3. Mis kuulub kogunemisvabaduse kaitse alla ja kus on kogunemisvabaduse piirid?

3.1. Mida hõlmab kogunemisvabaduse kaitse?

Kogunemisvabadus on kaitstud Eesti põhiseaduse §-ga 47 ja EIÕK artikliga 11. Nagu kõigi teiste põhiõiguste puhul nii tuleb ka siin tõlgendada põhiseadust koostoimes EIÕK-ga. Põhiseaduse §-s on 47 sätestatud kõigi 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.

Kogunemise või koosoleku kesksed tunnused on osalejate paljusus, ühine eesmärk, juhuslikkus ja seesmine side.1 Kogunemisvabaduse juures on tähtis kollektiivsuse aspekt. Üksi meelt avaldav inimene ei saa tugineda põhiseaduse § 47 kaitsele, sest tema tegevus ei ole mitte kogunemine, vaid kuulub pigem väljendusvabaduse kaitse alla. Kollektiivselt kogunemine võib olla ka ümbritsevatele häirivama mõjuga ning sattuda suurema tõenäosusega konflikti teiste õiguste ja väärtustega (nt eeldab liikluse ümberkorraldamist, tekitab lärmi, prügi), kuid vajab oma võimalikust häirivusest hoolimata siiski tõhusat kaitset.2

Kogunemise ühine eesmärk võib olla nii kujundada erasfääri kuuluvaid huve kui ka mõjutada poliitikat. Kogunemisvabadus aitab saavutada poliitilist mõju vähemusrühmadel, samuti erakondadel ja poliitilistel jõududel, kes ei ole esindatud riigi esinduskogudes.3 Juhuslikud, ilma ühise eesmärgita kogunemised (nt järjekord, vabaõhukontsert) ei kuulu põhiseaduse § 47 kaitse alla, ent võivad olla kaitstud teiste põhiõiguste, sealhulgas väljendusvabaduse kaudu.4 Kogunemisvabadusega kaitstud kogunemised ja koosolekud on ajutist laadi.

Põhiseaduse §-ga 47 on ühtlasi kaitstud koosolekud, kus inimesed avaldavad meelt ringi liikudes (rongkäigud) või väljendavad oma seisukohta viisil, mis võib jääda

kõrvalistele inimestele ebaselgeks (nn rahvasähvatused, inglise keeles *flash mobs*)[5] . Kaitstud on spontaansed, organiseerimata koosolekud ja ka perioodilised koosolekud, mille puhul tuleb tagada võimalus koguneda iga kord samas kohas.[6]

Tähtis on märkida, et kogunemisvabadus kaitseb ainult rahumeelseid koosviibimisi, st rahutused ja muud vägivaldsed koosviibimised kogunemisevabaduse kaitse alla ei kuulu. Kuna piir rahumeelse ja mitterahumeelse koosoleku vahel on kohati väga hägus, siis kehtib eeldus, et kogunemisvabaduse kaitseala on lai.[7]

Euroopa Inimõiguste Kohus on selgitanud, et rahumeelsed on ka koosolekud, kus sõnaliselt väljendatakse ründavaid seisukohti, mis võivad kutsuda esile ühiskonna enamuse kriitika või meelepaha[8] ; samuti kogunemised, kus kasutatakse passiivset vastupanu, ja kogunemised, mille eesmärkide saavutamiseks eiratakse tavakäitumist, näiteks tõkestatakse liiklus või muul viisil ligipääs. Kogunemisvabadusega ei ole kaitstud kogunemised, kus kasutatakse eesmärkide saavutamiseks vägivalda või kutsutakse üles panema toime õigusrikkumisi.

