

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Karistusõiguse osakond

Piret Rammo

ISIKLIKU JULGEOLEKU TAGAMISEST EESTIS HÄDAOLUKORRA TINGIMUSTES:  
COVID-19 NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja  
*Dr iur* Silvia Kaugia

Tartu  
2021

## Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Hädaolukorra olemus, selle rahvusvaheline reguleerimine ning Eesti ja teiste Euroopa Liidu riikide reaktsioon koroonaviirusest tingitud olukorrale	7
1.1. Hädaolukorra olemus	7
1.2. Hädaolukorrast teavitamine	15
1.3. Hädaolukorra rahvusvaheline reguleerimine	18
1.4. Eesti Vabariigi valitsuse tegutsemine tervishoiualase hädaolukorra tingimustes	22
1.5. Koroonaviiruse info ja selle kohustuslik jagamine	27
1.6. Teiste Euroopa Liidu riikide lähenemine koroonaviirusest tingitud olukorrale	30
2. Hädaolukorra ettekirjutuste eiramise sotsiaalsetest regulatsioonimeetmetest Eestis	36
2.1. Õiguslikud regulatsioonimeetmed	36
2.2. Õigusvälised regulatsioonimeetmed	44
2.3. Eesti elanike suhtumine hädaolukorra ettekirjutustesse	48
3. Põhiseaduslikud õigused ja kohustused	52
3.1. Kodanike põhiseadusest tulenevad kohustused	52
3.2. Kodanike põhiseaduslike õiguste tagamine piirangute tingimustes	53
3.2.1. Liikumispiirangud	53
3.2.2. Lähikontaktsete tuvastamine ja jälgimine	58
3.2.3. Maskikandmise kohustuslikkus	60
Kokkuvõte	64
Guaranteeing Personal Safety in the Emergency in Estonia: Based on the Example of COVID-19	69
Kasutatud kirjandus	75
Kasutatud õigusaktid	81
Kasutatud kohtulahendid	83
Lisa 1. Ankeetküsitluse küsimustik ja kvantitatiivsed tulemused	84

## Sissejuhatus

Esmakordselt taasiseseisvunud Eesti Vabariigi ajaloos kuulutas 12. märtsil 2020. aastal Vabariigi Valitsus Eestis välja eriolukorra. Sellele eelnes Maailma Terviseorganisatsiooni (World Health Organization, edaspidi WHO) 11. märtsil 2020 edastatud teade, et COVID-19 võib nüüd iseloomustada kui pandeemiat.<sup>1</sup> Eriolukord kuulutati välja COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 (*Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus*) pandeemilise leviku tõttu ning kehtis kuni 17. maini 2020.

COVID-19 haigust põhjustav koroonaviirus sai alguse Hiinast ja haiguse kolle oli Hubei provintsis Wuhani linnas. Tegu on nakkushaigusega, mida ei olnud Eestis ega maailmas varem esinenud ning haiguse kulg ja viiruse käitumine olid ebaselged. Nakkushaigusega toimetulekuks oli vajalik riigiülene ühetaoline juhtimine leevendamaks kahjulikke tagajärgi rahvatervisele ja Eesti majanduslikule olukorrale. Seega eesmärgid, miks Vabariigi Valitsus eriolukorra välja kuulutas, olid järgmised: tõkestada COVID-19 edasist levikut Eestisse ja Eestis, tagada tervishoiusüsteemi toimetulek COVID-19 tõrje ja raviga, tagada inimeste toimetulek COVID-19-st tulenevate kaudsete mõjudega ning tagada Eesti majanduse võimalikult normaalne toimimine. Viiruse leviku piiramiseks oli vältimatult vajalik rakendada hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS)<sup>2</sup> 4. peatükis 2. jaos sätestatud juhtimiskorraldust ja eriolukorraks ette nähtud meetmeid.<sup>3</sup>

Eriolukord asendus 18. mail 2020 tervishoiualase hädaolukorraga<sup>4</sup> ning 9. juunil 2020 viis Terviseamet valmisoleku taseme hädaolukorra ohu<sup>5</sup> faasi säilitades osa põhiõiguste piiranguid nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi NETS)<sup>6</sup> ja riigipiiri seaduse (edaspidi RiPS)<sup>7</sup> alusel.

---

<sup>1</sup> Ghebreyesus, T.A. Maailma Terviseorganisatsiooni peadirektori COVID-19 teemaline pressikonverents 11. märtsil 2020. – <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (17.02.2021).

<sup>2</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I, 03.03.2017, 1.

<sup>3</sup> Purtsak, K. PSK § 87 p 8. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

<sup>4</sup> HOS § 2 lg 1: Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist /.../ ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire koostöö tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

<sup>5</sup> HOS § 2 lg 2: Hädaolukorra oht on olukord, kus ilmnunud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse häire võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks.

<sup>6</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 01.07.2020, 9.

<sup>7</sup> Riigipiiri seadus. – RT I, 08.07.2020, 7.

Asjaolu, et taasiseseisvunud Eesti Vabariigis esmakordselt eriolukord välja kuulutati, näitab, et varasemalt puudus selliseks tegevuseks vajadus ning sellest lähtuvalt polnud ei riigil ega kodanikel kogemust, kuidas tekkinud olukorras käituda. Samuti oli tervishoiualane hädaolukord kõigi jaoks uus väljakutse, mis tõi teravalt esile vajakajäämised riigi valmisolekus kriisiolukorraks ning ohud kodanike isiklikule julgeolekule ehk antud juhul ohu elule, tervisele ja õigusvõimele. Hädaolukorras võivad isiklikku julgeolekut mõjutada väga erinevad tegurid, näiteks seadusjärgsete vabaduste ja õiguste piiramine, info manipuleerimine, vastava seadusandluse puudulikkus. Isikliku julgeoleku tagamiseks peaksid inimesed omama õigeaegset ja tõest infot, täitma käitumisjuhiseid ja ennetavaid meetmeid, teadlikud olema ja oskama kasutada individuaalseid kaitsevahendeid ning järgima seadust ja ühiskondlikke leppeid.

Magistritöö uurimisprobleemiks on eeldus, et Eestis rõhutavad kodanikud vaatamata asjakohasele õiguslikule regulatsioonile tervishoiualase hädaolukorra tingimustes liialt oma põhiõigusi, pööramata piisavat tähelepanu oma kohustustele teiste kodanike ja riigi ees.

Õiguse kehtimisel tuleb teda järgida ning õiguse kehtestaja kohustus on tagada õiguse järgmine. Tagamine tähendab nii põhiõiguste kohustatud poole hoidumist tegevusest, mis rikub põhiõigusi, kui ka kohustust tegutseda. Riigivõimu kandjate aktiivse tegutsemise korral on keelatud kõik õigusaktid ja toimingud, mis rikuvad põhiõigusi või kitsendavad üksikisikute vabadust ebaproportsionaalselt. Juhul kui on kohustus tegutseda, aga riigivõimu kandjad seda ei tee, rikuvad nad põhiõigusi tegevusetusega.<sup>8</sup>

Inimväärne elu on võimalik ainult sellises poliitilises kogukonnas, mis kaitseb isikute suveräänseid õigusi, kaitseb ettevõtteid võimaliku kahju eest ja edendab isikuid väärtustavaid ühendusi: väärtustatud on selline poliitiline autoriteet, kes nõuab väarikust ja ihkab selle reaalsust. Poliitiline autoriteet peab väarikaks sellist ühiskonda, kus austatakse üksteise moraalsel iseseisvust ning ei tooda seda ohvriks ühiskondlikele huvidele vaid üksikisiku ja ühiskonna huvid peavad olema omavahel tasakaalus.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Lust-Vedder, L. PSK § 14, kamm 2.3.; 2.4. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

<sup>9</sup> Brudner, A. The Wrong, the Bad and the Wayword. – Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). Rethinking Criminal Law Theory. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2012, lk 72.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas Eestis on piisavalt selge, arusaadav, ühtsete mõistetega ja seega üheselt mõistetav seaduslik regulatsioon ning kas läbi sellise regulatsiooni on riik hädaolukorras taganud kodanike põhiseaduslikud õigused ning andnud kodanikele võimaluse (läbi seaduste, korralduste jne) tagada oma julgeolek ning kas see on kooskõlas kaaskodanike õigustega. Kui ühelt poolt on riigivõimu kandjate põhiülesanne tagada põhivabadused ja teisalt tagada nende täitmine, siis kuidas on eriolukorra tingimustes ning ka peale eriolukorda hädaolukorra tingimustes suudetud viia need omavahel tasakaalu, tagades seeläbi riigi toimimine ning inimeste ja tervise säilimine.

Magistritöö hüpoteesiks on, et Eesti elanike arvates võiks Eestis rohkem rakendada seadusega lubatud sanktsioone, tagamaks isiklikku julgeolekut tervishoiualase hädaolukorra tingimustes läbi isikukaitsevahendite kasutamise ja piirangutest kinnipidamise. Senini ei ole sanktsioonidena kõne alla tulnud karistusseadustikus (edaspidi KarS)<sup>10</sup> 12. ptk (Rahvatervisevastased süüteod) 2. jaos (Nakkushaigustega seotud süüteod) §-s 192 (Nakkushaiguse ja loomataudi leviku ohu põhjustamine) ja §-s 193 (Nakkushaiguse ja loomataudi leviku põhjustamine) sätestatud karistused. Läbi küsitluse püütakse välja selgitada kodanike suhtumine sanktsioonide rakendamisse.

Magistritöös kasutatakse põhiliselt kvalitatiivset uurimismetoodikat, mille abil analüüsitakse, kas Eesti tervishoiualase hädaolukorraga seotud regulatsioonid tagavad kodanikele isikliku julgeoleku. Kvalitatiivse meetodi kaudu analüüsitakse erinevaid õigusallikaid, Eesti ja Euroopa Liidu vastavaid õigusakte ning erialakirjandust, millest võiks nimetada A. Ashworth „Principles of Criminal Law“, F. Tanguay-Renaud, J. Stribopoulos „Rethinking Criminal Law Theory“, J. Sootak, P. Pikamäe „Karistusseadustik: kommenteeritud väljaanne“, „Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne“. Analüüsimisel toetutakse erinevate ekspertide arvamustele ja seisukohtadele, millest võiks esile tuua: D. Bogdanov, T. Siil „Infotehnoloogilised võimalused põhiõiguste kaitsel“, Ü. Madise „Amet ja hirm“, P. Pikamäe „Eesti õigusloomes valitseb kaos“. Lisaks tuuakse võrdluseks mujal maailmas kehtestatud piiranguid ja sanktsioone ning nende abil saavutatud tulemusi. Kuna tegu on veel nii värske teemaga, siis asjakohane Euroopa Kohtu ja Riigikohtu lahendite analüüs puudub. Käesoleva töö raames viidi 23.-31.03.2021 hüpoteesi kontrollimiseks läbi elektroonilisel kujul ankeetküsitlus Eesti kodanike seas. Võimalikult laia valimi saamiseks kasutati küsimustiku levitamiseks sotsiaalmeedia võimalusi. Empiirilise materjali

---

<sup>10</sup> Karistusseadustik. – RT I, 03.03.2021, 3.

kvantitatiivse analüüsimeetodi abil selgitatakse välja kodanike suhtumine riigi poolt rakendatud meetmetesse ja võimalikesse sanktsioonidesse.

Ehkki SARS koroonaviiruse tekitatud haigus COVID-19 on globaalne probleem, on erinevad riigid lähenenud haiguse leviku tõrjele erinevalt. Eesti Vabariigile kui Euroopa Liidu liikmele on oluline EL riikide koostöö ja -toimimine. Kui 2020. aasta kevadise haigusepuhangu ajal ei toimunud koostöö ja eirati erinevaid kokkuleppeid ning iga riik põhimõtteliselt võitles üksi ja ise, siis nüüd on Euroopa Liidu Nõukogu rõhutanud, et COVID-19 vastases võitluses on endiselt võtmetähtsusega ELi riikide valmisoleku ja omavahelise koostöö parandamine, samuti vaktsineerimise kiirendamine ning Euroopa solidaarsuse edendamine.<sup>11</sup>

Antud magistritöö annab valdkonda juurde analüüsil põhineva teadmise, kas kehtiv seadusandlus aitab kaasa kodanike isikliku julgeoleku tagamisele tervishoiualase hädaolukorra tingimustes ning kuidas suhtuvad kodanikud erinevate sanktsioonide rakendamisse.

Magistritöö on jagatud kolme peatükki. Esimeses peatükis käsitletakse hädaolukorra olemust, sellest avalikkuse teavitamist, hädaolukorra rahvusvahelist reguleerimist ning Eesti ja teiste Euroopa Liidu riikide reaktsiooni koroonaviirusest tingitud olukorrale. Teises peatükis antakse ülevaade hädaolukorra ettekirjutuste eiramise sotsiaalsetest regulatsioonimeetmetest Eestis, analüüsitakse võimalikke piirangute vastu eksijate suhtes rakendatavaid sanktsioonimeetmeid ning antakse ülevaade kodanike suhtumisest piirangutesse ja sanktsioonidesse ankeetküsitluse analüüsimisel saadud tulemustele tuginedes. Kolmandas peatükis analüüsitakse Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi PS)<sup>12</sup> sätestatud kodanike õigusi ja kohustusi, nende omavahelist hierarhiat ja riigi poolset põhiõiguste tagamist hädaolukorra tingimustes

Magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad magistritöö bibliograafilise kande koostamiseks Eesti märksõnastikust<sup>13</sup> lähtuvalt: põhiseaduslikud õigused (*constitutional rights*), isikute vaba liikumine (free movement of persons), seaduste vastuolud (siseriiklik õigus) *conflicts of laws (national law)*, õiguskeel (*legal language*).

---

<sup>11</sup> Euroopa Liidu Nõukogu. COVID-19: ELi reageerimine rahvatervishoiu valdkonnas. – <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/coronavirus/covid-19-public-health/> (08.03.2021).

<sup>12</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>13</sup> EMS – <http://ems.elnet.ee/index.php> (07.04.2021)

# 1. Hädaolukorra olemus, selle rahvusvaheline reguleerimine ning Eesti ja teiste Euroopa Liidu riikide reaktsioon koroonaviirusest tingitud olukorrale

## 1.1. Hädaolukorra olemus

Eesti Vabariigi valitsus kuulutas Tallinnas Stenbocki majas 12. märtsil 2020 välja eriolukorra seoses koroonaviiruse pandeemilise levikuga maailmas ja viiruse tõenäolise Eesti-sisese leviku laienemisega. Eriolukord, mis pidi algselt kehtima 1. maini 2020, kehtis kuni 17. maini 2020.<sup>14</sup>

Eriolukorra välja kuulutamisele eelnevalt oli Terviseamet 28. veebruaril 2020 seoses isikukaitsevahendite globaalse nappusega nimetanud COVID-19 levikuga seotud sündmuse tervishoiualase hädaolukorra ohuks. 13. märtsil 2020 kehtestas Terviseamet tervishoiualase hädaolukorra.<sup>15</sup>

Eriolukorra väljakuulutamise tingib asjaolu, et tekkinud hädaolukorra lahendamine ei ole võimalik HOS-s hädaolukorra lahendamiseks sätestatud meetmetega ja viisil. Eriolukord on hädaolukorrast välja kasvanud sündmus, mille ohtlikkus ja kahjulikkus õigushüvedele on oluliselt suurenenud ning mille lahendamiseks ei piisa ainult valitsusasutuste tasandil koostööst, vaid oma mastaapsuse tõttu nõuab valitsuse tasandil sündmuse juhtimist.<sup>16</sup>

Eesti Vabariigis saab eriolukorra välja kuulutada ainult Eesti Vabariigi valitsus PS § 87 punkti 8 ning HOS § 13, § 19 lõike 1, § 21 lõike 1 ja § 23 alusel. Eriolukorra välja kuulutamise ettepaneku tegi peaminister Jüri Ratase juhitud valitsuskomisjon, kelle väitel oli sellise ettepaneku aluseks vajadus kaitsta kujunenud olukorras eelkõige Eesti inimeste tervist, ehkki ka majanduse ja teiste eluvaldkondadega seotud probleemide lahendamine nõuab erakordseid meetmeid. Väidetavalt ei olnud viiruse levikust põhjustatud hädaolukorda võimalik enam lahendada ilma hädaolukorra seaduses sätestatud juhtimiskorraldust rakendamata.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Vabariigi Valitsuse (VV) korraldus 12.03.2020 nr 76. Eriolukorra väljakuulutamine Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1.

<sup>15</sup> Terviseamet. Uudised 09.06.2020. – <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/terviseamet-hadaolukord-loppenud-oleme-hadaolukorra-ohu-faasis-ja-jaame-arksaks> (18.04.2021).

<sup>16</sup> Siseministeerium. Kriisireguleerimise valdkonna juriidiline analüüs. Sorainen AS, 2013. – [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kriisireguleerimine/2013\\_kriisireguleerimise\\_valdkonna\\_juriidiline\\_analuus.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kriisireguleerimine/2013_kriisireguleerimise_valdkonna_juriidiline_analuus.pdf) (18.04.2021).

<sup>17</sup> VV. Uudised 12.03.2020. – <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-kuulutas-estis-valja-eriolukorra-1-maini> (27.10.2020).

Eriolukord annab õiguse kohaldada mitmeid meetmeid. Iga meetme kohaldamist tuleb põhjendada ja need peavad olema proportsionaalsed ähvardava ohuga. HOS näeb ette mitmeid võimalusi eriolukorras põhiõigusi ja -vabadusi piirata. Eriolukorra juht, kelleks määrati peaminister (HOS § 27 lg 1) ja Vabariigi Valitsus kohaldasid eriolukorras järgmisi meetmeid:

- 1) õigus anda korraldusi (HOS § 24 lg 5). Eriolukorra juhil on õigus anda epideemia hädaolukorra lahendamiseks korraldusi eriolukorra tööde juhile, asutustele ja muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi;
- 2) viibimiskeeld ja muud liikumisvabaduse piirangud (HOS § 31);
- 3) avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud (HOS § 32);
- 4) Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine (HOS § 34).

Eriolukorra juhi korraldustega suleti teatrid, kinod, kaubanduskeskused, koolid, spordisaalid, saunad jm kogunemiskohad; piirati liikumist saartele; peatati huvitegevus, spordi- ja liikumisüritused, muuseumide ja näituseasutuste külastamine, keelati hooldekodude külastamine ja neist lahkumine, kehtestati reegel inimestevahelisele distantse hoidmisele ja palju muud. Kaitseliit kaasati Vabariigi Valitsuse ja eriolukorra juhi kehtestatud viibimiskeeldude ja muude liikumisvabaduse piirangute jõustamiseks eriolukorra piirkonnas, k.a saartel.<sup>18</sup>

Eriolukorra väljakuulutamise järel on Eestis tekkinud laialdane mõttevahetus, kas antud olukorra puhul on tegu erakorralise seisukorraga, hädaolukorraga või nii nagu välja kuulutati Vabariigi Valitsuse poolt – eriolukorraga. Terminid on sarnased, ent sisu ja meetmed on erinevad.

Riigikohtu endise esimehe Rait Maruste sõnul on eriolukord (ingl k *state of emergency*) riiki ja tema toimimist sedavõrd tõsiselt puudutav ohuolukord, et enamike riikide põhiseadustes on selliseks puhuks olemas avaliku võimu käitumise asjakohane regulatsioon. Maruste toob ka välja, et eriolukord on üldmõiste, mis võib jaguneda üksikmõisteteks nagu hädaolukord, erakorraline olukord (ka erakorraline seisukord), piiramisolekord, sõjaolekord (sõjaseisukord) vms ning seetõttu on liigitus, eriolukorra liikide puhul kasutatavad meetmed ja erivolitused eri riikide õigusaktides erinevalt määratletud ning ka regulatsioonid, standardid ja praktikad võivad riigiti oluliselt erineda. Sellised erinevused on tingitud lisaks riigikorra ka riikide ajaloolistest kogemustest ja tavadest.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Purtsak, K. PSK § 87/7.

<sup>19</sup> Maruste, R. Eriolukord parlamentaarses riigis. – ERR 02.04.2020. <https://www.err.ee/1071722/rait-maruste-eriolukord-parlamentaareses-riigis> (16.01.2021)

Erakorralise seisukorra seaduses (edaspidi ErSS)<sup>20</sup> § 2 lg-s 1 sätestatu kohaselt kuulutatakse erakorraline seisukord välja PS § 129 alusel Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul. Sama paragrahvi lõige kolm kohaselt võib erakorralise seisukorra kogu riigis välja kuulutada Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks. Erakorralise seisukorrana ei ole käsitatavad loodusõnnetused ja katastroofid või laiaulatuslik nakkushaiguste levik. Vastavalt § 87 p-le 8 kuulutab Vabariigi Valitsus sellistel juhtumitel välja eriolukorra.<sup>21</sup> Antud juhul ei ole ohus Eesti Vabariigi põhiseaduslik kord ning seega erakorralise seisukorra seadust ei rakendata.

Eesti Vabariigis kehtis 16.02.1996-24.07.2009 eriolukorra seadus (edaspidi EOS)<sup>22</sup>, mis väga täpselt ning selgesõnaliselt sätestas eriolukorra väljakuulutamise aluse ja tingimused (§ 2 lg 2). Lähtuvalt nimetatud seaduse § 2 lg-st 1 kuulutab eriolukorra riigis välja Vabariigi Valitsus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 87 punkti 8 alusel loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Sama paragrahvi lõige kaks sätestas eriolukorra välja kuulutamise tingimuseks asjaolu, et loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks on vaja viivitamatult rakendada ulatuslikke abinõusid, sealhulgas päästetöid, ning ohu kõrvaldamine ja kannatanute abistamine ei ole võimalik käesolevas seaduses sätestatud abinõusid rakendamata. Nakkushaiguste leviku all mõistetakse käesolevas seaduses (EOS § 5):

- 1) taudina, kaasa arvatud loomataudina, levivat eluohtlikku nakkushaigust, mille tagajärg on massiline haigestumine ja mille puhul on vaja rakendada ulatuslikke tõrjeabinõusid;
- 2) rahvusvaheliselt kontrollitava, taudina levida võiva eriti ohtliku nakkushaiguse Eestisse toomist, mille leviku tõkestamiseks on vaja kohe rakendada ulatuslikke tõrjeabinõusid massilise haigestumise vältimiseks.

EOS-s ei ole eraldi välja toodud ega viidatud mõnele teisele õigusaktile, mis annaks sarnaselt HOS-ga suletud loetelu nakkushaiguste osas või lisaks detailsema mõiste selgituse, samuti ei toimu liigitamist: nakkushaigus, eriti ohtlik nakkushaigus ja uudne ohtlik nakkushaigus. Samuti sätestab EOS § 17 selgelt, kuidas toimub eriolukorra lõpetamine. Lõike üks kohaselt kuulab VV ära kriisikomisjoni arvamuse ja lõike kaks kohaselt sätestatakse eriolukorra lõpetamine Vabariigi Valitsuse määrusega ja sellest teavitatakse elanikkonda käesoleva seaduse §-s 14 sätestatud korras.

---

<sup>20</sup> Erakorralise seisukorra seadus. – RT I, 06.05.2020, 5.

<sup>21</sup> Kask, O. jt. PSK § 129/5. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5.vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

<sup>22</sup> Eriolukorra seadus. – RT I 1996, 8, 164. (redaktsiooni kehtivuse lõpp 30.06.2009).

Eriolukorra seaduse vahetas välja hädaolukorra seadus<sup>23</sup>, mis jõustus 24.07.2009 ning mis § 1 lg 1 lause 2 kohaselt reguleerib ka eriolukorra väljakuulutamist, lahendamist ja lõpetamist. Eriolukorra väljakuulutamise ajal kehtinud HOS § 19 lg 1 sätestab, et Vabariigi Valitsus võib loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks kuulutada välja eriolukorra, kui hädaolukorra lahendamine ei ole võimalik ilma käesolevas jaos sätestatud juhtimiskorralduse või meetmete rakendamiseta. Nakkushaigusena käesoleva seaduse tähenduses mõistetakse nakkushaigust nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse tähenduses (§ 19 lg 3 ls 1).

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse<sup>24</sup> § 2 lg 1 annab vastavad seaduses kasutatavate mõistete selgitused, mille punkt 2-6 kohaselt on:

- nakkushaigus on haigus või haigustunnusteta kandlusseisund, mis on põhjustatud nakkustekitaja sattumisest organismi ja mis levib või mille puhul on alust oletada levikut inimeselt inimesele või loomalt inimesele otseselt või kaudselt;
- eriti ohtlik nakkushaigus on suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. Käesoleva seaduse tähenduses on eriti ohtlikud nakkushaigused katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos;
- nakkushaige on inimene, kellel on arstiteaduses tunnustatud meetoditega diagnoositud nakkushaigus;
- nakkuskahtlane isik on nakkushaigega samades tingimustes olnud või haigest nakatuda võinud, kuid arstliku läbivaatuse ajaks mitthaigestunud isik;
- nakkushaiguste tõrje on selliste tervisekaitseabinõude rakendamine, mis võimaldavad nakkushaige või nakkuskahtlase isiku varakult avastada ning teda uurida ja ravida, selgitada tema nakatumise põhjused ja viisid, tõkestada nakkushaiguse levikut ning vältida tervete nakatumist;
- epideemia on nakkushaiguse puhang, mis nõuab nakkustõrje meetmete laiaulatuslikku rakendamist.

Võrreldes EOS-ga on lisandunud ning lahti kirjutatud hulk seaduses kasutusel olevaid mõisteid. Samuti on lisandunud suletud loetelu eriti ohtlikest nakkushaigustest: käesoleva seaduse tähenduses on eriti ohtlikud nakkushaigused katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud

---

<sup>23</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I 2009, 39, 262. (01.01.-06.05.2020 kehtinud redaktsioon)

<sup>24</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 01.07.2020, 9.

hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos (NETS § 2 lg 1 p 3) ning mille tõttu oli SARS koroonaviiruse leviku tingimustes vaja muuta kehtivat NETS §-i 2. Seaduseredaktsioon, mis jõustus 18.05.2020, lisab nimetatud paragrahvile lõike kaks, mis sätestab uue mõistena „uudne ohtlik nakkushaigus“, millel on § 2 lõike 1 punktis 3 sätestatud eriti ohtliku nakkushaiguse tunnused ning millel puudub efektiivne ravi või mille levik võib ületada haiglate ravivõimekust. Eesti keele selgitav sõnaraamat<sup>25</sup> annab sõna „uudne“ mõistena – uuelaadne, uuena mõjuv; senitundmatu, enneolematu, ennenägematu, uus. Kui lähtuda põhimõttest, et see viirus ei kao kuhugi, vaid jääb kestma nagu nt tavaline gripp, siis sel juhul pole mõne aja möödudes enam tegu uudse nakkushaigusega. Samuti arvestades uurimislaborites käivat vilgast tegevust vaktsiinide väljatöötamisel, siis loodetavasti leitakse efektiivne ravi ning tänu sellele ei ületata haiglate ravivõimekust. Töö autoril on tekkinud küsimus, kas oli tarvidus uue mõiste järele, mida sisustatakse juba olemasoleva mõiste „eriti ohtlik nakkushaigus“ abil või oleks piisanud COVID-19 lisamisest eriti ohtlike haiguste loetellu, mis on välja toodud NETS § 2 lg 1 p 3 l-s 2. Lähtuvalt NETS §-st 26 rakendatakse nakkushaiguse leviku tõkestamiseks eriolukorra ajal HOS-i ning nimetatud sättes ei ole eristatud, kas tegu on nakkushaigusega, eriti ohtliku nakkushaigusega või uudse ohtliku nakkushaigusega.

NETS §-s 27 on sätestatud karantiini kehtestamine ja lõpetamine. Nimetatud sätte lg 1 kohaselt kohaldatakse karantiini eriti ohtliku nakkushaiguse haiguskoldest väljapoole leviku vältimiseks või tõkestamiseks. Uudse ohtliku nakkushaiguse tõkestamist paragrahvis ei sätestata. NETS § 27 lg 2 kohaselt on haiguskolle piiritletud territoorium, kus asuvad haiged või nakkuskahtlased isikud ning kus elanikud on tervisekaitseasutuse tugevdatud järelevalve all. Vastavalt NETS § 27 lg-le 3 kehtestab karantiini Terviseamet haldusaktiga või VV kui karantiini kohaldamisega kaasneb oluline mõju ühiskonnale või majandusele. Vabariigi Valitsus on kehtestanud üleriigilise karantiini 29.09.2020 korraldusega nr 336<sup>26</sup>, mille p 1 kohaselt on isikul, kellel on diagnoositud COVID-19 haigus, keelatud alates diagnoosimisest kuni tervenemiseni lahkuda oma elukohast või püsivast viibimiskohast. Vabariigi Valitsuse korralduses nr 336 on karantiini kehtestamise õigusliku alusena toodud NETS § 27 lg 3, lg 1 p 1 ja 2 ning lg 6. Kuna COVID-19 ei ole lisatud eriti ohtlike nakkushaiguste loetellu, mille puhul lähtuvalt NETS § 27 lg-st 1 on võimalik karantiini kohaldada

---

<sup>25</sup> Uudne. – Eesti keele selgitav sõnaraamat 2009.

<sup>26</sup> VV korraldus 29.09.2020 nr 336. „Karantiini kehtestamine koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse diagnoosiga isikutele, nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele või haiguse diagnoosiga isikuga muul viisil lähikontaktis olnud isikutele“. – RT III, 29.09.2020, 3.

ning vaid nimetatud paragrahvi lg-s 4 (karantiininõuded ja nende täitmise järelevalve kord kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri määrusega) esile toodud ministri määruse<sup>27</sup> § 1 lg-s 3 on sätestatud, et käesolevas määruses eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks kehtestatud nõudeid rakendatakse ka uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, siis tekib küsimus, kas karantiini kohaldamise nõue on seaduslik.

