



Õiguskantsler

Oliver Kips, Raul Puusepp  
TKM Grupp AS  
Oliver.Kips@tkmgrupp.ee

Teie 18.11.2024 nr

Meie 26.05.2025 nr 7-4/250015/2503762

## **Kogunemisvabadus erakinnistutel asuvates avalikes kohtades**

Lugupeetud Raul Puusepp ja Oliver Kips

Küsisite õiguskantslerilt, kas eraomanduses oleva kinnisasja omanikul on õigus oma kinnisasjal valimiskampaania tegemine keelata. Seoses kauplustes, kaubanduskeskustes, turgudel või nende parklates tehtava poliitilise kihutustööga on tõesti küsimusi ja probleeme olnud. Aitäh, et tõstasite ühiskondlikult olulise küsimuse. Vabandan, et olete pidanud vastust kaua ootama.

Leian, et kaupluse, kaubanduskeskuse või turu maa-alal on võimalik kampaaniatelkide ja -lettide püstitamine ning muu organiseeritud poliitiline kihutustöö keelata, samuti seada sellele tingimusi. On täiesti mõistetav, kui eraomanik ei soovi oma kaubamärgi seostamist teatud vaadetega, samuti see, et peljatakse klientide reaktsiooni. On ju neid inimesi, kellele valimiskampaania raames korraldavad kohtumised ja üritused väga meeldivad, teisi, kellele üldse ei meeldi ja neid, kel on ükskõik.

Sellised piirangud on võimalik kehtestada kodukorras. Mõistagi ei tohi kodukorras ette nähtud reeglid minna vastuollu seadusega. Eraomanikule kuuluvatel, kuid avalikkusele avatud pindadel tehtava poliitilise kihutustöö kohta eraldi õigusnorme ei ole. Nõnda lähtutakse [korrakaitseseaduse](#) (KorS) üldistest normidest. Kuivõrd selles küsimuses vastanduvad erinevad põhiõigused (vt allpool), tuleb arvestada sellega, et vaidluse tekkides võib kohus asuda õiguskantslerist erinevale, omandiõigust piiravamale seisukohale.

Kodukorras reeglite kehtestamisel tuleb arvestada ka seda, et valimiskampaania ürituste korraldamist tuleb lubada kõikidele sellekohast soovi avaldavatele kandideerijatele ühesugustel tingimustel või keelata see kõikidele – vastasel korral loetakse kampaania tegemise lubamine ilmselt keelatud annetuseks.

Järgnevalt on näidatud, milliste õigusmõistete alla praegu valimiskampaania ja muu poliitiline kihutustöö paigutub ja kuidas õiguskantsler eeloleva järelduseni jõudis.

## **Juriidiliste mõistete seos praktilise poliitilise kihutustööga**

Kaubanduskeskus, kauplus või turg on juriidilises mõttes eraomanduses olev, kuid avalikkusele avatud kinnisasi ehk avalik koht.

Avalik koosolek on inimeste koos olemine avalikus kohas ühise eesmärgiga kujundada või väljendada oma meelsust (KorS § 58 lg 2). Avaliku koosoleku korraldamise ja pidamise nõuded

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

sisalduvad KorS-s. Avalik üritus on avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sellesarnane inimeste koos olemine, mis ei ole koosolek (KorS § 58 lg 3). Avalikele üritustele kehtestab reeglid kohalik omavalitsus (KorS § 59).

Valimiskampaania raames korraldatavad kohtumised ja reklaamiüritused kvalifitseeruvad KorS mõttes enamasti avalikuks koosolekuks. Avaliku koosoleku reeglid ei kohaldu siis, kui näiteks kandidaat liigub kaupluses, turul või kaubanduskeskuses ringi ja teeb inimestega valimistest juttu, või kui jagatakse valimissõnumitega lendlehti. Taolisi kohtumisi tuleb harilikus inimsuhtluses taluda, kui need ei mõju ülemäära pealetükkivalt. Kodukorraga saab keelata teisi inimesi häiriva või omaniku õigusi kahjustava tegevuse (vt ka KorS § 55).

## **I. Eraomaniku õigus keelata oma kinnisasjal avaliku koosoleku pidamine**

### **Avaliku koosoleku korraldamine ja pidamine**

1. Koosolekuga seotud kohustused jagunevad koosoleku korraldamise nõueteks ja koosoleku pidamise nõueteks. Koosoleku korraldamise nõudeid tuleb täita juba enne koosoleku algust, need on näiteks etteteatamiskohustus, korrapidajate määramise kohustus ja keelatud koosoleku korraldamisest hoidumine. Koosoleku pidamise nõudeid tuleb täita koosoleku toimumise ajal (rahumeelsuse tagamine). Mõned kohustused tuleb korraldajal täita ka veel pärast koosolekut (nt kättesaadavus sidevahendite kaudu, koosolekukoha heakorra tagamine).<sup>1</sup>

### **Vastanduvad põhiõigused**

2. Kui eraomanikule kuuluval kinnisasjal asuvas avalikus kohas tehakse omaniku tahte vastaselt valimiskampaaniat, põrkuvad ühelt poolt omandipõhiõigus ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 32 lg 1 esimene lause ja lg 2) ja teatud juhtudel ka ettevõtlusvabadus (PS § 31), teiselt poolt aga kogunemisvabadus (PS § 47) ja sõnavabadus (PS § 45). Neid põhiõigusi reguleerivad ka [kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt](#) (art 19: sõnavabadus; art 21: kogunemisvabadus), [inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon](#) (art 10: sõnavabadus; art 11: kogunemise ja ühingute moodustamise vabadus), [inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 1](#) (art 1: vara kaitse) ja [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) (art 11: sõnavabadus; art 12: kogunemisvabadus; art 16: ettevõtlusvabadus; art 17: omandiõigus).

3. Valimiskampaania puhul võivad olla mõjutatud erinevad põhiõigused: näiteks ei peeta kogunemiseks (mis kuulub PS § 47 kaitsealasse) lendlehtede jagamist, mida kaitseb põhiseaduse § 45, isegi kui lendlehtede jagamine toimub ühiselt ja organiseeritult.<sup>2</sup>

4. Vabale ja demokraatlikule ühiskonnale on omane arvamuste paljusus. Sõnavabadus on nii demokraatliku ühiskonna kui ka iga üksikisiku (isiksuse) arengu alus.<sup>3</sup> Kogunemisvabadus on sõnavabaduse erivorm<sup>4</sup>, seega saab Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) seisukohti sõnavabaduse kohta arvestada ka kogunemisvabaduse puhul.

5. Valimiskampaaniate korraldamine demokraatlikus riigis on oluline. Kihutustööd saab teha seal, kus liiguvad inimesed. Kihutustöö kaubanduskeskuses, selle juures asuvas parklas või turul tekitab inimestes erinevaid reaktsioone: mõned suhtuvad sellesse vastumeelselt, teised hästi, kolmandaid

<sup>1</sup> Vt M. Laaring. Paragrahv 60 kommentaarid, punkt 2. – Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 349.

<sup>2</sup> Vt O. Kask. Paragrahv 47 kommentaarid, punkt 4. – Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus.

Kommenteeritud väljaanne. 5., parandatud ja täiendatud väljaanne. – Juura, 2020, lk 570.

<sup>3</sup> EIKo 5493/72, [Handyside vs. Ühendkuningriik](#), 07.12.1976 nr 5493/72, p 49.

<sup>4</sup> EIKomo 8191/78, [Rassemblement jurassien vs. Šveits](#), 10.10.1979 nr 8191/78, p 3.

jätab see ükskõikseks. Sõnavabadus kaitseb aga mitte üksnes sellist teavet või ideid, mida peetakse üldiselt positiivseks või kahjutuks, vaid ka selliseid, mis tekitavad inimestes vastandlikke arvamusi.<sup>5</sup>

6. Omandipõhiõiguse kohta sätestab põhiseaduse § 32 lõike 1 esimene lause: „Igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud.“ Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

7. Ettevõtlusvabadust reguleerib põhiseaduse § 31 järgmiselt: „Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.“

8. Sõna- ehk väljendusvabaduse kohta sätestab põhiseaduse § 45: „Igaühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.“

9. Kogunemisvabadust reguleerib põhiseaduse § 47, mille kohaselt 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. Kogunemisvabaduse alla kuulub õigus määratleda avaliku koosoleku aeg, koht, laad ja sisu. See õigus ei ole piiramatu, vaid seda saab põhiseaduses (§ 46) sätestatud eesmärkidel seadusega kitsendada. Välistatud on riiklik sund koosolekul osaleda või sellest kõrvale hoiduda. Kogunemisvabaduse teostamist eraomanikule kuuluvas avalikus kohas reguleerivad KorS, [liiklusseadus](#) (LS), [asjaõigusseadus](#) (AÕS), [võlaõigusseadus](#) (VÕS) ja [turvategevuse seadus](#) (TurvaTS).

10. AÕS § 68 lõike 1 järgi on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et omaniku õigused võivad olla kitsendatud ainult seaduse või teiste isikute õigustega. AÕS § 89 järgi on omanikul õigus nõuda omandiõiguse igasuguse rikkumise kõrvaldamist, isegi kui rikkumine ei ole seotud valduse kaotusega. Kui on alust eeldada niisuguse rikkumise kordumist, võib omanik nõuda rikkumisest hoidumist. Nõue on välistatud, kui omanik on kohustatud rikkumist taluma.

11. LS § 2 punkt 81 lubab teed kasutada liiklusvälisel otstarbel ainult tee omaniku kirjalikul loal ja tema kehtestatud tingimustel (§ 7<sup>2</sup> lg-d 3 ja 4). Kui tee suletakse liiklusväliseks otstarbeks, peab selleks loa saanud isik hüvitama liikluse ümberkorraldamisega seotud kulud tee omanikule. LS § 1 lõike 4 järgi ei käsitleta liiklusena liikumist ja paiknemist teel, mis on suletud liikluseks võistluste ja massiürituste läbiviimiseks, Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) ning Päästeameti korraldusel või teehoiu või muul sellisel eesmärgil.

