

Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmise seletuskiri

1. Sissejuhatus

Käesoleva Vabariigi Valitsuse korraldusega muudetakse Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korraldust nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ (edaspidi *korraldus nr 282*).

Korraldusega kehtestatakse inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks, sealhulgas riigi toimepidevuse kaitseks vältimatult vajalikud COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamise meetmed ja piirangud. Piirangute eesmärk on vähendada isikutevahelisi kontakte ning vältida suuremate hulkade inimeste koosviibimist ja seeläbi viiruse levimist.

Korralduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Terviseameti, Sotsiaalministeeriumi ja Riigikantselei ametnikud.

2. Korralduse sisu

Korraldus kehtestatakse nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 28 lõike 2 sissejuhatava lauseosa ja lõike 6 alusel ning arvestades sama paragrahvi lõike 2 punkti 2 ning lõikeid 5 ja 8.

Korralduses piirangute kehtestamise lähtekohaks on, et SARS-CoV-2 põhjustatav COVID-19 on nakkushaigus, mis levib inimeselt inimesele piisknakkuse kaudu, peamiselt lähikontaktil nakkusohtliku inimesega. Viirust on võimalik saada nakatunud inimesega lähikontaktis olles või saastunud pindade ning nt saastunud käte kaudu. Viirus levib kiiremini halvasti ventileeritud siseruumides ning riskirühmadel (sh vanemaealistel) on suurem risk haiguse raskekujuliseks kulgemiseks, tüsistusteks ning haiglaravi vajaduseks.

Korraldusega pikendatakse 9. maini 2021. a kehtestatud piiranguid ja meetmeid kuni 16. maini 2021. a. Piirangute ja meetmete jätkamine on tõhus ning proportsionaalne meede inimeste elu ja tervise ning rahvatervise ja tervishoiusüsteemi toimepidevuse tagamiseks.

Kuni 9. maini 2021. a kehtivad liikumisvabaduse piirangud, millega on piiratud täiendavalt sise- ja välistingimustes sportimist, treenimist, noorsootööd, huvitegevust, huviharidust, täienduskoolitust ja täiendõpet. Samuti on piiratud spordivõistluste ning spordi- ja liikumisürituste läbiviimist. Kehtib põhimõte, et isikud ei või viibida ja liikuda avalikuks kasutamiseks mõeldud saunades, spaades, basseinides, veekeskustes ja ujulates, välja arvatud korralduses sätestatud erandite korral (nt isiklik hügieen). Statsionaarse istekohaga ja statsionaarse istekohata avalikud koosolekud, avalikud üritused, sealhulgas konverentsid, teatrietendused, kontserdid ja kinoseansid ning meelelahutusteenuse osutamine sisetalingimustes ei ole lubatud. Välistingimustes on nimetatud tegevused lubatud, kui on tagatud, et osalejate arv ei oleks suurem kui 10 isikut rühmas, ning osalejate arv kokku ei ole rohkem kui 150 isikut ning kui nimetatud kohtades ei viibita ajavahemikus kella 21.00 kuni 06.00.

Toitlustusettevõtted võivad klientidele toitu üksnes kaasa müüa, kuid välistingimustes on võimalik toitlustust pakkuda. Kehtestatud on piirangud ja meetmed kauplemisele ja teenuse osutamisele. Korraldusega pikendatakse ülalnimetatud piiranguid ja meetmeid kuni 16. maini 2021. a üle kogu Eesti.

5. mai 2021. a seisuga on Terviseameti hinnangul haigestumuse intensiivsus Eestis kõrge ja viiruse levik ulatuslik. Reproduktsiooni alusarv R ehk nakatumiskordaja oli eelneval nädalal tõusutrendis ja püsib Eestis keskmiselt 0,9 piires, Tartumaal ja Pärnumaal on nakatumiskordaja aga juba üle 1. Haigestumine on jätkuvalt langustrendis, kuid languskiirus on stabiliseerumas ja lähiajal võib oodata haigestumise stabiliseerumist ning väikest kasvu. Arvestades piirangute muutmist alates 3. maist 2021. a, inimeste ohutaju vähenemist¹ ja riskikäitumise suurenemist, on Terviseameti hinnangul suur tõenäosus, et reproduktsiooni alusarv R tõuseb lähiajal üle Eesti taas üle ühe.