Kogunemisvabadus ei kaitse kogunemisi, kus eitatakse demokraatliku ühiskonna aluseid[9] , ent üksikud õigusrikkumised kogunemise raames ei muuda kogu kogunemist õigusvastaseks. Õiguskuuleka käitumise saab tagada näiteks mõne osavõtja eemaldamisega kogunemiselt. Kui kogunemisel pannakse toime õigusrikkumine, vastutab selle eest õigusrikkumise toimepanija. Kui koosoleku korraldaja teeb kõik endast oleneva koosoleku õiguspäraseks toimumiseks, siis kaitseb põhiseaduse § 47 korraldajat karistuse eest.[10]

Euroopa Inimõiguste Kohus on veel lisanud, et kogunemisvabadus laieneb kogunemistele, mis ei vasta täielikult seadusele, kuid ei ole vägivaldsed.[11] Riik on kohustatud tagama kogunemistel osalejate turvalisuse, sealhulgas kaitsma osalejaid konkureerivatel meeleavaldustel osalejate rünnete eest.[12] Kui toimuvad konkureerivad meeleavaldused ja nende korraldajad ei ole võimelised takistama konkureerival kogunemisel osalejate suhtes vägivalla kasutamist, ei ole avalikul võimul õigust koosolekut keelata, vaid ta peab aitama korraldajatel tagada rahumeelsuse. Avalik võim peab korraldajatega piisavalt suhtlema ja olema suunatud koosolekute rahumeelset pidamist võimaldavate lahenduste leidmisele.[13]

Risk, et vägivaldsed juhtumid võivad esineda, ei õigusta seega meeleavalduse keelamist. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et kui igas potentsiaalselt

pingelises olukorras võiks huvirühmade meeleavaldused ära keelata, ei olekski inimestel võimalik kuulda erinevaid seisukohti ühiskondlikult tundlikes küsimustes. 14

Kogunemisvabadus on igaüheõigus, mis laieneb ka juriidilistele isikutele.15 Samas võib korrakaitseseaduse § 64 lõike 1 punkti 1 järgi korraldada koosoleku täisealine ja teovõimeline füüsiline isik, kes on EL-i kodanik või pikaajalise elaniku elamisloaga või alalise elamisõiguse alusel Eestis viibiv välismaalane. Niisiis ei ole Eestis siiski tagatud igaühe õigus kogunemisvabadusele. Seevastu rõhutatakse OSCE ja Veneetsia komisjoni juhendis kogunemisvabaduse kohta, et kogunemisvabaduse kasutamisel ei tohi diskrimineerida ühtki isikut ega rühma ühelgi alusel, muu hulgas peab kogunemisvabadus olema tagatud piiratud teovõimega isikutele.16 Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika alusel ei saa elamisloa puudumisega õigustada kogunemisvabaduse piiramist.17

Kogunemisvabadust saavad kasutada ka lapsed. Riigil võib sellega seoses tekkida nende huvide arvestamiseks ja nende turvalisuse tagamiseks ka tavalisest suuremaid positiivseid kohustusi.18 Korrakaitseseaduse § 64 lõike 1 punkti 1 alusel on lubatud koosolek korraldada üksnes täisealisel isikul, kuid osalejate vanusepiiranguid ei ole ette nähtud. Eestis on hakanud lapsed kasutama kogunemisvabadust üha aktiivsemalt, osaledes näiteks kliimateemalistel kogunemistel.19 Selle valdkonna liikumine Fridays For Future20 sai alguse 2018. aasta augustis pärast seda, kui 15-aastane Greta Thunberg ja teised noored aktivistid olid istunud kolm nädalat igal koolipäeval Rootsi parlamendi ees, et protestida poliitikute vähese tegevuse vastu kliimakriisiga võitlemisel. Nende eeskuju on kaasanud sadu tuhandeid noori üle maailma avaldama kliimaküsimustes meelt.

3.2. Kus on kogunemisvabaduse piirid?

Kogunemisvabadust saab piirata väga erinevatel viisidel. Kogunemisvabaduse piiramine on muu hulgas kogunemise keelamine, laialisaatmine või muu lõpetamine, kogunemisel osavõtjate arvu piiramine, teatud inimeste koosolekul osalemise või neil oma seisukohtade väljendamise keelamine, tingimuste seadmine koosoleku korraldamise eeldusena, samuti karistamine keelatud koosoleku korraldamise või sellel osalemise eest või koosoleku korraldamise eest seaduses sätestatud nõudeid rikkudes. Piiranguna saab käsitada ka korrakaitseseaduse §-s 67 sätestatud eelnevat teatamist koosoleku pidamisest.21

Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et kogunemisvabadust tohib piirata üksnes seaduses sätestatud alustel ja piiranguid tuleb tõlgendada kitsalt.22

Teatamiskohustuse kohta on põhiseaduse kommentaarides märgitud, et see aitab riigil tagada koosoleku sujuva korralduse (nt liikluse toimimise, koosoleku rahumeelsuse tagamise) ning sellega kaitseb riik ka koosolekust osavõtjate huve.23 Samas ei tohi etteteatamise nõuded olla liiga koormavad ega põhjendamatult takistada kogunemiste korraldamist. Näiteks peab etteteatamise tähtaeg olema võimalikult lühike, mitte pikem kui „minimaalselt vajalik koosoleku toimumisest lähtuvate või sellele suunatud ohtude ärahoidmiseks vajalike abinõude ettevalmistamiseks“.24

Eestis on karistusseadustiku §-ga 2641 nähtud ette väärteo korras karistamine koosoleku pidamise nõuete rikkumise eest. Seevastu on Euroopa Inimõiguste Kohus oma praktikas leidnud, et isegi juhul, kui etteteatamise nõuet on rikutud, ei õigusta see rahumeelse koosoleku lõpetamist, samuti mitte karistamist rahumeelse koosoleku korraldamise või seal osalemise eest.25

Oliver Kask leiab, et karistamist koosoleku pidamise nõuete eest ei saa pidada proportsionaalsek ning märgib põhiseaduse kommentaarides järgmist:

„Koosolekute korraldamisele esitatud regulatsioon ei tohi muuta ülemäära raskeks või võimatuks spontaansete koosolekute korraldamist. Sellised koosolekud on omased toimivale demokraatlikule ühiskonnale ja riigi ülesanne on aidata kaasa ka nende rahumeelsele ja tõrgeteta läbiviimisele“.26

Samas ei pruugi igal juhul koosoleku pidamise nõuete rikkumise eest karistamine siiski ebaproportsionaalne olla. Näiteks, kui koosolekul õhutatakse vihkamist ja diskrimineerimist või teatud juhtudel ka olukorrad, kus korraldatakse koosolek keelatud kohas. Riigi julgeoleku tagamiseks võib keelata koosolekute pidamise teatud kohtades, näiteks Kaitseväe väeosade või riigipiiri läheduses. Oliver Kask leiab, et samas ei ole õigustatud kogunemiste täielik keelamine mõne mittesõjaväelise riigiasutuse läheduses.27

Veneetsia komisjon on selgitanud, et ka koosolekud, milles nõutakse riigipiiride või põhiseaduse muutmist, ei ole automaatne oht riigi territoriaalsele terviklikkusele ega julgeolekule ning kui puudub vihkamisele või vägivallale õhutamine, ei tohiks selliseid koosolekuid neil levitatavate sõnumite tõttu piirata.28

Euroopa Inimõiguste Kohus on ennekõike tauninud poliitiliste aktivistide kogunemiste piiramist ja muid meetmeid, mille eesmärk on piirata riigis valitseva poliitikaga rahulolematuse väljendamist. Kaasuses Navalnõi *vs*. Venemaa käsitles kohus olukorda, kus Vene võimud olid aastatel 2012–2014 seitsmes episoodis piiranud rahumeelsete ja vägivallata kogunemiste toimumist: need aeti laiali, kaebaja Navalnõi vahistati korduvalt ja teda karistati mitmesuguste väärtegude toimepaneku eest. Venemaa põhjendas meetmeid vajadusega ennetada korrarikkumisi ja kuritegusid ning kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi, kuna kaebaja üritas korraldada avalikke koosolekuid loata ning pani toime haldusrikkumisi. Navalnõi väitis, et Venemaa võimud soovisid piirata tema kui opositsiooniaktivisti poliitilist aktiivsust, millega nad rikkusid EIÕK artiklit 18 koostoimes artiklitega 5 ja 11.

Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul näitlikustab see kaasus Venemaa ametivõimude jätkuvat suutmatust sallida loata, kuid rahumeelseid kogunemisi ning üldisemalt rakendada artikli 11 standardeid, sealhulgas tagada kogunemisvabaduse tegelik rakendamine ja õiglane tasakaal kogunemisvabaduse kasutamise ning sellega põrkuvate õiguste ja huvide vahel. Euroopa Inimõiguste Kohtu järjekindel praktika on, et meeleavaldustel osalejate kinnipidamine ainuüksi põhjusel, et nad osalevad kogunemisel, millel ei ole ametlikku luba, ei ole kooskõlas artikliga 11. Selle järelduseni on kohus jõudnud ka varasemates Venemaad puudutavates kaasustes.

Venemaa ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat arvestanud. Vastupidi, sealsete ametivõimude tegevus ja lisanduvad seadusemuudatused loovad aina rohkem põhjendamatuid takistusi kogunemisvabaduse kasutamisele ning riigis on kogunemisvabaduse rakendamisega struktuursed probleemid. Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul võisid Navalnõi suhtes rakendatud meetmed takistada ka teisi opositsiooni pooldajaid ja laiemat avalikkust meeleavaldustel osalemast ning üldisemalt osalemist avatud poliitilises arutelus. Meetmete jahutavat mõju võimendas veelgi asjaolu, et need olid suunatud tuntud avaliku elu tegelasele, kelle vabaduse võtmist kajastas laialdaselt ka meedia, mistõttu rikkus Venemaa EIÕK artiklit 11.[29]

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis ühtlasi, et Venemaa võimude käitumises võib käsitletaval ajavahemikul eristada teatud mustrit: nii kaebaja kui ühe opositsiooniliidri kui ka teiste poliitiliste aktivistide suhtes võeti üha rangemaid meetmeid, poliitilist laadi avalikke kogunemisi hakati piirama järjest ulatuslikumalt ja

opositsiooni tegevust asuti laiemalt alla suruma. Kohus viitas Venemaa õigusnormide muudatustele samal ajavahemikul, mis tunduvalt piirasid kogunemisvabaduse kasutamist riigis, muu hulgas karmistati ulatuslikult karistusi mitmesuguste rikkumiste eest seoses kogunemisvabaduse kasutamisega. Euroopa Inimõiguste Kohus selgitas, et opositsiooniaktivistid täidavad demokraatliku diskursuse kaudu tähtsat avalikku funktsiooni ja nende kogunemisvabaduse piiramine mõjutab ka demokraatia kui ühiskonna korraldamise vahendi olemust. Kohus leidis, et Navalnõi kogunemisvabaduse piiramisel ja tema arreteerimisel oli olnud varjatud eesmärk EIÕK artikli 18 tähenduses, nimelt suruda maha poliitiline pluralism, mis on osa õigusriigi põhimõttest lähtuvast tõhusast poliitilisest demokraatiast, ning et Venemaa oli rikkunud EIÕK artiklit 18 koostoimes artiklitega 5 ja 11.30

See Euroopa Inimõiguste Kohus otsus ja teised Navalnõid puudutavad kaasused on Euroopa Nõukogu organites teravdatud tähelepanu all, esmajoones põhjusel, et Venemaa peab endiselt Navalnõid kinni ja keeldub teda vabastamast.31

Analüüsides kogunemisvabaduse piiramist seoses vajadusega kaitsta ühiskondlikku moraali, on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et kogunemiste keelamine seepärast, et need on vastuolus ühiskonna enamuse tunnetusega moraalist, ei ole põhjendatud. Kaasuses Alekseyev *vs*. Venemaa leidis kohus vastusena Venemaa väitele, et LGBT paraadid on vastuolus ühiskondliku moraaliga ja et ühiskonna enamus ei kiida neid heaks, et kui EIÕK õiguste kasutamine vähemusrühma poolt sõltuks enamuse heakskiidust, oleks see EIÕK alusväärtustega vastuolus ning vähemused ei saakski oma õigusi kasutada. Puudub igasugune tõestus, et seksuaalvähemusi puudutav avalik arutelu mõjutaks halvasti lapsi või teisi haavatavaid rühmi. Ainult ausa ja avaliku arutelu kaudu, milles saavad osaleda kõik huvitatud osalised ning kus kõigi vaated on esindatud, on võimalik tegeleda keeruliste, moraali puudutavate teemadega.32