12. Arvestada tuleb ka eraõigusest tulenevaid piiranguid. Kindlasti eeldab omaniku või valdaja eelnevat luba füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku omandis oleva avalikult kasutatava ala või

<sup>5</sup> EIKo 5493/72, [Handyside vs. Ühendkuningriik](#), 07.12.1976 nr 5493/72, p 49.

ehitise (nt kaubanduskeskuse või muu avaliku funktsiooniga hoone) kasutamine avalikuks koosolekuks.<sup>6</sup> Teiste sõnadega, eraomanduses oleva, kuid avalikkusele avatud (avalik koht) kinnisasja omanik saab sellel kinnisasjal kodukorraga kehtestada valimiskampaaniale (avalikud koosolekud, lendlehtede jagamine) piiranguid. Need piirangud võivad seisneda ka kinnisasjal avalike koosolekute pidamise keelus.

13. Riigikohus on öelnud, et igal omanikul on põhimõtteliselt õigus vallata ja kasutada oma omandit enda äranägemise järgi ning tema õigusi piiravad üksnes teiste omanike või muude isikute õigused või üldised huvid tervikuna (RKTKo 19.04.2011, [3-2-1-12-11](#), p 19; vt ka RKTKo-d 13.12.2004, [3-2-1-141-04](#), p 13; 11.04.2005, [3-2-1-33-05](#), p 13).

### **Avalik koht ja poolavalik koht**

14. KorS § 58 lõike 2 järgi saavad avalikud koosolekud toimuda avalikes kohtades. Avalik koht on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk. Avalik koht võib olla nii eraomandis kui ka avalikus omandis. Kui kinnisasjal ei ole avalikku kohta, kaaluvad omandipõhiõigus (PS § 32 lg-d 1-3) ja kodu puutumatus (PS § 33) kogunemisvabaduse üles ning sellise olukorra käsitus ei ole siin vajalik.

15. Kui koha valdaja on kehtestanud omapoolsed nõuded ja reeglid ehk sisekorra, võib kõnelda poolavalikust kohast. See ei ole legaaldefiniitsioon. Poolavalik koht on eraõigusliku või avalik-õigusliku isiku valduses või omandis olev koht, kuhu on ligipääs määratlemata isikute ringil, kuid kus valdaja on kehtestanud sisekorra. Avalikust kohast eristab seda kohta asjaolu, et koha valdaja teostab AÕS § 32 alusel aktiivselt tegelikku võimu asja üle, mis annab valdajale õiguse kehtestada oma nõudeid ja neid jõustada.

16. Poolavalikus kohas kehtestatud sisekorra peab tegema kättesaadavaks koha kasutajatele, et see kehtiks, sest tegu on eraõiguslikus suhtes tekkiva kohustusega. Eraõiguses tekkivatele kohustustele kohaldatakse selles õigusharus kehtivaid õigusakte, sh VÕS § 37 lõiget 1. Selle sätte kohaselt on tüüptingimused lepingu osa, kui tingimuse kasutaja enne lepingu sõlmimist või sõlmimise ajal neile kui lepinguosale selgelt viitas ja teisel lepingupoolel oli võimalik nende sisust teada saada. Seda on võimalik saavutada parklate sissesõidukohtadesse, samuti kaubanduskeskuse sissepääsu(de)le vastavate teavituste või siltide seadmisega, teabe avaldamisega keskuse veebilehel jms. Selline reeglite kehtestamine võimaldab eravalduse omanikul ise otsustada, keda ja millistel alustel ta soovib enda ruumidesse lasta. Kui kehtestatud reegleid ei järgita, siis võib õiguslikult olla tegu AÕS § 40 lõike 3 alusel valduse rikkumisega ja valdajal on õigus isik valdusest eemaldada.<sup>7</sup> Siin on asjakohane TurvaTS.<sup>8</sup>

### **Kogunemisvabaduse kitsendamise piirid**

17. Eraomanikul (kelle kinnisasjal on avalik koht) on õigus sisekorraga kinnisasjal kogunemisvabadust kitsendada, kuid need kitsendused ei ole piiramatud.

<sup>6</sup> Vt M. Laaring. Paragrahv 67 kommentaarid, punkt 16. – Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 364.

<sup>7</sup> „Valduse rikkumine on igasugune valdaja takistamine asja suhtes tegeliku võimu teostamisel. [...] Näiteks on valdaja nõusolekuta ühekordne kinnisasjal viibimine käsitletav valduse rikkumisena.“ – Vt I. Kull. Paragrahv 40 kommentaarid, punkt 3.3.4. – P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2014, lk 40.

<sup>8</sup> Vt H. Timberg. Paragrahv 58 kommentaarid, punkt 3. – Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 314-315.

18. Kogunemisvabaduse põhiseaduslikku kaitsealasse kuuluvad ka eraomanduses olevad kinnistud: põhiseaduse § 47 ei piira kogunemisvabaduse teostamise võimalikkust üksnes avaliku omandiga. Seda ei tee ka seadus: KorS § 58 lõige 2 piirab avalike koosolekute läbiviimise ruumi avalike kohtadega, need aga võivad asuda nii avalikul kui ka erakinnistul. Avalikus kohas viibijal tuleb järgida avalikus kohas käitumise üldnõudeid (KorS § 55).

19. Kaubandus- või ostukeskuse omaniku kehtestatud kodukorra raames ette nähtud koosolekute keelu järgimist ei saa eeldada spontaankoosoleku puhul: siin omandab kogunemisvabadus esimese omandiõiguse ees. KorS § 67 lõike 3 kohaselt on spontaankoosolek iseeneslikult kogunenud koosolek, millest ei ole vaja ette teatada. Seega on spontaankoosolek koosoleku erivorm, see toimub planeerimatult ja sellel pole konkreetset kindlaks määratavat korraldajat. On raske ette kujutada planeerimatult toimuvat koosolekut, mille jaoks püstitatakse telk, lava või muu suuremõõtmeline konstruktsioon – selline tegevus nõuab eelnevat korraldamist. Spontaankoosoleku ja teatamiskohustusliku koosoleku eristamise küsimus kerkib üles ilmselt ainult sel juhul, kui spontaankoosolek häirib tavapärasest liiklust (st nõuab liikluse ümberkorraldamist).<sup>9</sup>

20. Kui kinnisasja omanik piirab kodukorraga oma kinnisasjal avalikus kohas valimiskampaania korraldamist, tuleb tal silmas pidada, et piirang või keeld ei tooks kaasa keelatud annetust ega diskrimineerimist.

21. [Erakonnaseadus](#) (EKS) määratleb annetuse (selle seaduse tähenduses) järgmiselt: „Eesti Vabariigi kodakondsusega, Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega isikust annetaja poolt vabatahtlikult oma vara arvelt erakonna tegevuse toetamiseks erakonnale või erakonna liikmele loovutatav rahaliselt hinnatav hüve, sh teenus, kuid välja arvatud vabatahtlik töö“ (§ 12<sup>3</sup> lg 1). Annetus, mis ei vasta EKS § 12<sup>3</sup> lõikes 1 nimetatud tingimustele, on keelatud (vt keelatud annetuste avatud loetelu EKS § 12<sup>3</sup> lg 2). Vastutuse keelatud annetuse tegemise ja vastuvõtmise eest sätestavad EKS § 12<sup>18</sup> ja [karistuseseadustiku](#) (KarS) § 402<sup>1</sup>.

22. Avaliku koha omaniku või valdaja õigusi tuleb hinnata tasakaalus koosolekuvabaduse teostamisega õigusega. Piirangud ei saa kujuneda nii ulatuslikuks, et koosolekuvabaduse teostamise võimalus muutuks illusoorseks.<sup>10</sup>

23. EIÕK artiklid 10 ja 11 ei välista ka arvamused avalduste tegemist eramaal, ilma et kogunemise korraldajal oleks selleks luba. EIK peab võimalikuks, et teatud juhtudel võib kogunemisvabadus kaaluda üles kogunemise koha omaniku õiguse otsustada oma omandi valdamise üle (vt [Appleby jt vs. Ühendkuningriik](#) p-d 41-52). Kohus ei välistanud (vt p 47), et seal, kus omandile juurdepääsu keeld välistab sõnavabaduse tõhusa teostamise või võib öelda, et see õigus puudub, võib riigil tekkida positiivne kohustus kaitsta konventsioonist tulenevate õiguste teostamist varaliste õiguste reguleerimisega ([Marsh vs. Alabama](#) (1946)).

24. Erakinnistu omaniku ja koosoleku korraldaja võimalik õiguslik vaidlus kodukorras kehtestatud koosolekute keelu üle on eraõiguslik vaidlus, mida lahendab esimeses astmes maakohus. Teadaolevalt ei ole selliseid õigusvaidlusi Eesti kohtutes seni olnud. Õigusvaidluse korral tuleb lõppastmes kohtul igal konkreetsel juhul leida praktiline ja sobiv tasakaal vastanduvate põhiõiguste vahel.

<sup>9</sup> Vt M. Laaring, Paragrahv 67 kommentaarid, punktid 9 ja 12. – Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 363.

<sup>10</sup> Samas, punkt 17, lk 364.

25. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on kujunenud kogunemisvabaduse ülemäärase piiramise hindamiseks järgmised põhimõtted. Kõik need ei pruugi olla kohaldatavad valimiskampaaniale.

- 1) Avaliku koosoleku keelamine on eeldatavalt koosolekuvabaduse ülemäärane piiramine juhul, kui kaubanduskeskuses leiab püsivalt aset midagi enamat kui pelgalt ostlemine: külastajaid kutsutakse tavaliselt osalema keskuses toimuvatel erinevatel üritustel, seal asuvad avalikud asutused jne. Teiste sõnadega, need on juhud, kui kaubanduskeskus moodustab n-ö avaliku foorumi (*public forum*)<sup>11</sup>.
- 2) Mida tihedamalt on konkreetne koosoleku koht eraomanduses oleval kinnisasjal seotud koosolekul osalejate eesmärgiga (sõnumiga, mida nad avalikkusele edastada tahavad) ja on seetõttu korraldaja jaoks koosoleku kontseptsiooni oluline osa, seda tugevamalt piirab koosoleku keeld kogunemisvabadust. Näiteks otsuses [Hyde Park jt vs. Moldova](#) (2010) kinnitas EIK, et kogunemisel osalejad valisid oma eesmärgi saavutamiseks sobivaima koha<sup>12</sup>. Appleby kaasuses soovis Appleby toonitas EIK, et kaebajad valisid kaubanduskeskuse oma arvamuse avaldamise kohaks vaid seetõttu, et jõuda võimalikult lihtsalt ja tõhusalt võimalikult paljude inimesteni. Kohus sedastas, et kodanikualgatuse eesmärgi ja kaubanduskeskuse vahel ei olnud märkimisväärset sisulist seost, seega ei olnud kogunemiskoha valik kuigi kaitsmisväärne.
- 3) Kogunemisvabaduse piirangu intensiivsus sõltub märkimisväärselt ka sellest, kas koosolekul osalejate jaoks on olemas alternatiivsed kogunemiskohad. Alternatiivi olemasolu ei saa olla näilik. Tõeline alternatiiv on selline koht, mis koosoleku mõjuvust selle eesmärgi avalikkusele edastamisel ei nõrgenda. Näiteks ei ole mingi konkreetse kaubanduskeskuse tegevuse (teenuse või kauba pakkumise) vastu suunatud avalik koosolek sama tõhus kohas, kus kaubanduskeskust näha ei ole. Ka Appleby kaasuses kontrollis EIK alternatiivseid kogunemiskohti (vt p 48).

