

Seletuskiri

Vabariigi Valitsuse korralduse „Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigis“ eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire koostööstatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (*HOS* § 2 lg 1).

Eriolukorra väljakuulutamise on tõsisemate tagajärgedega ning ulatuslikumate hädaolukordade korral lisameede, millega saab tõhustada hädaolukorra lahendamist, koondades kogu sündmuse või sündmuste ahela juhtimise ühtse juhtimise alla (määrates eriolukorra juhi ja eriolukorra tööde juhid) ning rakendades eriseadustega võrreldes lisameetmeid olukorra lahendamiseks. *HOS* § 19 lõike 1 kohaselt võib eriolukorra välja kuulutada loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma hädaolukorra ajaks ette nähtud juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata.

Seni ei ole Eesti Vabariigis eriolukorda välja kuulutatud.

Korralduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei õigusloomeosakonna juhataja Kristi Purtsak (tel 693 5538). Eelnõu keeleteimetaja on Riigikantselei istungiosakonna keeleteimetaja Piret Grigorjeva (tel 693 5507).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eriolukord on õiguslik raamistik, mille kaudu lahendatakse pikaajalist või raskete tagajärgedega hädaolukorda.

Eriolukorra väljakuulutamiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused:

- 1)** tegemist on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorraga ning
- 2)** hädaolukord ei ole lahendatav ilma eriolukorra juhtimiskorralduseta või
- 3)** hädaolukorra lahendamiseks on vaja rakendada eriolukorra meetmeid.

Nakkushaigusena mõistetakse nakkushaigust nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi *NETS*) tähenduses. 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 *NETS* kohaselt suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. *NETS* määrab eriti ohtlikeks nakkushaigusteks katku, koolera, kollapalaviku, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloosi.

COVID-19 haigust põhjustav koroonaviirus sai alguse Hiinast ja haiguse kolle oli Hubei provintsis Wuhanis linnas. Haigus levib inimeselt inimesele, kuid tervete viirusekandjate

osatahtsus haiguse levitamisel on siiani ebaselge. Haige inimene on nakatusohtlik vähemalt nädala, kui mitte kauem. Teised haiguse leviku teed (näiteks õhu kaudu) on võimalikud ning üks haige võib nakatada vähemalt 2–4 isikut. Viirus levib inimeselt inimesele piisknakkuse kaudu. Kui tõhusalt viirus levib ja mis on nakkusohtlik periood, ei ole veel täpselt teada. Terviseamet on seni kohaldanud viiruse tõkestamiseks meetmeid NETS § 22 lõike 5 alusel, kuna tegu on nakkushaigusega, mida Eestis varem esinenud ei ole. Maailma Tervishoiuorganisatsiooni juht andis 12. märtsil 2020. a teada, et COVID-19 põhjustatud olukorda saab nimetada nüüd pandeemiaks ehk ülemaailmseks epideemiaks. Eelnõu koostamise hetkel on maailmas üle 118 000 haigusjuhtumi ning 4291 inimest on viiruse tõttu surnud. WHO hinnangul nakkuste ja surmajuhtumite arv lähapäevil ja -nädalatel kasvab. Kokku on Eestis eelnõu koostamise hetkesisuga registreeritud 27 koroonaviirusesse nakatumise juhtu. Käesoleva korralduse koostamise hetkel on kinnitatud viiruse piiratud kohapealne levik.

Viiruse laiaulatusliku leviku tõttu vajavad riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused ja ka erasektor keskselt põhjendatud juhiseid viiruse leviku tõkestamiseks. Juhiseid tuleb operatiivselt kohandada vastavalt olukorra muutumisele. Nii kindlustatakse sarnaste olukordade ühetaoline lahendamine kogu riigis, samuti kindlustunne ja selgus avalikkusele.

Eriolukorra väljakuulutamise üks eesmärke on piirata viiruse kohapealset levikut võimalikult suures ulatuses ja leevendada kahjulike tagajärgi rahvatervisele ja Eesti majanduslikule olukorrale. Viiruse leviku piiramiseks on vältimatult vajalik rakendada hädaolukorra seaduse 4. peatüki 2. jaos sätestatud juhtimiskorraldust ning anda võimalus rakendada eriolukorraks ette nähtud meetmeid.

