

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Tiina Kärсна

AVALIKE ÜRITUSTE LUBAMISE PÕHISEADUSLIK
ASPEKT

Lõputöö

Juhendaja:
Triin Roosve

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: mai 2009
Töö pealkiri: Avalike ürituste lubamise põhiseaduslik aspekt	
Töö autor: Tiina Kärсна	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Antud lõputöö on kirjutatud teemal „Avalike ürituste lubamise põhiseaduslik aspekt“.</p> <p>Töö koosneb 41 leheküljest ning on kirjutatud eesti keeles. Lõputöö koosneb sissejuhatuses, kahest peatükist, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks ja kokkuvõttest. Lisaks on inglise keelne lühikokkuvõte.</p> <p>Töö sisaldab 4 joonist.</p> <p>Lõputöö hüpoteesiks on väide, et linnavalitsuste poolt rikutakse isikute põhiõigust vabale eneseteostusele, kuna avalike ürituste kohta käivad regulatsioonid ei ole põhiseadusega kooskõlas.</p> <p>Autor kasutab hüpoteesi tõestamiseks avaliku korra eeskirjade analüüsi.</p> <p>Töö esimeses osas keskendub autor põhiseaduse, selle printsiipide, põhiõiguste riive ja riivete tuvastamise alustele.</p> <p>Teises osas uuritakse, millisel tingimustel saab Eesti Vabariigi linnades korraldada avalikke üritusi ning milliseid piiranguid nende korraldamisel seatakse, et tagada avalik kord ja teiste isikute põhiõigused.</p> <p>Uuringu tulemusena selgus, et omavalitsustel puudub seadusest tulenev volitusnorm, mis annaks neile õiguse reguleerida avalike ürituste lubamist. Kuna piirangud on lubatud vaid paralamendiseadusega või selle alusel antud volitusnormiga, saab öelda, et lõputöö hüpotees leidis kinnitust.</p>	

Lõputöös viidatakse avaliku korra eeskirjades olevatele kitsaskohtadele ning pakutakse võimalikke lahendusi.	
Võtmesõnad: põhiseadus, põhiõigused, põhiõiguste riived, vaba eneseteostus, kohalik omavalitsus, avaliku korra eeskiri, avalik üritus.	
Keywords: the constitution, main rights, restrictions of main rights, local government, rule of public policy, public events.	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD	4
MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS	5
SISSEJUHATUS	6
1. PÕHISEADUS JA SELLE PRINTSIIBID	9
1.1. Õigusriigi printsiip	10
1.2. Põhiõigused	11
1.2.1 Põhiõiguste riive	12
1.2.2 Põhiõiguste riive tuvastamise alused	13
1.2.3. Riive põhiseaduslikkuse kontrolli alused	14
1.3. Kohaliku elu küsimus ja riigielu küsimus	15
1.4. Vaba eneseteostus	16
2. AVALIKU KORRA EESKIRJADE ANALÜÜS	18
2.1 Metoodika	18
2.2 Analüüs	21
2.3 Järeldused ja ettepanekud	32
KOKKUVÕTE	35
SUMMARY	37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	38

MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

Avalik kord on tavadega, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelised suhted ühiskonnas, mis tagavad igapäevase avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi¹.

Avalik koht on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk².

Avalik üritus avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sellesarnane inimeste koos olemine, mis ei ole koosolek³.

Põhiõigused on Eesti vabariigi põhiseaduses sisalduvad individuaalsed õigused, millest lähtuvalt on põhiõigused kõik Eesti Vabariigi põhiseaduse II peatükis sisalduvad õigused⁴.

KarS	Karistusseadustik
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV	Kohalik omavalitsus
LaKS	Eesti Vabariigi lastekaitse seadus
LMS	Lõhkematerjaliseadus
MTÜS	Mittetulundusühingute seadus
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
TeeS	Teeseadus
TsÜS	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
SpS	Spordiseadus

¹ RKKK 18.09.2003, nr 3-1-1-102-03. RTIII, 08.10.2003, 27, 277.

² Korrakaitseaduse eelnõu. 2009 Riigikogu koduleheküljel.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090109103532. 09.01.09.

³ Samas.

⁴ Truuväli, E-J. 2008. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Kirjastus Juura, lk 75.

SISSEJUHATUS

Põhiseaduse (PS) § 19 ütleb, et igäihel on õigus vabale eneseteostusele.

Igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.⁵

Käesoleva lõputöö koostaja soovis kirjutada oma töö teemal „Avalike ürituste lubamise põhiseaduslik aspekt“ ajendatuna huvist uurida, millisel määral on tagatud isikute põhiseadusest tulenev õigus vabaks eneseteostuseks, juhul kui soovitakse korraldada avalikku üritust.

Nagu Riigikohus on öelnud ei saa olla absoluutseid - piiramatuid põhiõigusi. „Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.“⁶

„Kohustus ei ulatu siiski sedavõrd kaugele kui õigus, ning et tegu on vabaduse piiranguga, vajab see vahetuks kehtimiseks konkretiseerimist seadusega.“⁷ Seega kui soovitakse tagada mõnda muud põhiõigust, võib seadusega piirata ka vaba eneseteostuse õigust.

Lõputöös soovitakse analüüsida, millisel määral on eraisiku kui õigustatud poole põhiõigused kaitstud eraisiku ja avaliku võimu kandja vahelistes suhetes. Autor uurib, millistel tingimustel on võimalik Eesti Vabariigi linnades korraldada avalikke üritusi ning analüüsib, milliseid piiranguid on seatud avalike ürituste korraldamiseks, et kaitsta teiste isikute õigusi ning tagada avalik kord. Analüüsi tulemusena peaks selguma, kas piirangud on põhiseaduspärased.

Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 2 lõikele 1 on Eesti territoorium jaotatud maakondadeks, valdadeks ja linnadeks.⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse

⁵ RT 1992, 26, 349.

⁶ RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97. RTIII, 20.10.1997, 28, 285.

⁷ Samas lk 201.

⁸ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. RT I 2006, 14, 111.

seaduse (KOKS) §2 lg 1 kohaselt on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu. Seega saab öelda, et iga avalik üritus toimub mingi omavalitsuse territooriumil. Aluse, kehtestada avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirju, annab omavalitsustele KOKS §22 lg 1 p 36³. Kuigi vahel kannavad oma sisult avalikku korda reguleerivad määrused ka teisi nimesid, näiteks Kallaste linna avaliku korra ja puhtuse eeskiri⁹, Kohtla-Järve linna avaliku korra ja heakorraeeskiri¹⁰, Kärdla linna korra eeskiri¹¹ jne. nimetab autor lõputöös kõiki sisult avalikku korda reguleerivaid määrusi „avaliku korra eeskirjadeks“.

Lõputöö autori uuring keskendubki peamiselt mainitud eeskirjades sisalduvate sätete põhiseaduspärasuse formaalsete nõuete analüüsile ehk uuritakse, kas Eesti Vabariigi linnavalitsuste poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjades toodud sätted, mis puudutavad avalike ürituste korraldamise lubamist, on kooskõlas õigusriigi printsiibiga.

Kuigi PS § 154 annab kohalikele omavalitsustele õiguse korraldada iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, soovib lõputöö autor analüüsida, kas avalike ürituste lubamise seisukohalt on vajalik mõnda küsimust lahendada lähtuvalt avalikust huvist, kogu riigis ühte moodi.

Uuringu läbiviimiseks valis autor valimina kõigi Eesti linnavalikogude poolt välja antud määrused, (Eesti Vabariigis on 33 Linnavalitsust¹²) mis reguleerivad vastava omavalitsuse haldusterritooriumil avalikku korda.

Analüüsitavad avaliku korra eeskirjad on 30.03.2009 seisuga.

Lõputööst peaks selguma, kas linnavalitsuste poolt tagatakse avalike ürituste lubamisega teiste isikute õigused ja vabadused, piiramata avalikku üritust korraldada sooviva isiku vaba eneseteostust ning kas mõni avaliku ürituse korraldamist puudutav küsimus võiks olla lahendatud kogu riigis ühtviisi.

Lõputöö on jaotatud kaheks osaks.

⁹ Kallaste linna avaliku korra ja puhtuse eeskiri. KO, 07.07.2000, 59, 893.

¹⁰ Kohtla-Järve linna avaliku korra ja heakorraeeskiri. KO, 08.06.2004, 137, 1255.

¹¹ Kärdla linna korra eeskiri. RTL, 10.03.1999, 38, 504.

¹² Riigiportaal. http://www.eesti.ee/est/riik/kohalik_omavalitsus/omavalitsused/linnavalitsused/. 29.03.09.

Lõputöö esimeses osas keskendub autor põhiseaduse, selle printsiipide ning põhiõiguste riive ja põhiseaduslikkuse kontrolli olemusele.

Töö teine osa sisaldab Eesti Vabariigi Linnavolikogude poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjade analüüsi. Selles osas kontrollitakse, kas lõputöö hüpotees: „Linnavalitsuste poolt rikutakse isikute põhiõigust vabale eneseteostusele, kuna avalike ürituste kohta käivad regulatsioonid ei ole põhiseadusega kooskõlas“ leiab kinnitust.

Autor teeb ka kokkuvõtte ning pakub omapoolsed ettepanekud.

1. PÕHISEADUS JA SELLE PRINTSIIBID

Põhiseaduse puhul on tegemist seadusega, mis annab skeleti ehk konstitutsiooni kõigele sellele, millele riiklus on rajatud.¹³ Põhiseadus on riigi õiguskorra kõige olulisem akt. Ta asetseb õigusaktide hierarhias kõrgeimal kohal, mis tähendab, et kõik teised aktid peavad põhiseadusega kooskõlas olema.¹⁴ Põhiseaduse printsiibid esindavad põhiseaduse olulisemaid väärtusotsustusi, väljendades Eesti riigi aluseks olevaid põhiväärtusi. Põhiprintsiipidel on ka õiguslik tähendus, kuna neile saab otseselt tugineda vaidluste lahendamisel. Samuti on printsiibid abiks põhiseaduse teiste sätete tõlgendamisel.¹⁵ Konstitutsionalismi teoorias ei ole küll ühest kokkulepet selles, mida pidada põhiseaduse printsiipideks.¹⁶ Kuid välja võib tuua järgmised:

- 1) demokraatia printsiip;
- 2) parlamentaarse vabariikluse printsiip;
- 3) riigi ühtsuse ehk unitaarriikluse põhimõte;
- 4) demokraatliku õigusriigi ja seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte;
- 5) rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide Eesti õigussüsteemi integreerituse ja rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse põhimõte;
- 6) võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte;
- 7) sotsiaalarriikluse ja demokraatliku õigusriigi põhimõte;
- 8) inimväärikuse printsiip;
- 9) inimõiguste ja vabaduste austamise ja ülimuslikkuse põhimõte.¹⁷

Põhiseaduse kõiki printsiipe igas olukorras täielikult arvesse võtta ei saa, nende vahel tuleb leida mõistlik tasakaal, samuti ei saa neid seada hierarhiasse.¹⁸ 1992. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse preambula kohaselt on Eesti Vabariik rajatud “vabadusele, õiglusele ja õigusele”. See säte määrab kindlaks põhiseaduse olulised printsiibid, mida tuleb arvesse

¹³ Maruste, R. 1997. Põhiseadus ja selle järelvalve. Tallinn : Juura, Õigusteabe AS, lk 5.

¹⁴ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 32.

¹⁵ Samas, lk 44.

¹⁶ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura , lk 79.

¹⁷ Samas , lk 93.