26. Avaliku koosoleku keelamisega piiratakse kogunemisvabadust ülemääraselt juhul, kui kogunemisvabadust pole võimalik tõhusalt teostada (n-ö kaob selle õiguse tuum). Siin on määrav, kas mingis muus kohas saab kogunejate eesmärki edastada avalikkusele sama tõhusalt.

27. Teisest küljest aga piiratakse kinnisasja omaniku omandiõigust, kui tema omanduses olevas avalikus kohas peetakse koosolekut tema tahte vastaselt. Sõltuvalt asjaoludest on omandiõiguse piirang erineva intensiivsusega. Omandiõiguse piirang ei tohi viia valduse kaotuseni. Omandiõiguse piirangu intensiivsus sõltub konkreetset avalikul koosolekul osalejate arvust ja koosoleku kestusest: mida kauem koosolek kestab ja/või mida suurem on sellel osalejate arv, seda

<sup>11</sup> Vt kohtunik [R. Maruste osalist eriarvamust](#) kohtuasjas Appleby jt vs. Ühendkuningriik, kus ta kritiseeris seda, et kohus ei liigitanud kaubanduskeskust *public forum* 'iks.

*Public forum* 'i teooria pärineb Anglo-Ameerika õigussüsteemist, sellele on viidanud ka EIK. Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu arendatud *public forum* 'i teooria kohaselt eristatakse traditsioonilist *public forum* 'it, *limited public forum* 'it ja *non-public forum* 'it. Eristamise tunnuseks on küsimus, mil määral on vastavat kohta traditsiooniliselt kasutatud kogunemiseks ja arvamusevahetuseks. Nii peetakse *public forum* 'iks näiteks tänavaid, väljakuid ja avalikke parke. *Limited public forum* 'iga on tegu, kui koht ei ole küll traditsiooniliselt, kuid on selge sättega määratud suhtluseks. Kõik muud kohad, mis pole traditsiooniliselt ega hilisema selge sättega määratud suhtluseks (kommunikatiivseks liikluseks – *kommunikatives Verkehr*), liigitatakse *non-public fora* 'ks, kus konstitutsiooni esimesest täiendusest tulenevaid õigusi tohib piirata, kui selleks on mõistlik põhjus. – Vt nt U.S. Supreme Court, [International Society for Krishna Consciousness vs. Lee](#), 26.06.1992, 505 U.S., lk 672 (678 j); M. Scharlau, Schutz von Versammlungen auf privatem Grund. EMRK vs. Grundgesetz. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2018, lk 157-158.

<sup>12</sup> „Kaebajad soovisid protesteerida siseministeeriumi väidetava ahistamise vastu. Ministeeriumi ees asuv tänav oli ilmselgelt kõige sobivam koht selle protesti läbiviimiseks“. – EIK, [Hyde Park jt vs. Moldova](#), 02.10.2010 otsus, nr 6991/08 ja 15084/08, p 43.



intensiivsemalt piirab see omandiõigust. Omandikasutuse piirangu intensiivsus võib sõltuda ka koosoleku läbiviimise konkreetsest asukohast avalikus ruumis, näiteks kaubanduskeskuse sissepääsu lähedal või eemal, parkla servas. Omandipõhiõiguse piirangu intensiivsust eraomanduses oleva kinnisasja avalikus kohas vähendab see, et omanik ise on kinnisasjale lubanud avalikkuse juurdepääsu ning on seega teatud ulatuses loobunud kontrollist kinnisasja kasutajate üle.

28. Kui omanik on kodukorraga keelanud oma kinnistul koosolekute pidamise, kuid koosolek jätkub ka pärast turvatöötajate esitatud nõuet, võib see viia kohtuvaidluseni. Kas ja mil määral kohus konkreetse asjas üht või teist kriteeriumi arvestab, ei ole võimalik ette näha, sest Eestis ei ole selle kohta kohtupraktikat. Küll aga peab kohus vastanduvate põhiõiguste vahel leidma sellise tasakaalu, et kõiki põhiõigusi arvestataks võimalikult suurel määral.

29. Sellest hoolimata ei ole tegu põhiseadusvastase õigusselgusetusega, mis nõuaks õiguskantslerilt õigusnormide täiendamise ettepaneku tegemist Riigikogule. Ka Riigikohus on toonitanud, et mitte igasugune seaduse ebaselgus ja tõlgendamisvajadus ei too kaasa seaduse põhiseadusvastasust (RKPJKo 26.02.2025, [5-24-29/14](#), p 63; 15.12.2005, [3-4-1-16-05](#), p-d 23-25). Siiski on Riigikogul võimalik õigusnorme täiendada, nii et vastandlike põhiõiguste tasakaalustamine oleks ettenähtavam nii kinnistuomanikele, koosolekul osalejatele kui ka kohtutele.