Riigikohus on öelnud, et PS § 65 p 1 kohaselt võtab seadusi vastu Riigikogu. Vabariigi Valitsus annab PS § 87 p 6 kohaselt seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Eelosundatus kajastub põhiseaduslik õigusaktide hierarhia ning järelalus, et täitevvõim ei saa *praeter legem* määrustega reguleerida valdkondi, mida põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida seadusjõuliste õigusaktidega.<sup>28</sup>

Lisaks dilemmale karantiini kehtestamise osas, tekitab küsimuse mõiste „lähikontaktne“, mida on kasutatud ka eelpool nimetatud Vabariigi Valitsuse korralduses nr 336 ning mis NETS-is ei kajastu. NETS § 2 lg 1 annab konkreetseid mõisteid: „haiged“ või „nakkuskahtlased isikud“. Töö autori arvates oleks võinud VV korralduse pealkiri lähtuvalt seaduses toodud mõistetest olla: „Karantiini kehtestamine COVID-19 haigetele ja koroonaviiruse SARS-CoV-2 nakkuskahtlusega isikutele“.

Lähikontaktse mõistet selgitatakse Terviseameti korralduses<sup>29</sup> järgmiselt: „Lähikontakti mõistetakse samas tähenduses, kui Vabariigi Valitsuse 17.12.2020 korralduse nr 455 „Karantiini kehtestamine koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse diagnoosiga isikutele, nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele või haiguse diagnoosiga isikuga muul viisil lähikontaktis olnud isikutele“ rakendamisel. VV korralduse kohaselt tähendab see, et inimene on nakkushaigega lähikontaktis reeglina siis, kui ta viibib nakkushaigega siseruumis koos vähemalt 15 minutit lähemal kui 2,0 m. Nakatumise riski võivad mõjutada kasutatavad isikukaitsevahendid (mask, respiraator, visiir, kindad jms), ventilatsioon ja vaheseinte või muude eraldavate objektide (nt riiulid, stendid vms) olemasolu.

---

<sup>27</sup> Sotsiaalministri määrus 14.09.2020 nr 43. Karantiininõuded ja nende täitmise järelevalve kord. – RT I, 22.09.2020, 2.

<sup>28</sup> RKPJKo III-4/1-2/94, p 4.

<sup>29</sup> Terviseameti korraldus 30.01.2021nr 1.1-15/21/5. „Sisetingimustes sportimise, treenimise, noorsootöö, huvitegevuse, huvihariduse, täienduskoolituse ja täiendõppe jaotus sõltuvalt kontaktitüübist ja riskiastmest“. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/20210129\\_terviseamet\\_korraldus\\_sisetingimustes.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/20210129_terviseamet_korraldus_sisetingimustes.pdf) (12.02.2021).

Mõistete erinevale kasutusviisile ja uute mõistete seadusesse sissetoomise probleemile on juhtinud tähelepanu P. Pikamäe, kelle väitel on muutunud sedavõrd tavaliseks ning ei pane isegi enam imestama asjaolu, et juba seaduses esineva mõiste kõrvale tuuakse sama nähtuse kirjeldamiseks sisse tarbetu uus termin selle asemel, et järgida olemasolevat keelekasutust. „Kuigi sünonüümide rohke kasutamine kaunistab kindlasti iga teist teksti, on õigusteaduses kui mõistelises teaduses terminitel täpne roll.“<sup>30</sup>

Kui karantiini kehtestamisel pole mõistet uudne ohtlik nakkushaigus sisse toodud, siis NETS §-i 28, mis sätestab nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamise tingimused, meetmed ja korra, on lisatud lg 8, mille kohaselt võib uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks rakendada muu hulgas nõudeid, meetmeid ja piiranguid, mis on seaduses või seaduse alusel ette nähtud eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Terviseameti erakorralise meditsiini osakonna juhataja Martin Kadai sõnul tähendab mõiste „uudne ohtlik nakkushaigus“ seadusesse sisse toomine, et terviseamet saab edaspidi ka koroonaviiruse puhul kiirelt rakendada karantiinimeetmeid, piiranguid ja ka juhtumipõhiseid lahendusi.<sup>31</sup>

Mõistet „pandeemia“ ei ole HOS-is ega NETS-is kasutatud ega seega ka sisustatud. Võõrsõnade leksikon annab pandeemia mõiste selgituse järgmisel kujul – laustaud, üle laialdaste maa-alade levinud epideemia. Eesti Nõukogude Entsüklopeedia annab eelnevaga sarnase seletuse ning suunab vaatama mõistet epideemia, mida samuti selgitatakse kui mingi nakkushaiguse laiaulatuslikku puhangut.

Mõiste pandeemia puudub ka WHO põhikirjast<sup>32</sup>, mille II peatükk artikkel 2 punkt g sätestab WHO ühe ülesandena aidata kaasa epideemiliste, endeemiliste ja teiste haiguste likvideerimisele. Pandeemia mõiste COVID-19 valguses sisustab WHO peadirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus oma 11. märtsil 2020 peetud pressikonverentsil ning see on järgmine: „Viimase kahe nädala jooksul on COVID-19 juhtude arv väljaspool Hiinat kasvanud 13 korda ja mõjutatud riikide arv on kolmekordistunud. Praegu on 114 riigis üle 118 000 juhtumi ja 4291 inimest on elu kaotanud. Tuhanded inimesed võitlevad haiglates oma elu eest. Järgnevatel päevadel ja nädalatel näeme

<sup>30</sup> Pikamäe, P. Eesti õigusloomes valitseb kaos. – ERR 25.05.2020. <https://www.err.ee/1093957/priit-pikamae-est-i-oi-gusloomes-valitseb-kaos> (05.02.2021).

<sup>31</sup> Jaakson, T., Nael, M., Pärli, M. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090374/president-kuulutas-vastuolulise-hadaolukorra-seaduse-valja> (02.02.2021).

<sup>32</sup> Maailma Terviseorganisatsiooni põhikiri [seisuga 15.09.2005]. – RT II, 13.01.2021, 1.

juhtumite arvu, surmade arvu ja mõjutatud riikide arvu veelgi suuremat tõusu. WHO on hinnanud seda olukorda ning on sügavalt mures nii laialdase leviku, haiguse tõsiduse kui ka murettekitava tegevusetuse taseme pärast. Eeltoodust lähtuvalt oleme jõudnud seisukohale, et COVID-19 võib iseloomustada kui pandeemiat. Pandeemia pole sõna, mida kasutada kergekäeliselt või hooletult. See on sõna, mis võib väärkasutamise korral põhjustada põhjendamatu hirmu või põhjendamatu allaandmist, tõdemist, et võitlus on lõppenud, põhjustades niimoodi tarbetuid kannatusi ja surma. Olukorra kirjeldamine pandeemiana ei muuda WHO hinnangut selle viiruse ohtlikkusele. See ei muuda seda, mida WHO teeb, ega seda, mida riigid peaksid tegema. Me pole kunagi varem näinud koroonaviiruse põhjustatud pandeemiat, see on esimene. Samas pole me ka kunagi näinud pandeemiat, mida oleks võimalik kontrollida. WHO on olnud täielikus valmisolekus sellest ajast, kui meile teatati esimestest juhtumitest. Ja me oleme iga päev kutsunud riike üles võtma kasutusele kiireid ja agressiivseid meetmeid. Oleme helistanud häirekella valjult ja selgelt.<sup>33</sup>

Nii Vabariigi Valitsus kui meediaväljaanded kasutavad mõistet koroonakriis. HOSis mõistet kriis ei selgitata, küll on selgitus terminile kriisireguleerimine, mis § 2 lg 3 kohaselt on meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist ja hädaolukorra lahendamist. Jaan Sootak on terminit kriis selgitanud järgmiselt: „Karistusõigust ja üldist ohutust akuutselt ähvardav või kahjustav kriitiline situatsioon – kriis ehk hädaolukord. /.../ Kriis tähendab otsustavat pööret, murrangut, aga ka järsku muutust, mis viib süsteemi selle tavapärastest tingimustest välja või selle toimimiskiirile.“<sup>34</sup>

Eriolukorra lõpetamine on reguleeritud HOS §-s 22, mille kohaselt Vabariigi Valitsus otsustab eriolukorra lõpetamise. Võrreldes EOS-ga ei vajata enam otsuse tegemiseks kriisikomisjoni seisukohta. Samuti oli EOS-i kohaselt vajalik eriolukorra lõpetamiseks välja anda VV määrus, mis nüüdseks on saanud üldsõnalise lahenduse: HOS § 23 lg 1 kohaselt lõpetab eriolukorra Vabariigi Valitsuse haldusakt.

Töö autor on seisukohal, et EOS-is antud eriolukorra mõiste ja regulatsioon oli lihtsamini mõistetav ja jälgitavam kui HOS-is. Eriolukorra välja kuulutamise sättesse on lisandunud mõiste

---

<sup>33</sup> Ghebreyesus, T.A. Maailma Terviseorganisatsiooni peadirektor. Pressikonverents 11.03.2020. (töö autori tõlge) – <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (17.02.2021).

<sup>34</sup> Sootak, J. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. – Juridica 2007/2, lk 82.

„hädaolukord“ (nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks kuulutada välja eriolukorra). Eriolukorra mõiste selgitamine läbi hädaolukorra mõiste toobki kaasa segaduse kehtiva olukorra osas. Samuti on EOS-is toodud välja eraldi paragrahvina nakkushaiguse leviku mõiste, samas kui HOS suunab mõistet otsima NETS-i.

## 1.2. Hädaolukorrast teavitamine

Sarnaselt mõistetele tekitab segadust ka eriolukorra ja hädaolukorra välja kuulutamise kord. Kui eriolukorra saab välja kuulutada vaid Vabariigi Valitsus PS § 87 punkti 8 ning HOS § 13, § 19 lõike 1, § 21 lõike 1 ja § 23 alusel, siis hädaolukorra välja kuulutamist seadus otseselt ja rangelt ei sätesta. HOS § 12 lg 2: käesoleva seaduse § 14 lõikes 1 nimetatud asutus teavitab hädaolukorrast, selle ohust ja lahendamisest avalikkust ning korraldab asutustevahelist teabevahetust. Kuidas ja millistel alustel ning milliste kanalite kaudu see teavitamine toimub, jääb segaseks. HOS § 13 sätestab massiteabevahendi valdaja ja elektroonilise side ettevõtja kohustused hädaolukorrast teavitamisel järgmiselt: Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ja käesoleva seaduse § 14 lõikes 1 nimetatud asutus võivad olemasolevatest tehnoloogilistest lahendustest lähtudes kohustada massiteabevahendi valdajat ja elektroonilise side ettevõtjat avaldama või edastama muutmata kujul ja tasuta teate hädaolukorra ohu, hädaolukorra ja selle lahendamise kohta, sealhulgas teate eriolukorra väljakuulutamise, muutmise või lõpetamise kohta, ning käitumisjuhiseid. Teade avaldatakse viivitamata või teate esitaja määratud ajal.

HOS § 14 lg 5 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus hädaolukorrast avalikkuse teavitamise nõuded ja korra vastava määrusega. Antud juhul on selleks „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord.“<sup>35</sup>, mille § 2 lg 2 p 10 kohaselt korraldab avalikkuse teavitamist hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. Nimetatud määruse § 9 (avalikkuse teavitamine) lg-s 1 on sätestatud teavitamiskohustus ning lg-s 2 andmed, mis on kohustuslikud edastada:

(1) Hädaolukorrast või selle ohust teavitatakse avalikkust esimesel võimalusel, kuid viivitamata juhul, kui teavitamata jätmine ohustab inimeste elu või tervist või tekitab suure varalise kahju.

(2) Avalikkusele edastatakse:

---

<sup>35</sup> VV määrus 22.06.2017 nr 112. – RT I, 28.06.2017, 39.

- 1) ülevaade hädaolukorrast mõjutatud piirkonnast, ohtudest ja prognoosist;
  - 2) käitumisjuhised hädaolukorrast mõjutatud inimestele;
  - 3) teavituskanalid hädaolukorraga seotud lisateabe saamiseks või edastamiseks, sealhulgas kannatanute ja mõjutatud isikute kohta info saamiseks;
  - 4) teave hädaolukorraga kaasnevatest elutähtsate ja muude elanikele oluliste teenuste häiretest, katkestustest ja teenuste kättesaadavusest;
  - 5) teave avalikkust puudutavast hädaolukorra lahendamise käigust ja hädaolukorra lõppemisest.
- (3) Avalikkust teavitatakse viisil ja keeltes, mis tagab teabe jõudmise hädaolukorrast mõjutatud inimesteni.

Töö autori arvates on lg 2 p-des 1 - 4 sätestatu Terviseameti poolt avalikkusele edastatud, kuna igapäevaselt edastab ERR avalikkusele informatsiooni nakatunute arvust, tehtud testidest, nakatunute piirkondlikust jagunemisest, kehtivatest piirangutest ja nõuetest jne. Samas puudub teave hädaolukorra kehtestamisest ja selle lõpetamisest. Selgusetu on, mil viisil peab avalik teavitamine toimuma – kas piisab intervjuerimisel välja öeldust, asutuse sisesest käskkirjast, teatest asutuse kodulehel või peab edastama ametliku teadaande ERR-i vahendusel.

HOS käsiraamatus § 12 lg 2 antud selgituste kohaselt kadusid avalikkuse teavitamise puhul 2009. aasta HOS-iga ära senised kriisireguleerimisplaanid, mis tähendas, et ka elanike teavitamist ei saanud enam neis ette näha. Seetõttu määrati Vabariigi Valitsuse määruses hädaolukordade kaupa, kes iga hädaolukorra ja selle vahetu ohu korral avalikkuse teavitamise eest vastutab. Avalikkuse teavitamist kirjeldati täpsemalt Hädaolukorra Lahendamise Plaanis (HOLP), kus pidi sätestama, milliseid tegevusi avalikkuse teavitamisel tehakse. Riigikantselei juhiste järgi pidi HOLP-i osana koostatama ka teavituskava.<sup>36</sup>

Töö autor on seisukohal, et enne eriolukorra välja kuulutamist riigis kehtinud tervishoiualase hädaolukorra ohu olukorrast ei olnud elanikkond teadlik ning samuti ei ole peale eriolukorra lõpetamist piisavalt antud infot riigis kehtiva olukorra kohta. Kuna koroonaviirusega seonduv põhiinfo on kättesaadav veebilehel Kriis.ee ning meedias kajastatakse kriisiolukorda, siis asjaolu, et riigis on hädaolukord, on paljudele kodanikele teadmata.

---

<sup>36</sup> Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Siseministerium. Tallinn 2017.

Terviseameti kodulehel väidab Terviseameti peadirektor Merike Jürilo, et Terviseamet nimetas COVID-19 levikuga seotud sündmuse tervishoiualase hädaolukorra ohuks 28. veebruaril seoses isikukaitsevahendite globaalse nappusega ning 13. märtsil kehtestas terviseamet tervishoiualase hädaolukorra. 9. juunist 2020 viis Terviseamet valmisoleku taseme madalamale ja jäi tervishoiualase hädaolukorra ohu faasi.<sup>37</sup>

Millal uuesti hädaolukorra ohu faasist hädaolukorra faasi jõuti jääb selgusetuks. Kriis.ee lehel on võimalik tutvuda erinevate piirangute, soovitude, vaksineerimise jms, ent alles liikudes lehele „õigusaktid ja seletuskirjad“ on võimalik teada saada, et Eesti on tervishoiualase hädaolukorra faasis.<sup>38</sup> Töö autor pöördus 10.02.2021 selguse saamiseks küsimusega, kas Eestis on tervishoiualane hädaolukord, Terviseameti poole, kust saabus tervishoiukorralduse ja toimepidevuse osakonna nõunikult Kalev Pahlalt järgmine vastus: „Vastuseks Teie küsimusele teatan, et tulenevalt Terviseameti peadirektori 10.11.2020 käskkirjast nr 1.1.-1/20/52 „Kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja üldarstiabi osutajate valmisoleku taseme rakendamine ning ülesanded hädaolukorra ohu tõrjumisel või hädaolukorra lahendamisel“ on Eestis praegu tervishoiualane hädaolukord.“ Nimetatud viite leiab ka Vabariigi Valitsuse korralduse nr 417 seletuskirjast, mille kohaselt on Terviseameti peadirektori 10. novembri 2020. a käskkirjaga koroonaviiruse laialdase leviku tõttu Eestis kehtestatud tervishoiualase hädaolukorra.<sup>39</sup>

Töö autori arvates on oluline asjaolu, et teavitama peab avalikkust ning arvestades hädaolukorraga kaasnevate meetmete ja piirangute tõsidust, peaks teavitamine toimuma massiteabevahendite kaudu. Seega peaks olema seaduses üheselt ja arusaadavalt sätestatud, kuidas peab teavitama Terviseamet (HOS § 14 lg 1 nimetatud asutus) riigis kehtivast tervishoiualasest hädaolukorrast.

Teavitamise teemat on kommenteerinud endine justiitsminister Raivo Aeg järgmiselt: „Hädaolukord ei nõua valitsuse või ametkonna eraldiseisvat otsust. Lihtsalt konstateeritakse fakti,

---

<sup>37</sup> Terviseamet. Uudised 09.06.2020. Hädaolukord on lõppenud, oleme hädaolukorra ohu faasis ja jääme ärksaks. – <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/terviseamet-hadaolukord-loppenud-oleme-hadaolukorra-ohu-faasis-ja-jaame-arksaks> (02.02.2020).

<sup>38</sup> Valitsuse kommunikatsioonibüroo veebileht. – Kriis.ee. Koroonakriisi aegsed õigusaktid. <https://www.kriis.ee/et/hadaolukorra-aegsed-oiigusaktid> (17.02.2021).

<sup>39</sup> VV 23.11.2020 korralduse nr 417 seletuskiri. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel\\_vv\\_20417k.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel_vv_20417k.pdf) (13.03.2021).

et saabunud on situatsioon, mil on tekkinud hädaolukord. Hädaolukord ei vaja lõppkuupäeva ega juriidilisi käike. Tuleb lihtsalt jälgida, millised arengud toimuvad.“<sup>40</sup>

Mitte omades infot riigis kehtiva hädaolukorra osas või saades ebaselget infot, ei saa elanikud hoolitseda iseenda ja kaaskodanike julgeoleku eest. Asjaolu, et hädaolukorra ja hädaolukorra ohu välja kuulutamise osas puudub regulatsioon on eriti kummastav lähtudes jätkuvast põhiõiguste piirangutest ning piirangutest, mis on kehtestatud NETS-i ja RiPS-i alusel. Põhiseaduse kohaselt annab § 130 täiendavad alused põhiõiguste piiramiseks. Põhiõigused, mida selle sätte alusel võib ulatuslikumalt piirata, on valdavalt poliitilised, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused ning isiku- ja liikumisvabaduse õigused, aga ka omandiõigus (nt sundvõõrandamine ja sundkasutus). Ent nimetatud piirangud on lubatud vaid erakorralise- või sõjaseisukorra ajal.

Õiguskantsler Ülle Madise sõnul peab igasugune põhiõiguste piiramine olema seaduses arusaadavalt kirjas. Tuginedes koroonaviiruse näitele, peame me kõik saama nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadusest lugeda, mis juhul ja mismoodi tohib piirata meie liikumisvabadust, ettevõtlust või kooliskäimist, mida tähendab karantiin ja keda võib kohustada tervisekontrolliks. Seaduse sisu peab olema kättesaadav ja mõistetav kõigile.<sup>41</sup>

Eesti jurist ning endine riigikohtunik Eerik Kergandberg on rõhutanud: „Õiguslikult saab julgeolekut ülima väärtusena aktsepteerida vaid juhul, kui varem kindlaks määratud reeglite (s.t asjakohase seaduse) kohaselt on riigis põhiõiguste erakordset piiramist võimaldav ajutine olukord (hädaolukord, erakorraline seisukord, sõjaseisukord jms) välja kuulutatud.“<sup>42</sup>

### **1.3. Hädaolukorra rahvusvaheline reguleerimine**

Euroopa inimõiguste konventsioon (edaspidi EIÕK)<sup>43</sup> artikkel 8 sätestab õiguse era- ja perekonnaelu austamisele, ent samas annab ka võimaluse ja tingimused ametivõimude sekkumiseks nimetatud õiguste teostamisse.

---

<sup>40</sup> Kask, T. (toimetaja). Eriolukord õpetas võtma eksperte tõsiselt. – Postimees 18.05.2020. <https://www.postimees.ee/6975655/eriolukord-opetas-votma-eksperte-tosiselt>. (05.02.2021).

<sup>41</sup> Madise, Ü. Amet ja hirm. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090499/ulle-madise-amet-ja-hirm> (11.01.2020).

<sup>42</sup> Kergandberg, E. Luurates „Teeme ära“ meeskonnaga kevadisel jälitusmaastikul. – Juridica 2020/3, lk 211.

<sup>43</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

EIÕK rõhutab, et seaduste väljatöötamisel tuleb arvestada üksikisikute õigustega ning neid ei tohi piirata enamiku huvidest lähtuvalt. EIÕK art 8 annaks nagu õigustuse teatud piiranguteks „kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.“ Tundub, et see näib toetavat paternalismi põhimõtet, õigustades kahju tekitamise kriminaliseerimist ning riskeerides üksikisiku õiguste rikkumisega. Sellisest suhtumisest peaks hoiduma, sest paternalistlik sekkumine on moraalselt solvav, kuna see tungib isikliku autonoomia valdkonda, kus iga pädev ja vastutustundlik täiskasvanu peaks suutma ise otsustada ja oma õigusi valitsema.<sup>44</sup>

EV põhiseaduse § 130 on sarnane ka EIÕK artikliga 15 ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti<sup>45</sup> artikliga 4. Eriolukordade väljakuulutamisel ei ole nimetatud art 15 ja art 4 kohaldamine automaatne, vaid nõuab riigilt lisatoimingut ehk vastava otsuse tegemist ja selle edastamist rahvusvahelises lepingus sätestatud organile. 12.03.2020 kuulutas Vabariigi Valitsus seoses koroonaviiruse pandeemilise levikuga maailmas ja viiruse Eesti-sisese leviku laienemisega riigis välja eriolukorra, mis kehtis kuni 17.05.2020. Eriolukorraga seoses kehtestati piiranguid, mis võrreldes tavapärase olukorraga mõjutasid EIÕK ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktiga võetud põhiõiguste ja -vabaduste teostamist. Välisministeerium teavitas Euroopa Nõukogu ja ÜRO-d 20.03.2020 EIÕK art 15 ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti art 4 rakendamisest ning 16.05.2020 eriolukorra ja vastavate meetmete rakendamise lõppemisest.<sup>46</sup>

Euroopa Liit on selgelt väljendanud põhimõtet, et hea tervis on Euroopa kodanike peamine mure. Euroopa Liit töötab oma poliitika ja tegevuste abil parema tervisekaitse nimel vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL)<sup>47</sup> artiklile 168. EL-i tervishoiualaste meetmete eesmärk on parandada rahvatervist, ennetada haigusi ja terviseohte, sealhulgas eluviisiga seotud, ning edendada teadusuuringuid. Täpsustatud on asjaolu, et EL ei määratle siseriiklikku tervishoiupoliitikat ega tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldust ja pakkumist, vaid suunab riiklikku poliitikat ja toetab liikmesriikide vahelist koostööd rahvatervise valdkonnas.<sup>48</sup> ELTL art 168 lg-s

<sup>44</sup> Ashworth, A. Principles of Criminal Law. US: Oxford University Press 1999, lk 45.

<sup>45</sup> ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakt. – RT II 1994, 10, 11.

<sup>46</sup> Kask, O. jt. PSK § 130/1.

<sup>47</sup> Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 202, 7.6.2016.

<sup>48</sup> Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. Rahvatervis. – <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/29.html> (27.02.2021).

3 on rõhutatud Liidu ja liikmesriikide kohustus edendada rahvatervise alal koostööd kolmandate riikide ja pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid juba 24. septembril 1998. aastal vastu otsuse 2119/98/EÜ<sup>49</sup>, millega moodustatakse ühenduses epidemioloogilise seire ja nakkushaiguste tõrje võrgustik ning mille artikkel kümme kutsub selgesõnaliselt üles suurendama ühenduse hõlmatust liikmesriikides nakkushaiguste seirega tegelevate erivõrgustikega ja tõstma nende töö tulemuslikkust ning eelkõige püüdlema tihedama koostöö poole Maailma Terviseorganisatsiooniga. Euroopa Ühenduste komisjoni 22. detsembri 1999. aasta otsuses 2000/57/EÜ<sup>50</sup> on täpsustatud otsuse 2119/98/EÜ lõiget viis, mille kohaselt peavad kõigi liikmesriikide pädevad rahvatervise ametiasutused olema asjakohasel viisil üksteisega pidevas teabevahetuses tagamaks nakkushaiguste ennetamiseks ja tõrjeks vajalik varajane hoiatamine ja reageerimine.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21.04.2004 määrusega (EÜ) nr 851/2004<sup>51</sup> asutati haiguste ennetuse ja tõrje Euroopa keskus, arvestades et ühenduse prioriteet on kaitsta ja parendada inimeste tervist, ennetades haigusi, eeskätt nakkushaigusi, ning võidelda potentsiaalsete terviseohtudega, pidades silmas Euroopa kodanike tervise kaitse kõrge taseme kindlustamist. Toodi esile, et tõhus reageerimine haiguspuhangutele vajab ühenduse tasandil koordineeritavat liimesriikidevahelist ühtset lähenemisviisi ja rahvatervise valdkonna kogunud ekspertide panust. Eraldi rõhutati, et haiguste ennetuse ja tõrje keskus peaks kehtestama selge korra koostööks Maailma Terviseorganisatsiooniga.

WHO on ÜRO juures tegutsev rahvusvaheline tervishoiuorganisatsioon, mille üheks 194-st liikmest on alates 1993. aastast ka Eesti, mis kuulub WHO Euroopa regionaalpiirkonna (53 riiki) koosseisu. WHO üldistatud eesmärgiks on inimeste tervise tagamine ja võitlus haiguste vastu kogu maailmas. Oma tegevusega seonduvalt ning lähtuvalt põhikirja<sup>52</sup> artiklitest 2(k), 21(a) ja 22, on WHO välja töötanud ning maailma terviseassamblee<sup>53</sup> kinnitanud Rahvusvahelised

---

<sup>49</sup> Euroopa Ühenduse asutamisleping. – ELT L 268/1, 3.10.1998.

<sup>50</sup> Euroopa Ühenduste komisjoni otsus, 22. detsember 1999, varajase hoiatuse ja reageerimise süsteemi kohta nakkushaiguste profülaktikaks ja tõrjeks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusele 2119/98/EÜ – EÜT L 21, 26.1.2000, lk 32-35.

<sup>51</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 851/2004, 21. aprill 2004, millega asutatakse haiguste ennetuse ja tõrje Euroopa keskus. – ELT L 142, 30.04.2004 Lk 0001 – 0011.

<sup>52</sup> Maailma Terviseorganisatsiooni põhikiri. – RT II 2005, 4, 11.

<sup>53</sup> WHO põhikirja art 9(a) kohaselt korraldab organisatsiooni tööd maailma terviseassamblee.

Tervishoiueeskirjad (IHR - *International Health Regulations*)<sup>54</sup>, mille näol on tegu rahvusvahelise lepinguga, mis keskendub tõsiste riigipiire ületavate rahvatervise ohtude käsitlemisele.<sup>55</sup>

WHO juurde on loodud erinevate hädaolukordade lahendamiseks komisjonid (*emergency committee*), millest üks on loodud seoses COVID-19 levikuga. Nimetatud komisjoni kuuendal kohtumisel rõhutati, et kõik osalisriigid on kohustatud kasutama WHO juhistega ühtivaid tõenduspõhiseid rahvatervise ja sotsiaalseid meetmeid ja strateegiaid SARS-CoV-2 leviku kontrollimiseks nn pandeemilise väsimuse vastu võitlemiseks.<sup>56</sup>

Kuna COVID-19 näol on tegu ülemaailmse levikuga haigusega, siis ÜRO Inimõiguste Nõukogu on juhtinud riikide tähelepanu kohustusele tegeleda haiguse leviku tõrjega ja haigusega kaasnevate sotsiaalsete probleemidega. Riigid ei saa täita oma inimõigustega seotud kohustusi, kui nad eiravad probleeme, mis kaasnevad inimeste kokkupuutega saasteainete, mürgiste tööstuskemikaalide, pestitsiidide, viiruste, jäätmete ja muude ohtlike ainetega. Ühiskonna kõige haavatavamad on ka kõige tõenäolisemalt ohtlike ainete ohvrid ning sama kehtib ka viiruse COVID-19 kohta. Riigid peavad rakendama aktiivseid meetmeid, et vältida üksikisikute ja kogukondade kokkupuudet viirusega COVID-19 ning täitma oma kohust viiruse leviku tõkestamiseks ja leevendamiseks ning edasiste kadude ja uute puhangute vältimiseks. Riigid, mis on ühinenud Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline paktiga<sup>57</sup>, on lähtuvalt pakti artiklist 12 lg 2 p c võtnud endale kohustuse tunnustada iga inimese õigust maksimaalsele füüsilisele ja psüühilisele tervisele. Abinõud, mida käesolevast paktist osavõtvad riigid selle õiguse täielikuks teostamiseks peavad tarvitusele võtma, sisaldavad samme, mis on vajalikud, et ära hoida ja ravida epideemilisi, endeemilisi, kutse- ja teisi haigusi ja võidelda nendega.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> International Health Regulations. – <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580410> (28.01.2021).

<sup>55</sup> WHO. – <https://www.who.int/about/who-we-are> (28.01.2021).

<sup>56</sup> Statement on the sixth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic . 15.01.2021. – [https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic) (28.02.2021)

<sup>57</sup> Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

Eesti Vabariik ühines Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26. septembri 1991. a. otsusega (RT 1991, nr. 35, art. 428).