¹⁸ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 45.

võtta põhiseaduse sätete tõlgendamisel. Vabadus tähendab igäihte riigieelset vabadust, teha või tegemata jätta mida iganes. Asetades igäihte vabaduse esimesele kohale riigi alustalade seas ning tõstes ta seega ülimalt väärtuseks, sätestab preambula liberalismi idee, mis on seega Eesti Vabariigi põhiseaduse kandvaks printsiibiks.¹⁹

1.1. Õigusriigi printsiip

Eesti Vabariik arendab riiklust demokraatliku õigusriigi põhimõtetest lähtudes. Euroopalikus kultuurikontekstis väljakujunenud õigusriigi idee peamisteks märksõnadeks on võimude lahusus, seaduslikkus ja õigusliku kaitse tagatus. Nendele õigusriigi vormilistele tunnustele lisandub sisuline tunnus, mis avaldub ennekõike inimõiguste ja põhivabaduste ning muude, positiivses õiguses otseselt fikseerimata väärtuskategooriate järgimises.²⁰

Õigusriigis kehtib õiguskindlus, riigivõimu teostatakse võimude lahususe idee kohaselt, riik vastutab oma ebaseaduslike aktide eest, õigust mõistab sõltumatu kohus ja et põhiõigused on tagatud.²¹

Õigusriigi printsiibi üheks olulisemaks tunnuseks on seaduslikkuse põhimõte ehk riigivõimu teostatakse seaduste alusel. Seaduslikkuse printsiip tähendab ka seda, et kõik avalik-õiguslikud aktid on lõppastmes põhiseadus- ja seaduspärased ning et seadusandlik, täidesaatev ning kohtuvõim on allutatud põhiseadusele ja seadustele.

Nagu Maruste ütleb, on seaduslikkuse printsiip tsiviilühiskonna ja demokraatliku riigikorralduse üks kõige fundamentaalsemaid printsiipe. Ta on ühiskonnas korrapära loomise vahend. Seaduslikkuse printsiip tähendab seda, et Põhiseadusega kaitstud õigusi ja vabadusi ei tohi kahjustada, kui selleks ei ole seadusjärgset volitust. Kui see aga peaks aset leidma, on inimestel õigus pöörduda kohtusse oma õiguste kaitseks.²²

¹⁹ Põhiseaduse preambula. 2005.<http://www.just.ee/10719>. 05.01.2009.

²⁰ Vallikivi, H. 1997. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. - *Juridica*, 5/97, lk 241.

²¹ Mõttus, A. 2007. Riigiõigus Ülevaatekonspekt. Tallinn : Sisekaitseakadeemia, lk 12.

²² Maruste, R.1997. Põhiseadus ja selle järelvalve. Tallinn : Juura, Õigusteabe AS, lk 82-83.

Õigusriigi tunnuseks on ka proportsionaalsus ja kaalutusõigus. Proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitavale eesmärgile. Proportsionaalsuse printsiip on tihedalt seotud kaalutusõigusega - konkreetses asjas isiku ja avaliku huvi ning muude asjaolude arvesse võtmise kohustusega.²³ Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seaduseandja. Proportsionaalsuse põhimõtte aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata vaid niivõrd, kuivõrd see on mõõdapääsmatu.²⁴

Proportsionaalsuse printsiibi näol on tegemist olulise vahendiga avaliku võimu tegevuse piiramisel. Riigikohtu lahendis nr 3-4-1-1-02 on öeldud, et proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb Põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjestikuliselt kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust.²⁵

1.2. Põhiõigused

Põhiõiguste ja vabaduste funktsioon on tagada igäihe vaba eneseteostus ühtsete reeglite alusel ja kaitse avaliku võimu omavoli eest.

Põhiõiguste –ja vabaduste allikad saab liigitada siseriiklikku õiguskorda kuuluvaks ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normideks ja printsiipideks. Nii esimese kui ka teise puhul on *ius scriptum* vormis esitatud õiguste allikate ehk õigustloovate aktidega.²⁶ Põhiõigused ja vabadused on subjektiivsed õigused, mis loovad nende kandjale võõrandamatu ja ainult seadusega piirata võidava õiguse nende vabaks kasutamiseks ning mille kasutamisse ei või avalik võim põhjendamatult sekkuda.²⁷ Õigus tuleneb vabadusest. Vabadus on iseenesest kahemõõtmeline, s.o vabadus midagi teha või tegemata jätta ning teiselt poolt õigus olla vaba ja kaitstud oma vabaduse teostamisel. Vabadus ongi õigus,

²³ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 108.

²⁴ Truuväli, E-J. 2008. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Kirjastus Juura, lk

²⁵ RKPJK 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02. RTIII, 18.03.2002, 8, 74.

²⁶ Merusk, K; Narits, R. 1998. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn : Juura, Õigusteabe AS, lk 168.

²⁷ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura, lk 238.

subjektiivne õigus midagi teha, mida inimene soovib ja õigeks peab, ning õigus sellele, et riik inimese üldist ning põhiseadusega täpsustatud vabadust põhjendamatult ei piiraks ega vabaduse kasutamist ei segaks ega takistaks. Taolisi õigusi loetakse Põhiseaduse kommenteeritud väljaande põhjal ka tõrjeõigusteks²⁸, õigusi riigi positiivsele tegevusele aga sooritusõiguseks. Viimase üheks alagrupiks võib aga pidada õigusi korraldusele ja menetlusele.²⁹

PS § 9 kohaselt on põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste kandja „igäüks“.

Olulisemate põhiõigustena on T. Annus toonud välja inimväärikuse, vabaduse ja võrdsuse.³⁰

1.2.1 Põhiõiguste riive

Põhiõigusi ei saa lugeda piiramatute õigustena. Põhiõiguste rikkumisega ei ole tegu siis, kui põhiõiguse piiramine toimub kooskõlas põhiseadusega, R. Maruste hinnangul peavad need piirangud olema vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust. Kui neid põhimõtteid on silmas peetud, on tegemist õigustatud riivega.³¹ Piiri tõmbamine lubatud ja lubamatu piiramise vahel on keeruline, kuid selle piiri tõmbamiseks analüüsivad kohtud teatud kindlaid küsimusi. Kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas mingit põhiõigust on piiratud ehk kas mingi põhiõigusega kokkupuude eksisteerib. See on põhiõiguse kaitseala ja põhiõiguse piirangu küsimus. Sealjuures tuleb silmas pidada, et ühes olukorras võib olla piiratud mitut põhiõigust. Kui põhiõiguse piiramine on tuvastatud, tuleb seejärel uurida, kas põhiõigusi on piiratud ebaseaduslikult. Ainult lubamatu põhiõiguste piiramine on põhiõiguste rikkumine.³²

Absoluutsed on need õigused ja vabadused, millest ei või taganeda ehk mida ei või riivata mitte mingil tingimusel. Suhtelised on need õigused, millest taganemine on teatud tingimustel võimalik.

²⁸ Truuväli, E-J. 2008. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Kirjastus Juura, lk 82.

²⁹ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura, lk 240.

³⁰ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 118.

³¹ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura, lk 243, 245.

³² Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 237.

1.2.2 Põhiõiguste riive tuvastamise alused

Riivedogmaatika kohaselt toimub põhiõiguste tuvastamine kahe sammuna või kahes astmes. Esimesel astmel küsitakse, kas tuvastatav riiklik abinõu kujutab endast mõne põhiõiguse kaitseala riivet. Kui kaitseala riive tehakse kindlaks, siis tuleb teise sammuna küsida, kas see riive rikub põhiõigust. Põhiõigus on rikutud, kui riive on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane.³³

Põhiõigused materiaalses tähenduses on need õigused, mis kuuluvad riigi põhialuste hulka ja mida PS säärastena tunnustab. Põhiõigused formaalses laiemas tähenduses on põhiõigused kõik PS-s sisalduvad subjektiivsed õigused, mille kandjaks on üksikisik ja adressaadiks avaliku võimu kandja.³⁴

Piirangud on lubatud vaid paralamendiseadusega või selle alusel, mitte aga valitsuse määrusega või selle alusel.

Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. /.../ Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igäiks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.³⁵

Eriti oluline on selle nõude täitmine, kui täitevvõimu tegevus kohustab isikuid või piirab nende õigusi.³⁶

Määruse põhiseaduspärasuse eelduseks on seega seaduses sätestatud volitusnormi olemasolu. Volitusnormi põhiseadusvastasuse korral on põhiseadusvastane ka selle alusel antud määrus.³⁷

Riive klassikalise mõiste määratlevad neli tunnust. Vastavalt sellele on riived (1) **õigusaktid**, niisiis näiteks seadused, haldusaktid ja kohtuotsused, millel on (2) **võimule tuginev** iseloom, seega mille võib käsuga ühepoolselt määrata ja sunniga realiseerida, mis

³³ Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica. 2001. eriväljaanne, lk 32.

³⁴ Truuväli, E-J. 2008. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Kirjastus Juura, lk 77-78.

³⁵ RKPJK 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96. RTI, 10.01.1997, 4, 28.

³⁶ RKÜK 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000. RTIII, 10.01.2001, 1, 1.

³⁷ RKPJK 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07. RTIII, 11.12.2007, 43, 341.

on (3) **finaalselt** suunatud põhiõigusliku kaitsehüve vastu ja (4) mõjutavad seda **vahetult**. Kõik riived, millel on need neli tunnust – õigusakti vorm, võimule tuginev iseloom, finaalsus ja vahetus –, on kahtlemata põhiõiguste riived.³⁸

1.2.3. Riive põhiseaduslikkuse kontrolli alused

See, et riiklik abinõu kujutab endast põhiõiguse riivet, ei tähenda veel sugugi, et see põhiõigust rikub. Põhiõiguse riive on põhiõiguse rikkumine ainult siis, kui see on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane. Põhiõiguse riive formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse kriteeriumid tuleb võtta piiriklauslitest.

PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata, s.t põhiõigusi riivata, ainult kolmel tingimusel. Õigusi ja vabadusi tohib piirata „ainult kooskõlas põhiseadusega“ (PS § 11 lause 1), teiseks peavad need piirangud olema „demokraatlikus ühiskonnas vajalikud“ (PS § 11 lause 2 esimene alternatiiv) ja kolmandaks ei tohi piirangud „moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust“ (PS § 11 lause 2 teine alternatiiv).

Põhiõigusi riivavad riiklikud aktid peavad olema kooskõlas kõigi põhiseaduse normidega nii formaalselt kui ka materiaalselt.

Mõtisklused põhiõiguste riivete põhiseaduspärasuse üldiste eelduste üle, mis õige tõlgendamise korral tulenevad PS §-st 11³⁹ kui kesksest sättest ja muudest üldistest eeskirjadest (PS § 3 lg 1 lausest 1, § 13 lg-st 2 ja § 19 lg-st 2⁴⁰), viivad niisiis järgmise tulemuseni:

Põhiõiguse riive on ainult siis formaalselt põhiseaduspärane, kui see

1) vastab kõigile põhiseaduse pädevuse, menetluse ja vormi nõuetele

³⁸ Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica. 2001. eriväljaanne. lk 32.

³⁹ PS § 11: Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

⁴⁰ PS § 3 lg 1 lause: Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.
§ 13 lg 2: Seadus kaitseb igäuhte riigivõimu omavoli eest.
§ 19 lg 2: Igäuks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.

- 2) järgib PS § 13 lõikest 2 tulenevat määratuse põhimõtet ja
- 3) on kooskõlas PS § 3 lõige 1 esimesest lausest tuleneva parlamendi reservatsiooniga.

Ehk kui omavalitsus on väljunud määruse andmisel pädevuse piiridest, on määrus formaalselt põhiseadusevastane.

Põhiõiguse riive on ainult siis materiaalselt põhiseaduspärane, kui see

- 1) on proportsionaalne, vastab seega PS § 11 teise lause esimese alternatiivi poolt nõutud
 - a) sobivuse põhimõttele,
 - b) vajalikkuse põhimõttele ja
 - c) kitsamas tähenduses proportsionaalsuse põhimõttele
- 2) ei riku PS § 11 teise lause teisest alternatiivist tulenevat olemuse moonutamise keeldu – kuna olemuse moonutamise keeld on identne proportsionaalsuse põhimõttega, siis on viimast rikutud ainult siis, kui pole kinni peetud esimesest.
- 3) ei riku muid materiaalseid põhiseaduse norme, nagu näiteks demokraatia printsiipi või üldist tagasiulatava mõju keeldu⁴¹

1.3. Kohaliku elu küsimus ja riigielu küsimus

„Riigikohus on oma 8.06 2007 otsuses nr 3-4-1-4-07 öelnud, et kohalikel omavalitsustel on pädevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel (PS § 154 lg 1)⁴², samuti kui riigil on pädevus riigielu küsimuste otsustamisel (PS § 65 p 16)⁴³.

Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda, ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.

Tulenevalt PS § 154 sisalduvast lihtsast seadusreservatsioonist on seadusandjal võimalik kohaliku omavalitsuse iseseisvust piirata, arvates mõned oma sisult kohaliku elu

⁴¹ Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica. 2001. eriväljaanne. lk 35-42.

⁴² PS § 154 lg 1 ütleb, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

⁴³ PS § 65 p 16 ütleb, et Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

küsimused viimaste hulgast põhjendatult välja. Seejuures tuleb silmas pidada, et kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii jääks püsima.⁴⁴

Nagu eespool märgitud, kuuluvad kohaliku elu küsimused kohaliku omavalitsuse olemuslikku pädevusse. Need on kohaliku omavalitsuse institutsiooni garantii keskmes. Kohaliku elu küsimusi määratakse teoorias kindlaks sel teel, et nende puhul peab näha olema kohalik päritolu („kohalik juur“) või spetsiifiline seos vastava kohaga ning kohalik kogukond peab suutma neid omal vastutusel ja iseseisvalt täita. Need küsimused peavad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele olema ühised ja mõjutama inimeste kooselu kogukonnas. Seejuures on vajalik märkida, et kuna kohaliku omavalitsuse eri üksuste probleemid on erinevad (Tallinna linnal ja Piiressaare vallal on erinevad vajadused ja ressursid) ja eksisteerivad omakorda mitmesugused allprobleemid, pole probleemi lokaalsust või mittelokaalsust võimalik mingil etteantud mõõteskaalal skemaatiliselt kindlaks määrata. Vajalik on diferentseeritud, üksikjuhtumile orienteeritud hindamine, kus jäetakse ebaolulised välised asjaolud kõrvale.⁴⁵

Ü. Madise märgib, et riigielu küsimusteks tuleks lugeda küsimused:

- 1) mis peaksid tulenevalt avalikust huvist olema lahendatud terves riigis ühtemoodi;
- 2) mille lahendamine toob kaasa konstitutsioonilise muudatuse kogu riigi jaoks;
- 3) mille lahendamine toob kaasa mõne riigielu küsimuse lahendamise;
- 4) mille lahendamine kohalike omavalitsuste tasandil ei anna efektiivset tulemust.⁴⁶

1.4. Vaba eneseteostus

Põhiseaduse § 19 kohaselt on vaba eneseteostus igäüheõigus. Igäühe all saab mõista igat füüsilist isikut, kes on põhiseaduse kaitseväljas.⁴⁷ PS § 19 lg 1 laieneb § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele.^{48 49}

⁴⁴ RKPJK 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07. RTIII, 25.06.2007, 25, 202.

⁴⁵ Olle, V.2002. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. - Juridica 6/02, lk 527-528

⁴⁶ Olle, V.2002. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. - Juridica 6/02, lk 527-528

⁴⁷ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura , lk 347.

⁴⁸ PS § 9 lg ütleb, et Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

Oma sisult on see üldist vabadusõigust postuleeriv norm, milles puudub otseselt väljendatud või konkretiseeritud õiguse sisu ehk ese.⁵⁰

Õigus vabale eneseteostusele on isiksuse arengu, tema enesemääratlemise ning (inim)väärikuse väljakujunemise eelduseks ja tingimuseks. See on vabadus ise otsustada, mida teha või mida tegemata jätta ning kuidas oma elu kujundada ja ennast teostada. Oma üldise vabadusõiguse kasutamisel tuleb üksnes arvestada teiste inimeste õiguste ja vabadustega ning järgida seadust. Kui keegi teiste õigusi ja vabadusi ei austa ega arvesta, võib sellele järgneda sõltuvalt riive iseloomust kas avalik-õiguslik reageering riigi poolt, näiteks haldus või kriminaalkaristusena, või eraõiguslik vaidlus.⁵¹

Niivõrd ulatuslike õiguste puhul, nagu seda on üldine isiksus- ja vabadusõigus, on peaaegu iga riiklik tegevus nende õiguste piirang. Seega peab riiklikul tegevusel olema õigustus, sest põhiõigusi võib piirata vaid seaduse alusel ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.⁵² Riigikohus on oma 28.04.2004 otsuses öelnud, et isiku vaba eneseteostuse õiguse piiramine on õigustatud avalikest huvidest lähtuvalt.⁵³

Kui kaalumisele tuleb mingi eriline põhiõigus ning kellegi üldine vabadusõigus, on eriline põhiõigus üldjuhul kaalukam. Seetõttu on erilist põhiõigust piirav seadus, mis toetub ainult PS § 19 lõikes 1 sätestatud õigusele, haruldane. Seega ei kahanda PS § 19 lg 1 teiste põhiõiguste tähendust märkimisväärselt.⁵⁴

„Millises konkreetses vormis eneseteostus toimuda võib, on sügavalt individuaalne ja indiviidi enda otsustada“.⁵⁵

Maruste ütleb, et kuna § 19 puudub iseseisev konkreetne reguleerimisese, siis tuleb reeglina järgida eriseadustes ettenähtud piiranguid koos õiguste ja vabaduste piiramise üldise põhimõttega, milles kesksemad on demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteerium.⁵⁶

⁴⁹ Truuväli, E-J. 2008. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Kirjastus Juura, lk 199.

⁵⁰ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura , lk 346.

⁵¹ Samas , lk 346, 349.

⁵² Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 256-257.

⁵³ RKÜK 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03. RTIII, 19.05.2004, 12, 143.

⁵⁴ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 256-257.

⁵⁵ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura , lk 347.

⁵⁶ Samas, lk 348.

2. AVALIKU KORRA EESKIRJADE ANALÜÜS

2.1 Metoodika

Reguleerides avalike ürituste lubamist või pannes kohustusi nende läbiviimiseks, võib kaasneda muude põhiõiguste riiveid. Kuna enamasti on ürituse sisuks meelelahutus, kunstilise elamuse saamine, spordiüritus või materiaalne eesmärk, võib osutada võimalikuks näiteks eneseteostusõiguse, ettevõtlusvabaduse või muu põhiõiguste ja vabaduste riive. Lähtudes seaduslikkuse printsiibist võib põhiseadusega kaitstud õigusi ja vabadusi kahjustada vaid siis, kui selleks on seadusest tulenev volitus. Ka Riigikohus on oma 06.10.97 lahendis öelnud, et Eestis kehtib demokraatlikes õigusriikides tunnustatud põhimõte, mille kohaselt tuleb avaliku võimu teostamisel järgida legaalsuse põhimõtet. Võimu teostamine peab olema legaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi ja vormi poolest.⁵⁷

Lõputööd koostamise käigus jõudis autor järeldusele, et käesoleval ajal puudub seadusest tulenev volitusnorm, mis annaks omavalitsustele õiguse reguleerida avalike ürituste lubamist, keelamist või sellega seoses muude kohustuste kehtestamist avalikku üritust korraldada soovivale isikule.

Ka Riigikogu menetluses olev korrakaitseaduse seletuskiri ütleb, et „Praegu puudub Eestis avalikus kohas käitumise nõuete ühtne regulatsioon. Nõuded on kehtestatud omavalitsuste õigusaktidega ja mõnes omavalitsuses puuduvad hoopis. /.../ Isikute põhiõiguste piiramise alused, mida avalikus kohas käitumise nõuded endas sisaldavad, peavad olema määratletud seaduse tasandil või antud vähemasti piisavalt selgepiirilise volitusnormi alusel.“⁵⁸

Vastav volitusnorm parandaks kehtivat ebamäärast olukorda, kus omavalitsused reguleerivad avalike ürituste lubamist ja keelamist, teabe andmist ürituse kohta, üritusel

⁵⁷ PKPJK 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97. RTI, 27.10.1997, 74, 1268.

⁵⁸ Korrakaitseaduse eelnõu. 2009. Riigikogu kodulehekül.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090109103532. 09.01.09.

käitumise nõudeid jms ainult omavalitsuse üldise kohaliku elu küsimuste lahendamise pädevuse alusel (KOKS § 6 lg 3 p 2⁵⁹). Tulevikus on avalike ürituste valdkonna reguleerimine seaduse tasandil tõenäoliselt otstarbekas ja vajalik. Vajalik on tagada põhiõiguste piiramiseks põhiseadusliku seadusereservatsiooni nõue ning kindlustada kõigi omavalitsuste territooriumil avalikke üritusi korraldada soovivate isikute võrdne kohtlemine.⁶⁰

Sellegipoolest on Riigikohus oma 06.10.97 otsuses viidatud, et PS § 154 alusel on kohalikele omavalitsustele antud õigus otsustada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Kui seaduseandja ei ole mingit kohaliku elu küsimust lahendanud seaduse tasemel õigusaktiga, tuleb sellest järeldada, et see on ajutiselt, vastava regulatsiooni andmiseni, jäetud kohalike omavalitsuste otsustada ja korraldada ehk lähtuma peaks Põhiseaduse mõttest ja eesmärkidest.⁶¹

Lähtuvalt eelpool toodust ning sellest, et KOKS §22 lg 1 p 36³ annab omavalitsustele avaliku korra tagamiseks pädevuse kehtestada avaliku korra eeskirju, uurib lõputöö autor, kas Eesti Vabariigi linnavalitsuste avaliku korra eeskirjades avalike üritusi puudutavad sätted on kooskõlas õigusriigi printsiibiga. Uuringu läbiviimiseks valis autor valimina kõigi Eesti linnavolikogude poolt välja antud määrused, (Eesti Vabariigis on 33 Linnavalitsust⁶²) mis reguleerivad vastava omavalitsuse haldusterritooriumil avalikku korda.

Uuringuks leiti vastavad määrused enamasti Riigi Teatajast. Juhul, kui Riigi Teatajas mõne linna avaliku korra eeskiri puudus, siis vastava linna kodulehelt.

Analüüsi käigus püüdis autor leida vastused järgmistele küsimustele:

- 1) kas omavalitsuse poolt on kehtestatud avaliku korra eeskiri;
- 2) kas avaliku korra eeskiri on kättesaadav igäühele;
- 3) kas avaliku korra eeskirjas on selgitatud, mida loetakse avalikuks kohaks;
- 4) kas eeskirjas tuuakse välja avaliku ürituse mõiste;

⁵⁹ Omavalitsusüksuse ülesannete ja pädevuse kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

⁶⁰ Korrakaitseaduse eelnõu. 2009. Riigikogu kodulehekülg.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090109103532. 09.01.09.

⁶¹ PKPJK 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97. RTI, 27.10.1997, 74, 1268.

