

Õigusriik pandeemia ajal



ÜLLE MADISE
Eesti Vabariigi õiguskantsler



OLARI KOPPEL
Eesti Vabariigi õiguskantsleri
asetäitja-nõunik,
õiguskantsleri kantsleil
direktor

Eestis kasutatud meetmete tõhususe tervikanalüüs jääb ootama rahulikumaid aegu, et järgmisel korral oleksid kiirelt leviva viiruse kaaskahjud väiksemad.

Eesti Vabariigi põhiseaduse teine peatükk tagab meile õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (§ 29), tegeleda ettevõtlusega (§ 31), vabalt vallata, kasutada ja käsutada oma (kinnis-) vara (§ 32), Eestis vabalt liikuda ja elukohta valida (§ 34), Eestist vabalt lahkuda (§ 35), takistamatult Eestisse naasta (§ 36), saada haridust (§ 37), nii ükski kui koos teistega täita usutalitusi (§ 40), eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada (§ 47). Eraelu puutumatus (§ 26) hõlmab privaatsuse hoidmise seisukohalt olulisi

õigusi ja vabadusi, sealhulgas andmete kaitset ja jälgimise keeldu.

Põhiseadus täpsustab, et nende õiguste ja vabaduste kasutamist võib riik mitmel põhjusel piirata, näiteks sõja korral, avaliku korra kaitseks või ka nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Siiski lisab põhiseadus alati tingimuse, et neid piiranguid saab kehtestada üksnes seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Õigusi ja vabadusi tohib seaduse alusel piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega. Olgu piirangu kehtestajaks Riigikogu, Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht või ameti peadirektor, peab alati – ka kriisi ajal – iga piirang eraldi ja osana piirangute kogumist olema proportsionaalne, st hädavajalik, vähem piirava alternatiivita (§ 11). Nende paragrahvide sisu ja tõlgenduspraktikat avab teos „Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.“ (2020).

1992. aasta suvel rahvahääletusel heaks kiidetud põhiseaduse ligi 30 aastat on kõigist neist põhiõigustest ja -vabadustest teinud iseenesestmõistetavuse. Euroopa Liidu liikmelisus 2004 täiendas me õiguste loendit ka võimalusega liikuda pea takistamatult Narva ja Lissaboni vahele jäävas geograafilises ruumis.

Selle iseenesestmõistetavuse õhustikus saabus Eestisse 2020. aasta märtsikuu ja koos sellega osadel inimestel ägedat hingamispuudulikkust põhjustav viirusnakkus. Kui mitte lausa üleöö, siis nädala või paari

vältel kujunes esmalt teadlaste ja meedikute, seejärel aga poliitiliste otsustajate ja laiema avalikkuse hulgas välja teadmine, et nakkuse levikut ei ole võimalik põhivabadusi ja -õigusi piiramata tõkestada.

Kuigi ärevaks tegevaid teateid oli meieni jõudnud juba nädalaid nii Hiinast kui ka Itaaliast, andis globaalsele liikumisele teiste vabaduste piiramisele stardipaugu Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) juhi tõdemus 11. märtsil 2020: COVID-19 saab iseloomustada kui globaalselt levivat epideemiat ehk pandeemiat. Riigid läksid üksteise järel lukku, elu pandi seisma ja piirid kinni.

12. märtsil 2020 kuulutas Vabariigi Valitsus esimest korda iseseisvuse taastanud Eesti riigi ajaloos välja eriolukorra ja kehtestas ranged piirangud koroonaviiruse leviku tõkestamiseks. Kord rohkem, kord vähem koormaval kujul on erilaadsed piirangud olnud pidevalt jõus. Nende lõpptähtaega ei oska prognoosida keegi, vähemasti nende ridade kirjutamise ajal 2021. aasta aprillis sellekohast infot ei ole. Epidemioloogide hinnangul tuleb õppida selle viirusega elama. Praeguse avaliku arvamuse kohaselt saab elu „lahti teha“ alles pärast nn karjaimmuunsuse teket ehk siis, kui elanikkonna enamus on viirusnakkuse läbipõdemise või vaktsineerimise teel omandanud haiguse ägedat kulgu takistavad antikehad. Mis omakorda töötab avada täiesti uue ja sisult mitte vähem kirgliku arutelu mittevaktsineeritute ja antikehasid mitteomavate isikute vabadustest õigusriigis.

