eesmärk ja seesmine side ning organisatsioon ehk korrastamine.

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 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 B. Aaviksoo. Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses. – *Juridica* 2004, nr 7, lk 493. Samas ka pikemalt avaliku koosoleku mõiste tunnuste kohta.

Arvestades piiratavate põhiõiguste olulisust, leian, et lisaks eeltoodud tunnustele tuleb avaliku koosoleku mõiste sisustamisel silmas pidada ka AvKS eesmärki ja sellest tulenevat seaduse mõtet. Nii sätestab ka AvKS § 1, et seaduse ülesandeks on esiteks tagada inimeste õigus rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada kooskõlas inimeste põhiõiguste, vabaduste ja kohustustega ning demokraatliku õigusriigi põhimõtetega ning teiseks kehtestada avalike koosolekute korraldamisele ja läbiviimisele piirangud, mis on vajalikud riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.

Silmas pidades piiratavate põhiõiguste olulisust demokraatlikule ühiskonnale tingimatult omase arvamuste pluralismi tagamisel ning eeltoodud seaduse ülesannet, olen seisukohal, et avaliku koosoleku mõistet tuleb tõlgendada kitsendavalt. Vastasel juhul oleks tulemuseks ebamõistlikud põhiõiguste piirangud, mis ebademokraatlikult pareeriksid arvamuste ja info vaba levitamist. Avaliku koosolekuna tuleks käsitleda eelkõige vaid neid juhtumeid, kui meelevaldamisega võidakse ohtu seada AvKS §-s 1 nimetatud väärtuseid. Nagu märkisin ka 07.10.2002 aastal Riigikogu ees arupärimisele vastates Falun Gongi juhtumiga seoses, ei saa näiteks pelka infomaterjalide rahumeelset levitamist või isiku veendumusi väljendavat rinnamärgi kandmist käsitleda avaliku koosolekuna AvKS mõttes, nõuda sellest vähemalt 7 päeva ette teavitamist ning etteteatamise kohustuse mittetäitmisel selle sanktsioneerimist.

2. Faktilised andmed

Minule teadaolevalt (vastamistähtaja lühiduse tõttu puudus võimalus küsida ametlikku teavet toimunu kohta)³ korraldasid loomakaitseorganisatsiooni PETA aktivistid (Inimesed Loomade Eetilise Kohtlemise Eest – *People for the Ethical Treatment of Animals*) esmaspäeval, 23.05.2005 Kristiine Kaubanduskeskuse juures meelevalduse. Meelevaldustega üritab PETA mõjutada rõivatootjat Benetton loobuma Austraalia villa ostmisest, juhtides tähelepanu lammaste julmale kohtlemisele Austraalias.

Tallinnas toimunud üritus ei olnud registreeritud. Selle toimumisest teatati pressis vahendusel ette reedel, kui toimus samalaadne üheksa osalejaga üritus Vilniuses. Registreerimata jätmise põhjuseks oli PETA aktivistide mitteteadmised selle vajadusest ning ka nende tegevust toetanud Eesti Loomakaitse Seltsini jõudis teave PETA korraldatava ürituse kohta ootamatult. Politsei käsitles planeeritavat aktsiooni avaliku koosolekuna AvKS mõttes, võttis meelevalduse korraldajatega enne selle toimumist ühendust ning teavitas neid plaanitava ürituse ebaseaduslikkusest, kuid loomakaitsjad ei soovinud oma plaanidest loobuda. Politsei teavitas avalikkust oma kavatsusest avaliku korra rikkumise vältimiseks jälgida ürituse toimumist, hoidudes siiski vajaduseta sekkumisest.

Tallinnas toimunud aktsioonis osales 2 aktivisti, kellest üks oli riietatud lambakostüümi. Osalejad demonstreerisid Austraalias lammaste suhtes rakendatavat vägivalda piltlikult, jagasid lendlehti, mis kutsusid tarbijaid Benettoni ketti boikoteerima, väljendasid oma seisukohti kõvahäälselt ning kasutasid ka vastavasisulisi plakateid.

Ürituse juures viibis kohal kümnekond politseinikku. Seda põhjendati asjaoluga, et taoliste ürituste puhul ei ole iial teada, kui palju ja millist rahvast kohale tuleb ning kes võib ja mil moel meedia tähelepanu ära kasutada.

³ Teave põhineb järgmistel allikatel: BNS 23.05.2005 pressiteade "Politsei väitel on loomakaitsjate meelevaldus ebaseaduslik", Postimees 24.05.2005 "Repliik: Verise tagumiku pikett", Päevaleht 24.05.2005 "Loomakaitsjad Benettoni vastu".

Meeleavaldust avaliku koosolekuna käsitletud politsei ei rakendanud AvKS-st tulenevaid kõiki volitusi eelnevalt registreerimata avaliku koosoleku sanktsioneerimiseks – meeleavaldust ei lõpetatud ning kuigi väärtemenetlus alustati, siis karistati PETA aktiviste vaid suulise hoiatamisega (maksimaalne trahv on 200 trahviühikut).