## **II. Eelnev teatamine koosoleku pidamisest ja koosolekuteates märgitud teabe edastamine**

Küsisite, kas PPA järgib kinnisasja omaniku põhiõigusi ja -vabadusi, kui ta registreerib avaliku koosoleku erakinnistule ilma selle omaniku nõusolekuta.

30. KorS-is sätestatud PPA kohustus edastada koosolekuteates märgitud teave koosoleku pidamise koha vahetus läheduses asuva hoone või rajatise valdajale ja avalikult kasutatava tee (mille omanik ei ole riik, vald ega linn) omanikule ning kinnisasja omaniku eelnev kokkulepe avaliku koosoleku korraldajaga on kaks erinevat küsimust. Eespool on juba käsitletud kinnisasja omanikule eraõigusest ja LS-ist tulenevat kohustust omanikuga kokku leppida ja erandeid sellest nõudest. Koosoleku pidamisest etteteatamise kohustus ja koosolekuteates märgitud teabe edastamine seda kokkulepet ei asenda. Riik sellise kokkuleppe olemasolu ei kontrolli. See aga ei tähenda, et kinnisasja omanikul on avalike koosolekute suhtes piiramatu talumiskohustus.

31. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega peavad riigi haldusorganid (sh PPA) järgima oma tegevuses põhiseadust ja kehtivaid seadusi. Haldusorganina ei saa PPA jätta seadust kohaldamata ka siis, kui tema hinnangul ei ole selle säte või sätted põhiseadusega kooskõlas. KorS-i asjakohased sätted on [§ 67](#) („Eelnev teatamine koosoleku pidamisest“) ja [§ 68](#) („Koosolekuteade“).

32. Põhiseaduse § 47 välistab avalike koosolekute puhul loa nõude. Koosolekust KorS-s nimetatud juhtudel ette teatamise kohustus on põhiseaduspärane.

33. Avalikust koosolekust etteteatamise kohustus on väheintensiivne kogunemisvabaduse piirang, see kaitseb aga koosoleku pidajaid ning tagab koosoleku sujuvama läbiviimise. See kohustus on kehtestatud ka kolmandate isikute huvides, keda koosoleku pidamine võib häirida või ohustada. Etteteatamise kohustusega antakse avalikule võimule (eelkõige politseile ja vallale või linnale) võimalus koosolekuks valmis olla ja tagada oma kohustuste parem täitmine.

34. Teatamiskohustus hõlmab KorS-is vaid kitsast osa koosolekute ja ka neist on omakorda tehtud erandid (spontaankoosolek, kiirkoosolek). Teatamiskohustus on seotud koosolekuga, mille puhul võib eeldada, et see võib märkimisväärselt häirida inimesi, kes koosolekul ei osale (KorS § 67 lg 1). Koosoleku korraldajal tuleb seega hinnata, kas kavandatav koosolek võib takistada koosoleku toimumise kohta ümbritsevate hoonete ja rajatiste kasutamist (nt eeldavad parkimise või lumekoristamise ümberkorraldamist). Koosolekust tuleb ette teatada, kui see võib ükskõik millisel moel ümberkaudsete hoonete või rajatiste kasutamist takistada (nt piiratakse meelevalduste toimumise ajaks parkimist).<sup>13</sup>

35. Teatamiskohustuse täitmine ei välista koosoleku korraldaja muid avaliku koha kasutusõigusega seotud kohustusi: vt eespool käsitletud LS [§ 7<sup>2</sup> lg-id 3 ja 4](#) ning [§ 1 lg 4](#) ning eraõigusest tulenevate piirangute käsitlust.

36. Kui etteteatamise nõue jäetakse täitmata, ei muuda see koosolekut keelatuks ([KorS § 62](#)) ega anna politseile alust seda automaatselt lõpetada ([KorS § 73](#)), kui ei ilmne KorS § 73 lõigetes 1 või 2 nimetatud lõpetamise aluseid. Samas ei ole välistatud koosoleku korraldaja karistamine koosoleku pidamise nõuete rikkumise eest [KarS § 264<sup>1</sup>](#) alusel<sup>14</sup>. Selleks tuleb kindlaks teha, kes on koosoleku korraldaja ja välja selgitada, kas tegu ei olnud spontaan- või kiirkoosolekuga. Koosolekul osalejaid ei saa karistada ainuüksi selle eest, et nad võtsid osa koosolekust, millest jäeti õigusvastaselt ette teatamata.<sup>15</sup>

37. Koosoleku kohta peab teate esitama koosoleku korraldaja (KorS § 67 lg 1). Teates tuleb esitada korraldatava koosoleku kohta KorS § 68 lõikes 2 nimetatud andmed. Pärast teate saamist alustab politseiprefektuur haldusmenetlust, mille käigus hindab prefektuur teate nõuetekohasust. Kui teade vastab nõuetele, võtab politsei teate vastu ja annab viivitamata sellest teate esitajale kirjalikult teada. Võib järeldada, et nõuetele mittevastavat teadet vastu ei võeta ja ka sellest tuleb koosolekuteate esitajat teavitada.