Seoses Covid-19 pandeemiaga on väga päevakajaliseks osutunud kogunemisvabaduse piiramine nakkushaiguste leviku tõkestamiseks. Nakkushaiguste leviku tõkestamiseks on alati olnud üks põhimeetmeid inimestevahelise lävimise, sealhulgas kogunemisvabaduse piiramine. Sellel eesmärgil lubab kogunemisvabadust piirata ka PS § 47.

Vabariigi Valitsus kehtestas 12. märtsi 2020. aasta korraldusega nr 76 Eestis eriolukorra, mis kehtis kuni 17. maini 2020.33 Eriolukorra ajaks keelati kõik avalikud

kogunemised. See on kahtlemata üks kõige ulatuslikuma mõjuga meetmeid kogunemisvabaduse piiramiseks, mis on Eestis kunagi kehtestatud.

Õiguskantsler Ülle Madise on märkinud, et avalike koosolekute keeld kehtestati eesmärgiga kaitsta inimeste elu ja tervist, vältida füüsilist kogunemist ning sellega kaasnevat liikumist. Ehkki füüsilised kogunemised olid keelatud, oli inimestel võimalus avaldada oma meelsust muul viisil, sest nende väljendusvabadust ei piiratud.34

Õiguskantsler Ülle Madise ja tema asetäitja Olari Koppel on rõhutanud, et põhiseadus kehtib ka eriolukorra ja tervisekriisi ajal. Põhiseaduse §-s 11 ning selle vaimus ka nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses on sätestatud põhimõte, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema vältimatult vajalikud. Kui piirangu eesmärk on tõkestada nakkushaiguse levikut, peab piirang „ka tegelikkuses ja soovitavalt tõestatud viisil nakatumist vähendama“.35 Kui kogunemisvabaduse piirang on ülemäärane või sihtrühmale mõistetamatu, võivad inimesed levitada viirust muudel viisidel, näiteks kogunedes siseruumides, kus nad ei järgi nõudeid ja kus pole ka võimalik tagada riiklikku kontrolli.36

Ka pärast eriolukorra lõppu kehtestati Vabariigi Valitsuse korraldusega avalikele kogunemistele mitmesuguseid piiranguid eesmärgiga tõkestada Covid-19 levikut; piiranguid on epidemioloogilise olukorra alusel pidevalt muudetud.37 Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. aasta korraldus nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ on üldkorraldus, „mida kümneid kordi täiendades, muutes ja täpsustades mõjutas riik ulatuslikult kõigi Eesti inimeste, aga ka koolide ja ettevõtete elu pikema aja jooksul“.38

Madise ja Koppel toovad välja, et põhiseadusega on sätestatud, et Eesti riigi ja rahva käekäiku mõjutavaid olulisi otsuseid teeb Riigikogu, mistõttu on küsitav, kas nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadusega ette nähtud võimalus kehtestada põhiõiguste ja -vabaduste suured piirangud halduse üksikaktide kobara ehk üldkorraldusega, on põhiseadusega kooskõlas.39 Lisaks on oluline ka asjaolu, et üldkorralduse üle ei saa õiguskantsler algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet. Kuigi kaebaja saab oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse, võivad inimesed jääda tõhusa kaitseta, sest kohtusse pöördumine on inimestele paljudel põhjustel keerulisem ja ebamugavam kui õiguskantsleri poole pöördumine.40