Alljärgnev ülevaade teeb katse sõnastada kriteeriumid, millele tuginedes saab hinnata keeldude ja piirangute olemuslikku kooskõla põhiseadusega. Kokkuvõtte aluseks on teadlaste soovitusel, Eesti ja teiste riikide valitsuste otsused ning õiguskantsleri ametkonda laekunud kaebused. Õiguskantsleri ametkonna seisukohad on pärit kirjavastustest, poliitiliste otsustajate ja teadlastega peetud aruteludest ning rohkem või vähem avalikest esinemistest. Seetõttu on ka käesolev

artikkel kollektiivne looming, ülevaatele kohaselt pole siin liigseid detaile ning valitud on vastav üldistusaste.

Viirusnakkuse nn esimese laine (märts–mai 2020) tõrjumisega hakkama saamise kohta, eelkõige eriolukorraks valmisoleku, toona kehtinud ja eriolukorra ajal parandatud õigusaktide kontekstis, esitas õiguskantsler vähem või rohkem süstematiseeritud ülevaate 2020. aasta juunis (Madise 2020) ja mahukamas vormis sama aasta septembris õiguskantsleri aastaülevaates 2019/2020 (2020). Need ülevaated kuuluvad mõtteliselt selle artikli juurde.

PROPORTSIONAALSUSE TEST

Kui nn koroonaeitajate vähemus välja arvata, siis lähtus Eesti üldsus pandeemia olukorras oma argielu korraldamisel teaduslikust tõdemusest: kergemaid või raskemaid tervisekahjusid, halvemal juhul ka surma põhjustav koroonaviirus levib inimeselt inimesele. Kuivõrd nakkust võivad levitada ka haigustunnusteta nakatunud, siis seisneb ainus teaduslikult pädev meede nakkushaiguse leviku tõkestamiseks inimeste vahetute füüsiliste kontaktide hulga (olulises) vähendamises. Õiguslikult tähendab see mitmesuguste liikumis- ja viibimispiirangute kehtestamist, nende piirangute täitmise kontrolli ja sunni rakendamist piirangute eirajate suhtes.

Kui mõned autokraatlikud riigid „lahendasid“ vahetute inimkontaktide kahandamise ülesande drastiliste jõumeetoditega – täieliku liikumiskeelu kehtestamine avalikus ruumis, inimeste vägivaldne sulgemine kodudesse jne –, siis demokraatlikus riigis, näiteks Eestis, saab põhivabadusi ja -õigusi põhiseadusega kooskõlas piirata üksnes siis, kui keelud ja piirangud läbivad proportsionaalsuse ehk mõõdupärasuse testi.

Põhiseaduse § 11 ja selle vaimus ka nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (NETS) sätestavad põhimõtte, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema vältimatult vajalikud. See tähendab, et õigusriigis ei tohi rakendada põhiõigust

piiravat meedet põhjaliku analüüsita. Mida rängemalt (intensiivsemalt) vabadusi piiratakse, seda kaalukamad peavad olema seda piirangut õigustavad põhjused.

Kui piirang kehtestatakse nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, siis peab see meede ka tegelikkuses ja soovitatavalt tõestatud viisil nakatumist vähendama. Seetõttu ei piisa piirangu põhjendamisel väitest, et „teised riigid teevad nii“, või et „reegli x tõhusus ei ole küll tõestatud, ent selle järgimine annab avalikkusele sümbolväärtusega signaali“ jne. Nii võib küll keelde, piiranguid ja reegleid selgitada ja nende poolt argumenteerida, ent põhiõiguste põhiseaduspäraseks piiramiseks sellest ei piisa.