HOS § 21 kohaselt tuleb eriolukorra väljakuulutamisel määrata:

- 1) eriolukorra väljakuulutamise põhjus – miks ei ole hädaolukorra lahendamine võimalik ilma eriolukorra meetmeid või juhtimiskorraldust rakendamata;
- 2) eriolukorra piirkond –eriolukorra piirkonna määramisel võetakse arvesse hädaolukorra mõjuala;
- 3) eriolukorra juht – määratakse eriolukorra juhiks üks ministritest;
- 4) muud olulised asjaolud – nt võib otsustada mõne eriolukorra meetme kohaldamise.

Eriolukorra väljakuulutamise põhjus on praegusel hetkel viiruse leviku peatamine, juhtimiskorralduse tõhustamine ning vajaduse korral lisameetmete kohaldamine.

WHO kuulutas 12. märtsil 2020. a COVID-19 leviku ülemaailmseks pandeemiaks. Hinnates kohalikke olusid on Terviseamet oma 12. märtsil 2020. a avaldatud riskihinnangus hinnanud nakkuse üksikjuhtumite Eestisse sissetoomise riski väga kõrgeks ning on kinnitanud viiruse kohapealset levikut. Arvestades, et nakatunuid on leitud Eesti eri piirkondades (Tallinnas, Saaremaal, Võrus, Tartus jm), siis on otstarbekas määrata eriolukorra piirkonnaks terve Eesti Vabariik.

Eriolukorra juhi valimisel lähtutakse üldjuhul sellest, kelle valitsemisalasse eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamine kõige otsesemalt kuulub. Eriolukorra juht on üks ministritest. Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 3 lõike 1 kohaselt on valitsuse liikmed nii ministrid kui ka peaminister, kes on samuti üks ministritest. VVS § 4 lõike 2 kohaselt ei saa peaministriametiga ühildada ministriametit, mis tähendab, et peaminister ei saa juhtida ministreeriumi. Kuna nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukord, mille lahendamiseks eriolukord välja kuulutatakse, võib ahelreaktsioonina kaasa tuua muid hädaolukordi (nt inimeste massilise haigestumise tõttu ei ole võimalik tagada elutähtsa teenuste

toimepidevust), on otstarbekas eriolukorra juhiks määrata peaminister, kes juhib üle riigi ja ministeeriumide valitsemisalade üleselt eriolukorra lahendamist. Selliselt saavad ministrid igal suunata kogu tähelepanu oma vastutusvaldkonna juhtimisele, et minimeerida võimalike ahelreaktsioonide mõju.

HOS kohaselt määratakse eriolukorra juhiks üldjuhul minister, kelle vastutusala on eriolukord kõige rohkem seotud. Praegusel hetkel on aga sündmusel oluline mõju lisaks tervishoiusektorile ka majandusele, haridusele, toiduainete ja esmatarbekaupade tarnekindlusele, kultuurile, riigiasutuste tegevusele, turismile jne. See tähendab, et haiguse levikut piiravate meetmete kaalumisel tuleb hinnata ka nende meetmete mõju majandusele, riigi ja ühiskonna toimimisele. Näiteks lasteaedade ja koolide sulgemisega kaasneb paljude töötajate kojujäämine, sest eelkooliealisi ja algklasside lapsi ei saa jätta üksi koju. Vanemate töölt eemalejäämine aga mõjutab otseselt ettevõtete ja asutuste tegevust jne. Piiride sulgemine mõjutab otseselt kaubavooge. Seega on tegemist kompleksse sündmusega, mille puhul ei ole võimalik siduda sündmuse lahendamist ühe valitsemisalaga. Võimalikke otsuseid ja otsuste mõju tuleb kaaluda koosmõjus. Kujunenud hädaolukorra lahendamiseks on vajalik rakendada muutust juhtimiskorralduses üle riigi. Seda on otstarbekas teha valitsusjuhi tasemel, et säiliks võimalus vajaduse korral määrata näiteks valdkonna ministreid ja riigisekretäri eriolukorra tööde juhtideks. Seega on võimalikud üldjuhust erinevad juhtumid, kui eriolukorra juhiks võib olla ka peaminister. Praegusel juhul on erijuhtumiks olukord, kui eriolukorra lahendamine on üleriigiline ja seotud mitme ministeeriumi valitsemisalaga, tegemist on kiiret asutuste ülest reageerimist ja otsustamist vajava olukorraga ning seetõttu määratakse eriolukorra juhiks peaminister.