⁶² Riigiportaal. http://www.eesti.ee/est/riik/kohalik_omavalitsus/omavalitsused/linnavalitsused/. 29.03.09.

- 5) kas eeskirjades on selgitatud, kes võib olla avaliku ürituse korraldaja;
- 6) kas avaliku ürituse korraldajal on ürituse läbiviimise eel tarvis taotleda omavalitsuselt vastav luba;
- 7) kas eeskirjast selgub, millal tuleb linnavalitsusele esitada taotlus avaliku ürituse läbiviimiseks;
- 8) kas avaliku korra eeskirjast leiab viite, millal linnavalitsus on kohustatud oma otsuse loa andmise või sellest keeldumise kohta, taotluse esitajale teatavaks tegema;
- 9) kas eeskirjas on viide avaliku ürituse läbiviimiseks antud loa kehtetuks tunnistamise või ürituse lõpetamise aluste kohta;
- 10) kas omavalitsus on kehtestanud eeskirjas ajalisi piiranguid ürituse toimumise aja kohta;
- 11) kas avaliku korra eeskirjas on piiranguid alaealistele suunatud ürituste toimumise aja kohta;
- 12) kas eeskirjas on säte, mis ütleb, kes peab avalikul üritusel tagama korra ning osalejate turvalisuse;
- 13) kas avaliku korra eeskirjas on toodud, kes vastutab peale ürituse toimumist ürituse toimumiskoha korrastamise eest;
- 14) kas ürituse korraldamiseks on tarvis täiendavaid lubasid, näiteks üritusel toimuva ilutulestiku korraldamiseks;
- 15) kas avaliku korra eeskirjast selgub, et avaliku ürituse läbiviija tohib avaliku ürituse toimumise koha piirata ning keelata piiratud alale pääsu ilma vastava loa või pääsmeta isikutele;
- 16) kas avaliku korra eeskirjast selgub, kes hüvitab avaliku ürituse ettevalmistamisel või läbiviimisel tekitatud materiaalse kahju;
- 17) kas eeskirjas leidub nõudeid ürituse läbiviimise koha suhtes;
- 18) kas avaliku korra eeskirjas on muid nõudeid, mis võivad riivata põhiõigusi;
- 19) kas avaliku korra eeskirjas on olemas viide õigusaktile, mille alusel kannab eeskirja rikkuja vastutust.

2.2 Analüüs

Nagu Vallikivi ütleb, piiratakse isikute õigusi ja vabadusi ka kohaliku omavalitsuse üldaktidega⁶³, näiteks avaliku korra eeskirjadega.

Niivõrd ulatuslike õiguste puhul, nagu seda on üldine isiksus- ja vabadusõigus, on peaaegu iga riiklik tegevus nende õiguste piirang. Seega peab riiklikul tegevusel olema õigustus, sest põhiõigusi võib piirata vaid seaduse alusel ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.⁶⁴ Ka Riigikohus on oma 28.04.2004 otsuses viidanud, et lähtuvalt avalikust huvist, on isikute vaba eneseteostusõiguse piiramine õigustatud.⁶⁵

KOKS § 23 lg 1 kohaselt tuleb volikogu õigusaktid⁶⁶ avalikustada valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse volikogu määrus avalikustatuks pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis. Autori arvates on soovitatav avaliku korra eeskirjad avaldada ka Riigi Teatajas, kuna sellisel viisil on need suuremale osale isikutest kättesaadavamad, seda võimaldab ka Riigi Teataja seaduse §2 punkt 14¹ ⁶⁷. Omavalitsuste kodulehed on erineva ülesehitusega ning seetõttu on keeruline otsitavaid määrust leida, mis omakorda tingib määruste raskema kättesaadavuse. Igal juhul peab omavalitsuse poolt olema avalikustatud koht, kus üldaktiga tutvuda saab.

Uuringu käigus selgitas autor, et kõigi 33 linnavalitsuse poolt on kehtestatud avaliku korra eeskirjad. 27 omavalitsuse avaliku korra eeskirjad on avaldatud ka Riigi Teatajas, ülejäänud kuue omavalitsuse avaliku korra eeskirjadega on võimalik tutvuda vastava omavalitsuse kodulehel.

Autor pidas vajalikuks uurida ka, kas avaliku korra eeskirjades on avatud enamkasutatavate mõistete sisu. Näiteks „avalik koht“, „avalik kord“ jne. Seletused on

⁶³Vallikivi, H. 1997. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. - *Juridica*, 5/97, lk 250.

⁶⁴ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura, lk 256-257.

⁶⁵ RKÜK 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03. RTIII, 19.05.2004, 12, 143.

⁶⁶ KOKS §22 p 36³ kohaselt on avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjade kehtestamine volikogu pädevuses.

⁶⁷ Riigi Teataja seaduse § 2 punkti 14¹ kohaselt avaldatakse Riigi teatajas avaldamiseks esitatud kohaliku omavalitsuse üksuse määrused RT I 1999, 10, 155.

vajalikud seetõttu, et kõik, kes kehtestatud reeglitest peaksid kinni pidama, saaksid reeglitest ka ühtviisi aru. Kui vastavad definitsioonid puuduvad, on isikud kohustatud sisustama nimetatud mõistete sisu oma äranägemise järgi. See aga viib olukorrani, kus eeskirjad ei täida oma eesmärki. Linnavalitsuste poolt oli mõiste „avalik koht“ defineeritud 25 juhul. Autor leiab, et kaheksal juhul polnud selles osas õigusselguse nõue täidetud ning oli ebaselge, mida korra kehtestaja silmas on pidanud. Seda, et ühe mõiste all saab mõista erinevaid asju, annab tunnistust mõiste „avalik kord“ definitsioonide erinevus nendes avaliku korra eeskirjades, kus vastav definitsioon on olemas. Lõputöö koostaja toob mõned näited:

„Avalik koht on üldkasutatav koht või vabaks liikumiseks ja kasutamiseks piiratud territoorium, ehitis või selle osa.“⁶⁸

„Avalik koht on iga territoorium, ehitis või ruum, mis on antud üldiseks kasutamiseks või mis on tegelikult üldkasutatav, samuti ühissõiduk.“⁶⁹

„Avalik koht“ käesoleva määruse tähenduses on:

- 1) üldkasutatav territoorium;
- 2) koht, maa-ala, ehitis või osa ülalnimetatutest, mis omaniku või valdaja poolt on andnud määratlemata isikute ringile kasutamiseks;
- 3) korterelamu üldkasutatavad kohad.,⁷⁰

Ka mõiste „avalik üritus“ sisu oleks vajalik avada, et täita avaliku võimu poolt kehtestatud reegleid nii nagu neid välja andes silmas on peetud. Mõistet „avalik üritus“ on püütud selgitada 23 avaliku korra eeskirjas. Mõnelgi juhul on piiratud vaid näitega, millised sündmused võivad olla avalikud üritused. Uuringu teostaja toob mõned näited:

„Avaliku koosoleku (koosolek avalikus kohas, demonstratsioon, miiting, pikett, religioosne üritus, rongkäik või muu meeleavaldus) korraldamist reguleeritakse avaliku koosoleku

⁶⁸ Elva linna avaliku korra eeskiri. KO, 31.03.2003, 31, 808.

⁶⁹ Jõgeva linna avaliku korra eeskiri. KO, 03.02.2003, 12, 29.

⁷⁰ Narva linna avaliku korra eeskiri. KO, 01.04.2008, 57, 890.

seadusega, teiste avalike ürituste (spordivõistlus, vabaõhukontsert, laat jms) korraldamist Jõgeva linna õigusaktidega.“⁷¹

„Avalik üritus käesoleva määruse tähenduses on avalikus kohas Tallinna linna haldusterritooriumil korraldatav avalikkusele suunatud üritus, mis ei ole hõlmatud avaliku koosoleku seadusega, spordiseadusega või mõne muu seadusega.“⁷²

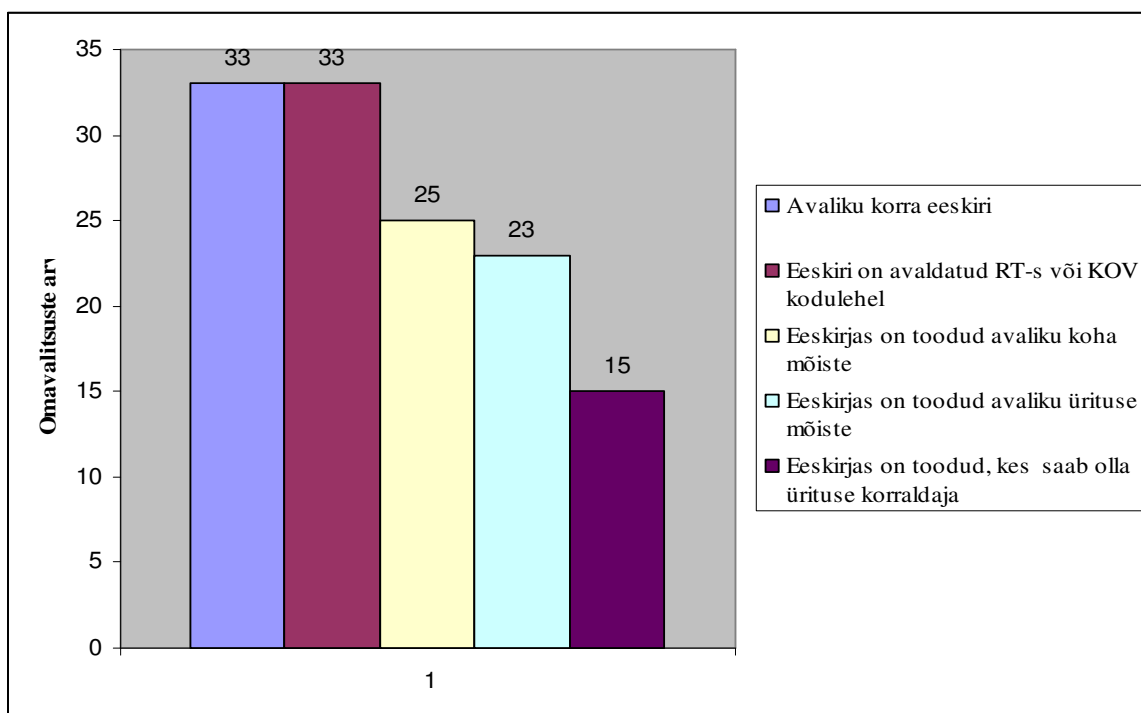
Analüüsi käigus selgus, et kümne omavalituse avaliku korra eeskirjas on avaliku ürituse mõiste määratlemata, mille tulemusena on võimalik tõlgenduste paljusid. Siinkohal tunnustab autor, et avaliku ürituse mõiste on oma sisult väga mitmetähenduslik. Ka korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri ütleb, et kuna mõiste sisu pole võimalik lõplikult avada, jääb selle edasine sisustamine kohtu- ja halduspraktika hooleks ning eelnõu piirdub võimalikest ürituste põhiliikidest lahtise loetelu andmisega – lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus. Täiendava kriteeriumina sätestatakse eelnõus, et üritus peab olema “avalikkusele avatud”⁷³. Seega tõdeb lõputöö autor, et üldkasutatavate mõistete defineerimine ei pea olema pelgalt kohaliku elu küsimus, vaid teatud mõisted võiks kanda lähtuvalt avalikust huvist, kogu riigis ühte sisu, mis tagaks suurema selguse.