38. Seaduses pole täpsustatud, mis on teate õiguslik olemus ja sisu. KorS-i seletuskirjas on väljendatud selget tahet muuta teatise andmine puhtinformatiivseks toiminguks, mis ei sarnane loa andmisega.<sup>16</sup> Erinevalt enne KorS-i kehtinud [avaliku koosoleku seadusest](#) ei ole KorS-is selgelt sätestatud, et etteteatamata koosoleku pidamine on keelatud ning et teate vastuvõtmist ja ka vastu võtmata jätmist saab käsitleda halduse toimingutena ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 106).

39. Kuigi koosolekuteatel ja selle vastuvõtmisel ei ole iseseisvat õigusi ja kohustusi loovat tähendust, võib teatest saadud teave olla aluseks järgnevale haldusmenetlusele, mille käigus otsustab politsei, kas kohaldada koosoleku korraldaja suhtes koosolekuvabadust piiravaid või keelavaid riikliku järelevalve erimeetmeid ([KorS § 69](#)). Samas võidakse ennetavaid meetmeid kohaldada ka sellise koosoleku korraldaja suhtes, mille kohta on politsei saanud teavet mitte koosolekuteatest, vaid muudest allikatest. Ka teatamiskohustusliku koosoleku puhul võib korraldajale järelevalvemeetmetega kohustuse panemine toimuda juba enne teatise väljastamist või sellega samal ajal. Koosolekuteate registreerimine ei ole haldusakt, s.t sellega ei looda, muudeta ega lõpetata isiku õigusi või kohustusi.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Vt N. Aas. Paragrahv 264<sup>1</sup> kommentaarid, punkt 3.2.5. – Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koost. J. Sootak ja P. Pikamäe. 5., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. – Juura 2021, lk 846.

<sup>14</sup> Vt M. Laaring. Paragrahv 67 kommentaarid, punkt 18. – Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 365.

<sup>15</sup> Samas, punktid 3-5, 16 ja 18, lk 362, 364-365.

<sup>16</sup> Vt [korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE seletuskiri](#), lk 95.

<sup>17</sup> Vt M. Laaring. Paragrahv 68 kommentaarid, punkt 7. – Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 367.



40. Prefektuur annab koosolekuteatest saadud info edasi koosoleku pidamise koha valla- või linnavalitsusele, koosoleku pidamise kohas kiirabiteenust osutavale isikule, päästeasutusele ning koosoleku pidamise koha vahetus läheduses asuva hoone või rajatise valdajale ning avalikus kasutuses oleva tee omanikule. Selline teavitamine on informatiivne toiming, mitte kooskõlastus või loa taotlemine HMS-i tähenduses.

41. Liikluse ümberkorraldamise tagab koosoleku asukohajärgne vald või linn, kes võib nõuda koosoleku korraldajalt selleks vajalikku lisateavet. LS § 7<sup>2</sup> lõige 4 näeb ette, et kui tee suletakse liiklusväliseks otstarbeks, peab asjaomase loa saanud isik tee omanikule liikluse ümberkorraldamisega seotud kulud hüvitama. Tee või tänava sulgemise loa taotlemiseks võib omavalitsusüksusel olla kehtestatud erikord (nt Tallinna Linnavalitsuse 06.05.2013 määrus nr 30 „[Teede ja tänavate ajutise sulgemise eeskiri](#)“).

42. Erinevalt teatise väljastamisest on koosolekuteate registreerimine ja säilitamine üksnes haldusesisese mõjuga toimingud.<sup>18</sup>

Küsisite veel, kas omanikul on õigus keelata enda kinnistul avaliku koosoleku pidamine, kui PPA edastab koosolekuteate omanikule hilinenult või jätab koosolekust teavitamata.

43. Teatamiskohustus kehtib vaid väikese osa koosolekute kohta. Spontaank koosolekust ei tule ette teatada (KorS § 67 lg 3) ja kiirkoosolekust (kiirkorras kogunenud koosolekust) ei pea koosoleku korraldaja ette teatama KorS § 67 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul (s.o hiljemalt neli tööpäeva, kuid mitte varem kui kolm kuud enne koosoleku pidamise päeva: KorS § 67 lg 4).

44. Kiirkoosolek (vt [KorS § 67 lõige 4](#)) on tavaline koosolek, mille korraldamise vajadus on ilmnunud kiireloomuliselt (nt vastusena konkreetsele poliitilisele otsusele, terroriaktile, välisriigi riigipea visiidile vms). Kui nõuda kiirkoosoleku puhul etteteatamise tähtaja järgimist, läheks kaotsi selle algne eesmärk ja aktuaalsus. Kiirkoosoleku õiguspärasus sõltub sellest, kas selle ajendit saab pidada nii kiireloomuliseks, et see ei võimaldanud koosolekust tähtaegselt teatada.<sup>19</sup>

45. Nende avalike koosolekute puhul, mille kohta kehtib etteteatamise kohustus, tuleks omandiõiguse teostamisel võtta lähtealuseks hea usu põhimõte kui tsiviilõiguse üldprintsiip: oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel tuleb toimida heas usus ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 138 lg 1). Näiteks kui koosoleku korraldaja teavitas seaduses sätestatud ajal PPA-d koosoleku pidamisest, kuid PPA viivitas teates märgitud teabe edastamisega või ei andnud teavet edasi (vt KorS § 68: „Prefektuur on kohustatud edastama [...] viivitamata pärast teate saamist“), siis paneks kinnisasja omaniku poolt avaliku koosoleku keelamine koosoleku korraldajale vastutuse riigi ametiasutuse õigusvastase tegevuse(tuse) eest. Selline piirang ei oleks õiglane, sest koosoleku korraldaja on tegutsenud õiguspäraselt ega saa mõjutada PPA tegevus(etus)t.