Neid küsimusi on käsitletud ka Tallinna Halduskohtu 1. oktoobri 2021 otsuses number 3-21-1079. SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks esitas 19. mail 2021 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles taotles valitsuse 19. augusti 2020 korralduse nr 282 tühistamist osas, mis puudutas välistingimustes toimuvatele avalikele koosolekutele kehtestatud piiranguid. Kaebaja leidis, et avalike koosolekute korraldamine on üks tema põhikirjaline tegevus ning piirangud piirasid tema kogunemisvabaduse teostamist ebaproportsionaalselt. Kaebaja väitis ka, et vaidlusaluste piirangute kehtestamine haldusaktiga on põhimõtteliselt õigusvastane, kuna haldusakti, sh üldkorraldusega ei tohi kehtestada tervet elanikkonda ja kogu riigi territooriumi puudutavaid üldkehtivaid norme.41

Vastustaja selgitas, et inimeste lävimise piiramine on üks olulisemaid meetmeid nakkuse levimise tõkestamiseks ja seda vaidlusaluste piirangutega tehtigi. Vaidlustaja hinnangul oli vaidlusaluste piirangute kehtestamine vajalik ja mõõdukas meede COVID-19 kui uudse ja ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Vastustaja rõhutas, et piirangute kehtestamine üldkorraldusega on piirangu kohaldamisalasse jääva isiku jaoks soodsam, kuna võimaldab piirangut vahetult kohtus vaidlustada ja vajadusel taotleda ka esialgse õiguskaitse kohaldamist. Üldkorraldusega kehtestatud piiranguid saab valitsus vastavalt vajadusele ka kiiremini muuta.42

Tallinna Halduskohus SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks kaebust ei rahuldanud ning asus seisukohale, et piirangute kehtestamine üldkorraldusega oli õiguspärane. Kohus leidis, et piirangud olid rahvatervise kaitse ning nakkushaiguse leviku tõkestamisega seotud legitiimise eesmärgi saavutamiseks vajalikud ja sobivad ega piiranud kogunemisvabadust ülemääraselt. Korralduse ja selle muutmise seletuskirjades esitatud andmetest ja selgitustest järeldub, et valitsus lähtus piirangute kehtestamisel mõistlikest kaalutlustest ega teinud olulisi kaalutlusvigu.43 Valitsus ei keelanud välistingimustes avaliku koosoleku korraldamist täielikult, vaid määratles maksimaalsed osavõtjate arvud, tuginedes Teadusnõukojalt saadud andmetele epidemioloogilise olukorra kohta. Kohtu hinnangul leidis valitsus mõistliku tasakaalu avalike koosolekute korraldamise ja PS §-ist 28 igaühele tuleneva õiguse tõhusa tagamise vahel.44

Kohus möönis, et:

„kuigi kõigi Eesti õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute ja paikade suhtes üldkehtiv käitumisjuhis on materiaalses mõttes käsitatav seadusena ega lähe

seetõttu hõlpsalt kokku haldusakti kui teatud konkreetse või üldtunnuste alusel piiritletud isikulise ja/või ruumilise kohaldamisalaga reguleerimisvahendi kontseptsiooniga, tuleb siiski tõdeda, et ühelt poolt on seadusandja sellise vormi vaidlusaluste piirangute kehtestamiseks ette näinud ning teisalt ei kahjusta see vorm piirangute mõjualasse jäävate isikute õigusi, vaid pigem annab nende teostamiseks ja kaitseks paremad võimalused kui see oleks sarnaste piirangute kehtestamisel õiguse üldaktiga (määrusega).“45

Seadusandja soov asjaomaste piirangute kehtestamiseks üksikaktiga on põhjendatav vajadusega piiranguid „haiguse levikuga seotud faktiliste asjaolude või teadmiste taseme muutumisest tingituna kohandada, karmistada või leevendada“. 46

Kohtu hinnangul annab üksikakti vorm annab isikutele oluliselt paremad võimalused oma õiguste kaitseks, kuna kõik isikud, kes leiavad, et piirang tema õigusi lubamatult või ebaproportsionaalselt piirab, saab pöörduda kohtusse selle vaidlustamiseks. Kui sarnased piirangud oleksid kehtestatud määrusega, siis sellist kaebevõimalust ei oleks ning isik peaks ootama, et tema suhtes tehakse üldakti alusel mingisugune konkreetne toiming ning vaidlustades üksikmeedet (haldusakti või näiteks karistust) taotlema üldakti normi kohaldamata jätmist selle põhiseadusvastasuse tõttu. Selline menetlus oma õiguste kaitseks oleks isiku jaoks keerukam ja aeganõudvam.47