Autori arvates võiks seaduse tasandil olla lahti kirjutatud ka nõuded isikutele, kes saavad olla avaliku ürituse korraldajad. Uuritud avaliku korra eeskirjadest oli vaid 15 kohaliku omavalitsuse eeskirjas toodud nõuded avaliku ürituse korraldajale. Sellest järeldeb autor, et avaliku ürituse loa taotlemisel jäetakse mõned taotlused rahuldamata põhjusel, et isik ei ole näiteks teovõimeline. Kuigi põhiseaduse § 19 ütleb, et igapähe on õigus vabale eneseteostusele, ei ole see siiski piiramatult õigus. Kuna õigustega kaasnevad ka kohustused, siis võib ühe kohustusena tuua välja ürituse korraldamisega kaasneva materiaalse vastutuse.

⁷¹ Jõgeva linna avaliku korra eeskiri. KO, 03.02.2003, 12, 29.

⁷² Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded. <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=101429>. 30.03.09.

⁷³ Korrakaitseaduse eelnõu. 2009. Riigikogu kodulehekülj. http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090109103532.. 09.01.09.



Joonis 1. Statistilised näitajad 33 avaliku korra eeskirja põhjal.

Näiteks Elvas võib korraldada avalikku üritust füüsiline või juriidiline isik⁷⁴, Keilas saab avaliku ürituse korraldaja olla täisealine ja teovõimeline füüsiline või juriidiline isik või asutus⁷⁵, Viljandis aga täisealine ja teovõimeline füüsiline isik, juriidiline isik või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus⁷⁶. Autor järeldeb, et avaliku ürituse korraldajana nähakse erinevates kohtades erinevaid isikuid, kuigi vaba eneseteostuse õigus on igaihe õigus. Ürituse korraldamisega võib kaasnedada materiaalne vastutus, vajadus tagada ürituse rahumeelsus, osalejate turvalisus või põhiseadusest tulenev nõue säästa elu- ja looduskeskkonda, seda kõike on tarvis silmas pidada, kui lubatakse avaliku ürituse korraldamist. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) kohaselt on füüsilise isiku õigusvõime võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Füüsilise isiku teovõime aga on võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid. Täieliku teovõimega on isik, kes on saanud 18-aastaseks ning kes ei ole vaimuhaige, nõrgamõistuslik ning kes suudab oma tegudest aru saada ja neid juhtida. Sama seaduse kohaselt on juriidiline isik seaduse alusel loodud õigussubjekt, kelle õigusvõime on võime omada tsiviilõigusi ja kanda

⁷⁴ Elva linna avaliku korra eeskiri. KO, 31.03.2003, 31, 808.

⁷⁵ Keila linna avaliku korra eeskiri. KO, 21.10.2003, 145, 2229.

⁷⁶ Avalike ürituste läbiviimise kord Viljandi linnas. RTL, 22.09.1998, 277, 1168.

tsiviilkohustusi.⁷⁷ Autor leiab, et mõned omavalitsused lubavad korraldada üritusi ka juriidiliseks isikuks mitteolevatel ühendustel, kelle liikmeteks võivad olla nii juriidilised kui ka füüsilised isikud, kellele teovõime piirangud puuduvad. Sellise ühenduse nimel tehtud tehingute eest vastutavad tehingu teinud isikud isiklikult ja solidaarselt.⁷⁸ Autor leidis, et osades omavalitsustes võivad seltsingud korraldada avalikke üritusi ka siis, kui selle liikmed ei oma teovõimet. Kõike eelpool öeldut arvesse võttes leiab autor, et õigusselguse huvides on oluline märkida avaliku korra eeskirjades (või seaduses) isikud, kes võivad avalikke üritusi korraldada.

Nagu autor märkis, kaasneb ürituste korraldamisega ka vastutus. Uuritud 33-st eeskirjast leidis töö koostaja kümnel juhul, et omavalitsus on pidanud vajalikuks märkida eeskirjas ära, kes hüvitab avaliku ürituse ettevalmistamisel või läbiviimisel tekitatud materiaalse-, kahju, keskkonnareostuse, rikutud haljastuse vms kahju.

Kuigi paljud omavalitsused defineerivad mõistet avalik üritus erinevalt, võib autori arvates nõustuda korrakaitseseaduses toodud üldistusega, et avalik üritus on avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sellesarnane inimeste koos olemine, mis ei ole koosolek.⁷⁹

KOKS §22 p 36³ viitab kohaliku omavalitsuse kohustusele tagada omavalitsuse territooriumil avalik kord, mida reguleeritakse enamasti avaliku korra eeskirjadega. Reeglina tuuakse eeskirjades ühe nõudena välja kohustus enne ürituse toimumist kooskõlastada see vastava omavalitsusega. Tihti on tarvis saada omavalitsuselt selleks ka vastav luba. Teavitamise/kooskõlastamise või loa taotlemise nõue on toodud 30 omavalitsuse eeskirjas. Autori arvates on vastav nõue õigustatud, kuna avaliku korra tagamiseks on vajalik omada ülevaadet omavalitsusüksuse territooriumil toimuvatest avalikest üritustest. Vastav põhimõte lähtub ka põhiseaduse § 32 tulenevast õigusest omandi vaba valdamise kasutamise ja käsutamise kohta. Ülevaate omamine sellest, mis omavalitsuse territooriumil toimub on autori arvates vajalik välistamiseks näiteks olukorda, kus ühes kohas toimub ühel ajal mitu avalikku üritust. Suuremate omavalitsuste puhul võib olla ürituste läbiviimise tõttu vajadus korraldada ümber liiklus, paigaldada täiendavaid

⁷⁷ TsÜS RT I 2002, 35, 216 .

⁷⁸ MTÜS RT I 1996, 42, 811.

⁷⁹ Korrakaitseaduse eelnõu. 2009. Riigikogu kodulehekül.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090109103532. 09.01.09.

liiklusmärke, vajadus korraldada parkimist jne. Tähtsaks võib osutada ka asjaolu, et ürituse korraldajad ei pruugi teada, milliseid täiendavaid lubasid nad peavad taotlema, enne kui saavad üritust korraldada. Näiteks võib olla teatud juhtudel vajalik kooskõlastada oma tegevus politsei või päästeametiga. Samuti võib üritust korraldada soovival isikul olla vähene teadlikkus seadusandluses, mille tõttu võib ta eksida näiteks teeseaduse § 36 lg 5 vastu⁸⁰. Seega võib öelda, et eelnev teavitamine aitab kaasa ürituse sujuvamale läbiviimisele. Ka õiguskantsler on oma kirjas nr 18-1/071458/00706780 Riigikogu õiguskomisjonile öelnud, et eelnev formaalne teavitamine ei ole koosoleku korraldajale nii koormav, et see kaaluks üles võimaliku ohu avalikule korrale ja teiste isikute õigustele ja vabadustele.⁸¹

Kuigi võib väita, et avaliku ürituse korraldamine omavalitsuse territooriumil on kohaliku elu küsimus võib avaliku ürituse korraldamisest teavitamine olla ka teatud mõttes riigielu küsimus. Spordiseadus (SpS)⁸² on üsna täpselt välja toonud, kuidas ja millise aja jooksul tuleb taotleda omavalitsusest spordiürituste korraldamiseks luba ning millised on need juhud, kui loa andmisest saab keelduda. Autor arvab, et võib-olla tuleks kaaluda, kas poleks mõistlik reguleerida seaduse tasandil üritustest teavitamise kord, kui avalik üritus hõlmab mitut omavalitsust või lausa mitut maakonda.

Analüüsi tulemusena leidis autor, et eeskirjades oleks vajalik täpsustada, millise aja jooksul tuleb omavalitsusega ürituse toimumine kooskõlastada või vastav luba taotleda. Uuringu läbiviimise ajal ei selgunud vastav tärimin kümne linnavalitsuse eeskirjast. Loa või kooskõlastuse vajadus ei tulnud välja kolmest eeskirjast.

Kui ürituse korraldaja peab esitama loa saamiseks taotluse, peaks autori arvates olema õigusselguse huvides samas dokumendis kirjas ka aeg, mille jooksul haldusorgan tema taotluse kohta otsuse teeb. On igati mõisteta, et organ vajab taotluse menetlemiseks aega, näiteks asjaolude või dokumentidega tutvumiseks või muude toimingute tegemiseks. Kuid siiski oleks õige, kui eeskirjad sisaldaksid tähtaega, mille jooksul omavalitsus teeb taotluse rahuldamise või loa andmisest keeldumise kohta otsuse. Kümne linnavalitsuse eeskirjades on vastav märges olemas.

⁸⁰ TeeS § 36 lg 5 alusel on teel ja tee kaitsevööndis tee omaniku nõusolekuta keelatud korraldada spordivõistlust või muud rahvauritust. ([RT I 1999, 26, 377](#)).

⁸¹ Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780. oktoober 2007. Riigikogu õiguskomisjonile.

⁸² SpS [RT I 2009, 15, 93](#). 3. peatükk.

Autor leiab, et õigusselguse huvides peaks eeskirjades sisalduma ka alused, millistel tingimustel ja millal võib KOV poolt avaliku ürituse läbiviimiseks antud loa kehtetuks tunnistada või ürituse toimumise lõpetada enne planeeritud aega. Vastav säte oli toodud üheksa omavalitsuse eeskirjas.

Analüüsides avaliku korra eeskirju selgus, et 16 omavalitsust on pidanud vajalikuks märkida eraldi loa vajalikkust juhul, kui avaliku ürituste käigus soovitakse korraldada ilutulestikke. Autor leiab, et kuna vastav nõue tuleb lõhkematerjaliseadusest (LMS)⁸³, pole teiste seaduste kopeerimine tingimata vajalik. Kui seda aga teha võib jääda ekslik arvamus, et ilutulestiku korraldamiseks pole muid lubasid kunagi tarvis⁸⁴. Lõputöö koostaja leiab, et kuna ametnikul on selgituskohustus, saab ta vastavat teavet jagada avaliku ürituse loa taotlemisel.

Kolmekümnel juhul on avaliku korra eeskirjades toodud välja ka aeg, millal omavalitsuse territooriumil on öörahu. Sellest võib järeldada, et väliüritused, mis rikuvad öörahu, tuleb lõpetada enne kehtestatud öörahu algust, juhul kui linnavalitsus ei ole andnud eriluba ürituse hilisemal kellaajal toimumise kohta. Kolmekümnel juhul oli eeskirjades märgitud ka erinorm, mis kohustab alaealistele suunatud üritused lõpetama kindlaksmääratud kellaajaks. Nimetatud õigus tuleneb lastekaitseadusest⁸⁵ (LaKS) ning sellega soovitakse tagada laste turvalisust, mis on autori arvates proportsionaalne piirang.