Välisministeeriumi teadaandel anti ühinemiskirjad Eesti ühinemise kohta nimetatud paktiga depositaarile üle 21. oktoobril 1991. a. ning pakt jõustus Eesti suhtes 21. jaanuaril 1992.

<sup>58</sup> Duty to prevent exposure to the COVID-19 virus. Human Rights Council, Forty-fifth session, 14.09.-2.10.2020. – A/HRC/45/12. 13.10.2020.

#### 1.4. Eesti Vabariigi valitsuse tegutsemine tervishoiualase hädaolukorra tingimustes

Endine peaminister Jüri Ratas rõhutas eriolukorra välja kuulutamise järgsel pressikonverentsil, et Valitsuse absoluutne prioriteet on kaitsta kujunenud olukorras Eesti inimeste tervist. Selleks, et Eestis tõhusalt koroonaviiruse leviku vastu seista, peab riik andma kodanikele selgeid ja vajadusel kohustuslikke korraldusi ning seda on võimalik saavutada vaid eriolukorda kehtestades.<sup>59</sup>

Oma väljaütlemisega näitas ekspeaminister selgelt, et valitsus võtab vastutuse ja tagab Eesti riigi kodanike heaolu. Samas rõhutas valitsusjuht ootust kodanike enda arukusele ja vastutusvõimele ning lisaks riigi vastutusele pani vastutuse ka kodanikele: „Oleme jõudnud olukorda, kus iga inimene peab panustama rahvatervise kaitseks. Mõistan ebamugavust, mida eriolukorra väljakuulutamine meile kõigile tekitab, kuid kaalul pole ainult inimeste tervise, vaid ka elude kaitse.“<sup>60</sup>

Eesti Vabariigi President Kersti Kaljulaid kuulutas 15.05.2020 välja meditsiiniseadme seaduse, hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse.<sup>61</sup> Nimetatud seadus avaldati Riigi Teatajas 17. mail 2020. aastal ning olulised muudatused, mis seonduvad nakkushaiguste tõrjega, jõustusid järgmisel päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, s.o 2020. aasta 18. mail.

Nimetatud seaduse vastuvõtmine tõi kaasa mitmeid muudatusi, mis eelkõige laiendasid Terviseameti pädevusi. Tervishoiu korraldamise seaduse ja nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) muudatustega täpsustatakse Terviseameti pädevust meetmete ja piirangute kehtestamiseks. Muudatused NETS-is annavad Terviseametile õiguse oma pädevustest ja volitustest lähtuvalt rakendada viiruse tõrjeks erinevaid nõudeid ja meetmeid, näiteks kehtestada karantiini, sulgeda asutusi ja ettevõtteid, keelata avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise ning kehtestada muid liikumisvabaduse piiranguid. Kui nakkushaiguste leviku tõkestamise meetmete ja piirangute kohaldamine toob kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju, siis nähakse ette nende kehtestamine Vabariigi Valitsus korraldusega hädaolukorra seaduse muudatusega võimaldatakse hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel anda olukorra

---

<sup>59</sup> Valitsuse kommunikatsioonibüroo. Uudis 12.03.2020. Valitsus kuulutas Eestis välja eriolukorra 1.maini. – <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-kuulutas-eestis-valja-eriolukorra-1-maini> (27.10.2020).

<sup>60</sup> <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-kuulutas-eestis-valja-eriolukorra-1-maini> (27.10.2020).

<sup>61</sup> Vabariigi Presidendi otsus nr 573. – RT I, 17.05.2020, 1.

lahendamiseks korraldusi täidesaatva riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avaliku võimu kandjale, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi.<sup>62</sup>

Endise justiitsministri Raivo Aegi sõnul oli hädaolukorra seaduse muutmine vajalik eriolukorrast väljumiseks. Ta tõi välja asjaolu, et varasemalt oli karantiini kehtestamine pärsitud sellega, et ühiskonda pidi ohustama eriti ohtlik nakkushaigus, mis on seaduses üles loetletud. Lisades seadusesse mõiste „uudne ohtlik nakkushaigus“ saab Terviseamet uudse ohtliku nakkushaiguse puhul kehtestada karantiini. Lisaks oli vana seaduse puhul takistuskiviks liikumiskiirangute kehtestamine hädaolukorra tingimustes. Varasemas seaduses ei olnud Terviseamet loetletud erikorraldusorganina, ent praegu on Terviseamet situatsioonis, kus ta realselt on erikorraldusorgan. Uue seaduse kohaselt on nüüd Terviseamet erikorraldusorgan, ehk ka nemad saavad kehtestada lokaalselt või laiemalt liikumiskiiranguid. Justiitsministri sõnul oli seadusemuudatust tarvis ka selleks, et valitsuse kriisikomisjon ei peaks jäämahi hädaolukorras protsessi lõputult lahendama ja juhtima. Ministri väitel omavad erinevad ametkonnad oma kindlat vastutusala ja selles vastutusvaldkonnas toimetades korraldavad elu valitsuse asemel. Selliste ümberkorralduste valguses ei ole enam ka põhjendatud eriolukorra pikendamine.<sup>63</sup>

Ehkki president Kersti Kaljulaid allkirjastas 15.05.2020 hommikul meditsiiniseadme seaduse, hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse, mis võimaldas eriolukorra lõpetada ja minna üle hädaolukorraga, on presidendi sõnul nimetatud seaduse näol tegu halva seadusloomega ning seda nii sisu kui vormi osas. Samuti väljendas president muret seadusemuudatuste osas, mis vähendavad poliitilist vastutust, kuna uus seadus annab Terviseametile suuremad volitused kui Vabariigi Valitsusele. President oleks eelistanud, et uue seadusega antaks hädaolukorras teatud volitused vaid parlamendile: „Seadusemuudatusega suurendati tuleviku hädaolukordade ajaks ametkondade volitusi selliselt, et lisaks endale asetab parlament kriisiohjes tagaistmele ka valitsuse. /.../ Igasuguses hädaolukorras on demokraatia jaoks oluline, et otsustamises osaleks tasand, kellel on ka poliitiline vastutus meie riigi käekäigu pärast. Nii saab kaasa rääkida rahvas.“<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Riigi Teataja. Uudis 17.05.2020. Meditsiiniseadme seaduse, hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. – Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/ee/vaadeSeadusUudis/1970> (03.02.2021).

<sup>63</sup> Kask, T. (toim). Eriolukord õpetas võtma eksperte tõsiselt. – Postimees 18.05.2020. <https://www.postimees.ee/6975655/eriolukord-opetas-votma-eksperte-tosiselt> (14.10.2020).

<sup>64</sup> Jaakson, T., Nael, M., Pärli, M. President kuulutas vastuolulise hädaolukorra seaduse välja. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090374/president-kuulutas-vastuolulise-hadaolukorra-seaduse-valja> (12.10.2020).

Ilmselt on president lähtunud demokraatia olulisusele viidates PS §-st 59, mille kohaselt on Riigikogu põhiseadusorgan, kelle töö on kõige avalikum ning parlament seadusandliku võimu organina sobivaim paik riigi ja ühiskonna seisukohalt olulisimate küsimuste avalikuks arutamiseks ja otsustamiseks ning kommunikatsiooniks valijate ja nende esindajate vahel. Esindusdemokraatias on avalikkus fundamentaalse tähtsusega, aidates kaasa riigivõimu tegevuse, sh otsuste kujunemise läbipaistvaks muutmisele.<sup>65</sup> Ehkki põhiseadus ei välista, et seadusandja delegerib osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule, tuleb meeles pidada, et üldine seadusereservatsiooni põhimõte keelab seadusandjal täitevvõimule delegerida seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ennast.<sup>66</sup> Eesti Vabariigi President Lennart Meri on öelnud: „Kes juhib, on kohustatud ka selgete põhjendustega juhtima, isegi siis, kui põhjendused on ebameeldivad.”<sup>67</sup>

President K. Kaljulaidiga samal arvamusel on Euroopa Kohtu kohtujurist ja riigikohtu endine esimees Priit Pikamäe, kes samuti juhtis tähelepanu hädaolukorra seaduse muutmisele. Ta oli ühel nõul president Kersti Kaljulaidiga, kes kuulutas küll riigikogus vastu võetud seaduse välja ent pidas seda tehes vajalikuks osutada, et kõnealuse seaduse näol on tegemist näitega halvast seadusloomest. P. Pikamäe nentis, et riigipea selline tähelepanujuhtimine on igati õigustatud, kuid paraku pole küsimus mitte üksnes ühes seaduses, vaid Eesti kaasaegse õigusloome kvaliteedis üldiselt, mis on langenud tasemele, kus ei saa rääkida enam üksikutest eksimustest, vaid pigem üldisest tendentsist, mis näib kõnelevat õigusaktide ettevalmistamist puudutava erialase kompetentsi kadumisest ministriumide juurest.<sup>68</sup>

Uue hädaolukorra seaduse vastuvõtmine pööras üldsuse tähelepanu nii õigusloome kvaliteedile kui poliitilise vastutuse vähenemisele ning seda eriti kriisisituatsioonis. Ehkki peaminister rõhutas oma väljaütlemistes valitsuse vastutust, on ilmne, et erinevate hädaolukordade puhul on pandud vastutavaks erinevad ametid ning väheneb poliitiline vastutus. Praeguses tervishoiualases hädaolukorras annab uus seadus Terviseametile suuremad volitused kui valitsusele. Näitena võib tuua HOS § 14 lg 2: käesoleva seaduse § 15 lõikes 3 nimetatud hädaolukorra lahendamist juhtiva

---

<sup>65</sup> Jäätma, J., Koitmäe, A., Runthal, T. PSK § 59. – Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. § 59, Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

<sup>66</sup> RKPJKo 3-4-1-18-07, p 36.

<sup>67</sup> Meri, L. Vabariigi President Eesti Vabariigi 83. aastapäeval „Estonia” teatrisaalis. 24.02.2001. – Vabariigi presidendi kõned 1992-2001. Vabariigi Presidendi Kantslei. <https://vp1992-2001.president.ee/est/k6ned/K6ne.asp?ID=1021> (18.01.2021).

<sup>68</sup> Pikamäe, P. Eesti õigusloomes valitseb kaos. – ERR 25.05.2020. <https://www.err.ee/1093957/priit-pikamae-est-i-ogusloomes-valitseb-kaos> (05.02.2021)

täidesaatva riigivõimu asutuse määrab Vabariigi Valitsus määrusega. Tervishoiualases hädaolukorras on selleks asutuseks määratud Terviseamet, kellel on omakorda lähtuvalt 18.05.2020 kehtestatud redaktsioonile pädevus vastavalt § 14 lg-le 4<sup>1</sup> anda hädaolukorra lahendamiseks täidesaatva riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avaliku võimu kandjale korraldusi. Varasemalt kehtinud EOS-i kohaselt sai KOVile ülesandeid anda vaid VV poolt määratud eriolukorra või päästetööde juht (§ 22). Samuti on võetud KOV-delt õigus kehtestada karantiini, mis varasemalt oli lähtuvalt Terviseameti ettepanekust KOV-i pädevuses, kuid seadusemuudatuse käigus on läinud Terviseameti pädevusse (NETS § 27 lg-st 3). Ehk teisisõnu, Terviseamet annab haldusaktiga korralduse, mille kohta KOV ettepanekuid teha ei saa ning mille üle arutelu ning kohalike oludega arvestamist ei toimu.

Töö autori arvates on eeltoodud seadusemuudatusega vastuollu mindud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS)<sup>69</sup> § 2 lg-ga 1, mille kohaselt on KOV demokraatlikult moodustatud võimuorgan, mille õigus, võime ja kohustus on seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Nimetatud seadusemuudatusega on kodanikult ära võetud võimalus pöörduda oma huvide kaitseks kohaliku ja talle teada oleva võimuorgani poole, kelle ta on ise demokraatlikult valinud ning kellega asjaajamine on harjumuspärasem ning võib olla tunduvalt paindlikum. Riigikohus on rõhutanud, et tagaselja otsuseid tegev asutus käsitab isikut kui vaid menetluse objekti, mitte kui õigusvõimelist kodanikku ning seetõttu on puudutatud isiku ärakuulamisele ka iseseisev protseduuriline väärtus.<sup>70</sup> Lisaks võivad nimetatud seadusemuudatusega kaasneda sotsiaalsed probleemid, mis tulenevad info puudumisest. Kui karantiini kehtestamine oleks jäetud KOV-i pädevusse, siis KOV-il oleks kohene ülevaade oma elanike vajadustest (IT-vahendite, desinfitseerimisvahendite, toidu, ravimite jne vajadus) ja võimalikest sotsiaalsetest probleemidest ning kiire ja asjakohane reageerimine tagaks tõhusamalt elanike isikliku julgeoleku.

Tartu Ülikooli riigiõiguse lektor Paloma Krõõt Tupey tõi samuti välja poliitilise vastutuse hägustumise ohu, olles arvamisel, et Terviseamet võib piirata põhiõigusi, ent küsimus on selles ulatuses, milles ta võib seda teha. Alates teatud ulatusest on meil vaja selliseid otsuseid, kus oleks

---

<sup>69</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 10.07.2020, 97.

<sup>70</sup> RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9.

selle taga ka poliitiline vastutus, mida inimene saab hinnata järgmistel valimistel, näiteks oma valikuga öeldes, et see otsus ei meeldinud talle.<sup>71</sup>

Õiguskantsler Ülle Madise on teisel seisukohal ja tema arvates on selline pädevuse üleandmine igati normaalne ning riigielu normaalne käik. Ü. Madise sõnul ei ole peaministri ja ministrite töö linna eksinud karusid püüda ega toidutööstusest ohtlikke baktereid otsida vaid seda teevad sõltumatud ametid. Sama käib viiruseohu selgestegemise ja vajadusel kõrvaldamise kohta. „Seaduste täitmist tagavad iga päev inimesed, kes töötavad terviseametis, päästeametis, politsei- ja piirivalveametis ning muudes ametites-inspeksioonides. Neil välja õppinud inimestel on õigus seaduse täitmist kontrollida, panna kohustusi ja vajadusel rikkujad korrale kutsuda. Mõistagi tohib niiviisi põhiõigusi piirata vaid põhiseaduspäraselt ja alludes halduskohtu kontrollile.“<sup>72</sup>

Kui poliitilisel võimul on ressursid ja legaalsed võimalused ülesandeid jagada ja lähtuvalt sellest tegevusi koordineerida, siis ühiskonna liikmed peavad oma seisukohtade kuuldavaks tegemiseks ja õigustatult tegutsemiseks kasutama esindajaid. Kõigil kodanikel on võimalus kaasa rääkida selles osas, kes nende nimel hakkab poliitilist võimu teostama. Demokraatlikus ühiskonnas saavad selleks olla isikud, kes on demokraatlikult loodud reeglite järgi demokraatlikult valitud. Selline süsteem tagab vajalikud tingimused väljakujunenud institutsioonidele, milleks on näiteks seadusandlikud asutused, kohtud ja politsei, poliitilise võimu teostamiseks kogukonna nimel ja nende huvidest lähtuvalt. Lisaks sõltub asjaolu, kas ühiskond näeb teatud seaduserikkumises kuritegu sellest, kuidas ühiskond seda tegu tõlgendab ja kuidas see mõjutab tema moraali. Kui sellised kuriteod nagu genotsiid ja piinamine on olenemata ühiskondade geograafilistest ja poliitilistest erinevustest üheselt hukkamõistetavad, siis mõned teised õigusrikkumised on erinevates ühiskondades erinevalt hinnatavad.<sup>73</sup>

Töö autori arvates on ühiskonnas välja kujunenud praktika, et otsuste tegemisse on kaasatud valdkonna asjatundjad ja eksperdid. Asjaolu, et suurte kriiside nagu keskkonnareostuste, mürgistuste, üleujutuste või muu taolise puhul hakkavad kiireid otsuseid tegema ning kaasatakse ametkonnad, kes kriisi juhivad, on normaalne. Samas võib juhtuda, et nimetatud ametkonnad ei ole

<sup>71</sup> Tupay, P.K. – Postimees 12.05.2020. <https://poliitika.postimees.ee/6971875/riigioiguse-ekspert-hadaolukorra-seaduse-sonastus-on-ebamaarane> (12.01.2020).

<sup>72</sup> Madise, Ü. Amet ja hirm. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090499/ulle-madise-amet-ja-hirm> (11.01.2020).

<sup>73</sup> Giudice, M., Schaeffer, M. Universal Jurisdiction and the Duty to Govern. – Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). Rethinking Criminal Law theory. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2012, lk 236-239.

otsuste tegemiseks ja kiireks reageerimiseks valmis, kuna selliseid hädaolukordi tuleb harva ette. Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste otsustustasandist eemaldamine võib kaasa tuua lubamatu viivituse hädaolukorra lahendamisel või lokaalse mõju hindamisel. Hädaolukorrast taastumine võib olla pikaajaline protsess, mida hädaolukorras tehtud otsused mõjutavad veel pikalt. Sellise vastutuse ekspertide õlule panemine võib väheneda poliitilist vastutust ning nõrgestada riiki tervikuna.

### **1.5. Koroonaviiruse info ja selle kohustuslik jagamine**

Terviseameti hinnangul on koroonaviiruse SARS-CoV-2 põhjustatav COVID-19 nakkushaigus, mis levib inimeselt inimesele piisknakkuse kaudu, peamiselt lähikokkupuutel nakkusohliku inimesega, kellel on iseloomulikud sümptomid. Viirust on võimalik saada ka nakatunud, kuid asümptomaatilise nakatunuga lähikontaktis olles või saastunud pindade ning käte kaudu. Viirus levib tõhusamalt siseruumides ning sellest on mõjutatud eelkõige riskirühmad. Viiruse ja selle levikuga ning leviku tõkestamisega seonduv info on kättesaadav veebilehelt kriis.ee.

Eesti arstiteadlase Margus Punabi sõnul on praeguse koroonakriisi näol tegu juba teise viirushaigusest põhjustatud epideemiaga taasiseseisvunud Eestis. Ohumärgiks võib lugeda, et esimene epideemia, milleks on HIV epideemia, pole tänaseni lõplikult kadunud, vaid kulgeb meie seas edasi, tähendades Eestis kaheksa korda kõrgemat haigestumist kui on Euroopa Liidu keskmine. Teadaolevalt on 2019. aasta 31. detsembri seisuga Eestis HIV tuvastatud 10 079 inimesel, nende hulgas on AIDS diagnoositud 567 inimesel, HIV-positiivsete tegelik arv Eestis on teadmata. Kogemusest tulenevalt võib väita, et alles aastate pärast selguvad tegelikud koroonaviiruse haigestumis- ja surmajuhtumite arvud ning viiruse leviku tegelik ulatus ja tagajärjed. Samuti võib eelnevale kogemusele tuginedes väita, et epideemia olukorras tehtud valeotsused mõjutavad pikaajaliselt ning võivad kujuneda väga kalliks. Oluline on koheselt panustada inimeste teadlikkuse hoidmisele ja haigushirmu genereerimise lõpetamisele. Valitsus peab kaasa aitama haigushirmu leevendamisele, andes eksperthinnangutele tuginedes omapoolse üheselt arusaadava, tänasel epidemioloogilisel kogemusel ja reaalsel rahvatervise riskidel põhineva raamistiku mõistlike riske maandavate meetmete kohta ning jagaks ajakohast infot.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Punab, M. Kaks epideemiat. Koroonahirmu genereerimine tuleb lõpetada. – Postimees 11.05.2020. <https://leht.postimees.ee/6969993/margus-punab-kaks-epideemiat> (05.02.2021).; Postimees 20.09.2020. <https://arvamus.postimees.ee/7059367/margus-punab-koroonahirmu-generereimine-tuleb-lopetada> (06.02.2021).

Igal valitsuse teol on tulemusel, mis mõjutavad kodanikke, ettevõtteid ja organisatsioone, ühiskonda, rahvusvahelist üldsust. Sellepärast peab suhtlemine kuuluma valitsuse igasuguse tegevuse juurde planeerimisest kuni lõpliku elluviimiseni.<sup>75</sup> Vabariigi Valitsuse reglement (VVR)<sup>76</sup> § 24 lg 1 sätestab Riigikantselei kohustuse tagada avalikkuse ühtne ja avatud teavitamine Vabariigi Valitsuse otsustest ja tegevusest. KOKS § 3 p 6 sätestab KOV-i kohustuse jagada avalikkusega infot oma tegevusest, olema võimalikult läbipaistev, oma otsuseid ja valikuid selgitav jne. Hästi korraldatud teavitustegevus on oluline eeldus, et täita riigi ja kohaliku omavalitsuse ühte aluspõhimõtet, milleks on tegevuse avalikkus.<sup>77</sup>

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS)<sup>78</sup> § 30 kohaselt on Vabariigi Valitsuse korraldus üksikakt, mis jõustub peaministri ja riigisekretäri allakirjutamisest ning mis avaldatakse Riigi Teatajas seadusega ettenähtud korras, välja arvatud korraldused, milles on märgitud teistsugune teatavaks tegemise kord. Siinkohal võib näitena tuua koroonakriisi aegsed VV korraldused, milles on märgitud, et Valitsuse korraldus tuleb avaldada massiteabevahendites ning selle kohta saadab valitsuse kommunikatsioonibüroo ametliku teavituse.<sup>79</sup> Nimetatud sättega on kooskõlas Eesti Rahvusringhäälingu seaduse<sup>80</sup> § 5 lg 1 p 10, mis sätestab Rahvusringhäälingu ühe ülesandena tagada adekvaatse informatsiooni operatiivne edastamine elanikkonda või riiklust ohustavates olukordades.

HOS § 3 lg 1 kohaselt moodustab Vabariigi Valitsus kriisikomisjoni, kelle kohuseks lähtuvalt sama paragrahvi lõike 2 punktist 13 on teavitada avalikkust hädaolukorrast Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud alustel ja korras. Sarnane teavitusülesanne on regionaalsel kriisikomisjonil (HOS § 4 lg 2 p 7) ja KOV kriisikomisjonil (§ 5 lg 2 p 7). HOS § 9 lg 3 sätestab viivitamatu kohustuse

---

<sup>75</sup> Valitsuskommunikatsiooni käsiraamat. Riigikantselei 2018. –

[https://vv.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuskommunikatsiooni\\_kasiraamat\\_pt11.04.2018.pdf](https://vv.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuskommunikatsiooni_kasiraamat_pt11.04.2018.pdf) (03.02.2021).

<sup>76</sup> Vabariigi Valitsuse reglement. – RT I, 19.01.2011, 4.

<sup>77</sup> Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Riigikontroll 23.11.2018. –

<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditaruanded/tabid/206/Audit/2474/language/et-EE/Default.aspx> (17.01.2021).

<sup>78</sup> Vabariigi Valitsuse Seadus. – RT I, 10.12.2020, 3.

<sup>79</sup> Valitsus näeb ette liikumispirangu erandid COVID-19 läbi põdenud ja vaksineeritud inimestele. Valitsuse kommunikatsioonibüroo. Uudis 29.01.2021. – <https://www.kriis.ee/et/uudised/valitsus-naeb-ette-liikumispirangu-erandid-covid-19-labi-podenud-ja-vaksineeritud> (17.02.2021).

<sup>80</sup> Eesti rahvusringhäälingu seadus. – RT I, 22.12.2020, 51.

teavitada avalikkust hädaolukorrast ja selle lahendamisest kui see võib ohustada inimeste elu või tervist või häirida muul viisil oluliselt tavapärast elukorraldust.

Inimeste sotsiaalne kooselu ei ole võimalik ilma avalike huvide tagamiseta. Üldistatult võib öelda, et avalikud huvid on riigi kui kogukonna liikmete huvid. Täpsemini öeldes on need kõige üldisemal kujul kogukonna liikmete erahuvide teatud summa. Avalikud huvid realiseeruvad näiteks hariduse, kultuuri, tervishoiu, õiguskorra ja muude valdkondade kaudu, mille täideviijaks on loodud ja funktsioneerivad riigi haldusorganid. Vabariigi Valitsuse seaduse § 38 kohaselt on täidesaatva riigivõimu asutusteks valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused. Valitsusasutustele, milleks on ministeeriumid, Riigikantselei, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused, on seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks täidesaatva riigivõimu teostamine.<sup>81</sup> Avaliku teabe seadus (AvTS)<sup>82</sup> § 9 lg 2 p 3 kohustab teabevaldajat avalikustama avalikustamisele kuuluva teabe seaduses sätestatud korras ning p 4 kohustab andma avalikkusele korrapäraselt teavet avalike ülesannete täitmisest.

Riik täidab oma kohustuse kodanike ees andes kriisisituatsioonis pidevalt adekvaatset infot nii liikumisvabaduse, hariduse omandamise, kultuuri tarbimise kui muu igapäevaelu puudutava osas ning tehes seda läbi massimeediakanalite, jõudes niimoodi võimalikult suurte elanikkonna gruppideni. Jagatav info peab olema nii aja- kui asjakohane ning adressaatidele arusaadav.

ÜRO Inimõiguste Nõukogu on rõhutanud, et COVID-19 vastase võitluse eesotsas on riigid, mis võtsid vastu sidusad, kooskõlastatud ja varased ennetus- ja ettevaatusabinõud, sealhulgas piiride varajane sulgemine, testimine ja kontaktide tuvastamine, isoleerimise korraldused, tõhusad nakkuste jälgimise süsteemid, nõuetekohane andmetöötlus ja tehnoloogia loov kasutamine. Kõik see ning kodanike pidev teavitamine, kaasamine ja läbipaistvus kodanikele suunatud meetmetes on vähendanud nii haigus- kui surmajuhtumite arvu. Õigus teabele nõuab riikidelt ja valitsustelt, et asjakohane teave oleks õigeaegne, asjakohane, kättesaadav ja juurdepääsetav kõigile, see peab kaasa aitama inimeste õiguste kaitsmisele. Rahvatervise ja -ohutuse alane teave ei tohi kunagi olla konfidentsiaalne. Riigi kohustus on see tagada, rikkumata kodanike õigust privaatsusele.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – *Juridica* 1996/4, lk. 174-178.

<sup>82</sup> Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11.

<sup>83</sup> Human Rights Council. Duty to prevent exposure to the COVID-19 virus. Forty-fifth session, 14.09.-2.10.2020. – A/HRC/45/12. 13.10.2020. <https://undocs.org/A/HRC/45/12> (22.02.2021).

Euroopa Komisjon on juhtinud oma teatistes mitmel korral tähelepanu asjaolule, et jagatav info peab olema läbipaistev, asjakohane ja tõene ning hoiatanud, et COVID-19 pandeemiaga on kaasnenud enneolematu infodeemia<sup>84</sup>. Sotsiaalmeedias viiruse kohta kiiresti leviv ja sageli vale või ebatäpne infotulv võib tekitada inimestes segadust ja usaldamatust ning töötada vastu rahvatervise kaitse meetmetele.<sup>85</sup> Euroopa Komisjon on rõhutanud, et pühendunud, informeeritud ja mõjukad kodanikud on demokraatiate vastupanuvõime parim tagatis. Euroopa Komisjon on juhtinud riikide tähelepanu asjaolule, et riigisiseste osalejate poolne desinformatsiooni levitamise oht on suurenemas. Lisaks on välisjõud ja teatavad kolmandad riigid korraldanud COVID-19ga seotud sihistatud mõjutusoperatsioone ja desinformatsioonikampaaniaid ELis, selle naabruses ja kogu maailmas püüdes seeläbi õõnestada demokraatlikku arutelu, süvendada sotsiaalset polariseerumist ning parandada oma mainet. Kui välisjõud kasutavad oma huvides manipuleerivaid taktikaid, et eksitada ELi kodanikke, nõuab demokraatia ohustamine terviklikku ja kollektiivset reageerimist. Informeeritus ei tähenda vaid info kättesaadavuse tagamist, vaid see info peab olema tõene ning seega tuleb võidelda desinformatsiooni vastu.<sup>86</sup>

## **1.6. Teiste Euroopa Liidu riikide lähenemine koroonaviirusest tingitud olukorrale**

WHO veebilehel on pidevalt uuenev info riikide nakatumisnäitajate kohta. Samuti on seal võimalik tutvuda WHO poolt antud juhistega ning saada ülevaade pressikonverentsidest ning komisjonide istungitest. Kahjuks puudub seal ülevaade erinevate riikide poolt rakendatud meetmetest, sanktsioonidest ning nende mõjususe kohta läbiviidud uuringutest. Põhiline info maailmas toimuva kohta on võimalik saada meedia vahendusel.

Tähelepanu info nappusele ning kogemuste vähesele jagamisele on juhtinud M. Punab, kes toob negatiivse asjaoluna välja, et rahvusvahelised organisatsioonid ei ole oma soovitusi ja hinnanguid

---

<sup>84</sup>WHO määratlus mõistele infodeemia (ing k *infodemics*): „infodeemia tähendab, et probleemi kohta on avalikkuse ette paisatud ülemääraselt palju teavet ja see raskendab lahenduse leidmist. Tervisealases hädaolukorras võidakse sellisel viisil levitada eksiteavet, väärinfot ja kuulujutte. Infodeemia võib takistada rahvatervise kaitset ning tekitada inimestes segadust ja usaldamatust“. – [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf?sfvrsn=ed2ba78b_4) (11.03.2021).

<sup>85</sup> Euroopa Komisjon. Ühisteatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võitlus COVID-19 kohta levitatava väärinfoga – faktid selgeks. Brüssel, 10.6.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020JC0008> (11.03.2021).

