

Riigikohtu arvamus¹ nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 536 SE kohta

1. Eelnõuga kavandatud keskne muudatus on valitsuse korralduste andmise volituse asendamine määruste kehtestamise volitusega.

See ei ole ainult normitehniline korrektiiv. Korraldusega on võimalik kehtestada vaid ruumiliselt, isikuliselt, esemeliselt või ajaliselt piiratud meetmeid. Hinnata tuleks, kas volitusnorm ei muutu liiga laiaks, kui kaob ära korralduse olemusest tulenev raamistik. Teatavasti lubab põhi-seadus valitsusele delegeerida vaid vähem intensiivsete piirangute kehtestamise ning selleks peab olema täpne, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm (RKÜKo 3-4-1-8-09, p 160). Paljud NETS-is kajastatud meetmed on oma sisult intensiivsed. Seepärast tasuks kaaluda nende kehtestamist täitevvõimu aktiga vaid lühiajaliselt. Vähem intensiivsed piirangud (maskikohustus, desinfitseerimine) võib valitsus määrusega põhimõtteliselt kehtestada tähtajatult.

Riigikohus pole kooskõlastusringil soovitanud reguleerida kõiki piirangutega seonduvaid küsimusi seaduses, küll aga suurendada oluliselt seaduse rolli reguleerimisinstrumendina.

2. Õnnestunud ei pruugi olla eelnõu kontseptsioon, mille kohaselt püütakse samade normidega haarata nii koroonat kui ka mistahes teisi tulevikus ilmuda võivaid ohtlikke nakkushaigusi. Põhjendus, et selline oli „eelnõu ette valmistanud ministeeriumide ettepanek“, ei ole sisuline. Abstraktsel lähenemisel võivad olla omad eelised, aga on ka fundamentaalne puudus – see pärsib oluliselt seaduse detailsusastet ja seeläbi Riigikogu rolli, sest eelnõu põhiprobleemi (koroonat) kõrval tuleb tegelda ka kõige muuga. Nõnda antakse valitsusele igaks juhuks suuremad volitused kui seda eeldavad koroonapandeemia vajadused. Need üldised volitused aga kanduvad üle ka COVIDi tõrjumisele, mis on pikaajaline, võib-olla et alaline ülesanne.

3. Riigikohus on ka selgitanud, et täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid piiranguid (RKÜKo 3-4-1-8-09, p 160; RKPJKo 3-4-1-10-02, p 24). Eelnõu § 1 p 19 (NETS § 28¹ lg 4 p 6) võimaldaks valitsusel kehtestada ka piiranguid, mida seadus ei nimeta. Parlamendireservatsioonist (olulisuse põhimõttest) tulenevaid põhiseaduslikke nõudeid volitusnormile ei saa asendada Riigikogu valdkondliku komisjoni seisukoha ärakuulamisega. Läbi sellise protseduuri ei muutu määrus seaduseks. Riigikogu komisjoni ärakuulamist määruse andmisel võib toetada vaid neis küsimustes, mida põhimõtteliselt on lubatud määrusega reguleerida ning mille puhul on volituse ulatus määratletud.

4. Määruse andmise volituses peab olema määratletud mitte lihtsalt volituse eesmärk, vaid „volituse selge eesmärk“ (RKPJKo 3-4-1-16-06, p 21). Eelnõus toodud volitusnormide eesmärgid

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel.

vajaks parlamentaarset diskussiooni ja täpsustamist: kas intensiivsete piirangute rakendamiseks piisab sellest, et need aitavad mingil määral koroonaga nakatumist vältida, või tohib neid rakendada üksnes raskete tagajärgede ärahoidmiseks.