Eestis on praegu nakkuse levik laialdane ja ulatuslik, seetõttu ei ole regionaalsete piirangute mõju tõenäoliselt piisav nakkuse leviku pidurdamiseks muu hulgas seetõttu, et suur hulk inimesi ei ole teadlikud, kust nakkus saadi. Samuti on regionaalsete piirangute mõju kaheldav, sest Eesti territoorium on väike ning inimesed liiguvad aktiivselt erinevate maakondade vahel, ning regionaalsed piirangud kannaks nakkuse ka nendesse maakondadesse, kus seda on hetkel vähem. Näiteks Põhja- või Lõuna-Eestis on tavapärase, et avalikke teenuseid tarbitakse suuremates tõmbekeskustes, näiteks Tallinnas ja Tartus. Samuti tekitavad regionaalsed piirangud ja meetmed ohu viiruse levikuks maakondadesse, kus nakatumisnäitaja on madal, kuna inimesed liiguvad teenuseid tarbima maakondadesse, kus piiranguid kehtestatud ei ole.

Nakatumiskordaja on kõikides regioonides kasvanud. Haigestumise languskiirus on pidurdumas ja lähiajal võib oodata haigestumise stabiliseerumist ning väikest kasvu. Pärnumaal ja Tartumaal on nakatumiskordaja selgelt kasvutrendis. Haigestumuse kasvu on täheldatud Pärnumaal 11%, Tartumaal 6% ning Valgamaal 20%. Võib oodata, et piirangute leevendamise kasvatav haigestumus veelgi ka teistes maakondades. Kuna nakatumisnäitajad on piirangute mõjul viimase kahe kuuga arvestatavalt langenud, on inimeste ohutaju Eestis selgelt vähenenud. Arvestades piirangute leevenemist, inimeste ohutaju vähenemist ja riskikäitumise suurenemist, on tõenäoline, et reproduktsiooni alusarv R kasvab üle ühe (üldjuhul avaldub leevenduste mõju 2-3 nädalat pärast muudatusi).

Ühendkuningriigi mutatsiooniga (B.1.1.7) viirustüve levik on Eestis laialdane ja domineeriv (97,2% kõikidest uutest nakatunustest). Lisaks on Eestis registreeritud 51 Lõuna-Aafrika Vabariigi (LAV) mutatsiooniga (B.1.351) viirustüvega nakatunut, neist 24 on kohalikud juhud. LAV-i tüvega on seotud kaks puhangut – üks on Lõuna regioonis ja teine on seotud Tallinna ettevõttega, kus kokku on nakatunuga seotud 5 edasisist nakatunut. Ühe LAV-i indeksjuhtumiga Narvas on seotud 12 lähikontaktset. Kontakt nakatunuga toimus huvitegevuse käigus. Eestis on registreeritud ka üks India tüvega (B.1.6.1.7) nakatunu, kes sai suure tõenäosusega nakkuse reisil olles.

2021. a 17. nädala jooksul lisandus 2402 haigusjuhtu. Võrreldes eelmise nädalaga vähenes uute juhtude arv 7,8% võrra. Möödunud nädala jooksul tehti 29 631 testi (2233 testi 100 000 elaniku kohta), võrreldes üle-eelmise nädalaga vähenes testimise maht 3,8% võrra. 8,1% testidest osutus positiivseks. Nädalane testide maht püsib WHO soovitatud tasemel vaid Harjumaal, Viljandimaal, Ida-Virumaal ja Pärnumaal, teistes maakondades on testide maht tunduvalt madalam võrreldes ECDC/WHO soovitustega. Kriitiliselt madal testide arv 1231/100 000 kohta on jätkuvalt Võrumaal, vähenedes üle-eelmise nädalaga võrreldes 4% võrra.