Põhiseadus kehtib ka eriolukorra ajal ja tervisekriisis. Mõnevõrra üllatuslikult keeras koroonapandeemia paljudes demokraatlikes riikides pea peale ühe õigusriigi aluseks oleva põhimõtte: põhjendada tuleb põhiõiguse piiramist, mitte aga põhiseadusega ette nähtud vabaduse lubamist. Põhjendada tuleb keeldu, mitte otsida vabandusi vabaduse kaitseks.

Õigusriigis kehtib ka põhimõte, et piiranguga tekitatud kahju ei tohi ületada selle meetmega loodetavat ja saadavat kasu. Näiteks ei luba põhiseadus piirata intensiivselt majandus- ja ettevõtlusvabadust, kui piirangu mõju nakkuse levikule on väike või kui piirangule on olemas vähem piirav alternatiiv. Teisisõnu: kui nakkuse levimiseks vajalikke kontakte saab tõhusalt vältida näiteks aiapoes ostjaid või teatris publikut hajutades, siis tuleb põhiseaduspäraseks pidada otsust lubada poodi vähem inimesi või müüa teatrisse vähem pileteid, mitte aga aiapoe või teatrimaja sulgemist.

Sellest tulenevalt ei ole põhiseaduspäraseks ka sellised keelud ja piirangud, mida põhjendatakse vajadusega kohelda asutusi võrdselt. Et kui juba koolid on üle viidud distantsõppele, siis tuleb sulgeda ka muuseumid ja restoranid ning keelata ükshaaval spordihallis treenimine ranget hajutatust kaalumatagi. Piirangute

kehtestamisel tuleb eri tegevusvaldkondi üldiselt kohelda võrdselt (põhiseaduse § 12). Võimalik on siiski kehtestada mõningad erisused, mis lähtuvad tegevuse eripärast, või piiranguid perioodiliselt diferentseerida: näiteks selliselt, et mingi aja jooksul kehtivad ühes tegevusvaldkonnas rangemad piirangud kui teises ja seejärel vastupidi.

Põhjendada tuleb põhiõiguse piiramist, mitte aga põhiseadusega ette nähtud vabaduse lubamist.

TULEB HINNATA JA ETTE NÄHA KÕIKI MÕJUSID

Nagu iga piirangu eeldatavat kasutegurit ja sellega kaasnevat kulu tuleb hinnata eraldi, nii peab vaatlema ka piirangute (koos)mõju nende kogumis. Keeldudel ja käskudel peab nende tegelikku prognoositavat mõju arvestades olema põhjuslik seos nakatumise vähenemisega.

Samuti tuleb arvestada inimeste valmidusega oma tegevust nõutud moel vabatahtlikult piirata. Kui riik kord juba kehtestatud piirangute täitmist ei järgi ega rikkujaid korralda ei kutsu, siis ei saa pidada põhjendatuks ka täiendavaid piiranguid. Ülemäärasele ja/või sisult mõistetamatule piirangule võib järgneda nakkuse leviku seisukohalt ohtliku tegevuse kandumine ruumidesse, kus hajutamismõõduid ei tagata ning riiklik kontroll pole võimalik.

Põhiseadus ei luba õigustada lausalisi keelde ja sulgemisi väitega, et nakkuse levikut tõkestavaid, ent siiski teatud

määral majandustegevust jätkata lubavaid piiranguid võidakse rikkuda. Rikkumise vältimiseks tuleb piirangute rikkujad korrale kutsuda, mitte kõigile veel rangem piirang seada.

Kehtestades piirkonniti isesugused piirangud, tuleb arvestada, et inimesed ei pruugi oma käitumisharjumusi muuta. Kui ühes maakonnas või terves regioonis on restoranid ja spaad suletud, ent teises

Uue, tundmatu ja suure ohu korral võib esialgu rakendada piiranguid ka ettevaatuspõhimõttel.

maakonnas avatud, siis Eesti väiksust arvestades võib eeldada, et restorani- ja spaapublik liigub „suletud“ piirkonnast sinna, kus parajasti kehtivad leebemad piirangud või pole piiranguid üldse. Selle tulemuseks võib viiruse leviku ohjeldamise asemel olla nakkuse levik teistesse piirkondadesse.

Epidemioloogidelt sõnavara laenates pole tervishoiusündmuse muutmine politseisündmuseks arukas ja võib kaasa tuua soovimatuid kõrvalmõjusid nakatumise varjamisest kuni teadliku riskikäitumiseni välja. Ka õiguskantsleril tuli korduvalt kaitsta nakatunute ja nende lähikontaktsete põhiseaduslikke õigusi ülemäärase andmekogumise ja -edastamise, diskrimineerimise ning koguni jälitamise eest.

Pöördelistel hetkedel tasub tähele panna ajaloolaste sõnu. Nii juhib Yuval Noah Harari tähelepanu nn digitaalse diktatuuri riskidele (Harari 2021) pandeemia õhustikus, mil võidakse hõlpsasti järele anda ülemäärase andmete kogumise ja koondamise survele – nii on ju lihtsam kriisiga võidelda. Harari soovitab säilitada

privaatsuse kaitsmise huvides veidigi ebaefektiivsust ja nõuda valitsustelt ka kriisiotsuste tegemisel läbipaistvust.

Piirangute kehtestamisel tuleb olla kursis ka nn päriselu ehk sellega, mis eesmärgil avalikke või eraalgatuslikke teenuseid pakutakse. Avalikkusele avatud spaade ja saunade sulgemine võib näida iseenesest-mõistetavana, kui neid asutusi vaadata kitsalt meeldiva vaba aja veetmise kohana. Siiski on ka Eestis veel eluruume, mille asukatel puudub võimalus end kodus (sooja veega) pesta ning kes kasutavad avalikke saunu elementaarse isikliku hügieeni tagamiseks. Mis on sama oluline või tähtsamgi vajadus, kui eluline nõue jätta ka kõige karmimate piirangute tingimustes avatuks toidu-, loomatoidu- ja arvutikauplused.

TEADMATUSE KILP KAUA EI KAITSE

Enamiku põhiseaduse kaitseraami kohta öeldust saab kummutada väitega, et uue ja senitundmatu viiruse tõkestamisega mullu märtsis oli kiire, kõike polnud võimalik analüüsida ega mõõta. Kaalul olid ja on inimeste elud ja tervis. Või nagu üks poliitik selle 2020. aasta kevadel ebatsensuurset sõna sisaldava tabava lühilausega kokku võttis: „/.../ see juura, meie päästame elusid!“

Tõesti – uue, tundmatu ja arvatavalt suure ohu korral võib esialgu rakendada piiranguid ka ettevaatuspõhimõttel. Pole välistatud, et seejuures pingutatakse üle ning käiku lähevad tööpoolest ka seesugused piirangud, mille mõju nakkuse leviku tõkestamisele on teadmata või isegi olematu. Kui aga oht ei ole enam tundmatu, kui on teada selle leviku iseloom, selle mõju ja ohu ohjeldamiseks vajalikud meetmed, tuleb üle minna üksnes tõendatud toimega piirangutele. Piirangu mõju tuleb hinnata nii enne selle kehtestamist kui ka perioodiliselt tagantjärele. Piirang, mida pole vältimatult vaja või mis on kaasneva negatiivse kõrvalmõju tõttu muutunud ülemääraseks, tuleb kehtetuks tunnistada viivitamatult.

Kui COVID-19 tõrjega seotud piirangud

tuginevad valitsuse moodustatud teadusnõukoja analüüsidele ja neil põhinevatele ekspertsoovitustele, peaksid ka need olema avalikud. Isikutel, kes kannavad piirangute tõttu kahju, aga ka avalikkusel ja kindlasti kohtul peab olema võimalik alati küsida ja kontrollida, kas piirang oli nakkuse tõrjeks vältimatult vajalik ja miks ei olnud võimalik rakendada vähem piiravaid abinõusid.