3. Vastused küsimustele

1. Eeltoodust nähtub, et erinevalt Falun Gongi kaasusest ei toimunud PETA korraldatud aktsiooni puhul mitte üksnes infomaterjalide rahumeelne jagamine, vaid ka muu tegevus, millega näidati üles oma meelsust ühe Kristiine Kaubanduskeskuses tegutseva äriettevõtte suhtes. Samuti ei olnud üritus suunatud mitte avaliku võimu (mingi riigi poliitika või muu tegevuse) vastu, vaid eeskätt eraõigusliku isiku tegevuse vastu, juhtides samal ajal ka avalikkuse tähelepanu looduskaitsega seotud probleemidele.

Nagu eelpool rõhutasin, siis arvestades AvKS-ga piiratavate põhiõiguste olulisust ning AvKS eesmärki tagada koosolekute rahumeelne läbiviimine ning massirahutuste ennetamine, samuti koosolekul viibijate turvalisus ning liikluse normaalne funktsioneerimine, tuleb avaliku koosoleku mõistet tõlgendada kitsendavalt. Vastasel juhul piiratakse ebaproportsionaalselt nii rahumeelse koosoleku- kui ka sõnavabadust, kuna meelsuse avaldamise vormi käsitlemine avaliku koosolekuna toob järelmuna kaasa avaliku koosoleku seadusest tulenevate piirangute kohaldumise. Nagu märkisin ka 07.10.2002 Riigikogus arupärimisele vastates, lasub ametnikul igal konkreetsel üksikjuhtumil kohustus hinnata, kas tegemist on meeleavaldusega avaliku koosoleku seaduse mõttes või mitte. Seejuures ei tohi unustada, et politseiametnik, nagu iga teine ametnik, peab oma töös lisaks seadustele juhinduma ka põhiseaduse sätetest ning mõttest.

Konkreetseid asjaolusid mitte teades ja seepärast oma lõplikku hinnangut mitte andes leian, et PETA meeleavaldus võis olla käsitletav avaliku koosolekuna AvKS mõttes, mis vajab seetõttu ka eelnevat registreerimist.

Tõsi, mulle teadaolevalt ei seatud kahe loomakaitsja tegevuse tagajärjel otseselt ohtu põhiseaduse §-des 45 ja 47 nimetatud väärtuseid (riigi julgeolek, liiklusohutus jms). Kirjalikule küsimusele vastamise piiratud aja jooksul ei olnud mul aga kahjuks võimalik välja selgitada kõiki meeleavaldusega seotud üksikasju, mistõttu ei saa ma anda hinnangut küsimuses, kas politseil võis olla alus sellesisuliseks kartuseks või mitte (näiteks millised on olnud PETA aktsioonid muudes riikides, kui suur oli arvestades elanikkonna meelsusi, üritusi toimumise aega ja kohta ning kavandatava ürituse sisu turvarisk jms). Kindlasti tuleb politseil aga ohu vältimiseks kaitsta nii isikuid, kelle vastu on suunatud meeleavaldus, isikuid, kes meelt avaldavad, kui ka kolmandaid isikuid võimalike ekstsesside eest ning seega tagada laiemalt avalik kord.

Rõhutada tuleb ka, et politsei võttis PETA aktivistidega eelnevalt ühendust, selgitades olukorda, ning politsei piirdus konkreetsel juhul kõige kergema sanktsiooniga – üksnes suulise hoiatusega.

2. Nagu eelnevalt märkisin, ei ole mingi ürituse avalikuks koosolekuks kvalifitseerimisega kaasneva avaliku koosoleku eelneva registreerimise kohustus iseenesest põhiseadusevastane. Pigem on probleem AvKS rakendusala piiritlemises. Käsitlesin 07.10.2002 Riigikogus arupärimisele vastates küsimust, kas mõistet "avalik koosolek" tuleks seaduses täpsustada või mitte. Et kõiki elujuhtumeid ammendavalt hõlmava, kuid samas piisavalt paindliku legaaldefiniitsiooni esitamine on ilmselt võimatu, ei oleks seaduse täiendamine ilmselt lahenduseks

võimalike probleemide vältimiseks praktikas. Eeskätt peab seaduse mõistliku rakendamise tagama läbi koolituse ja väljaõppe.

Kõnealune kaasus näitas, et kui eelneva avaliku koosoleku registreerimise kohustuse tähtaeg oleks lühem, oleks võimalikke arusaamatusi saanud juba eos vältida. Et mitmetes riikides on etteteatamistähtajad lühemad (nt Saksamaal 48 tundi), tuleks ka Eestis kaaluda senise 7-päevase tähtaja lühendamise võimalikkust. Siinkohal tuleb hinnata ühelt poolt koosoleku läbiviijate põhiõiguseid rahumeelsele kogunemisele ja sõnavabadusele ning teisalt avalike võimude võimet kaitsta avalikku korda, korraldada ümber liiklus jne. Ehk teisisõnu leida vastus küsimusele, kas 7 päeva on alati tingimatult vajalik. Loodan, et Justiitsministeeriumis valmiva korraaitse seaduse eelnõu aruteludel peatutakse ka antud teemaga seonduval.

Lugupidamisega

Allar Jõks

Nele Parrest 6938 438

E-post: nele.parrest@oiguskantsler.ee