

Õigus kogunemisvabadusele

Sissejuhatus

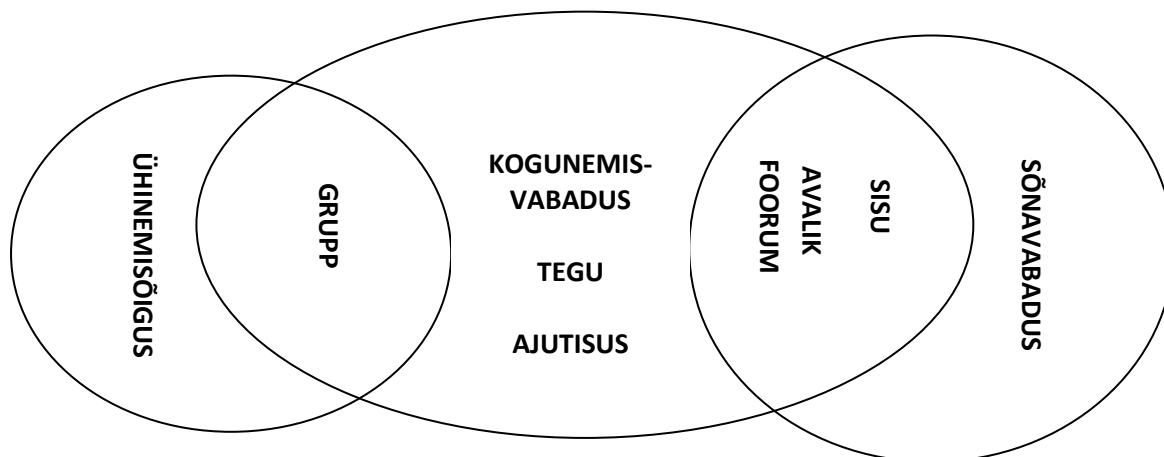
Õigus kogunemisvabadusele on inimõigus, mis on sätestatud rahvusvahelistes õigusallikates: ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonis (artikkel 20), kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis (artikkel 21), Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (artikkel 11) ning meie enda põhiseaduses (PS). PS § 47 järgi on kõigil õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.

Möödunud, 2011. aastat võib käesoleva teemalehe autori hinnangul õigusega nimetada kogunemisvabaduse aastaks. Seda mitte ainult araabia kevade, *Occupy Wall Street*'i, kreeklaste protestide või Toompeal toimunud õpetajate meeleavalduse pärast, vaid ka seetõttu, et 2011. aastal määras ÜRO esmakordselt ajaloos eriraportööri, kes hakkas tegelema kogunemisvabaduse kaitsega. 2012. aasta juunis peaks valmima esimene raport kogunemisvabaduse olukorra kohta maailmas. Käesolev teemaleht defineerib esmalt kogunemisvabaduse lihtsa mudelskeemi kaudu, annab ülevaate kogunemisvabaduse regulatsioonist Eestis ning viitab võimalikele kitsaskohtadele avaliku koosoleku seaduses. Õigus koguneda ei ole väga oluline teema mitte ainult sellepärast, et tegemist on ühe fundamentaalse isikuõigusega ning demokraatia väljendusvormiga, vaid ka sel lihtsalt põhjusel, et Riigikogu hoone esine on üks olulisemaid kogunemisvabaduse kasutamise kohti.

1. Kogunemisvabadus – mis see on?

Kogunemisvabaduse elemendid

Mis on kogunemine kogunemisvabaduse mõttes? Kas üks inimene saab koguneda? Kas ja miks eristub kogunemisvabadus sõnavabadusest ja ühinemisvabadusest? Mis on kogunemisvabaduse elemendid? Need kõik on küsimused, mis vajaksid vastuse andmiseks pikemat analüüsi, selgitust ja argumenteerimist, kuid teemalehe piiratud mahu tõttu esitatakse kogunemisvabaduse defineerimiseks skeem ja skeemi seletus.