Eriolukorra juht allub Vabariigi Valitsusele ning eriolukorra juhil on õigus teha valitsusele ettepanekuid ülesannete täitmiseks või meetmete rakendamiseks. Vabariigi Valitsus kehtestab eriolukorra juhi ettepanekul mõne meetme või otsustab korraldusega hädaolukorra lahendamiseks vajalikke küsimusi, mida saab otsustada ainult Vabariigi Valitsus.

Eriolukorra juht võib HOS § 25 lõike 2 kohaselt määrata eriolukorra tööde juhid. Eriolukorra tööde juhid on isikud, kes viivad vahetult ellu eriolukorra juhi korraldusi hädaolukorra lahendamisel ning annavad eriolukorra juhile hädaolukorra lahendamise kohta samuti vahetut tagasisidet.

Eriolukord annab õiguse kohaldada erinevaid meetmeid. Iga meetme kohaldamist tuleb põhjendada ja need peavad olema proportsionaalsed ähvardava ohuga.

Eriolukorras on õigus kohaldada 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) Töökohustus (HOS § 26).

Kohaldatakse siis, kui pädevad asutused või nende kaasatud vabatahtlikud ei saa seda teha või ei saa seda teha õigel ajal.

3) Vallasasja sundvõõrandamine (HOS § 27).

Näiteks kütteaine, toidu, ravimi või muu äratarvitatava vallasasja sundvõõrandamine riigi omandisse. Kohaldatakse ainult siis, kui asi on vältimatult vajalik eriolukorra lahendamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks ning muud võimalused asja saamiseks oleksid ebamõistlikud.

4) Asja sundkasutus (HOS § 28).

Kinnisasja või selle osa, ehitise, sõiduki, masina, seadme või muu vallasasja ajutisse sundkasutusse võtmine. Kohaldada saab ainult siis, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks ning muud võimalused asja õigeaegseks kasutamiseks puuduvad või on ebamõistlikult koormavad.

5) Valduses eriolukorra tööde tegemine (HOS § 30).

Piirkonna valdaja nõusolekuta valdaja kinnisasjal, ehitises või ruumis eriolukorra tööde tegemine.

6) Viibimiskeeld ja muud liikumisvabaduse piirangud (HOS § 31).

Saab kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibida.

7) Avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamise piirangud (HOS § 32).

Võimaldab piirata avalike koosolekuid ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas. Nakkushaigust on eraldi nimetatud seetõttu, et inimeste omavahelise läbikäimise ja kohtumise tõkestamine on nakkushaiguse leviku peatamisel esimene oluline samm.

8) Ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine elutähtsa teenuse osutajale ja sideettevõtjale (HOS § 33).

Ettekirjutuse võib teha vaid elutähtsa teenuse osutamiseks või sideettevõtjale lõppkasutajale sideteenuse osutamise või sidevõrgule juurdepääsu piiramiseks.

9) Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine (HOS § 34).

Võimalik kaasata eriolukorra tööde tegemisse (ei ole vahetu sunni õigust) ning liikluse korraldamisse eriolukorra ajal ja turvalisuse tagamiseks eriolukorra piirkonnas (vahetu sunni õigusega).

Viiruse leviku piiramiseks on Euroopa riigid rakendanud mitmeid meetmeid, eelkõige piiratakse välisriikide kodanike sisenemist riiki (eriti kui nad saavad kõrge nakatumisega riikidest, nagu Itaalia, Iraan, Lõuna-Korea, Hiina), samuti piiratakse elanike võimalikke kogunemisi. Näiteks Saksamaal, Suurbritannias, Prantsusmaal ei ole lubatud üle 1000 osalejaga üritused. Tšehhi, Rumeenia, Bulgaaria, Hispaania, Norra jt on sulgenud koolid ja lasteasutused jne. Piiravate meetmete nimekiri täieneb pidevalt.

Käesoleva korraldusega kehtestatud eriolukord kehtib kuni 1. maini 2020. a. See lähtub võimalikust prognoosist, et haigestumine suureneb lähinädalatel ja hakkab raugema viiendal või kuuendal nädalal.

Vabariigi Valitsuse korraldus eriolukorra väljakuulutamise kohta jõustub korralduse allakirjutamisel. Korraldus avaldatakse Riigi Teatajas.

HOS § 23 lõike 2 punkti 2 ja § 13 kohaselt tuleb eriolukorra väljakuulutamise korraldus avaldada viivitamata üleriigilise levikuga massiteabevahendis muutmata kujul ja tasuta.

Jüri Ratas
Peaminister

Taimar Peterkop
Riigisekretär