<sup>86</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele Euroopa demokraatia tegevuskava kohta. lk 3, 11. Brüssel, 3.12.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423> (18.03.2021).

koroonakriisi osas muutnud. Ikka reageeritakse 2020. aasta kevadtalvise kogemuse alusel, mitte ei lähtuta hetkeolukorrast, mis omakorda toob kaasa meetmete hilinemise. Samas tõdeb ta, et iga eksimus hinnangus võib tähendada muutust paljude tuhandete inimese tervises ja heaolus.<sup>87</sup>

Imperial College Londoni teadlaste meeskond lõi 2020. aasta kevadel Covid-19 surmajuhtumite põhjal vastava mudeli, mille põhjal nad väitsid, et üheteistkümnnes Euroopa riigis on koroonaviiruse tõttu kehtestatud keelud ja piirangud päästnud kuni 59 000 inimese elu.<sup>88</sup> Teadlased tuginesid nende riikide andmetele, mida Covid-19 pandeemia oli rängalt tabanud ning teadlaste sõnul on neis riikides tänu rangetele meetmetele viiruse levik märkimisväärselt vähenenud. Läbi erinevate arvutuste jõuti teoreetilise surmajuhtumite arvuni, mis oleks neis riikides piirangute kehtestamata jätmisel olnud. Väidetavalt päästeti seeläbi Itaalias hinnanguliselt 38 000 inimese elu, Hispaanias umbes 16 000, Prantsusmaal 2500, Belgias 560, Saksamaal 550, Ühendkuningriigis 370, Šveitsis 340, Austrias 140, Rootsis 82, Taanis 69 ja Norras 10 inimese elu.<sup>89</sup>

Stanfordi Ülikooli uurimismeeskond on kahtluse alla seadnud eelpool tooduga analoogsed uuringud, milles väidetakse, et sulgemised on drastiliselt vähendanud COVID-19 võimalikke kahjustusi. Stanfordi uuringumeeskonna väitel pole sellised uuringud usaldusväärsed, kuna need toetuvad eeldustele haigusjuhtumite, surmajuhtumite ning muude tagajärgede kohta, mis oleks juhtunud ilma sulgemiseta, omamata kindlaid võrdlusandmeid ning tuginedes mudelile. Sarnased järeldused on neil Uus-Meremaa piirangute tõhususe osas, kuna Uus-Meremaa oma väiksuse ja ligipääsetavuse tõttu pole võrreldav suurriikide ja nt Euroopa riikidega. Stanfordi Ülikooli uuringus võrreldakse kaheksa põhjapoolkera riigi – Inglismaa, Prantsusmaa, Saksamaa, Iraani, Itaalia, Hollandi, Hispaania ja USA sulgemispoliitika mõju. Nimetatud riigid on näidanud karmi sulgemispoliitikat ettevõtete sulgemise ja inimeste koju jäämise nõuetega. Võrdluseks on toodud Rootsi ja Lõuna-Korea kerge piirangutepoliitika, mis seisneb kontaktide jälgimises, massikogunemiste piirangutes, suunatud karantiinides ja üldiste juhiste andmises. Põhimõtteliselt võrreldakse uuringus 16 eri testi abil ühiskonda täielikult sulgevat poliitikat poliitikaga, mis muudab elu lihtsalt veidi ebamugavamaks. Uuringu tulemused näitasid, et rangemad piirangud ei too märgatavat kasu, vaid muudavad ühiskonna veelgi häiritumaks, põhjustades traumaatilisi

---

<sup>87</sup> Punab, M. Koroonahirmu genereerimine tuleb lõpetada.– Postimees 20.09.2020.

<sup>88</sup> Ajavahemik on 01.12. 2019-31.03.2020. Töö autori märkus.

<sup>89</sup> Teadlased: liikumiskeelud võisid Euroopas päästa 59 000 inimelu. – Postimees 31.03.2020.

<https://www.postimees.ee/6938385/teadlased-liikumiskeelud-voisid-euroopas-paasta-59-000-inimelu> (07.03.2021).

kahjustusi, samal ajal kui viirus endiselt levib. Järeldustena toodi välja, et pigem aitab viiruse leviku tõkestamisele kaasa riigi poolt edastatav läbipaistev teave, tugevam meditsiiniline infrastruktuur ja sihipärased sekkumised. Samas tõdeti, et ühel hetkel aitab viiruse leviku tõkestada ainult lausimmuniseerimine. Seni on aga tarvis rõhuda inimeste ratsionaalsele mõistusele, sest inimesed üldiselt saavad aru, et väljas käimine ja teistega lävimine suurendab nakkuse levikut.<sup>90</sup>

Itaalia - rahvaarv 60, 317 (2020); 3 067 486 haigusjuhtumit (08.03.2021), 99 785 surmajuhtumit (08.03.2021)<sup>91</sup> - lähtus oma 2020. aasta kevadisest kogemusest, mil Itaaliat tabas rängalt esimese koroonalaine ning meditsiinisüsteemi ülekoormus tingis surmajuhtumite suure arvu. 2020. aasta sügisel, mil saabus teine laine ning näiteks septembris tuvastati Itaalias päevas 30 000 uut koroonaga nakatumist, reageeris peaminister Giuseppe Conte kiirelt, kehtestades riigis öise liikumiskeelu ehk komandanditunni, mis kehtis kella 21-05. Ühtlasi piirati liikumist kõrge nakatumisega piirkondadesse. Ühissõidukite täituvust piirati 50 protsendini, kaubanduskeskused suleti nädalavahetusteks, muuseumid pandi kinni ja gümnaasiumid läksid täielikult distantsõppele. Itaalia parlament oli juba varasemalt kehtestanud üldise maskikandmise kohustuse avalikes kohtades ja andnud korralduse sulgeda söögikohad ja baarid kell 18 õhtul.<sup>92</sup>

Soome – 5, 518 miljonit (2019); 60 901 haigusjuhtumit (08.03.2021); 767 surmajuhtumit (08.03.2021)<sup>93</sup> – kehtestas 27.03.-19.04.2020 karmid piirangud „lukustades“ terve piirkonna nakkushaiguse leviku tõkestamiseks teistesse piirkondadesse ning keelates muu hulgas pealinna Helsingit hõlmavasse Uusimaa maakonda sisenemise ja sealt lahkumise. Politsei võttis kontrolli alla kõik teed ja ühistranspordi ning kontrollis igat üle maakonnapiiri pürgijat, samas oli kõigil luba naasta Uusimaa maakonda oma elukohta. Keeldu ei kohaldatud isikute suhtes, kellel oli vaja

---

<sup>90</sup> Bendavid, E., Oh, C., Bhattacharya, J., Ioannidis, J.P.A. Assessing mandatory stay-at-home and business closure effects on the spread of COVID-19. – European Journal of Clinical Investigation 05.jaanuar 2021.

<sup>91</sup> WHO Coronavirus dashboard 08.03.2021. –

[https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIptHexOOi7wIVzgWiAx0T6QGqEAAYASABEgKOYfD\\_BwE](https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIptHexOOi7wIVzgWiAx0T6QGqEAAYASABEgKOYfD_BwE) (08.03.2021)

<sup>92</sup> Kington, T. Italy imposes curfew and travel ban after rapid rise in cases. – The Times 3.11.2020. <https://www.thetimes.co.uk/article/italy-imposes-curfew-and-travel-ban-after-rapid-rise-in-cases-s5p8k8f6v> (07.03.2021).

<sup>93</sup> WHO Coronavirus dashboard 08.03.2021. –

[https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIptHexOOi7wIVzgWiAx0T6QGqEAAYASABEgKOYfD\\_BwE](https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIptHexOOi7wIVzgWiAx0T6QGqEAAYASABEgKOYfD_BwE) (08.03.2021)

liikuda ameti- või tööasjus, samuti kaalukatel isiklikel põhjustel. Keelu rikkumine oli karistatav eriolukorra seaduse alusel kriminaalkorras rahatrahviga.<sup>94</sup>

2021.a algul oli Soome valitsuse esmane meede riiki sisenejaid võimalikult palju testida, mida praegune seadusandlus ei võimalda. Ette on valmistatud eelnõu, mille kohaselt probleem lahendatakse läbi volituste andmise piirkondlikele ametivõimudele, kes saavad kehtestada massilisi koroonasundtestimisi piirkondlikest tingimustest ja vajadustest lähtuvalt. Ametivõimud peavad testi tegemise kohustuse ära põhjendama ja see peab vastama terviseameti soovitusel. Kui reisija ei soovi lasta testi teha, siis hindab kohalik nakkushaiguste arst, kas määrata isik karantiini, mis on võimalik teha praeguse seadusandluse alusel. Seaduseelnõu varasemas versioonis puudutas sundtestimine tervet riiki ja see ei läinud parlamendi põhiseaduskomisjonist läbi.<sup>95</sup>

Ida-Soomes kehtib vähemalt 22. märtsini 2021 kogunemiste piirang, kus üle 20 inimesega kogunemised on keelatud. Lisaks lasi Soome valitsus ministeeriumidel hinnata üldise liikumiskeelu kehtestamise mõju, mille näol on tegu koroonasündroomi tõrjumise nõu viimase meetmega.

Valitsuse esitatud tingimused olid järgmised:

- liikumispiirang vältab kolm nädalat;
- piirang ei kehtiks kogu Soome, vaid selle osa kohta, kus elab ligi pool elanikkonnast – see tähendab Soome lõunaosa;
- liikumist piiratakse väljaspool kodu, aga hädavajalik liikumine oleks lubatud järgmistel põhjustel: toiduainete ja ravimite soetamiseks, tervise- ja sotsiaalteenuste saamiseks; ametivõimudega asjaajamiseks; vältimatu töö, ettevõtluse, õppimise või ühiskondliku tegevuse puhul; ajateenistuse või muu kohustuse täitmiseks; lähedase hooldamise või surma puhul, lapsega kohtumiseks või muul sarnasel perekondlikul põhjusel.<sup>96</sup>

25.02.2021 toimunud pressikonverentsil teatas Soome peaminister Sanna Marin, et Soome pannakse lukku 8. märtsist kuni 28. märtsini. Kasutatakse distantsõpet gümnaasiumides,

---

<sup>94</sup> Nael, M., Kooli, R. (toimetajad) Soome sulgeb Uusimaa maakonna piirid. – ERR 25.03.2020. <https://www.err.ee/1068732/soome-sulgeb-uusimaa-maakonna-piirid> (18.02.2021).

<sup>95</sup> Nikula, S., Kiuttu, S. STM on löytänyt ratkaisun laajoille pakko-testauksille rajoilla, päätös-valta alueille. – Helsingin Sanomat 13.02.2021. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007801215.html> (07.03.2021).

<sup>96</sup> Teittinen, P. HS:n tiedot: Täältä mahdollinen ulkona-liikkumis-kielto voisi näyttää – valtio-neuvoston kanslia on pyytänyt ministeriöitä arvioimaan sulkutoimien vaikutuksia. – Helsingin Sanomat 13.02.2021. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007800902.html> (07.03.2021).

kutsekoolides ja põhikooli lõpuklassides. Noorte huvitegevus peatatakse. Samuti tehakse ettepanek söögikohtade sulgemiseks. Söögikohad jäävad siiski avatuks piirkondades, kus on koroonavastand levik baastasemel. Piirkondades, kus koroonavastand levib rohkem, kehtestatakse 6 inimese kogunemispiirang. Marin põhjendas piirangute kehtestamist koroonavastand Briti mutatsiooni levikuga. Briti mutatsioon levib varasematest variantidest kiiremini, samuti võib see olla tervisele ohtlikum. Tegemist on sisuliselt samalaadse eriolukorraga, mis kehtestati 2020. aasta kevadel.<sup>97</sup>

Soome politsei astus erakordseid samme koroonavastand nakkuse ahelate ja võimalike koroonavastand kokku puutunute tuvastamiseks. Politsei avaldades meedias isiku foto ning teatas, et avaldab erakorraliselt isiku pildi, et inimesed võiksid temaga kokkupuuteid paremini tuvastada. Politsei palub kõigil, kes on isikuga kokku puutunud vahemikus 19.02.-1.03.2021 võtta ühendust terviseametnikega. Politsei andis teada, et sai nädalavahetusel terviseametkondadelt ametialase abipalve toimetada isik koroonavastandile võimaliku koroonavastand kokkupuute tõttu. Isik tegutses ametiisikutele vastu ja tema tegu uuritakse kui ametiisikule vastuhakku. Isiku koroonavastand karantiini määrust rikkumist uuritakse hetkel kui tervise ohustamist ja isik on praegu terviseametkondade kontrolli all.<sup>98</sup>

Taanis kõrgeim kohus mõistis 20-aastase mehe neljaks kuuks vangi ähvardava käitumise eest, mis seisnes kahe politseiniku peale kõhimises. Mees vahistati 2020. aasta märtsis kehtinud karmide liikluspõirangute ajal, mil ta tavapärase liikluskontrolli ajal kõhis politseinike peale, karjudes samal ajal: „Koroonavastand!“. Ehkki tema koroonavastandproov osutus negatiivseks ning ta mõisteti kohalikus kohtus õigeks, mõistis Taanis teise astme kohus ta kuriteos süüdi. Mees kaebas otsuse edasi riigi kõrgeimasse kohtusse, mis tegi süüdimõistva otsuse. Taanis oli eelmisel aastal ka teisi samalaadseid politsei suunas kõhimise juhtumeid.<sup>99</sup>

Ehkki moraalinormide järgimist ei kontrolli riik ning nende järgimata jätmise korral ei järgne mitte riigi poolt määratud karistus, vaid pigem kaasinimeste hukkamõist, siis COVID-19 levik on muutnud nii inimeste kui riigi suhtumist. Taanis näite puhul tuleb selgelt esile, kuidas tavaolukorras

---

<sup>97</sup> Uudised 25.02.2021. – <https://eestinen.fi/2021/02/kuum-soome-pannakse-kolmeks-nadalaks-lukku/> (07.03.2021).

<sup>98</sup> Soome politseilt erakordne meede – avaldas koroonavastandreeglite rikkumises kahtlustatava eestlanna pildi. – Eestinen 03.03.2021. <https://eestinen.fi/2021/03/soome-politseilt-erakordne-meede-avaldas-koroonavastandreeglite-rikkumises-kahtlustatava-eestlanna-pildi/> (07.03.2021).

<sup>99</sup> Einmann, A. (toim). Taanis mõisteti mees kõhimise eest vangi. – Postimees 19.02.2021. <https://www.postimees.ee/7184103/taanis-moisteti-mees-kohimise-eest-vangi-ja-teadlased-leidsid-viiruse-leedu-tuve> (07.03.2021).

moraalinormi vastu eksimisena tõlgendatav käitumine võib kriisiolukorras osutada kriminaalkorras karistatavaks käitumiseks.

Oxfordi Ülikooli professor Andrew Ashworth on tõdenud, et teatud juhtudel võib olla nii õigustatud kui vajalik ebamoraalset käitumist karistada. On olemas ühine moraal, mis tagab ühiskonna sidususe nii, et kõik kõrvalekalded sellest ühisest kõlblusest võivad ühiskonda kahjustavalt mõjutada. Ashworth rõhutab, et vastuvõetamatu käitumise kriminaliseerimine peaks toimuma ainult juhul, kui selline käitumine ohustab või kahjustab teisi ühiskonna liikmeid ning karistamisel tuleb lähtuda tervest mõistusest. See, et tegu on ebamoraalse käitumisega, pole veel iseenesest piisav põhjus karistamiseks.<sup>100</sup>

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (edaspidi EMSK) täiskogu võttis vastu resolutsiooni, milles on öeldud, et koroonaviiruse kriisi mõjust saab taastuda edukalt ainult siis, kui sellega kaasneb ühiskonna ümberkujundamine. Taaste- ja taaskäivitamise protsessi osana on hädavajalik anda lootust ja võimalusi kohandada oma elu „uue normaalsusega“. Tõdeti, et varasem olukord ei taastu ning ühiskonna ümberkorraldamine ja parandamine peab põhinema sotsiaalsete ja inimõiguste ning demokraatlike väärtuste ja õigusriigi kaitsmisel. Oluline on tagada hea valitsemistava ja demokraatlik vastutus.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Ashworth, A., lk 42-43.

<sup>101</sup> EMSK täiskogu 552. istungjärk 10.-11-06.2020. Resolutsioon teemal „Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepanekud COVID-19 kriisi järgse ülesehituse ja taastumise kohta: „EL peab juhinduma põhimõttest, et liitu tuleb vaadelda ühise saatusega ühendusena““ COVID-19-järgse taastumise ja ülesehituse allkomitee töö põhjal, p. 1.2.; 2.2.6. – ET 2020/C 311/01.

## 2. Hädaolukorra ettekirjutuste eiramise sotsiaalsetest regulatsioonimeetmetest Eestis

### 2.1. Õiguslikud regulatsioonimeetmed

Arvestades, et koroonaviiruse näol on tegu ülemaailmse pandeemiaga, mis on 27.03.2021 seisuga nõudnud 2 755 212 inimelu ning millesse nakatunute koguarv on 125 507 698<sup>102</sup>, siis ilmselt nii viiruse leviku ajal kui selle tõkestamise järel leiavad ümberhindamist ühiskonna moraaliprintsipiid. Kuna karistusõiguse näol on sisuliselt tegemist sotsiaalsete normidega, mis on suunatud ühiskonna põhiväärtuste kaitsele ning süütegude tõkestamisele ja ära hoidmisele,<sup>103</sup> siis võivad ühiskonnas aset leidvad muutused tingida muudatuste tegemise kehtivas karistusõiguses.

Inimkäitumine ja kahjustuste esinemissagedus kipuvad olema tihedalt seotud ning ühiskonnad tunnevad sageli vajadust seda seost rangelt reguleerida. Kõik kodanikuühiskonnad, sealhulgas vähemarenenud, loovad seetõttu arvukalt avalikke ja eraviisilisi sotsiaalseid institutsioone ja tavasid, et viia oma liikmete kahju tekitamise võimalused miinimumini. Nii mõneski ühiskonnas on karistusõigusel, kui ühel sotsiaalse kontrolli avalikul institutsioonil avaramad ambitsioonid, mis seisnevad võimaluste otsimises ära hoida või ennetada isikute hooletut käitumist, mis tekitavad teistele isikutele kahju või kannatusi. Ehkki tavaliselt mõistetakse kahju ja kannatuste ära hoidmise all selliseid kahjustusi, mis tekivad vägistamiskatse, varguse, röövimise, relvastatud rünnaku korral, siis tegelikkuses peab karistusõigus kaasas käima ühiskonna arenguga ning reageerima ka erakorralistele situatsioonidele nii, et seadus saaks selle eripära täpselt hinnata ja anda kasulikke juhiseid. Kuna karistusõigus püüab reguleerida inimkäitumist, siis ta peab hindama ka põhjusi, mis sellist käitumist mõjutavad ning milleks näiteks võib olla hädaolukord.<sup>104</sup>

Eesti Vabariigis 12. märtsil 2020 välja kuulutatud eriolukord<sup>105</sup> tõi kaasa tõsised piirangud:

- HOS § 31 lõigete 1 ja 3 alusel kehtestati haridusasutustes liikumisvabaduse piirang peatades alates 16. märtsist 2020. a õppeasutustes tavapärase õppetöö ja viies õppetöö üle kaugõppele;

<sup>102</sup> WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard 27.03.2021. – <https://covid19.who.int/> (27.03.2021).

<sup>103</sup> Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003, lk 14.

<sup>104</sup> Tanguay-Renaud, F. Individual Emergencies and the Rule of Criminal Law. – Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). Rethinking Criminal Law Theory. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2012, lk 21-22.

<sup>105</sup> VV korraldus nr 77 (13.03.2020). Eriolukorra meetmete rakendamine. – RT III, 14.03.2020, 1.

- HOS § 32 lõike 1 alusel keelati alates 13. märtsist kuni 1. maini 2020. a kõik avalikud kogunemised, kinoseansid, ööklubid, etendused, kontserdid ja konverentsid ning spordi- ja liikumisüritused, ning HOS § 31 lõike 1 alusel keelati muuseumide ja muude näitusasutuste külastamine.
- HOS § 31 lõike 3 alusel kehtestati reisijatele liikumisvabaduse piirang huvireisi raames laevale minemiseks marsruudil Tallinn–Stockholm–Tallinn.
- HOS § 31 lõike 1 alusel kehtestada järgmised liikumisvabaduse piirangud: hoolekandetasutustes ja haiglates külastuskeeld; kinnipidamisasutustes külastuskeeld.

Piirangute kehtestamine tõi omakorda kaasa vajaduse tagada neist piirangutest kinnipidamine. Korralduse kohaselt rakendatakse eriolukorra meetme nõuetekohaselt täitmata jätmisel korrakaitseaduse § 28 lõikes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendeid. Selguse huvides tuleb lisada, et korrakaitseadus (edaspidi KorS)<sup>106</sup> § 28 lg 2 kohaselt sätestatakse sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär riikliku järelevalve eriseaduses ning seaduses sätestamata juhul on sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär 9600 eurot.

Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 157<sup>107</sup> leevendati inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks viiruse leviku tõkestamiseks kehtestatud meetmeid. Korralduses oli täpsustamist leidnud sanktsioon ehk eriolukorra meetme nõuetekohaselt täitmata jätmisel rakendatakse KorS § 28 lõikes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendeid. Sunniraha suurus on HOS § 47 kohaselt 2000 eurot. Sunniraha, mille eesmärk on kohustada liikumisvabaduse piirangut järgima ning ära hoida viiruse levikut, võib määrata korduvalt.

18. mail 2020 kuulutati välja tervishoiualane hädaolukord ning Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 172<sup>108</sup> leevendati veelgi COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piiranguid. 19. augustil 2020 anti välja Vabariigi Valitsuse korraldus nr 282<sup>109</sup>, millega kehtestati uued täpsustatud meetmed

<sup>106</sup> Korrakaitseadus. – RT I, 03.03.2021, 4.

<sup>107</sup> VV korraldus 7. mai 2020 nr 157. Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmine. – RT III, 08.05.2020, 12.

<sup>108</sup> VV korraldus 16. mai 2020. a korralduse nr 172. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. – RT III, 17.05.2020, 5.

<sup>109</sup> VV korraldus 19.08.2020 nr 282. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. – RT III, 19.08.2020, 1.

viiruse leviku tõkestamiseks. Mõlemas nimetatud korralduses sätestati, et viiruse leviku tõkestamise meetme nõuetekohaselt täitmata jätmisel rakendatakse korrakaitseaduse § 28 lg 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendeid. Sunniraha maksimaalne suurus on 9600 eurot. Sunniraha, mille eesmärk on kohustada korralduses kehtestatud nõudeid, meetmeid ja piiranguid järgima ning tõkestada viiruse levikut, võib määrata korduvalt.

Töö autori arvates on kummaline, et oma põhiolemuselt sarnased Vabariigi Valitsuse korraldused erinesid suuresti õigusliku aluse ja sanktsioonide ehk võimalike rakendatavate sunnivahendite suuruste osas. Kui kõik eelpool toodud korraldused olid piirangute kehtestamise kohta ning piiranguid täpsustati vastavalt vajadusele lähtudes olukorrast, siis nii sunniraha määramise õiguslikud alused kui suurused muutusid ning seda mitte ainult seoses eriolukorra lõppemise ja hädaolukorrale üleminekul. VV korralduses nr 157 on sunniraha suuruse määramisel lähtutud HOS §-st 47, samas kui ülejäänud korralduste puhul on sunniraha suuruse määramisel toodud õigusliku alusena KorS § 28 lg 2. Sunniraha suurustes on olulised erinevused, arvestades, et HOS § 47 kohaselt on sunniraha ülemmäär 2000 eurot ja nimetatud säte oli võetud aluseks eriolukorra kehtimise ajal välja antud korralduses ning vastavalt KorS § 28 lg-le 2 on sunniraha ülemmääraks 9600 eurot ning nimetatud säte oli võetud aluseks sunniraha määramisel hädaolukorra tingimustes. Samas ei ole HOS § 47 puhul tegu ainult eriolukorras kohaldatava sättega, vaid see kohaldub ka hädaolukorra puhul. Sanktsioonid, mida on võimalik vaid eriolukorras rakendada, on sätestatud HOS §-s 51. Eriolukorra ajal kehtestatud nõuete rikkumine, milleks on Vabariigi Valitsuse, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või eriolukorra juhi määratud ametiisiku seadusliku korralduse eiramine, toob kaasa HOS § 51 lg-s 1 sätestatud karistuse, milleks on rahatrahv kuni 300 trahviühikut ning sama paragrahvi lg 2 kohaselt karistatakse sama teo eest juriidilist isikut rahatrahviga kuni 20 000 eurot.

Üleminek eriolukorralt hädaolukorrale toob kaasa muudatused ka pädevustes. HOS § 14 lg 2: käesoleva seaduse § 15 lõikes 3 nimetatud hädaolukorra lahendamist juhtiva täidesaatva riigivõimu asutuse määrab Vabariigi Valitsus määrusega. Tervishoiualases hädaolukorras on selleks asutuseks määratud Terviseamet. NETS § 18 lg 1 kohaselt on Terviseamet nakkushaiguste ennetamise, seire ja tõrje valdkonnas pädev asutus. Terviseameti pädevuses lähtuvalt NETS §-st 27 on ka karantiini kehtestamine ja lõpetamine, välja arvatud juhul kui karantiini kohaldamisega kaasneb oluline mõju ühiskonnale või majandusele, millisel juhul kehtestab karantiini Vabariigi Valitsus korraldusega.

Arvestades haigestunute suurt hulka ning veel suuremat nakkuskahtlaste isikute hulka, siis Vabariigi Valitsuse korraldusega<sup>110</sup> on kehtestatud karantiin koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele või haiguse diagnoosiga isikuga muul viisil lähikontaktis olnud isikutele. Korralduse punktiga 4 nähakse ette, et kehtestatud nõuete üle teeb järelevalvet Terviseamet, kaasates vajaduse korral ametiabi korras Politsei- ja Piirivalveameti. Juhul kui Terviseametil on vaja kasutada meetme kohaldamisel vahetut sundi või lisaabi, on võimalik kaasata ametiabi korras Politsei- ja Piirivalveamet vastavalt halduskoostöö seaduse ja korrakaitseaduse (KorS) alusel.

Sisuliselt olid sarnased nõuded kehtestatud Vabariigi Valitsuse korraldustega ka varasemalt:

- eriolukorra ajal 26. märtsist 2020. a kuni eriolukorra lõppemiseni 17. mail 2020. a.;
- 18. maist 2020. a kuni 1. juulini 2020. a.;
- 16. juulist 2020. a kuni 30. septembrini 2020. a.

Korralduses on lähtutud NETS § 44 lg-st 1, mille kohaselt riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teostab Terviseamet. Karantiin nõuete rikkumise eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut (NETS § 46<sup>1</sup> lg 1) ning nimetatud väärteo kohtuväline menetleja on Terviseamet (NETS § 49 lg 2).

Nimetatud korralduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud ka selliste karmide meetmete põhjused: „Ilma sotsiaalsete piiranguteta (karantiinita) võib üks haige nakatada 3,2 inimest. Karantiini kehtestamisega nakatunutele ja nakkuskahtlusega isikutele tagatakse riskirühma kuuluvate, sh kroonilisi haigusi põdevate isikute, nõrgema immuunsüsteemiga isikute ja vanemaeliste isikute tervise kaitse.“ Taaskord on lisaks riigi rollile: „Riik peab tagama vastavalt põhiseaduse §-dele 16 ja 28 isikute elu ja tervise kaitse“ rõhutatud ka inimeste enda suurt rolli: „kuid oluline roll on ka isikutel endil – seista hea nii oma perekonna, töökoha ja ühiskonna nõrgemate rühmade kui ka rahva tervise eest tervikuna“.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> VV korraldus 29.09.2020 nr 336. Karantiini kehtestamine koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele. – RT III, 29.09.2020, 8.

<sup>111</sup> VV korralduse „Karantiini kehtestamine koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele“ eelnõu seletuskiri. Riigikantselei. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel\\_vv20257k.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel_vv20257k.pdf) (18.02.2021).

Ehkki seletuskirjas on rõhutatud inimeste enda suurt rolli nõuetest kinnipidamisel, siis teatavasti pole kõik inimesed õiguskuulekad, mis omakorda toob kaasa nende inimeste pahameele ja soovi sekkuda, kes tunnevad end ohustatult. Töö autor rõhutab, et järelevalvet saab antud juhul teostada vaid Terviseamet ning seda vajadusel koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga.

Erinevus karistusõigusest tulenevate nõuete ja moraalnormidest tulenevate nõuete vahel on kõigile teada. Seadust ei huvita meie iseseisvad moraalsed argumendid meie käitumise moraalsete õigustatuse kohta. Ehkki võib tunduda moraalselt õige, siis isehakanud korralvureid, kes võtavad rikkujate karistamise enda õlule, koheldakse kui kurjategijaid. Sellise kohtlemise põhjuseks on asjaolu, et eraisik ei saa olla õigusemõistja positsioonis ning otsustada oma moraalsetest kaalutlustest tulenevalt teise isiku varalise ja füüsilise puutumatus üle. Seadus peab andma üksikisikutele võimaluse teha teadlikult moraalset valikuid, mis on ühiskonnas kokku lepitud ja millel on seaduse jõud.<sup>112</sup>

Riik saab ennast legitimeerida ainult õiguse abil ja ainult riik on pädev õigust looma. Ent õigusnormide kui tüüpiliste sotsiaalsete normide sotsiaalne kehtivus ja nende legitimeet on kaks kvaliteeti. Normi juriidiline kehtivus ei garanteeri veel normi kehtivust sotsiaalses mõttes ning vastupidi – õigusnormide sotsiaalsest kehtivusest ei saa automaatselt tuletada nende legitimeeti. Tänapäevane õiguse abil toimuv legitimeerimine kujutab endast lõppastmes kommunikatiivset ratsionaalsust. Õigus sünnib juhul kui seadusandja arvestades olukorda ja tegelikkust leiab, et kõik võiksid teatud viisil käituda ning selline käitumine on kantud konventsionaalsetest ettekujutustest moraalset ning kodanike poolt aktsepteeritud. Õigust on ühiskonnas just niipalju kuipalju õiguse subjektid seda oma käitumise kaudu ütlevad. Seega peavad kehtivast õigusest tulenevad nõudmised realiseeruma õiguse subjektide käitumises.<sup>113</sup>

Eneseisolatsiooni nõude sätestab NETS § 22 lg 3 alusel kehtestatud Sotsiaalministri 31.10.2003 määrus nr 123 „Nakkushaiguste tõrje nõuded“. Nimetatud määruse punkti 31.2 kohaselt peavad kõik COVID-19 nakkusesse haigestunuga lähikontaktis olnud isikud jääma koju eneseisolatsiooni vastavalt arsti otsusele ning lähtudes Terviseameti juhistest. Sama punkti kohaselt peab COVID-

---

<sup>112</sup> Thorburn, M. Two Conceptions of Equality. – Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). Rethinking criminal law theory. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2012. lk 15.