Kogunemisvabaduse puhul on oluline, et kogunemiseks on vaja vähemalt kaht inimest, st kehtib reegel $n + 1$. Üksinda lendlehti jagav inimene ei ole kogunemine. Tema tegevus läheb hoopis sõnavabaduse kaitse alla. Miks aktiveerub aga kogunemisvabadusest tulenev kaitse, kui selle isikuga liitub näiteks kaks möödakäijat? Õigusfilosoofias ning inimõiguste teoorias seletatakse seda põhjust pikemalt selle kaudu, et kogunemisel toimuv tegevus on oluline õiguse teostajale, ning teiseks lisatakse, et kogunemisel formeeruval grupil on kollektiivne väärtus. Lisaks vajab kogunemine eraldi kaitset seetõttu, et kogunemise käigus toimuv on häirivama mõjuga ning kogunemisvabadus satub suurema tõenäosusega konflikti teiste väärtustega. Kui lendlehti jagab üks inimene, ei pruugi tema tegevus ümbritsejaid ja ümbritsevat üldse mõjutada, kuid kui tegutseb inimgrupp, on teiste inimeste, liikluse, rahu ja muu seesuguse häirimine märksa tõenäolisem. Seda suurem on ka oht, et häiriv tegevus leiab vastukaja ning põrkub sooviga see tegevus lõpetada. Kogunemisvabaduse regulatsioon peab aitama kaitsta nn häirivat tegevust ning mitte lubama selle lõpetamist kindlate reeglitega.

Erinevus võrreldes ühinemisõigusega on grupi iseloomus. Kui ühinemisõiguse teostamine tähendab enamjaolt isikute õigust koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse, siis kogunemise puhul on tegemist ajutise grupiga, kelle ühisosa kestab harilikult vaid lühikest aega. Veel üks kogunemisvabaduse element on avaliku foorumi kasutamine. See tähendab, et kogunemine leiab aset avalikkuse ees. Kogunemisvabaduse kasutaja jaoks on primaarne, et edastatav sõnum jõuaks auditooriumini, olgu selleks siis juhuslikud möödujad või konkreetne sihtgrupp (nt parlamendiliikmed, ministrid jt). Avalik foorum ei võrdu aga avaliku kohaga. Tavapäraselt toimuvad kogunemised avalikus kohas, nagu park või linnaväljak, aga võimalik on ka kogunemise toimumine kaubanduskeskuses, kus on olemas küll auditoorium, kuid mis ei ole avalik koht. Siin tekib küsimus, kas kaubanduskeskuse omanik peab lubama kogunemise toimumist või mitte.

Sõnavabadusega seob kogunemisvabadust edastatava sõnumi sisu, st mõlema õiguse puhul on tegemist olulise elemendiga. Praktikas on edastatava sõnumiga palju probleeme, sest enamasti on kogunemiste sisuks ühiskonna vähemusgruppide arvamused, mis ei pruugi ülejäänud ühiskonnale kohased või vajalikud tunduda. Kogunemisvabadust eristab sõnavabadusest tegu, mis tähendab nii tegevust (nt plakatite hoidmist, laulmist ja marssimist) kui ka tegevusetust (nt staatilisel kogunemisel inimesed ainult istuvad või seisavad).

2. Kogunemisvabaduse regulatsioon Eestis

Kogunemise mõiste

Nagu sissejuhatuses märgitud, sätestab PS § 47 õiguse kogunemisvabadusele. Põhiseadus viitab kogunemisvabadusele kui igaühe õigusele, milleks pole vaja eelnevat luba, kuid mis peab toimuma rahumeelselt. PS § 47 teine lause toob välja, et kogunemisõigust tohib piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguste leviku tõkestamiseks.