¹<https://www.riigikantselei.ee/uuringud>

Korralduse väljatöötamisel on peetud silmas, et 14 päeva haigestumus 100 000 inimese kohta on Eestis kõrge ning haigestumuse intensiivsus on väga suur ja viiruse levik ulatuslik kogu Eestis. 5. mai 2021. a seisuga on viimase 14 päeva positiivsete testide suhtarv 100 000 elaniku kohta 362,21. Samas 30. märtsil 2021. a oli vastav näitaja 1364,21. 5. mail 2021. a oli esmaseid positiivseid teste 430 ehk 8,81 protsenti testide koguarvust.

Haigestumus kasvas Pärnumaal (+11%), Valgamaal (+20,8%), Tartumaal (+6%). Järvamaal ja Põlvamaal püsis haigestumus stabiilsena, kuid vähenes testide arv ning kasvas positiivsete testide osakaal, mis suurendab viiruse varjatud leviku riski. Ida-Virumaal, Põlvamaal ja Viljandimaal püsis haigestumus stabiilsena. Teistes maakondades on haigestumus langutrendis.

Kinnitatud haigusjuhtude jaotus maakonniti	
Maakond	7 päeva suhtarv 100 000 elaniku kohta
Ida-Viru	280,80
Pärnu	234,38
Valga	226,92
Viljandi	207,97
Põlva	190,69
Harju	184,12
Lääne-Viru	168,19
Lääne	146,74
Järva	142,51
Rapla	126,19
Tartu	99,14
Jõgeva	91,41
Saare	54,41
Hiiu	32,21
Võru	28,24

Terviseameti hinnangul on tervishoiuasutustes COVID-19 olukord stabiliseerunud võrdlemisi kõrge koormuse juures. Ööpäevaga lisandus 6 surmajuhtumit.

Haiglate COVID-voodikohtadest on 5. mai 2021. a seisuga hõivatud 55,85%, nendest intensiivravikohtade hõivatus on 69,96% ja üldravikohtade hõivatus on 49,49%. Hetkel on koguressurss 718 voodikohta, mis on jaotatud intensiivravikohtade ning üldravikohtade vahel.

5. mail 2021. a oli haiglaravil haiglate edastatud andmete põhjal 301 patsienti, juhitaval hingamisel oli 38 patsienti. Intensiivravil oli 51 patsienti. Samas 28. aprillil 2021. a oli

haiglaravil haiglate edastatud andmete põhjal 371 patsienti, juhitaval hingamisel oli 42 patsienti. Intensiivravil oli 56 patsienti.

2021. a 17. nädalal tuvastatud 2604 haigusjuhus on nakatumise asjaolusid analüüsitud 2329 juhul ehk 97%. Analüüsitud andmete põhjal jäi nakatumiskoht teadmata 29% juhtudest, vähenedes võrreldes eelmise nädalaga (16. nädalal – 31,5%). Alates 2020. a 49. nädalast on teadmata nakatumispaigaga nakatunuid olnud 30–36% juhtude üldarvust. 2021. a 17. nädalal said nakkuse perekonnast 37,5% (peamine levik toimub perekondades ja sugulaste seas), tööl 11,2%, mujal 6,5% (nakatumine toimus tõenäoliselt peamiselt tutvusringkonnas, poodides, elukohas, ühissõidukis jm kohtades), välismaal 3,4%, Kaitseväes 2,7%, laste- ja õppeasutuses 1,9%, haiglas/hoolekandeesutuses – 1,7% juhtudest. Võrreldes 16. nädalaga nakatumispaikade muster märgatavalt ei muutunud. Vähenes nakatumine pereringis (40%→37,5%) ning töökohtades (11,6%→11,2%). Suurenes juhtumite osakaal Kaitseväes (1,7%→2,7%); haiglas/hoolekandeesutuses (0,8%→1,7%); laste- ja õppeasutuses (1,5%→1,9%) ning sissetoodud juhtumite osakaal (3,0%→3,8%). Viimase 14 päeva (16.–17. nädal) teadmata nakatumispaigaga nakatunute osakaal moodustas 30,3% juhtudest (vähenes võrreldes 15.–16. nädalaga).