Piiranguid peab saama vajadusel tõhusalt ja kiiresti vaidlustada. See ei ole riigiõigusteadeuslik jonn või abikäsi neile, kes põhimõtteliselt mistahes riiklikule sekkumisele vastu sõdivad. Põhiõiguste piiramisele seatud tõkked peavad olema piisavalt kõrged ja tugevad, et seda äärmuslikku meedet tõesti rakendataks vaid äärmuslikus olukorras ja eesmärgikohaselt.

Vastavalt põhiseadusele teeb Eestis riigi ja rahva käekäiku mõjutavaid olulisi otsuseid Riigikogu. Igasuguse reservatsioonita peaksid oluliste otsuste hulka kuuluma ka need, millega pannakse paika kes, mis põhjusel ja milliseid õigusi ja vabadusi tohib piirata ning milliseid kohustusi kodanikele seada. Pikemaajalise ja paraku kahetsusväärse Riigikogu võimu kahandava suuna jätkuna on ka nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus läinud seda teed, et üha kasvav hulk laialdase mõjuga ja olulisi otsuseid on volitatud täitevvõimule.

Samuti on õiguslikult vaieldav, kas saab põhiseadusega kooskõlas olevaks pidada seadust, mis näeb ette määratlemata isikute ringile suunatud üldiste, põhiõigusi ja -vabadusi oluliselt piiravate käitumisreeglite kehtestamist halduse üksikaktide kobera ehk üldkorraldusega. Nii jääb õiguskantsler võimaluseta algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet ning isikud võivad jääda tõhusa kaitseta. Just üldkorraldus, täpsemalt Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020 korraldus nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ kujunes selleks instrumendiks, mida kümneid kordi täiendades, muutes ja täpsustades mõjutas riik ulatuslikult kõigi

Eesti inimeste, aga ka koolide ja ettevõtete elu pikema aja jooksul.

Kuna üldkorraldust õiguskantsler vaidlustada ei saa, oleme kaebajaile selgitanud, et ainus viis õiguste rikkumise eest kaitset saada on halduskohtusse pöördumine. Paraku nägime, et ülemäärased piiranguid ollakse valmis vaidlustama õiguskantsleri juures, aga mitte kohtus. Seejuures öeldakse, et ei soovita riigiga vaielda, loodetakse maksimaksja rahast toetusi, pole raha ega oskust kohtusse minna. Erandeid siiski oli, nõnda rahaldas Tallinna Halduskohus 5. mail 2021 MTÜ Uus Teater esialgse õiguskaitse taotluse ja lubas madala või suisa olematu nakkusriskiga etendustel toimuda. Kohtumääruses esitatud argumentid kattuvad õiguskantsleri selgitustega piirangute proportsionaalsuse kohta.

Ebaproportsionaalseid piiranguid ei saa õigustada argumendiga, et teistes riikides on piirangud karmimad. Teised riigid lähtuvad oma oludest ning on ka näiteid, kus karmide piiranguteta on nakkuse levik

Ebaproportsionaalseid piiranguid ei saa õigustada argumendiga, et teistes riikides on piirangud karmimad.

peatatud, sest ühiskond on valmis ühiselt pingutama. Paraku on näiteid sellestki, et rahvas talub kaua väga rangeid piiranguid, ent ekslikult seatud avalikkuse ootus – viiruse levik peatada – jääbki täitumata.

ÕIGUSRIIGI ÕPPETUNNID

Kõik see kokku võetuna tähendab, et meile põhiseadusega tagatud vabadusi ja õigusi ei saa ära võtta ega peatada n-ö jooksu pealt või igaks juhuks. Eitamata viirusnakkuse

ränka ja teatud juhtudel ka kestvat mõju inimeste füüsilisele tervisele, ja seetõttu põhimõtteliselt nõustudes piirangute ja keeldude möödapääsmatusega, jääb Eestis kasutatud meetmete tõhususe tervikanalüüs siiski ootama rahulikumaid aegu. See on vajalik põhjusel, et järgmine kord oleks

Just kriisi ajal on põhiseadust ja seda kaitsvaid põhiseaduslikke institutsioone enim vaja.