Eestis reguleerib kogunemisvabadust **avaliku koosoleku seadus (AvKS)**. Kuigi seadus kasutab mõistet „avalik koosolek“ „kogunemise“ asemel, ei ole sisuliselt kogunemise definitsiooni kitsendatud. Nimelt sätestab AvKS § 2, et avaliku koosolekuna mõistetakse väljakul, pargis, teel, tänaval või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatavat koosolekut, demonstratsiooni, miitingut, piketti, religioosset üritust, rongkäiku või muud meeleavaldust. Seega järgib Eesti kogunemisvabaduse regulatsioon Euroopa julgeoleku- ja koostöö organisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo 2010. aastal väljaantud juhiseid. Viimastes on rõhutatud, et kogunemise definitsioon võiks olla lai ja tuua välja vaid kogunemist iseloomustavad elemendid (analoogselt siinsele skeemile). AvKS § 2 nimetab küll erinevaid kogunemismorme, kuid kaitseb ka „muid meeleavaldusi“. Miks ei tohiks olla kogunemise definitsioon liialt kitsas? Põhjus on kogunemisvabaduse areng. Kogunemisvabadus ei pruugi väljenduda kõigile tuttavas traditsioonilises vormis, kus grupp inimesi koguneb näiteks parlamendihoone ette, vaid kogunemised on leidnud uusi vorme. Siinkohal on lühidalt välja toodud kaks uut kogunemismormi, illustreerimaks veel kord, miks õigus kogunemisvabadusele on aktuaalne teema ning kuidas selle õiguse sisu ajas muutub.

Esimene näide on *flash mob* ehk eesti keeles **rahvasähvatus**. Rahvasähvatusel puudub juriidiline definitsioon, kuid seda on üritatud seletada järgmiselt. Rahvasähvatus on inimgrupi kogunemine määratud kohas kindlaksmääratud kellaajal eesmärgiga sooritada enne laialiminemist eelnevalt kokkulepitud tegevus. Rahvasähvatus sai alguse New Yorgist, kui hiigelsuure Macy's kaubamaja vaibaosakonda saabus sadakond noort, kes asusid müüjalt märguande peale sama küsimust küsima. Mõni aeg hiljem Roomas saabus ühte sealsesse raamatupoodi inimgrupp, kes hakkas

müüjatelt nõudma väljamõeldud autori kirjutatud raamatut. Berliinis kogunes Ameerika saatkonna ette veidrates mütsides kamp ja avas pauguga šampusepudeleid.

Ka Eestis on leidnud aset rahvasähvatused: 2008. aasta märtsis jäid Tallinnas Raekoja platsil rahvasähvatuse raames inimesed ootamatu seisakuga keerukujupoosidesse. Eesmärk oli tervitada kevade saabumist. Ehkki praegu toimub rahvasähvatusi Eestis võrreldes muu maailmaga vähe ning sellele nähtusele õigusliku hinnangu andmine pole esialgu vajalik, näitab nii USA kui ka Euroopa riikide kogemus, et siis, kui rahvasähvatuste korraldamine muutub massiliseks, tekivad probleemid. Näiteks peatas politsei 2008. aastal Suurbritannias Leedsis toimuma pidanud rahvasähvatuse ohu pärast tervisele ja turvalisusele ning Saksamaal keelati rahvasähvatuste korraldamine ilma eelneva loata, st analoogse protseduuri läbimisetä, mis on vajalik avaliku koosoleku korraldamiseks. Kui alguses oli rahvasähvatus vaid osa tegevuskunstist, siis nüüd on mitmeid näiteid poliitiliselt meelestatud rahvasähvatustest. Valgevenes, kus poliitiline avalik koosolek on keelatud, leidsid noored rahvasähvatuse näol uue võimaluse vähemalt varjatult oma meelsust avaldada. Nimelt kogunesid 2006. aastal Minski keskväljakule noored, kes kõik koos asusid seal jäätist sööma: ei mingeid kõnesid, plakateid ega paraadi, vaid lihtsalt jäätise söömine. Rahvasähvatuse lõpetas küll politsei, aga noori milleski süüdistada ei saanud. Praeguseks on Valgevenes rahvasähvatusest saanud omamoodi fenomen: riigis, kus traditsioonilised poliitikas osalemise meetodid ei ole lubatud, on inimesed otsinud ja leidnud uue kanali. Valgevene kontekstis saab kindlasti rääkida rahvasähvatustes osalejate meelsusest. Näiteks pärast 2006. aasta presidendivalimisi toimus rahvasähvatus, kus kümned inimesed kogunesid Minski keskväljakule, avasid samaaegselt ametliku ajalehe Sovetskaja Belorussia ning hakkasid seda tükkideks rebima.