<sup>113</sup> Narits, R. Eesti omariiklus ja õigus. – Juridica II/2000, lk 72.

19 kahtlusega laps püsima kodus ja teda ei tohi viia lasteasutusse, sealhulgas kooli ega lastele mängimiseks mõeldud avalikku ruumi või alale.

NETS § 44 lg 1 kohaselt teeb järelevalvet Terviseamet. Nõuete täitmata jätmisel rakendatakse korrakaitseaduse (edaspidi KorS) § 28 lg 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendeid ja/või NETS § 46 lg 1-2 nimetatud vastutusmeetmeid. Vastavalt KorS § 28 lg 2 on sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär 9600 eurot. Vastavalt NETS § 46 lg 1-2 on nakkushaiguste tõrje nõuete rikkumise eest ette nähtud füüsilisele isikule rahatrahv kuni 200 trahviühikut ning juriidilisele isikule kuni 32 000 eurot.<sup>114</sup>

Tutvudes Politsei- ja Piirivalveameti poolt edastatud andmetega ning jälgides meediat, võib tõdeda, et hetkel on kohaldatud rikkumiste suhtes ainult väärteomenetlust ning sedagi väga üksikute juhtumite puhul, ehkki karistusseadustiku 12. ptk rahvatervisevastased sätteod sisaldab 2. jagu nakkushaigustega seotud sätteod, milles §-d 192 ja 193 võimaldavad määrata karistuse nakkushaiguse leviku ohu põhjustamise ja nakkuse leviku põhjustamise eest. KarS § 192 lg 1 võimaldab määrata rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistuse nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumise eest, kui sellega on põhjustatud eriti ohtliku nakkushaiguse leviku oht. KarS § 193 lg 1 võimaldab määrata rahalise karistuse või kuni kolme aastase vangistuse nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumise eest, kui sellega on põhjustatud nakkushaiguse levik. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaande kohaselt on vaadeldava sätteokoosseisu tähenduses eriti ohtlikud nakkushaigused katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud, tuberkuloos ja marutõbi.<sup>115</sup> Nimetatud kinnise loetelu ja eriti ohtliku nakkushaiguse mõiste sätestab NETS § 2 lg 1 p 3, mille kohaselt on tegemist suure nakatuvusega haigusega, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. NETSi 07.05.2020 redaktsiooniga võeti COVID-19 haiguse levikust tingitult kasutusele uus mõiste „uudne ohtlik nakkushaigus“ ning lisati paragrahvile 2 lõige 2, mille punkt 1 kohaselt uudne ohtlik nakkushaigus käesoleva seaduse tähenduses on nakkushaigus, millel on käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 sätestatud eriti ohtliku nakkushaiguse tunnused. Lähtuvalt mõiste sisust ja hoolimata asjaolust, et nimetatud haigust pole eriti ohtlike nakkushaiguste kinnises loetelus toodud, võiks siiski kõne alla tulla COVID-19 leviku ohu või leviku põhjustaja puhul karistuse kohaldamine lähtuvalt KarS §-st 192 ja 193. Varasemalt

---

<sup>114</sup> Lähikontaktse juhis. Terviseamet. – <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/lahikontaktse-juhis> (26.02.2021).

<sup>115</sup> Sootak, J., Pikamäe, P. Karistusseadustik. Komm vlj. 2. tr. Tallinn: Juura 2004, § 192, p 3.2.

on analoogset teemat käsitlenud Kristi Rickberg oma magistritöös<sup>116</sup> ning sarnaselt eelnimetatuga peab töö autor tõdema, et senini nimetatud paragrahvide tõlgendamine Eesti kohtupraktikas peaaegu et puudub.

Koroonaviiruse puhul peab muidugi arvestama nakkuse leviku eripäradega. Terviseameti hinnangul on COVID-19 nakkushaigus, mis levib inimeselt inimesele piisknakkuse kaudu, peamiselt lähikokkupuutel nakkusohtliku inimesega, kellel on iseloomulikud sümptomid. Lisaks on võimalik nakatuda asümptomaatilise nakatunuga lähikontaktis olles või saastunud pindade ning käte kaudu. Seega võib nakatamine toimuda tahtmatult või on tahtlikkust väga raske kindlaks teha.

A. Ashworth on rõhutanud, et riik ei peaks jõudu kasutades inimesi sundima olema moraalsed vaid peaks looma tingimused, kus inimesed tahavad moraalselt käituda. Kuna ühiskonda, kus kõik liikmed käituksid ühtmoodi moraalselt on pea võimatu saavutada, siis ikka on märgata side moraalituse ja kriminaliseerimise vahel. Paljud sellised kriminaliseerimise otsused tulenevad ühiskondlikust kokkuleppes ja ühiskonna kultuurilisest kontekstist. Kriminaalvastutusele võtmise puhul peab aga isik aru saama, mida ta valesti tegi ning mis sellele järgneb. Inimesi peab austama kui mõtlemaid ja kaalutlemaid isiksusi, kes suutes aru saada oma teo õigusvastasusest saavad aru ka sellise teo tagajärgedest.<sup>117</sup>

Sanktsioonid, mida täitevvõim saab seadusest tulenevalt õiguserikkuja suhtes rakendada, peavad võimaldama täitevvõimul võtta arvesse õiguserikkumise asjaolusid, kuna riigivõimu teostamine isiku vabadussfääri sekkumisega peab olema põhjendatud ja kooskõlas õiguserikkumise asjaoludega, vastasel juhul on seadus ebaproportsionaalne.<sup>118</sup>

Ka varasemalt on olnud terve hulk selliseid rikkumisi, mille puhul otsesed ohvrid puuduvad. Nendeks on näiteks narkokuriteod, kus pole võimalik kohe kindlaks teha kahjustuste ulatust ning üldjuhul ei saabu ka surm koheselt. Narkoprobleemi puhul toimusid samuti ühiskonnas vaidlused, kas ja kuidas nii müümine kui tarbimine kriminaliseerida. Oli nii pooldajaid kui vastaseid. Leebemate variantidena leiti, et võiks kasutada meditsiinilisi, psühholoogilisi ja ühiskondlikke

---

<sup>116</sup> Rickberg, K. Teise inimese HI-viirusesse nakatamise kvalifitseerimine. Magistritöö. Juhendaja mag iur Andres Parmas. TÜ 2008.

<sup>117</sup> Ashworth, A., lk 87-88.

<sup>118</sup> RKPJKo 3-4-1-6-00, p 17.

mõjutusvahendeid, mitte kriminaalkaristust ning seda eriti tarbimise osas. Edasimüügi puhul võiks lähtuda ühiskondlikest ja rahvatervise seisukohtadest ja teatud tegevused kriminaliseerida.<sup>119</sup>

Süü ja vastutuse määramise küsimus tuleneb ka sotsiaalsest tunnetusest. Süüdi tunnistamine ei kinnita mitte ainult karistusõiguses väljendatud normide järgseid kohustusi ja abstraktset pühendumist individuaalse vastutuse eetikale, vaid on otsustava tähendusega ühiskondlik küsimus. Poliitiliselt on tehtud nii mõndagi selleks, et karistusõigussüsteem teeniks teatavaid kommunikatiivseid ja pragmaatilisi eesmärke ning hoiaks eemal ühiskonna tähelepanu sotsiaalsetelt probleemidelt.<sup>120</sup>

Karistusõiguse normatiivne teooria otsib põhimõtet või põhimõtete kogumit, et kindlaks määrata poliitilise autoriteedi käitumisviisi õigusvastase tegevuse ennetamisel. Oluline on kindlaks määrata kriteeriumide kogum, mis määrab kindlaks poliitilise autoriteedi käitumise karistuste määramisel nii, et karistuse käigus säiliks individuaalne väärikus ning samal ajal hoiaks hirm karistuse ees ära uued kuriteod ning lisaks kõigele oleks tagatud ühiskonna rahulolu. Põhimõte, mille kohaselt võiks karistada: käitumist võib karistada ainult juhul, kui selline käitumine kahjustab või võib kahjustada teiste isikute inimlikult olulisi huve, ja ainult juhul, kui käitumisega kaasnevad sotsiaalsed hüved ei kaalu üles käitumisega tekitatud kahju, ja ainult juhul, kui käitumise kriminaliseerimine on vajalik ennetamine ja see ei põhjustaks nii palju suuremat kahju kui sellest mitte välja tegemine.<sup>121</sup>

Koroonaviiruse leviku tingimustes võib olla tegu teise isiku huvide ja tervise kahjustamisega juba selliste näiliselt süütute tegevuste juures nagu seda on sport, erinevad huvitegevused jne. Selleks, et mingeidki tegevusi säilitada, on välja töötatud erinevad nimekirjad aladest, mille puhul on riigi epidemioloogid tuvastanud eriti suure nakatumisohu ning mis aladel tegevused on piiratud või lausa keelatud.

Korraldusseaduse (KorS)<sup>122</sup> § 26 lg 1 kohaselt on korralduseorganil oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust

---

<sup>119</sup> Ashworth, A., lk 54.

<sup>120</sup> Benjamin L Berger. *Mental Disorder and Instability of Blame*. – Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). *Rethinking criminal law theory*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2012. lk 135-138.

<sup>121</sup> Brudner, A.. *The Wrong, the Bad and the Wayward*. – Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). *Rethinking criminal law theory*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2012, lk 55-57.

<sup>122</sup> Korraldusseadus. – RT I, 22.03.2011, 4.

või korrarikkumisest (teadaanded, soovitusel, hoiatused). Terviseamet kohaldab korraaitseaduse § 26 sätestatud riikliku järelevalve üldmeedet ning korraaitseorganina teavitab üldsust viiruse SARS-CoV-2 leviku ohust ja nakkushaigusega COVID-19 nakatumise võimalusest spordi- ja huvitegevuse käigus. Kooskõlas KorS §-ga 26 peab igaüks enda käitumise suhtes vastutava isikuna arvestama kontaktse või suure riskiga tegevusega kaasnedavat ohtu nakkushaiguse levikuks või haigestumiseks. On oluline, et igaüks avaliku korra eest vastutava isikuna (KorS § 15 lg 1) teadvustaks enda tegevusega kaasnevaid riske ning väldiks ohtu avalikule korrale KorS § 2 lg 2 tähenduses.<sup>123</sup>

Ülle Madise sõnul on riigielu normaalne käik, et seaduste täitmise korraldab ametnikkond ning nende täitmist tagavad iga päev inimesed, kes töötavad terviseametis, päästeametis, politsei- ja piirivalveametis ning muudes ametites-inspektsioonides. Vaid neil välja õppinud inimestel on õigus seaduse täitmist kontrollida, panna kohustusi ja vajadusel rikkujad korrale kutsuda. Kindlasti on tarvis meeles pidada, et niiviisi põhiõigusi piirata tohib vaid põhiseaduspäraselt ja alludes halduskohtu kontrollile.<sup>124</sup>

## 2.2. Õigusvälised regulatsioonimeetmed

Karistusõiguse kõige olulisem ülesanne on võimaldada nende isikute süüdimõistmist, kes on põhjastanud olulise kahju kaaskodanikele või ühiskonnale. Karistusõigus peab lähtuma kahest väga olulisest aspektist: ühelt poolt võimalikult vähe kriminaliseerimist – tulemused saavutatakse mingi muu regulatsiooni ja kontrolli abil ning teiselt poolt sotsiaalse kaitse tagamine. Uut tüüpi kuritegude puhul on tarvis küsida, kas need tekitavad nii suurt vajadust kaitsta inimesi tekkiva kahju eest, et tarvis on sellised teod kriminaliseerida või on võimalik leida palju tõhusamad mõjutusvahendid väljaspool karistusõigust. Luues uue kuriteoliigi võib saavutada küll sümbolse efekti taunides teatud käitumisviisi, ent see ei pruugi olla kohane ja saavutada reaalselt efekti, mis hoiaks ära edasise kaaskodanike kahjustamise. Samuti on seaduse muutmise ajakulukas ning võib juhtuda, et vajatakse kiiremat sekkumist.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Terviseameti korraldus 30.01.2021 nr 1.1-15/21/5. Sisetingimustes sportimise, treenimise, noorsootöö, huvitegevuse, huvihariduse, täienduskoolituse ja täiendõppe jaotus sõltuvalt kontaktitüübist ja riskistmest.

<sup>124</sup> Madise, Ü. Amet ja hirm. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090499/ulle-madise-amet-ja-hirm> (11.10.2020).

<sup>125</sup> Ashworth, A., lk 66-68.



ja alati kõigi inimõiguste täielikus realiseerimises, sealhulgas füüsilise ja vaimse tervise edendamises kõigi inimeste mõtestatud osalemise ja võimestamise kaudu.<sup>129</sup>

Maskide kandmine siseruumides ja erinevate kontaktide puhul oli soovituslik. Terve hulk inimesi ei järginud neid soovitusi, ehkki oli teada, et nakkus levib aerosoolide genereerimisel. Kodanikujulgas ja ühiskonnaelus mõtestatud osalemine lubavad sellisel juhul kaaskodanikel sekkuda. Seda küll viisaka märkuse ja nõ korrale kutsumise näol. Ühiskonnas kehtivad kokkulepitud reeglid ning kellelgi pole lubatud ohustada teise inimese elu ja tervist.

Inimestel peaks olema õigus kaitsta end surmava rünnaku eest ning see ei tohiks sõltuda vaid volituste delegeerimisest riigilt. Kui võtta kodanikelt ära õigus end rünnaku eest kaitsta, siis tähendaks see, et süütu inimene on ründaja ees täiesti kaitsetu ning selline rünnak võib lõppeda lausa isiku surmaga. See on avaliku võimu teostamine, mis ei saa kuidagi olla legitiimne.<sup>130</sup>

M. Punab on rõhutanud, et praeguses olukorras on rohkem tarvis pöörata tähelepanu ühelt poolt inimeste teadlikkuse hoidmisele ja teiselt poolt haigushirmu genereerimise lõpetamisele. Kõik soovitatud individuaalsed kaitsemeetmed on tegelikult toimivad ka kõigi teiste respiratoorsete viiruste (nt gripi) puhul, mis tähendab, et neid omaks võttes oleme edaspidi oluliselt tervemad ja parema tervisekäitumisega. Peseme suhteliselt rohkem käsi, haigena tööl ja väljas ei käi, kergemate respiratoorse nakkuse tunnustega hoiame teistest eemale ja kanname maski. Lisaks võiksime idamaadest üle võtta ka avalikus ruumis maski kandmise kombe. Kui mitte igal pool ja igapäevaselt, siis vähemalt kõrgema respiratoorsete infektsioonide perioodidel ja rahvarohkemates kehva ventilatsiooniga kinnistes ruumides.<sup>131</sup>

Erinevate mediakanalite ja sotsiaalmeedia kaudu jõuavad inimesteni erinevad üleskutsed: hoiduda rahvarohketest kohtadest, mitte osaleda kampaaniates, ainult vajaduspõhine väljas käimine jne. Me kuuleme neid pidevalt ning nendega kaasas käib teadmine, et need on soovitusel ning nende mittetäitmine ei too kaasa vastutust. Küll aga toob selliste soovitusel mittejärgimine tagajärjed kaasa näiteks jaemüügiga tegelevatele ettevõtjatele, kes võideldes oma ellujäämise eest, võtsid

<sup>129</sup> Special Rapporteur on the right to health. Commentary on the COVID-19 pandemic, At the General Assembly's 75th session. – <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/COVID19Commentary.aspx> (04.03.2021).

<sup>130</sup> Thorburn, M. Two Conceptions of Equality. – Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). Rethinking Criminal Law Theory. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2012, lk 19.

<sup>131</sup> Punab, M. Koroonahirmu genereerimine tuleb lõpetada. – Postimees 10.09.2020.

vabatahtlikult kasutusele mitmed enseregulatsioonimeetmed. Selleks, et oma tegevust jätkata täites 2 + 2 nõudeid ning tagades maksimaalne lubatud külastajate arv peatati aktiivsed hinnakampaaniad, lülitati välja tasuta wifi ning eemaldati pingid kaubanduskestustest ja muudest võimalikest kogunemiskohtadest.

Kuidas aga üksikisikud ise enda julgeoleku eest hoolt kandsid olukorras, kus kõike ei kehtesta seadus vaid osad piirangud on vabatahtlikud või rangelt soovituslikud. Kui kevadise eriolukorra ajal kehtestati keeld laste lasteaeda viimise kohta, siis 8. märtsi 2021 kabinetinõupidamisel andsid Vabariigi Valitsuse liikmed tungiva soovitusel mitte viia lapsi ilma hädavajaduseta lasteaeda ega lastehoidu. Ehk teisisõnu, otse keelatud laste lasteaeda viimine pole, aga iga inimene võtab oma seisukoha ja vastavalt sellele ning oma võimalustele laps koju jätta teeb otsuse. Ühelt poolt tingis sellise avalduse kindlasti soovimatus sulgeda kõik laseaiad, teisalt pandi sellise soovituselga vastutus kellegi teise õlule. Antud juhul lastevanemate ja lasteaedade kollektiivide õlule otseselt, kaudselt aga kogu ühiskonna õlule. Palju sõltub nüüd sotsiaalsest vastutustundest.

Võttes tõsiselt iga üksikisiku püüet saavutada isiklik sõltumatus, saame me aru, et keegi meist pole suuteline sundima kedagi käituma moraalselt õigesti või jõudma meie jaoks õigele järeldusele, kuidas oma elu elada. Kuid aluseks võttes iga üksikisiku soovi elada oma elu võimalikult sõltumatult, peame me tunnistama, et õigussüsteem peab kõnetama iga isikut personaalselt ja õigustama riigi sekkumist juhul, kui teiste isikute suveräänsus on ohus. Sõltub inimesest, kuidas ta oma õigusi teostades lähtub üldistest moraalinõuetest. Seaduse ülesanne on suunata inimesi moraalselt käituma, jättes inimesele valiku ning selgitades põhjusi. Ainuke võimalus, kuidas selgitada vabadele ja moraalselt võrdsetele inimestele nende sõltumatuse ja vaba otsustamise piiramist moraalinormide kaudu, on asjakohane normatiivne võrdsus, mis esitab igapähele täpselt sama nõude kui kõigile teistele. Me mõistame kiiresti avaliku võimu vajalikkust, kui tunnistame ainult eraõigustest koosneva süsteemi piiranguid ning mõistame, et ühiskonna koosseksisteerimiseks on vaja üksteise õigustega arvestada. Ent seadusliku riigivõimu tegutsemiseks peab olema kollektiivselt kokku lepitud, kuidas see peab toimuma, et tagada võimalikult laiaulatuslik isikute sõltumatus.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Thorburn, M., lk 8-10.

### 2.3. Eesti elanike suhtumine hädaolukorra ettekirjutustesse

Magistritöö raames viidi Eesti elanike seas 23.-31.03.2021 läbi ankeetküsitlus (Lisa 1). Ankeetküsitluse eesmärgiks oli kontrollida, kas hüpotees, et Eestis võiks rohkem rakendada seadusega lubatud sanktsioone, tagamaks tervishoiualase hädaolukorra tingimustes isikukaitsevahendite kasutamist ja piirangutest kinnipidamist, peab paika. Võimalikult laia valimi saamiseks viidi küsitlus läbi elektroonilisel kujul Google Forms keskkonnas. Küsimustiku levitamiseks kasutati sotsiaalmeedia võimalusi. Empiirilise materjali kvantitatiivse analüüsimeetodi abil selgitati välja kodanike suhtumine riigi poolt tervishoiualases hädaolukorras rakendatud meetmetesse ja piirangutesse ning võimalikesse sanktsioonidesse. Samuti selgitati välja, millistest piirangutest kõige enam kinni peetakse või mis on peamised põhjused piirangutest mitte kinnipidamiseks.

Küsimused koostati silmas pidades VV korraldusega<sup>133</sup> kehtestatud meetmeid ja piiranguid. Küsimused olid sõnastatud võimalikult lihtsalt ja arusaadavalt, kuna olid suunatud kodanikele üldiselt, mitte kindlale sihtrühmale (nt haridustöötajad, tudengid vms), arvestusega, et piirangud kehtivad väikeste erisustega (nt maski kandmise kohustus ei laiene alla 12-a lastele) kogu elanikkonna suhtes.

Ankeetküsitlus koosnes 18 küsimusest, millest 3 olid faktiküsimused (sugu, vanus, haridus), 1 avatud küsimus ning 14 valikvastustega kinnised ja poolkinnised küsimused. Viimased jagunesid omakorda järgmiselt: dihhotoomseid e. binaarseid (jah/ei) küsimusi oli 4, valikvastustega küsimusi oli 8, Likerti skaala<sup>134</sup> küsimusi oli 2. Viis valikvastusega küsimust olid poolkinnised, kuna vastajal oli võimalik lisada konkreetset vastajat puudutav info kui ta seda soovis või kui vastusevariantide seas sobiv puudus. Ankeetküsitluse viimane küsimus oli lahtine küsimus täiendava vaba tekstiväljaga, mis andis vastajatele võimaluse lisada oma arvamus, kommentaar või täiendav vastus. Seda võimalust kasutas 146 vastanut.

---

<sup>133</sup> VV korraldus 9. märts 2021 nr 111. Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmine. – RT III, 09.03.2021, 11.

<sup>134</sup> Likerti skaala on suhtumisi ja arvamusi uuriva küsimustiku skaala, mis määrab ära teatud väitega nõustumise astme (nt täiesti nõus, pigem nõus, ei ole nõus). EKI haridussõnastik. – <http://www.eki.ee/dict/haridus/index.cgi?Q=Likerti%20skaala> (12.03.2021).

Ankeetküsitlusele vastas (Lisa 1) 486 inimest vanuses 16-76. Kõige enam vastanuid (26) oli vanuses 25 eluaastat, järgnesid 26-aastased (20), 28-aastased (19) ning 49-aastased (15). Vastanutest mehi oli 83 (17,1% vastanutest) ning naisi 403 (82,9%). Vastanutest 267 (54,9%) on kõrgharidusega, keskharidusega 86 (17,7%), kesk-eriharidusega 105 (21,6%) ja põhiharidusega 28 (5,8%). Covid-19 haiguse on 482-st vastanust läbi põdenud 41 (8,5%).

Suur osa vastanutest peab piirangutest kinni.

Alati kannab maski või katab suu ja nina 437 (91,5%) vastanut ning 13 (2,7%) ei tee seda kunagi. Isikutelt, kes vastasid sellele küsimusele „ei“ või „mõnikord“ sooviti põhjendust. Kõige enam (19 vastanut, 35,3%) olid seisukohal, et maski kandmise nõue ei ole seaduslik, järgmisena toodi põhjustena: isik ei pea seda raskeks haiguseks (7 vastanut 12,9%) ning isik on seisukohal, et maskist pole abi (7 vastanut, 12,9%).

2+2 reeglist peab alati kinni 335 (68,9%) vastanut, reeglist ei pea kunagi kinni 14 (2,9%) vastanut. Isikuid, kes vastasid sellele küsimusele „ei“ või „mõnikord“ oli kokku 151 ning kõige rohkem põhjendati seda järgmiselt: sellest pole niikuinii kasu (31 vastanut, 20,5%), oleneb olukorrast (31 vastanut, 20,5%) ning alati pole seda võimalik järgida (18 vastanut, 11,9%).

Lubatud 25%list täituvust kauplustes jm siseruumides järgib alati 198 (40,7%) vastanutest ning kunagi ei järgi 119 (24,5%) vastanut. Isikuid, kes vastasid sellele küsimusele „ei“ või „mõnikord“ oli kokku 288, põhjendasid oma käitumist 286 vastanut. Kolm kõige suuremate vastanute arvuga põhjendust olid: seda peab jälgima teenusepakkuja või tema turvamees (183 vastanut, 64%); poe suuruse tõttu jne ei oska seda hinnata (29 vastanut, 10,1%) ja arvamusel, et kui keegi ei keela, järelilikult on lubatud oli 17 (5,9%) vastanutest.

Karantiin nõudeid järgib 468 (96,3%) vastanutest ning ei järgi 18 (3,7%) vastanut. Mittejärgimise põhjustena (vastas 20) toodi: viibin/viibisin õues teistega kokku puutumata (10 vastanut, 50%); pole kedagi, kes toidukraami tooks ja apteegis käiks (6 vastanut, 30%); kellelgi pole õigust sundida mind kodus olema (2 vastanut, 10%) ning nakkuse võib saada kust iganes (2 vastanut, 10%). Lähikontaktsetele kehtestatud isolatsiooninõudeid järgib 468 (96,3%) vastanutest ning ei järgi 18 (3,7%) vastanut. Vastanutest 8 (44,4%) põhjendas nõude eiramist vajadusega tööl käia ning 3

(16,7) vastanut põhjendas nõude eiramist tarvilike käikude (pood, koer, proovi andma jne) sooritamisega.

Küsimusele, kas reeglite eirajaid peaks karistama, vastas jaatavalt 361 (74,3%) vastanut ning eitavalt 125 (25,7%) vastanut.

Võimalike karistusviiside osas oli enim vastanuid seisukohal:

- suunata ühiskondlikule tööle (nt hooldekodusse, heakorrastustöödele jne) – „pigem jah“ 112 vastanut;
- määrata väärteo toimepanemise eest rahatrahv – „pigem jah“ 122 vastanut;
- karantiini nõude rikkujaid peaks karistama kuriteo toimepanemise eest rahalise karistusega – „pigem jah“ 110 vastanut;
- karantiini nõude rikkujaid peaks karistama kuriteo toime panemise eest vangistusega – „kindlasti ei“ 158 vastanut.

Ankeetküsitluse viimane küsimus andis vastajatele võimaluse lisada soovi korral kommentaar.

Seda võimalust kasutas 146 vastanut. Vastuste analüüsi ja rühmitamise tulemused on järgmised:

- riigilt oodatakse kaasamist (nt ühiskondlikud lepped) ja rohkem ning tõest informatsiooni: 32 vastanut;
- riigilt oodatakse konkreetseid otsuseid ja käitumist: 19 vastanut;
- head soovid (tervist, jõudu, vastupidavust, arukat käitumist kõigile jne): 16 vastanut;
- põhjendatakse reeglite järgimist (austan teisi; usun, et haiguse levik peatub jne) 15 vastanut;
- läbimõeldud, kaalutletud ja proportsionaalsed otsused riigi poolt (nii piirangute kui karistuste osas): 15 vastanut;
- austust ja lugupidamist kaaskodanike vastu: 15 vastanut;
- väljendatakse pahameelt olukorra üle (nõme olukord, lõpeks juba jne): 11 vastanut;
- kommentaarid haiguse kohta (nagu gripp, nõme haigus jne): 9 vastanut;
- kommentaarid küsimuste ja küsija kohta (rohkem neutraalset käsitlust, rohkem variante jne): 6 vastanut;
- soovitakse riigi poolset toetust (nt miinimumpalga näol nii karantiinis-, isolatsioonis viibijatele kui töö kaotanutele): 4 vastanut;
- soovitakse, et piirangute vastased loobuksid haigestumise korral arstiabist või tasuks selle eest: 4 vastanut.

Avatud küsimuse analüüsi tulemusena võib nentida, et väga karme piiranguid ei pooldata põhjendusel, et need tekitavad trotsi ja allumatust. Kui karmid piirangud siiski kehtestaks, siis lühiajaliselt. Rohkem soovitakse lihtsaid ja arusaadavaid selgitusi, et inimesed teaksid toimuvast ja olemasolevatest piirangutest kinni peaksid. Vastanud lauskaristamist ei poolda ning karistamise osas rõhutati demokraatliku riigi põhimõtet ning vajadust hinnata iga olukorda ja rikkumist eraldi. Analüüsi tulemusena võib tõdeda, et vastanute seisukoht ühtib Riigikohtu seisukohaga, kes on öelnud, et seadusandja ei suuda alati ette näha kõiki võimalikke elulisi regulatsioone ja kehtestada vastavalt väga kasuistlikud normid. Haldusorganil on küll keerulisem langetada diskretsiooniotsust kui otsust, kus tuleb normi üks-üheselt rakendada elulistele asjaoludele, samuti võib diskretsiooniotsuse vaidlustamise tõenäosus olla suurem, kuid sellest hoolimata on kaalutusõiguse teostamine täitevvõimu rakendamise immanentseks osaks.<sup>135</sup>

Ankeetküsitluse käigus saadud vastustele tuginedes võib öelda, et Eesti kodanikud on üldiselt seadusekuulekad ning ehkki pooldavad piirangute eirajate karistamist, siis mõistlikul tasemel ning äärmustesse (vanglakaristus) laskumata. Analüüsi tulemustele tuginedes on töö autor seisukohal, et Eestis jälgivad kodanikud koroonakriisi tingimustes oma põhiõiguste tagamist, ent pööravad piisavat tähelepanu oma kohustustele teiste kodanike ja riigi ees.

---

<sup>135</sup> RKPJKo 3-4-1-2-11, p 41.