Eelnõu § 1 p 19 (NETS § 28¹ lg 3) lubab valitsusel kehtestada meetmeid, piiranguid ja nõudeid ohtliku või eriti ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku tõrjeks. Näib, et see määratlus lubaks valitsusel intensiivseid piiranguid rakendada ka siis, kui need aitavad vaid pisut tõkestada koroonaa epideemilist levikut. Delegatsiooni piiride tajumist raskendab vajadus pöörduda normist arusaamiseks täiendavate normide poole (NETS § 2 lg 1 p-d 2, 3, 6, 7 ja 9, uus § 2 lg 3, HOS § 2 lg-d 1 ja 2). Seejuures jääb liiga laiaks ja ebamääraseks mõiste „oht tervisele“, sest see hõlmab ka kerget haigestumist.

Soovitame kaaluda §-s 28¹ täpsustust: „COVID-19 epideemilise leviku tõrjeks võib intensiivseid piiranguid Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestada kuni kolmeks kuuks, kui see on vajalik, et kõrvaldada raske või püsiva tervisekahjustuse oht paljudele inimestele, oht paljude inimeste elule või oht riigi põhifunktsiooni, nt haiglavõrgu toimimisele“. Intensiivseks piiranguks tuleks lugeda eeskätt viibimiskeelud, liikumispiirangud, õppe-, kultuuri-, spordi-, toitlustus- ja majutusasutuste sulgemine, nende tegevuse oluline piiramine või neis terviseseisundit kinnitava tõendi esitamise kohustus.

Parlamendil säilib mõistagi võimalus sätestada konkreetsetel juhtudel ise sarnaseid piiranguid, kui seda peaks olema tarvis teha väljaspool range delegatsiooninormiga määratud sisulisi ja ajalisi piire. See küll suurendaks parlamendi töökoormust, kuid tegemist on põhiõiguste seisukohast oluliste küsimustega. Eelnõu eesmärk ongi ju parlamendi rolli koroonakriisis avardada.

Valitsus ei peaks saama kehtestada nt koroonapassi nõuet või veelgi raskemaid piiranguid kui haigus levib küll epideemiliselt, aga see ei too kaasa vajadust paljude inimeste haiglaravi järele (vrd varasem kogemus gripilainetega). Nendes küsimustes ei tohi jääda lootma vaid proportsionaalsuse põhimõttele ning väitele, et senised valitsused pole oma volitusi kuritarvitanud. See oleks vastuolus delegatsiooninormi määratletuse nõudega.

Meenutame ka oma ettepanekut, et kõige intensiivsemad piirangud (väliruumis viibimise piirangud, üleriigiline distantsõpe) võiks olla lubatavad vaid eriolukorras.

5. PS § 19 lg-st 2 ei tulene, et ühtede inimeste vabadust võib alati piirata teiste tervise kaitseks. Vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele ei tohi teiste inimeste vabadust piirata, kui ohustatud inimestel endil on võimalik ohtu adekvaatselt vältida. Kui haiglavõrgu ülekoormust tekitavad peamiselt vanemaalised vaksineerimata koroonapatsiendid, siis tuleks kaaluda, kas nt koolide ja lasteaedade sulgemisele ei peaks eelistama ohustatud gruppi (nt üle 60-aastased) mõjusamalt vaksineerimisele suunavaid abinõusid (pensionisoodustused). Kui parlamendi hinnangul on vaktsiinid põhimõtteliselt tõhusad ja ohutud, ei peaks ohustatud grupi vaksineerimisvabaduse tagamiseks jätma ülejäänud inimesi ilma nende vabadustest.

6. Kuigi seletuskirja on korrigeeritud, on selles intensiivsete riivete lubatavust endiselt liiga enesekindlalt põhjendatud senise kohtupraktikaga (p 1.2). Märgime, et tegemist on valdavalt

kas kiireloomuliselt tehtud esialgse õiguskaitse määrustega, mille puhul kohtulik kontroll on piiratud, või jõustumata kohtuotsustega. Kohati on seletuskirjas viidatud lahendites lähtunud ilmselgete vigade testist. Kaalul olevad põhiõigused võivad nõuda ulatuslikumat kontrolli (RKHKo 3-17-1545/18, p 26). Kordame ka, et pandeemia varasemates faasides vajalikuks osutunud meetmed ei pruugi olla proportsionaalsed järgmiste lainete ajal, mil viiruse ohjeldamiseks on teisi vahendeid ja haigust on rohkem uuritud.