ühiskonna kaaskahjud kas samasuguse või sarnase viiruse korral väiksemad.

Euroopa riikides kasutatud erilaadsed lähenemisviisid paraku ei luba hetkel teha järeldusi selle kohta, et piirang A toimis hästi ja keeld B oli ülemäärane. Inimeste liikumisvabaduse piiramine avalikus ruumis ei pruugi anda oodatud tulemust viiruse leviku vähendamisele, sest me ei tea, mis on olnud praeguse nakatumise puhul selle osakaal ja -tähtsus. Kui enamjaolt said inimesed nakkuse erapinnal (nt kodus, töökohas, isiklikul üritusel või salapeol), mitte avalikus ruumis, siis mistahes avalikku ruumi puudutavate rangete piirangute mõju jääb väheseks. Alati jääb võimalus oletusteks, et avaliku ruumi sulgemine sundis nakkusohhtliku tegevuse veelgi riskantsemale erapinnale.

Kahetsusväärsel kombel sai põhiseadusest ja õigusriiklusest pandeemia ja piirangute ajal paljudele otsekui pind pöias. Samas leidis kinnitust ammu teada tõsiasi: just kriisi ajal on põhiseadust ja seda kaitsvaid põhiseaduslikke institutsioone enim vaja. Valmidus oma õigused ja vabadused kaalutlemata käest anda on raskes olukorras inimlik. Kõva käe ihalus kipub aga lõppema kohe, kui see käsi hakkab enda kõri pigistama või suur hirm üle läheb. Siis võib aga juba hilja olla.

Õppetund on seegi, et segastes oludes võidakse öeldut ja ka ütlemata jäetut vääriti kasutada. Samuti kiputakse igati, kes piirangute põhiseaduspärasuse kohta küsimusi esitab, liigitama koroonaeitajate ja vandenõuteoreetikute sekka. Selleski pole inimkonna ajaloos midagi uut.

Pandeemia olukorras tehtud otsuseid mõjutasid sageli inimlikult mõistetavad, ent siiski eelkõige emotsionaalsed kaalutlused. Neis tõi lühiajaline eesmärk – näiteks nakkuskordaja allasurumine – kaasa ulatuslikke, seejuures nakkuse leviku tõkestamise seisukohalt mitte kõige tõhusamaid piiranguid.

Kui see pandeemia läbi saab, tuleb kindlasti ja seejuures süüdlasi otsimata rahulikult analüüsida kõikide piirangute tegelikke mõjusid. Teadmatust oli ja on palju, avalikkus hirmul – nii polnud tõesti poliitikuil mõnikord võimalikki piiranguid ratsionaalsemalt rihtida. Kuivõrd võib arvata, et see pandeemia ei jää viimaseks, oleks hea seesuguse objektiivse, rahuliku uurimistöö viljad tulevikus appi võtta. Mõista tuleb sedagi, kui julgust ausaks hinnanguks ei jagu.

KASUTATUD ALLIKAD

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS. KOMMENTEERITUD VÄLJAANNE. (2020). Tartu: Sihtasutus Iuridicum. – <https://pohiseadus.ee>

HARARI, Y. N. (2021). Lessons from a Year of Covid. – Financial Times, 26.02. – <https://www.ft.com/content/f1b30f2c-84aa-4595-84f2-7816796d6841>

MADISE, Ü. (2020). Õiguskantsler Ülle Madise ettekanne Riigikogus 17. juunil 2020. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-%C3%BClle-madise-ettekanne-riigikogus-%C3%B5igusriik-eriolukorras>

ÕIGUSKANTSLERI AASTAÜLEVAADE 2019–2020. (2020). – <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2020/>