### 3. Põhiseaduslikud õigused ja kohustused

#### 3.1. Kodanike põhiseadusest tulenevad kohustused

Eesti Vabariigi toimise aluseks on EV põhiseadus, mis on riigi kõrgeim seadus ning millega peavad olema kooskõlas kõik ülejäänud seadused või alamad õigusaktid. Põhiseadus määrab riigivõimu ja üksikisiku suhted, riigikorralduse põhialused, riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse seisundi ning õigusloome põhialused. EV põhiseaduse esimene paragrahv algab sõnadega: „Eesti on iseseisev ja demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas“.<sup>136</sup> Rahvas teostab oma suveräänsust hääleõiguslike kodanike kaudu, kindlustades niimoodi enamuse tahte teostumise. Rahvas seab oma riigile sihid, määrab õiguste ja kohustuste põhijaotuse ning põhiseaduslike institutsioonide tasakaaluvalemi ja teeb seda lihtsalt, üldistatult ning igakülgset arengut tagades.<sup>137</sup>

PS 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ hõlmab 48 paragrahvi, moodustades enam kui veerandi põhiseaduse mahust ning andes märku püüdest tagada Eesti Vabariigis võimalikult ulatuslik üksikisiku õiguste kaitse. Inimõiguste puhul on tegu inimese õigustega, millest kinnipidamiseks vajalikud tingimused peavad looma valitsus ja riik. Seega määratlevad inimõigused riigi kohustusi kodaniku suhtes ning kodanikul on õigus nõuda nende õiguste austamist ja neist kinnipidamist.<sup>138</sup>

PS tagab inimestele õigused, kuid paneb neile ka kohustused. Riigikohus on nentunud: „Mis tahes põhiõiguse kasutamisele seab piirid PS § 19 lg 2, sätestades, et igitüks peab oma õiguste ja vabaduste ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.“<sup>139</sup> PS §-s 19 sätestatud üldine austamis- ja arvestamiskohustus nagu teisedki põhikohustused nõuab seadusega täpsustamist ega ole vahetult rakendatav. Üldisest austamis- ja arvestamiskohustusest koos kaitsepõhiõigusega tuleneb põhiõiguste kolmikmõju ehk põhiõiguste horisontaalne toime. Kolmikmõju tähendab, et eraisikule kuuluva põhiõiguse teostamise võimalust ja ulatust mõjutab teisele eraisikule kuuluv põhiõigus. Traditsiooniliselt on PS-s sisalduvate põhiõiguste kandjad ehk õigustatud subjektid eraisikud (§ 9) ning avaliku võimu kandjad on

<sup>136</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>137</sup> Madise, Ü. PSK eessõna. – Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

<sup>138</sup> Põhiseaduse 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. Eelmärkused, lk 1 p 1.1. Justiitsministeerium. – [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/pohiseaduse\\_2\\_peatukk\\_pohioigused\\_vabadused\\_ja\\_kohustused.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2_peatukk_pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf) (12.02.2021).

<sup>139</sup> RKTko 10.06.2009, 3-2-1-43-09, p 15.

põhiõiguste adreassaadid ehk kohustatud isikud (§ 14). Iga põhikohustus tähendab teiste isikute vabaduspõhiõiguste piirangut. Riigil on § 13 lg-st 1 tulenev kohustus see kollisioon lahendada ning saavutada tasakaal, mis avaldub nii seadusloomes kui ka seaduste rakendamisel.<sup>140</sup> Üksikisikute kollideerivate õiguste tasakaalustaja roll on esmajoonel avalikul võimul.<sup>141</sup>

### **3.2. Kodanike põhiseaduslike õiguste tagamine piirangute tingimustes**

Kuna põhiseadus nõuab selgust, peab põhiõiguste piiramine olema seaduses arusaadavalt kirjas. Kuidas ja millistel asjaoludel tohib piirata isikute liikumisvabadust, ettevõtlust, kooliskäimist ja kas ja keda tohib kohustada tervisekontrolliks ning mida täpsemalt tähendab karantiin – seda kõike peab saama seadustest lugeda, ametnik ei saa ega või omal käel käsk ja keelde leiutada. Arusaadav on, et koroonakriisi tingimustes tuleb ametnikel kiiresti ja õigusriiklikult otsustada näiteks selle üle, kas nakkusohtlikust riigist tulnud pere peab jääma kaheks nädalaks koju või lubama end testida ning kas kool või kaubanduskeskus tuleb ajutiselt sulgeda, ent sellisteks otsusteks ja tegutsemiseks peab olema selge seaduslik alus.<sup>142</sup>

Riigikohus on öelnud: „Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta.”<sup>143</sup>

#### **3.2.1. Liikumispiirangud**

Eestis ning mujal maailmas tõsiseid tervisekahjustusi tekitanud 2019. aastal aktiivselt levima hakanud SARS-CoV-2 tõi kiire leviku tõttu kaasa eriolukorra kehtestamise Eesti Vabariigis ning sellest lähtuvalt ka erinevate piirangute kehtestamise. Mitmete piirangute seas tõid viiruse kiire leviku tõkestamiseks rakendatud abinõud kaasa ka vaba liikumise piirangud.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> Vallikivi, H. PSK § 19 p 18. – Eesti Vabariigi põhiseadus: komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

<sup>141</sup> RKKKo 04.02.2005, 3-1-1-111-04, p 15.

<sup>142</sup> Madise, Ü. Amet ja hirm. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090499/ulle-madise-amet-ja-hirm> (11.10.2020).

<sup>143</sup> RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94.

<sup>144</sup> Tupay, P.K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp? – Juridica 2020/3, lk 163-179.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni andis selleks, et Vabariigi Valitsusel oleks võimalik hinnata piirangute toimimist, korralduse Eesti Statistikaametile hinnata mobiiltelefonide asukoha andmete põhjal populatsiooni üldist liikumist.<sup>145</sup> Statistikaameti peadirektor Mart Mägi lähtus saadud korraldusest ning teavitas 30.03.2020 avalikkust, et Statistikaamet uurib mobiilsideoperaatoritelt saadava analüüsi abil Eesti inimeste liikumispäärangutest kinni pidamist. M. Mägi väitel on Eesti ühiskond kokku leppinud printsiiibis „püsida kodus võimalikult palju“ ning saadav info annab pildi sellest, kuidas seda ühiskondlikku lepet on austatud ning teisalt aitab otsustada, kuidas ja millal saab seatud piiranguid hakata leevendama.<sup>146</sup> Statistikaamet kasutab liikuvusanalüüsiks mobiilnumbrite liikumisanalüüsi koondtabeleid, mis on teinud Elisa, Tele2 ja Telia. Analüüsis ei kasutata mobiilioperaatorite klientide reaalaajaandmeid ja üksikisikute liikumismustreid ei ole võimalik kõnealuste anonüümsete andmete põhjal analüüsida. Andmete edastamisel lähtutakse GDPR-ist ehk nn isikuandmete kaitse seadusest ja Eesti Vabariigi sideseadusest.<sup>147</sup>

M. Mägi sõnul on andmete põhjal võimalik saada pilt Eestis toimuvast liikumisest ning mingit jälitustegevust läbi ei viida.<sup>148</sup> Statistikaameti liikuvusanalüüsi kohaselt selgus, et eriolukorra ajal on paikseks jäänud hinnanguliselt ligi 200 000 inimest. Kui terves Eestis oli enne kriisiolukorda 24 tunni jooksul peamises asukohas veedetud aeg 18 tundi ja 9 minutit, siis Saaremaal oli see keskmiselt 18 tundi ja 44 minutit. Uuringu tegemise ajal olid need ajad nii terves Eestis kui ka Saaremaal 20 tundi ja 4 minutit. Keskmise päeva läbitud vahemaa üle-Eestiliselt oli enne kriisiolukorda 27,5 km ning Saaremaal koguni 36 km. Analüüsi tegemise hetkel oli Eestis tervikuna keskmine päevas läbitud vahemaa 17,6 km ning Saaremaal 18,1 km. Seega on vähenemine olnud Saaremaal pea kahekordne, mis suuresti tuleneb asjaolust, et palju inimesi sõitis reedeti Saaremaale ning lahkus pühapäeval ja see kasvatas kilomeetrite hulka. Erinevused ilmnisid ka nädalavahetuse ja argipäevade vahel: nimelt on inimesed nädalavahetuse viimase päeva kodus.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Statistikaamet hakkab viiruse leviku piiramiseks inimeste liikumist jälgima. – ERR 24.03.2020.

<https://www.err.ee/1068185/statistikaamet-hakkab-viiruse-leviku-piiramiseks-inimeste-liikumist-jalgima> (05.11.2020).

<sup>146</sup> Nael, M. (toimetaja) Amet: liikumisandmed aitavad otsustada, kuidas ja millal piiranguid leevendada. – ERR 31.03.2020. <https://www.err.ee/1071067/amet-liikumisandmed-aitavad-otsustada-kuidas-ja-millal-piiranguid-leevendada> (27.01.2021).

<sup>147</sup> Statistikaamet. Eriolukorras on liikuvus vähenenud. 03.04.2020. – <https://www.stat.ee/et/uudised/pressiteade-2020-042> (27.01.2021).

<sup>148</sup> Statistikaamet loodab inimeste liikuvusanalüüsi valmis saada järgmisel nädalal. – ERR 27.03.2020. <https://www.err.ee/1069748/statistikaamet-loodab-inimeste-liikuvusanaluusi-valmis-saada-jargmisel-nadalal> (08.11.2020).

<sup>149</sup> Roosve, G.-L. (toimetaja). Statistikaameti andmetel püsivad inimesed rohkem kodus. – ERR 09.04.2020. <https://www.err.ee/1075441/statistikaameti-andmetel-pusivad-inimesed-rohkem-kodus> (15.01.2021).

Infotehnoloogia areng on loonud võimalused kodanike jälgimiseks erinevatel tasanditel, mida ka paljud riigid koroonaviiruse leviku tingimustes ära kasutavad viiruse kulgemise paremaks mõistmiseks ning leviku peatamiseks. Ka Eestis peab Terviseamet WHO korraldusel küsima igalt koroonahaigelt ülitäpseid andmeid, mida aga ei kasutata viiruse vastu võitlemiseks ega avaldata. Ühtlasi ei saa teadlased analüüsida inimeste mobiilsusandmeid, mis võimaldaksid modelleerida viiruse kulgu ja aitaksid aru saada selle tegelikust majanduslikust mõjust. Samas on erinevate teadlaste ja ekspertide poolt viiruse leviku tõkestamiseks või selle paremaks mõistmiseks välja pakutud mitu laialdast andmetöötlust nõudvat lahendust. Näiteks tehti ettepanek analüüsida, kus nakatunud elavad, millisesse demograafilisse gruppi nad kuuluvad ning kus nad on liikunud.<sup>150</sup> Valitsuse tasandil on kaalutud ettepanekut jälgida karantiini jääjate mobiiltelefoni asukohta.<sup>151</sup>

Tänapäevaste infotehnoloogiliste võimaluste mõju põhiõigustele on käsitelnud Dan Bogdanov ja Triin Siil, kes juhivad tähelepanu asjaolule, et põhiseadus näeb ette olukordi, kus põhiõiguste riive on põhjendatud. Näitena toovad nad, et seaduses sätestatud korras on võimalik rahva tervise tagamiseks piirata inimeste vaba liikumist (PS § 34 lg 2) või töödelda eraelulist teavet (PS § 26 lg 2). Kõige olulisem seejuures on vahet teha asjaolul, et mõned vabadused saab pärast riivet taastada, teisi aga mitte. Liikumispiirangute täies mahus lõppemise järel on võimalik isikul jätkata liikumist ning tema vabadus on taastatud piirangutele eelnevaga võrdsele tasemele. Kui aga eraelu puudutav teave on kättesaadavaks tehtud kolmandatele isikutele, siis seda pole võimalik tagasi võtta.<sup>152</sup>

2020. aasta suvel COVID-19 haiguse levik korraks pidurdus, ent Teadusnõukoja 14.08.2020. aasta hinnangu kohaselt on peaaegu kogu Euroopas ning maailmas nakatumine hakanud kasvama.<sup>153</sup> Lähtuvalt hetkeolukorrast ning prognoosidest andis Vabariigi Valitsus 19.08.2020 korralduse nr 282, milles sätestati liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud.<sup>154</sup> Nimetatud korraldust muudeti 10.12.2020 Vabariigi Valitsuse

---

<sup>150</sup> Laine, M., Roonemaa, H., Kund, O. Teadlased ja eksperdid ei saa koroonakriisis riiki aidata: meile ei anta andmeid. – Eesti Päevaleht 17.03.2020. <https://epl.delfi.ee/artikkel/89249689/teadlased-ja-eksperdid-ei-saa-koroonakriisis-riiki-aidata-meile-ei-anta-andmeid> (23.07.2020).

<sup>151</sup> Liive, R. Minister Karu: me ei soovi saavutada politsei riiki, kus paljude inimeste detailset liikumist jälgitakse. – Digigeenius 19.03.2020. <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/minister-karu-me-ei-soovi-saavutada-politseiriiki-kuspaljude-inimeste-detailset-liikumist-jalgitakse/> (23.07.2020).

<sup>152</sup> Bogdanov, D., Siil, T. Infotehnoloogilised võimalused põhiõiguste kaitsel. – Juridica 6/2020, lk 475.

<sup>153</sup> VV korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“ eelnõu seletuskiri. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel\\_vv20282k .pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel_vv20282k.pdf) (02.03.2021).

<sup>154</sup> VV korraldus 19.08.2020 nr 282 COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. – RT III, 19.08.2020, 1.

korraldusega nr 440, mille punkti 2 kohaselt tuli muuta korralduse nr 282 punkti 20<sup>8</sup> ning kohaldada Ida-Viru maakonnas alates 12.12.2020 kuni 03.01.2021 punktides 8<sup>1</sup>–20<sup>8</sup> sätestatud liikumisvabaduse piiranguid. Põhiliselt nähti piirangutega ette kohad, kus isikud viiruse leviku tõttu viibida ei tohi, nt meelelahutusteenuse osutamise kohad, saunad, spaad, basseinid, muuseumid, majutusteenuse osutamise kohad, spordiklubid, ujulad jne. Samuti nähti ette kohad, kus isikus tohivad viibida ja liikuda piiratud ulatuses korralduses esitatud tingimustel, näiteks restoranides ja kohvikutes on lubatud toidu kaasamüük.<sup>155</sup>

Nimetatud korraldust muudeti taas 23.12.2020 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 462, mille punkti 11 kohaselt tuleb sõnastada punkt 20<sup>9</sup> järgmiselt: alates 28.12.2020 kuni 17.01.2021 kohaldatakse Harju ja Ida-Viru maakonnas punktides 8<sup>1</sup> – 20<sup>8</sup> sätestatud liikumisvabaduse piiranguid, arvestades käesolevas punktis sätestatud erisusi.<sup>156</sup>

Korraldustest on näha, et lähtuti hetkeolukorrast ning vastavalt vajadusele piiranguid karmistati. Korralduse nr 440 ja nr 462 kohaselt muudeti vastavalt haiguse levikule nii piirangute kehtestamise piirkonda (lisandus Harju maakond) kui ka piirangute kehtimise aega (3.jaanuari asemel 17.jaanuarini). Samamoodi on muutuses olnud ja täiendamist leidnud liikumisvabaduse piirangute kehtestamise põhjendused. Korralduses nr 282 oli liikumisvabaduse piirangu selgitus üsna lakooniline öeldes, et korraldus kehtestatakse: „sest endiselt on viiruse laialdase leviku risk väga suur ja selle vähendamiseks on proportsionaalne piirata isikute liikumisvabadust inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi, sh riigi toimepidevuse kaitseks, et tõkestada COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikut. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 34 kohaselt on igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.“ Korraldustega nr 440 ja nr 462 kehtestatud liikumisvabaduse piiranguid nakkushaiguse leviku tõkestamiseks põhjendati järgmiselt: „Põhiseadus näeb ette õigused ja vabadused, mille tagamine on samuti riigi kohustus. Põhiseaduses

---

<sup>155</sup> VV korraldus 10.12.2020 nr 440 „Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmine. – RT III, 10.12.2020, 1.

<sup>156</sup> VV korraldus 23.12.2020 nr 462 „Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmine.“ – RT III, 23.12.2020, 1.

nimetatud õigusi ja vabadusi on riigil lubatud piirata arvestades õiguse ja vabaduse olemust ning põhiseaduse enda tingimusi. Nt on PS § 34 kohaselt igapähe, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda on lubatud seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata muu hulgas teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ja nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. PS § 19 näeb ette õiguse vabale eneseteostusele, § 31 ettevõtlusvabaduse, § 37 õiguse haridusele jne. COVID-19 haigust põhjustava viiruse leviku tõkestamiseks on õigustatud kohaldada teatud piiranguid. Õigusi ja vabadusi piirates tuleb leida õiglane tasakaal piirangu eesmärgi ning piirangu ulatuse ja mõju vahel. Viiruse tõkestamiseks vajalikke proportsionaalseid piiranguid õigustavad eelnimetatud kaalukad eesmärgid.“

Töö autori arvates oleks korraldusega nr 462 võinud liikumisvabaduse piirangud kehtestada karmimalt ning seda just tuginedes korraldustes välja toodud põhjendusele – õigust vabalt liikuda on lubatud seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata muu hulgas teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ja nakkushaiguse leviku tõkestamiseks – ning 2020. aasta kevadel Statistikaameti tehtud analüüsile. Analüüsist lähtuvalt oli võimalik ette näha, et inimesed pühade (s.o vabade päevade, analüüsis olid märgitud nädalavahetused) ajal liiguvad rohkem ringi ning kui piirata vaba aja veetmise võimalusi koha peal, ent mitte piirata inimeste võimalust teise piirkonda sõita, siis ilmselt leitakse lahendus ning liigutakse piirkondadesse, kus piirangud on nõrgemad. Arvestades vajadust viiruse levikut tõkestada, tekitab valitsuse otsus mitu küsimust: miks lasti jõulude ja aastavahetuse ajal liikuda suurtest nakkuskolletest teistesse piirkondadesse ja ei arvestatud eelneva uuringuga; kas nn ühiskondlikust kokkuleppest kodus püsida teavitati avalikkust ning kas ka muukeelne elanikkond sai informeeritud; kui õigus elule on üks olulisim põhiõigus, siis kuidas kaitsti väiksema nakatunute arvuga piirkondade inimesi; kas isikute liikumisvabadus on võrreldav õigusega elule ja tervisele.

Töö autori arvates oleks teine võimalus piirkondade vahelise rände ärahoidmiseks olnud piirangute üleriigiline kehtestamine. Sellise piirangute üleriigilise kehtestamise näitena võib tuua Vabariigi Valitsuse korralduse 15.01.2021 nr 10, mille seletuskirjas on välja toodud ka selliste piirangute põhjendused. Seletuskirjast lähtuvalt tohib PS § 11 kohaselt õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-ga. PS § 11 lausest 2 tuleneb proportsionaalsuse põhimõte, mille kohaselt demokraatlikus ühiskonnas peavad piirangud olema vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Hädaolukorras seatud piirangud liikumisvabaduse jne suhtes on

vajalikud, proportsionaalsed ja kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, ehkki riivavad teataval määral ettevõtlusvabadusõiguse kaitseala. Piirangu kehtestamisel on analüüsitud nii ettevõtjate majanduslike huvide kui ka isikute sotsiaalsete huvide, põhiseaduslike väärtuste (sh inimeste tervise kaitse, avaliku korra ja turvalisuse tagamine) ja isikute põhiseaduslike õiguste tasakaalustamise vajadust. Tervishoiualase hädaolukorra tingimustes on piirangute seadmine üldistes huvides ja need seatakse üle riigi.<sup>157</sup>

### 3.2.2. Lähikontaktsete tuvastamine ja jälgimine

Koroonaviiruse SARS-CoV-2 levik tõi kaasa vajaduse selgitada välja nakatunute lähikontaktid ning korraldada nende teavitamine ning seda võimalikult ökonoomselt ja kiirelt. Lähikontaktsete tuvastamiseks ja teavitamiseks kasutati Singapuris 2020. aasta kevadel mobiilirakendust, mis töötab põhimõttel, et inimese telefon jätab meelde kõik teised telefonid, mis tema lähedale satuvad. Kui inimene saab teada, et ta on koroonahaige, saadetakse meelde jäetud telefonidele vastav teavitus, millega hoiatatakse, et on olemas tõenäosus nakatunuga kokku puute osas ning ka võimalik puute aeg.<sup>158</sup>

Eestis algas analoogne lähikontaktsete tuvastamise rakenduse arendamine 09.04.2020 toimunud Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja infotehnoloogiaettevõtjate esindajate kohtumisega, kus esitleti DP-3T-protokolli kui privaatsust säilitavat lahendust lähikontaktsete tuvastamiseks. Sotsiaalministeeriumi koordineerimisel leiti ettevõtjad, kes olid nõus tasuta panustama Eesti rakenduse arendusse ning kellega sõlmiti vastastikuse mõistmise memorandum. Koostöö tulemusena tehti Eesti lähikontaktsete tuvastamise rakendus nimega Hoia 20.08.2020 avalikkusele kättesaadavaks.<sup>159</sup>

Sotsiaalministeeriumi E-teenuste arengu ja innovatsiooni valdkonna nõuniku Priit Tohvri (Tohver) sõnul töötab lähikontaktsete tuvastamise rakendus põhimõttel, et inimese telefon jätab meelde kõik teised telefonid, mis tema lähedale satuvad. Haigestumisest teada saades sisestab isik selle info

---

<sup>157</sup> Peterkop, T. Vabariigi Valitsuse korralduse 15. jaanuar 2021 nr 10 „Alkohoolse joogi jaemüügi õiguse peatamine ajavahemikus kella 22.00 kuni 10.00“ seletuskiri. 14. jaanuar 2021. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sk\\_vv2110k.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sk_vv2110k.pdf) (01.02.2021).

<sup>158</sup> Holmes, A. Singapore is using a high-tech surveillance app to track the coronavirus, keeping schools and businesses open. Here's how it works. – Business Insider 23.03.2020. <https://www.businessinsider.com/singapore-coronavirus-app-tracking-testing-no-shutdown-how-it-works-2020-3>. (21.02.2021).

<sup>159</sup> Hoia ennast ja oma lähedasi. Terviseamet. – <https://hoia.me> (07.02.2021).

rakendusse ning meelde jäetud telefonidele saadetakse vastav teavitus. Väidetavalt suhtlevad telefonid omavahel *bluetoothi* abil ja rakendused jagavad omavahel anonüümseid koode. Andmekaitse inspektsiooni avalike suhete nõunik Signe Heiberg märkis, et niisugused teavitussüsteemid saavad toimida ainult vabatahtlikkuse alusel. Keegi pole kohustatud ühtegi äppi endale seadmesse laadima ning kui selles osas tuleb muutus, siis selle taga peab olema seadus.<sup>160</sup>

D. Bogdanovi ja T. Siili sõnul on nakkushaiguste leviku tõkestamisel lähikontaktide tuvastamine tavapärane praktika. Lähikontaktide tuvastamise peamine nõrkus on inimeste mälu ning teadmatust sellest, kellega nad avalikes kohtades on kokku puutunud. Viiruse laia leviku tõttu on otsitud tehnoloogilisi võimalusi, mis muudaksid tuvastamist efektiivsemaks. Sellist efektiivsust pakub nutitelefonide lai kasutamine ning infotehnoloogia, mis võimaldab kindlaks teha, kas nende omanikud on olnud mingi kindla aja vältel üksteise läheduses Nutitelefoniga lähikontaktsete tuvastamise käigus küsitakse positiivse diagnoosiga isiku käest, kellega ta on hiljuti kokku puutunud. Seejärel teavitatakse lähikontaktis olnuid ning antakse neile haiguse iseloomust lähtudes nõu, milleks näiteks SARS-CoV-2 puhul on põhjendatud vabatahtlik eneseisolatsioon. Tegu on hajusa lahendusega, kus keskset osalist kasutatakse vaid teavitamiseks isikut võimalikust lähikontaktist haigega ning töötuse teevad telefonid ise. Lisaks sellele on soovitatav, et ka telefonides ei töödeldaks teiste telefonide andmeid kergesti isikustataval kujul, sest vastasel juhul võib see kaasa tuua nakatunu või selle kahtlusega isiku taga kiusamise ning üldine küsimus on, et kas me ühiskonnana tahaksime sellises ulatuses ja selliste andmete avalikkuse ette tulemise.<sup>161</sup>

Töö autor nõustub D. Bogdanovi ja T. Siili seisukohaga, et teatud olukordades on põhiõiguste riive õigustatud, ent eriti ettevaatlik tuleb olla eraelu puudutava teabe kolmandatele isikutele kätte saadavaks tegemiste osas, kuna sellist info jagamist ei saa aga tagasi võtta. Teabe saanud isikud ei saa käsu peale teavet unustada ning suuresti tehnoloogilistest põhjustest tulenevalt on eraelu puutumatus taastamine keerukam kui muude põhiõiguste taastamine. Sellest lähtuvalt peab eraelu puutumatus riivega ka ettevaatlikum olema.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Krjukov, A. (toimetaja). Riik loob koroonakontaktsete tuvastamise mobiilirakendust. – ERR 13.04.2020. <https://www.err.ee/1076792/riik-loob-koroonakontaktsete-tuvastamise-mobiilirakendust> (18.01.2021).

<sup>161</sup> Bogdanov, D., Siil, T., lk 478.

<sup>162</sup> Ibid, lk 475.

Füüsiliste isikute kaitse isikuandmete töötlemisel on põhiõigus. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 lõikes 1 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 16 lõikes 1 on sätestatud, et igal on õigus oma isikuandmete kaitsele. 25.05.2018 jõustunud isikuandmete kaitse üldmääruse artikliga 25 kehtestati Euroopa Liidu andmekaitse õiguses vastutavatele töötlejatele sõna selgelt lõimitud andmekaitse ja vaikimisi andmekaitse põhimõtete järgimise kohustus. Neid norme peetakse liidu andmekaitseriformi ühtedeks innovatiivseimateks ja ambitsioonikaimateks sammudeks – tegemist on sisuliselt infosüsteemide arendusele mõeldud nõuetega, mis sunnivad arvestama privaatsusega seotud huve läbi kogu arendusprotsessi.<sup>163</sup>

Töö autor on seisukohal, et hädaolukorra tingimustes peab eriti tähelepanelik olema andmekaitse nõuete täitmise osas. Infotehnoloogia areng ning peaaegu kogu meie elu-olu digitaliseerimine loob olukorra, kus küberrünnaku ohvriks olles või mõne oskamatu teadmatu ja ehk ka tahtmatu tegevuse tõttu võib enamik meie isikuandmeid olla paljudele nähtav ja kättesaadav. Selline olukord muudab meid inimestena haavatavateks ning annab soovijaile võimaluse diskrimineerimiseks. Ehkki COVID-19 näol on tegu eriti ohtliku viirushaigusega, peab lähtuma põhimõttest, et see on siiski haigus nagu on seda ka vähk, tuberkuloos, erinevad psüühilised haigused jne. Info selliste haiguste osas peab olema kättesaadav siiski ainult ekspertidele ja selleks õigustatud isikutele. Isikliku julgeoleku kaalutlustel sooviksime küll teada, kas meie ümber on viirusekandjaid ja kes nad on ning samuti sooviks silma peal hoida karantiinis või eneseisolatsioonis olijatel, ent samas ei soovi me isikliku julgeoleku seisukohast lähtuvalt ning vältimaks igasugust stigmatiseerimist, et avalikkus või kogukond teaks või omaks juurdepääsu meie terviseandmetele.

### **3.2.3. Maskikandmise kohustuslikkus**

Valitsuse kommunikatsioonibüroo hallatavalt veebilehelt kriis.ee on võimalik lugeda, et kodanike esmane kohustus on kanda maski. Maski kandmise või nina ja suu katmise kohustus kehtib avalikes siseruumides, sealhulgas ühistranspordis ning teeninduskohtades. Erandiks on alla 12-aastastele lapsed või isikud, kellele maski kandmine ei ole tervislikel põhjustel, erivajaduse, töö või tegevuse iseloomu tõttu või muid olulisi põhjuseid arvestades võimalik.

---

<sup>163</sup> Ibid, lk 479.

Hädaolukorra algfaasis oli maskikandmine soovituslik. Esimest korda sätestati maski kandmise kohustus 11.09.2020 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 308, mille punkt 4 kohaselt tuli korraldust nr 282 täiendada punktiga 20<sup>1</sup> mis sätestab maski kandmise kohustuse üld- ja erihooldekodude ruumides ja territooriumil ning seda nii töötajate kui külastajate osas.<sup>164</sup>

Vabariigi Valitsuse korraldus 23.11.2020 nr 417 sätestas maskikandmise nõude juba palju suuremas ulatuses. Kaitsemaski või maski kandmise kohustus laienes kõikidele avalikele siseruumidele ning kehtestati kõigile, kel vanust üle 12 eluaasta ning kelle tervis ja töö seda võimaldasid. Korralduses toodud selgituste kohaselt on teadlaste hinnangul võimalik nakatumiskordajat alandada, kui inimesed suudavad omavahelisi kontakte 20% vähendada ning kui distantsi hoidmine koos maski kandmisega suureneb umbes 10%. Samas selgituses on välja toodud õigusliku alusena: „Maski kandmise kohustust või muud viiruse tõkestamiseks vajalikku abinõu, mida NETS-s otsesõnu nimetatud ei ole, võib Vabariigi Valitsus erandlikult kehtestada NETS § 28 lõigete 6, 5 ja 2 üldvolitusnormi alusel ja arvestades lõiget 8.“ Korraldus jätkub NETS § 28 tõlgendamisega. NETS § 28 lõike 2 sissejuhatav lauseosa sätestab: „Nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks võib Terviseamet haldusaktiga muu hulgas:...“, millele järgneb näitlik loetelu juhtudest. NETS §-s 28 määratlemata mõiste on muu hulgas kõikehõlmav (v.a, kui on olemas seaduses nimetatud erinorm) ja annab nakkushaiguste tõrjet teostavatele asutustele võimalikult laia valiku sobivaid meetmeid. Üldklausel ei ole piirideta üldine volitus piirata õigusi ja vabadusi, vaid see on loodud konkreetse eesmärgi jaoks avatud üldklauslina, selleks, et pakkuda viiruse tõrjeks võimalikult laia valikut sobivatest kaitsemeetmetest. Korralduses kehtestatud nõuete üle teeb nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 44 lõike 1 alusel järelevalvet Terviseamet. Viiruse leviku tõkestamise meetme nõuetekohaselt täitmata jätmisel rakendatakse korra- ja kaitse seaduse § 28 lõikes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendeid. Sunniraha maksimaalne suurus on 9600 eurot. Sunniraha, mille eesmärk on kohustada korralduses kehtestatud nõudeid, meetmeid ja piiranguid järgima ning tõkestada viiruse levikut, võib määrata korduvalt.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> VV korraldus 11.09.2020 nr 308 Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosseokute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“ muutmise. – RT III, 14.09.2020, 1.