46. Selleks, et mõjutatud kinnisasja omanik saaks enne koosoleku toimumist hinnata, mis põhjus(t)el teave avaliku koosoleku toimumisest on jõudnud temani hilinenult, peab ta saama selle põhjuste kohta selgust PPA-lt ja korraldajalt. See nõuab aga paratamatult aega ja koosolek võib tagasiside saamise hetkeks olla juba alanud või möödunud. Kogunemisevabaduse põhjendamatut piiramist vältimiseks tuleks mõjutatud kinnisasja omanikul piiratud või puuduva teabe olukorras hoiduda kaubandus- või ostukeskuse sise- või kodukorras sidumast kogunemisevabaduse keeldu

<sup>18</sup> Vt M. Laaring. Paragrahv 68 kommentaarid, punktid 3-5, 7-10. – Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 366-367.

<sup>19</sup> Vt M. Laaring. Paragrahv § 67 kommentaarid, punkt 15. – Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 364.

PPA-lt teabe saamisega registreeritud koosoleku kohta. Juba alanud koosoleku omaniku nõudel lõpetamine tekitaks ka täiendavaid riske.

47. Valimiskampaania võib erandlikul juhul kvalifitseeruda ka KorS mõttes avalikuks ürituseks. Avalikku üritust eristab avalikust koosolekust eelkõige selle eesmärk, mis ei seisne meelsuse kujundamises või väljendamises. Enamasti on ürituse eesmärgiks ja sisuks meelelahutus või elamuse saamine sportliku hasardi, uudishimu rahuldamise või lihtsalt lõbustuse abil, samuti võib ürituse eesmärgiks olla materiaalsete eesmärkide saavutamine.<sup>20</sup> Teoorias tuuakse ka välja, et erinevalt koosolekust ei pruugi üritusel viibimine olla eesmärk omaette. Kui kogunemisel on nii koosoleku kui ürituse tunnuseid, tuleks määratlemisel võtta aluseks kogunemise valdav eesmärk, selle ebaselguse korral tuleks kogunemist käsitleda koosolekuna (koosolekuvabaduse laiem kaitse).<sup>21</sup>

### III. Kinnisasja omanikul ei ole õigust keelata avalikku koosolekut väljaspool oma kinnisasja

Küsisite, kas omanikul on õigus keelata enda kinnistu vahetus läheduses avaliku koosoleku pidamist, kui avalik koosolek on seostatav erakinnistu omanikuga (nt omaniku kaubamärgiga).

48. Kinnisasja omanik ei saa ära keelata väljaspool tema kinnisasja korraldatavat avalikku koosolekut. Kinnisasja omaniku omandiõigus (valdamis-, kasutus- ja käsutusõigus) on piiratud kinnisomandi ruumilise ulatusega (vt [AÕS § 127](#)). Koosoleku pidamiseks keelatud kohad on kindlaks määratud [KorS § 63 lõike 1](#) punktides 1-3. Ka ükski muu seadus ei sätesta võõra kinnisasja vahetus lähedust koosolekuks keelatud kohana (vt KorS § 63 lg 1 p 4).

49. Samuti ei anna seadus ([KorS § 69](#)) prefektile õiguslikku alust muuta sel põhjusel koosoleku kohta. Piiranguid (koosoleku pidamise koha või aja muutmist) võib õigustada vägivallaohu. Sellise ohu puudumine tähendab, et piirangute õigustatavus on väga ebatõenäoline.<sup>22</sup> Kinnistuomanikul on võimalik jõuda koosoleku korraldajaga kokkuleppele, et koosoleku kohta muudetakse. Oma õiguste kaitseks on kinnistuomanikul võimalik pöörduda kohtusse.

50. Eelöeldu puudutab kinnisasja omaniku õigust keelata avalik koosolek ära Teie esitatud asjaoludel. Omaette küsimus on, kas ja kuidas võib kaubamärgi ja avaliku koosoleku seostamine kahjustada kaubamärgi omaniku õigusi. See küsimus tuleb aga lahendada teistel alustel.

Aitäh Teile oluliste küsimuste eest. Loodetavasti on seisukohast ja selle aluseks olevatest seadustest ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika selgitustest Teile abi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445 Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

<sup>20</sup> Vt [korrakaitseaduse eelnõu 49 SE seletuskiri](#), lk 95.

<sup>21</sup> Samas, lk 91; vt ka M. Laaring, Paragrahv 58 kommentaarid, punkt 26. – Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Ü. Vanaisak (toim). – Sisekaitseakadeemia, 2025, lk 346.

<sup>22</sup> Vt M. Laaring, Paragrahv 69 kommentaarid, punkt 4.3. – Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 370.