Seega saab järeldada, et viiruse levik on kogu Eestis jätkuvalt laialdane ning tervishoiusüsteem on endiselt suure surve all. Arvestades, et vanemaelised vajavad suurema tõenäosusega haiglaravi ning et õppurite suuremal määral kontaktõppesse lubamise, inimestevaheliste kontaktide suurenemise ja uute tüvede Eestisse saabumise tõttu võib kasvada nakatumiskiirus, on teised säilivad piirangud põhjendatud ja proportsionaalsed. Täiendavalt on praegu ebaselge 3. mail 2021. a jõustunud muudatuste mõju nakatumisnäitajatele. Samuti tuleb arvestades nakatumiskordaja eeldatavat tõusu piirangute muutmisel arvestada, et täiendavaid muudatusi saab teha üksnes siis, kui kaks nädalat peale piirangute leevendamist püsib nakatumiskordaja stabiilselt alla 1 ja nakatumine on jätkuvalt langustrendis. Seetõttu ei ole uued piirangute ja meetmete leevendused hetkel põhjendatud.

Mida enam on võimaldatud tegevused, kus leiavad aset lähikontaktid, seda rohkem inimesed neid võimalusi kasutavad ning seeläbi kasvab nakatumisrisk. Teaduskirjandusele tuginedes saab väita, et söögikohtades viibimisega nakatumise tõenäosus suureneb. Söögikohtades süües või juues ei kanna inimesed pikka aega maski, kaasneb pikem lähikontakt teiste inimestega, sh võimaliku asümptoomse nakatunuga. Samuti tuuakse teaduskirjanduses välja, et ostlemisega kaasneb väiksem risk kui näiteks söögikohtades viibimisega. Põhjendada saab seda sellega, et kauplustes ei ole inimesed üldjuhul otseses kontaktis, kontaktid on pigem juhuslikud ja lühiajalised, samuti kantakse maski². Risk kasvab veelgi kui toitlustusettevõtte ruumides puudub piisav ventilatsioon.

Spordi- ja huvitegevusega, noorsootöö, huvihariduse ja –tegevuste raames puutuvad kokku inimesed, kes igapäevaselt kokku ei puutu ning tekib oht nakkuse edasi kandmiseks erinevatesse töökohtadesse ja koolidesse. Näiteks arenes 2020 aasta lõpus huvitegevuses osalemise tõttu Narvas välja kolle, mille järel tekkis vajadus sulgeda kõik Narva koolid. Sporditegevuse ja mõnede huvitegevustega kaasneb hingamise intensiivsuse kasv, mille tulemusel suureneb risk nakkuslike osakeste ruumi sattumiseks veelgi. Samuti võib riski suurendada ühiste väikse kubatuuriga ning halvasti ventileeritud riietus- ja dušširuumide kasutamine.