<sup>165</sup> VV korraldus 23. november 2020 nr 417 Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosseokute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“ muutmise. – RT III, 23.11.2020, 1.

Maskikandmise kohustus on Eesti ühiskonna kaheks lõhestanud: ühed, kes on maskikandmise pooldajad ning täidavad seda nõuet ja teised, kes ei ole hoolimata erinevatest põhjendustest nõus maski kandma. Lai arutelu on tekkinud ka maskikandmiskohustuse seaduslikkuse üle. Kui eelnimetatud korralduses on tõlgendatud NETS § 28 lg 2 üldvolitusnormina, siis näiteks endine õiguskantsler ja vandeadvokaat Allar Jõks seda tõlgendust ei toeta.

A. Jõksi hinnangul on valitsuse korraldus avalikes siseruumides maske kanda tühine, kuna NETS § 28 lg 2 ei võimalda selgesõnaliselt kohustada inimesi maske kandma. A. Jõks kahtleb valitsuse väites, et maskisunduse võimalus puudub NETS-s põhjusel, et konkreetse kohustuse või piirangu sätestamine seaduses ei olnud seaduse vastuvõtmise ajal (mai 2020) tuleviku määramatuse tõttu võimalik. A. Jõks heidab valitsusele ette tahtmatust muuta vajadusel seadust veelkord. Lisaks juhib A. Jõks tähelepanu asjaolule, et seadus ei näe ette võimalust, kus maskide mitteandmisel oleks võimalik trahve või sunniraha rakendada, sest sunniraha määramisel tuleb teha inimesele tähtajaga ettekirjutus ja alles seejärel ettekirjutuse täitmata jätmisel saaks sunniraha määrata. Kõige suurema puudusena toob A. Jõks välja, et Terviseametil ei ole põhiseaduse kohaselt võimalik seadusliku aluseta rakendada operatiivtehnilisi meetmeid. Nimetatud põhimõtte on välja öelnud Riigikohus<sup>166</sup> juba 1994. aastal: „Seda, mida põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.“ Piirangud, mida saaks kohaldada valitsus on sõnaselgelt ja ammendavalt loetletud NETS §-s 28 lg 5: sulgeda asutusi ja ettevõtteid, keelata avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise ning kehtestada muid liikumisvabaduse piiranguid. Samuti pole seaduses ette nähtud üldvolitust, mis võimaldaks valitsusel kehtestada muid piiranguid. Jõksi seisukoht on, et valitsus on seadusega ettenähtu pädevust ületanud. Haldusmenetluse seaduse kohaselt on tühine haldusakt, mille on andnud organ, kellel selleks puudub pädevus. Hoolimata puudustest seadusandluses võtab A. Jõks maskikandmise lühidalt kokku: „Mina kannan maski. Mitte kohustuse pärast, vaid vaatamata sellele.“<sup>167</sup> Seega kutsub A. Jõksi väljaütlemine maskikandmise osas lähtuma meid moraaliprintsiibist ning isiklikku julgeolekut tagades tagama ka teiste julgeolek.

---

<sup>166</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium III-4/A-1/94.

<sup>167</sup> Jõks. A. Valitsuse maskikorraldus ei ole seaduslik. – ERR 24.11.2020. <https://www.err.ee/1162681/joks-valitsuse-maskikorraldus-ei-ole-seaduslik> (21.02.2021). Allar Jõksi sotsiaalmeediapostitus. – <https://www.facebook.com/allar.joks/posts/10225247040784667> (03.03.2021).

Moraalinormidega arvestamise olulisuse toob välja A. Ashworth öeldes, et arvestada tuleb võimalusega, et käitumine iseenesest ei pruugi olla vale ega ebamoraalne, ent antud ajahetkel antud tunnistajate silmadele see on ebamoraalne. Selline suhtumise muutus ei pruugigi olla seotud ajaga, vaid võib olla seotud ka kohaga – see, mis koduseinte vahel või privaatsetes tingimustes on moraalne, on avalikus ruumis ebamoraalne. Kui ebamoraalset tegevust soovitakse kriminaliseerida, siis peab see olema väga läbikaalutud ning tegevus ise põhjalikult kirjeldatud. Kriminaliseerimise peamisteks määravateks teguriteks on jätkuvalt poliitiline oportunism ja võim, mis mõlemad on seotud riigis valitseva poliitilise kultuuriga. Avalikul võimul on siinkohal suur vastutus, kuna tegelikkuses peaks võim tagama, et üksikisikute käitumise autonoomia ei oleks peale sunnitud teiste üksikisikute poolt. Kõigil on õigus oma käitumise üle ise otsustada.<sup>168</sup>

PS § 11 kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. PS § 26 keelab riigiasutustel, kohalikel omavalitsustel ja nende ametiisikutel sekkuda perekonna- ja eraellu muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Sama põhimõte, et põhiõiguste ja vabaduste võimalikke piiranguid tohib kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga, on sätestatud veel PS §-des 33 ja 43. Põhiseadus ei näe ette muid võimalusi põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamiseks. See põhimõte on absoluutne ning välistab võimaluse kehtestada põhiõiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpoolseivate õigusaktidega.<sup>169</sup> Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Ashworth, A., lk 46-57.

<sup>169</sup> RKPJKo otsus. Õiguskantsleri poolt põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada põhiseaduse § 152 lg. 2 alusel Vabariigi Valitsuse 1993. a. 23. juuli määrus nr. 233 ««Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimääruse» ja «Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutise korra» kinnitamine» p. 2 kehtetuks, läbivaatamine. – RT I 1994, 8, 130

<sup>170</sup> RKPJKo 3-4-1-10-02, p 24.

## Kokkuvõte

Tervishoiualane hädaolukord oli ja on midagi uut ja hoomamatut nii Eesti rahva kui riigi jaoks. Mitme inimpõlve jooksul ei ole nähtud sellist viiruse leviku kiirust, suurt nakatunute arvu ning tajutud teravat ohtu elule, tervisele ja kogu ühiskonna toimimisele. Selgus, et heaoluühiskonnas nappis individuaalseid kaitsevahendeid ning oskusi nende kasutamiseks, puudus kogemus sellise olukorraga toimetulekuks. Eesti elanike isiklik julgeolek oli ohustatud nii elu, tervise kui õigusvõime osas. Elanikud ootasid hädaolukorra riigi poolset reguleerimist.

Magistritöö uurimisprobleemi lahendamiseks käsitleti isikliku julgeoleku aspektist vaadatuna hädaolukorra olemust, avalikkuse teavitamist, põhiõiguste tagamist ning kehtivaid regulatsioone.

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas Eestis on piisavalt selge, arusaadav, ühtsete mõistetega ja seega üheselt mõistetav seaduslik regulatsioon ning kas läbi sellise regulatsiooni on riik hädaolukorras taganud kodanike põhiseaduslikud õigused ning andnud kodanikele võimaluse (läbi seaduste, korralduste jne) tagada oma julgeolek ning kas see on kooskõlas kaaskodanike õigustega.

Tervishoiualase hädaolukorra tingimustes jõustus Eestis 18.05.2020 NETS-i seaduseredaktsioon, millega lisandus seadusesse uus mõiste „uudne ohtlik nakkushaigus“ (NETS § 2 lg 2). Analüüsisid mõiste sisu ja selle kasutamist läbivalt nimetatud seaduse, on töö autor seisukohal, et tarvidus uue mõiste järele puudus, kuna uut mõistet sisustatakse juba olemasoleva mõiste „eriti ohtlik nakkushaigus“ (NETS § 2 lg 1 p 3) abil ning seetõttu oleks piisanud COVID-19 lisamisest eriti ohtlike haiguste loetellu, mis on välja toodud NETS § 2 lg 1 p 3 l-s 2. Seda arvamust toetab asjaolu, et lähtuvalt NETS §-st 26 rakendatakse nakkushaiguse leviku tõkestamiseks eriolukorra ajal hädaolukorra seadust ning nimetatud sättes ei ole eristatud, kas tegu on nakkushaigusega (NETS § 2 lg 1 p 2), eriti ohtliku nakkushaigusega (NETS § 2 lg 1 p 3) või uudse ohtliku nakkushaigusega (NETS § 2 lg 2).

Lisaks on uue mõiste kasutuselevõtt toonud kaasa ka muid segadust tekitavaid asjaolusid. NETS §-s 27 on sätestatud karantiini kehtestamine ja lõpetamine, mille lg 1 alusel kohaldatakse karantiini eriti ohtliku nakkushaiguse haiguskoldest väljapoole leviku vältimiseks või tõkestamiseks. Uudse ohtliku nakkushaiguse tõkestamist paragrahvis ei sätestata. Vabariigi Valitsus on 30.10.2020

korralduse nr 336 punktiga 1 sätestanud, et isikul, kellel on diagnoositud COVID-19 haigus, on keelatud alates diagnoosimisest kuni tervenemiseni lahkuda oma elukohast või püsivast viibimiskohast. Kuna COVID-19 ei ole lisatud eriti ohtlike nakkushaiguste loetellu, vaid seadusesse on sisse toodud mõiste uudne ohtlik nakkushaigus, siis tekib küsimus, kas karantiini kohaldamise nõue on seaduslik. Sellist küsimust ei tekiks, kui COVID-19 oleks lisatud eriti ohtlike haiguste loetellu.

Sarnaselt eelpool tooduga on seaduses sätestatud konkreetse mõiste nakkuskahtlased isikud (NETS § 2 lg 1 p 5) asemel kasutatud mõistet lähikontaktne. Seadustes pole ka mõisteid pandeemia ja koroonakriis, mis on praeguses olukorras üldist kasutamist leidnud mõisted. Töö autori arvates peab olema mõistete kasutus ühtne ja seadustega kooskõlas, toetades läbi seaduste parema tõlgendamise ja arusaamise isiku õigusvõimet.

Kui mõistetest arusaamisel aitab mõistus ja loogika, siis riigis kehtiv olukord, mis toob kaasa põhiõiguste piiramise, peab olema konkreetselt välja kuulutatud ja kõigile üheselt arusaadav. Lähtuvalt HOS § 14 lg-st 1 juhib tervishoiualase hädaolukorra lahendamist Terviseamet, mis HOS § 12 lg-st 2 tulenevalt teavitab hädaolukorrast, selle ohust ja lahendamisest avalikkust. Kuidas ja millistel alustel ning milliste kanalite kaudu see teavitamine toimub, jääb segaseks. Töö autori arvates on oluline asjaolu, et teavitama peab avalikkust ning arvestades hädaolukorraga kaasnevate meetmete ja piirangute tõsidust, peaks teavitamine toimuma massiteabevahendite kaudu ning korrektseid mõisteid kasutades. Taaskord jõuame tagasi mõisteni koroonakriis, mida hädaolukorra mõiste asemele kasutavad nii riigi juhtivoliitikud kui Terviseameti ametnikud ning mille levitamisele aitab igakülgselt kaasa meedia. Inimeste isiklikule julgeolekule aitab kaasa tõepärane, läbipaistev ja ajakohane info, inimesed peavad olema teadlikud olukorra tõsidusest. Seega peaks olema seaduses üheselt ja arusaadavalt sätestatud, kuidas peab teavitama Terviseamet (HOS § 14 lg 1 nimetatud asutus) riigis kehtivast tervishoiualasest hädaolukorrast.

Eesti on demokraatlik riik, kus rahvas teostab oma võimu hääleõiguslike kodanike kaudu. Seetõttu tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et seaduste muudatused tõid kaasa poliitilise vastutuse vähenemise. Uus HOS annab tervishoiualases hädaolukorras Terviseametile suuremad volitused kui valitsusele. Terviseametil on pädevus vastavalt HOS § 14 lg-le 4<sup>1</sup> anda hädaolukorra lahendamiseks täidesaatva riigivõimu asutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avaliku

võimu kandjale korraldusi. Varasemalt kehtinud EOS-i kohaselt sai KOVile ülesandeid anda vaid VV poolt määratud eriolukorra või päästetööde juht (§ 22). NETS-i eelmise redaktsiooni kohaselt oli KOV-i pädevuses karantiini kehtestamine, võttes seejuures arvesse Terviseameti ettepanekuid. Seadusemuudatuse käigus on see KOV-i pädevus üle läinud Terviseametile (NETS § 27 lg 3) ning KOV ei saa karantiini kehtestamisel kaasa rääkida ega teha ettepanekuid. Töö autori arvates on eeltoodud seadusemuudatusega vastuollu mindud KOKS § 2 lg-ga 1, mille kohaselt on KOV-i, kui demokraatlikult moodustatud võimuorgani 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. Nimetatud seadusemuudatusega on kodanikult ära võetud võimalus pöörduda oma huvide kaitseks tema poolt demokraatlikult valitud ja talle teada oleva võimuorgani poole, kellega asjaajamine on harjumuspärasem ning võib olla tunduvalt paindlikum. Mõistlik asutuste ja avaliku võimu kandjate vaheline info vahetus ja koostöö tagaks hädaolukorras kõige paremini elanike isikliku julgeoleku. Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste otsustustasandist eemaldamine võib kaasa tuua lubamatu viivituse hädaolukorra lahendamisel või lokaalse mõju hindamisel.

Omavahelist koostööd, seda küll riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide tasemel, on rõhutanud ka Euroopa Parlament. Koostöö Maailma Terviseorganisatsiooniga, pidev igakülgne teabevahetus ning kodanike pidev teavitamine, kaasamine ja läbipaistvus kodanikele suunatud meetmetes aitab kaasa tõhusale viiruse tõrjele kogu maailmas.

Info olulisust tuleb rõhutada nii rahvusvahelise tasandi koostööl kui riigisisel koostööl ning seda nii ametkondade kui inimeste tasandil. Riigisiselt tuleb tõese ja õigeaegse info olulisus selgelt esile rääkides inimeste endi suurest rollist piirangutest kinnipidamisel ning ühiskondlikust kokkuleppest. Pidev tõene info viiruse leviku, erinevate uuringute ja analüüside ning teiste riikide kogemuste osas toetab inimeste moraalseid valikuid ning väärtustab neid kui mõtlemaid ja kaalutlevaid ühiskonna liikmeid. Töö autori arvates oleks VV ja Terviseamet pidanud sõlmima kokkuleppeid või pidama läbirääkimisi erinevate organisatsioonidega (nt ametiühingud, MTÜ-d jne), et leida sobivaid kõneisikuid ning seeläbi jõuda erinevate sihtgruppideni, et saaks rääkida ühiskondlikust kokkuleppest. Lihtsalt meedias mainimine, et maskikandmine või laste lasteaeda mitte viimine on ühiskondlik kokkulepe, pole pädev. Teisalt näitab kodanike vastav käitumine ning

vakatahtlik meetmetest kinni pidamine, et piisavate ja selgete põhjenduste korral on inimesed valmis ühiskondlikuks kokkuleppeks.

Ühiskondlik kokkulepe näitab, et inimesed arvestavad lisaks oma õigustele ja vabadustele ka kaaskodanike õiguste ja vabadustega. Hädaolukorra tingimustes on eriti oluline silmas pidada, et mis tahes põhiõiguse kasutamisele seab piirid PS § 19 lg 2, sätestades, et igaüks peab oma õiguste ja vabaduste ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Samas nõuab PS selgust ning seega peab saama seadusest lugeda, kuidas ja millistel asjaoludel tohib piirata isikute liikumisvabadust, ettevõtlust, kooliskäimist ja kas ja keda tohib kohustada tervisekontrolliks ning mida täpsemalt tähendab karantiin – ametnik ei saa ega või omal käel käske ja keelde leiutada.

Liikumispiirangu osas on töö autori poolt esile toodud asjaolu, et valitsus ei kasutanud otsuste tegemisel piisavalt 2020. aasta kevadel Statistikaameti tehtud analüüsi. Teadaolevalt liiguvad inimesed pühade ajal rohkem ringi ning piirangute kehtestamisel on tarvis arvestada piirkondliku nakkusnäitajaga. Töö autori arvates oleks viiruse leviku tõkestamiseks võinud VV korraldusega nr 462 liikumisvabaduse piirangud kehtestada karmimalt ning edaspidise strateegia kavandamisel on tarvis arvestada olemasolevate analüüside ja kogemustega.

Lähikontaktsete tuvastamise ja jälgimise osas tugineb töö autor D. Bogdanovi ja T. Siili seisukohale, et nakkushaiguste leviku tõkestamisel on lähikontaktide tuvastamine tavapärane praktika, mida on tarvis efektiivselt rakendada. Seda tehes tuleb eriti tähelepanelik olla andmekaitse nõuete täitmisel osas, kuna andmete lekkimine võib kaasa tuua isikute diskrimineerimise.

Magistritöö hüpoteesiks oli, et Eesti elanike arvates võiks Eestis rohkem rakendada seadusega lubatud sanktsioone, tagamaks isiklikku julgeolekut tervishoiualase hädaolukorra tingimustes läbi isikukaitsevahendite kasutamise ja piirangutest kinnipidamise. Töö autor ei pretendeerinud ankeetküsitluse läbiviimisel ja vastuste analüüsimisel absoluutsele tõe, vaid soovis saada ülevaadet elanike hoiakutest ning arvamusest, et kindlaks teha, kas püstitatud hüpotees on tõene. Kuna sooviti saada võimalikult laia valimit, siis kasutati küsimustiku levitamiseks sotsiaalmeedia võimalusi. Ankeetküsitlusel osales 486 inimest vanuses 16-76. Suur osa vastanutest peab

kehtestatud meetmetest ja piirangutest kinni. Mida täpsemad on meetmed ja piirangud ning mida enam sõltub neist kinni pidamine inimesest endast, seda rohkem neist kinni peetakse. Vastanutest 3/4 oli seisukohal, et inimesi, kes piirangutest kinni ei pea, tuleb karistada. Eelistatuim karistusviisi on ühiskondlikule tööle (nt hooldekodusse, heakorrasustöödele jne) suunamine. Pooldati ka rahatrahvi või rahalise karistuse määramist, vanglakaristust vastajad ei soovi rakendada. Piirangute osas leidis enamik vastanutest, et võiks sulgeda riigipiiri ja „lukustada“ kõrge nakatumisastmega piirkonnad, kuid komandanditundi riik ei peaks kehtestama. Ankeetküsitluse käigus saadud vastustele tuginedes võib öelda, et Eesti elanikud on üldiselt seadusekuulekad ning peavad seda korralikumalt kehtestatud meetmetest ja piirangutest kinni, mida täpsemad ja põhjendatumad need meetmed ja piirangud on. Kuigi elanikud pooldavad piirangute eirajate karistamist, siis mõistlikul tasemel ning äärmustesse (vanglakaristus) laskumata. Eesti elanikud jälgivad hädaolukorra tingimustes oma põhiõiguste tagamist, ent pööravad piisavat tähelepanu oma kohustustele teiste kodanike ja riigi ees.

Töö autor on seisukohal, et Eestis ei ole tervishoiualase hädaolukorra regulatsioon piisavalt selge, arusaadav ja üheselt mõistetav. Mõistete kasutus pole ühtne ja tekitab segadust, mis omakorda raskendab korraldustest arusaamist. Riik annab vastuolulisi korraldusi, mis läbi võivad olla riivatud kodanike põhiseaduslikud õigused. Eestis kehtiv õiguslik regulatsioon ei taga tervishoiualase hädaolukorra tingimustes õigusselgust ning vajab ülevaatamist ning muutmist. Isikliku julgeoleku tagamine peaks tulema nii läbi riigipoolsete meetmete ja nende tagamise kui ühiskondlikku kokkuleppe.

# **Guaranteeing Personal Safety in the Emergency in Estonia: Based on the Example of COVID-19**

## **Summary**

On 12 March 2020 the Government of Estonia declared for the first time in the history of our Republic of Estonia, during re-gained independence, a State of Emergency. This was caused by the pandemic spread of SARS-CoV-2 (Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus) that causes COVID-19. On 11 March 2020 the World Health Organization (WHO) had issued a notice that COVID-19 may be characterised as a pandemic.

The object of research of this Master's Thesis is an assumption that citizens in Estonia despite the relevant legal regulation stress their fundamental rights in the health emergency without paying sufficient attention to their duties to fellow citizens and to their country. In solving the problem of research the main emphasis is on the valid Estonian legislation and results of a questionnaire. The comparisons of restrictions and sanctions set in the rest of the world, and the results achieved by them, have been added.

The aim of this Master's Thesis is to find out if there is a sufficiently clear, understandable and unambiguous legal regulation in which the same legal terms are used and unambiguously interpreted. Also, if the state has guaranteed through this regulation fundamental rights and an opportunity/duty (via its laws, regulations, etc) to its citizens to secure their safety, in case of an emergency, and if this is in conformity or not with the rights of fellow citizens.

The hypothesis of this thesis is that the state has not sufficiently applied sanctions, allowed by law in Estonia, to guarantee the use of personal protection equipment and abiding by restrictions in the case of a health emergency. Persons who do not abide by restrictions voluntarily, violate the rights of other persons, endangering health and life of others with such behaviour. The answers to the questionnaire try to clarify if, in the opinion of citizens, more efficient application/enforcement of sanctions results in law abiding behaviour.

In this thesis, qualitative research methods are mostly used to analyse professional literature, various sources of law, corresponding EU legal acts, and to find out if Estonian regulations with regard to health emergency, guarantee personal safety to our citizens. In the framework of this

research an e-questionnaire of Estonian citizens was carried out on 23-31 March 2021. The analysis of the results brings out the attitude of citizens towards the applied measures and possible sanctions.

The Master's Thesis has been divided into three chapters.

One part of the first chapter deals with the Estonian laws in force that regulate behaviour in the case of a health emergency. As a result of the conditions of the corona crisis, the amended Communicable Diseases Prevention and Control Act (18.05.2020) entered into force and this added a new term – “new dangerous communicable disease”. Analysing the content and usage of this term throughout the act, the author is of the opinion that there was no need for this new term. This new term is filled with an existing term “extremely dangerous communicable disease“ and just adding COVID-19 to the list of extremely dangerous communicable diseases would have been enough.

Taking a new term into use has also entailed other confusing circumstances. The Communicable Diseases Prevention and Control Act, Section 27 has provided Establishment and termination of quarantine. Pursuant to Subsection 1: Quarantine is a restriction of the movement of persons, goods and vehicles and of the provision of services which is established with the aim of preventing any extremely dangerous communicable disease from spreading outside the focus of the disease. This section does not provide any restrictions to the new dangerous communicable disease. As COVID-19 has not been added to the list of extremely dangerous communicable diseases but the concept of a “new dangerous communicable disease” has been introduced to the act, then the question arises – is the establishment of a quarantine legal? In addition, in the act the use of the terms “sick person” and “person suspected of being infected” has been substituted by the term “someone in close contact”. In the opinion of the author the use of terms should be uniform and pursuant to law because only then we can create an opportunity for better interpretation and understanding of the law.

In addition to the confusion of terms, there is also a confusion with regard to the procedure of the declaration of emergency. In the event of a health emergency, the Health Board may declare an emergency but it has not been provided how it must be declared. The author of this thesis is of the opinion that the law must provide unambiguously and clearly how the Health Board must inform the public about the health emergency in the country.

In the course of law amendments, issuance of orders about closing down schools and other enterprises has been transferred from the competence of local governments to the Health Board. In other words, the Health Board issues an administrative act with an order and here, local governments can neither make any suggestions nor conduct discussions. By doing this, local circumstances are not taken into consideration. Normally, in the case of such big crises as environmental pollution, intoxication, flood or anything like that, state agencies are involved in making quick decisions and managing the crises. At the same time, such arrangements may lead to a situation where these agencies are not ready to make quick decisions and react very fast as such emergency situations are rather rare. Removal of the Government of the Republic and local governments from the level of decision makers may cause a delay in solving an emergency or assessing local impact.

In the first chapter some international law regulations concerning emergency must be pointed out. Art 8 of the European Convention on Human Rights provides the right to respect for private and family life but also provides conditions for the interference by public authority when exercising these rights “except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.” Art 168 of the Treaty on the Functioning of the European Union has stressed that “The Union and the Member States shall foster cooperation with third countries and the competent international organisations in the sphere of public health“. On 24 September 1998 the European Parliament and Council adopted a decision to foster cooperation with the World Health Organization. The Commission’s Decision of 22 December 1999 has provided that public health authorities of each Member State must exchange information to guarantee prevention and control of communicable diseases for the establishment of an early warning and response system. The Human Rights Council has stressed that the right to information, in the fight against COVID-19, would require that relevant information be timely, appropriate, available, transparent and accessible.

The right to information means that states and governments must make relevant information accessible to everybody at the right time, it has to contribute to the protection of people’s rights.

Information related to public health must never be confidential. The state has to provide it without violating citizens' rights to privacy. The European Commission has several times drawn attention to the requirement that all the information that is given must be transparent, relevant and accurate, and warned that COVID-19-related infodemic has become enormous.

The second chapter of the thesis deals with the issues related to restrictions. Establishment of restrictions also involved the need to guarantee adherence to them. One way to guarantee abiding by the restrictions is the application of sanctions by the state. The author of this thesis pointed out that at the beginning of the corona crisis there were some variations in the orders of the Government of the Republic to establish restrictions. There were differences in legal grounds and sanctions, also in the extent of applied coercive measures. For example, in order No 157 of the Government of the Republic, the basis for the amount of penalty payment is Section 47 of the Emergency Act while the rest of the orders, dealing with the amount of penalty payment, have been based on the Law Enforcement Act, Section 28. It has to be pointed out that law abiding and insecure citizens' resentment and a wish to interfere with have been caused by the behaviour of not so law-abiding citizens who ignore restrictions. It is stressed by the state that supervision over obeying the restrictions can be exercised only by the Health Board, and if there is a need, then in cooperation with the Police and Border Guard Board.

The results of the questionnaire form one part of Chapter 2. The questionnaire involved 486 people of ages from 16 to 76 and there were 83 men (17.1%) and 403 women (82.9%). Of those who responded 267 (54.9%) have higher education, 28 (5.8%) have basic education and the rest have secondary or vocational education. The majority of respondents (437) abide by the restrictions, i.e. they wear masks or covers over their nose and mouth. 335 (68.9 %) people follow the 2+2 rule and 468 (96.3%) observe the rules of quarantine. The number of respondents who thought that those who do not follow the restrictions must be punished was 361 (74.3 %).

On the basis of the answers one can come to the conclusion that Estonian citizens are generally law abiding and although they are in favour of punishing those who ignore restrictions, the punishments have to be reasonable, and not extending to extremes like incarceration. Based on the analysis of the results, the author is of the opinion that in the corona crisis people observe the fulfilment of their fundamental rights but pay sufficient attention to their duties to fellow citizens and the state.

Chapter 3 of the thesis is focused on the rights and duties guaranteed by the Constitution of the Republic of Estonia and adherence to them in the conditions of the corona crisis. Considering the corona crisis, it is important to take into account that Section 19 of our Constitution sets limits to exercising one's fundamental rights by providing that everyone must respect and consider the rights and freedoms of others and must observe the law. At the same time there is a requirement of clarity, i.e. everyone must be able to read in law, how and in what circumstances freedom of movement, entrepreneurship or attending school may be restricted, if and who has to be subjected to the health control and what exactly involves the meaning of quarantine. An official neither can nor is allowed to invent orders and prohibitions on his own initiative. Three measures and restrictions have been dealt with in detail: lockdown, identifying and observing someone in close contact, and obligation to wear masks.

The author has pointed out that the government did not use the existing analysis of lockdown made by Statistics Estonia. According to the analysis, made in spring 2020, people move around more during weekends and holidays. It could have been foreseen on the basis of the analysis that people move around more during their days off (e.g. weekends) and if the possibilities of spending free time are restricted in certain regions but driving to other areas is not restricted, then people find a way to travel to other regions where the restrictions are weaker. This behaviour will facilitate the spread of the virus.

The author of this thesis accepts the opinion of D. Bogdanov and T.Siil about identifying and observing people who have come into close contact with each other. This is common practice when trying to prevent a communicable disease. The main weakness in identifying people in close contact is the memory and unawareness of people with whom they have been in contact with in public places. Due to an extensive spread of the virus, technological means have been invented to make identification more efficient. Nowadays it is possible to locate a person via a smart phone. It must be stressed that in the given situation one has to be very careful when making information about private life available to third persons as such sharing of information cannot be withdrawn.

The order of the Government of the Republic has provided the obligation of wearing masks in public places. In the opinion of a former Chancellor of Justice, Mr A. Jõks, this order is void because our legislation does not provide clearly an obligation to wear masks indoors in public

places. In addition, the law does not provide the possibility to apply any sanctions in cases where masks are not worn. The author highlights that despite the lack of legal grounds to demand it, Mr Jõks is wearing a mask. This is an indication of solidarity and may be regarded as a social agreement.

The author of this thesis is of the opinion that legal regulations concerning health emergency in Estonia are not sufficiently clear, understandable and unambiguous. The use of terms is confusing and the terms are not uniformly understood. The state issues contradictory orders and so the fundamental rights of citizens may be prejudiced. Guarantees for personal safety should come through measures provided by the state and as a social agreement. In Estonia, legal regulations that are in force do not guarantee legal clarity in the corona crisis or in the case of health emergency, and therefore need reviewing and amending.