7. Konkreetsemad märkused:

- § 1 p 11 (NETS § 25 lg 2): palume hinnata, kas volitusnorm on piisavalt täpne, st määratletud on delegatsiooni sisu, ulatus ja eesmärk (Riigikohtu otsus nr 5-20-12/9, p 66). Volitusnormi täpsustamata jätmist ei saa õigustada asjaolu, et määrus on juba pikka aega kehtinud (vrd kooskõlastustabel);

- § 1 p 13 (NETS § 27 lg 5): kordame ettepanekut lühendada spetsiifiliselt koroonapuhul Terviseameti poolt kehtestatava karantiini kestust (10 kuni 14 päeva). See, et teiste haiguste puhul võib peiteaeg olla pikem, ei õigusta pikemat karantiini koroonapuhul. Pikema karantiini kehtestamise õigus tuleks tuua valitsuse tasandile, et võimaldada otsustamist mitte ainult epidemioloogilistest, vaid ka muudest olulistest kaalutlustest lähtudes;

- § 1 p 14 (NETS § 28 lg 2 p 1) kohaselt võib Terviseameti haldusaktiga sulgeda ajutiselt õppeasutusi (koole ja lasteaedu), lisaks nende tegevuse piiramisele. Kordame ettepanekut seda volitusnormi oluliselt piirata, vähemalt COVID-19 leviku tõkestamisel. Kui eelnõu algataja väitel ei peetagi selles sättes silmas kooli kui terviku sulgemist (vt kooskõlastustabel), siis tuleks säte õigusselguse huvides vastavalt ümber sõnastada. See peab aga ka tähendama, et üksikute klasside koduõppe sildi all ei tohi sisuliselt toimuda kooli terviklikku sulgemist ega massilist üleminekut distantsõppele.

Kui siiski peetakse vajalikuks jätta Terviseametile volitus õppeasutus tervikuna sulgeda, kordame ettepanekut siduda see koroonapuhul leviku tõkestamisel kindla ajalise piirmääruga, nt 14 päeva. Kui sedavõrd intensiivset meedet on tarvis rakendada pikemaajaliselt, ei tohigi see toimuda lihtsalt ja mugavalt ning ainult epidemioloogilisi kaalutlusi arvestades (vt ka eespool arvamuse p 4). Ainult epidemioloogiliste kaalutluste arvestamisel absolutiseeritakse tervisekaitse muude põhiseaduslike väärtuste arvel ning luuakse ebaproportsionaalsete piirangute oht, sest kõrvalmõjusid ei arvestata. Hariduspõhiõiguse ja laste huvide olulisust arvestades tuleb alati veenduda, et enne koduõppe korraldamist kasutab ühiskond ära kõik muud vahendid haiglate ülekoormuse vältimiseks. Põrkuvate avalike huvide kaalumise otsust pole võimalik „depolitiiseerida“ (vrd kooskõlastustabel). Täidesaatva võimu madalamatele tasanditele ei tohi delegeerida nende küsimuste reguleerimist, mida peavad otsustama parlament või Vabariigi Valitsus (RKÜKo 3-2-1-40-15, p 53). Võrdleva käsitusega tuleb siin olla ettevaatlik. Kõik volitusnormid, mis on võimalikud nt Soome põhiseaduse kohaselt, ei pruugi olla lubatavad Eesti põhiseaduse järgi;

- § 1 p 15 (NETS § 28 lg 4): lähtudes Sotsiaalministeeriumi selgitustest tasuks vaidluste vältimiseks ka eelnõus täpsustada, et sättes peetakse silmas siduvat kooskõlastust, st ilma kooskõlastuseta ei tohi asutuse tegevust piirata. Kooskõlastusi on erineva iseloomuga. Mh ei pruugi olla üheselt mõistetav, et nt ehitusloa kooskõlastustega seonduv on ülekantav NETS-i kooskõlastustele.