Põhiseaduse § 19 teine lõige ütleb, et igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.⁸⁶ Sellest lähtuvalt, leiab autor, on ürituse korraldajal ehk isikul, kes realiseerib põhiseaduslikku õigust vabale eneseteostusele, lasub kohustus seista hea selle eest, et tagatud oleks üritusel viibijate turvalisus. Ürituse korraldaja on vastutav selle eest, mis üritusel toimub. Ta peab tagama ürituse rahumeelse läbiviimise. Autor märgib, et turvalisus tähendab muuhulgas ka seda, et üritusel kasutatakse seadmeid, mis ei kujuta endas ohtu teistele isikutele, ümbritsevale keskkonnale ega ka teiste isikute varale. Uuritud

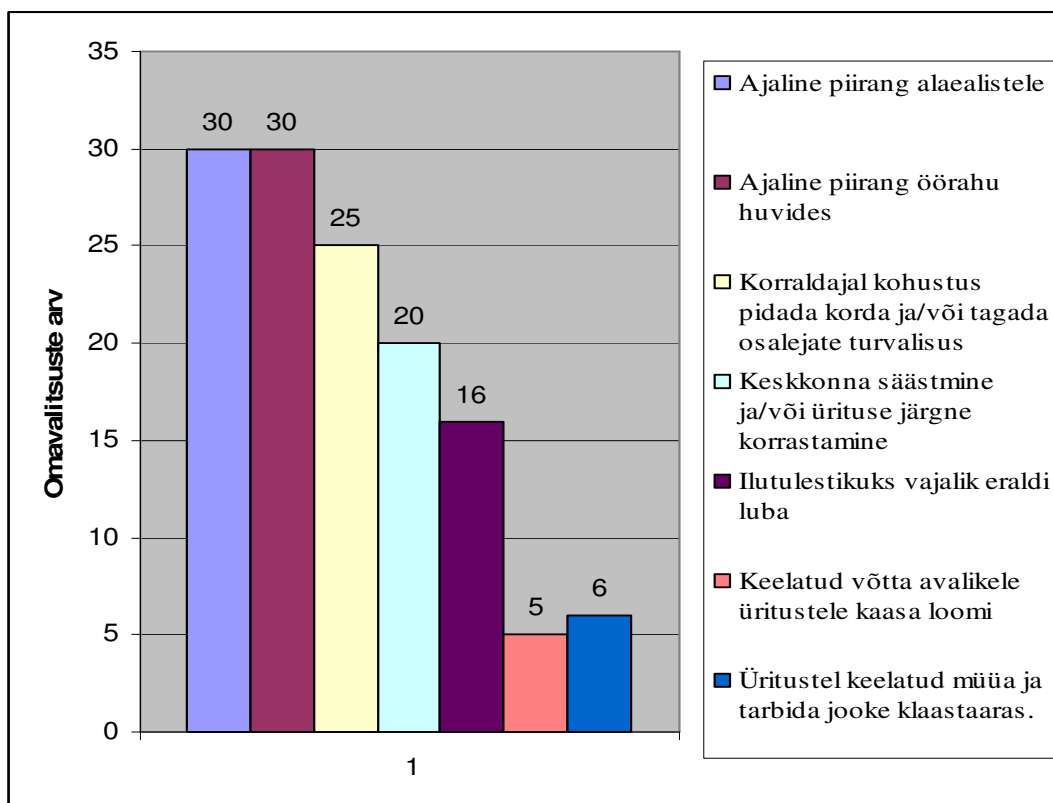
⁸³ LMS § 59 lg 1 ütleb, et avalikel üritustel peab olema ilutulestiku toimumiskohajärgse valla- või linnavalitsuse, tema luba.

⁸⁴ LMS § 59 lg 2¹ ütleb näiteks, et kui on alust arvata, et ilutulestik läbib lennuvälja lähiümbruse lähenemis- või tõususektori pinda, tuleb ilutulestiku korraldamine kooskõlastada Lennuametiga.

⁸⁵ LaKS § 23¹ lg 3 ütleb, et kohalikul omavalitsusel on õigus ajutiselt lühendada laste õist liikumiskiirangut.

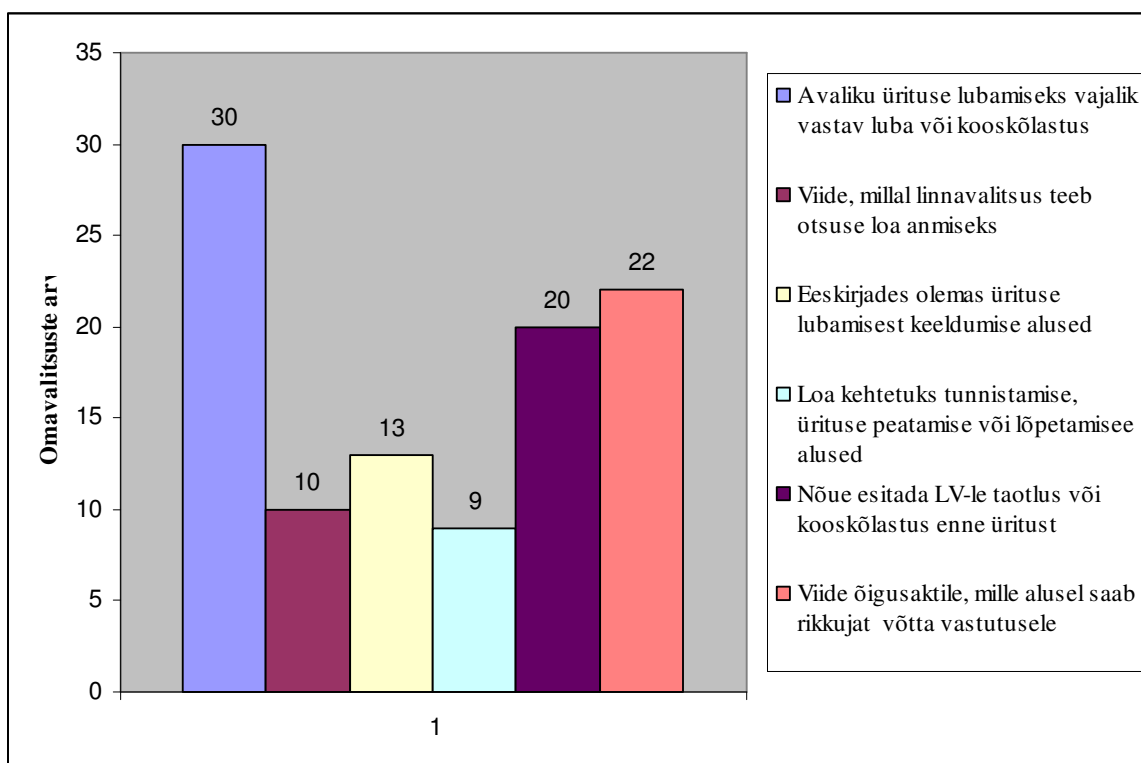
⁸⁶ RT I 2007, 33, 210.

33-st eeskirjast leidis 26-s märge selle kohta, kes peab tagama üritusel korra ja osalejate turvalisuse. Turvalisust aitab tagada ka ürituse toimumise koha piiramine ja üritusest osavõtjate arvu reguleerimine, läbi kutsete, piletite või muu sobiva mooduse. Sellist võimalust lubab uuritud 33-st linnavalitsusest 13. Uuringu tulemusena sai autor teada, et 3 linnavalitsust on määranud oma territooriumil ürituste toimumiseks kindla koha. Autor järeldab, et nii talitades on omavalitsus lahendanud mitmeid probleeme, mis võivad ürituse korraldamisega muudes kohtades tekkida. Ilmselt on määratud kohas korraldatud parkimine, ilmselt ei asu see piirkonnas, mis võiks kujutada ohtu looduskeskkonnale, tõenäoliselt on reguleeritud sellistes kohtades kehakergendamise küsimused ning suurte inimhulkade kogunemine ei takista seal kaaskodanike igapäevast elu. Seega leiab lõputöö koostaja, et põhiõiguse adressaat on taolisel juhul piiranud põhiõiguse kandja hüvede nautimist nii, et saavutatav kasu on kahjust suurem.



Joonis 2. Kohustused ja piirangud avaliku korra eeskirjades

Autori hinnangul on korrektselt käitunud need 22 omavalitsust, kes on avalikku korda reguleerivas määruses toonud viite õigusaktile, mille alusel kannab eeskirja rikkuja vastutust.



Joonis 3. Avalikke üritusi reguleerivad sätted avaliku korra eeskirjades

KOKS § 2 lõige 1 ütleb, et „Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi“.⁸⁷ Autor tuvastas, et ilmselt on just omavalitsuse iseärasusi silmas pidades avaliku korra eeskirjades rida sätteid, mis sellest lähtuvad. Näiteks on ühe omavalitsuse territooriumil ürituse korraldamise loa saamise eeltingimuseks tarvis esitada tõend maksuvõlgnevuste puudumise kohta, päris mitme kohaliku omavalitsuse eeskirjas oli keeld müüa ja tarbida jooke klaastaras, mitmel pool on nõutav enne üritust politsei informeerimine juhul kui üritusega kaasneb liikluse ümberkorraldamine. Samas jäi lõputöö koostajale silma mitme omavalitsuse reegel, mille kohaselt ei tohi avalikule üritusele kaasa võtta loomi. Autor leiab, et see piirang on siiski ebaproportsionaalne, kuna sellega võetakse võimalus korraldada koerte-kasside näitusi või muid sarnaseid üritusi. Võib eeldada, et taolise piirangu sisseviimisega soovitakse tagada üritustel osalejate turvalisus, kuid autor leiab, et näiteks kaasavõetav kilpkonn ei kujuta

⁸⁷ KOKS. RT I 1993, 37, 558.

kaaskodanikele ilmselt mingit ohtu. Autor arvab, et ilmselt oleks tarvis siiski täpsustada, millised on need üritused, kuhu võib koos loomadega minna.

Uuringu käigus selgus, et avaliku ürituse lubamisest keeldumise alused olid avaliku korra eeskirjades toodud välja vaid 12 omavalitsuse puhul. Peamise põhjusena, miks avaliku ürituse lubamise keeldumist ette nähakse on asjaolu, et samal ajal ja samas kohas või liikumismarsruudil on varem lubatud mõne teise avaliku ürituse või koosoleku läbiviimine. See põhjus toodi välja kümnel korral. Tegemist on proportsionaalse riivega, sest samal ajal pole mõistlik korraldada ühes kohas mitut üritust. Seitsmel korral toodi keeldumise alusena välja põhjus, et üritus on loa taotluses märgitud ajal ja kohas oma sisult mittesobilik. Autor leiab, et sellisel juhul on mõiste „mittesobilik“ määratlemata ja seda on võimalik erinevatel isikutel erinevalt sisustada. Seitsmel korral oli keeldumise põhjusena toodud asjaolu, et loa taotluses nimetatud ürituse läbiviimine ei ole lubatud õigusaktidest tulenevalt. Kui seadusest tuleb keeldumise alus, peab omavalitsus sellest ka lähtuma.⁸⁸

On õiguspärane, et loa taotlus võidakse jätta rahuldamata, kui korraldaja ei ole täitnud loa taotluse kooskõlastanud ametkondade ettekirjutusi. Seda mainiti neljal korral.

Seitsmel korral toodi põhjuseks, et loa taotlusest võib keelduda juhul, kui korraldaja pole järginud eelnevate ürituse korraldamisel õigusakte või loas märgitud nõudeid. Autori arvates piiratakse sellisel juhul igaüheõigust vabale eneseteostusele. Kuigi omavalitsus võib vastavalt KOKS §2 lg 1 iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, on põhiõiguse adressaat sellisel juhul piiranud põhiõiguse kandja hüve nautimist ebasoodsalt. On arusaadav, et omavalitsus soovib vältida edaspidiseid rikkumisi ja autor usub, et põhiõiguse adressaat kaalub igat juhtumit eraldi ning arvestab konkreetsete asjaoludega. Kui omavalitsus lähtub aga sellest, et iga rikkumise või nõuete eiramise korral kaotab vastav isik automaatselt õiguse konkreetse omavalitsuse territooriumil korraldada avalikku üritust (juhul, kui puudub mäрге, kaua vastav piirang kehtib), on see ebaproportsionaalne piirang.

Neljal korral on üritusest keeldumise alusena toodud põhjust, et avaldus on vastuolus käesoleva määruse või muude õigusaktidega. Autor leiab, et nimetatud põhjus on

⁸⁸ Ka KOKS § 2 lg 1 ütleb, et kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu.