## Kasutatud kirjandus

1. Ashworth, A. Principles of Criminal Law. Third edition. Oxford: University Press 1999.
2. Bendavid, E., Oh, C., Bhattacharya, J., Ioannidis, J.P.A. Assessing mandatory stay-at-home and business closure effects on the spread of COVID-19. – European Journal of Clinical Investigation 05.jaanuar 2021.
3. Bogdanov, D., Siil, T. Infotehnoloogilised võimalused põhiõiguste kaitsel. – Juridica 6/2020.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.
5. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele Euroopa demokraatia tegevuskava kohta. Brüssel, 3.12.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423> (18.03.2021).
6. Euroopa Komisjon. Ühisteatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võitlus COVID-19 kohta levitatava väärinfoga – faktid selgeks. Brüssel, 10.6.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020JC0008> (11.03.2021).
7. Euroopa Liidu Nõukogu. COVID-19: ELi reageerimine rahvatervishoiu valdkonnas. – <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/coronavirus/covid-19-public-health/> (08.03.2021).
8. Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. Rahvatervis. – <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/29.html> (27.02.2021).
9. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. EMSK täiskogu resolutsioon teemal „Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepanekud COVID-19 kriisi järgse ülesehituse ja taastumise kohta.“ – ET 2020/C 311/01.
10. Ghebreyesus, T.A. Maailma Terviseorganisatsiooni peadirektor. COVID-19 teemaline pressikonverents 11.03.2020. – <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (17.02.2021).
11. Haridus- ja teadusministeeriumi juhised kohalikele omavalitsustele ja lasteasutuste pidajatele lasteaia- ja -hoiu teenuse tagamiseks. 10.03.2021.
12. Hoia ennast ja oma lähedasi. Terviseamet. – <https://hoia.me> (17.01.2021).

13. Holmes, A. Singapore is using a high-tech surveillance app to track the coronavirus, keeping schools and businesses open. Here's how it works. – Business Insider 23.03.2020. <https://www.businessinsider.com/singapore-coronavirus-app-tracking-testing-no-shutdown-how-it-works-2020-3> (21.02.2021).
14. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Siseministeerium. Tallinn 2017.
15. Jaakson, T., Nael, M., Pärl, M. President kuulutas vastuolulise hädaolukorra seaduse välja. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090374/president-kuulutas-vastuolulise-hadaolukorra-seaduse-valja> (02.02.2021).
16. Justiitsministeerium. Põhiseaduse 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. Eelmärkused. – [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/pohiseaduse\\_2\\_peatukk\\_pohioigused\\_vabadused\\_ja\\_kohustused.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2_peatukk_pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf) (12.02.2021).
17. Jõks, A. Valitsuse maskikorraldus ei ole seaduslik. – ERR 24.11.2020. <https://www.err.ee/1162681/joks-valitsuse-maskikorraldus-ei-ole-seaduslik> (21.02.2021). Allar Jõksi sotsiaalmeediapostitus: <https://www.facebook.com/allar.joks/posts/10225247040784667> (03.03.2021).
18. Kask, T. (toimet). Eriolukord õpetas võtma eksperte tõsiselt. – Postimees 18.05.2020. <https://www.postimees.ee/6975655/eriolukord-opetas-votma-eksperte-tosiselt> (05.02.2021).
19. Kergandberg, E. Luurates „Teeme ära“ meeskonnaga kevadisel jälitusmaastikul. – Juridica 2020/3.
20. Kington, T. Italy imposes curfew and travel ban after rapid rise in cases. – The Times 3.11.2020. <https://www.thetimes.co.uk/article/italy-imposes-curfew-and-travel-ban-after-rapid-rise-in-cases-s5p8k8f6v> (07.03.2021).
21. Krjukov, A. (toimetaja). Riik loob koroonakontaktsete tuvastamise mobiilirakendust. – ERR 13.04.2020. <https://www.err.ee/1076792/riik-loob-koroonakontaktsete-tuvastamise-mobiilirakendust> (18.01.2021).
22. Krjukov, A. (toimet). Statistikaamet loodab inimeste liikuvusanalüüsi valmis saada järgmisel nädalal. – ERR 27.03.2020. <https://www.err.ee/1069748/statistikaamet-loodab-inimeste-liikuvusanaluusi-valmis-saada-jargmisel-nadalal> (08.11.2020).
23. Laine, M., Roonemaa, H., Kund, O. Teadlased ja eksperdid ei saa koroonakriis riiki aidata: meile ei anta andmeid. – Eesti Päevaleht 17.03.2020.

<https://epl.delfi.ee/artikkel/89249689/teadlased-ja-eksperdid-ei-saa-koroonakriisis-riiki-aidata-meile-ei-anta-andmeid> (23.07.2020).

24. Liive, R. Minister Karu: me ei soovi saavutada politsei riiki, kus paljude inimeste detailset liikumist jälgitakse. – Digigeenius 19.03.2020. <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/minister-karu-me-ei-soovi-saavutada-politseiriiki-kuspaljude-inimeste-detailset-liikumist-jalgitakse/> (23.07.2020).

25. Lähikontaktse juhis. Terviseamet. – <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/lahikontaktse-juhis> (26.02.2021).

26. Madise, Ü. Amet ja hirm. – ERR 15.05.2020. <https://www.err.ee/1090499/ulle-madise-amet-ja-hirm> (11.10.2020).

27. Maruste, R. Eriolukord parlamentaarses riigis. – ERR 02.04.2020. <https://www.err.ee/1071722/rait-maruste-eriolukord-parlamentaareses-riigis> (16.01.2021)

28. Meri, L. Vabariigi President Eesti Vabariigi 83. aastapäeval „Estonia“ teatrisaalis. 24.02.2001. – Vabariigi presidendi kõned 1992-2001. Vabariigi Presidendi Kantselei. <https://vp1992-2001.president.ee/est/k6ned/K6ne.asp?ID=1021> (18.01.2021).

29. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – Juridica 1996/4.

30. MTÜ Eestinen. Uudised. – Eestinen 25.02.2021. <https://eestinen.fi/2021/02/kuum-soome-pannakse-kolmeks-nadalaks-lukku/> (07.03.2021).

31. MTÜ Eestinen. Soome politseilt erakordne meede – avaldas koroonareeglite rikkumises kahtlustatava eestlanna pildi. – Eestinen 03.03.2021. <https://eestinen.fi/2021/03/soome-politseilt-erakordne-meede-avaldas-koroonareeglite-rikkumises-kahtlustatava-eestlanna-pildi/> (07.03.2021).

32. Nael, M. (toimetaja). Liikumisandmed aitavad otsustada, kuidas ja millal piiranguid leevendada. – ERR 31.03.2020. <https://www.err.ee/1071067/amet-liikumisandmed-aitavad-otsustada-kuidas-ja-millal-piiranguid-leevendada> (27.01.2021).

33. Nael, M., Kooli, R. (toimet). Soome sulgeb Uusimaa maakonna piirid. – ERR 25.03.2020. <https://www.err.ee/1068732/soome-sulgeb-uusimaa-maakonna-piirid> (18.02.2021).

34. Narits, R. Eesti omariiklus ja õigus. – Juridica II/2000.

35. Nikula, S., Kiuttu, S. STM on löytänyt ratkaisun laajoille pakko-testauksille rajoilla, päätös-valta alueille. – Helsingin Sanomat 13.02.2021. <https://www.hs.fi/politiikka/art-000007801215.html> (07.03.2021).

36. OHCHR. Special Rapporteur on the right to health. Commentary on the COVID-19 pandemic, At the General Assembly's 75th session. – <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/COVID19Commentary.aspx> (04.03.2021).
37. Peterkop, T. Vabariigi Valitsuse korralduse 15. jaanuar 2021 nr 10 „Alkohoolse joogi jaemüügi õiguse peatamine ajavahemikus kella 22.00 kuni 10.00“ seletuskiri. 14. jaanuar 2021. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sk\\_vv2110k.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sk_vv2110k.pdf) (01.02.2021).
38. Pikamäe, P. Eesti õigusloomes valitseb kaos. – ERR 25.05.2020. <https://www.err.ee/1093957/priit-pikamae-eesti-ogusloomes-valitseb-kaos> (05.02.2021).
39. Pulk, M. (toimet). Taanis mõisteti mees köhimise eest vangi. – Postimees 19.02.2021. <https://www.postimees.ee/7184103/taanis-moisteti-mees-kohimise-eest-vangi-ja-teadlased-leidsid-viiruse-leedu-tuve> (07.03.2021).
40. Pulk, M. (toimet). Teadlased: liikumiskeelud võisid Euroopas päästa 59 000 inimest. – Postimees 31.03.2020. <https://www.postimees.ee/6938385/teadlased-liikumiskeelud-voisid-euroopas-paasta-59-000-inimelu> (07.03.2021).
41. Punab, M. Kaks epideemiat. – Postimees 11.05.2020. <https://leht.postimees.ee/6969993/margus-punab-kaks-epideemiat> (05.02.2021).
42. Punab, M. Koroonahirmu genereerimine tuleb lõpetada.– Postimees 20.09.2020. <https://arvamus.postimees.ee/7059367/margus-punab-koroonahirmu-genereerimine-tuleb-lopeta> (06.02.2021).
43. Rickberg, K. Teise inimese HI-viirusesse nakatamise kvalifitseerimine. Magistritöö. Juhendaja mag iur Andres Parmas. TÜ 2008.
44. Riigikontroll 23.11.2018. Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. – <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2474/1anguage/et-EE/Default.aspx> (17.01.2021).
45. Riigi Teataja. Uudis 17.05.2020. Meditsiiniseadme seaduse, hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. – Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/eelvaadeSeadusUudis/1970> (03.02.2021).
46. Roosve, G.-L. (toimetaja). Statistikaameti andmetel püsivad inimesed rohkem kodus. – ERR 09.04.2020. <https://www.err.ee/1075441/statistikaameti-andmetel-pusivad-inimesed-rohkem-kodus> (15.01.2021).

47. Siseministerium. Kriisireguleerimise valdkonna juriidiline analüüs. Sorainen AS 2013. – [https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kriisireguleerimine/2013\\_kriisireguleerimise\\_valdkonna\\_juriidiline\\_analuus\\_.pdf](https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kriisireguleerimine/2013_kriisireguleerimise_valdkonna_juriidiline_analuus_.pdf) (18.04.2021).
48. Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003.
49. Sootak, J. Kriisi lahendamise karistusõiguslikud lähtekohad Eesti õigussüsteemis. – Juridica 2007/2.
50. Sootak, J., Pikamäe, P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Tallinn: Juura 2004.
51. Statistikaamet. Eriolukorras on liikuvus vähenenud. 03.04.2020. – <https://www.stat.ee/et/uudised/pressiteade-2020-042> (27.01.2021).
52. Tanguay-Renaud, F., Stribopoulos, J. (koost). Rethinking Criminal Law Theory: New Canadian Perspectives in the Philosophy of Domestic, Transnational, and International Criminal Law. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2012.
53. Teittinen, P. HS:n tiedot: Tältä mahdollinen ulkona-liikkumis-kielto voisi näyttää – valtio-neuvoston kanslia on pyytänyt ministeriöitä arvioimaan sulku-toimien vaikutuksia. – Helsingin Sanomat 13.02.2021. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007800902.html> (07.03.2021).
54. Terviseamet. Uudised 09.06.2020. Hädaolukord on lõppenud, oleme hädaolukorra ohu faasis ja jääme ärksaks. – <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/terviseamet-hadaolukord-loppenud-oleme-hadaolukorra-ohu-faasis-ja-jaame-arksaks> (02.02.2020).
55. Tooming, M. (toimet). Statistikaamet hakkab viiruse leviku piiramiseks inimeste liikumist jälgima. – ERR 24.03.2020. <https://www.err.ee/1068185/statistikaamet-hakkab-viiruse-leviku-piiramiseks-inimeste-liikumist-jalgima> (05.11.2020).
56. Tupay, P.K. Hädaolukorra seaduse sõnastus on ebamäärane. – Postimees 12.05.2020. <https://poliitika.postimees.ee/6971875/riigioiguse-ekspert-hadaolukorra-seaduse-sonastus-on-ebamaarane> (12.01.2020).
57. Tupay, P.K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp? – Juridica 2020/3, lk 163-179.
58. United Nations Human Rights Council. Duty to prevent exposure to the COVID-19 virus. Human Rights Council, Forty-fifth session, 14.09.-2.10.2020. – A/HRC/45/12. 13.10.2020.
59. Vabariigi Valitsus. Uudised 12.03.2020. – <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-kuulutas-eesis-valja-eriolukorra-1-maini> (27.10.2020).

60. Vabariigi Valitsus. Valitsuskommunikatsiooni käsiraamat. Riigikantselei 2018. – [https://vv.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuskommunikatsiooni\\_kasiraamat\\_pt11.04.2018.pdf](https://vv.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuskommunikatsiooni_kasiraamat_pt11.04.2018.pdf) (03.02.2021).
61. Vabariigi Valitsuse kommunikatsioonibüroo veebileht. – Kriis.ee. Koroonakriisi aegsed õigusaktid. <https://www.kriis.ee/et/hadaolukorra-aegsed-oigusaktid> (17.02.2021).
62. Vabariigi Valitsuse kommunikatsioonibüroo veebileht. Valitsus näeb ette liikumispiirangu erandid COVID-19 läbi põdenud ja vaksineeritud inimestele. Valitsuse kommunikatsioonibüroo. Uudis 29.01.2021. – Kriis.ee. <https://www.kriis.ee/et/uudised/valitsus-naeb-ette-liikumispiirangu-erandid-covid-19-labi-podenud-ja-vaksineeritud> (17.02.2021).
63. Vabariigi Valitsuse korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“ eelnõu seletuskiri. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel\\_vv20282k\\_.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel_vv20282k_.pdf) (02.03.2021).
64. VV korralduse „Karantiini kehtestamine koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele“ eelnõu seletuskiri. Riigikantselei. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel\\_vv20257k.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel_vv20257k.pdf) (18.02.2021).
65. Vabariigi Valitsuse 23.11.2020 korralduse nr 417 seletuskiri. – [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel\\_vv\\_20417k.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel_vv_20417k.pdf) (13.03.2021).
66. World Health Organization. Statement on the sixth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic. 15.01.2021. – [https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)[https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/15-01-2021-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic) (28.02.2021)
67. WHO. Coronavirus dashboard 08.03.2021. – [https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIptHexOOi7wIVzgWiAx0T6QGqEAAYASABEgKOYfD\\_BwE](https://covid19.who.int/?gclid=EAIaIQobChMIptHexOOi7wIVzgWiAx0T6QGqEAAYASABEgKOYfD_BwE) (08.03.2021)
68. WHO. Coronavirus (COVID-19) Dashboard 27.03.2021. – <https://covid19.who.int/> (27.03.2021).

## Kasutatud õigusaktid

69. Avaliku teabe seadus. – RT I, 15.03.2019, 11
70. Eesti rahvusringhäälingu seadus. – RT I, 22.12.2020, 51.
71. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
72. Erakorralise seisukorra seadus. – RT I, 06.05.2020, 5.
73. Eriolukorra seadus. – RT I 1996, 8, 164. (redaktsiooni kehtivuse lõpp 30.06.2009).
74. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 202, 7.6.2016.
75. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 851/2004, 21. aprill 2004, millega asutatakse haiguste ennetuse ja tõrje Euroopa keskus. – ELT L 142 , 30.04.2004 Lk 0001 – 0011.
76. Euroopa Ühenduse asutamisleping. – ELT L 268/1 , 3.10.1998.
77. Euroopa Ühenduste komisjoni otsus, 22. detsember 1999, varajase hoiatuse ja reageerimise süsteemi kohta nakkushaiguste profülaktikaks ja tõrjeks vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusele 2119/98/EÜ – EÜT L 21, 26.1.2000, lk 32-35.
78. Hädaolukorra seadus. – RT I 2009, 39, 262. (01.01.-06.05.2020 kehtinud redaktsioon)
79. Hädaolukorra seadus. – RT I, 03.03.2017, 1.
80. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
81. Karistusseadustik. – RT I, 03.03.2021, 3.
82. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 10.07.2020, 97.
83. Korrakaitse seadus. – RT I, 22.03.2011, 4.
84. Maailma Terviseorganisatsiooni põhikiri. – RT II 2005, 4, 11.
85. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.
86. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 01.07.2020, 9.
87. Riigipiiri seadus. – RT I, 08.07.2020, 7.
88. Terviseameti korraldus 30.01.2021 nr 1.1-15/21/5. Sisetingimustes sportimise, treenimise, noorsootöö, huvitegevuse, huvihariduse, täienduskoolituse ja täiendõppe jaotus sõltuvalt kontaktitüübist ja riskiastmest. –  
[https://www.kriis.ee/sites/default/files/20210129\\_terviseamet\\_korraldus\\_sisetingimustes.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/20210129_terviseamet_korraldus_sisetingimustes.pdf)  
(12.02.2021).
89. Vabariigi Presidendi otsus nr 573. – RT I, 17.05.2020, 1.

90. Vabariigi Valitsuse korraldus 12.03.2020 nr 76. Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1.
91. Vabariigi Valitsuse korraldus 13.03.2020 nr 77. Eriolukorra meetmete rakendamine. – RT III, 14.03.2020, 1.
92. VV korraldus 7. mai 2020 nr 157. Vabariigi Valitsuse 13. märtsi 2020. a korralduse nr 77 „Eriolukorra meetmete rakendamine“ muutmise. – RT III, 08.05.2020, 12.
93. VV korraldus 16. mai 2020. a korralduse nr 172. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. – RT III, 17.05.2020, 5.
94. Vabariigi Valitsuse korraldus 19.08.2020 nr 282 COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. – RT III, 19.08.2020, 1.
95. VV korraldus nr 282 (19.08.2020). COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud. – RT III, 19.08.2020, 1.
96. Vabariigi Valitsuse korraldus 11. september 2020 nr 308 Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“ muutmise. – RT III, 14.09.2020, 1.
97. VV korraldus 29.09.2020 nr 336. Karantiini kehtestamine koroonaviirusest SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse diagnoosiga isikutele ja nende isikutega koos elavatele või samas elukohas püsivalt viibivatele isikutele. – RT III, 29.09.2020, 8.
98. Vabariigi Valitsuse korraldus 23. november 2020 nr 417 Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“ muutmise. – RT III, 23.11.2020, 1.
99. Vabariigi Valitsuse korraldus 10.12.2020 nr 440 „Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmise. – RT III, 10.12.2020, 1.
100. Vabariigi Valitsuse korraldus 23. detsember 2020 nr 462 „Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmise.“ – RT III, 23.12.2020, 1.

101. VV korraldus 09.03.2020 nr 111. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 09.03.2021, 12.
102. VV määrus nr 112. Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord. Vastu võetud 22.06.2017, jõustunud 01.07.2017. – RT I, 28.06.2017, 39.
103. VV määrus nr 10. Vabariigi Valitsuse reglement. Vastu võetud 13.01.2011, jõustunud 15.06.2019 – RT I, 19.01.2011, 4.
104. Vabariigi Valitsuse Seadus. – RT I, 10.12.2020, 3.
105. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakt. – RT II 1994, 10, 11.

### **Kasutatud kohtulahendid**

106. RKPJKo 3-4-1-18-07.
107. RKPJKo III-4/A-1/94.
108. RKPJKo 3-4-1-6-00.
109. RKPJKo 3-4-1-10-02.
110. RKPJKo III-4/1-2/94.
111. RKPJKo 3-4-1-2-11.
112. RKHKm 3-3-1-56-02.
113. RKKKo 3-1-1-111-04.
114. RKTko 3-2-1-43-09.

## Lisa 1. Ankeetküsitluse küsimustik ja kvantitatiivsed tulemused

Suhtumine COVID-19-ga seotud piirangutesse

Lugupeetud vastaja!

Olen Tartu Ülikooli õigusteaduskonna magistrant Piret Rammo ning viin magistritöö raames läbi uurimust, mis annab ülevaate inimeste suhtumisest piirangutesse ja võimalikesse sanktsioonidesse. Selleks, et hinnata, millistest piirangutest kõige enam kinni peetakse või mis on peamised põhjused piirangutest mitte kinnipidamiseks, palun Teil vastata küsimustikus toodud küsimustele (vastamiseks kulub 7-10min).

Küsitlus on anonüümne ning Teie poolt täidetud küsitlust kasutatakse anonüümselt ainult üldistuste tegemisel. Küsimuste ja probleemide korral pöörduge palun aadressil: [rammop@gmail.com](mailto:rammop@gmail.com)

Aitäh!

### 1. Sugu – vastanuid 486

Mees 83 17,1%

Naine 403 82,9%

### 2. Vanus – vastanuid 486

Vastajaid oli vanuses 16-76.

**alla 20:** 18 (16-1, 17-6, 18-6, 19-5)

**20-29:** 122 (20-4, 21-5, 22-6, 23-8, 24-9, 25-24, 26-20, 27-15, 28-19, 29-12)

**30-39:** 111 (30-9, 31-18, 32-9, 33-20, 34-8, 35-10, 36-7, 37-9, 38-11, 39-10)

**40-49:** 101 (40-14, 41-11, 42-9, 43-11, 44-8, 45-10, 46-10, 47-6, 48-4, 49-15)

**50-59:** 87 (50-14, 51-10, 52-6, 53-11, 54-9, 55-9, 56-10, 57-8, 58-6, 59-4)

**60-69:** 40 (60-4, 61-3, 62-7, 63-11, 64-0, 65-5, 66-6, 67-1, 68-1, 69-3)

**üle 70:** 7 (71-3, 72-2, 73-1, 76-1)

### 3. Haridus – vastanuid 486

a) Põhiharidus 28 5,8%

b) Keskharidus 86 17,7%

c) Kesk-eri 105 21,6%

d) Kõrgharidus 267 54,9%

**4. Kas olete COVID-19 haiguse läbi põdenud?**

**Vastanuid 482**

- a) Jah 41 8,5%
- b) Ei 441 91,5%

**5. Kas avalikes siseruumides kannate maski või katate nina ja suu salli vms?**

**Vastanuid 486**

- a) Jah, alati 437 91,5%
- b) Mõnikord 37 7,6%
- c) Ei 13 2,7%

**6. Kui vastasite eelmisele küsimusele „Ei” või „Mõnikord”, siis valige teile sobiv vastus, miks te seda ei tee:**

**Vastanuid 54**

- maski kandmine ei ole tervislikel põhjustel võimalik 5 9,3%
- olen läbinud COVID-19 haiguse vastase vaksineerimise 2 3,7%
- olen läbi põdenud COVID-19 haiguse ja arsti poolt terveks tunnistamisest ei ole möödunud rohkem kui kuus kuud 3 5,6%
- olen seisukohal, et maski kandmise nõue ei ole seaduslik 19 35,2%
- ma ei pea seda raskeks haiguseks 7 12,9%
- kannan maski ainult teiste inimeste juuresolekul 3 5,6%
- olen seisukohal, et maskist pole abi 7 13%
- mask on tervist kahjustav 5 9,3%
- läheb meelest 1 1,8%
- töö tõttu pole võimalik 1 1,8%

**7. Kas Te arvestate 2+2 reegluga? 4**

**Vastanuid 86**

- a) Jah, alati 335 68,9%
- b) Mõnikord 137 28,2%
- c) Ei 14 2,9%

**8. Kui vastasite eelmisele küsimusele eitavalt, siis valige teile sobiv vastus, miks te seda ei tee:**

**Vastanuid 151**

- las teised arvestavad 2 1,3%
- mind ei käsuta keegi 2 1,3%
- sellest pole niikuinii kasu 31 20,5%

- muu	18	11,9%
- Tööl kontoris pole piisavalt ruumi, et seda pidevalt rakendada	10	6,7%
- unustad enda ära, mitteteadlikult, läheb meelest	14	9,3%
- Alati pole seda võimalik järgida	18	11,9%
- teised ei tee	13	8,6%
- oleneb olukorrast	31	20,5%
- erinevatel põhjustel ei pea vajalikuks (enamasti viibin kodus, kannan maski, olen lähedastega või samas seltskonnas jne)	12	8%

**9. Kas jälgite ja järgite, et siseruumis asuvates kauplustes, teenuse osutaja teenindussaalides ja kaubandusettevõtte üldkasutatavates ruumides tohib olla maksimaalne täituvus 25% ?**

**Vastanuid 486**

a) Jah, alati	198	40,7%
b) Mõnikord	169	34,8%
c) Ei	119	24,5%

**10. Kui vastasite eelmisele küsimusele „Ei” või „Mõnikord”, siis valige teile sobiv vastus, miks te seda ei tee:**

**Vastanuid 286**

- seda peab jälgima teenusepakkuja või tema turvamees	183	64%
- käin poes jne siis kui mina tahan ja mulle sobib	12	4,2%
- kui keegi ei keela, järelikult on lubatud	17	5,9%
- ma ei oska seda hinnata (poe suuruse tõttu nt)	29	10,1%
- valin sellised vahekäigud kus inimesi pole või on vähe	4	1,3%
- käin poes ajal, mil seal on tavaliselt vähe inimesi	6	2,1%
- unustan jälgida	7	2,4%
- ei pea vajalikuks jälgida	2	0,6%
- pole võimalik aru saada kui palju inimesi on	16	5,6%
- eeldan, et teenusepakkuja hoolitseb selle eest (nt ostukorvide arv)	11	3,8%

**11. Kas arvestate (arvestasite) nõudega, et kui teil on diagnoositud COVID-19, ei tohi te alates diagnoosimisest kuni terveks tunnistamiseni elukohast lahkuda, ehk peate jääma karantiini?**

**Vastanuid 486**

a) Jah	468	96,3%
b) Ei	18	3,7%

**12. Kui vastasite eelmisele küsimusele eitavalt, siis valige teile sobiv vastus, miks te seda ei tee(ei teinud):**

**Vastanuid 20**

- ei usu, et kedagi nakatan	0	
- pole kedagi, kes toidukraami tooks ja apteegis käiks	6	30%

- kellelgi pole õigust sundida mind kodus olema 2 10%
- keegi ei tea, et ma haige olen 0
- viibin/viibisin õues teistega kokku puutumata 10 50%
- nakkuse võib saada kust iganes 2 10%

**13. Kas arvestate (arvestasite) nõudega, et COVID-19 haigega koos elavad või kokku puutunud lähikontaktset peavad jääma eneseisolatsiooni 10 päevaks ning tohivad väljaspool elukohta liikuda piiratud ulatuses üksnes juhul, kui neil pole haigustunnuseid?**

**Vastanuid 486**

- a) Jah 468 96,3%
- b) Ei 18 3,7%

**14. Kui vastasite eelmisele küsimusele eitavalt, siis valige teile sobiv vastus, miks te seda ei tee(ei teinud):**

**Vastanuid 18**

- mul on tarvis tööl käia 8 44,4%
- keegi ei tea, et olen lähikontaktne 0
- ma ei taha olla eneseisolatsioonis 2 11,1%
- tarvilikud käigud (pood, koer, proovi andma jne) 3 16,7%
- olen läbi põdenud/vaktsineeritud 1 5,6%
- kui haigustunnuseid pole, siis liigun kus tahan 2 11,1%
- ei usu, et nakkab (olen kokku puutunud, tean juhtumeid) 2 11,1%

**15. Kas Teie arvates peaks karistama neid, kes piirangutest kinni ei pea?**

**Vastanuid 86**

- a) Jah 361 74,3%
- b) Ei 125 25,7%

**16. Kui vastasite eelmisele küsimusele jaatavalt, siis andke palun hinnang tabelis olevate võimalike karistusviiside osas (tabelis vastanute absoluutarv)**

Sanktsioon	Kindlasti ei	Pigem ei	Nii ja naa	Pigem jah	Kindlasti jah
suunata ühiskondlikule tööle (nt hooldekodusse, heakorrastustöödele jne)	36	57	64	112	76
määrata väärteo toimepanemise eest rahatrahv	22	26	65	122	106
karantiini nõude rikkujaid peaks karistama kuriteo toimepanemise eest rahalise karistusega	37	45	49	110	99

karantiini nõude rikkujaid peaks karistama kuriteo toime panemise eest vangistusega	158	113	33	14	13
---	-----	-----	----	----	----

**17. Milliseid meetmeid peaks riik Teie arvates rakendama?  
(tabelis vastanute absoluutarv)**

Meede	Kindlasti ei	Pigem ei	Nii ja naa	Pigem jah	Kindlasti jah
kehtestama komandanditunni (liikumispiirangud kell 22-06)	122	147	77	70	23
„lukustama“ kõrge nakatumisastmega piirkonnad	47	100	98	132	72
Sulgema riigipiiri	57	98	71	114	108

**18. Mida sooviksite antud teemal veel öelda?**

**Vastanuid 146**

Analüüsi ja rühmitamise tulemused:

- riigilt oodatakse kaasamist (ühiskondlikud lepped) ja rohkem ning tõest informatsiooni: 32 vastanut
- riigilt oodatakse konkreetseid otsuseid ja käitumist: 19 vastanut
- head soovid (tervist, jõudu, vastupidavust, arukat käitumist kõigile jne): 16 vastanut
- põhjendatakse reeglite järgimist (austan teisi, usun, et haiguse levik peatub jne) 15 vastanut
- läbimõeldud, kaalutletud ja proportsionaalsed otsused riigi poolt (nii piirangute kui karistuste osas): 15 vastanut
- austust ja lugupidamist kaaskodanike vastu: 15 vastanut
- väljendatakse pahameelt olukorra üle (nõme olukord, lõpeks juba jne): 11 vastanut
- kommentaarid haiguse kohta (nagu gripp, nõme haigus jne): 9 vastanut
- kommentaarid küsimuste ja küsija kohta (rohkem neutraalset käsitlust, rohkem variante jne): 6 vastanut
- soovitakse riigi poolset toetust (nt miinimumpalga näol nii karantiinis-, isolatsioonis viibijatele kui töö kaotanutele): 4 vastanut
- soovitakse, et piirangute vastased loobuksid haigestumise korral arstiabist või tasuks selle eest: 4 vastanut