² <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2776937>

ECDC avalikele kogunemistele kehtestatud piirangutel on väga oluline mõju nakatumisele. Näiteks olukorras, kus on lubatud vähem kui 10 inimesega kogunemised, väheneb nakatumiskordaja (R) 36%³. Seetõttu on avalikele kogunemistele, sh spordi- ja meelelahutus üritustele, teatrietendustele, avalikele koosolekutele jm kehtestatud piirangud põhjendatud. Nende kogunemistega kaasneb risk rohketeks pikaajalisteks lähikontaktideks, samal ajal kui teaduskirjanduses on näidatud, et 1–2 m distantsi hoidmine vähendab nakkuse edasi kandmise riski viiekordselt ning iga lisameeter suurendab kaitsvat toimet kahekordselt⁴. Avalike ürituste riski suurendab valju muusika vm heli tõttu vajadus vestlemiseks viibida partneri lähedal ning rääkida valjuhäälselt. Samuti kaasneb avalike üritustega tihti alkoholi tarbimine. Viimase tagajärjel langeb inimeste ohutunnetus ning kaotatakse valvsus nakkusohutuse meetme järgimiseks.

Mitte-esmavajalike teenuste sulgemine vähendab R 29% võrra⁵. Seetõttu on põhjendatud saunadele, spaadele, basseinidele, veekeskustele ja ujulatele jt teenustele kehtivad piirangud. Nende teenuste osutamise käigus viibitakse pikemat aega samas ruumis koos inimestega, kellega igapäevaselt kokku ei puututa. Samuti ei ole enamasti nende tegevuste iseloomu tõttu võimalik maski kanda.

Korralduse punktiga 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korraldust nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ ja asendatakse punkti 20¹⁴ sissejuhatavas lauseosas tekstiosa „9. maini 2021. a“ tekstiosaga „16. maini 2021. a“, mis tähendab, et seni kehtinud piirangud kehtivad vähemalt kuni 16. maini 2021. a, kui Vabariigi Valitsus ei otsusta teisiti.

Arvestades ülalkirjeldatud tervishoiusüsteemi olukorda, nakatumiskordaja tõusu, juhitalval hingamisel ning intensiivravi patsientide arvu, 3. mail 2021. a jõustunud otsuste võimalikku mõju ning ühiskondlike hoiakuid on piirangute vähemalt ühe nädala võrra pikendamine põhjendatud, kui Vabariigi Valitsus ei otsusta teisiti. Vabariigi Valitsus kaalus põhjalikult nimetatud riske ning jõudis järeldusele, kui nimetatud asjaolud näitavad koroonaviiruse leviku jätkuvat langust, siis on järgmisel nädalal põhjendatud alates 17. maist 2021. a uute leevenduste tegemine.

Vabariigi Valitsus ei toeta seni kehtinud otsuste kohta valdkondlike erandite tegemist, sest see tekitab ebavõrdse olukorra erinevate tegevusvaldkondade vahel. Samuti ei ole mõistlik piirkondlike piirangute kehtestamine, sest see viib inimeste liikuvuse suurenemise tõttu tulemuseni, kus koroonaviirus levib pigem maakondadesse, kus nakatumisnäitaja on madal. Statistikaameti poolt aprillis koostatud liikuvusanalüüs⁶ tõi välja, et inimeste liikumisaktiivsus on suurenenud juba märtsi lõpust alates. Liikuvusaktiivsus langeb küll nädalavahetustel tööreiside arvelt, kuid näiteks kevadisel pühadeperioodil suurenes märkimisväärselt liikumine saartele, põhjarannikule, Peipsi ümbrusesse ja Lõuna-Eestisse. Google liikuvusanalüüs⁷ toob samuti välja, et inimesed on viimastel nädalatel aina enam hakanud viibima töökohtades, vähem veetma aega kodus, endiselt viibitakse looduses, parkides ning restorane, kaubanduskeskusi, meelelahutusasutusi külastatakse vähem võrreldes 2020. aasta jaanuari-veebruariga.

³ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions-september-2020.pdf>

⁴ [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(20\)31142-9.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(20)31142-9.pdf)

⁵ <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.05.28.20116129v4.full-text>

⁶ <https://liikumisanalyys.stat.ee/>

⁷ https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2021-05-02_EE_Mobility_Report_en.pdf

Asutuste sulgemine, avalike ürituste keelamine ning inimesete liikumisvabaduse piirangud on võimalikest meetmetest rangeimad. Eraldiseisvana ei kaasne üksiku asutuse või tegevuskoha avamisega või tegevuse lubamisega suurt nakkusohtu ning risk koroonaviirusega nakatumiseks ei ole üksikul juhul Eestis enam kõrge. Samas peab Vabariigi Valitsus arvestama erinevate leevenduste mõju kogumis. Tehes leevendusi ühes sektoris, kasvab märgatavalt selle sektori teenuste tarbimine ning ühiskondlik ootus teiste sektorite sarnaseks avamiseks. Vabariigi Valitsus soovib, et üldine nakatumisrisk langeks madalamale tasemele selleks, et ühiskonda saaks laiemalt avada.

Piirangute ja meetmete pikendamisel kaalus võimaliku uue nakatumise laine tekke riski üles oht, mis tähendab, et ennatlikult tehtud leevenduste tõttu peab Vabariigi Valitsus mõne lähema nädala pärast rangemaid piiranguid ja meetmeid uuesti kehtestama hakkama, mis suurendab ühiskondlikku pinget veelgi enam. Leevendustest tulenevate võimalike negatiivsete mõjude tasandamiseks kuluks seega palju kauem aega, kui seda võimaldab praegune ühiskondlik ootus.

Samuti arvestas Vabariigi Valitsus rahvusvahelist koroonaviiruse leviku olukorda ja selle tõkestamiseks kasutatavaid meetmeid lähiregionis, näiteks Läti Vabariigis ja Leedu Vabariigis töid piirangute leevendused kaasa selge viiruse leviku tõusu. Samas näiteks Soome Vabariigis on kehtinud Eestiga sarnased piirangud palju madalamate nakatumisnäitajatega. Lisaks on Soome Vabariigis ühiskondlik hoiak piiranguid ja meetmeid järgida märksa kõrgem ning seetõttu on nende nakatumisnäitaja palju madalam kui Euroopa Liidu keskmine. Ühtseid järeldusi piirangute ja meetmete rakendamise kohta ei ole võimalik teha, sest kõikidel riikidel on siiski erinevad sotsiaal-majanduslikud ning kultuurilised eripärad ning arvestada saaks pigem Läti Vabariigis ja Leedu Vabariigis kujunenud piirangute leevendamise praktikat.

Samas tuleb arvestada, et 3. mail 2021. a jõustusid olulised muudatused, mida oli kaua oodatud. See tähendab, et Vabariigi Valitsus peab saama enne järgmiste otsuste tegemist veenduda, et need otsused ei mõjunud negatiivselt koroonaviiruse leviku tõkestamisele. Seetõttu pikendatakse piiranguid ja meetmeid nii vähe kui võimalik ning nii palju kui vajalik, et saada vajalik hinnang nende otsuste mõjule. Täiendavalt puuduvad veenvad analüüsid, et 3. mai 2021. a otsustel ei olnud mingit mõju ühiskonnaelu korraldamisele. Seda on võimalik hinnata üksnes tagantjärele. Seetõttu on korralduses sätestatud kohustus kehtestatud piiranguid iga kahe nädala järel hinnata.

Täiendavalt on erinevate valdkondade tegevusaladel ettevõtjad ja teised isikud võtnud kasutusele enesekontrolli meetmeid viiruse leviku tõkestamiseks. Arvestades, et 3. maist 2021. a on nimetatud valdkonnad piiratud kujul avatud, siis jälgib Vabariigi Valitsus, kuidas endale võetud kohustusi täidetakse ning milline mõju sel on viiruse levikule.

Korralduse punktiga 2 nähakse ette korralduse jõustumine. Korraldus jõustub 10. mail 2021. a.

Korralduse punktis 3 nähakse ette korralduse avaldamine Riigi Teatajas ja veebilehel kriis.ee.

Taimar Peterkop
Riigisekretär

6. mai 2021. a