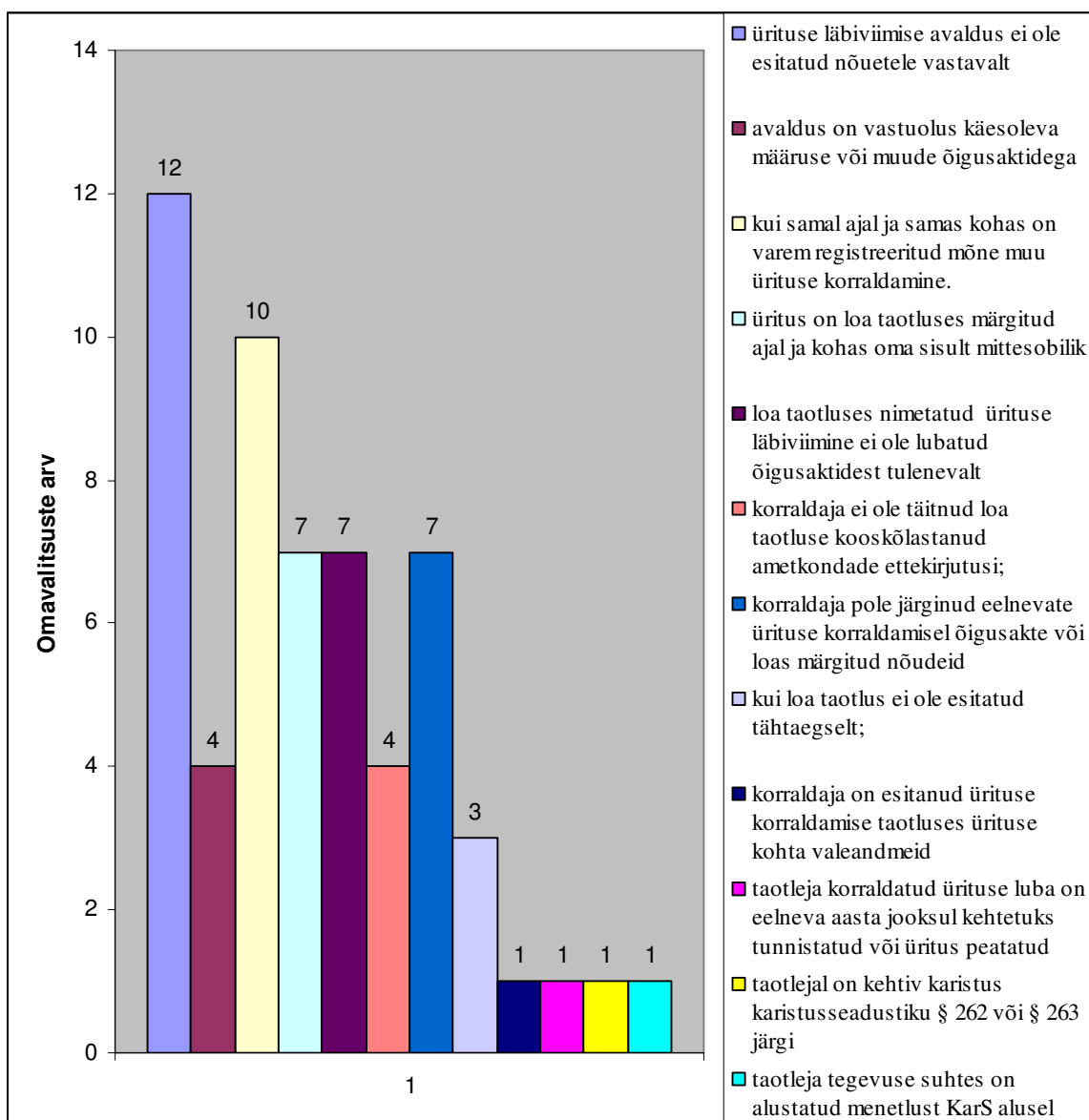
proportsionaalne ja kõrvaldatav. Taotluse menetleja saab nimetatud rikkumisele juhtida tähelepanu ja anda vigade parandamiseks tähtaja. Ühel korral toodi ürituse loa väljaandmise keeldumise põhjusena välja asjaolu, et taotleja korraldatud ürituse luba on eelneva aasta jooksul kehtetuks tunnistatud või üritus peatatud. Autor leiab, et sellisel juhul astub omavalitsus karistaja rolli, sest määrab rikkujale karistuse, ürituse korraldamisest lubamisest keeldumisega. Selleks puuduvad tal aga seadusest tulenevad volitused.

Ühel korral oli ürituse loa keeldumise põhjusena toodud, et taotlejal on kehtiv karistus karistusseadustiku (KarS) § 262⁸⁹ või § 263 alusel. Tegemist on avaliku korra rikkumist puudutavate sätetega. On arusaadav, kui inimene viibib vanglas, pole tal võimalik avalikku üritust korraldada kuid viidatud KarS paragrahvide alusel on võimalik karistada ka rahalise karistusega ning autori leiab, et ühe teo eest ei saa määrata inimesele mitut karistust.

Igati seaduslikuks saab pidada keeldumist juhul, kui loa taotlus ei ole esitatud tähtaegselt. Vastav säte oli kolme omavalitsuse avaliku korra eeskirjas.

⁸⁹ KarS § 262: Avalikus kohas teiste isikute rahu või avaliku korra muu rikkumise eest - karistatakse rahatrahviga kuni sada trahviühikut või arestiga. KarS § 263 Rahu või avaliku korra rikkumise eest, kui see on toime pandud:

1) vägivaldaga; 2) vastuhakkamisega avalikku korda kaitsvale isikule; 2¹) näo varjamisega näokatte või maskiga või muul viisil, mis takistas isiku tuvastamist; 3) relva või relvana kasutatava muu eseme, lõhkeseadeldise või lõhkeainega ähvardades või 4) grupi poolt, -karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. [RT I 2009, 19, 114](#).



Joonis 4. Avaliku ürituse lubamisest keeldumise alused

2.3 Järeldused ja ettepanekud

Nagu öeldud, on vaba eneseteostus nii ulatuslik õigus, et peaaegu iga riiklik tegevus avalike ürituste reguleerimisel tähendab põhiõiguse riivet. Kuna „isikute põhiõiguste piiramise alused, mida avalikus kohas käitumise nõuded endas sisaldavad, peavad olema määratletud seaduse tasandil või antud vähemasti piisavalt selgepiirilise volitusnormi

alusel⁹⁰, ei saa väita, et omavalitsuste poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjades sisalduvad sätted, mis reguleerivad avalike ürituste korraldamist, oleks põhiseaduspärased. Selle põhjuseks on seadusest tuleneva volitusnormi puudumine. Autori arvates oleks vastav volitusnorm vajalik, sest siis ei peaks omavalitsused avalike ürituste korraldamist reguleerivaid küsimusi lahendama kohaliku elu küsimuste lahendamise pädevuse alusel (KOKS § 6 lg 3 p 2⁹¹), nagu see praktikas aset leiab.

Lõputöös analüüsiti Eesti Vabariigi Linnavolikogude poolt kehtestatud avaliku korra eeskirju. Autor leiab, et eeskirjadest peaks selguma:

- 1) mõistete, nagu „avalik koht“, „avalik üritus“, „avalik kord“ ning teiste laialt kasutatavate mõistete seletused, et kehtestatud reegleid oleks võimalik tõlgendada ühetaoliselt;
- 2) kes võib olla avaliku ürituse korraldaja;
- 3) kas avaliku ürituse korraldamisel on tarvis sellest eelnevalt informeerida omavalitsust ning kas ürituse korraldamiseks on tarvis taotleda vastav luba;
- 4) kui ürituse eelne teavitamine on kohustuslik, siis oleks tarvis täpsustada, millise aja jooksul see aset peab leidma;
- 5) kui avaliku ürituse toimumiseks on vajalik taotleda omavalitsusest luba, siis millise aja jooksul KOV taotluse kohta otsuse teeb;
- 6) kui avaliku ürituse toimumiseks on vajalik taotleda omavalitsusest luba, siis põhjused, mille korral keeldutakse avaliku ürituse loa andmisest;
- 7) millistel tingimustel ja millal võib KOV poolt avaliku ürituse läbiviimiseks antud loa kehtetuks tunnistada või ürituse toimumise lõpetada enne planeeritud aega;
- 8) kes vastutab omavalitsuse territooriumil toimuvatel avalikel üritustel korra ja turvalisuse eest;
- 9) kes kannab avaliku ürituse toimumise või selle ärajäämisega kaasnevad kahjud;
- 10) kes organiseerib vajadusel parkimise, liikluse ümberkorraldamise või isikute teavitamise ümberkorraldustest;

⁹⁰ Korrakaitseaduse eelnõu. 2009. Riigikogu kodulehekülj.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090109103532. 09.01.09.

⁹¹ Omavalitsusüksuse ülesannete ja pädevuse kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

- 11) kes ja millise aja jooksul tagab vajadusel ürituse toimumise koha viimise üritusele eelnenud seisu;
- 12) viide õigusaktile, mille alusel kannab eeskirja rikkuja vastutust.

Kuigi avaliku korra eeskirjade kehtestamise õigus on KOKS-i alusel omavalitsustel, on autori arvates teatud nüansside lahendamine, mõistlik kogu riigis ühtviisi.

Kui kohaliku elu küsimusi määratakse teoorias kindlaks sel teel, et nende puhul peab näha olema kohalik päritolu („kohalik juur“) või spetsiifiline seos vastava kohaga ning kohalik kogukond peab suutma neid omal vastutusel ja iseseisvalt täita, siis riigielu küsimusteks tuleks muuhulgas lugeda küsimused mis peaksid tulenevalt avalikust huvist olema lahendatud terves riigis ühtemoodi.⁹²

Autori arvates oleks mõistlik, kui kogu riigis mõistetakse ühte moodi:

- 1) mida mõeldakse mõistete „avalik koht“, „avalik kord“, „avalik üritus“ jne all;
- 2) kes võib olla avaliku ürituse korraldaja;
- 3) kuidas toimub teavitamine, kui üritus hõlmab mitut omavalitsust.

Autor leiab, et „kohalik juur“ või spetsiifiline seos vastava kohaga on olemas näiteks juhul, kui reguleeritakse, millises kohas millist laadi üritused saavad toimuda; kuidas korraldatakse vajadusel liikluskorraldus; kui kaua üritus saab toimuda; millal peab lõppema alaealistele suunatud üritus, et alaealised jõuaksid ettenähtud ajal ööbimispaika; kuidas korraldatakse üritusel kauplemine; kuidas toimub kaaslinnlaste teavitamine kavandatavatest ümberkorraldustest jne. Nende küsimuste otsustamine peaks jääma siiski omavalitsuse pädevusse.

Autori arvates on soovitatav avaliku korra eeskirjad avaldada ka Riigi Teatajas, kuna sellisel viisil on need suuremale osale isikutest kättesaadavamad.

⁹² Olle, V. 2002. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid - Juridica 6/02, lk 527-528.

KOKKUVÕTE

Käesolevas lõputöös uuriti, kas linnavalitsuste poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjades toodud normid on kooskõlas põhiseadusega ning kas isikutel on võimalik realiseerida oma põhiõigust vabale eneseteostusele. Kuna „isikute põhiõiguste piiramise alused, mida avalikus kohas käitumise nõuded endas sisaldavad, peavad olema määratletud seaduse tasandil või antud vähemasti piisavalt selgepiirilise volitusnormi alusel“⁹³, ei saa väita, et omavalitsuste poolt kehtestatud avaliku korra eeskirjades sisalduvad sätted, mis reguleerivad avalike ürituste korraldamist, oleks põhiseaduspärased. Selle põhjuseks on seadusest tuleneva volitusnormi puudumine. Autori arvates oleks vastav volitusnorm vajalik, sest siis ei peaks omavalitsused avalike ürituste korraldamist reguleerivaid küsimusi lahendama kohaliku elu küsimuste lahendamise pädevuse alusel (KOKS § 6 lg 3 p 2⁹⁴), nagu see praktikas aset leiab.