Teine näide võimalikust uuest kogunemismvormist on **küberkogunemine**. Küberkogunemine võib tähendada seda, et inimesed kogunevad näiteks internetifoorumis või korraldatakse kübermeeleavaldus, nagu tegid seda IBM-i töötajad Itaalias: nad lõid plakateid kandvad avatarid. Lisaks on küberkogunemise näitena toodud ettevõtte logoga võltskodulehekülgede loomist. Küberkogunemise puhul on seos kogunemisvabaduse õigusliku regulatsiooniga siiski küsitav.

Avaliku koosoleku korraldamine

Avaliku koosoleku seaduse § 7 järgi tuleb avalikust koosolekust ette teatada. AvKS § 7 lg 1 sätestab, et avalikust koosolekust tuleb teavitada hiljemalt **neli tööpäeva**, kuid mitte varem kui kolm kuud enne koosoleku pidamise päeva. Teavitada tuleb valla- või linnavalitsust, mille haldusterritooriumil plaanitakse koosolek korraldada. Nimetatud lõige kehtib vaid koosolekute kohta, mis nõuavad liikluse ümberkorraldamist või telgi, lava, tribüüni või muu suuremõõtmelise konstruktsiooni püstitamist või heli- või valgustusseadmete kasutamist. Kui koosolek seda ei nõua, piisab, kui koosoleku korraldaja teavitab politseid sidevahendi kaudu või vahetult vähemalt **kaks tundi** enne koosoleku algust. AvKS § 14 lg 2 p 2 ja § 8 lg 6 järgi on avaliku koosoleku pidamine keelatud, kui avaliku koosoleku toimumine on jäetud registreerimata.

Kogunemisvabaduse piirangud

Eelmises jaotises käsitletud teatamise süsteem on kogunemisvabaduse piirang, kuna põhiseaduse kohaselt on kõigil õigus rahumeelselt koguneda ilma eelneva loata. Oluline aspekt kogunemisvabaduse puhul on see, et õigus kogunemisvabadusele kaitseb ainult rahumeelseid kogunemisi. See tähendab, et kogunemine, kus inimesed kasutavad vägivalda, ei kuulu õiguse kaitsealasse. Samuti on avaliku koosoleku seaduses nimetatud mõned kohad, kus on keelatud koosolekut pidada. AvKS § 5 kohaselt on keelatud avaliku koosoleku korraldamine piiripunktis ja riigipiirile lähemal kui 300 meetrit, kaitseväge struktuuriüksuse territooriumil ja sellele lähemal kui 50 meetrit, sillal, rööbasteel, kaevanduses, kõrgepingeliini all, nakkushaiguste levikualal ning looduslikult ohtlikus ja muus inimestele ohtlikus kohas. Kui koosolek peaks keelatud kohas siiski aset leidma, on politseil õigus see lõpetada (AvKS § 14 lg 2 p 2).

Eestis ei ole piiratud kogunemine Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse hoonete ümbruses. Seevastu Lätis on koosoleku korraldamisele seadusandliku ja täidesaatva võimu hoonete juures seatud piirangud. Avalikke koosolekuid reguleeriva seaduse § 9 lg 1 sätestab, et keelatud on koosolekud, mis toimuvad presidendi residentsile ning parlamendi ja valitsuse hoonetele lähemal kui 50 meetrit. Spetsiifiline avalike koosolekute pidamise kohaga seotud probleem tekkis 2003. aastal USA-s, kus mitmetes osariikides kehtestati nn protestitsoonid. Praktikas tähendas see, et kui president või asepresident külastas mõnda USA linna, juhiti meelevaldajad sündmuse toimumispaigast ja presidendist eemale, lastes lähemale jääda vaid neil, kes avaldasid valitsust toetavaid seisukohti. *American Civil*