Kohus selgitas ka, et õiguskantsleril on võimalus Vabariigi Valitsuse istungitel sõna võtta ja eelnõu kohta arvamust avaldada. Kuigi üksikaktide üle ei saa õiguskantsler teostada abstraktset normikontrolli, siis üksikakti kohtuliku kontrolli käigus kontrollitakse ka, kas akt on kooskõlas seaduse ja põhiseadusega.48

Kuigi antud juhul leidis Tallinna Halduskohus, et piirangute kehtestamine kogunemisvabaduse piiramiseks üldkorraldusega oli põhjendatud, siis ei pruugi see nii olla kõigil juhtudel. Riigikohtu halduskollegiumi esimees Ivo Pilving on leidnud, et valitsuse üldkorraldused koroonapandeemia ajal piirangute ja reeglite kehtestamiseks peaksid olema piiratuma ulatusega. Pilving osundab, et üldkorralduse olemusest tulenevalt peab tema juriidiline toimeala olema piiratud, üldkorraldus ei saa olla samavõrra üldkehtiv nagu seadus. Pandeemia ohjamine vajab kiiret reageerimist, mistõttu peab täitevvõimule jääma otsustusõigus, kuid „mida ulatuslikum, sügavam, intensiivsem on mingi piirang või kohustus, seda rohkem tööd peab sellega tegema parlament“, resümeerib Pilving riigikohtu senist

praktikat.[49]

- [1]Kask, p-d 4–5.
- [2]Oja, L. Õigus kogunemisvabadusele. – Riigikogu Kantselei õigus-ja analüüsiosakond. Nr 4 / 06.02.2012 2 – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/01/Teemaleht_4_2012.pdf, lk 2 (30.11.2021).
- [3]Kask, p 3.
- [4]Ibid., p-d 4–5.
- [5]Rahvasähvatust on määratletud kui inimrühma kogunemist kindlaksmääratud kohas kindlaksmääratud kellaajal eesmärgiga sooritada enne laialiminekut varem kokkulepitud tegevus. Neid tehakse nii kunstilistel eesmärkidel tegevuskunsti valdkonnas kui ka poliitilistel eesmärkidel. Näiteks on Valgevenes, kus on poliitilised avalikud koosolekud olnud aastaid keelatud, leitud alternatiivseid viise meelsuse väljendamiseks: Minski keskväljakul on korraldatud jäätisesöömise ja ajalehe Sovetskaja Belorussija katkirebimise aktsioone. (Oja, lk 2)
- [6] Kask, p-d 4–5.
- [7]Kask, p 6.
- [8]Vt nt EIK, 10126/82, Plattform „Ärzte für das Leben“ vs. Austria, 21.06.1988.
- [9]Vt EIK, 37553/05, Kudrevićius jt vs. Leedu, 15.10.2015.
- [10]Kask, p-d 6, 15.
- [11]Kask, p 15; vt ka EIK, 29580/12, Navalnõi vs. Venemaa, 15.11.2018.
- [12]EIK, 29580/12, Navalnõi vs. Venemaa, 15.11.2018.
- [13]Kask, p 16; vt ka EIK, 74568/12, Frumkin vs. Venemaa, 05.01.2016.
- [14]EIK, 29580/12, Navalnõi vs. Venemaa, 15.11.2018, p 77.
- [15]Kask, p 9.
- [16]Guidelines on Peaceful Assembly. Prepared by the OSCE/ODIHR Panel of Experts on the Freedom of Assembly and by the Council of Europe’s European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2nd edition. Warsaw/Strasbourg 2010. – https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf, p 2.3 lk 16.
- [17]EIK, 51346/99, Cissé vs. Prantsusmaa, 09.04.2002.
- [18]Kask, p 9.
- [19]Koolilapsed Toompea kliimastreigil: meile on jäänud 12 aastat. − Maaleht. 04.02.2020. − https://maaleht.delfi.ee/artikkel/88837515/koolilapsed-toompea-kliimastreigil-meile-on-jaanud-12-aastat (30.11.2021).
- [20]Vt Friday for Future veebileht https://fridaysforfuture.org/ (30.11.2021).
- [21]Kask, p 12; vt ka korrakaitseseaduse avalike koosolekute osa.

- 22EIK, 74568/12, Frumkin vs. Venemaa, 05.01.2016.
- 23Ibid.
- 24Ibid., p 13.
- 25EIK, 25691/04, Bukta jt vs. Ungari, 17.07.2007.
- 26Kask, p 13.
- 27Ibid.
- 28Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly. CDL(2012)014rev3-e. – https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)014rev3-e, p 5.1 (30.11.2021).
- 29EIK (suurkoda), 29580/12 ja 4 teist avaldust (36847/12, 11252/13, 12317/13 ja 43746/14), Navalnõi vs. Venemaa, 15.11.2018, p-d 148−153.
- 30EIK (suurkoda), 29580/12 29580/12 ja 4 teist avaldust (36847/12, 11252/13, 12317/13 ja 43746/14, Navalnõi vs. Venemaa, 15.11.2018, p-d 171−175.
- 3117.02.2021 otsustas EIK, et Venemaa peab Navalnõi kohe vabastama, tuginedes EIK-i protseduurireeglile 39, mille alusel kehtestatakse ajutine meede riigi vastu, kui kaebajale on tõsise ja pöördumatu kahju oht. Venemaa on keeldunud esialgset õiguskaitset rahuldamast ja Navalnõi on selle peatüki kirjutamise ajal endiselt vangistuses. Vt ka ECHR 063 (2021). 17.02.2021. –https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6942317-9334363&filename=The%20Court%20has%20decided%20to%20grant%20an%20interin (30.11.2021).
- 32EIK, 4916/07, 25924/08 ja 14599/09, Alekseyev vs. Venemaa, 21.10.2010, p-d 81, 86.
- 33Kuna kehtestatud piirangud mõjutasid EIÕK ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktiga võetud põhiõiguste ja -vabaduste teostamist võrreldes tavaolukorraga, siis teavitas Välisministeerium 20.03.2020 Euroopa Nõukogu ja ÜRO-d EIÕK art 15 ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti art 4 rakendamisest, samuti 16.05.2020 eriolukorra ja sellekohaste meetmete rakendamise lõppemisest.
- 34Õiguskantsleri aastaülevaade 2019/2020. – https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2020/oigusriik-eriolukorras (30.11.2021).
- 35Madise, Ü., Koppel, O. Õigusriik pandeemia ajal. – Riigikogu toimetised, 2021/43. – https://rito.riigikogu.ee/nr-43/oigusriik-pandeemia-ajal/ (30.11.2021).
- 36 Ibid.

- 37Vabariigi Valitsuse korraldus COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 19.08.2020, 1. Korraldust on seose epidemioloogilise olukorra muutumisega korduvalt muudetud. Vt ka Vabariigi Valitsuse korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ seletuskiri. – https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=323082021001&vsty=METE (30.11.2021).
- 38 Madise, Ü., Koppel, O. Õigusriik pandeemia ajal. – Riigikogu toimetised, 2021/43. – https://rito.riigikogu.ee/nr-43/oigusriik-pandeemia-ajal/ (30.11.2021).
- 39 Ibid.
- 40 Ibid.
- 41TlnHK, 3-21-1079, 01.10.2o21, p-d 2.1−2.3.
- 42Ibid, p-d 3.3−3.4.
- 43Ibid, p-d 4, 13, 15.
- 44Ibid, p 29.
- 45Ibid, 13.
- 46Ibid.
- 47Ibid., p 14.
- 48Ibid, p 15.
- 49Ots, M. Riigikohtunik: valitsuse üldkorraldused ei saa olla nii ulatuslikud. – ERR uudised, 25.11.2021. – https://www.err.ee/1608415136/riigikohtunik-valitsuse-uldkorraldused-ei-saa-olla-nii-ulatuslikud (30.11.2021).