Avalike üritustega kaasneva reguleerimise eesmärgiks on tagada omavalitsusüksuse haldusterritooriumil avalik kord. Lähtudes 06.10.97 Riigikohtu lahendis öeldust, et juhul, kui seaduseandja ei ole mingit kohaliku elu küsimust lahendanud seaduse tasemel õigusaktiga, tuleb sellest järeldada, et see on ajutiselt, vastava regulatsiooni andmiseni, jäetud kohalike omavalitsuste otsustada ja korraldada ehk lähtuma peaks Põhiseaduse mõttest ja eesmärkidest.⁹⁵ Ja võttes aluseks, et Riigikogu menetluses on korrakaitseaduse eelnõu, mille § 59, näeb ette KOV haldusterritooriumil ürituse korraldamise ja pidamise nõuete kehtestamist omavalitsuse volikogu määrusega, eeldas lõputöö autor, et peale seadusest tuleva volitusnormi legaliseerimist jäävad kehtima olemasolevad avaliku korra eeskirjad. Sellest lähtuvalt võttis lõputöö autor oma uuringu aluseks linnavalitsuste poolt vastu võetud avaliku korra eeskirjad.

Lõputöö koostaja leiab, et uuringu tulemused omavad praktilist väärtust ning võivad olla abiks omavalitsuste avaliku korra eeskirjade parendamisel.

⁹³ Korrakaitseaduse eelnõu. 2009. Riigikogu kodulehekülj. http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090109103532. 09.01.09.

⁹⁴ Omavalitsusüksuse ülesannete ja pädevuse kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

⁹⁵ PKPJK 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97. RTI, 27.10.1997, 74, 1268.

Lõputöös uuriti, millisel määral on eraisiku kui õigustatud poole põhiõigused kaitstud eraisiku ja avaliku võimu kandja vahelistes suhetes ning millistel tingimustel on võimalik Eesti linnades korraldada avalikke üritusi. Samuti uuriti milliseid piiranguid on omavalitsused seadnud avalike ürituste korraldamiseks, et kaitsta teiste isikute õigusi ning tagada avalik kord ning kas seatud piirangud on ka põhiseaduspärased.

Kuigi PS § 154 annab kohalikele omavalitsustele õiguse korraldada iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi uuris lõputöö autor ka seda, kas avalike ürituste lubamise seisukohalt on vajalik mõne küsimuse lahendamine kogu riigis ühtviisi.

Uuringu läbiviimiseks valis autor valimina kõigi Eesti linnavolikogude poolt välja antud määrused, (Eesti Vabariigis on 33 Linnavalitsust⁹⁶) mis reguleerivad vastava omavalitsuse haldusterritooriumil avalikku korda.

Lõputöö oli jaotatud kaheks osaks.

Esimeses osas keskendus autor põhiseaduse, selle printsiipide ning põhiõiguste riive ja põhiseaduslikkuse kontrolli olemusele.

Teine osa hõlmas peamiselt avaliku korra eeskirjade analüüsi ja analüüsi põhjal tehtud järeldusi. Selles osas leidis kinnitus ka lõputöö hüpotees, „Linnavalitsuste poolt rikutakse isikute põhiõigust vabale eneseteostusele, kuna avalike ürituste kohta käivad regulatsioonid ei ole põhiseadusega kooskõlas“, sest puudub seadusest tulenev volitusnorm, mis lubaks linnavalitsustel reguleerida avalike ürituste lubamist.

Lõputöös viidatakse ka avaliku korra eeskirjades olevatele kitsaskohtadele ning pakutakse võimalikke lahendusi.

Koostatud lõputöö sisaldab nelja joonist, kokkuvõtet ning inglise keelset lühikokkuvõtet.

⁹⁶ Riigiportaal. http://www.eesti.ee/est/riik/kohalik_omavalitsus/omavalitsused/linnavalitsused/. 29.03.09.

SUMMARY

The current graduation thesis is titled “Authorization of public events from constitutional aspect for”. The thesis contains 41 pages and is written in Estonian. The thesis is comprised of 2 chapters, which are divided into sections, and the summary. The thesis is written in Estonian and the summary in English.

The thesis contains 4 figures.

The hypothesis of the graduation thesis states that the fundamental right to free self-realization is violated by the local city governments, as the regulations regarding public events are inconsistent with the Constitution.

In order to prove the hypothesis the author uses analysis of the rules of public policy.

In the first part of the work the author focuses on the Constitution, its principles, infringement of fundamental rights and basis for interference detection.

The second part of the work investigates on what conditions it is possible to organize the public events in the cities of Republic of Estonia and what are the limits set for the organization of these events that should ensure public policy and the fundamental rights of other persons.

During the course of writing the graduation thesis the author have come to the conclusion that

the local governments do not have authorization rule, which would give them the authority to regulate the admission of public events. The restrictions are permissible only by the Parlametary Law or on the basis of such Law.

The author refers to the inconsistencies of the rules of public order and offers possible solutions.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Raamatud

1. Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn : Juura.
2. Maruste, R. 1997. Põhiseadus ja selle järelvalve. Tallinn : Juura, Õigusteabe AS.
3. Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn : Juura.
4. Merusk, K; Narits. R. 1998. Eesti konstitutsiooniõigusest Tallinn : Juura, Õigusteabe AS.
5. Mõttus, A. 2007. Riigiõigus Ülevaatekonspekt. Tallinn : Sisekaitseakadeemia.
6. Truuväli, E-J. 2008. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Kirjastus Juura.

Artiklid ajakirjades

1. Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses -Juridica. 2001 eriväljaanne.
2. Olle, V. 2002. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. - Juridica 6/02.
3. Vallikivi, H. 1997. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. - Juridica, 5/97.

Õigusaktid

1. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus 22.02.1995. - RT I 1995, 29, 356; [RT I 2006, 14, 111](#).
2. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus [RT 1992, 28, 370](#); [RT I 2009, 11, 67](#).
3. Eesti Vabariigi Põhiseadus 28.06.1992. - [RT 1992, 26, 349](#), [RT I 2007, 33, 210](#).
4. Karistusseadustik 06.06.2001.- [RT I 2001, 61, 364](#) ; [RT I 2008, 54, 305](#).
5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993. - RT I 1993, 37, 558; [RT I 2008, 53, 293](#).

6. Looduskaitse seadus 21.04.2004. - [RT I 2004, 38, 258](#); [RT I 2009, 3, 15](#).
7. Lõhkematerjaliseadus 24.03.2004. - [RT I 2004, 25, 170](#); [RT I 2009, 3, 15](#).
8. Mittetulundusühingute seadus 06.06.1996. - [RT I 1996, 42, 811](#); [RT I 1996, 42, 811](#).
9. Riigi Teataja seadus 20.01.1999. - [RT I 1999, 10, 155](#); [RT I 2008, 59, 330](#).
10. Spordiseadus 06.05.2005. - [RT I 2005, 22, 148](#); [RT I 2009, 15, 93](#).
11. Teeseadus 17.02.1997. - [RT I 1999, 26, 377](#); [RT I 2009, 15, 93](#).
12. Tsiiviilseadustiku üldosa seadus 27.03.2002. - [RT I 2002, 35, 216](#); [RT I 2008, 59, 330](#).

Uuringu aluseks olnud avaliku korra eeskirjad

Elva	KO, 31.03.2003, 31, 808.
Haapsalu	http://www.haapsalu.ee/index.php?lk=204&subkat=98 . 30.03.09.
Jõgeva	KO, 03.02.2003, 12, 291.
Kallaste	KO, 07.07.2000, 59, 893.
Keila	KO, 21.10.2003, 145, 2229 .
Kiviõli	KO, 08.10.2008, 134, 1891 .
Kohtla-Järve	KO, 08.06.2004, 137, 1255.
Kunda	KO, 26.06.2008, 104, 1479.
Kuressaare	KO, 10.06.2008, 97, 1384 .
Kärdla	RTL, 10.03.1999, 38, 504.
Loksa	KO, 03.04.2008, 59, 908 .
Maardu	http://www.maardu.ee/index.php?page=493& .30.03.09.
Mustvee	http://www.mustveelv.ee/index.php?lang=est&main_id=192,2105 .30.03.09.
Mõisaküla	http://www.moisakyla.ee/index.php?sisu=65 . 30.03.09.
Narva	KO, 01.04.2008, 57, 890.
Narva-	
Jõesuu	http://avalik.amphora.ee/njlv/document.aspx?id=9643 . 30.03.09.
Paide	http://www.paide.ee/index.php?page=20& . 30.03.09.
Paldiski	KO, 09.06.2004, 139, 1290 .
Põltsamaa	KO, 11.06.2003, 73, 1628 .
Põlva	KO, 10.06.1999, 13, 181; KO, 14.10.2002, 69, 1671.
Pärnu	http://www.parnu.ee/index.php?id=282 . 30.03.09.
Püssi	KO, 10.04.2003, 36, 999.
Rakvere	KO, 21.12.2004, 265, 2270.
Saue	KO, 21.07.2003, 99, 1888.
Sillamäe	KO, 26.11.2002, 82, 2103.
Sindi	http://www.sindi.ee/files/48.htm . 30.03.09.
Tallinn	http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=101429 . 30.03.09.
Tartu	http://kultuuriaken.tartu.ee/?form=help&p=registrikord . 30.03.09. http://www.torva.ee/index.php/69848922/?s=avaliku%20korra&search=avaliku+korra .
Tõrva	30.03.09.
Valga	KO, 24.01.2003, 6, 142.
Viljandi	RTL, 22.09.1998, 277, 1168.

Võhma KO, 29.09.2000, 79, 1124.
Võru KO, 25.04.2000, 36, 557.

Kohtulahendid

RKPJK 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96. RTI, 10.01.1997, 4, 28.
RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97. RTIII, 20.10.1997, 28, 285.
RKPJK 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97. RTI, 27.10.1997, 74, 1268.
RKÜK 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000. RTIII, 10.01.2001, 1, 1.
RKPJK 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02. RTIII, 18.03.2002, 8, 74.
RKKK 18.09.2003, nr 3-1-1-102-03. RTIII, 08.10.2003, 27, 277.
RKÜK 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03. RTIII, 19.05.2004, 12, 143.
RKPJK 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07. RTIII, 25.06.2007, 25, 202.
RKPJK 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07. RTIII, 11.12.2007, 43, 341.

Internetimaterjalid:

1. Korrakaitseaduse eelnõu. 2009. Riigikogu kodulehekülj.
http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=200901091035
32. 09.01.2009.
2. Põhiseaduse preambula 2005. <http://www.just.ee/10719>. 05.01.2009.
3. Riigiportaal.
http://www.eesti.ee/est/riik/kohalik_omavalitsus/omavalitsused/linnaavalitsused/
29.03.09.
4. Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 oktoober 2007. Riigikogu õiguskomisjonile.
http://209.85.129.132/search?q=cache:r_rTThCThGAJ:www.riigikogu.ee/%3Fpage%3Dpub_file%26op%3Demsplain%26content_type%3Dapplication/msword%26u%3D20090309203643%26file_id%3D155035%26file_name%3D49%2520SE%2520II%2520%C3%95iguskantsleri%2520arvamus%2520korrakaitseaduse%2520eeln%C3%B5u%2520kohta.doc%26file_size%3D360448+18-1/071458/00706780&cd=1&hl=et&ct=clnk&gl=ee&client=firefox-a. 09.01.2009.