Liberties Union tõi välja, et meeleavaldajate piiramine eraldab ametiisikud meeleavaldajatest ega võimalda neil üksteist näha ega kuulda ning see omakorda jätab meediale ja üldsusele mulje, et lahkavamusel võimul olevate ametiisikute poliitikaga on vähem kui tegelikult. Gruusia avalike koosolekute regulatsiooni puhul leidis Veneetsia Komisjon 2010. aasta märtsikuus, et see on liiga range, kui keelab koosolekute pidamise kogu parlamendihoone ümber 20 meetri raadiuses. Seejärel tehti muudatus ja 20 meetri piirang hakkas kehtima vaid hoone sissekäigust lähtuvalt.

Nagu Eestiski, ei ole Rootsis parlamendi (*Riksdag*) ümbruses kogunemine keelatud, ent meeleavaldused *Riksdag*'i hoonetes ei ole lubatud. Selline kogemus on aga Rootsil olemas 2004. aastast, kui umbes kümme naist, kes olid külastamas ühte riigiametnikku, matkisid püha Lucia rongkäiku ja suundusid läbi *Riksdag*'i restorani, protesteerides naistevastase vägivalla vastu. Turvatöötajad juhtisid naised *Riksdag*'i hoonest välja, kuid sanktsioone nende suhtes ei kohaldatud.

3. Eesti kogunemisvabaduse regulatsiooni kitsaskohad

Avaliku koosoleku seadust on korduvalt muudetud ning kogunemisvabaduse kasutamine on Eestis pigem lihtne. Põhjus, miks meeleavalduste ja protestide korraldamine ei ole Eestis väga populaarne, jääb käesolevast teemalehest välja, kuna seostub mitme sotsioloogilise aspektiga. Küll aga tuleb tähelepanu pöörata ühele kitsaskohale Eesti kogunemisvabaduse regulatsioonis. AvKS § 6 lg 4 sätestab, et avaliku koosoleku korraldaja peab olema täisealine teovõimeline Eesti kodanik või pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel Eestis viibiv välismaalane. Siin võib näha vastuolu PS §-ga 47, mis sätestab kogunemisvabaduse kui igaühe õiguse. On võimalik, et inimene, kes viibib Eestis ainult lühiajaliselt, soovib väljendada oma meelsust avaliku koosoleku korraldamisega. Kehtiv regulatsioon talle seda ei võimalda. See lubab järeldada, et AvKS-i järgi pole tegemist igaühe õigusega. Ka rahvusvahelise õiguse standardite järgi peaks riik tagama õiguse kogunemisvabadusele igaühele.

Teiseks kitsaskohaks võib pidada asjaolu, et Eesti kogunemisvabaduse regulatsioon ei luba spontaanseid kogunemisi ilma igasuguse etteteatamiseta. Minimaalne etteteatamisaeg on kaks tundi. Tänu infotehnoloogia arengule on üha sagedasemad juhud, kus otsus koguneda sünnib väga kiiresti, ning ka inimgrupp, kes koguneb, võib osutada Interneti sotsiaalvõrgustikes liikuva info kättesaadavuse tõttu väga suureks. Nii võib mõne kogunemise puhul olla kahetunnine etteteatamisaeg liiga range nõue. Siinkohal on politseil võimalik kasutada kaalutusõigust ning kui tegemist on rahumeelse kogunemisega, mille lõpetamiseks pole põhjust, ei peaks seda ka tegema.

Liiri Oja
nõunik
tel 6363

Kasutatud allikad

Avaliku koosoleku seadus. RT I, 23.02.2011, 6. Vastu võetud 26.03.1997.

OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: second edition (2010). Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.osce.org/odihr/73405>.