



Õiguskantsler

Teie 28.12.2020 nr

Meie 12.01.2021 nr 14-5/210039/2100203

Vastus õigusaktide eristamise ning COVID-19 haiguse levikuga seotud piirangute õigusliku iseloomu ja vaidlustamise kohta

Austatud []

Küsisite üldiselt korralduse ja seaduse eristamise ning COVID-19 haiguse levikuga seotud piirangute õigusliku iseloomu ja vaidlustamise kohta.

COVID-19 haiguse tõkestamiseks mõeldud meetmete alused on [hädaolukorra seaduses](#), [nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses](#) (NETS), [tervishoiuteenuste korraldamise seaduses](#) ning [riigipiiri seaduses](#). Valdav osa Vabariigi Valitsuse kehtestatud õigusaktidest tugineb NETS-ile. NETS § 28 lõigete 2, 5, 6 ja 8 kohaselt võib Vabariigi Valitsus teatud piiranguid kehtestada nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks *haldusaktiga*.

[Haldusmenetluse seaduse](#) § 51 lg 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Sama paragrahvi lg 2 näeb ette haldusakti eriliigi – selle kohaselt on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Haldusakti saab vaidlustada halduskohtus iga isik, kelle õigusi on sellega piiratud (vt täpsemalt [halduskohtumenetluse seadustiku § 37](#) jj). Sealjuures on Riigikohus asunud seisukohale, et üldkorralduse peale tühistamiskaebuse esitamise tähtaja (30 päeva) kulgema hakkamine ei sõltu ainult selle kaebajale teatavaks tegemise ajast (nagu sätestab [halduskohtumenetluse seadustiku § 46](#) lg 1), vaid lähtuda saab ka mõju ilmnemisest ([RKHKm 05.09.2019 3-19-557](#) p 8). Halduskohtul on võimalik kohaldada ka esialgset õiguskaitset, mis peatab kohtuvaidluse ajaks haldusakti kehtivuse (halduskohtumenetluse seadustiku §-id 249-254).

Laiemalt jagunevad õigusaktid üksikaktideks ja üldaktideks (haldusaktid on üksikaktide üheks alaliigiks). See eristus saab alguse juba [Eesti Vabariigi põhiseadusest](#) (PS), mis üldakti tähistamiseks kasutab mõisteid „seadus“ (nt PS § 3) ja „õigustloov akt“ (nt PS § 139 lg 1). Üldaktiks on ka täidesaatva võimu antavad määrused. PS § 87 p 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi.

Üldaktid on tüüpiliselt üldised käitumiseeskirjad, mis on kehtestatud määratlemata isikute ringi suhtes tähtajatult. Üksikakte antakse tüüpiliselt konkreetsele isiku või konkreetsele olukorra suhtes (kui üksikakt on isiku õigusi piirav, siis peab selle andmiseks enne olema kehtestatud seaduslik alus ehk üldakt). Üld- ja üksikaktide omavaheline eristamine on keeruline õiguslik

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

küsimus, sest esinevad ebatüüpilised olukorrad ja üksiku ja üldise vahele selget piiri ei ole võimalik tõmmata (lähemalt selgitatud: [M. Ernits. Määruse mõiste. Õiguskeel 2010/3](#)). Üksikakti alaliigiks olev üldkorraldus ongi olemuselt üld- ja üksikakti vahepeal. Riigikohtu praktikas on liigitamisel kaalutud erinevaid aspekte: õigusaktiga hõlmatud isikute ringi, territooriumi suurus, õigusakti liigiga seotud õiguste ulatust (eelkõige menetlusse kaasamise ja õigusakti vaidlustamise võimaluste osas) ja muud (vt mõned näited: [RKHKm 07.05.2003 3-3-1-31-03](#) p 10 jj; [RKHKm 13.02.2008 3-3-1-95-07](#) p 10 jj; [RKPJKm 22.11.2010 3-4-1-6-10](#) p 41 jj). Sealjuures ei ole Riigikogu määratlust akti liigi osas peetud määravaks, vaid kohus võib koguni Riigikogu valiku põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistada ([RKÜKo 31.05.2011 3-3-1-85-10](#)).

NETS-is nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamise meetmete haldusaktiga kehtestamise volitusi andes on Riigikogu lähtunud järgmistest eeldustest. Esiteks on sellised piirangud tavaliselt kehtestatud konkreetse isiku või asutuse suhtes ja lokaalsed (nagu näiteks konkreetse isiku tema kodus karantiinis olema kohustamine või Tartu Ülikooli ühiselamu karantiin). Teiseks, isegi juhul, kui esineb vajadus määratlemata arvu isikute suhtes üleriigilise piirangu kehtestamiseks, on selle piirangu kehtivus eeldatavalt tähtajaline, sest levik ühel hetkel lõppeb või ei kujuta endast enam sellist ohtu, mis õigustaks piirangute jätkamist. Sellist olukorda on Riigikogu pidanud üldkorralduse mõiste alla minevaks. Samas on COVID-19 leviku olukorras näha, et sellised piirangud ei pruugi kehtida vaid lühiajaliselt. Seda arvestades jääb kohtu otsustada, kas piirangud on piisavalt konkreetset, et pidada vastavaid Vabariigi Valitsuse korraldusi üldkorraldusteks (või oleks need tulnud anda määrusega). Nende korralduste suhtes on halduskohtusse pöördunud juba rohkem kui 40 inimest (vt <https://www.err.ee/1222273/kohtutes-on-45-maskivastase-kaebused>).

Samas on õigusaktiga pandud kohustus täitmiseks kohustuslik põhimõtteliselt ühtmoodi nii üldaktide (seaduse ja määruse) kui üksikaktide (sh haldusaktid) puhul. Erinev on vaid see, kas isikul on halduskohtult võimalik taotleda õigusakti mõju ajutist peatamist esialgse õiguskaitse korras – seda saab teha üksnes isiku õigusi piirava haldusakti puhul. Küsivate ka, kas COVID-19 leviku tõkestamiseks kehtestatud meetmete rikkumise eest on kehtestatud sanktsioonid. NETS näeb ette nii karistusõigusliku vastutuse (§-id [46](#) ja [46¹](#)) kui ka haldusõiguslike sunnimeetmete kohaldamise ([§ 45](#)) võimaluse.

Nakkushaiguse tõrje puhul tuleb sisuliselt arvestada, et seadus lubab kehtestada üksnes neid piiranguid, mis on nakkuse leviku tõkestamiseks vältimatult vajalikud (sama tuleneb põhiseadusega kehtestatud piirangu proportsionaalsuse nõudest). Hinnata tuleb nii iga piirangut eraldi kui kõiki samaaegselt seatud piiranguid kogumis. Keeldudel ja käskudel peab nende tegelikku prognoositavat mõju arvestades olema põhjuslik seos nakatumise vähenemisega. Arvestada tuleb nii inimeste valmidust oma tegevust nõutud moel vabatahtlikult piirata kui ka avaliku võimu võimekust rikkujad korrale kutsuda.

Loodan, et esitatud selgitustest on abi.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise