

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Imre Kaas

**COVID-19 tõrjemeetmete proportsionaalsuse kontrolli rakendamine äriühingutele  
seatud kohustuse näitel kontrollida vaksineerituse või läbipõdemise tõendeid, nende  
olemasolu ning ehtsust ja kehtivust**

magistritöö

Juhendaja  
dr. iur. Ivo Pilving

Tartu  
2024

## TIITELLEHT

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	2
1. VV korralduse nr 305 õiguslik alus, üldine eesmärk ja vorm .....	6
1.1. Lühiülevaade COVID-19 pandeemia algusest .....	6
1.2. VV korralduse nr 305 õiguslik alus.....	7
1.3. VV korralduse nr 305 legitiimne eesmärk.....	9
1.4. Arutelu tõrjemeetmete kehtestamise vormi üle.....	14
1.5. Valitsuse pädevus ja volitus meetmete kehtestamiseks.....	20
2. Kontrollkohustuse seadmine äriühingutele.....	23
2.1. Äriühingutele seatud piirangute mõju.....	26
3. VV korralduse nr 305 proportsionaalsuse kontroll.....	29
3.1. Proportsionaalsuse testi rakendamise eeldused.....	29
3.2. VV korralduse nr 305 kaalutluste kriitika.....	38
3.3. Äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli meetme sobivus.....	44
3.4. Äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli meetme vajalikkus.....	56
3.5. Äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli meetme mõõdukus.....	67
KOKKUVÕTE.....	81
<i>Abstract</i> .....	86
LÜHENDID.....	95
KASUTATUD KIRJANDUS.....	95
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	98
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	98
LISAD	
Lisa 1. ....	101
Lisa 2. ....	102
Lisa 3. ....	103
Lisa 4. ....	104
Lisa 5. ....	105

## Sissejuhatus

Nakkushaiguste leviku tõkestamine on üks riigi kohustusi ning Eestis on nakkushaiguste tõrje ja seire delegeeritud Sotsiaalministeeriumile.<sup>1</sup> Kui riigis tekib nakkushaiguse epideemiline levik, otsustab levikust tuleneva ohu üle Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuuluv Terviseamet.<sup>2</sup> 2020. aastal maailmas jõudsalt levima hakanud SARS-CoV-2 viiruse tõrjeks Eestis kasutatud meetmed sündisid Riigikantselei, erinevate ministeeriumite, valitsuse juures tegutsenud teadusnõukoja ning Terviseameti koostöös ja õiguslikult vormistati tõrjemeetmed Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) korraldustena, sest viiruse levikut tõkestanud piirangud tõid kaasa olulise ühiskondliku ja majandusliku mõju.<sup>3</sup>

Eestis reguleerisid COVID-19 olukorra lahendamist erinevad VV korraldused, kuid käesolevas töös käsitletakse eelkõige VV korraldust nr 305<sup>4</sup>, mis kandis pealkirja „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ ning nägi ette ulatuslikud meetmed nakkushaiguse tõrjeks. Kehtestatud viirusetõrje abinõud mõjutasid viiruse leviku tippajal kõikide Eesti elanike elu ja töökorraldust. Sealjuures oli rohkem mõjutatud ettevõtlus, sest äriühingud pidid oma tegevuse kas oluliselt ümber korraldama või sootuks peatama.

Kuigi Eestis rakendatud meetmete eesmärk oli tõkestada SARS-CoV-2 viiruse levikut riigis, ning vähendada selle läbi ühiskonnale tekkivat kahju, keerleb peamine küsimus selle ümber, millal on nakkushaiguste leviku tõrjeks kasutatavad vahendid õigustatud ning millisel juhul võib saada laiaulatuslike piirangute kehtestamisel takistuseks õigusriigis kehtiv haldusotsuste proportsionaalsuse nõue. See pole küsimus üksnes kasutatavate meetmete mõistlikkusest ja põhjendatusest, vaid tunnetusest ja teadmistest, et riik on inimese suhtes alati jõupositsioonil ning iga piirang võtab inimestelt ja temaga seotud ettevõtmistelt vabadusi, mille tagaja riik tegelikult on. Hea halduse põhimõte eeldab, et langetatud otsusele puudub vähem koormavam alternatiiv ning, et neid alternatiive on üldse kaalutud. COVID-19 aegsete tõrjemeetmete kriitika ongi peamiselt keskendunud väitele, et tavapärase halduspraktikas ei oleks nakkushaigustega seotud haldusaktid kohtus pidama jäänud ehk tegemist oli väärhaldusega.

---

<sup>1</sup> NETS § 17 lg 1: „Riigi tasandil korraldab nakkushaiguste seiret ja tõrjet Sotsiaalministeerium, kes täidab rahvatervise seaduses sätestatud ülesandeid ning juhib nakkushaiguste tõrjeks tehtavat tööd.“

<sup>2</sup> NETS § 28 lg 1: „Nakkushaiguste epideemilisest levikust tuleneva ohu üle otsustab Terviseamet talle laekuvate epidemioloogiliste, laboratoorsete ja kliiniliste andmete alusel.“

<sup>3</sup> NETS § 28 lg 6: „Kui käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 5 sätestatud meetmete ja piirangute kohaldamine toob kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju, kehtestab need Vabariigi Valitsus korraldusega.“

<sup>4</sup> COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 23.08.2021, 1 Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/323082021001>

Veelgi enam – juristkonnast on esitatud väiteid<sup>5</sup>, justkui on kohtud riigile „ametiabi“ osutanud, kui jätavad jõusse õigusakte, mis on motiveerimata ning millest ei selgu, millistel alustel meetmeid valiti ja kaaluti.

VV korraldus nr 305 hakkas kehtima 26.08.2021, täpsustades ja kohati ka laiendades juba kehtinud piirangute hulka, mis riivasid ettevõtlusvabadust ja inimeste põhiõigusi ning vabadusi. Uuritavale korraldusele eelnenud VV korraldus nr 282 jõustus esimeses redaktsioonis 19.08.2020 ning jõudis kehtida kuni 25.08.2021, mil õigusakt asendatigi VV korraldusega nr 305. Uues terviktekstis muudeti sätete tekstilist ülesehitust ja parandati sõnastust, lisaks jaotati valdkondlikud piirangud eraldi osadesse. Just VV korraldus nr 305 on pälvinud suurt avalikkuse tähelepanu, sest samaaegselt piirangute leevendamisega kehtestati äriühingutele uusi kohustusi – muu hulgas anti toitusasutustele (kohvikud, restoranid, pubid ja baarid) õigus kohapeal toidu ja jookide serveerimiseks, kuid tingimuseks seati klientide nakkusohutuse eelnev kontrollimine. See tähendas, et kui sõpruskond saabus näiteks restorani sööma, pidi teenindaja või mõni muu asutuse töötaja enne klientidelt tellimuse võtmist veenduma, et nad võivad tegevuses osaleda. Selleks võis klient esitada COVID-19 vastu vaktsineerituse või läbipõdemise tõendi või värsket negatiivset testitulemust tõendi ning teenindajal lasus samal ajal kohustus veenduda dokumendi esitaja isikusamasuses ning dokumentide ehtsuses.

VV korralduse nr 305 seletuskirjas<sup>6</sup> toodi tõendikontrolli rakendamise ühe põhjendusena välja *nakkusohutuse tõendamine*, mis jättis sellisel kujul mulje, et teatud tingimuste täitmisel võib inimest lugeda nakkusohutuks, kuigi Terviseameti avalikus kommunikatsioonis<sup>7</sup> rõhutati samal ajal, et vaktsineerimine kaitseb eelkõige sümptomaatilise COVID-19 haiguse, sh raske haigestumise vastu ja ei välista nakatumist ning sellest tulenevat nakkusohu teistele inimestele. Sestap tõusetub küsimus magistritöös vaadeldava haldusakti motiveeritusega, mis arvestab küll nakkustõrjega seotud otsuste õiguslikku keerukust ning akti andmise ajal valitsenud segadust pandeemia ulatuse ja muude asjaolude, s.h viiruse ohtlikkuse hindamisel, kuid jätab häguseks asjaolu, kui põhjalikult otsuste võimalikku ühiskondlikku mõju kaaluti ja kas motiveerimisel toodud asjaolud on piisavad niivõrd laiaulatuslike meetmete kehtestamiseks. Näiteks Robert

---

<sup>5</sup> Jõks, A. Kuidas halduskohtud valitsuse koroonapiiranguid õigustasid. – ERR, 28.12.2023 Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1609206358/allar-joks-kuidas-halduskohtud-valitsuse-koroonapiiranguid-ogustasid> (15.04.2024)

<sup>6</sup> Vabariigi Valitsuse korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ seletuskiri

<sup>7</sup> COVID-19 läbipõdenute ja vaktsineeritute käitumisjuhised, Terviseameti juhend nr 1.1-16/21/2. 17.02.2021. – Arvutivõrgus: [https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Juhendid/COVID-19/terviseamet\\_juhend\\_covid-19\\_immun\\_17.02.21.pdf](https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Juhendid/COVID-19/terviseamet_juhend_covid-19_immun_17.02.21.pdf)

Alexy rõhutab, et vastassuunaliste printsiipide kaalumine muutub vajalikuks, kui ühe printsiibi täitmise kaasnep teise printsiibi eiramine ehk ühte põhimõtet realiseeritakse teise arvel. Olulisima asjaoluna toob Alexy välja, et mida intensiivsemalt põhiõigust riivatakse, seda kaalukamad peavad olema seda riivet õigustavad motiivid.<sup>8</sup>

Käesoleva töö eesmärgiks on niisiis selgitada, kas VV korralduse nr 305 alusel äriühingutele kehtestatud kontrollikohustused läbivad proportsionaalsuse kontrolli. Töös lähtutakse Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>9</sup> (edaspidi PS) § 11-st tulenevast nõudest, et õigusi ja vabadusi tohib piirata üksnes kooskõlas PS-ga ning eeldusest, et ka nakkushaiguste tõrjeks kehtestataivate kontrollimeetmete seadmisel tuleb kontrollida abinõu sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Ka EIÕK artiklites 8-11 on toodud tingimused<sup>10</sup>, et põhivabadusi võib riivata, kui need on kooskõlas seadusega ja vajalikud näiteks tervise kaitseks. Need põhimõtted kehtivad ka COVID-19 tõendite kontrollikohustuse kehtestamise ning selle kohustuse eiramisel teatud tegevuste keelamise kohta. Kuigi haldusaktide andmisel on tingimuseks õigusi piirava akti põhjendamine<sup>11</sup>, ei ole kohtute hinnangul põhjenduste sisule ja mahule siiski detailsed nõudeid kehtestatud<sup>12</sup>. Ometigi on asjakohane hinnata, kas COVID-19 tõrjeks valitud abinõude õiguspärasuse hindamisel rakendati proportsionaalsuse kolmeastmelise testi ideed. Samuti vajab selgust, kas koroonapiirangute selgem ja parem põhjendatus oleks proportsionaalsuse küsimuse lahendanud ning teinud VV korralduse osas kohtutele esitatud kaebuste lahendamise lihtsamaks.

Magistritöö esimene peatükk annab ülevaate VV korralduse nr 305 sisust ja äriühingutele seatud kontrollikohustuse eesmärgist. Korralduse seletuskiri annab üldised eesmärgid meetmete kehtestamise selgituseks, viitab tõrjemeetme õiguslikele alustele, kuid pakub ka põhjendusi nn kontrollitud tegevuste korraldamisega seotud piirangute ja meetmete kohta.

Töö teises peatükis on toodud välja proportsionaalsuse kontrolli rakendamise eeldused, mille kaudu selgitatakse, kas äriühingutele seatud kohustuste rakendamine isenesest nõuab kolmeastmelist põhjendatuse testi või mitte. Haldusakti motiveerimise juures peavad sisalduma vormikohased elemendid ning töös vaadeldakse, kas ja millistel juhtudel pole üldkorraldus formaalselt õiguspärane, kui need elemendid puuduvad.

---

<sup>8</sup> Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2021, nr 1. lk 12

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2

<sup>10</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>11</sup> RKÜKo 3-3-1-85-10, p 26

<sup>12</sup> TlnRko 3-21-1366, p 20 (koopia autori valduses)

Järgnevad peatükid on jagatud vastavalt proportsionaalsuse testi kolmele astmele – eraldiseisvalt hinnatakse äriühingutele seatud COVID-19 tõrjemeetmete sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Sealhulgas võetakse arvesse PS § 11 lg-s 2 ja HMS § 3 lg-s 2 toodud põhimõtteid põhiõiguste negatiivsest mõjutamisest ja akti kohasusest ning proportsionaalsuse põhimõttest seatud eesmärgi suhtes.

Magistritöö kokkuvõttes esitatakse proportsionaalsuse testi tulemused ja antakse soovitusel, mis aitaksid võimalikes tulevastes kriisides vältida rohkeid kohtuvaidlusi nakkustõrje haldusotsuste üle, mis puudutavad laiemat hulka inimesi. Kui ei ole märgitud teisiti, hinnatakse tõendikontrolli kohustuse proportsionaalsust meetme kehtestamise hetke seisuga.

Magistritöös võetakse korralduste proportsionaalsuse hindamisel vaatluse alla Eesti kohtute lahendid, mis on seotud COVID-19 meetmete rakendamise lubatavuse hindamisega, teiste riikide kohtute käsitletud viirusetõrje meetmete kohta ning õiguskirjanduses avaldatud seisukohad nakkustõrjega seotud otsuste põhiõiguste ja vabaduste riive kohta. Täiendavalt on magistritöö tarvis läbi viidud intervjuud COVID-19 märksõnaga seotud kohtuasjades erinevaid osapooli esindanud vandeadvokaatide, COVID-19 meetmeid analüüsinud kohtunike, VV korraldust nr 305 ette valmistanud õigusekspertidega ja Terviseameti asejuhiga. Intervjuu andsid vandeadvokaadid Indrek Leppik, Indrek Kukk, Allar Jõks ja Ants Nõmper, kohtunikud Anu Maria Brenner, Kristjan Siigur ja õigusnõunikud Helen Kranich, Ave Henberg ja Agne Ojassaar ning Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härma. Intervjuude transkribeerimisel on kasutatud veebipõhist kõnetuvastuse süsteemi<sup>13</sup>.

Märksõnad:

Haldusaktid

Proportsionaalsuse põhimõte

Põhiõigused

Põhiseaduslikkuse järelevalve

Võrdõiguslikkus (võrdne kohtlemine)

---

<sup>13</sup> Olev, A. ja Alumäe, T., "Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service" Baltic HLT 2022. Arvutivõrgus: [https://www.bjmc.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/projekti/bjmc/Contents/10\\_3\\_14\\_Olev.pdf](https://www.bjmc.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/bjmc/Contents/10_3_14_Olev.pdf)

## **1. VV korralduse nr 305 õiguslik alus, üldine eesmärk ja vorm**

### **1.1 Lühülevaade COVID-19 pandeemia algusest**

Detsembris 2019 tuvastati Hiina Rahvavabariigis viirushaigus, mille puhangu alguses prognoositi, et 20% viirusega nakatunutest vajavad arstiabi ja 6% surevad. Hiina teavitas 31.12.2019 Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO), et haiguspuhangu taga on uudne koroonaviirus, mis kuulub SARS-i perekonda. Viiruse SARS-CoV-2 põhjustatud haigus sai nimeks COVID-19. Koheselt oli selge, et tegemist on ohtliku viirusega, millele Hiina reageeris jõuliste tõrjemeetmetega, kehtestades elanikele täieliku koduse karantiini. Euroopas kehtestati esimesed liikumiskiirangud, kui WHO teavitas 30.01.2020 rahvusvahelisest terviseala hädaolukorrast.<sup>14</sup>

Eestis sai esimene nakkusjuhtum laboratoorse kinnituse 27.02.2020 ja kuigi esialgu jäi nakkuse saanute arv alla saja, kuulutas VV 12.03.2020 välja eriolukorra<sup>15</sup>, mis kestis kuni 17.05.2020<sup>16</sup>. Eriolukorra ajal kehtisid Eestis tegevustele piirangud, s.h äriühingutele ja sisuliselt oli võimalik vabalt külastada üksnes toidupoodi ja apteeki. Kuni valitses isikukaitsevahendite puudus, oli plaaniline ravi haiglates peatatud. Kui aga ranged tõrjemeetmed aitasid kaasa nakatumise vähenemisele, leevendati piiranguid, kuid näiteks suurürituste korraldamiseks tuli endiselt taotleda eriluba.<sup>17</sup> Sügisel 2020 algas uus haigestumiste laine ning 19.08.2020 jõustus VV korraldus nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“. 1.09.2020 alanud teise laine alguses võttis VV eesmärgiks hoida ühiskond nii avatuna kui võimalik. Tõrjemeetmete väljatöötajate sõnul oli VV korralduse nr 282 kehtestamise mõte ennekõike inimeste vaheliste kontaktide vähendamine, vähendades seeläbi viiruse levikut ühiskonnas ning vältida meditsiinisüsteemi ummistumist täiendavat hoolt vajavate nakkushaigete poolt.<sup>18</sup>

Käesoleva magistritöö fookuses on VV korraldus nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“, mis võeti vastu 23.08.2021 ja millega kehtestati äriühingutele erineva sisuga kohustusi, sealhulgas võeti viiruse tõrjemeetmena

---

<sup>14</sup> Lutsar, I., COVID-19 pandeemia kulg, rakendatud meetmed ja õppetunnid Eestis, lk-d 3, 7 ja 8 - Arvutivõrgus: [https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Trukised/covid-19\\_pandeemia\\_analuus\\_2023.pdf](https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Trukised/covid-19_pandeemia_analuus_2023.pdf) (13.01.2024)

<sup>15</sup> Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1 Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/313032020001>

<sup>16</sup> Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 24.04.2020, 7 Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/324042020007>

<sup>17</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga 28.03.2024

<sup>18</sup> Lutsar, I. Covid-19 pandeemia analüüs, lk-d 21, 35-37

kasutusele kohustuslik COVID-19 tõendite kontroll, kui inimesed soovisid näiteks restoranis koha peal einestada. Korraldust muudeti 27 korda, kuid magistritöö vaatluse all on eelkõige periood 26.08.2021 kuni 14.03.2022, mille järel kaotasid äriühingutele seatud kontrollikohustuse sätted kehtivuse<sup>19</sup>.

## 1.2 VV korralduse nr 305 õiguslik alus

Eestis reguleerib nakkustõrje korraldamist Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus<sup>20</sup> (edaspidi NETS), mille § 18 kohaselt on nakkushaiguste ennetamise, seire ja tõrje valdkonnas pädev asutus Terviseamet. Samuti on NETS §-de 27 ja 28 kohaselt Terviseametil õigus nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamiseks anda haldusakte, millega saab kehtestada karantiini või kehtestada muid piiranguid, sealhulgas piirata asutuste tegevust ja seada piiranguid teenuste osutamisele. Samuti sätestab seadus, et eriti laia ühiskondliku mõjuga otsuste korral kehtestatakse taolised nõuded VV korraldusega (NETS § 28 lg 6). Täpsemalt on VV korralduses nr 305 riigisiseste piirangute kehtestamise alustena toodud NETS § 27 lg 3, § 27 lg 1 p-d 1 ja 2, § 28 lg 2 p-d 1-3 ja 5, § 28 lg 3, 5 ja 6, ning § 28 lg 8 ja § 45(2) lg 1. Viidatakse ka VV 27. mai 2021 määrusele nr 54<sup>21</sup>, mille alusel saab Terviseamet oma ülesannete täitmisse kaasata Politsei- ja Piirivalveameti.

Kuivõrd nakkushaiguse epideemilisest levikust tulenevalt võib tekkida hädaolukord, sätestab sellise olukorra lahendamise põhimõtteid ka Hädaolukorra seadus<sup>22</sup> (edaspidi HOS). Täiendavalt reguleerivad haldusorgani tegevust korrakaitse seaduse põhimõtted (KorS §-d 7 ja 28), mis käsitlevad otsuse proportsionaalsuse nõuet ja haldussunnivahendite kohaldamise põhimõtteid.

Tehniliselt nägi VV korralduse nr 305 kirjutamine välja nii, et riigikantselei, ametite ja ministeeriumite õigusosakondade vahel liikus üks suur fail, millega tegeles korraga umbes 30 inimest. Kui keegi soovis täiendada, olid ka teised asutused kursis, milliseid ettepanekuid tehakse ja kas leidub sellele vastuväiteid. Kuivõrd osalisi oli palju ja igauks andis õigusakti oma

---

<sup>19</sup> Vabariigi Valitsuse 23. augusti 2021. a korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmine. – RT III, 14.03.2022, 1 Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/314032022001>

<sup>20</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 11.03.2023, 72

<sup>21</sup> Määrus nr 54 andis Terviseametile õiguse küsida tõrjemeetmete kontrollinõuete täitmise kontrolliks ametiabi korras Politsei- ja Piirivalveametilt täiendavat tööjõudu. Peamiselt tähendas see ühisreidide korraldamist, et kontrollida VV korralduste nõuetekohast täitmist. Kontrollide viidi läbi asutustes, mis olid Terviseameti ohuprognosis välja toodud kui kõrgema ohu tasemega tegevuskohad.

<sup>22</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I, 06.07.2023, 33

sisendi, tuli ette ebaühtlust ettepanekute põhjenduste osas, mille riigikantselei viimaks ühtlustas ja viimase sammuna käis valminud teksti üle keeleteoimetaja.<sup>23</sup>

VV korralduse nr 305 üks autoreid justiitsministeeriumi endine õigusnõunik Helen Kranich kirjeldab, et kui VV korraldus 282 oli algusest peale nn tulekahju kustutamine, siis täiendatud versioon ehk VV korraldus nr 305 sündis pikemate arutelude ja analüüside tulemusel. Kui korraldus nr 282 oli üks pikk dokument, siis VV korraldus nr 305 sisaldas lisaks korraldusele põhjalikku seletuskirja. Kranichi sõnul oli see justiitsministeeriumi ning majandus – ja kommunikatsiooniministeeriumi ettepanek koostada see haldusakt haldusmenetluse seaduse<sup>24</sup> (edaspidi HMS) ideaali moodi. Otsustati võtta tõrjemeetmed ja otsused teemade kaupa, kirjutada loogilisemaks ning tuua välja põhjendavad osad. Kranich möönab, et haldusaktidel iseenesest ei ole seletuskirja, vaid seletuskiri on haldusakti põhjendav osa, kuid HMS lubab põhjendavat osa esitada aktis endas või ka viidatud kohas. Juristid andsid endale aru, et olukord viiruse levikul pidevalt muutub ja seetõttu oleks hea, kui VV kehtestab viiruse tõrjemeetmed ja abinõud ühe tervikuna, haldusaktina koos põhjendustega, mille loomulikuks osaks on proportsionaalsuse hindamine. See omakorda tähendas, et kui korralduse sisu muudeti, tõi see kaasa põhjenduste muudatuse ehk meetmete mõju uue kaalumise. Meetmete kehtestamise õiguslik alus aga ei muutunud.<sup>25</sup>

Korralduse õigusliku aluse tuvastamine ei tähenda üksnes kontrollimist, kas õigusaktis on normidele viidatud, vaid õiguslik alus tuvastatakse selle järgi, kas haldusorgan on pädev vastava otsuse tegemiseks ning kas olukorra lahendamiseks valitud meetmed on seaduses kirjeldatud ja lubatud ning antud juhtumi lahendamiseks asjakohased. Vastava sätte olemasolu seaduses ei tähenda aga automaatselt, et otsuse tegemiseks on olemas õiguslik alus, vaid üksnes viitab asjaolule, et võimuorganid on sellise olukorra reguleerimist ette näinud. Vajadusel saab õigusliku aluse tuvastada kohus, kui haldusakt on antud puudustega ning selles on näiteks valedele normidele viidatud. COVID-19 asjades pole aga üldjuhul vaidlust, kas Terviseamet oli pädev valima COVID-19 pandeemia lahendamiseks tõrjemeetmeid, sest ameti ülesannete hulka kuulub nakkustõrje korraldamine ja vastav säte on NETS-is olemas. Vaidluse all on pigem küsimus, kas VV-l oli õiguslik alus konkreetsete tõrjemeetmete kehtestamiseks ja kas näiteks äriühingutele pandud tõendikontrolli kohustuse õiguslik alus on kehtivate normidega kaetud. VV pädevuse ja volituse küsimust käsitletakse lähemalt peatükis 1.5.

---

<sup>23</sup> Autori intervjuu Justiitsministeeriumi endise õigusnõuniku Helen Kranichiga 30.01.2024

<sup>24</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31

<sup>25</sup> Intervjuu H. Kranichiga

### 1.3 VV korralduse nr 305 legitiimne eesmärk

Kuivõrd käesoleva töö eesmärk on tõrjemeetmete proportsionaalsuse kontroll, tuleb testi läbi viimisel lähtuda VV korralduse nr 305 kui riigivõimu meetme eesmärgist. Eesmärk ei saa aga olla üksnes mõtteline ning on tuletatav korralduse aluseks olevatest normidest.<sup>26</sup> VV korralduse nr 305 legitiimse eesmärgi leidmiseks tuleb niisiis lugeda korraldust, selle seletuskirja, seal leiduvaid põhjendusi ning vaadelda, kas õigusliku alusena toodud normid on nendega kooskõlas.

Tõrjemeetmete üldise põhjendusena on VV korraldusest nr 305 tuvastatav nakatumiste ära hoidmine, vähendades kontaktide arvu ja kõige laiemas mõttes inimeste elude päästmine. Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härma ütleb, et üks ja põhiline põhjendus tuli HOSi loogikast (HOS § 2 lg 1), mille kohaselt võib tervisealase hädaolukorrana silmas pidada olukorda, kus vältimatu meditsiinilise abi osutamine on ohus. Härma sõnul ei olnud COVID-19 kontekstis peamine küsimus mitte selles, et plaaniline ravi edasi lükkus, või et kaitsti inimeste tervist nakatumise eest, vaid luges ainult see, et kontrollimatu (piiranguteta) nakkuse levik võis eskaleeruda punkti, kus vältimatu abi poleks olnud enam kättesaadav. Härma ütleb, et see oli tervishoiu katastroofistsenaarium, millele oldi 2021. aasta kevadel ja sügisel väga lähedal.<sup>27</sup>

Äriühingutele seatud COVID-19 tõendite kontrollkohustuse eesmärk on samuti seotud nakatumise vähendamisega, et haiglakoormus ei kasvaks ja vältimatu meditsiiniabi oleks ja jääks kättesaadavaks. Mari-Anne Härma selgitab, et nakatumist vähendati inimese jaoks kõige vähem vajalike tegevuste piiramisega, mille hulka kuulus meelelahutus. Meetme kehtestamisel lähtuti Härma sõnul kahest peamisest tingimusest: esiteks oli vaja leida lahendus, milliseid teenuseid saab inimeste jaoks avatuna hoida, et vältida asutuste pankrotte ja teiseks juhtis ka õiguskantsler tähelepanu, et piiranguid planeerides tuleb leida lahendus, kuidas vaktsineeritud inimesi ei koheldaks samaväärsete piirangutega kui vaktsineerimata või immuunsuseta inimesi. Terviseameti asedirektori sõnul sündis selle järel ettepanek piirata meelelahutust nii, et vaktsineeritud ja COVID-19 haiguse läbipõdenud inimesed võivad tegevustes osaleda, sest nendega kaasneb väiksem risk. Härma tunnistab, et meetme ühe kõrvalise boonuse nähti, et see võiks motiveerida inimesi end COVID-19 ära hoidmiseks vaktsineerima, aga see ei olnud

---

<sup>26</sup> RKPJKo 5-22-4, p 30

<sup>27</sup> Autori intervjuu Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härmaga 28.03.2024

meetme kehtestamise peamine eesmärk. Peamine eesmärk oli piirata haiguse levikut viisil, et meelelahutussektor saaks jätkata majandustegevusega.<sup>28</sup>

Kui Terviseameti asejuhi Mari-Anne Härma taustaselgitused kõrvale jätta ja juhinduda üksnes õigusakti kirja pandust, ei ole tõendikontrolli eesmärki – suunata inimesi vaksineerima – VV korralduse nr 305 seletuskirjas tõesti otsesõnu välja toodud. Siiski leiab sealt selgitusena asjaolu, et vaksineerimine on kõige efektiivsem viis koroonaviiruse leviku tõkestamiseks. Alles tõendikontrolli kadumise seletuskirjas<sup>29</sup> tõdeti, et COVID-19 tõendil oli kaks peamist eesmärki: suurendada vaksineerimissoostumust ja vältida rasket haigestumist, kusjuures vaksineerimissoostumus oli välja toodud esimesel järjekohal.

VV korralduse nr 305 seletuskirjas on abinõude rakendamise peamise põhjendusena toodud üldine seisukoht, et meetmed ja piirangud on tõhusad ja proportsionaalsed meetmed, et tagada inimeste elu ja tervis ning rahvatervise ja tervishoiusüsteemi toimepidevus. Lisaks on seletuskirjas rõhutatud, et tõendite ja testide tulemuste alusel erinev kohtlemine pakub majandusele leevendust, sest võimaldab inimestel osaleda tegevustes, milles rangemate piirangute tingimustes polnud võimalik osaleda. Seletuskirjas viidatakse riigikohtu lahenditele<sup>30</sup>, mille kohaselt peavad ettevõtlusvabadusse sekkumist õigustavad põhjused olema vastavuses sekkumise intensiivsusega. Testide ja tõendite kontrollimise kohustuse põhjenduseks tuuakse, et põhivabaduse piiramiseks on seaduslik alus ning sellise kontrollkohustuse sisse viimine lähtub eelkõige avalike huvide ja teiste inimeste õiguste ning vabaduste kaitse vajadusest.<sup>31</sup> Niisiis oli kehtestatud tõrjemeetmete põhjendus väga üldine, kuid sealt on siiski selgelt tuvastatav eesmärk – piirata ohtliku nakkushaiguste levikut Eestis, vähendada viirusega nakatumise tõenäosust ning tagada riigi oluliste funktsioonide toimepidevus, sealhulgas vältimatu abi kättesaadavus.

VV korralduse nr 305 kaitsealas on niisiis inimeste õigus nende tervise kaitsele ja eelduslikult peab riik kasutama kõiki meetmeid, et takistada viiruse levikut, mis võib seda õigust ohustada. Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härma on öelnud, et nakkushaiguste tõrjeks vajalike meetmete ulatus sõltub eelkõige haigustekitajate leviku kiirusest ja ulatusest ning võimest põhjustada inimestel raskeid haigusseisundeid.<sup>32</sup> Korralduse nr 305 kehtestamise ajal

---

<sup>28</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga

<sup>29</sup> VV korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmise korralduse seletuskiri 14.03.2022, lk 3

<sup>30</sup> RKPJKo 3-4-1-3-02, p 14, RKPJKo 3-4-1-3-12, p 51

<sup>31</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri, lk 25

<sup>32</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga

oli viimase 14 päeva haigestumus 100 000 inimese kohta Eestis kõrgel tasemel ning uute haigusjuhtumite arv kasvas.<sup>33</sup> Haiglata tavapärase toimepidevus oli nakkushaigete hulga tõttu häiritud. Niisiis hinnati korralduse nr 305 kehtestamisel ajal COVID-19 nakkusohu riski kõrgeks ja otsustati säilitada kõik senised piirangud ja meetmed, kuid kehtestati täiendavaid nõudeid teatud tegevustes osalemisele, et võimaldada seal osalemist neile, kel on haiguse suhtes immuunkaitse kas vaksineerimise või läbipõdemise kaudu. Mari-Anne Härma sõnul ei olnud kahtlust, et COVID-19 tõendite kasutamine ja selle läbi eeliste tekitamine võib ühiskonnas teatud pingeid põhjustada, kuid tõrjemeetmete eesmärk oli samaaegselt haiguse tõrjumisega hoida elu võimalikult tavapärase kvaliteedi lähedal.<sup>34</sup>

Kui vaadelda VV korraldusega nr 305 kehtestatud piirangute laiemat eesmärki nakkushaiguste tõrje kontekstis, siis on see vastavuses NETS-is kirjeldatud nakkustõrje eesmärkidega, milleks on nakkushaigete kiire tuvastamine, haiguse leviku tõkestamine ning uute nakatumiste vältimine.<sup>35</sup> Pädeva asutusena on just Terviseameti ülesandeks teha epidemioloogilisi uuringuid haige nakatumise ja nakkushaiguste leviku asjaolude väljaselgitamiseks, vajadusel tuleb tuvastada haigestunu lähikontaktid ning juhendada massilise haigestumise korral tõrjemeetmete rakendamist.<sup>36</sup> Kuivõrd VV korralduses toodud tõrjemeetmed valiti Terviseameti kui ekspertasutuse soovitude kohaselt, saab väita, et nakkushaiguse leviku tõkestamise kaudu erakorralise meditsiiniabi toimepidevuse tagamine, riigi üldise toimepidevuse tagamine ja kõige laiemas plaanis ühiskonna avatuna hoidmine on legitiimsed eesmärgid, sest need on seadusest tulenevad riigi kohustused.

Teisalt tuleb mõista, miks tekitasid tõrjemeetmed ühiskonnas tugevat vastukaja, sest isegi kui kehtestatud abinõud võimaldasid saavutada seatud legitiimseid eesmärke, olid need abinõud tugevalt seotud põhiõiguste riivamisega. Ainuüksi nn kontrollitud tegevustes osalemise piirangud ja COVID-19 tõendite nõue mõjutas inimeste liikumisvabadust (PS § 34) ja ligipääsu teenustele ja üritustele (PS § 19 lg 1). Samuti piiras tõendikohustus tegevuste eest vastutava isiku vabadusõigusi, milleks on ettevõtlusvabadus, privaatautonomia ja ühinemisvabadus (PS § 48). Riigikohus on kinnitanud, et VV korralduse kehtivuse ajal sõltus äriühingute tegevus muu hulgas avaliku võimu valitud meetmetest ehk tavaline turuolukord oli häiritud.<sup>37</sup> See tähendab, et kuigi VV korralduse eesmärgid oli legitiimsed, mõjutasid kehtestatud piirangud

---

<sup>33</sup> Terviseameti nakkushaiguste osakonna koondandmed 2021. aasta 32. nädala kohta

<sup>34</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga

<sup>35</sup> Nakkushaiguste tõrje termini selgitus – NETS § 2 lg 1 p 6

<sup>36</sup> NETS § 18 lg 1 p 1

<sup>37</sup> RKPJKo 5-22-4, p 45

äriühinguid negatiivselt ka siis, kui nad täitsid kõiki ettenähtud reegleid. Iseenesest ei ole see probleem, sest tegemist on ajutise ja eelduslikult ülekaalukat avalikku huvi arvestava sekkumisega. Ka Riigikohtu halduskolleegiumi liige Ivo Pilving on õiguskirjanduses välja toonud, et demokraatlike õigusriikide põhiseadused ei ole vulgaarliberalistlikud<sup>38</sup>, andes elu ja tervise kaitseks õiguse lihtreservatsiooniga õiguste ja vabaduste piiramiseks ning ka reservatsioonita põhiõigusi saab teatud olukordades piirata.<sup>39</sup> Järelikult on õigustatud eeldada, et PS peab toimima igal ajal – ka kriiside korral – ning ei saa piirata riigi kohustust oma elanike kaitseks tegutseda, s.h tõrjuda nakkushaigust, eriti kui sellega püüeldakse legitiimsete eesmärkide saavutamise poole.

Kui vaadelda Riigikohtu praktikat, mis käsitleb põhiõiguste riive lubatavuse küsimust, kus haldusorgani meetme eesmärgiks on inimese tervise kaitse, leiab näite põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjast, kus Riigikohus hindas, kas määrus, millega vanglates keelati kinnipeetavatel omada tubakatooteid, vastab põhiseadusele ja kas sellega riivatakse põhiõigusi lubatud määral. Õiguskantsleri arvates<sup>40</sup> piiras suitsetamise keeld kinnipeetava ja vahistatu omandipõhiõigust (PS § 32 lg 2) ja vaba eneseteostuse õigust (PS § 19 lg 1). Õiguskantsler viitas, et VangS § 15 l-d 2 ja 3 ei õigusta omandiõiguse riivet põhjusel, et sellise keelu kehtestamisega soovitakse säästa kinnipeetava või vahistatu tervist või hoida tulevikus kokku tema raviks kuluvat raha. Riigikohtu hinnangul peab vanglas asjade keelamine olema kooskõlas inimväärikuse põhimõttega ja peab arvestama põhiseadusest tulenevate nõuete ja piirangutega. Riigikohus nõustus õiguskantsleriga, et vangistuse eesmärgiga ei pruugi olla hõlmatud kinnipeetava tervise kaitsmine, kui kahjulikust harjumusest või ebatervislikuks eluviisist hoitakse eemal teatud asjade keelamise kaudu. Ka võimalik ravikulude kokkuhoid ei ole piisavaks õigustuseks, mis lubaks vangistusseaduse sätteid rakendada iseendale tekitatud kahju ärahoidmiseks. Riigikohtu hinnangul ei ole need eesmärgid vangistusseadusest tuleneva volitusega hõlmatud. Küll aga saab kohtu arvates tubakatooteid keelata, kui sellega kaitstakse teiste inimeste elu ja tervist, hoitakse vanglas ära tuleoht ning nende toodete kasutamine ebaseadusliku maksevahendina.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Eestikeelses õiguskirjanduses ei ole terminit „vulgaarliberalism“ varem kasutatud, kuid see viitab seadustele, mis on väga laia ja üldise sõnastusega, mis ei luba isiku põhivabadustesse sekkuda ühelgi juhul. Individuaalõigused on seatud ühiskondlikest õigustest kõrgemale.

<sup>39</sup> Pilving I., Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. – Juridica 2022, nr 3, lk 152

<sup>40</sup> RKPJKo 5-19-40 p 19 jj

<sup>41</sup> RKPJKo 5-19-40 p-d 43, 46 ja 48

Eeltoodut arvesse võttes saab ka VV otsuste puhul hinnata, kas nakkushaiguse tõrjeks kasutatud vahendite legitiimne eesmärk saab olla õigustatud üksikisiku enda tervise kaitsmisega, või on võtmeküsimuseks teiste inimeste elu ja tervise kaitse, lähtudes võimalikust ohust, mida nakkushaige kannab. Küll aga on ka PS-i kommentaarides rõhutatud<sup>42</sup>, et kuigi tervise kaitsmisel on põhiõiguste seisukohast suur kaal, mille realiseerimisel saavutatakse ka teiste põhiõiguste täitmine, ei saa tervise kaitsmise eesmärgile anda suuremat kaalu kui mõne teise põhiõiguse eesmärgile. Toodud näidete hulgas on kortermaja rõdul suitsetamise keeld, mis ei ole automaatselt lubatav riive tegevusvabadusele ning ka sellisel juhul tuleb tervise kaitsmise eesmärgi kaalukust hinnata. Samas kommentaaris on öeldud, et ka nakkushaiguse leviku korral ei ole igasugune liikumispiirang koheselt põhjendatud, kuigi eesmärgiks on tervise kaitsmine, vaid ka seda õigust tuleb koos teiste vabaduste ja põhiõigustega kaaluda.

Riigikohtu seisukohast lähtuvalt on meetme eesmärgi hindamise juures oluline tuvastada just ohu sügavus, sest näiteks relvaloa kehtetuks tunnistamise korral kaasnevad ebameeldivused ei ole nii kaalukad kui elu ja tervis, mida relva loovutamisele sundimisega kaitstakse, sest inimese elu saab tagasipööramatult kahjustada ka väikese koguse laskemoona ning ühe hooletu teoga.<sup>43</sup> Analoogia korras võib öelda, et kui leviv nakkushaigus on väga suure nakatamisvõimega, põhjustades raskeid haigusjuhte, võib piisata ka üksikutest inimeste vahelistest kokkupuudetest, et tekiks haiguskolle ja immuunkaitseta inimeste tervis satub ohtu. Siiski ei tähenda eeltoodu, et üksikud kolded õigustavad üleriigiliste rangete piirangute kehtestamist, vaid ohu tõenäosus peab olema piisava kaaluga, et õigustada meetme muidu legitiimse eesmärgi täitmist. Riigikohus kordas ka COVID-19 piirangute põhiseaduslikkust hinnates<sup>44</sup>, et inimese enda tervise kaitseks vaktsineerimisnõude (isegi kui tegemist on kaudse vaktsineerimisnõudega) kehtestamine ei oleks demokraatlikus riigis legitiimne ega vastaks inimväärikuse põhimõttele. Vaktsineerimisele suunamise saaks õigustatuks lugeda vaid juhul, kui see mõjutaks soodsalt näiteks erakorralise arstiabi kättesaadavust ja selle kaudu ka teiste isikute õigusi või avalikke huve.

---

<sup>42</sup> PS Komm vlj, § 28 kommentaar 8.

<sup>43</sup> RKPJKo 5-19-26, p 50.

<sup>44</sup> RKPJKo 5-22-4, p 48.

## 1.4 Arutelu tõrjemeetmete kehtestamise vormi üle

Kuivõrd koroonatõendite kehtestamisel riivati põhiõigusi, tuleb hinnata, kas tõrjemeetmete kehtestamiseks kasutatud õigusakti vorm on kohane, sest sellest sõltub piirangutest puudutatud isikute võimalus realiseerida enda õiguste kaitset. VV korralduse nr 305 kontekstis on näiteks õiguskantsler tõstatanud küsimuse, kas korraldus on ikka õigusakti liigina korrektne vorm või on tegemist hoopis määrusega. Vahetegu on oluline, sest korralduse ja määruse tühisuse tuvastamisele või kehtetuks tunnistamisele kohalduvad erinevad sätted. Õiguskantsler tuletas Riigikohtule esitatud arvamuses meelde, et üldkohustuslikke käitumisjuhiseid saab piiritlemata arvuga juhtumite puhul kehtestada määruse vormi kaudu ja korraldused on mõeldud vaid üksikjuhtumite lahendamiseks. Õiguskantsleri seisukoht on selge ja põhineb teadmisel, et piirangute kehtestamist reguleerivad põhimõtted peaks kehtestama Riigikogu seaduse kaudu ja kui seaduses kirjeldatud olukord realiseerub, saab täitevvõim valida seaduses toodud loetelust piirangud, mis on kohaldamiseks sobivaimad.<sup>45</sup> Kui vaadelda tõrjemeetmete kehtestamise aluseks toodud NETS § 28 sätteid, leiab sealt nakkushaiguse tõkestamise eesmärgi täitmiseks üldised põhimõtted liikumisvabaduse piiramiseks ja asutuste ning ettevõtete sulgemiseks või tegevuse piiramiseks, kuid detailset nimekirja ei ole tõrjemeetmete kohta seaduse tasemel antud.

Riigikohus on üldakti ja üksikakti eristamist käsitledes peamise seisukohana välja toonud<sup>46</sup>, et nende eristamiseks ei piisa lähtumisest akti üldkohustuslikkusest ehk üldisest kehtimisest määramata isikute ringi jaoks. Üksikjuhtumi lahendamiseks võib olla tegemist ka juhul, kui täpne adressaatide ring aktist otseselt ei nähtu. Kui haldusakt antakse üksikjuhtumi reguleerimiseks, mis on adresseeritud määramata isikute ringile, on tegemist üldkorraldusega. Riigikohus on näiteks toonud lahendi<sup>47</sup>, kus vangla direktori käskkirjaga kinnitatud vangla kodukorra regulatsiooni adressaatide ring aktist otseselt ei nähtu, kuid adressaadid on objektiivselt kindlaks määratavad üldiste tunnuste alusel. Kokkuvõtvalt on Riigikohus öelnud, et õigusakti vormi valikul ei tohiks lähtuda eesmärgist, millega saaks kitsendada isiku võimalusi õigusakti andmise menetluses osaleda või õigusaktist tulenevate mõjude vastu õiguskaitset saada.<sup>48</sup> Riigikohus on pigem seisukohal, et üldkorralduse andmise menetlus kaitseb adressaatide huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti puhul.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-4, 30.08.2022, I. kokkuvõtte ja p 24

<sup>46</sup> RKPJKm 3-4-1-6-10 p-d 47-48

<sup>47</sup> RKPJKo 3-4-1-6-10, p 47

<sup>48</sup> RKPJKo 5-22-4, p 76

<sup>49</sup> RKPJKm 3-4-1-6-10, p 48

Riigikohtu praktika kohaselt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes otsuse langetama seadusandja ning vastava õiguse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud vaid juhul, kui seadus seda sätestab ning seaduses sisalduv volitusnorm on põhiseadusega kooskõlas.<sup>50</sup> Niisiis on Riigikohus kinnitanud, et kuigi formaalses mõttes saab teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid kehtestada vaid seadusega, ei ole selline põhimõte siiski absoluutne.<sup>51</sup> VV korralduse kui üksikakti andmisel ei toimu Riigikohtu hinnangul siiski seadusandliku võimu (PS § 59) delegeerimist täitevvõimule, mis leiab aset näiteks määruste andmise puhul, vaid VV teostab korraldusi andes täidesaatvat riigivõimu PS § 86 mõttes. Riigikohus ütleb täiendavalt, et VV võib lahendada vaid üksikjuhtumeid, mille üldist reguleerimist ei tohiks tavapäraselt täitevvõimule delegeerida. Küll aga rõhutab Riigikohus, et norm, mille alusel volitatakse haldusorganit andma isikute õigusi piiravaid korraldusi, peab olema selge ja täpne ning vastama piirangu intensiivsusele.<sup>52</sup> Eeltoodud loogikat arvesse võttes võis VV anda tõrjemeetmetega seotud korraldusi, kui seda saab käsitleda üksikjuhtumi lahendamisena. VV korraldus nr 305 oli nõ elav dokument, sest p 19 alusel hindas valitsus iga kahe nädala tagant, kas kehtivad meetmed ja piirangud on veel asjakohased ning viiruse tõrjumiseks vajalikud. Niisiis käsitas VV koroonaviiruse levikut konkreetse olukorrana ja selle tõrjumist õiguslike vahenditega nähti kui üksikjuhtumi lahendamist, mis näebki ette VV korralduse ehk üksikakti vormi. Seda valikut on õigustanud ka Riigikohus, sest nakkushaigus oli ettearvamatu, puudusid teaduslikud teadmised leviku kohta ning olukorra muutumine nõudis kehtivat võimalust meetmete kiireks rakendamiseks või lõpetamiseks.<sup>53</sup>

Kohtunik Kristjan Siigur on seisukohal, et selguse huvides oleks saanud korralduste andmise lahendada teisiti ja tehniliselt otstarbekamalt, kui iga kahe nädala tagant oleks antud uus korraldus, mitte seda ühte olemasolevat uuendatud. Kohtunik selgitab, et hilisemal kaebuste lahendamisel läks põhjendatuse kontrollimine tehniliselt keeruliseks, sest piirangute ajaline kehtivus muutus ja seda tuli kohtutel endal detailselt piiritlema hakata, millal ja milline põhimõte ära muudeti ja kuidas see mõjutas inimeste tegutsemisvabadust ja ettevõtete toimimist.<sup>54</sup> Siigur toob välja, et VV korralduse nr 305 tõrjemeetmete põhjendused kujunesid

---

<sup>50</sup> RKÜKo 5-19-29, p 57

<sup>51</sup> RKÜKo 3-3-1-41-06, p 22

<sup>52</sup> RKPJKo 5-22-4, p 60

<sup>53</sup> RKPJKo 3-4-1-8-08, p-d 79 ja 81

<sup>54</sup> Autori intervjuu Tallinna halduskohtu kohtunik Kristjan Siiguriga 30.01.2024

seletuskirjas pikaks ja lohisevaks, selle asemel et kirjeldada lühidalt olukorda, statistilisi andmeid ja lahendamiseks valitud meedet.<sup>55</sup>

Kohtuvaidlustes VV-d esindanud vandeadvokaat Ants Nõmper tõdeb, et paljudes teistes COVID-19 pandeemiaga võidelnud riikides ei kehtestatud tõrjemeetmeid üldkorralduse vormis. Nõmper toob näiteks Saksamaa, kus pandeemia lahendamine tugines üksnes sealsele nakkustõrje seadusele<sup>56</sup> ja selle COVID-19 tõrjet reguleeritavatele sätetele.<sup>57</sup> Madis Ernits täpsustab, et Saksamaal võisid liidumaad koroonapandeemia alguses talitada erinevatel alustel ja näiteks Baieri liidumaal anti 24.03.2020 sama päeva jooksul liikumispiirangute kehtestamiseks nii üldkorraldus kui ka määrus, sest korralduse peale esitati kaebus ning halduskohus peatas selle esialgse õiguskaitse korras osaliselt. Veidi hiljem antud määruse osas aga enam esialgset õiguskaitset ei antud. Ernits tõdeb, et pikemaajalised ja intensiivsemad tõrjabinõud peaksid olulisuse põhimõttest tingituna tulenema seadusest.<sup>58</sup>

Ka Eestis oli halduskohus ühes lahendis seisukohal<sup>59</sup>, et piirangud ja meetmed tulnuks tegelikult otsustada seadusega ning kahtlustas, kas VV-l üldse oli pädevus ja volitus sellises vormis piirangute kehtestamiseks korralduse kaudu. Halduskohtu arvates saanuks valitsus täita legislatiivfunktsiooni üksnes piiratult, seadusi täpsustades, kuid mitte eraldiseisvaid regulatsioone luues ning mis tahes erandlikud normid oleksid pidanud tulenema vahetult seadusest. Selline põhimõte on tuletatav ka PS § 3 lg 1 ja § 59 sisust, mille kohaselt tuleks üldise iseloomuga põhiõigused kehtestada vahetult seadusega. Nõmperi hinnangul on parlamendile nakkustõrje õigusliku reguleerimise funktsiooni panemine loogiline käik, kuid tema sõnul jättis Eesti parlament selle funktsiooni täitmata, sest oli nakkushaiguste tõrje küsimuses *suhteliselt töövõimetu*.<sup>60</sup> Ka õiguskirjanduses toodud seisukohad kinnitavad, et parlamentaarne otsustusprotsess on SARS-CoV-2 viiruse ootamatusi pakkuva käitumise tõttu liiga aeganõudev.<sup>61</sup> Riigikohus on siiski esile tõstnud, et epidemioloogilisest olukorrast tingitud kriisi ajal on parlamendi roll iseäranis oluline. Riigikohtu hinnangul on parlamendiliikmed võrreldavad eesliinitöötajatega ja ka kaugtööle peaksid nad siirduma viimaste seas, üksnes *ultima ratio* abinõuna.<sup>62</sup> Niisiis võib Riigikohtu selgitusest tõlgendada, et parlament peab

---

<sup>55</sup> Intervjuu K. Siiguriga.

<sup>56</sup> Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG). – Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/index.html> (17.02.2024).

<sup>57</sup> Intervjuu A. Nõmperiga.

<sup>58</sup> Ernits, M. Üldkorraldusest määruseks ja vastupidi? – Juridica 2022, nr 7. lk 451.

<sup>59</sup> 3-21-2163 p 127.

<sup>60</sup> Intervjuu A. Nõmperiga.

<sup>61</sup> Pilving I. lk 154.

<sup>62</sup> RKPJKo 5-21-32/8 p 49 jj.

nakkushaiguse levikuga seotud hädaolukorra ajal säilitama töövõime ja isegi sellest tulenevad piirangud ei tohi takistada parlamendil täitmast oma tavapärast rolli. VV korralduse nr 305 kehtestamise ajal ei rakendatud Riigikohus kaugtööd, mis oleks võinud olla takistuseks tavapärastele aruteludele. COVID-19 piirangute kehtestamist aga parlamendis ei käsitletud. Sel ajal oli ametis Kaja Kallase juhtud valitsus, mille moodustasid Eesti Reformierakond ja Eesti Keskerakond ning käesoleva töö tarvis selgitusi jaganud endise ministri sõnul<sup>63</sup> oli parlamendi kõrvale jätmise peamine põhjus asjaolu, et NETS-i täiendamiseks ja tõrjemeetmete täpsemaks reguleerimiseks puudus poliitiline valmisolek. Ideele käidi küll fraktsioonides toetust küsimas, kuid riigikogus ei oleks eelnõu piisavat toetust saanud. Niisiis võib möönda, et riigikogu oli nakkushaiguste tõrje teemadel töövõimetu, kuid selle põhjuseks oli pigem poliitilise tahte puudumine, mitte et nakkustõrje vahetu reguleerimine oleks seaduste loomise või täiendamise ja muutmise kaudu Eestis võimatu olnud.

Milline võiks olla nakkushaiguste tõrjeks kõige efektiivsem ja vähimat ajalist rakendamist nõudev õigusakti vorm, ei ole pelgalt õigusteoreetiline küsimus, vaid eeldab nakkushaiguste tõrjet korraldava asutuse ekspertide teadmiste ja haldusõiguse parimate praktikate ühendamist. Näiteks Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas leidnud, et kuivõrd riigivõimu saab teostada põhiseaduse ja seaduste alusel, lasub riigil kohustus seaduste abil ehitada tõhus ja paindlik regulatsioon olukordadeks, kui levib uudne ja ohtlik nakkushaigus. Selline ülesanne ei saagi piirduda seadusesse kirjutatud tõdemusega, et nakkusetõrjet korraldab Tervisamet, vaid seadus peab andma kõigile mõistetava suunise, millega tuleb pandeemia olukorras leppida. Samas mööna kolleegium, et kõiki tõrjemeetmeid ja vahendeid pole võimalik ette näha, mistõttu peaks ka ohtliku nakkushaiguse leviku olukorda reguleeriv seadus olema piisavalt paindlik, et leida kõige sobivamad abinõud haiguse tõrjumiseks. See aga ei tähenda, et nakkushaiguse tõrjumiseks saaks hakata seadust muutma olukorras, kus see on juba laiaulatuslikult levinud ja kahju tekitanud, sest sellisel juhul puuduks riigil võimekus nakkushaigusest tulenevat ohtu ette näha. Sealjuures pole välistatud, et osa otsuseid tulebki langetada VV tasemel, kui seaduse muutmiseks enam aega pole.<sup>64</sup>

Kui otsida Euroopa õigusest eeskujusid, leiab Saksamaa nakkustõrje seaduse<sup>65</sup>, mille § 28 annab Eestiga sarnase üldvolutuse tõrjemeetmete kasutuselevõtuks. Kranich selgitab, et Eesti võttiski sisuliselt üle Saksa mudeli, kuid Saksamaa kohtulahendeid lugedes ei olnud esialgu ka

---

<sup>63</sup> 51. VV ministri selgitused autorile.

<sup>64</sup> RKPJKo 5-22-4 p 69.

<sup>65</sup> Infektionsschutzgesetz – IfSG

nende seaduses detailselt kirjas, milliseid tõrjemeetmeid kasutada, ning seadust täiendati alles koroonapandeemia ajal. Nii nagu eelpool kirjeldatud, on sellise olukorra eest hoiatanud<sup>66</sup> Riigikohus, sest eelduslikult peaks nakkushaiguse ennetamine toimima juba kehtiva õiguse alusel, mitte olukorrale tagantjärele reageerivana. Kranich möönab, et Saksa seadus võib peale vaadates hea välja näha, kuid lõpuks pandi ka sinna tähtajad numbriliselt kirja. Eestis olid VV korraldusega kehtestatud tõrjemeetmed juba õigusakti liigist tulenevalt ajutised. Kranich ei usu, et Saksamaa lahendus oleks tingimata parem, sest sealse seaduse normides on sees jäikus, mida Eesti valitud korralduses ei ole. Tema sõnul käitus viirus ühtviisi ennustamatult mõlemas riigis ja ka Saksa COVID-19 tõrjumisega seotud kohtulahendites on näha, et orienteerumine üldise nakkushaiguse tõrjeseaduse, liidumaa seaduste ja haldusaktide vahel tekitas segadust. Seetõttu toetab Kranich endiselt Eesti valikut, kus üldvolitus tuletati KorS § 28-st ning arvestati KorS §-s 7 sisalduvat proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt tuleb alternatiividest valida leebeim ning hädaolukord tuleb lõpetada nii pea, kui tõrjemeetmega taotletud eesmärk on saavutatud või meetme rakendamise aluseks olnud asjaolud ära langevad.<sup>67</sup>

Niisiis seab NETS-i ja KorS-i koosmõju nakkushaiguse leviku tõkestamisele ranged piirid ning pole veenvaid argumente, et eraldi seaduse loomise või NETS-i rangema ja detailsema täiendamise kaudu saavutatav eesmärk olukorda oluliselt muudab. Seega puudub alus väita, et VV korralduse nr 305 asemel oleks pidanud tingimata sündima seadus või määrus ning olukorra reguleerimine üldkorralduse kaudu on õiguslikult ebapädev või eesmärki silmas pidades vale valik. Kohtunik Siigur ütleb, et ka üldkorralduse ja määruse vahe on osaliselt pigem õigusteooria küsimus ja ei oleks puudutatud inimeste võimalusi laiendanud, kui korralduse asemel oleks antud määrus. Siigur selgitab, et piirangu kui sellise sisulist põhiseaduspärasust tuleb kontrollida ikka ja ei saa väita, et selline kontroll oleks olnud tõhusam, kui see oleks antud määrusega.<sup>68</sup> Eelkõige peab Siigur silmas asjaolu, et õigustloovate aktide peale esitatud kaebuste jaoks on ette nähtud korraldusest erinev menetluskord.<sup>69</sup> See tähendab, et kui VV üldkorralduse osas sai igäüks kaebusega halduskohtu poole pöörduda, siis VV määruse vaidlustamine tähendanuks esmalt õiguskantsleri poole pöördumist, et ta hindaks määruse põhiseaduspärasust ja vajadusel saaks õiguskantsler pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnistada akt põhiseadusvastaseks või kehtetuks.<sup>70</sup> Kohtunik Siigur leiab näiteks, et see ei ole

---

<sup>66</sup> RKPJKo 5-22-4 p 69 eelviimane lause

<sup>67</sup> Intervjuu H. Kranichiga

<sup>68</sup> Intervjuu K. Siiguriga

<sup>69</sup> RKHKm 4-17-749 p 9 jj

<sup>70</sup> Õiguskantsleri ülevaade põhiseaduslikkuse järelevalvest. – Arvutivõrgus:  
<https://www.oiguskantsler.ee/et/p%C3%B5hiseaduslikkuse-j%C3%A4relevalve-0> (16.04.2024)

efektiivne õiguste kaitse viis, sest „õiguskantsleri kaudu kaebamisel muutub maailm tegelikult vähe“. <sup>71</sup>

Tuleb rõhutada, et tegelikult saab Eestis õiguskantsleri poole pöördumata kohtus vaidlustada ka VV määruste rakendamist, s.h vajaduse korral teha seda ennetavalt ja taotleda kohtult õiguste tuvastamist, mida määrus põhiseadusevastaselt piirab. Riigikohus on selle kohta varasemalt selgitanud<sup>72</sup>, et halduskohtulik kontroll täidesaatva riigivõimu üle on järelkontroll ja kohus ei saa riigivõimu tegevusi oma eelotsustega suunata. See tähendab, et halduskohtu ülesanne on kontrollida näiteks määruse alusel antud haldusakti andmise õiguspärasust ja kui VV oleks tõrjemeetmed kehtestanud määrusega, saanuks inimene esitada näiteks keelamiskaebuse sellest lähtuvate haldusaktide andmisest hoidumiseks või tuvastamiskaebuse haldusõigussuhtest tulenevate õiguste või kohustuste kindlakstegemiseks. Riigikohtu hinnangul peab lisaks õiguste riivele olema tuvastamiskaebuse esitamise korral kaebajal põhjendatud huvi, eelkõige on silmas peetud olukorda, kus kaebaja soovib ära hoida tema suhtes õigusakti ebaõiget kohaldamist, mis võib tulevikus aset leida.<sup>73</sup> Varasem kohtupraktika käsitab preventiivset huvi põhjendatud huvina, vältimaks haldusorgani jätkuvat või korduvat õigusvastast tegevust isiku suhtes ja peab eksisteerima ka reaalne oht, et haldusorgan võib kaebaja suhtes edaspidi õigusvastaselt käituda.<sup>74</sup> Riigikohus on ka leidnud, et ennetuslikul eesmärgil esitatud tuvastamiskaebuse rahuldamiseks piisab, kui see võib soodustada kaebaja õiguste kaitset tulevikus.<sup>75</sup> Niisiis on leidnud kinnitust, et kui VV korralduse nr 305 asemel oleks antud määrus, on kaebeõigus siiski tagatud ning see ei piirdu õigusega pöörduda õiguskantsleri poole, kes saab hinnata õigustloova akti vastavust põhiseadusele.

Õiguskantsler Ülle Madise ja õiguskantsleri asetäitja-nõunik Olari Koppel ütlevad, et tõrjemeetmete kehtestamise vormi küsimus ei ole pelgalt õigusliku joni küsimus, sest piirangute kehtestamisega peab kaasnema õigus neid vajadusel tõhusalt ja efektiivselt vaidlustada. Madise ja Koppel ei nõustu, et see oleks vastutulek neile, kes alati riigi otsustele vastu hakkavad, vaid põhiõiguste piiramisele seatud piirid peavad olema piisavalt tugevad, et vältida äärmuslike abinõude liigset kasutamist või nende kergekäelist lubamist. Vastupidiselt kohtunik Siigurile leiavad Madise ja Koppel, et just määruse vorm võimaldanuks inimestel enda

---

<sup>71</sup> Intervjuu K. Siiguriga

<sup>72</sup> RKHKm 4-17-749 p 11

<sup>73</sup> RKHKo 3-3-1-22-15 p 15

<sup>74</sup> RKHKo 3-3-1-22-15 p 15, viitega kohtuasjadele RKHKo 3-3-1-88-08, RKHKo 3-3-1-100-09, RKHKo 3-3-1-24-10 ja RKHKo 3-3-1-8-11; RKHKo 3-3-1-8-14, RKHKm 3-3-1-60-14 ja RKHKo 3-3-1-61-13.

<sup>75</sup> RKHKo 3-3-1-88-08 p 14

huvisid paremini kaitsta, sest halduskohtusse pöördumist nähakse keerulise protsessina, mis nõuab aega ja raha. Madise ja Koppel usuvad, et õiguskantslerile kaebamine on mugavam viis enda õiguste eest seismiseks, sest sellega ei kaasne mingeid muid kohustusi.<sup>76</sup>

Kohtunik Anu Maria Brenneri arvates on tõrjemeetmete kehtestamise vormi puhul seadusandja tahe selge, sest NETSi kohaselt antakse nakkushaiguse tõrjemeetmed VV korraldusega. COVID-19 pandeemia on siiski avanud hea diskussiooni, millise täpsusastmega see volitusnorm võiks ja peaks NETSis olema. Brenneri sõnul võiks seadusandja tulevikku vaatavalt läbi mõelda, kas praegused normid on kriisiolukorra reguleerimiseks piisavad ja kas sellisel viisil valitsusele volitusnormi andmine on põhjendatud või peaks see olema õigusaktis kuidagi teisiti reguleeritud. Vaidlus selle üle, kas VV korraldus nr 305 oli üldkorraldus või tuleks see ümber kvalifitseerida üldaktiks, on sarnaselt Siigurile ka Brenneri kinnitusel pigem õigusteoreetiline küsimus, ning kui seadusandja on vormi sätestanud just praegusel kujul, siis sellest lähtuvad ka kohtud kui seadusandja soovist.

MKM-i õigusnõunik Ave Henberg nõustub Brenneriga, et korralduse vormi võib lugeda asjakohaseks ja lisab, et meetmete kehtestamist ei pidanud tingimata viima seaduseandja tasemele. Ka Riigikohus on arvanud, et vähemalt pandeemia alguses, kuni vaktsiinide kõigile kättesaadavaks tegemiseni, oli põhjendatud kasutada just üldkorralduse vormi. Kaalumiskoht oli Henbergi arvates hoopis küsimus, kas VV saanuks teha mitu üldkorraldust, mis oleks arvestanud valdkondlikke erinevusi, näiteks ettevõtluspiirangud ühes korralduses, aga laste ja koolidega seotud piirangud teises korralduses. VV korraldus nr 305 reguleeris sisuliselt kogu Eesti elu ühekorraga ja ühes kohas koos, kuid grupeerituna ja eraldiseisvalt saanuks neid nõudeid Henbergi sõnul lihtsamalt jälgida. Henberg lisab, et seadusandja oleks saanud ehk volitusnorme täpsustada, aga isikute tasemele viiduna ei oleks tekkinud rohkem kaasaraäkimise võimalusi, kui piirangud oleks kehtestanud seadusandja. Pigem näinuks Henberg ohtu, et ranged piirangud kehtiksid kauem, sest otsustusprotsessid on Riigikogu tasemel aeglasemad ja kohmakamad.<sup>77</sup>

## **1.5 Valitsuse pädevus ja volitus meetmete kehtestamiseks**

Kuivõrd PS § 3 lg-s 1 toodud seaduslikkuse põhimõtte järgi võib avalik võim õiguspäraselt tegutseda üksnes juhul, kui õigusnormid näevad selleks ette nii pädevuse kui ka volituse<sup>78</sup>, siis

---

<sup>76</sup> Madise, Ü., Koppel, O. Õigusriik pandeemia ajal. – Riigikogu Toimetised, 43/2021. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Madise.pdf> (16.01.2024)

<sup>77</sup> Autori intervjuu MKM-i õigusnõunik Ave Henbergiga

<sup>78</sup> RKKKo 3-3-1-44-10, p 26

on igati asjakohane, et ka COVID-19 tõrjemeetmete kehtestamise õiguspärasuse hindamisel käsitletakse pädevus- ja volitusnormide olemasolu. VV sai korralduse nr 305 välja anda üksnes juhul, kui kehtivad pädevusnormid määrasid riigis konkreetset avalikku ülesannet täitma just VV ning leidsid volitusnormid, mis andsid VV-le õiguse kasutada nakkushaiguste tõrjeks just korralduses kirjeldatud meetmeid, s.h äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli.<sup>79</sup>

Näiteks halduskohtu hinnangul olid VV koroonatõrjeks antud korraldused õigusvastased, sest tõendikontroll kehtestati seadusest tulenevat volitust ületades, sest olemasolevad volitusnormid ei olnud kohtu arvates asjassepuutuvad tõendi esitamise ja selle kontrollimise kohustamiseks.<sup>80</sup> Kohus pidas eelkõige silmas seda, et VV-l puudus õigus kohustada inimesi esitama järelevalvega mitteseotud isikutele oma terviseandmeid (koroonatõendeid) ning samuti oli otsuse kohaselt ebakohane kohustada ettevõtteid ja asutusi neid tõendeid kontrollima. Kohus väitis, et sellist volitust NETS-i sätetest ei tulene ja VV väljus neid nõudeid kehtestades volitusnormi raamidest.<sup>81</sup>

Eelmises lõigus kirjeldatud haldusasjas algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve käigus analüüsis NETS § 27 lg 3 teisest lausest ja § 28 lg-st 6 tulenevaid volitusnorme ja pädevust Riigikohus, kelle hinnangul oli VV pädev koroonapiiranguid kehtestama ja NETS-i sätteid võimaldasid kehtestada nii koroonatõendi nõude kui ka kohustada tegevuses osalejate esitatud tõendite kehtivust ja ehtsust.<sup>82</sup> Niisiis lükati ümber halduskohtu tõlgendus, et volitusnormid ei puutunud tõendikontrolli kehtestamisel asjasse. Murdekohaks sai kehtiv õigus, sest NETS § 27 lg 3 teine lause ütleb selgelt, et olulise mõju korral majandusele või ühiskonnale kehtestatakse karantiin VV korraldusega ning sama põhimõtte kehtib ka NETS § 28 lg 6 alusel erinevate tõrjemeetmete jõustamisel. NETS-is toodud tõrjemeetmete loetelus on teiste hulgas nakkusohutuse ettevaatusabinõude täitmisele kohustamine ja muude liikumisvabaduste piirangute kehtestamine, mille hulka võib arvata ka tõendikontrolli, sest sellega reguleeriti inimeste osalemist või osalemise keelamist teatud tegevustes.

Kui lähtuda halduskohtu tõlgendusest, et tõendikontroll oli pelgalt terviseandmete esitamine, mille kohustamiseks puudus alus, siis Riigikohtu hinnangul ei ole sel küsimusel nõuete õiguspärasuse hindamisel tähtsust. VV korraldus nr 305 annab ette pelgalt tingimused, mille täitmisel võib inimene tegevustes osaleda ning nende tingimuste täitmist tuleb äriühingu

---

<sup>79</sup> RKPJKo 5-22-4, p 30

<sup>80</sup> TlnHko 3-21-2163 p 108

<sup>81</sup> TlnHko 3-21-2163 p-d 105 ja 111

<sup>82</sup> RKPJKo 5-22-4 p-d 32 ja 39

esindajal kontrollida. VV korraldus ei kohusta restorani sööma minejat seda tõendit esitama, kuid inimene peab arvestama, et tõendi esitamata jätmisel jääb uks talle suletuks ning teenus saamata. Riigikohus ütleb niisiis kindlameelselt, et halduskohtu viidatud volitusnormi ei pidanudki NETS-is sisalduma, sest igatüüpe terviseandmed on niikuinii privaatsed ning nende avaldamise üle otsustab iga inimene ise.<sup>83</sup>

Vandeadvokaat Ants Nõmper möönab, et NETS-i volitusnormid saanuks selgemad olla, kuid seaduse kirjutamise ajal tõenäoliselt ei osatud COVID-19 pandeemia ulatusega võrreldavat olukorda ette kujutada. Nõmper toob näite, et ka põhiseaduses puudub sõna „internet“, kuid see ei takista olukorda, kus Riigi Teataja eksisteerib täna üksnes internetis ja õigusakte avaldatakse virtuaalruumis. Nõmperi arvates tuleb ajaga kaasas käia ja suuta õigusakte tõlgendada üles kerkinud probleemide lahendamiseks, mitte kinni jääda küsimustesse, miks ajalooliselt mingeid norme just niiviisi kirjutati. Õigusnõunik Ave Henberg lisab, et volitusnormide juures saab alati arutleda, kui palju peaks seaduse tasemel ette nägema, milliseid meetodeid ja kuidas võib rakendada. Ka Henbergi ei nõustu halduskohtu tõlgendusega, et tõendikontrolli kehtestamiseks polnud volitust. Henbergi sõnul seisnes ainus küsimus selles, et riigil puudus kogemus nii laiaulatusliku nakkushaiguse leviku tõkestamisega ja kui tuleb järgmine pandeemia, võiks asju lahendada sektorite kaupa või teemade põhiselt.<sup>84</sup> Teisalt vastab see ka küsimusele, miks VV oli korraldusi andes kohati krüptiline – teemasid ja valdkondi oli korraldusse haaratud lihtsalt nii palju.

Lisaks eelnevale ei ole Eestis jäänud puudutamata küsimus, kui kaugele saab NETS-ist tulenevate nakkushaiguste tõrjemeetmetega minna ning millised piirid on põhiseaduslike õiguste ja vabaduste riivamistele seatud. Näiteks Riigikohus tunnistas teatavat probleemi, et volitusnormide sõnastus lubab kehtestada veelgi ulatuslikumaid piiranguid, kui need on eesmärgi suhtes sobivad, vajalikud ja mõõdukad.<sup>85</sup> Seega nõustus Riigikohus õiguskantsleri arvamusega<sup>86</sup>, kelle hinnangul võimaldab NETS sellises sõnastuses kehtestada sisuliselt koduaresti, mida mõned riigid trahviähvarduste kaudu ka rakendasid ning samuti ei ole välistatud vaktsineerimissunni rakendamine, mida lühiajaliselt kasutas näiteks Austria, nähes vaktsiinisisustist õigusvastase keeldumise korral sunnivahendina ette trahvi kuni 3600 eurot.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> RKPJKo 5-22-4 p 54

<sup>84</sup> Intervjuu A. Henbergiga

<sup>85</sup> RKPJKo 5-22-4 p 57

<sup>86</sup> Õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-4, 30.08.2022 p 48

<sup>87</sup> COVID-19-Impfpflichtgesetz § 10 lg 1 – Arvutivõrgus:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2022\\_I\\_4/BGBLA\\_2022\\_I\\_4.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2022_I_4/BGBLA_2022_I_4.html) (19.03.2024)

COVID-19 pandeemia kogemus näitab, et seadusandja tahtest sõltuvalt võib tõrjemeetmete loetelu tugevalt muutuda ning teatav paindlikkus peab otsuste tegemisel säilima. Küll aga tuleb välistada olukordi, kus kõige piiravamaid meetmeid rakendatakse situatsioonis, kus sama eesmärk on saavutatav teiste vähem koormavate vahenditega ning pole võimalik hinnata, kas meede on üldse konkreetse olukorra lahendamiseks otstarbekas valik. Mõistlikud valikud peab ette andma norm ning kui see on sõnastatud liiga laialt, võib see seaduse rakendajad eksiteele viia. Nii on ka õiguskantsler viidanud<sup>88</sup>, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda täpsem peab olema sellist abinõu võimaldav seadus.

## **2. Kontrollkohustuse seadmine äriühingutele**

VV korralduse nr 305 koostamisel osalenud Kranich selgitab, et tõrjemeetmete valiku eripära seisnes asjaolus, et otsuste tegemisel puudus tavapärase info, sest pandeemia ei ole olukord, mida tuntakse või mille asjaolude paikapidavust saab lihtsalt kontrollida. Kranich selgitab, et ka äriühingutele seatud tõendite kontrollkohustuse aruteludest käis läbi, et tegemist on elulise juhtumi reguleerimine viisil, kus lõpuni ei teata, mis on selle taust. Tavaliselt annab haldusakti koostamise puhul vajalikud tõendid eelnevalt läbi viidud ekspertiis, mille abil hinnatakse, kas üks või teine meede on lubatav või mitte. Seejärel vormistatakse saadud teadmised HMS-i nõuete kohaselt haldusakti keelde. Kranich kinnitab, et ka COVID-19 puhul püüti lähtuda samadest põhimõtetest ning korralduse koostajad võtsid algusest peale seisukoha, et juristid juhivad tähelepanu, kui valitud meetmete põhjendused vajavad selgemat sisu ning kaalumist või esines oht, et tegemist on ilmselgelt ebaproportsionaalse ettepanekuga.<sup>89</sup>

VV korralduse nr 305 äriühinguid puudutav osa on seotud punktidega, mis reguleerisid nn kontrollitud tegevuste korraldamist ja nendes osalemist. Nii näiteks oli VV korralduse nr 305 esimese redaktsiooni p 13 kohaselt võimalik sisetingimustes üritusi läbi viia, kui seal osales maksimaalselt 6000 inimest. Korraldusest puudutatud äriühingute loetelu oli VV korralduses nr 305 piiritletud järgmiste tegevuste kaudu: sportimine; huvitegevus; huviharidus; täienduskoolitus ja täiendõpe; avalikuks kasutamiseks mõeldud saunades, spaades ja ujulates viibimine; avalikel koosolekutel ja üritustel, teatrietendustel, kontsertidel ja kinoseanssidel ning toitlustusettevõtte müügi- või teenindusalal viibimine. Niisiis puudutas korraldus nr 305 laia hulka äriühinguid, mis pakuvad avalikkusele erinevaid teenuseid.

---

<sup>88</sup> Õiguskantsleri arvamus PS järelevalve asjas p 49

<sup>89</sup> Intervjuu H. Kranichiga

Korralduse nr 305 p 14 kohaselt võis isik tegevuses osaleda, kui täidetud on vähemalt üks järgmistest tingimustest: 1) ta on alla 18-aastane; 2) ta on erivajadusega, mille tõttu ei ole tema testimine punktis 15 kehtestatud korras tervislikku seisundit arvestades mõistlik; 3) ta on COVID-19 haiguse läbi põdenud, vaksineeritud või vaksineerituga võrdsustatud isik ning esitab enne tegevuses osalemist nimetatud asjaolude kohta tõendi; 4) ta on tegevusega seotud isik, kelle tööandja on töökeskkonna riskianalüüsis ette näinud ja rakendanud konkreetse tegevuskoha riskide maandamise meetmed, ning nimetatud isik on need nõuded täitnud; 5) ta on tegevuse eest vastutav isik või tema esindaja või hädaabitööde tegemisega seotud isik.

Korralduse nr 305 p-st 14 nähtub, et kui erandid välja jätta, siis keskmine Eesti inimene pidi enamikes kodust väljas toimunud tegevustes osalemiseks esitama tõendi COVID-19 läbipõdemise või vaksineerituse kohta. Nimetatud tõendeid ei pidanud esitama üksnes kaupluses või kaubandusettevõttes (VV korraldus nr 305 p 10 alap 8). Võrreldes ajaliselt varem kehtinud VV korraldusega nr 282 laiendas korraldus nr 305 lubatud tegevuste ringi (nt toitlustusasutustes võis nüüdsest einestada kohapeal), kuid sellega kaasnes tõendite kontrollkohustus.

Halduskohus on hinnanud<sup>90</sup>, et VV korraldus nr 305 jagas tõendikohustuse kaudu Eesti elanikud sisuliselt kaheks: nakkusohutud ja nakkusohutlikud. Nakkusohutuks peeti kohtu hinnangul kõiki neid, kes võisid tegevustes osaleda ning vastasid korralduses toodud tingimustele ehk olid COVID-19 vastu vaksineeritud, haiguse läbi põdenud või esitasid värske negatiivse testitulemuse. Nakkusohutlikeks pidas kohus VV korraldust tõlgendades aga neid, kes ei soovinud eespool nimetatud tingimusi täita või neid tõendada. Eeltooduga andis halduskohus VV korraldusele äärmiselt abstraktse tõlgenduse, sest VV korralduse eesmärk ei olnud piiritleda inimesi nakkusohutlikkuse põhjal, vaid sätestas põhimõtted, mille järgimise korral hoitakse ära viiruse levik mahus, kus see hakkaks ohustama näiteks erakorralise meditsiiniabi kättesaadavust. Kitsamalt tõendikontrolli kohta on seletuskirjas toodud<sup>91</sup>, et kui soovitakse osaleda näiteks teatrietendused, minna kinno, külastada spaasid või tarbida meelelahutusteenuseid, peavad osalejad selle õiguse saamiseks *tõendama oma nakkusohutust, esitades COVID-19 tõendi*. Seega kui äriühingu korraldatud tegevusest soovis osa võtta inimene, kes ei esitanud COVID-19 tõendit, ei saanud ta seal osaleda. Sisuliselt tähendas see olukorda, kus äriühing pidi kontrollima, kas inimesele laieneb tegevuses osalemise keeld või mitte. VV korralduse reeglite täitmist ei saa pidada tõendiks selle kohta, et kõik need, kes ei

---

<sup>90</sup> TlnHKo 3-21-2163 p 138

<sup>91</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri, lk 15

vasta tegevustes osalemise tingimustele, on automaatselt nakkusohtlikud. Pigem jäi nendest lähtuv nakkusoht tuvastamata.

Tuleb aga tunnistada, et tõendikontrolli protseduuri kohta kasutatud sõnastus *nakkusohutuse tõendamine* võis luua ebaõige ettekujutuse nende isikute tervisliku staatuse kohta, kes tõendikontrolli järel ukse taha jäeti. Taolist ebaõnnestunud sõnastust õnnestus vältida näiteks Austria, kus kehtis sarnaselt Eestiga kohustus esitada COVID-19 tõend, kui isik soovis kasutada teatud teenuseid või külastada seaduses nimetatud äriühinguid. Küll aga ei väida Austria õiguse lähenemine kategooriliselt, et näiteks COVID-19 vastase vaktsineerimise tõend on kinnitus nakkusohutusest, vaid Austria tõlgenduses on see tõend *madala epidemioloogilise ohu kohta*. Lisaks on piirangute üldise põhjendusena määruse esimeses paragrahvis välja toodud, et tõrjemeetmeid rakendatakse *meditsiiniabi katkemise ennetamiseks*. Austria põhiseaduskohus (*Verfassungsgerichtshof*) on tõendikohustust käsitlenud mitmetes otsustes, kuigi peamiselt on kaevatud seaduse peale, mis tegi vaktsineerimise kohustuslikuks kõigile üle 18aastastele Austria elanikele. Seadus jõudis kehtida kuu aega, enne kui selle jõustamine peatati<sup>92</sup> ning nõude tagasivõtmise põhjuseks oli kriitika, mis tõusetas üldise vaktsineerimiskohustuse suunal, mis ei arvestanud viiruse tüvede muutlikkuse ja sellest tuleneva ohu muutuva olemusega. Avalikkuses toodi aga tõrjemeetme leevendamise põhjuseks, et see polnud enam proportsionaalne meede.<sup>93</sup>

Kui vaktsineerimise ja läbipõdemise tõendid olid Eestis nakkustõrje eesmärgil kasutusel läbi terve vaadeldava perioodi, siis olulisemate muudatustena kaotati alates 21.10.2021 negatiivse testitulemuse alusel nakkusohutuse tõendamise võimalus ja selle kontrolliga äriühingud enam tegelema ei pidanud. Tõendite ringi vähendamise põhjenduseks toodi oht nende isikute enda tervisele, sest neil puudus immuunkaitse, mis vaktsineeritudel ja haiguse läbipõdenutel oli olemas. VV korralduse muutmise selgituste järgi osutus probleemiks just asjaolu, et vaktsineeritud võisid siiski nakatuda ning olla võimelised viirust edasi andma asümptomaatilisena.<sup>94</sup> Seega peeti mõistlikuks lubada äriühingute korraldatud tegevustes osalema pigem vaktsineeritud ja haiguse läbi põdenud inimesed, kellel oli haiguse vastu tekkinud immuunkaitse, ning ukse taha jäeti kõik vaktsineerimata inimesed, kes võisid olla

---

<sup>92</sup> Vaktsineerimise kohustus kehtis Austrias alates 7.02.2022, kuid tervishoiu ja sotsiaalvaldkonna eest vastutava ministereeriumi eestvõttel peatati kohustuse täitmine juba 11.03.2022. – Austria põhiseaduskohtu otsus G37/2022, V173/2022 p 2.2 jj

<sup>93</sup> Austria drops compulsory Covid vaccine mandate. – Financial Times 09.02.2022 Arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/65650cbe-10b0-4350-8eb5-691624be8c2d> (15.03.2024).

<sup>94</sup> VV 21.10.2021 korralduse nr 362 seletuskiri lk 8 teine lõik.

COVID-19 kiirtesti põhjal küll terved ja nakkusohutud, kuid neil oli immuunkaitse puudumise tõttu suurem oht (raskelt) nakatuda. Testitulemusel alusel nakkusohutuse tõendamise lõpetamise teine põhjus oli tõdemus, et kõigile ei suudeta tagada piisavat kiiret ja kättesaadavat testimisvõimekust. Lisaks eeltoodule vähendas testitulemuste alusel nakkusohutuse tõendamise äralangemine kohustuste hulka äriühingute jaoks, sest kontrollitavaid tõendeid jäi nüüd vähemaks ning läbipõdemist ning vaktsineeritust sai kontrollida vastava nutirakenduse abil. Paberil esitatud testitulemusi ei pidanud enam kontrollima.

COVID-19 tõrjemeetmena kasutasid läbipõdemise ja vaktsineerimise tõendeid mitmed Euroopa riigid, kuigi esialgse eesmärgina nähti neis nakkusohutuse tagamist juhtudel, kus reisiti riigist riiki ja asukohariigis sooviti vähendada sisse toodud juhtumite esinemist. Tõendite kasutamine siseriiklikult oli iga liikmesriigi otsustada ning kaebused nende kohustuste täitmise osas esitati samuti vastava riigi kohtutesse. 27. juuli 2021 seisuga rakendati nakkusohutuse tõendamise kohustust tootlustusasutustele 13 EL-i liikmesriigis, lisaks kehtis 10 liikmesriigis tõendikontroll, kui sooviti siseneda mõnda kultuuriasutusse, näiteks teatrisse, kinno või muuseumi.<sup>95</sup> Tõendikohustuse üle esitati kaebusi kõigis riikides. Näiteks Prantsusmaa kohus leidis COVID-19 tõendite kasutusele võtmist hinnates, et kuigi meede riivas teatud põhiseaduslikke isikuvabadusi, oli see tervisekriisi lahendamiseks ja rahva tervise kaitsmiseks igati põhiseadusepärane tegevus. Kohus rõhutas etteheidetele vastates, et tõendite esitamine oli kohustus, kui sooviti osaleda teatud tegevustes, kuid mitte üleüldine kohustus, mida tuli tingimusteta täita, sest selle kaudu kontrolliti üksnes tegevuses osalemise õigust. Kui tõendit ei esitatud, ei kaasnenud sellega mingeid muid tagajärgi peale selle, et keelduja ligipääs konkreetsesse asutusse oli piiratud.<sup>96</sup>

## **2.1 Äriühingutele seatud piirangute mõju**

Kranich meenutab, et äriühingutele seatud tõendite kontrolli puhul ei olnud tõrjemeedet välja töötades teada, kas see tegelikkuses töötab või kas sellest saadav kasu kaalub üles piirangute intensiivsuse. Kaalumisel oli üksnes võimalus, kas ettevõtted on täiesti avatud ilma igasugu kohustusteta või kaasnevad äritegevuse avamisega teatud nõuded. Suurim vaidlus käis selle üle, kas tõendite kontrolli saab eraettevõttele seada kui avalikku kohustust ja kas selline tegevus tuleks riigi poolt hüvitada. Arutelude tulemusel leiti, et kuivõrd eraettevõtted on avatuna hoidmisest huvitatud, tuleb eelistada äritegevuse jätkumise võimaldamist, kuid kui sellega

---

<sup>95</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri lk 22 kolmas lõik.

<sup>96</sup> Le Conseil constitutionnel a été saisi, décision n° 2022-835 DC, 21.01.2022 p-d 4.2.2.7 ja 4.19.7 – Arvutivõrgus: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022835DC.htm>

kaasneb külastajate nakkusohutuse kontrollikohustus ehk tõendite kontrollimise kohustus, tuleb see protseduur muuta võimalikult mugavaks. Ei olnud mõeldav asetada näiteks restorani teenindajaid olukorda, kus nad peavad hakkama kontrollima pabertõendeid või nende ehtsust visuaalselt, sest teenindajal puudusid selleks oskused. Riigipoolse panusena loodi elektrooniline veebirakendus kontroll.digilugu.ee, mille kaudu sai tõendite ehtsust ja kehtivust kontrollida nutiseadme abil. Kranichi väitel näitab juba sellise rakenduse loomine, et otsuses on proportsionaalsust hinnatud ning mõjuhindamise tulemusel ei soovitud ettevõtjate lisakulu kinni maksta ning selle asemel loodi lihtne rakendus, mida sai kasutada igas kaamera ja internetiühendusega mobiiltelefonis.

Kranichi arvates oleks pabertõendite kontroll olnud ettevõtjatele märksa koormavam meede ja kuigi sellise arutelu sisu ja otsuse kaalumise ei jõudnud sõna-sõnalt VV korralduse seletuskirja, ei tähenda kaalumise kirjalik puudulikkus, et neid kaalumisi ei tehtud.<sup>97</sup> Vandeadvokaat Nõmper lisab, et äriühingutele ei kaasnenud tõendikontrolliga suurt rahalist kulu, sest tõendite kontrollimiseks töötati välja tehniline lahendus, mida sai paigaldada nutiseadmetele. Kui tootlustusamet soovis tegevust jätkata, siis sai seda teha minimaalsete kulutustega. Nakkusohutuse tõendamiseks tuli inimestel endal sisse logida digilukku, kust sai alla laadida vaktsineerimise või läbipõdemise tõendi. Vajadusel sai selle ka välja printida ning esitada paberil. Tegemist polnud meetodiga, mis oleks nõudnud erilisi tehnilisi eriteadmisi.

Vandeadvokaat Indrek Kukk ütleb, et äriühingud ei olnud tõrjemeetmetega pandud seisu, mis oleks tähendanud majandustegevuse vältimatut seiskumist. Kaalukausile pandi rahva tervis, mis on samuti põhiseaduse kaitse all, ja teisele poole isikute vaba eneseteostus ja ettevõtlusvabadus. Kuke sõnul tulid äriühingud, kelle tegevust koroonatõendi kontrollinõue piiras, tõrjemeetme järgimisega üldiselt kaasa ning üksikutel juhtudel vastanduti pigem ideoloogilistel kaalutlustel, mitte majanduslikel põhjustel. Leidus äriühinguid, kelle juhtorganite liikmed teatasid avalikult, et nemad ei kavatsegi kontrollinõudeid täita. Vandeadvokaat Kukk ei usu, et tõendikontroll oleks olnud ettevõtlusvabaduse riive, mis on algusest peale ilmselgelt ebaproportsionaalne ja seda näitab ka suhteliselt väike kaebuste hulk. Õigusnõunik Ave Henberg selgitab, et äriühingutele seatud tõendikontrolli kohustuse puhul ei olnud probleeme sellega, kuidas keskmine ettevõtja mõistab koroonaviiruse leviku võimet inimeselt inimesele, eriti kui ta tunnistab viiruse aerosool-levikut, mis on piirangute seletuskirjades lahti selgitatud. Henberg tõstab esile hoopis ettevõtjate vabaduse seista oma

---

<sup>97</sup> Intervjuu H. Kranichiga

õiguste eest, sest nende töö on teenuse pakkumine ja sellelt tulu saamine ning kui inimesed tahavad teenust saada ja ettevõtte seda pakub, siis on mõistlik nõuda, et selline mudel toimiks. Kui aga riik asub ärimudelit mingil viisil piirama, tuleb majandustegevust mõjutavat meetet väga detailselt põhjendada.

Henbergi arvates sai tõendite kontrollimeetme kehtestamine palju negatiivset kriitikat, sest riik tegi vähe selgitustööd. Henberg toob näiteks, et avalikkuses anti sõna mõnele advokaadile, ettevõtjale ja lapsevanemale, kes esitasid ühe kriitilise väite, said sellele palju toetajaid, kuid riigipoolne vastus jäi tulemata.<sup>98</sup> Küll aga suheldi tõendikontrolli väljatöötamise käigus üsna aktiivselt ettevõtjatega (katusorganisatsioonide kaudu), et tulevase kohustuse sisu oleks kõigile arusaadav. Meetmete väljatöötajatele laekus selle järel mitmeid ettepanekuid, kuidas tõendikontrollist loobuda. Nii näiteks pakkusid ettevõtjad tõendikohustuse alternatiivina välja, et kohvikutesse lubatakse üksnes 21-45aastased, keda viiruse raske kulg kõige vähem mõjutab, sest nad polnud riskigrupp. Henbergi sõnul lükati taolised ettepanekud tagasi, sest Terviseameti andmed nakatumiste kohta ja epidemioloogiliste uuringute tulemused näitasid, et muu hulgas nakatuti näiteks ööklubides, kus liiguvad just eeltoodud vanusegrupis inimesed. Sealt viidi viirus edasi koju või töökohtadesse, hooldekodudesse ning selle tagajärjel haigestusid ka riskigruppi kuuluvad inimesed.<sup>99</sup> Niisiis eelistati tõendikontrolli kehtestamisel keskenduda ühetaoliste piirangutele, mille puhul on üheselt selge, keda ja millisel määral need puudutavad. Samuti anti laiemale ringile äriühingutele võimalus majandustegevusega jätkamiseks, mis viiruse leviku varasemal perioodil oli võimatu.

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Intervjuu A. Henbergiga

### 3. VV korralduse nr 305 proportsionaalsuse kontroll

#### 3.1 Proportsionaalsuse testi rakendamise eeldused

Äriühingutele kehtestatud COVID-19 tõendite kontrollkohustuse näol on tegemist põhiõiguste kollisiooniga, sest ühe põhiõiguste kandja õiguse realiseerimine võib mõjutada negatiivselt teiste põhiõiguste kandjate põhiõigusi.<sup>100</sup> Kollideeruvaid põhiõigusi on SARS-CoV-2 viiruse tõkestamiseks kehtestatud tõrjeabinõude juures mitmeid, sealhulgas näiteks kollektiivhüve rahva tervise kaitsmise mõttes ja ettevõtlusvabadus, ning probleemi lahendamiseks ja riive õigustatuse kontrollimiseks on vaja lihtsat, kuid toimivat mudelit. Robert Alexy põhiõiguste printsibiteooria<sup>101</sup> on ekvivalentne proportsionaalsuse ideega. Selle teooria kohaselt saab printsippe käsitleda optimeerimiskäskudena, mis normina käsivad midagi realiseerida tegelike ja õiguslike võimalustega võrreldes võimalikult suurel määral.<sup>102</sup> Alexy ütleb, et proportsionaalsuse testi kolm astet järelduvad printsibiteooriast loogiliselt ja on sellest tuletatavad.

Just tegelike võimalustega relativeerimine viib Alexy sõnul sobivuse ehk kohasuse ja vajalikkuse ehk tarvilikkuse põhimõtteni. Alexy järgi võib meetme sobivuse ja vajalikkuse ilmestamiseks näitena tuua nakkushaiguse tõrjeabinõu M, mis riivab ettevõtlusvabadust ( $P_1$ ), et kaitsta kodanike tervist ( $P_2$ ), kuid ei ole selleks tegelikult sobiv. Abinõu M rakendamisest tuleb säärasel juhul hoiduda, sest sellest loobumine ei mõjuta rahva tervise kaitset negatiivselt ehk abinõu kõrvale heitmine ei toimu  $P_2$  kulul. Niisiis nõuab  $P_1$  ja  $P_2$  optimeerimine, et M-i ei rakendataks ja Alexy sõnul ongi see sobivuse põhimõtte sisu. Vajalikkuse põhimõtte saab eelneva näite varal sisustada sarnaselt, et kui on olemas abinõu  $M_1$  ja sellele leidub alternatiiv  $M_2$ , mis edendab  $P_2$  umbes sama hästi kui  $M_1$ , kuid riivab  $P_1$  põhiõigusi väiksema intensiivsusega, siis on  $M_1$  kasutamine  $P_1$  ja  $P_2$  relatsioonis keelatud.<sup>103</sup>

Alexy on välja toonud ka kaalumise põhimõtted, mille kohaselt tuleb mõõdukuse hindamiseks tuvastada riive intensiivsus. Alexy selgitab, et riive intensiivsust ei saa arvuliselt mõõta, kuid riived saab üsna lihtsalt jagada rasketeks, keskmisteks ja kergeteks. Sarnaselt saab hinnata ka riivet õigustavate põhjuste relatiivset kaalukust. Niisiis saab Alexy põhjal tõrjemeetme mõõdukuse hindamisel tulemuseni jõuda viisil, et kui riive intensiivsus on väga suur, kuid riivet

---

<sup>100</sup> Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001, nr 1.

<sup>101</sup> Alexy, R. Theorie der Grundrechte. 3. väljaanne. Frankfurt am Main, 1996, lk 75 j.

<sup>102</sup> Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Lk 11.

<sup>103</sup> *Ibid.*

õigustavate põhjuste kaalukus osutub tühiseks, on riive eaproportsionaalne ja põhiseadusega vastuolus.<sup>104</sup>

Proportsionaalsuse testi peetakse kõige üldisemas mõttes vahendiks, mille abil saab seostada ühiskonnas kehtivaid väärtusi normatiivse ja tegeliku maailma võimalustega. Mattias Kummi järgi annab proportsionaalsuse test analüütilise struktuuri, mille kaudu hinnata, kas mingi põhimõtte realiseerimisele seatud piirangud on konkreetsel juhul õigustatud. See test ei ole Kummi sõnul lihtsalt mugav ja pragmaatiline tööriist, mis annab ette õiguste kontrolli struktuuri, vaid loob raamistiku, millega hinnata, kas põhiõigustel on eelis konkureerivate kaalutluste ees, sest need on seotud kaitstavate põhiväärtustega. See tähendab ka arutelu, milline on konkreetse kaitstava põhiväärtuse seos olukorraga, kus selle riivet kaalutakse.<sup>105</sup> Rosalind Dixon lisab, et proportsionaalsuse testiga tuvastatakse, kas isikuvabaduste piiramine on demokraatliku enamuse seisukohast ja kollektiivsete hüvede edendamise vaatenurgast ikka vajalik.<sup>106</sup> Ka Julia Laffranque ütleb, et proportsionaalsuse põhimõtet ei saa alahinnata ja seda tuleb kriiside ajal järgida, sest sellises olukorras satuvad inimõigused ohtu.<sup>107</sup>

Põhiõiguste piiramise üldised tingimused ja proportsionaalsuse põhimõte sisaldub PS §-s 11, mille kohaselt võib põhiõigusi piirata juhul, kui see riive vastab PS-i mõttele, põhiõiguse piiramiseks eksisteerib seaduslik alus ja piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta konkreetse põhiõiguse olemust. Piirangute kooskõla seaduste ja proportsionaalsuse ideega sisaldub ka rahvusvahelises põhiõiguste käsitluses, näiteks EIÕK artiklites 8-11.<sup>108</sup> EIÕK artikkel 8 näeb muu hulgas ette, et ametivõimud võivad inimese eraellu sekkuda üksnes juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik näiteks tervise või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.<sup>109</sup> Haldusorganitele on ka HMS § 4 kohaselt antud volitus kaaluda otsuste tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, kuid diskretsioon ei piirdu kunagi üksnes kaalumise ja otsustamisega. Kaalumise ongi osa proportsionaalsuse kolmeastmelisest testist ja see on haldusorgani jaoks parim võimalus kontrollida, kas tema tegevus on üldse õiguspärane ega riiva põhiseaduses toodud vabadusi ja õigusi.

---

<sup>104</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001, eriväljaanne.

<sup>105</sup> Kumm, M. Institutionalising Socratic Contestation: The Rationalist Human Rights Paradigm, Legitimate Authority and the Point of Judicial Review. – European Journal of Legal Studies, 2008 Vol 1, Issue 2. lk 159.

<sup>106</sup> Dixon, R. The Core Case for Weak-Form Judicial Review. – Cardozo Law Review, 2017 Vol 38, No 6. lk 2200.

<sup>107</sup> Laffranque, J. Kas kõik on mõõdetav, ka inimõigused? – Juridica 2022, nr 6.

<sup>108</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 11. – Arvutivõrgus: [https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv\\_11](https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv_11) (24.04.2024).

<sup>109</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

Robert Alexy kohaselt ei ole proportsionaalsuse põhimõtte kõrval ühtegi muud ratsionaalset materiaalse põhiõiguste kontrolli mõõdupuud.<sup>110</sup> Nii nagu juba öeldud, väljendavad Alexy sõnul kõik need põhimõtted optimeerimise ideed, mille eesmärk on leida parim lahendus ja tegemist on põhiseaduslike õiguste kontrolli kuldstandardiga. Alexy järgi on põhiseaduslikud õigused oma olemuselt kujunduspõhimõtted, mis on suunatud soodsaima lahenduse leidmisele, mitte lihtsalt jäigad nõuded. Nende põhimõtete kaudu on ka võimalik tuvastada, kas haldusorgan on õigusi teostanud lubatud ulatuses, tegutsedes talle seadusega antud volituste piires.<sup>111</sup> Pilving lisab, et proportsionaalsuse test on peamiseks instrumendiks, millega saab mõõdukas ulatuses kontrollida ja peab kontrollima ka seadusandja poliitiliste valikute ja moraalsete väärtusotsuste otstarbekohasust. Pilving viitab, et proportsionaalsuse testi kiputi koroonapandeemia oludes ennatlikult maha kandma, kuid testi näol ei ole tegemist poliitilise väärtusotsusega, vaid riivete intensiivsust ja legitiimse eesmärgi saavutamise olulisust saab ratsionaalselt põhjendada.<sup>112</sup>

Alexy on välja toonud kaks näidet, millega ilmestada proportsionaalsuse hindamise küsimust. Nii näiteks kehtib tubakatootjale kohustus märgistada toote pakend hoiatusega, kus on välja toodud suitsetamisega kaasnev oht inimese elule. Selle kohustusega riivatakse tootjate kutsevabadust, kuid sel on väga väike intensiivsus. Hoiatava märgise lisamine ei takista tubakatööstusel sigarettide tootmist ja teatud riikides ka reklaamimist. Hoiatuse märgise kaudu tehakse suitsetajatele teatavaks vaid üks toote soetamise kaalumisaspekt, kuid kaalukaasi teisele poole asetatakse suitsetamisest alguse saavate tervisekahjude ja võimalik et ka letaalsete tagajärgede ennetuse eesmärk. Alexy sõnul on tervisekahjude ennetamise eesmärk raskekaalusisem ning viib järelduseni, et kutsevabaduse riive ulatus vastab põhiseaduses lubatule. Teise näitena toob Alexy pagarikaasuse, mille kohaselt riivaks maiustuste, kookide ja tortide valmistamise keeld kutsevabadust väga intensiivselt ning magusate toodete tarvitamise tagajärjel kaasnev võimalik kahju suu tervisele oleks äärmisel juhul vaid keskmisekaaluline. Alexy sõnul oleks magusa keelamine seetõttu põhiseadusega vastuolus.<sup>113</sup>

Ka Eestis on Riigikohus hinnanud, kas näiteks vanglates tubakatoodete keelamine on proportsionaalne meede, mille eesmärk kaalub üles sellega kaasneva omandipõhiõiguste ja

---

<sup>110</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses; Vt ka R. Alexy. Theorie der Grundrechte. 3. väljaanne. Frankfurt am Main, 1996, lk 507 j.

<sup>111</sup> Alexy, R. Law's Ideal Dimension, Oxford University Press, Incorporated, 2021. – Arvutivõrgus: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/nlibee-ebooks/detail.action?docID=6663577> (22.04.2024).

<sup>112</sup> Pilving, I. Tõupuhtus põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2023, nr 6, lk 464, viimane lõik ja viide nr 106.

<sup>113</sup> Alexy, R. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001, nr 1. lk 11 jj

vaba eneseteostuse õiguse riive. Riigikohtu hinnangul on tubakatoodete keelamine õigustatud vaid teiste vanglas viibivate inimeste tervise kaitsmise ja näiteks tuleohu ennetamise eesmärgil. Kui eesmärk piirduks vaid kinnipeetava enda tervise kaitsmisega, ei oleks see õigustatud. Kolleegium hindas ka tubakatoodete keelamise proportsionaalsust ja leidis, et selline meede on teiste tervise kaitsmise eesmärgi saavutamiseks sobiv, sellele ei leidu leebemaid alternatiive ning ka meetme mõõdukuse küsimuses leidis kohus, et tubakatoodete keelamine ei kujutanud endast nii kaalukat õiguste riivet, mis oleks riivest puudutatud isiku hädavajalikust ilma jätnud. Kokkuvõttes leidis kohus, et teiste inimeste tervise kaitsmise vajadus, tubakatoote ebaseadusliku maksevahendina kasutamise tõkestamine, tuleohu ennetamine ja töötajate ressursi optimaalse kasutamise tagamine olid piisavalt olulised eesmärgid, et need kaaluksid koosmõjus üles kinnipeetava õiguste riive.<sup>114</sup> Oluline on tähelepanu juhtida, et kohus jõudis riive õigustatuse järeldusele, hinnates eesmärkide kogumit, mitte üksikut eesmärki esile tõstes.

Eeltoodud näidete varal peab haldusorgan otsuste tegemisel lähtuma tervise kaitsmisest kui prioriteedist, kuid eelkõige juhul, kui riivatava õigusega hoitakse ära (või väheneb) oht teiste inimeste tervisele ja selle valitud abinõu eesmärgi kaal on piisav, et riive saaks lugeda põhiseadusega kooskõlas olevaks. Näiteks ringkonnakohtu hinnangul<sup>115</sup> oli ka VV korralduse nr 305 puhul tõrjemeetmete ühine eesmärk kaitsta inimese elu ja tervist ning tagada riigi toimimine, kuid VV-l lasus kohustus hinnata meetmeid nii eraldiseisvalt kui ka kogumis, sealjuures alternatiivseid võimalusi kaaludes. Küll aga ei tähenda proportsionaalsuse nõue ringkonnakohtu arvates seda, et näiteks meetme vajalikkuse hindamise puhul tuleks haldusorganil põhjendada kõikvõimalike alternatiivide kõrvale jätmist. Samuti ei tähenda proportsionaalsuse testi rakendamine, et see moodustab haldusakti struktuuri, vaid selle abil hinnatakse põhiõiguse riive lubatavust ning põhjenduste esitamiseks kasutatava vormi valib haldusakti kirjutaja.

Niisiis ei ole problemaatiline, et VV korralduses nr 305 puuduvad proportsionaalsuse testi selgelt eristatavad elemendid ning põhjendustena kasutatakse pigem üldistusi ja kokkuvõtlikke lauseid, mis rõhutavad näiteks inimeste vaheliste kontaktide vähendamise eesmärki, millega piiratakse viiruse levikut. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb lähtuda eelkõige sellest, kuidas on VV korraldusest nr 305 tuvastatav, et selle põhimõttega on otsuste tegemisel arvestatud. Vaadelda tuleb nii korraldust kui selle seletuskirja, kuigi ka seletuskiri keskendub pigem nõuete detailsemale lahti kirjutamisele ning meetmete sisulisele põhjendamisele pannakse tekstis

---

<sup>114</sup> RKPJKo 5-19-40 p-d 54 jj

<sup>115</sup> TlnRko 3-21-1010, p-d 16 ja 20

vähem rõhku. Näiteks äriühinguid puudutavate meetmete kohta leiab korraldusest selgituse, et ettevõtlusvabaduse piiramise põhjus peab lähtuma avalikust huvist, teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest ning igasugune piirang peab olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane.

Kui minna äriühinguid puudutavate piirangutega veelgi täpsemaks, ütleb VV korralduse seletuskiri muu hulgas, et tõendite ning testide tulemuste alusel inimesi eristav kohtlemine on mõistlik ja proportsionaalne meede, luues sellise sõnastusega eelduse, et väited on korralduses ja selle seletuskirjas igakülgset sisustatud. Korralduse kirjutamise juures viibinud Kranich ütleb, et tema soovitus oli sellise lause kirjutamisest loobuda ning keskendudagi proportsionaalsuse tegelikule sisustamisele. See tähendab, et ka kohtu tarvis ei piisa, kui lakooniliselt väita tõrjemeetme proportsionaalsust, kui see tegelikult põhjustest ei selgu. Lause jäi küll seletuskirja sisse, aga Kranich kinnitab, et proportsionaalsust hinnati tegelikkuses kõikide tõrjemeetmete juures, mida kehtestati.<sup>116</sup> Nii leiabki VV korralduse nr 305 lõpuosast selgituse, mille kohaselt on korralduse autorid viiruse tõrjumise eesmärgil seatud piiranguid ja meetmeid põhjalikult kaalunud ning otsustati nende kasuks, mis on alternatiivsetest variantidest tõhusamad. Täiendavalt tuuakse välja, et valitud abinõud peavad olema „õiglased ja proportsionaalsed erinevate põhiõiguste ja -vabaduste koostoimes“.

Eeltoodud kokkuvõtlike lausete esitamine dokumendis ei anna lugejale siiski lõplikku kinnitust, et haldusorgan on kõik kaalumised korrektselt läbi viinud, kuid vähemalt viitavad asjaolule, et VV on ka tõendikontrolli puhul meetme sobivust ja asjakohasust hinnanud. Sealhulgas on loodud eeldus, et arvestati PS § 11 ja NETS § 28 lg-s 5 sisalduva põhimõttega, et tõrjemeetmete valimisel välja valitud abinõud, millega piiratakse õigusi ja vabadusi, on vältimatult vajalikud. Näiteks Madise ja Koppel leidsid, et õigusriigis ei tohi rakendada ainsatki põhiõigust piiravat meetet, ilma et see läbiks eelnevalt põhjaliku analüüsi.<sup>117</sup> Vandeadvokaat Allar Jõks nõustub, et valitsus pidi NETS § 28 lg-st 5 tulenevalt kontrollima, kas valitud meede on vältimatult vajalik ja ükski teine meede ei aita. Jõksi arvates oli VV-l eeltoodust lähtuvalt ka kohustus oma mõttekäike selgitada ja näidata, kuidas haldusorgan jõudis selleni, et ükski teine alternatiiv ei ole tõhusam. Jõks ütleb, et kehtiva õiguse kohtupraktika järgi oleks pidanud see asjaolu olema haldusaktist nähtav, kuid tema sellist kaalumist ei näinud.<sup>118</sup> Jõksi argument on loogiline ning lähtub eeldusest, et vältimatu vajadus on võimalik tuvastada viiruse kohta teada olevate

---

<sup>116</sup> Intervjuu H. Kranichiga

<sup>117</sup> Madise, Ü., Koppel, O. Õigusriik pandeemia ajal. – Riigikogu Toimetised, 43/2021. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Madise.pdf> (16.01.2024)

<sup>118</sup> Intervjuu A. Jõksiga

andmete kaudu. Kui aga viiruse ohtlikkus ja täpne mõju on veel teadmata, on vältimatu vajaduse tuvastamisel rohkem ebakindlust, mis nõuavad haldusorganilt arvestamist meetme tõenäolise kasuga. See ei ole tingimata probleem, kui on teada, et tegemist on viirusega, mis levib inimeselt inimesele piisknakkuse kaudu, Terviseamet on kindlaks teinud haigusjuhtude prognoosi ja teada on vältimatut abi pakkuvate tervishoiuteenuse osutajate võimekused. Nende esialgsete andmete järgi saab hinnata tõenäosust, millist mõju teatud tõrjemeetmed nakkushaiguste tõrjele avaldavad ning ei pea ootama teaduslikku kinnitust, et oodatud mõju on saavutatud. Sellisel juhul on ka ringkonnakohtu hinnangul<sup>119</sup> õigustatud jaatada meetmete vältimatust, sest sellega ennetatakse võimalikku hilinenud reageeringut. Tuleb siiski möönda, et kui VV jõudis äriühingutele tõendikontrolli kehtestamise juurde, leidis viiruse ohtlikkuse kohta rohkem andmeid ning meetme vältimatu vajaduse kriteeriumi selgitamine ei saanud piirduda puuduliku mõjuprognoosiga. Meetme kasuks rääkivate argumentide kaal pidi olema suur.

Lisaks eeltoodule on Jõksi kriitikast lähtuvalt VV korralduse nr 305 puhul asjakohane küsida, kas näiteks meetme vajalikkuse jaatamiseks piisab sellest, kui seda põhjendada avaliku huviga või peab avalik huvi olema COVID-19 kontekstis detailselt ja näidete kaudu lahti kirjutatud. Korralduse kehtestanud VV on haldusaktidele kehtivate nõuete taustal justkui ennetavalt viidanud Riigikohtu lahenditele<sup>120</sup>, mille kohaselt peavad riivete põhjendused olema seda mõjuvamad, mida sügavamale riive ulatub. Seda enam, et kui kehtestati tõendikohustus, mis riivab inimeste ja ettevõtjate vabadusi, jagades inimesed vaksineerimise ja COVID-19 läbi põdemise staatuse järgi erinevatesse gruppidesse, ei ole tegemist tühise nõudega, vaid tervet ühiskonda puudutava nõudega. Seega on Jõksi ootused haldusakti põhjenduste mõjususele õigustatud, sest vastasel korral muutuks lubatavaks ka teistsuguste olukordade reguleerimine meetmetega, mis on ülemääraselt piiravad. Ja isegi kui tegemist pole tervet ühiskonda mõjutava probleemiga, vaid konkreetselt ühte inimest puudutava olukorra reguleerimisega, on mõjuvate põhjenduste esitamine endiselt määrava tähtsusega, sest sellest järeldeb otsuse kaalutluse käik ja sisu ning lõppkokkuvõttes kogu lahenduskäigu õiguspärasus.

Kuigi proportsionaalsuse testil on tavapäraselt kolm astet, ei ole kahtlustki, et COVID-19 pandeemia vallandumine nõudis kiirete otsuste tegemist, mis omakorda tõstatab arutelu, kas kõikide elementide järgimine on kohustuslik. Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu endine kohtunik Uno Lõhmus küsis juba 2021. aastal, kas põhiõigusi piiravas erakorralises

---

<sup>119</sup> TlnRko 3-21-1010, p 23

<sup>120</sup> RKPJKo 3-4-1-3-02 p 14, RKPJKo 3-4-1-3-12 p 51

terviseolukorras tuleb haldusotsuse õiguspärasuse hindamisel kasutada „rahuaegset“ kontrolliskeemi või piisab üksnes küsimusest, kas kasutatav tõrjemeede on sobiv ja vajalik ning riigivõimu pole kuritarvitatud. Kokkuvõtvalt peab Lõhmus tõrjemeetmete mõõdukuse hindamist ebavajalikuks, sest see ei arvesta viiruse leviku dünaamikat ja toob kaasa kohtuvaidluste hulga suurenemise.<sup>121</sup> Mõõdukus on tõendite kontrolli kontekstis eelkõige asjaolu, kus hinnatakse, kas sellise kohustuse seadmine äriühingutele oli ettevõtete, nende klientide heaolu ja vabaduste riive ulatust arvestades põhjendatud. Tõenäoliselt on puuduliku info tingimustes tõesti keeruline hinnata, kuidas mõjutab erineval viisil saavutatud immuunsus viiruse levikut, eriti tingimustes, kus viiruse levik ja ohtlikkus muutuvad, sõltudes parasjagu domineerivast viiruse tüvest. Kuid taoline olukorra ja asjaolude muutumine on omane paljudele kriisidele, mis ei tohiks takistada otsuste langetamist ning kui kaalutlused muutuvad, võib muutuda ka hinnang kasutatud meetme proportsionaalsusele, s.h mõõdukusele.

Riigikohtunik Ivo Pilving peab proportsionaalsuse kolmeastmelist testi siiski põhjendatuks ning mõõdukuse kõrvale heitmist ei toeta. Tema sõnul on sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamine õigusriigi põhimõtte, millest ei saa taganeda, sest muidu jääb hindamata ja kaalumata kasutatud abinõude kahju ja kasu vahekord. Teisalt nõustub Pilving Lõhmusega, et kõige rangemal kujul ei ole proportsionaalsuse hindamine vähemalt pandeemia algfaasis adekvaatne, sest otsused tuginevad teadmistel, mis ei ole veel teaduspõhist kinnitust saanud. See aga ei tähenda, et proportsionaalsuse testi võiks rakendada valikuliselt, näiteks mõõdukuse testist loobudes, vaid kohtutel lasub kohustus arvestada otsuse tegemise ajal valitsenud ebamäärasusega. Samuti on välja öeldud, et otsuste langetamisel ei tohi juhendada üksikuuringutest, sest ka teadusinfost võib leida kinnitust erinevatele seisukohtadele.<sup>122</sup>

Kranichi hinnangul on proportsionaalsuse põhimõtte järgimine haldusotsuste juures niivõrd tavapärane praktika, et seda ei pea tingimata kirjeldama kolmeastmelise testina, vaid sobivus, vajalikkus ja mõõdukus sisalduvad otsuse hinnangus endas. Kranich viitab seega halduspraktika tavadele kui põhjusele, miks pole VV tõrjemeetmete korraldustes kõiki detaile ja kaalutlusi sõna-sõnalt kirja pandud. Tema sõnul koostati korraldus proportsionaalsuse mõtteloogikast lähtuvalt, teadvustades et tõrjemeetmete eesmärk võib ajas muutuda ja muutubki, eksisteerivad alternatiivid ning NETS-ist lähtuvalt on tegemist rangelt ajutiste abinõudega. Kranich selgitab, et kui korralduse väljatöötamise meeskonnas osales viis endist

---

<sup>121</sup> Lõhmus, U., Arvamuslugu pandeemiast ja isikuvabadustest – ERR, 29.11.2021. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608419330/uno-lohmus-pandeemia-ja-isikuvabadused> (15.01.2024)

<sup>122</sup> Pilving, I., Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis – Juridica 2022, nr 3, lk-d 159 ja 164

õiguskantsleri nõunikku, oleks ebakohane eeldada, justkui heideti nii põhimõttelised halduse printsiibid kõrvale.<sup>123</sup> Niisiis on haldusakti proportsionaalsus midagi nii ilmselget, mida ei pea tingimata printsiibi ja terminitena kirja panema, vaid seda hinnatakse korralduse sisu järgi. Kui kedagi riivav haldusakt vaidlustatakse, saab reeglina juba kohus öelda, kas valitud meede soodustab probleemi lahendamist, kas leiduks veel efektiivsemaid alternatiive ning kas see meede on adreassaadi suhtes õiglane. Näiteks Martin Triipan on rõhutanud, et proportsionaalsuse kohtulikul kontrollil on piirid, sest hinnatakse, kas seatud eesmäärke oleks võimalik saavutada *paremini läbitöötatud ja vähem koormavate meetmetega* ning küsimus avaliku võimu tegevuse otstarbekusest ja poliitilisest tahtest jääb hinnanguta.<sup>124</sup> Triipan ütleb, et kohtud sekkuvad ainult juhul, kui ilmneb selge ebaproportsionaalsus, sest see viitab reeglina ebaseaduslikule tegevusele. Kohtud keelduvad aga sekkumast juhul, kui seadus annab olukorra lahendamiseks vahendi, mille valik on väga selge. Eeltoodud põhjustel ei ole näiteks haldusakt, mis nõuab ebaseadusliku ehitise lammutamist, iseenesest veel proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine.<sup>125</sup>

Vandeadvokaat Indrek Kukk ütleb, et mõjude analüüsi tuleb teha nii üldakti kui ka üksikakti tasandil ning kui seaduse menetlemisel on sinna lisatud analüüsid, millest nähtub, millist mõju see seadus omab, peab ka üksikakti puhul selgitama, millist mõju see konkreetsetele isikutele avaldab. Kukk möönab, et COVID-19 pandeemia alguses oli teadmisi vähe, mis haigusega on tegemist ja kui kaua ohuolukord kestab, ning seadusandjalt eeldati kiiret tegutsemist piiratud informatsiooni tingimustes. Kuke sõnul võis see anda meetmete väljatöötajatele proportsionaalsuse hindamisel tavapärasest vabamad käed, kuid ei andnud õigust mõjuanalüüsist sootuks loobuda.<sup>126</sup> Eelnev seisukoht toetab mõtet, et otsuste proportsionaalsuse küsimus on oluline isegi juhul, kui tõrjemeetmena kehtestatud tõendikontroll tundub esialgu olevat lihtne ja loogiline lahendus, kuidas vähendada nakkusest tulenevat ohtu. Ka ilmselgenä tunduval põhjendusel võivad proportsionaalsuse testis põruda ja selle välistamiseks tulebki test läbi viia.

Otsuste proportsionaalsuse küsimus ei ole õiguspraktikas midagi uut. Näiteks Saksa Liidukonstitutsioonikohtu praktikas on proportsionaalsuse põhimõtet rakendatud 1950ndatest aastatest saadik, ning selle abil kontrollitaksegi vabadusõiguste ja omandipõhiõiguste riivete põhiseaduspärasust. Kasutusel on nii meetme sobilikkuse, vajalikkuse kui ka mõõdukuse aste, kuigi eraldiseisvalt on käsitletud ka eesmärgi legitiimsust, mis tavaliselt kuulub meetme

---

<sup>123</sup> Intervjuu H. Kranichiga

<sup>124</sup> M. Triipan, Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica* 2001, nr 5, lk 310-311.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Autori intervjuu vandeadvokaat Indrek Kukega 20.02.2024

mõõdukuse hindamise juurde, sest kui legitiimne eesmärk puudub, ei saa see ka mõõdukas olla ja riivatav põhiõigus osutub kaalukamaks.<sup>127</sup> Saksamaa liidupõhiseaduskohtu kogemuste põhjal võib õigusemõistmisel valmistada probleeme proportsionaalsuse testi elementide eristamine, eelkõige vajalikkuse ja mõõdukuse vahetegu. Nii on ka Eestis nakkushaiguse levikuks kehtestatud tõrjemeetme proportsionaalsust hinnates oluline eristada, millist meetme asjaolu sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse juures täpsemalt hinnatakse. Sealhulgas eksisteerib võimalus, et meede, mis on sobiv või vajalik, ei ole samaaegselt mõõdukas. Küll aga võib kindlalt väita, et meede mis ei ole sobiv või vajalik, ei saa enam mõõdukas olla.

Eelnevaid mõttekäike toetab kohtunik Kristjan Siigur, kelle kinnitusel on kaalutusõiguse alusel sündiva otsuse kaalumise haldusorgani ülesanne ja sellest ei saagi kõrvale kalduda. Esmalt peab olema näha, milliseid faktilised asjaolud on tuvastatud ja kui tegemist on ettevaatava ohu hindamisega, siis tuleb näidata, milline on oht, kuidas see tuvastati ja mille vahel kaaluti. Siiguri sõnul on näiteks COVID-19 tõrjemeetmete puhul asjakohane näidata, et kui VV mitte midagi ei tee, siis eksisteerib väga suur oht, et haiglate toimepidevus satub ohtu. Proportsionaalsust aitab hinnata seegi, kui tõendikontrolli meetme juures välja tuua, et VV on kaalumisel arvesse võtnud, et ettevõtjatel jääbki mingisugune tulu saamata, sest eksisteerib avalik huvi selle vastu, et meditsiinisüsteem toimiks. Niisiis ei piisa kohtuniku hinnangul sellest, et proportsionaalsust põhjendatakse üksnes kinnitusega, et meede on proportsionaalne, vaid selles aitab veenduda kaalumise kirjeldus.<sup>128</sup>

Kohtunik Anu Maria Brenner lisab, et halduskohtu roll on teha haldusaktile järelkontrolli, kuid kindlasti pole kohtu ülesanne proportsionaalsuse testi tegemine haldusorgani eest. Kohus üksnes hindab, kas proportsionaalsuse põhimõtet on järgitud, sest see on haldusmenetluse seaduse kohaselt haldusakti õiguspärasuse hindamise väga oluliseks osaks. Brenner ütleb, et ka tõrjemeetmete puhul on selge, et sekkutakse kellegi põhiõigustesse ja tegemist on riivega, mille puhul peab olema proportsionaalsuse test läbitud kogu ulatuses - sobilikkuse, vajalikkuse ja mõõdukuse osas. Brenneri arvates pole vahet, kas tegemist on lühiajalise või pikaajalise piiranguga ning proportsionaalsuse testi peab haldusorgan järgima. Brenner lisab, et proportsionaalsuse kontrolli viiakse läbi konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt ja COVID-19 tõkestamiseks kehtestatud tõrjemeetmete juures hinnatakse, milline oli konkreetse kaebava ettevõtja olukord piirangute kehtestamise hetkel.

---

<sup>127</sup> Lübke-Volff, G., Proportsionaalsuse põhimõte Saksa Liidukonstitutsiooni prakikas. – Riigiõiguse aastaraamat 2021. (Artikkel ilmus esialgselt väljaandes Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2014.)

<sup>128</sup> Intervjuu K. Siiguriga

Seega saab korralduse nr 305 puhul tuvastada nii seda, kas korralduses on tõrjemeetmete proportsionaalsust üldse hinnatud, millisel määral seda tehti, kui ka seda, kas näiteks tõrjemeetmena valitud tõendite kontroll üldse läbib kolmeastmelise proportsionaalsuse testi. Kõige üldisemalt saab proportsionaalsuse testi kaudu näidata, kas VV valitud tõrjemeetede äriühingutele seatud tõendite kontrollikohustusena õigustas ennast. Kuivõrd haldusakti proportsionaalsuse põhimõtte on VV poolt valitud meetmete lubatavuse osas hinnangu andmisel keskse tähendusega, on ka põhjendatud selle rakendamine tõendikontrolli kui tõrjeabinõu sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamisel.

### **3.2 VV korralduse nr 305 kaalutluste kriitika**

VV korralduse nr 305 tõrjemeetmete kaalutlusi on Eesti kohtud pidanud valdavalt usutavaks, kuid jõustunud otsustest ei leia viiteid, mis osutaksid kaalutluste täielikule puudumisele. Küll aga on näiteks Jõks seisukohal, et kuigi COVID-19 oli tundmatu viirus ja valitses üldine teadmatus, jättis VV proportsionaalsuse kontrolli sootuks tegemata ning VV esindajad on seda kohtuvaidlustes tunnistanud. Jõksi sõnul on kohus VV korralduste osas esitatud kaebust lahendades öelnud, et proportsionaalsuse kontrolli pidi tegema, korraldus on selles osas puudustega, aga ei ole välistatud, et VV selle kontrolli ikkagi tegi. Jõksi arvates ilmneb seetõttu VV ja kohtu selgituse vahel selge vastuolu, mis seab VV korralduste põhjendatuse küsimärgi alla.<sup>129</sup> Jõks viitab siinkohal Tallinna Ringkonnakohtu lahendile, millest leiab seisukoha, et proportsionaalsuse test on eelkõige riive hindaja mõtteline kontrolliskeem, mitte haldusakti struktuurinõue. Samas lahendis leidis kohus, et kui korraldustes ja selle seletuskirjas pole mõne meetme põhjendusi eraldi välja toodud, ei tähenda see tingimata, et seda pole korralduste andmisel üldse analüüsitud.<sup>130</sup>

Jõks on seisukohal, et kui neid kaalumisi haldusakti seletuskirjast ei nähtu, peab halduskohus siiski kontrollima, kas sellest tegelikult juhinduti. Kohtupraktika ei välista, et teatud juhtudel võib haldusorgan haldusakti (k.a VV korralduse nr 305) põhjendusi kohtumenetluses täiendada. Riigikohus on selgitanud, et kui haldusakti põhjendusi kohtumenetluses täiendatakse, peab akti andja tõendama, et menetluses esitatud põhjendused olid aluseks ka akti andmise ajal. Uusi asjaolusid haldusakti põhjendusena tuua ei saa, sest need ei olnud akti väljastamise ajal teada.<sup>131</sup> Jõks selgitab, et sellisel juhul peab VV suutma tõendada, et tõrjemeetmete valikul peeti silmas

---

<sup>129</sup> Autori intervjuu vandeadvokaat Allar Jõksiga 25.01.2024.

<sup>130</sup> TlnRko 3-21-1366 p 14 (koopia autori valduses)

<sup>131</sup> RKHKo 3-19-292/72 p 17

samu põhjendusi juba korralduse vastuvõtmise ajal, kuid tema hinnangul ei ole suudetud seda teha, kuivõrd VV läbivad seisukohad seisnesid otsuste põhjendamisel nende kiireloomulisuses.

Henbergi arvates lähtub Jõks ideest, et kuivõrd seletuskirjas ei ole sobivust, vajalikkust ja mõõdukust eraldisesivalt esitatud, siis ei ole proportsionaalsust üldse hinnatud ning järelikult on korraldus ebaproportsionaalne. Henberg selgitab, et VV korralduse nr 305 seletuskirjas ongi osade meetmete kohta kirjas, et see on proportsionaalne ja järgnevad faktid, mille alusel see on kehtestatud ja lühidalt põhjendused. Henbergi vastuväide seisneb mõttes, et kui haldusaktist puuduvad sõnad sobivus, vajalikkus ja mõõdukus, ei viita see asjaolule, et õigusakt on motiveerimata. Otsust on põhjendatud, aga lihtsalt teiste sõnadega. Henberg ütleb, et kui VV korralduse nr 305 seletuskirja lugeda, ei saa öelda, et riik on selle kehtestanud täiesti argumenteerimata kujul. Seletuskirjas on toodud faktid, milles seisneb oht ühiskonnale, välja on toodud oht haiglavõrgu koormusele, lisaks toodi Henbergi kinnitusele välja asjaolu, et pole üksnes oht haiglavõrgu koormatusele, vaid elutähtsa teenuse osutajad ise jäid haigeks. Seega oli Henbergi arvates ohus ühiskonna toimivus tervikuna - politsei, kiirabi, haiglad. Oluline oli kaitsta isegi Tallinna Vee töötajad, et ühiskond toimiks. Niisiis ei nõustu Henberg Jõksi argumentidega, kuivõrd kriitika all on VV korralduse formaalne sõnakasutus, mis ei muuda sisu. Henberg kinnitab, et VV korralduse kirjutamisel hinnati korralduse tõrjemeetmeid sisuliselt, mida näitab ainuüksi kasvõi see, et soovitusel vaadati üle regulaarselt ja vajadusel muudeti neid.<sup>132</sup>

Kohtunik Anu Maria Brenner ütleb, et proportsionaalsuse klassikalist kolmeastmelist skeemi ei pea õigusaktis olema, kuigi võib olla ja see on pigem kirjutajate stiili küsimus, kuidas on põhjendusi ja motiveeritust esitatud. Brenneri sõnul peab kohtul olema siiski võimalik tuvastada, kuidas on haldusorgan hinnanud otsuse mõju ja kas proportsionaalsuse põhimõtet on üldse järgitud. Kui kõik kolm astet on täidetud, siis võib tehtud otsust pidada mõõdukaks.<sup>133</sup> Kohtunik Siigur selgitab, et kohtud on tõesti lubanud kaalutluste puhul õigusakti teatud määral täiendada. Kuid seda saab teha piirini, kus see tundub usutav, et kaalutlemisel lähtuti just nimelt nendest asjaoludest, mis mingil põhjusel jäid kirja panemata. Siigur toob näite, et kui vaieldakse ehitusloa üle ja haldusakt tühistatakse, on haldusorganil võimalik teha asjas uus otsus, aga kui kohus näeb, et asja uuel otsustamisel tehakse lõpptulemusena ikkagi samasugune otsus, on mõistlik haldusorganile vastu tulla ja lubada oma seisukohti kohtus täiendada. Sellega

---

<sup>132</sup> Intervjuu A. Henbergiga

<sup>133</sup> Intervjuu A. M. Brenneriga

soodustatakse ka ehitusloa taotleja olukorda, sest hoitakse ära sarnase vaidluse tekkimine, kus uue otsuse üle hakatakse taas pikalt kolmes kohtuastmes vaidlema.<sup>134</sup>

Eelpool toodud seisukohad lähtuvad eelkõige Villa Benita otsusest, mille kohaselt võib kohus haldusakti kontrollimisel arvestada põhjendusi, mida esitatakse kohtumenetluses, kuid kohus peab sellisel juhul veenduma, et nendest põhjustest lähtuti juba otsuse esmasel kaalumisel. Nii nagu on ka õiguskirjanduses välja toodud<sup>135</sup>, eristub see Riigikohtu varasemast praktikast<sup>136</sup>, mille kohaselt peavad põhimotiivid olema haldusaktis välja toodud ning kui kaalutusotsus on motiveerimata, ei saanud seda jõusse jätta. Villa Benita otsuse järel tekkis aga olukord, kus haldusorgan saab kohtus esitada põhjendusi, mida haldusakt ei sisalda, kui osatakse kohtule veenvalt põhjendada, et need põhjendused olid olemas algusest peale ja kohus peab neid selgitusi usutavaks. Kolleegium rõhutas siiski, et eeltoodud seisukoht ei muuda õiguspraktikat, sest see ei vabasta haldusorganit akti põhjendamise kohustusest, vaid annab võimaluse ilmselgete põhjuste esitamiseks kohtupidamise ajal, et vältida vorminõude tõttu tühistamist, kui tegelikud alused olid olemas. Seda, kas põhjendused on asjakohased, saab hinnata sisulise õiguspärasuse hindamisel. Samuti rõhutas kohus, et hilisemat põhjenduste toomist saab lubada erandjuhtudel, jättes samas täpsustamata, millised on vaidlused, kus sellist erandit saab rakendada.<sup>137</sup>

Tõenäoliselt on olukorra erandlikkust võimalik jaatada juhtumitel, kus väljakujunenud halduspraktika puudub või on juhtum ise, mida reguleeritakse, erandlik, ning puudub varasem haldusorgani reguleerimise praktika, mida sarnastes olukordades aluseks võtta. Nii näiteks ei saaks erandliku juhtumina käsitleda olukordi, mida haldusorgan lahendab oma otsustega iga päev ning mille puhul ei sõltu kaalutlused kiirelt muutuvatest asjaoludest, vaid tuginevad kindlatele teguritele, mida haldusorgan peab hindama. COVID-19 olukorra lahendamise puhul võib olukorra erandlikkus kõne alla tulla, sest tegemist polnud tüüpjuhtumiga, mida haldusorgan lahendas ning kaalutlused muutusid pidevalt ning ka nende kaalutluste järelkontrolli tegi haldusorgan iga kahe nädala tagant. Eeltoodud seisukohta toetab ka HMS § 58, mille kohaselt ei saa üksnes vorminõuete rikkumise pärast haldusakti kehtetuks tunnistada, kui see ei mõjutanud asjas otsuse tegemist ehk alused olid siiski olemas.

---

<sup>134</sup> Intervjuu K. Siiguriga

<sup>135</sup> Leppik, M., Oras, M. Pool aastat Villa Benitaga: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. – *Juridica* 2013, nr 5, lk-d 346-354

<sup>136</sup> RKHKo 3-3-1-47-12, p 15; RKHKo 3-3-1-13-11, p 10; RKHKo 3-3-1-87-08, p 18.

<sup>137</sup> RKHKo 3-3-1-29-12 p-d 20 ja 21

Kohtunik Brenner täiendab, et Riigikohtu Villa Benita tõlgendus ei tohi viia selleni, et põhiline põhjendamine kandub üle kohtumenetluse, sest see ilmselgelt riivaks kaebeõigust. Haldusaktist puudutatud inimene peab teadma juba enne kohtusse pöördumist, millist õigust on riivatud ja millisel põhjusel. Ja kui kohus soovibki Villa Benita otsuse eeskujul rakendada erandit, peab kohus olema veendunud, et haldusorgan lähtus neist põhjustest otsuse tegemisel, aga need lihtsalt ei saanud otsusesse kirja. Brenner ütleb, et on välistatud olukord, kus haldusorgan avastab alles hiljem kohtumenetluse raames, et mingi analüüs jäi tegemata, see tehakse tagantjärele ja esitatakse kohtule esialgse kaalutusotsuse põhjendusena.<sup>138</sup> Teisalt on oluline uuesti rõhutada eeltoodud HMS § 58 põhimõtet, mille järgi võib kaalutluse sisu esialgses haldusaktis olla ebaõige ja hiljem esitatakse teistsugune sisu, kuid see ei pea alati mõjutama lõpptulemust. Nii näiteks võib olla COVID-19 asjas võimalik, et tõendikontrolli põhjendused aja jooksul muutuvad, kuid esialgsed kaalutlused viisid haldusorgani samale järeldusele, mida uus teadmine ei muuda.

Võib tõstatada küsimus, kas COVID-19 kriisi alguses, eelkõige eriolukorra tingimustes ja vahetult selle järel, võis valitud meetmete proportsionaalsuse kontrolli teostada leebemalt. Käesoleva magistr töö tarvis antud intervjuudes on VV korralduse kirjutajate poolt välja toodud, et SARS-CoV-2 oli uudne viirus, ei olnud teada selle mõju, ohule tuli kiiresti reageerida ning rakendati ettevaatusprintsipi (COVID-19 tõrjemeetmed kui ettevaatuspõhimõtte tõi välja ka VV-d kohtus esindanud Nõmper). Henberg ütleb, et põhjenduskohustusest pole siiski võimalik hoiduda, kuid pigem on põhjendamiskohustus intensiivsem olukorras, kus pandeemia on mingi selge suuna võtnud ja stabiilsuse saavutanud, aga mitte ajal, mil selle mõju on teadmata ja nakatunute arv kasvab plahvatuslikult. Henbergi hinnangul peaks ebaselguse ajal olema ka põhjendamiskohustuse intensiivsus ja jälgitavus võetud teatava filtriga.<sup>139</sup> Vandeadvokaat Allar Jõks sellele põhimõttelisele arvamusele ei vastandu, kuid toobki välja, et hiljemalt teise COVID-19 laine alguses (alates 1.09.2020 – autori märkus) ei saanud enam põhjendamiskohustusse leebemalt suhtuda – kõik piirangud pidid olema proportsionaalsed ning seda on võimalik kohtulikult kontrollida. Kohtulik kontroll omakorda eeldab, et proportsionaalsuse alused on kirjalikult läbi kaalutud ning seda on võimalik rida-realt kontrollida, kas tõrjemeetmete rakendamiseks seatud eeldused on täidetud. Seega on Jõksi arvates oluline tunnistada, et vähemalt 2020. aasta sügisest pidi meetmete proportsionaalsus ja

---

<sup>138</sup> Intervjuu A. M. Brenneriga

<sup>139</sup> Intervjuu A. Henbergiga

vältimatu vajadus olema ilmselge ning kui seda korraldustest ei nähtu, on tegemist olulise puudusega.<sup>140</sup>

Brenner nõustub, et meetmete ajaline kestus ja ka vältimatu vajadus on asjaolud, mida tuli tõrjemeetmete kaebustega seoses hinnata. Brenner on siinjuures ühte meelt riigikohtunik Pilvinguga, kelle hinnangul muutub piirang seda intensiivsemaks, mida pikemalt on piirang kehtestatud. Kui asjaolud muutuvad, kerkib vajadus proportsionaalsuse testi uuesti teha, sest piirangu lähtekoht pole enam sama. Seetõttu ei ole Brenneri sõnul võimalik hinnata tõrjemeetme proportsionaalsust korralduse kehtivuse koguperioodis, vaid teatud ajahetke seisuga. Kui muutus näiteks viiruse tüvi, teiseneb ka meetmete kehtestamise alus ja eesmärk, sest olukorra ohtlikkus kujuneb ümber.<sup>141</sup>

Niisiis võib järeldada, et kui haldusorgan ehk antud juhul VV suudab hilisemas kohtumenetluses oma arutluskäigu põhistada, kinnitab see haldusakti sisulist õiguspärasust. Kui aktist endast peaks aga proportsionaalsuse hindamise sisu puuduma, võib see tähendada formaalset õigusvastasust, kuid see ei osuta tingimata sellele, et haldusakt tuleb tühistada.<sup>142</sup> Riigikohus on ühtlasi leidnud, et kuigi haldusõiguses kehtib haldusmenetluses efektiivsuse nõue (HMS § 5 lg 2), mis seab akti motivatsiooni põhjalikkusele piirid, kuid see ei õigusta motiveerimisest loobumist. Kohus on hinnanud ülemääraseks motivatsiooni, mis on lahendatava küsimuse keerukusega võrreldes ebaproportsionaalselt mahukas. Kirjaliku motiveerimise eesmärk on muu hulgas haldusorgani enesekontrolli tagamine.<sup>143</sup>

Näiteks Kukk ütleb, et jurist võib võtta ükskõik millise õigusakti ja nuriseda, et säte on mitmeti mõistetav või ei ole seletuskirjas otsuseid piisavalt põhjendatud, kuid see ei muuda akti eesmärke õigusvastaseks ja tühiseks. Kukk usub, et ideaalset haldusakti ei ole olemas, eriti olukorras, milles sündis VV korraldus nr 305, kus oli vaja kiirelt tegutseda.<sup>144</sup> Leppik lisab, et COVID-19 pandeemia oli erandlik olukord, kus puudus info viiruse ohtlikkuse ja mõju kohta ning ka kohtutel oli keeruline teaduspõhisust hinnata ning sellest tulenevalt ei ole proportsionaalsuse küsimus lahendatav lihtsalt testi elemente läbi proovides. Leppik ütleb, et proportsionaalsuse test annab kätte suuna, kuid täiendavalt tuleb rakendada

---

<sup>140</sup> Intervjuu A. Jöksiga.

<sup>141</sup> Intervjuu A. M. Brenneriga.

<sup>142</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. – Tartu Ülikooli kirjastus, 2004. lk 301 jj ja ptk 9.7.

<sup>143</sup> RKHKo 3-3-1-54-03 p 36.

<sup>144</sup> Intervjuu I. Kukega.

ettevaatuspõhimõtte elemente, sest kaalukausil on inimesed ja punktuaalse halduse teostamine ei pruugi päriselul tulemuseni viia.<sup>145</sup>

Kaebajate esindajate väitel<sup>146</sup> on ettevaatuspõhimõtte senini kehtinud keskkonnaõiguses ja ei puutu rahva tervisesse ning VV on midagi segamini ajanud. VV-d esindanud Nõmper ütleb, et vaidlusesse sisse toodud ettevaatuspõhimõtte osas siiski eksitust polnud ja sellega loodi uut õigust. Teda toetavad Madise ja Koppel<sup>147</sup>, kelle hinnangul võib uue, tundmatu ja arvatavalt suure ohu korral piiranguid rakendada ka ettevaatuspõhimõttel, kuid seda üksnes olukorra alguses. Madise ja Koppel ei välista, et haldusorgan võib üle reageerida ja käiku lähevad meetodid, mille mõju viiruse leviku tõkestamisele on teadmata või puudub sootuks. Teisalt peab ka ettevaatuspõhimõtte alusel kehtestatud abinõude juures säilima võimalus igal ajal küsida ja kontrollida, kas see meede oli vältimatult vajalik ja kas leidus vähem piiravaid tõrjemeetmeid. Ka halduskohus on leidnud, et ohtude kaalumisel ei tehtud ilmselgeid kaalutusvigu ning uude ja ohtliku nakkushaiguse ohu tõrjeks võib lähtuda ettevaatuspõhimõttest, mis omakorda seostub vajadusega säilitada haiglate võimekus pakkuda ravivõimalusi kõigile abivajajatele.<sup>148</sup> Viimaks võib öelda, et haldusmenetluses on riskiotsustuse korral tõesti lubatud rakendada ettevaatuspõhimõtet, kuid siis tuleb lähtuda põhimõttest, et *võimaliku kahju ja selle tekkimise tõenäosuse korrutis on suurem kui isikule tekitatava kahju ja selle tõenäosuse korrutis*. Sellise põhimõtte rakendamine ei eelda täielikku kindlust, et oht kindlasti realiseerib.<sup>149</sup>

VV korralduse nr 305 osas on kohtunikud olnud kriitilised, sest valitud tõrjemeetmeid oli palju ning nende motiveeritus pole lihtsalt jälgitav. Siigur ütleb, et mida aeg edasi, seda rohkem on kohtud hakanud kohtumenetlustes haldusorganite vigu parandama või seda parandamist võimaldama. Siigur möönab, et kohtutel ei ole mõtet tekitada olukorda, kus haldusotsuseid ebaoluliste vigade tõttu järjest tühistatakse, sest selle järel sünniks samasugune otsus uuesti, mis tooks osalistele taas „kohtuskäimise rõõmu“. Siigur näeb aga, et haldusorganid hakkavad muutuma laisaks ja süveneb praktika, kus otsuse põhjendused on hämaralt sõnastatud, ebakonkreetsed ja loodetakse, et keegi ei hakka selle peale kaebust esitama ning kui kaevatakse, siis aitab kohus haldusorganil oma seisukohti parandada. Siigur leiab niisiis, et ka VV korralduse nr 305 puhul hakkab silma ebakonkreetsus ning teksti massiivsus, mis on

---

<sup>145</sup> Intervjuu I. Leppikuga.

<sup>146</sup> Seisukoht haldusaja 3-21-2163 apellatsioonkaebuse istungil, 9.01.2024.

<sup>147</sup> Madise, Ü., Koppel, O. lk 80.

<sup>148</sup> TlnHK 3-22-308 p 25

<sup>149</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 176.

haldusotsuste juures järjest süvenev probleem.<sup>150</sup> Ka Brenner nõustub, et haldusotsuse kehv motiveeritus võib olla probleemiks ja haldusorgani lohakat tööd ei pea tingimata aktsepteerima. Brenneri sõnul võib see lausa takistada kaebaja õiguste realiseerimist, sest kui ta oleks näinud haldusorgani poolt kohtus toodud põhjendusi esialgses haldusaktis, siis võib-olla ta ei olekski kohtusse pöördunud.<sup>151</sup>

Kranichi nägemuses oleks VV korraldus nr 305 pidanud olema terviklik, nõ ideaalne haldusakt, mis on mõeldud ettevõtetele ja inimestele. Riigi Teatajas avaldamine ei tähenda, et see peab olema süvaametlikus vormis ja loetamatu, vaid Riigi Teataja võib olla pelgalt avaldamiskoht.<sup>152</sup> Pole kahtlust, et aktis sisalduvad normid peavad kirja saama viisil, millest adressaat aru saab ning igal lugejal on võimalik kontrollida, kas teda puudutav otsus või meede on proportsionaalne või mitte, isegi kui ta proportsionaalsuse põhimõtet või selle astmeid õigusteoreetilises käsitluses ei tunne. Teisalt võib selline eesmärk liigselt idealistlik tunduda, sest detailne põhjendus ei saa muuta keerulist õigusakti lihtsamalt mõistetavaks pelgalt selgituste avardamise kaudu. Ometi peaks vältima olukordade reguleerimist viisil, kus põhjendustest ei ole tegelikult võimalik põhjendusi välja lugeda.

### 3.3 Äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli meetme sobivus

Meetme sobivuse hindamine on proportsionaalsuse testi esmane aste, mille kohaselt on põhiõiguse riive põhiseadusega vastuolus, kui see ei sobi riigi poolt seatud eesmärgi saavutamiseks. Alexy rõhutab, et sobivuse kontrolli eesmärk tuleneb ideest, et inimene vajab kaitset „avaliku võimu tarbetute riivete eest“. Sobivuse hindamine on Alexy kohaselt Pareto-optimaalsuse idee<sup>153</sup> väljendus, kus kellegi olukorda saab parandada, ilma et teiste seisund saaks selle arvelt kahjustatud. See tähendab COVID-19 kontekstis, et kui valitud tõrjemeede osutub nakkushaiguse tõrje eesmärkide saavutamiseks sobimatuks, siis sellest meetmest loobumisega ei kaasne kahju.<sup>154</sup> Oluline on välja tuua, et sobivuse kriteeriumi täitmiseks piisab sellest, kui abinõu aitab eesmärgi saavutamisele kaasa ning see ei pea olema *kõige parem ega kõige kohasem*.<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> Intervjuu K. Siiguriga

<sup>151</sup> Intervjuu A. M. Brenneriga

<sup>152</sup> Intervjuu H. Kranichiga

<sup>153</sup> Buchanan, M., J. The relevance of Pareto optimality. – Journal of Conflict Resolution, volume VI, no 4, 1962;

<sup>154</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses; BVerfGE, 17. kd, lk 306 (314); Alexy, R. Law's ideal dimension. – Oxford University Press, 2021, lk 209.

<sup>155</sup> Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. – Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 159.

Niisiis on sobivuse test käesoleva magistritöö kontekstis vajalikkuse küsimus laiemas tähenduses ja selle kaudu saab selgitada, kas äriühingutele seatud tõendikontrolli kohustus aitab kaasa nakkushaiguse leviku tõkestamisele ja tervete inimeste kaitsmisele kokkupuudete eest nakkusekandjaga, mis on VV korralduse nr 305 järgi peamisi tõendi kasutuselevõtu eesmärke. See on eelkõige küsimus viiruse käitumise tehiooludest ehk kuidas mõjutab inimeste vaktsineerituse või läbipõdemise tase nakatumisohtu võrreldes vaktsineerimata või haigust läbi põdemata inimesega. Lisaks tuleb meetme sobivuse hindamisel arvestada Terviseameti poolt kogutud haigestumise statistikaga, mis iseloomustab tõendikontrolli kehtestamise hetkel valitsenud epidemioloogilist olukorda. Tõendikontrolli teine eesmärk, milleks on erakorralise meditsiiniabi kättesaadavuse tagamine, ühiskonna avatuna hoidmine ja äriühingute majandustegevusega jätkamise võimaldamine, on samuti osaks proportsionaalsuse hindamisest, sest kui jätta mõni tõrjemeetme eesmärk arvestamata, võib see kaalumisel valedale järeldustele viia. Kui jätta näiteks erakorralise meditsiiniabi kättesaadavuse tagamine tõendikontrolli eesmärkide seast välja, väheneb koheselt nende isikute ring, kelle jaoks on tõendikontroll soodustav meede.

VV korraldusega nr 305 kehtestatud tõendite kontrollikohustus on õigusaktis lahti kirjutatud mitmete eranditega, kuid kõiki võimalikke juhtumeid ei suudetud ette näha. Ja kui tavapäraselt hinnatakse akti proportsionaalsust konkreetse haldussubjekti osas, siis korralduse nr 305 puhul taandus subjektiks kogu Eesti elanikkond oma mitmekesisuses. Seetõttu on võimalik VV korralduse nr 305 juures hinnata, kas meetme sobivuse kaalutlused on asjakohased või asjatundlikud ja kui on, siis järelikult võiksid need nakkusetõrje meetmetena ka sobida. Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et meetmete mõju ei ilmnenu vahetult tõrjeabinõude kehtestamise järel, vaid teatud viiteajaga, mis tähendab, et ka VV korralduse nr 305 kehtivuse ajal puudus võimalus kiireteks muudatusteks või abinõude leevendusteks. Samal ajal ei õigusta meetme vahetu efekti puudumine tulevikku suunatud mõjudega arvestamata jätmist ja VV pidi ka tõendikontrolli kehtestades tuginema prognoosile, mis toetab valitud abinõu kehtestamist.

Madise ja Koppeli hinnangul on nakkushaiguse leviku tõkestamiseks kehtestatava tõrjemeetme eelduseks, et see abinõu sobib ka tegelikkuses nakkushaiguse leviku tõkestamiseks ja soovitatavalt saab seda tõestada. Põhjenduseks ei saa tuua, et mõni teine riik on teinud sarnase otsuse või välja pakutud tõrjemeede annab ühiskonnale vajaliku „sümbolväärtusega signaali“ (nt kodaniku kohus on vaktsineerida!). Kui Riigikohus käsitles riigikogu kaugistungite kohaldamise lubatavust, tõdes kolleegium samuti, et parlament ei pea kaugtöö võimaldamisel

olema eeskujuks teistele, vaid peab täitma põhiseadusega sätestatud erilist rolli.<sup>156</sup> Madise ja Koppeli arvates võib tõrjemeetmeid taoliste üldiste selgitustega põhjendada ja avalikkuses eeskujuks tuua, aga põhiõiguste piiramise alust taolisest üldisest väitest ei tulene.<sup>157</sup> Madise ja Koppeli seisukohtadega saab nõustuda, sest Eesti olukord on alati piisavalt erinev, mis ei luba tuua teiste riikide kogemusi esile peamise argumendina. Ometigi on nakkushaiguse leviku mehhanismid piisavalt universaalsed, et kui ühes riigis on nakkusohutuse tõendite nõue oluliselt kaasa aidanud viiruse leviku ohjamisele, siis toimib see tõenäoliselt ka Eestis, kui riikide kultuuriruumid ja õiguskuulekus on piisavalt sarnasel tasemel.

Eeltoodut toetab nakkushaiguse leviku tõkestamise meetodina teadmine, et mida vähesem on kokkupuudete võimalus nakkusekandjaga, seda keerulisem on nakkushaigusel levida. Kõige üldisemalt on COVID-19 nakkushaigus, mis levib inimeselt inimesele ning kui vähendada kontaktide arvu, väheneb automaatselt ka haiguse levik. Lühidalt – kui omavahel kohtuvad terved inimesed, oht puudub. Järelikult tuli tõrjemeetmete väljatöötamisel leida kompromiss, sest ühelt poolt sooviti elu ja tegevusi võimalikult vähe häirida ning majandust avatuna hoida, kuid teiselt poolt oleks olnud üks konkreetne ja efektiivne vahend nakkushaiguse leviku ärahoidmiseks näiteks täielik karantiin, kuid nii laia piirangu kehtestamiseks põhjendusi ei leitud. Seetõttu töötati välja tõrjemeetmete pakett, mis sisaldas erinevaid meetmeid, mille hulka kuulus tõendite kontrollkohustus. Nii on ka VV korralduse nr 305 seletuskirjas<sup>158</sup> toodud, et viiruse tõrjumiseks kehtestatud abinõusid tuleb vaadelda kogumis ning piirangud on inimeste jaoks ühetaolised ega sõltu pakutavast teenusest.

Koroonatõendite kontrolli sobivuse hindamisel on üks peamisi küsimusi, kas vaksineerimine või läbipõdemine vähendab nakatumise ja raskelt haigestumise ohtu võrreldes inimesega, kes pole vaksineeritud ega haigust läbi põdenud, mis annaks põhjuse nende rühmade erinevaks kohtlemiseks. Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härma selgitab, et sobivuse hindamisel tuli tegelikult arvestada lausa kolme erineva faktoriga. Esiteks, kas nakkushaigus ohustab vaksineerimata inimest rohkem (tõsisem haiguse kulg ja sellega seoses suurem tõenäosus tõsta haiglakoormust). Teiseks, kas nakkushaigus hakkab vaksineerimata inimesele kergemini külge kui vaksineeritud inimesele (kas vaktsiin omab mingit efektiivsuse eelist nakatumise eest). Ja kolmandaks, kas vaksineerimata inimesed võivad nakkust sagedamini edasi anda või pikemaajaliselt levitada (tulenevalt madalamast immuunkaitsest läheb

---

<sup>156</sup> RKPJKo 5-21-32 p 50

<sup>157</sup> Madise, Ü., Koppel, O. lk 79

<sup>158</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri lk 24

organismil kauem aega, et viirusega võidelda).<sup>159</sup> Lisaks tuleb arvestada andmeid ning teadmisi, mis eksisteerisid kontrollikohustuse meetmena kehtestamise ajal, sest sellise põhimõtte annab HKMS § 158 lg 2 teine lause<sup>160</sup>. VV korralduse nr 305 tõendikontrolli meetme pika kehtivusaja tõttu on mõistlik eeldada, et akti kehtimise ajal võis olukord muutuda ning tõrjemeetme asjakohasus ära langeda, kuid see ei tähenda tingimata, et 2021. aasta augustis kehtestatud abinõu on 2022. aasta kevadeks täiesti sobimatuks muutunud. VV korraldusest nr 305 tulenevalt pidi ka valitsus ise meetme sobivust iga kahe nädala tagant uuesti hindama ja eelduslikult seda tehti, sest avalikkusele anti selgeid sõnumeid<sup>161</sup>, milliste kriteeriumite täitumise korral tõrjemeetmeid leevendatakse.

VV võttis korralduse nr 305 kehtestamise aluseks 2021. aasta juuli ja augusti nakatumiste andmed<sup>162</sup>, mille kohaselt on täielikult vaksineeritud inimesel neli korda väiksem tõenäosus nakatuda kui neil, kes on vaksineerimata ja pole haigust läbi põdenud. Raske COVID-19 vormiga ravile sattumise tõenäosus oli vaksineerimata isikute seas kaheksa korda kõrgem kui vaksineeritute hulgas. Isegi koroonatõendite osas esitatud kaebust käsitlenud halduskohus pidas VV esitatud seisukohti usutavaks, et vaktsiinidel oli nakatumise, haiguse edasikandmise ärahoidmisel ja raske haigestumise ärahoidmisel arvestatav tõhusus.<sup>163</sup> Ometigi pidas halduskohus samas otsuses vaktsiine sobimatuks, et vältida nakatumist ja haiguse edasikandumist. Halduskohus jõudis sellisele järeldusele, sest vaatles vaksineeritud ja vaksineerimata inimeste haigestumise üldist statistikat ning järeldas andmetest, et on teadmata, milline on püsiv vaksineerimise (tõhustusdooside) mõju tervisele, tõhustusdoosidest tuleneva kaitse püsivus erinevate tüvede valguses ning hindamata on süsteemiga seotud kulude ulatus. Kokkuvõtvalt pidas kohus tõendite kontrollikohustusest tulenevaid vaksineerimise nõudeid sobimatuks nii olulise avaliku huvi riiveks.<sup>164</sup>

Detailsemalt vaatles halduskohus Terviseameti ja Raviameti statistikat, mille kohaselt oli vaksineeritute osakaal päevastest nakatumistest üle 60 protsendi. Kohtus käsitletud Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse (edaspidi TEHIK) andmetest nähtus, et 10.09.2021 ületas haiglaravil viibivate vaksineeritud isikute arv vaksineerimata isikute arvu ning alates 2021. aasta oktoobri keskpaigast oli haiglaravil viibinud vaksineeritute arv läbivalt suurem kui

---

<sup>159</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga 28.03.2024

<sup>160</sup> Haldusakti ja toimingu õiguspärasust hindab kohus haldusakti andmise või toimingu tegemise aja seisuga.

<sup>161</sup> Peaminister Kaja Kallas: „Kui sümptomaatilise Covidiga uute patsientide arv langeb alla 25 inimese päevas, kaob koroonatõendi nõue.“ – Postimees, 8.03.2022

<sup>162</sup> TÜ matemaatilise statistika professor K. Fischeri analüüsitud andmed 23.08.2021 seisuga

<sup>163</sup> TlnHko 3-21-2163 p 146 esimene lause

<sup>164</sup> TlnHko 3-21-2163 p-d 152 ja 153

vaktsineerimata isikute arv. Kohus viitas muu hulgas Aivar Pau artiklile Delfis, kus viidati 2022. aasta 15. nädala nakatumiste statistikale<sup>165</sup>, millest ajakirjanik järeldas, et vaktsineeritud nakatuvad vaktsineerimata inimestest isegi kaks korda suurema tõenäosusega. Kohtu hinnangul ilmestasiid need andmed selgelt, et vaktsineeritud isikutest haigestunute arv on oluliselt tõusnud ja ületab vaktsineerimata isikuid enam kui kaks korda. Kohus järeldas sellest, et vaktsineerimine ei hoidnud ära nakatumist ja ka tõendikontrolli kohustus on seetõttu ebakohane meede. Veel enam - kohus nõustus kaebajatega selles, et haiglaravi koormust ei tekita mitte isikute nakatumise tõenäosus, vaid tegelik ravil olevate isikute absoluutarv, mis viitab, et vaktsineeritute tulenev haiglakoormus on tegelikkuses suurem kui vaktsineerimata isikutest tulenev haiglakoormus. Kokkuvõtvalt leidis halduskohus, et tervishoiusüsteemi koormamise vältimiseks pole vaktsineerimisnõuded osutunud sobivaks.<sup>166</sup>

Nii ajakirjanik kui ka kohus on jõudnud ekslikule järeldusele, sest statistika tõlgendamisel jäeti arvestamata olulised asjaolud. Terviseameti igapäevases epidemioloogilises ülevaates kuvati haigestunute absoluutarvud, kuid olulisem on võrrelda nendes sihtrühmades haigestunute suhtarve ehk vaktsineerimata ja vaktsineeritud haigestunute nakatumist 100 000 inimeste kohta. Näiteks 4.01.2022 seisuga haigestus 100 000 vaktsineeritud elaniku kohta keskmiselt 71 vaktsineeritud inimest päevas. Ja 100 000 vaktsineerimata elaniku kohta haigestus keskmiselt 98 vaktsineerimata inimest päevas. 20.04.2022 haigestus 100 000 vaktsineerimata inimese kohta 26 inimest, samal ajal kui 100 000 vaktsineeritud inimese hulgast haigestus 28 inimest. Niisiis oli 2022. aasta alguse andmete järgi haigestumus võrreldavates gruppides pigem võrdsustunud ning vaktsineeritute hulgas haigestunute osakaal kasvanud, kuid see ei tähenda vaktsineerimise sobimatust. Samuti on oluline mõista, et statistikas kuvati täielikult vaktsineeritute hulka ka need inimesed, kelle vaktsineerimiskuuri lõpetamisest oli möödas aasta või enam, kuid selle aja jooksul vaktsiini efektiivsus langes oluliselt ja kasvas tõenäosus, et inimene haigestub ja satub ka haiglaravile.<sup>167</sup> Lisaks tuleb arvestada, et immuunkaitseta inimeste hulk ühiskonnas oli väiksem ehk nende haigestumuse statistiline näitaja tuli mahult väiksema võrdlusgrupi arvelt. Niisiis ei ole vaktsineeritute ja vaktsineerimata inimeste nakatunute gruppide absoluutarvude võrdlemine alati asjakohane ja võib järeldusi moonutada. Nakatumist ja haigestumist vastavalt immuunkaitsele võib võrrelda ka LISA 1 ja LISA 2

---

<sup>165</sup> Väljavõte A. Pau 24.04.2022 Delfi artiklist: „Päris üllatava tulemuse andsid aga 15. nädala uued haigestunud. Vaktsineerimata isikuid oli nende seas 1099, pooleli oleva kuuriga isikuid 142 ning lõpetatud kuuriga isikuid 2097.“

<sup>166</sup> TlnHKo 3-21-2163 p-d 154 ja 155

<sup>167</sup> Terviseamet võttis alates 2023. aastast vaktsineeritute statistikas arvele üksnes need patsiendid, kelle vaktsineerimisest ei olnud möödas üle 6 kuu.

esitatud tabelites, mis sisaldavad 2021. aastal kogutud andmeid patsientide nakatumise ja haiglaravile sattumise kohta. Ka nendest andmetest on näha, et vaktsineerimata gruppidel on tõenäosus haigestuda ja haiglaravile sattuda suurem kui immuunkaitsega inimestel.<sup>168</sup>

2021. aasta COVID-19 nakatumise andmeid analüüsinud Tartu Ülikooli matemaatilise statistika professor Krista Fischer leidis, et kevadise laine ajal värskelt vaktsiinikaitse saanud inimeste seas oli nakatumine äärmiselt madal. Ka 2021 sügisese laine ajal oli vaktsineeritud ja vaktsineerimata inimeste nakatumises mitmekordne erinevus vaktsineeritud inimeste kasuks. Sügisel 2021 alustati tõhustusdooside tegemist ning novembrist andmetest nähtub, et tõhustusdoosiga vaktsineeritute seas oli nakatumisrisk väiksem kui läbipõdenutel. Samas analüüsis tuukse välja, et haiglaravile sattunute seas on nii aastal 2021 kui ka 2022. aasta alguses raske COVID-19 põdemise tõenäosus vaktsineerimata täisealiste seas enam kui neli korda suurem kui vaktsineeritute seas. Professor Fischer ütleb oma uurimuses, et andmed viitavad üheselt, et vaktsineerimisel on tugev mõju raske haiguse ärahoidmisel. Ta lisab, et vaktsineerimine aitas haiglakoormuse Eestis märksa madalamal hoida, kui see oleks olnud madalama vaktsineerituse taseme korral.<sup>169</sup>

Halduskohus otseselt Fischeri seisukohtadele ei vastandunud ning on möönnud, et nakkusohutuse tõendina sobib vaktsineerimine või haiguse läbipõdemise tõend kui immuunkaitse tõend väga lühiajaliselt.<sup>170</sup> Samas järeldas kohus, et haiguse levikut ja haigestumist vaktsineerimine ei välista ning seetõttu ei saanud peaasjalikult vaktsineerimisele suunatud kontrollimeetmed sobivad olla. Kohtule tekitas sealjuures muret, et VV ei kaalunud vaktsineeritud isikute mõju viiruse levikule ja meetme sobivuse hindamisel jäeti nimetatud asjaolu arvesse võtmata. Kohtunik pidas VV-d seetõttu sõnamurdlikuks ja vastuoluliseks, sest kohtu nägemusel aktsepteeriti sellega viiruse levitamist vaktsineeritud isikute kaudu.<sup>171</sup>

Eeltoodud halduskohtuniku seisukoht vajab meetme sobivuse hindamisel eraldi tähelepanu, sest küsimus puudutab vaktsineeritud inimeste nakkusohutuse küsimust olukorras, kui nad on viirusega (või mõne selle uuema ja ohtliku alatüübiga) kokku puutunud ning nakatunud. Kohtuniku nägemuses võis sellisel juhul tekkida olukord, kus viirusega nakatunud vaktsineeritud inimene läheb kohvikusse, esitab vaktsineerimise tõendi ja võib teenust

---

<sup>168</sup> Fischer, K., Covid-19 nakatumise analüüs Eesti andmete põhjal: Nakkuse levik, nakatumiste ajaline dünaamika, haiguse kulg ja vaktsiinide tõhusus. – Arvutivõrgus: <https://www.sm.ee/media/3413/download>  
Vaata LISA 1 ja LISA 2.

<sup>169</sup> Fischer, K., Covid-19 nakatumise analüüs Eesti andmete põhjal.

<sup>170</sup> TlnHKo 3-21-2163 p 153 eelviimane lause

<sup>171</sup> TlnHKo 3-21-2163 p 147

kasutada, kuid tegelikult on ta viiruse levitaja ja potentsiaalselt ohtlik. Etteheide valitsusele puudutabki kohtuniku arvamust, et VV jättis vaktsineeritud nakatunutest lähtuva ohu täielikult arvesse võtmata ehk aktsepteeris vaktsineeritud isikute poolt haiguse levitamist ning nende kaudu omakorda haiglakoormuse põhjustamist. Selle kaudu püüdis kohus näidata, et tõendikontroll ei olnud tegelikult tõrjemeetmena asjakohane, sest selle kehtestamisel ei vähendatud reaalselt ohtu tervetele inimestele ehk meetmel puudus positiivne mõju.

Terviseameti tellitud COVID-19 pandeemia analüüsis toob professor Irja Lutsar välja, et leidub andmeid, mille põhjal saab väita, et vaktsineeritud inimeste nakatumise korral on nende organismis esinev viiruskoormus väiksem ning sellest tulenevalt väheneb ka tema nakkusohtlikkus, sest viirust eritatakse lühemal perioodil.<sup>172</sup> See on selgitatav asjaoluga, et kui vaktsineerituse tõttu esineb nakatunud inimesel vähem haigussümptomeid või need sümptomid (köhimine, aevastamine jne) ei avaldu tugevalt, siis väheneb ka keskkonda eritavate aerosoolide hulk ning viiruse levik on piiratum. Nakatamisvõimelise viiruse hulk organismis on vaktsineeritud inimesel väiksem ning tervetele inimestele esinev oht on seetõttu madalam. Lisaks tuleb arvestada, et kui vaktsineeritud, kuid väheste sümptomitega nakatunud inimene viibib näiteks hästi ventileeritud kohvikus või restoranis, kus inimesed istuvad üksteisest piisavalt kaugel, on oht teistele inimestele, kes on samuti vaktsineeritud või haiguse värskest läbi põdenud, tunduvalt väiksem. Samuti peaks vaktsineeritud inimene olema viirusele vähem vastuvõtlikum.<sup>173</sup> Viiruskoormuse tegur ei olnud nakatumisvõimaluste hindamisel võõras ka VV korralduse nr 305 vastuvõtmise ajal, kuid selle kohta ei leia korraldusest ja seletuskirjast ainsatki lõiku. Ometigi on tegemist olulise asjaoluga, mis toetab pandeemia ajal immuunkaitsega inimestele eeliste loomist ja tõendikontrolli sobivust viirushaiguse tõrjemeetmena.

Tõendikontrolli sobivust nakkushaiguse tõrjemeetmena toetas asjaolu, et vaktsineerimine on tõendatult tõhus meede raske haigestumise vältimiseks. Eelkõige on see aga küsimus, kui pikalt vaktsiini antud kaitse kestab. Andmeid vaktsiinide efektiivsuse kohta tellis Terviseamet TEHIKult ja need lisati haiglaravi aruandesse, kus kujutati patsientide haiglaravile sattumist alates vaktsineerimisest kuni haiglasse sissekirjutamiseni. Sellise andmestiku eesmärk oli vaadelda, millal jõuab vaktsineeritud sihtrühm haiglaravile, et hinnata vaktsiinide tõhusust ja

---

<sup>172</sup> Lutsar, I., COVID-19 pandeemia kulg, rakendatud meetmed ja õppetunnid Eestis, lk 77 – Arvutivõrgus: [https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Trukised/covid-19\\_pandeemia\\_analuus\\_2023.pdf](https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Trukised/covid-19_pandeemia_analuus_2023.pdf) (13.01.2024)

<sup>173</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga

toime perioodi. Näiteks 10.10.2022 avaldatud TEHIKu andmestikust<sup>174</sup> nähtub, et nendest patsientidest, kes COVID-19 tõttu haiglaravile jõuavad, on viimasest vaksineerimisest möödas rohkem kui 9 kuud (35+ nädalat). Eelnev info kinnitab vaksineerimise korraldajate sõnumeid, et kuivõrd immuunkaitse ajas vähenes, oli oluline kaitset teatud aja tagant tõhusustdoosiga uuendada. Ka VV korralduse nr 305 kehtestamise ajal oli teada, et vaktsiini toime ajas väheneb ning korralduse seletuskirjas on sellele pühendatud mitu lõiku.<sup>175</sup>

Korralduse vastuvõtmisel toetus VV Sotsiaalministeeriumi juurde moodustatud immuno-profülaktika ekspertkomisjoni seisukohale, et vaksineerimisjärgne immuunsus kestab vähemalt 12 kuud. VV korralduse autorid tunnistasid siiski, et täpne vaktsiini mõjuaeg pole teada, sest uuringud käivad ja andmeid tuleb pidevalt juurde. VV jaoks polnud uus ka info, et COVID-19 uute tüvede ilmnemisel võib selguda, et seni tehtud vaktsiinide toime nende vastu on ebapiisav ning vaktsiinkaitset tuleb uuendada. Mari-Anne Härma selgitab, et Terviseameti jaoks oli oluline eristada, et vaktsiinkaitse uuendamisel prioriseeriti eesmärgina raskelt haigestumise vältimist, mitte nakatumise vältimist, kuigi neid kahte aeti korduvalt segamini.<sup>176</sup> Aruteludel tõdeti, et uute andmete saamisel tuleb isolatsioonivabastused ja nende asjakohasus üle vaadata, kuid keegi ei kahelnud, et vahetult vaksineerimise järel on inimene saavutanud kaitse viiruse negatiivsete tagajärgede eest ning eeldati, et see kaitse kestab kauem kui paar nädalat.

Siiski on oluline tõstatada küsimus, kas VV oleks pidanud tõendikontrolli sobivusel arvestama, et vaktsiinidel on erinev toimeperiood (tõhusus) ning SARS-CoV-2 viiruse uute tüvede osas võib see tõhusus olla veelgi väiksem. Vaktsiinidel ei tehtud vahet tootja järgi, vaid VV korralduse nr 305 seletuskirja järgi seati isiku nakkusohutuna käsitlemiseks tingimus, et vaksineerimisest ei ole möödunud rohkem kui 1 aasta. Näiteks halduskohus pidas vaktsiinide ajalise tõhususe hindamata jätmist problemaatiliseks ja avaldas arvamust<sup>177</sup>, et vaktsiinide kaitse on lühiajaline ning nakkushaiguse levikut ära ei hoita. Kohus viitas 25.10.2021 avaldatud Rootsi uuringule<sup>178</sup>, mille alusel muutus Pfizeri vaktsiini kaitse sümptomaatilise COVID-19 vastu tuvastamatuks juba 7 kuu pärast ja AstraZeneca puhul 4 kuud pärast immuniseerimist.

---

<sup>174</sup> TEHIKu andmestik 10.10.2022 seisuga – ajavahemik vaksineerimisest haiglasse sisse kirjutamiseni (LISA nr 3)

<sup>175</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri lk-d 10-11

<sup>176</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga

<sup>177</sup> TlnHko 3-21-2163 p 152

<sup>178</sup> Nordström, P., Ballin, M., Nordström, A. Effectiveness of Covid-19 Vaccination Against Risk of Symptomatic Infection, Hospitalization, and Death Up to 9 Months: A Swedish Total-Population Cohort Study, 25.10.2021 – Arvutivõrgus: <https://ssrn.com/abstract=3949410> (16.01.2024)

Kohtu viidatud uuringu kohaselt hakkas vaktsiinide kaitse langema juba kuu aega pärast kuuri lõpetamist ning näiteks Pfizeri vaktsiini kaitse oli 4-6 kuu järel 47% ja Modernal 59%. Kohus toob eraldiseisvalt välja, et kaitse haiglaravi vajaduse ja surma vastu püsis vaktsiinide koondvaates 4-6 kuu vahemikus 74%. Kui aga võrrelda COVID-19 vaktsiine gripivaktsiini tõhususega<sup>179</sup>, on tegemist keskmisest paremate tulemustega, mis lubavad arvata, et nakkustõrjele on sel siiski oluline mõju.

Eeldatavasti osutuks ebasobivaks ka meede, millega ettevõtjale pannakse ebaõiglaselt suured kohustused, mille täitmine on kallis või nõuab ebamõistlikult palju vahendeid. Kui tavalises olukorras ei piira jookide ja prae tellimist miski, siis COVID-19 pandeemias pidi töötaja esmalt kontrollima, kas inimene vastab sellises tegevuses osalemise tingimustele ja see tähendas tõendite kontrollimise füüsilist läbiviimist. See ei olnud pisteline, vaid üldine kontroll ja ei saanud piirduda üksnes küsimusega, kas klient on vaksineeritud, vaid kontroll viidi läbi tehnilise vahendi abil. Näiteks halduskohus ongi hinnanud tõrjemeetmed asjakohatuks, sest kohtu arvates pandi koroonatõendite esitamise ja kontrollinõudega äriühingutele ja nende töötajatele järelevalve kohustus.<sup>180</sup> Ilmselt on kohus hinnanud VV korraldusega seatud meetmete täitmist kui järelevalve teostamist, sest õigusakt nägi ette, et kahtluse tekkimisel tuleb kontrollida ka tõendi esitaja isikusamasust, kuid see on kohtu poolt ekslik tõlgendus. VV korraldusega ei antud ettevõtjatele järelevalve teostamise õigust, sest selline õigus saab tuleneda üksnes seadusest, mis määrab valdkonnas järelevalvet tegeva asutuse ja NETS § 44 lg 1 alusel oli selleks Terviseamet, kes võis oma tegevustesse kaasata ka PPA. Olukord on võrreldav näiteks alkoholi ostmisel kehtiva nõudega, et alkohoolse joogi valduse üleandmisel peab eelnevalt tuvastama omandaja vanuse isikut tõendava dokumendi alusel, sest alaealisele on alkohoolse joogi müük või pakkumine keelatud (AS § 47 lg-d 2 ja 3). Ka alkohoolse joogi müügi puhul on tegemist õigusaktist tuleneva nõudega, mille täitmine on kohustuslik ning selleks dokumendi küsimine ja õiguse tuvastamine ei ole järelevalve teostamine, vaid seadusega kehtestatud nõuete täitmine. Järelevalvet teostatakse nõuete täitmise üle, mitte ei teosta järelevalvet nõuete täitja ise. Ka Riigikohtu hinnangul<sup>181</sup> ei olnud tõendikontroll mitte kohustus tõendi esitamiseks, vaid kohustus tingimuste kontrollimiseks.

---

<sup>179</sup> Vaikjärv, M., Sadikova, O., Kiivet, R-A. Neljavalentse gripivaktsiini efektiivsus ja kulutõhusus. Tartu: Tartu Ülikooli peremeditsiini ja rahvatervishoiu instituut; 2019. Arvutivõrgus: [https://tervis.ut.ee/sites/default/files/2022-04/TTH42\\_Gripivaktsiin.pdf](https://tervis.ut.ee/sites/default/files/2022-04/TTH42_Gripivaktsiin.pdf) (27.04.2024).

<sup>180</sup> TlnHKo 3-21-2163 p.

<sup>181</sup> RKPJKo 5-22-4 p 54.

Eelnevaga üsna sarnasele seisukohale jõudis ka Prantsusmaa põhiseaduskohus, kui hindas asutustele pandud kontrollkohustust isikuvabaduste riive kontekstis ja sõnas, et selliste nõuete seadmisega pole riik ettevõtjale delegeerinud mitte järelevalvekohustust, vaid selle abinõuga üksnes veendutakse, kas isikul on õigus asutusse siseneda või mitte. Sellise kohustuse seadmisega soodustati kohtu kinnitusel hoopis elanikkonna õigust tervisekaitsele, mis on põhiseaduse kaitse all. Kohus leidis lisaks, et riigi valikuid tõendasid teadusnõukoja esitatud andmed, mille kohaselt oli vaksineeritud inimestel risk raskelt haigestuda tunduvalt madalam kui vaksineerimata inimestel ning kohtul puudus vajadus kontrollida teadusandmete paikapidavust. Kohus pidas seega usutavaks, et tõendite kohustus oli nakkuse leviku tõkestamiseks sobiv meede ning sellega ei pandud ettevõtjaid ülemäärase kohustuse alla.<sup>182</sup>

Pilving on nentunud, et sobivuse testi läbimiseks piisab, kui vabadusi ja õigusi piirav tõrjemeede aitab eesmärgi poole liikuda vaid vähesel määral. Samas ei tohiks abinõu vähene kasutegur jääda proportsionaalsuse hindamisel tähelepanuta.<sup>183</sup> Saksa Liidupõhiseaduskohtu praktikas on sobivuse kohta öeldud, et selle edukaks läbimiseks piisab riigivõimu tegevuse kohasusest selle eesmärgi edendamiseks ning eesmärgi täielik täitmine ei ole nõutav. Seetõttu tuleb Saksamaal väga harva ette olukordi, kus sobivuse nõue jääb täitmata.<sup>184</sup> Näiteks Eesti Kaitseväes koroonatõenditega seotud kaudse vaksineerimismõude vaidluses leidis kohus, et proportsionaalsuse kaalumine on asjakohane ning seda tuleb kohtutel kontrollida. Olulise märkusena tõi kohus aga välja, et meetme sobivuse test iseenesest ei nõua meetme saajaprotsendilist efektiivsusnäitajat.<sup>185</sup> Sarnase näitena võib tuua mitmeid ühiskonnas kehtivaid reegleid, kus meetme sobivuse hindamisel ei lähtuta esimeses järjekorras selle efektiivsuse näitajatest. Näiteks maanteelõigule seatud kiirusepiirang on konkreetne meede liiklusohutuse tagamiseks (et toimiks ohutu ja keskkonda minimaalselt kahjustav liiklus - LS § 6 lg 1), mis on laiemas plaanis seatud inimeste kaitseks ja kahjude ärahoidmiseks. Samal lõigul tehtud liiklusjärelevalve võib lühiajaliselt tuvastada, et liiklusemärgi nõudeid täidab eeskujulikult vaid vähe hulk autojuhte, kuid see ei tähenda meetme sobimatust seatud eesmärgi suhtes. Sobimatuks osutuks meede üksnes juhul, kui liiklusemärgi nõuete järgimisest hoolimata toimuksid seal pidevalt liiklusõnnetused, inimesed hukkuksid ning kahjusid ei õnnestu vältida. Liikluspiirangu meede on sobiv, kui see vähendab liikluses hukkamise tõenäosust kasvõi 5 protsenti.

---

<sup>182</sup> Le conseil constitutionnel a été saisi décision n° 2022-835 DC 21.01.2022 p-d 31, 33, 34 ja 41-43

<sup>183</sup> Pilving, I. lk 162

<sup>184</sup> Lübke-Volff, G. lk-d 291-292

<sup>185</sup> RKHKm 3-21-2241 p 27

Ka Jõks nõustub, et VV tõrjemeetmete sobivuse hindamisel piisab testi läbimiseks sellest, kui see aitab kasvõi teoreetiliselt vähendada nakatumist. Sobivuse testi lattu on Jõksi arvates seatud väga madalale ja tegelikult ollakse Eesti praktikas väga harva olukorras, kus mõni meede ei ole sobiv. Seetõttu ei ole ka Jõksi esindatud VV korralduste kaebustes ühelgi korral mainitud, et mitte ükski koroonapiirangutest ei olnud sobiv, sest kui selle tõttu vähenes inimeste vaheliste kontaktide arv, siis ei ole alust arvata, et sel puudus nakatumise vältimisele igasugune mõju.<sup>186</sup>

Eeltoodud selgitused kinnitavad, et valitsus lähtus VV korralduse nr 305 seletuskirjas toodud selgitusest tõendite kontrolli kohta kui nakkusohutuse kinnitusest, sest see võimaldas korraldada ja läbi viia tegevusi, mis on kõigi osalejate jaoks võimalikult nakkusohutud ning turvalised. Valitsuse korralduses kasutatud nakkusohutuse mõistet ei saa selgitustest lähtuvalt käsitleda kategoorilisena, mis väidaks, justkui on vaktsineeritud inimene 100 protsenti nakkusohutu. VV korralduse seletuskiri ütleb muu hulgas, et vaktsineeritute puhul on COVID-19sse nakatumine ja selle edasilevitamine teadaolevate objektiivsete näitajate põhjal vähetõenäolisem kui teise grupi puhul. VV jaoks on seletuskirjast nähtuvalt piisav, et vaktsineerimine vähendab nakatumise ja viiruse edasi andmise tõenäosust ning taandas selle üldise nakkusohutuse termini alla. VV pidas tõendikontrolli sobivaks meetmeks, sest see võimaldas SARS-CoV-2 viiruse leviku riski maandamist, pakkudes samaaegselt leevendust äriühingutele, kes rangemate piirangute ajal olid sundkorras suletud.

Äriühingutele seatud kontrollikohustuse sobivust haiguse leviku piiramise eesmärgi suhtes saab niisiis hinnata, kui vastata küsimusele, kas tõendikontrolli nõuete täitmine aitas kaasa nakkushaiguse leviku tõkestamisele ja tervete inimeste kaitsmisele kokkupuudete eest nakkusekandjaga või puudus sel eesmärkide suhtes igasugune mõju. Kui lähtuda üldisest põhimõttest, et nakkuse levik tõi kaasa haigestumise ja sellest tulenevalt täiendava koormuse haiglale, pidi tõendikontroll kaasa aitama selle olukorra ärahoidmisele. Nii nagu on eelnevalt välja toodud, aitab viiruse levikut vähendada inimeste vaheliste kontaktide vähendamine ja veendumine, et tegevustes osalejad on nakkusohutud. On teada, et immuunkaitsega inimesed (vaktsineeritud või haiguse läbi põdenud) on suurema tõenäosusega nakkusohutumad, sest viirus neid ei ohusta või ohustab vähem, sest nad on sellega juba eelnevalt kokku puutunud. Samuti on immuunkaitsega inimeste viiruskoormus uuesti nakatumise korral suurema tõenäosusega väiksem ehk viiruse edasikandumine teistele inimestele on raskendatud. Seega on kontrollikohustuse abil võimalik lubada tegevustes osalema inimesed, kelle puhul on tõenäosus

---

<sup>186</sup> Intervjuu A. Jõksiga

omavahel viiruse levitamiseks madalam kui neil, kellel immuunkaitse puudub. Samuti toetab nakatumiste ja haiglaravi statistika, et immuunkaitsega inimesed satuvad haiglaravile väiksema tõenäosusega ja need, kes satuvad haiglaravile, vajavad harvemini intensiivravi ning viibivad ravil samuti lühemaajaliselt, põhjustades seetõttu tervikuna väiksemat koormust haiglasüsteemile. Lisaks pole teada, et kontrollitud tegevustes oleks tekkinud COVID-19 puhangukoldeid, mis lubab järeldada, et tõendikontrolli abil õnnestus äriühingute majandustegevus hoida toimivana, ilma et nakkushaiguste levikule oleks oluliselt kaasa aidatud.<sup>187</sup>

Eeltoodud andmed kinnitavad, et tõendikontroll oli meetodina sobiv VV korralduses nr 305 seatud eesmärkidele kaasa aitamiseks. Tõendikontrolli meetod oleks osutunud sobimatuks, kui tõendite kontrollile vaatamata oleks tekkinud viiruse puhangud näiteks toitlustusasutuste klientide seas, viirus levinuks ühtlaselt kõikide vanusegruppide seas immuunkaitsest hoolimata ning ka COVID-19 tõttu haiglaravi vajavate patsientide seas oleks kõigis vanusegruppides võrdne nakatumise suhteline tase immuunkaitsega ja immuunkaitseta gruppides. Isegi kui vaksineerimisele vaatamata tekiksid suuremad puhangud, kus nakatuksid ka immuunkaitsega inimesed, kuid nende sümptomid oleksid leebed, viidanuks see vaksineerimise sobivusele tõrjemeetmena, sest sellega vähendati siiski viiruse tekitatud kahju (raskete sümptomite asemel tekivad leebed). Professor Krista Fischeri kogutud andmed<sup>188</sup> näitavad samuti selgelt, et immuunkaitsega inimestel on selge eelis nende ees, kes ei ole haigust läbi põdenud, ei ole vaksineeritud ja nakatuvad COVID-19sse. Nii on ka Riigikohus hinnanud VV korralduse nr 305 meetmed sobivateks, s.h liikumisvabaduse piiramise, sest need pole nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamiseks põhimõtteliselt sobimatud.<sup>189</sup>

Nõmper toob välja, et meetmete sobivust hinnates võib alati öelda, et see ei olnud kellegi arvates piisavalt kaalutud või motiveeritud. Vandeadvokaadi sõnul oli Eestit niivõrd pikka aega mõjutanud ja esmakordselt tekkinud kriisi puhul kaalutlusi lõpmatu arv ning lähtuda tuleks tervikpildist. Nõmperi arvates ei peaks VV korralduse 305 puhul seadma esikohale mõju üksikindiviidile, mis muidu on õiguste rikkumise hindamisel esmatähtis, vaid konkreetse isiku õiguste rikkumise kaalutluste ja põhjenduste asemel tuleks vaadelda üldist olukorda ehk kas meetmed on sobivad Eestile tervikuna. Seega ei nõustu Nõmper kriitikaga, et valitud meetmete sobivust oleks pidanud veel enam mõtlema ja kaaluma. Samuti on Nõmper veendunud, et VV

---

<sup>187</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga

<sup>188</sup> Vt LISA nr 2.

<sup>189</sup> RKPJKo 5-22-4 p 91

korraldust nr 305 ei saa võrrelda iga teise haldusaktiga, ning nende reeglite ja nõuete ülekandmine üldkorraldusele, mis on omased tavalisele haldusaktile, oleks põhjendamatu.

Viimaks saab meetme sobivust hinnata Alexy toodud valemi abil, kus nakkushaiguse tõrje meetmena rakendati tõendikontrolli  $M$ , mis riivas inimeste ja ettevõtjate vabadusi ( $P_1$ ), et kaitsta rahva tervist ja tagada vältimatu arstiabi kättesaadavus ( $P_2$ ). Meede oleks ebasobiv, kui abinõust  $M$  loobumisega ei saaks rahva tervise kaitse ja vältimatu abi tagamine negatiivselt mõjutatud ehk abinõu kõrvale heitmine ei toimuks  $P_2$  kulul. Eelnevate põhjenduste kaudu on näidatud, et  $M$ -i rakendati, sest VV eesmärk oli ühiskond avatuna hoida ning anda ettevõtetele võimalus majandustegevusega jätkamiseks. Aga kui võrd SARS-CoV-2 viirus ohustas enim immuunkaitseta inimesi ja võis laiema leviku korral olla ohuks vältimatu abi kättesaadavusele, ei saanud piiranguid lõpetada. Tegevuste lubamine tõendikontrolli kohustuse kaudu oli seega kompromiss, sest VV käsutuses olnud andmed tõendasid, et COVID-19 tõendi esitamise korral on ohu tekkimise võimalus väiksem. Kui lähtuda ideest, et tõendikontrolli  $M$ -i ei oleks rakendatud ja immuunkaitseta inimesed oleksid saanud tegevustes osaleda võrdsetel alustel teistega, võiks realiseeruda Terviseameti prognoos, mille kohaselt nakkusjuhtumite arv tõuseb ja selle tagajärjel võib vältimatu abi osutamine ohtu sattuda. Võib väidelda ka teise argumendi kaudu, et kui  $M$ -i ei rakendataks ja ettevõtted tuleb rahva tervise kaitseks ja vältimatu abi tagamiseks alternatiivselt hoopis täielikult suletuna hoida, toimuks see ettevõtjate ja inimeste vabaduste intensiivse riive hinnaga.

Seetõttu võib täna hinnata, et VV korraldus nr 305 oli teatud puudustega, kuid tõendite kontrollikohustuse sobivuses meetmena ei ole kahtlusi, sest tõendikontrolli nõuete täitmine aitas kaasa nakkushaiguse leviku tõkestamisele, tervete inimeste kaitsmisele kokkupuudete eest nakkusekandjaga ja aitas saavutada tervikuna väiksemat koormust haiglasüsteemile, hoides vältimatu meditsiiniabi kättesaadavana.

### **3.4 Äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli meetme vajalikkus**

Äriühingutele seatud COVID-19 tõendite kontrollikohustuse meetme vajalikkuse juures hinnatakse, kas äriühingutele pandud kohustusega kaasnenud põhiõiguse riived olid möödapääsmatud ehk vajalikud. Alexy järgi<sup>190</sup> on vajalikkuse kriteerium sobivusega võrreldes suurema praktilise tähtsusega, sest selle testi läbimine eeldab juba meetme alternatiivide kaalumist ja ka siin kehtib Pareto-optimaalsuse põhimõte, mille kohaselt saab ühe olukorda edendada teise positsiooni kahjustamata. Saksa Liidupõhiseaduskohtu praktikas on vajalikkuse

---

<sup>190</sup> Alexy, R. Law's ideal dimension. lk 210.

nõue sisustatud ideega, et rakendatakse kõige vähem koormavat meetet. Ebavajalik saab meede olla üksnes juhul, kui sel puudub kasvõi väike eelis.<sup>191</sup> Ka Riigikohus on varasemalt rõhutanud, et intensiivsemalt põhiõigusi riivavad meetmed on õigustatud vaid olukorras, kui põhiõigusi vähem riivavate vahenditega pole võimalik sama eesmärki saavutada.<sup>192</sup>

Madise ja Koppel on tõrjemeetmete kohta kommenteerinud, et abinõu kehtestamisega tekitatav kahju ei tohi ületada selle meetmega taotletavat ja saadavat kasu. Madise ja Koppel ütlevad, et põhiseadus ei võimalda piirata intensiivselt majandus- ja ettevõtlusvabadust, kui kasutatava abinõu mõju nakkuse levikule on väike või kui tõrjemeetmele on olemas väiksemal määral piirav alternatiiv. Autorid toovad näite, et kui nakkuse levikut saab piirata aiapoes ostjaid või teatris publikut hajutades, tuleb põhiseaduspäraseks pidada otsust lubada ostlema vähem küllastajaid või müüa teatrisse vähem pileteid, kuid aiapoe või teatrimaja sulgemine ei oleks sellisel juhul enam proportsionaalsed meetmed. Madise ja Koppel tõdevad, et pandeemia olukorras riigi poolt antavatel keeldudel ja käskudel peab mõju prognoosimisel olema põhjuslik seos nakatumise vähenemisega.<sup>193</sup>

Jöks leiab, et VV korralduste proportsionaalsuse hindamisel peab põhirõhk olema just sellel, kas meede oli vajalik, kas leidus mõni alternatiiv ja kui selline alternatiiv oli, siis peab olema haldusaktist jälgitav, et seda kaaluti.<sup>194</sup> Loogika peitub selles, et kui kaalumisi pole haldusaktist näha, ei ole võimalik veenduda, et valitud abinõu on võrreldavast alternatiivist kindlasti leebem meede. Loomulikult ei saa haldusaktis olla välja toodud alternatiive, mis on valitud tõrjeabinõust leebemad, sest vastasel korral osutuks meede koheselt ebaproportsionaalseks. Jöks viitabki sellele, et kui selliseid kaalumisi pole välja toodud, ei saa proportsionaalsusele tõest hinnangut anda. Jõksi nägemuses ei pea tõrjemeetmete motiveerimisel järgima ülimat detailsust, kuid iga adressaadi jaoks peaks olema selge, millised need alternatiivid olid – kas alternatiivideks on näiteks asutuste täielik sulgemine, kolm tundi avatuna hoidmine või täituvus viiskümmend protsenti ja kumb on siis olulisem – kas see, et kakssada inimest jäävad tööta koos sellega kaasnevate psühholoogiliste mõjudega või see, et kümme inimest ei nakatu.<sup>195</sup> VV korralduses nr 305 selliseid alternatiive välja toodud ei ole, sealt leiab üksnes lause, mille kohaselt on piirangute ja meetmete valikul otsustatud nende kasuks, mis on „praeguse haiguse

---

<sup>191</sup> Lübbe-Volff, G. lk 293

<sup>192</sup> Näiteks RKÜKo 3-4-1-16-10 p 92

<sup>193</sup> Madise, Ü., Koppel, O. lk 79

<sup>194</sup> Intervjuu A. Jõksiga.

<sup>195</sup> Intervjuu A. Jõksiga

leviku kontekstis olemasoleva teabe alusel alternatiivsetest variantidest tõhusamad“.<sup>196</sup> Näiteks Austria kohus loetles meetme vajalikkust hinnates võimalike alternatiividena vaksineerimiskohustuse piiramise teatud kutsealadele või -rühmadele või nõude kehtestamise vaid teatud asutuste külastamiseks.<sup>197</sup> Eestis otsustati minna aga üldist teed.

Kranich selgitab, et meetmete valikul lähtuti alati sellest, et Terviseametist tuli teaduslik tõde, mille pinnalt tuli leida lahendused, kuidas olukorda lahendada ning alati kaaluti ka alternatiive. Kranichi sõnul oligi näiteks tõendikontrolli puhul alternatiivideks kohvikute sulgemine ja kohvikute avamine ning kasutusele võetud vahepealne variant, et asutused on avatud, kuid sinna pääsevad ainult need, kes saavad tõendi alusel „roheline“ staatuse ning „punased“ jäävad ukse taha. Selline alternatiivide kaalumise mudel kehtis tõrjemeetmete valikul koroonapandeemia algusest saadik ning Kranichi kinnitusel ei kahelnud korralduste kirjutajad selles, et aktide teaduslik sisu ning eelkõige epidemioloogiline ülevaade ja hinnang, mis laekus Terviseametilt või teadusnõukojalt, võiks olla põhjendamata ning kui esimesi erinevaid arvamusi prognooside ja valitavate meetodite kohta, siis lähtuti esimeses järjekorras inimese tervise kaitsmise eesmärgist, mille vajalikkust küsitavaks ei peetud.<sup>198</sup>

Meetmete valikul ja abinõude kehtestamisel lähtuti eelkõige Terviseameti väljastatud ohuprognosist<sup>199</sup>, mis sisaldas endast prognoosotsust selle kohta, millised olukorrad võivad kujutada tavapärasest suuremat riski ning kus on riikliku järelevalve teostamine ohu ennetamiseks proportsionaalne meede. Terviseameti peadirektori poolt 30.08.2021 kinnitatud ohuprognosi kohaselt seisnes toitlustusettevõtte müügi- või teenindussaalide viibimise oht selles, et tekivad lähedased kontaktid. Viimast võis Terviseameti hinnangul soodustada alkoholi liigtarbimine. Selgitusena toodi, et mürarikas keskkonnas hakatakse valjemalt rääkima, mis samuti suurendab viiruse leviku ohtu. Terviseamet pidas toitlustusettevõtet kõrgendatud ohuga ehk punase riskitasemega kohaks ja nõudis, et täituvuse ja hajutamise nõuetest tuleb kinni pidada. Ringkonnakohus on samuti öelnud, et kui lubada tegevustesse isikud, kes pole tõendatult haigust läbi põdenud või vaksineeritud, võib see hoogustada haiguse levikut, põhjustada COVID-19 ravivajaduse kasvu haiglatele ning piirata ligipääsu plaanilisele ravile. Selle tagajärjena võib tekkida vajadus tõrjemeetmeid veelgi karmistada, näiteks asutused või ettevõtted sulgeda, kehtestada üleüldisel liikumispääsude jne. Seega oleks vajaliku haiglaravita jäävate inimeste tervisepõhiõiguse riive laialdasem kui üksikisiku vaba

---

<sup>196</sup> VV korraldus nr 305 lk 12 viimane lõik

<sup>197</sup> Austria põhiseaduskohtu otsus nr G37/2022, V173/2022

<sup>198</sup> Intervjuu H. Kranichiga.

<sup>199</sup> Koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamise ohuprognos 30.08.2021 nr 1.1-1/21/50.

eneseteostuse õiguse riive.<sup>200</sup> Ühtlasi võib öelda, et valitud tõrjemeetmed olid nakkushaiguse ohtlikkust ja levikut arvestades küll intensiivsed<sup>201</sup>, kuid võimaldasid laial hulgal soovijatel osaleda tavapärasest tegevustes. Kuigi VV lähtus eeldusest, et tegemist pole pikaajalise meetmega, vaid ajutise abinõuga, mis võitleb pandeemia kõrghetkega kaasnevate tagajärgedega või ennetab neid tagajärgi, siis lõppkokkuvõttes vältas piirangute periood pikalt, ainuüksi COVID-19 tõendi esitamise kohustus kehtis toitlustuskohtadele üle 7 kuu (26.08.2021 kuni 14.03.2022).

Järelikult on tõendite kontrollikohustuse vajalikkuse hindamisel mõistlik arutleda, millised oleksid üldse olnud vähem koormavad alternatiivid või kas neid üldse leidis. Madise ja Koppel on seisukohal, et äriühingute avatuna hoidmine teatud nõuete täitmise kaudu on põhiseaduse pärane, sest alternatiiviks oleks olnud asutuste suletuna hoidmine, siis ongi raske leida teisi meetmeid, mis oleksid kooskõlas nakatumise ärahoidmise eesmärkidega, kuid võimaldaksid inimestel tegevustes osaleda ilma nakkusohutust tõendamata. Riigikohus leidis juba 23.12.2021 lahendis<sup>202</sup>, et kui vaktsiinid said inimestele kättesaadavaks, kadusid põhjendused ulatuslike meetmete hoidmiseks ehk paljudes tõrjemeetmetel puudus põhiseaduslik õigustus. Vaktsineerimist on niisiis peetud abinõuks, mis on viiruse tõrjumiseks ja raske haigestumise vältimiseks vajalik meede, sest teiseks immuunkaitse saavutamise vahendiks on läbipõdemine, mida vabatahtlikult kusagilt hankida ei saa. Vaktsineerimise järel saavutab inimene immuunkaitse teda ohustava viiruse raskete tagajärgede vastu ning puudub põhjendus, miks teda peaks edaspidi ühiskonnaelust välja lõikama. Seega täitis VV tõendikontrolli kohustamisega justkui ühiskondlikku tellimust selle ühiskonnagrupi poolt, keda leviv viirus puudutas vähem ja kes soovisid teenuseid, mida vaktsiinieelsel ajal ei olnud võimalik COVID-19 ohu tõttu pakkuda.

Halduskohus on tõendikontrollile lähenenud rangelt, pidades VV korraldusest nr 305 tulenenud kontrollikohustust pigem suunatuks vaktsineerimise sunnile, mitte otseselt nakkuse leviku tõkestamisele.<sup>203</sup> Ilmselt tuleb jaatada kohtu seisukohta selles, et VV pidi kaaluma ka vähem intensiivsete meetmete rakendamist, sest kontaktide vähendamine ei ole sõltuvuses inimese vaktsineerituse tasemest. Küll aga on eksklik halduskohtu seisukoht, et raske haigestumise vältimiseks ei olnud meetmed sobilikud ja seetõttu ka vajalikud.<sup>204</sup> Kohus viitab siin sellele, et

---

<sup>200</sup> TlnRko 3-21-2720, p 14.

<sup>201</sup> RKPJKo 5-22-4, p 51.

<sup>202</sup> RKPJKo 5-21-32 p 51 viimane lause

<sup>203</sup> TlnHko 3-21-2163 p 159

<sup>204</sup> TlnHko 3-21-2163 p-d 161-163

tõendite kontrollinõue puudutab eelkõige nooremaid inimesi, kes ei satu haiglaravile ja ei saa seetõttu olla haiglatele koormaks. Kohtu hinnangul oli vaksineerimata inimeste väljaarvamine ühiskonnast põhjendamatu, kui haigestumised toimusid meelelahutusüritustest väljaspool ja enamasti pereringis. Probleemseks teeb kohtu seisukoha hinnang, et tõendikontrolliga kohtades esineb madal nakatumisnäitaja ja seetõttu ei saa tegevustes osalemisega kaasnevate nakkustega tekkida olulist mõju haiglate toimepidevusele ja koormusele. Kuigi tegevustes osalemine tõesti otseselt haiglakoormust ei mõjutanud, siis loogikaviga tuleneb asjaolust, et tõendikontrolliga tegevustele pääses tavalisest piiratum hulk kontrollitud inimesi, kes olid haiguse vastu vaksineeritud või selle läbi põdenud. Konkreetse tõrjemeetme eesmärk oligi tagada, et tegevustes saaksid osaleda eelduslikult nakkusohutud inimesed. Ja kui kohus toob välja andmed, mis kinnitavad, et kontrollitud tegevustes esineb väga väike oht nakatuda, siis see võib viidata hoopis tõrjemeetmete toimivusele, mitte asjaolu, et see meede ei tööta või sel puudub mõju haiglakoormusele.

Kui püüda leida alternatiive VV korralduses nr 305 toodud tõendite kontrollikohustusele, saab kõne alla tulla üksnes tehnilisest tõendikontrollist loobumine, kus tegevuses võib osaleda vaid immuunkaitsega inimene, kuid vastutus enda vaksineerituse, läbipõdemise või üldise nakkusohutuse kohta lasub igal üksikisikul endal. See tähendab, et vaksineerimine on vabatahtlik otsus, mille kohta tõendit ei esitata ning immuunsust ei peaks tõendama ka ükski teine tegevustes osaleja. Küll aga tähendaks selline üksnes usaldusel põhinev süsteem, et nõuete täitmist pole võimalik ennetavalt kontrollida, vaid nõuete eiramise järel tuleb tegeleda juba tagajärgedega. Kui tegevuses satub osalema immuunkaitsega inimene, kelle eelnev kokkupuude viirusega on andnud talle suurema kaitse, kuid ta on siiski nakatunud, satub suuremasse ohuolukorda inimene, kel varasem kokkupuude viirusega puudub. Kuigi sellise alternatiivi eelduseks oleks, et kõik haiged või haigussümptomitega inimesed püsivad kodus ja ei tule terveid nakatama, ei välistaks see siiski olukordi, kus tegevustes osaleb viirusekandja. Seega saab öelda, et tegelikkuses ei vastaks taoline igäühe vastutusel põhinev tegevustes osalemine nakkustõrje eesmärkidele, mille peamine kasu tuleneb ennetamisest, mitte tagajärgedega tegelemisest, ning oht nakkuse levikuks oleks laialdane. Tuleb rõhutada, et kui vaksineeritud ja viiruse läbi põdenud inimesi saab nende immuunkaitse tõttu pidada nakkusohutuks, siis igasuguse immuunkaitseta inimene pole isenesest nakkusohulik, kuid tegevuses osalemine ei ole tema jaoks nakkusohutu, sest tõendikontrollile vaatamata pole välistatud viiruse levik restoranis, pubis või muus tegevuskohas.

Kranich lisab, et kui jääda lootma üksnes inimeste usaldusele, võib piisata ühest rikkumisest, et sellega kaasneks oht. Kranich toob näite, kuidas Aasiast Eestisse saabunud inimene oli nakatunud ning läks teadlikult perekondlikule üritusele, kus tema sisse toodud viirusest nakatus mitukümmend inimest ja tekkis nakkuskolle.<sup>205</sup> Ideaalvariandis võinuks usaldusel põhinev korraldus siiski kõne alla tulla, kuid see tähendaks väga karmi enesekontrolli, kus mõistetakse, et viirusekandjana ringi liikudes võib keegi sinult nakkuse saada ja surra, kuid taolist abstraktset isiklikku vastutust on raske tunnetada. Kranich ütleb, inimesed ei teadvusta tänaseni, kui palju oli neid, kes teadsid et nad on nakatunud, kuid ei jäänud koju, läksid kohtumistele ning nakatasid võib-olla mõne immuunpuudulikkusega või vanainimese.<sup>206</sup> Ka vandeadvokaat Indrek Kukk arvab, et VV ei saanud tõrjemeetmeid valides loota üksnes inimeste aususele. Ta toob näiteks, et kui küsida joobetunnustega autojuhilt, kas olete alkoholi tarvitanud, siis ta ütleb tõenäoliselt „ei“ ja kui politsei lubaks tal selle järel rahumeeli edasi sõita, muutuks joobes juhtimise keelu tähendus jõuetuks.<sup>207</sup>

Võimalike alternatiivide üle on arutlenud ka halduskohus, kui asus tõendite kontrollimeetme vajalikkust hinnates positsioonile, kus nõudis aktiivsemaid samme ravivõimaluste uurimiseks ja propageerimiseks. Muu hulgas kirjutab kohtunik, et pole selge, millisel määral mõjutab (koormab) „peaasjalikult vaksineerimisele suunatud ebamõjus süsteem“ meditsiini toimepidevust. Lisaks uurib kohtunik otsuses, kas vaksineerimissunni asemel saaks tagada haigestunud inimestele tõhusama ravi ja teha kättesaadavaks immuunsüsteemi toetavaid preparaate või tõsta viimaste kasutamise osas inimeste teadlikkust.<sup>208</sup> Sellega viitab kohtunik asjaolule, et nakkushaiguste seire ja vaksineerimise kõrval pidanuks avalik võim suunama lisavahendeid haiglaravi võimekuse tõstmisele. Iseenesest ei ole soovides midagi eriskummalist, kuid otsusest kumab läbi kohtuniku veendumus, et vaksineerimine COVID-19 vastu ei toimi ning antikehade testi kõrvalehitmine nakkuse läbipõdemise tõendamiseks oli põhjendamatu. Kokkuvõtvalt leidis tõendite kontrollimeetmete vajalikkust hinnanud kohtunik, et need polnud eesmärkide saavutamiseks vajalikud ning leiduks vähem põhiõigusi riivavaid meetmeid, s.h fookuse suunamine paremale haiglaravi korraldamisele.<sup>209</sup> Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härma sõnul oli arstkonna soovitus vaksineerida, sest sellega ennetati haigestumist, mille tagajärjed võisid olla rasked. Kui on valida ravimise ja haiguse

---

<sup>205</sup> Harju, Ü. Võrumaa „koroonaapeole“ jõudis viirus Taist. – Postimees 13.01.2020 Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/6921330/vorumaa-koroonaapeole-joudis-viirus-taist> (11.04.2024)

<sup>206</sup> Intervjuu H. Kranichiga

<sup>207</sup> Intervjuu I. Kukega

<sup>208</sup> TlnHK 3-21-2163 p 162

<sup>209</sup> TlnHK 3-21-2163 p 165

ennetamise vahel, siis eelistatakse igal juhul haiguse ära hoidmist. Härma kinnitusel suunati ka haiglaravi võimekuse tõstmisse miljoneid eurosid, mistõttu ei ole alust kohtuniku arvamusel, et riigivõim tegeles üksnes nakkushaiguse seire ja vaksineerimisega.<sup>210</sup>

Ringkonnakohus pidas põhjendamatuks väiteid, et riik oleks pidanud põhiõigusi riivavate tõrjemeetmete kehtestamise asemel suurendama haiglate võimekust patsiente ravida ning tegelikkuses nakkushaigete hulk tervishoiuteenuse osutajate toimepidevust ei ohustanud. Kohtukolleegium leidis, et uute haiglahoonete ehitamine ja uue meditsiinipersonali väljakoolitamine võtab aastaid ning seetõttu võis riik otsustada kiiremate meetmete kasuks. Kohus viitas, et riigi prioriteet oli suunatud nakkuse tõrjumisele ja sel hetkel oli teadmata, millist ravivajadust uue nakkuse levik eeldab ning kui kaua kriisiolukord kestab. Ringkonnakohus ei kahtle esitatud andmete põhjal selles, et COVID-19 tõttu olid haiglad nakkushaigetest üle koormatud ning valdav osa neist olid vaksineerimata, mistõttu otsustasid haiglad plaanilise ravi osalise piiramise kasuks. Väidet selle kohta, et pandeemia kontrolli alla saamiseks oleks piisanud haiglate tegevuse paremast korraldamisest ja viiruse tõrjumisest haiglates, pidas kolleegium spekulatsiooniks, mille tõele vastavust ei saanud VV hakata inimeste elu ja tervise hinnaga kontrollima. Just seetõttu ei pidanud ringkonnakohus VV korraldusega kehtestatud meetmeid põhjendamatuks ning ei kahelnud nende vajalikkuses.<sup>211</sup>

Vandeadvokaat Indrek Kukk ütleb, et tõendikohustuse esmane mõte oli piirata isikutevahelist läbikäimist ja takistada nende inimeste avalikus ruumis viibimist, kelle nakkusohutuses puudub kindlus. Kukk selgitab, et piirangu kehtestamisel ei lähtunud ühegi konkreetse restorani või kohviku ohtlikkusest, vaid meetod oli üldine, mis moodustas efektiivse meetme vaid kogumis. Seetõttu peaks tõrjemeetme vajalikkust analüüsides lähtuma äriühingute terviklikust mudelist, kus erandeid pole võimalik teha, kui just ei selgu mõni eritingimus. Kukk toob näiteks, et vastasel korral võiks ka üks konkreetne autojuht küsida, kuidas tema üksinda suudab liiklusohutust ebasoodsalt mõjutada, kui ta veidi kiirust ületab. Probleem tekiks justkui ainult siis, kui kõik hakkavad teelõigule seatud piirkiiruse nõudeid rikkuma. Kuke sõnul ei pea aga riik ootama hetke, kui on tekkinud üleüldine probleem, vaid käsitleb nõudeid ühetaoliselt ja sekkub ka juhul, kui tuvastatakse üksik rikkumine.<sup>212</sup>

Kranich selgitab, et meetmete vajalikkuse vältimatus on tegelikult sisse kirjutatud KorSi § 7 proportsionaalsuse põhimõttesse, mille kohaselt tuleb abinõu kasutamine lõpetada kohe, kui

---

<sup>210</sup> Intervjuu M.-A. Härmaga

<sup>211</sup> TlnRko 3-21-2469 p 15

<sup>212</sup> Intervjuu I. Kukega

eesmärk on saavutatud või pole võimalik saavutada. Kranichi sõnul oli korralduse kirjutamisel arutelu, kas piisab ainult KorS-is toodud põhimõttest, või sellest ei piisa, sest norm on pehme ja paindlik ning viimaks kasutati võrdselt nii meetmete ajutisuse kui ka vältimatu vajaduse ideid. Need põhimõtted andsid Kranichi kinnitusel aluse tõendikontrolli kehtestamiseks ja sidusid selle kohustusega, et kui meede ei ole enam vältimatult vajalik, siis ei tohi see edasi kehtida. Õigusnõunik selgitab, et need põhimõtted olid vajalikud ka meetmete kohtuliku kontrolli jaoks, sest kui NETS-i järgi oli meede vältimatult vajalik, kuid põhjendavast osast selgub, et tegelikult ei ole vältimatult vajalik, siis järelikult on valitsus seda määratlemata õiguspõhiste valesi sisustanud ning järelikult on piirang ebaproportsionaalne ja tuleb tühistada. Kranich ütleb, et eeltoodud põhimõtteid sõnastades seati endale üsna karmid kriteeriumid ja oleks olnud palju lihtsam juhendada üksnes KorS-i nõuetest. Tõenäoliselt ei suudetud NETS-i muudatusi kehtestades tunnetada, et vajadus nõuete rakendamiseks võib kesta pikemat aega ning viiruse uute lainete tekkimine tuli halva üllatusena.<sup>213</sup>

Alternatiivide kaalumise küsimus tõstus VV korraldusega nr 305 korduvalt. Näiteks olukorras, kus plaaniti kitsendada tegevustesse lubatud isikute ringi ja sooviti kaotada võimalus tõendada oma nakkusohutust kiirtesti tõendi abil. Kui kiirtestide kadumise idee jõudis eelnõuna kooskõlastusringile, puhkes sel teemal korralduste koostajate seas elav arutelu. Peamise kriitikana toodi välja, et kui korralduses pole kirjas põhjendusi kiirtestimise kadumise kohta ega kaalutud alternatiive, siis see võib olla viga, mille alusel halduskohus saab tühistada üldkorralduse piirangu kõigi, mitte vaid kaebaja osas. Niisiis eeldas kiirtestimise võimaluse kadumine võimalike alternatiivide analüüsi ning VV kui haldusorgani õigustust, miks on testimise kaotamine neist parim lahendus. Korralduse autorid teadsid, et kui selline otsus toob kaasa kaebuse halduskohtusse, kontrollitakse esimeses järjekorras piirangu legitiimset eesmärki ning hinnatakse, kas piirang soodustab seda, kas on alternatiive, mis saavutavad eesmärgi sama tõhusalt, ning kas mõju on õiglane. Seega tuli tõendite kontrollikohustusest puudutatud isikute ringis muudatusi tehes arvestada, et kui nakkusohutuse tõendamiseks kaob kiirtestimise võimalus, tekib kahe ühiskondliku grupi (vaktsineeritud ja läbipõdenud ning vaktsineerimata inimesed) ulatuslik erinev kohtlemine, kuigi mõlema rühma esindajad nakatuvad, haigestuvad ja nakatavad teisi. Erinev oli vaid nakatumise määr, mida tuli muudatuste põhjendamiseks detailselt välja tuua ja selgitada.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> Intervjuu H. Kranichiga

<sup>214</sup> Justiitsministeeriumi arvamus VV korralduse nr 305 muutmiseks nii, et kaob võimalus tegevustes osalemiseks SARS-CoV-2 testi negatiivse tulemuse alusel. Intervjuu H. Kranichiga.

Kuigi tõendikontrolli kui nakkusohutuse tõrjemeetme legitiimsuses kahtlust ei olnud, iseloomustab kiirtestimise võimaluse kadumise üle peetud arutelu, et korralduse muudatuste ettevalmistamisel tunti sügavat muret, kas sellist sammu õnnestub õigustada piisava põhjalikkusega. Kui kohus hakkab tõrjemeetmete vajalikkust analüüsima, peab selgitustest nähtuma, et eesmärgi saavutamine on võimalik ka pärast muudatuste tegemist. See aga ei tähenda, et põhjenduse pikkusest sõltuks põhjenduse õigsus ja asjakohasus, nagu on viidatud ka Haldusmenetluse käsiraamatus.<sup>215</sup> Pole vaidlust selles, et mida selgem on ükskõik millise haldusakti põhjendus, seda väiksem on oht kohtuvaidlusteks, kus tuleb hakata teaduspõhiseid argumente otsima. Korralduse autoritel tuli selleks VV korralduse nr 305 muudatuste seletuskirjas näidata, et vaksineerimata inimestel on suurem oht nakatuda ja viirust edasi kanda kui vaksineeritud ja läbipõdenud. Tõendikontrolli jõustamine tegevustes osalemiseks ja vaksineerimata inimeste välja arvamise neist tegevustest eeldab vastavate arvude ja näitajate välja toomist, mis seda piirangut ja erisust toetaks. Kõige keerulisem oli väidelda arvamusega, et kui testida kõiki tegevuses osalejaid võrdsetel alustel, oleks nakkusohutus tagatud kindlasti kõrgema määraga, kui testimine ära jätta ja vaksineerimata inimesed (kes ei pruugi olla viirusekandjad) välja arvata.

Lõpuks selgitas VV tõendikontrolli hulgast kiirtestimise kadumist sellega, et vaksineerimata isikud on tegevustes osaledes suuremas nakatumisohus kui vaksineeritud või haiguse läbipõdenud isikud. Seletuskirjas toodi välja, et isegi kui vaksineerimata isik tõestab testi alusel, et tema ise ei ole nakkusohtlik, siis teised tegevustes osalejad võivad olla talle ohtlikud, sest nende hulgas võib olla sümptomiteta viirusekandjaid. Just see väide toodi põhjuseks, miks immuunkaitset mitteomavad isikud enam üritustel või tegevustes osaleda ei saanud. Teisese põhjusena toodi seletuskirjas välja, et niiviisi välditakse vaksineerimata inimeste rasket haigestumist, tagades haiglate toimepidevuse, normaalse toimimise ja selle, et plaaniline ravi jätkub. Statistilise tõendina toodi välja asjaolu, et vaksineerimata inimesel on enam kui kaheksa korda suurem tõenäosus COVID-19sse nakatudes haigust raskelt põdeda ja haiglasse sattuda. Korralduses sätestatud tegevusi peeti turvaliseks vaid neile, kes on vaksineeritud või COVID-19 haiguse läbi põdenud ning ebaturvaliseks neile, kes on immuunkaitseta.<sup>216</sup>

Kui hinnata äriühingutele seatud tõendikontrolli kohustuse vajalikkust kogumis, siis peaks tõrjemeetme vajalikkuse jaatamiseks tegemist olema möödapääsmatu sammuga, millele puuduvad alternatiivid ehk leebemad meetodid. Samuti tuleks jaatada, et tegevuses osaleda

---

<sup>215</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 301.

<sup>216</sup> VV korralduse nr 362 seletuskiri (VV korralduse nr 305 muutmise) 21.10.2021

tahtnud inimene sai enda nakkusohutust tõendada üksnes kontrollitud tõendite abil. Lähtudes VV eesmärgist – hoida ühiskond võimalikult avatud ehk tagada äriühingute majandustegevus piiratud tingimustes – tuli leida olukorrale vastavad lahendused, milleks nakkusohutust kinnitavad tõendid on kindlasti sobilikud. VV korralduse nr 305 seletuskirjas on välja toodud, et tegemist on kompromissiga ettevõtlusvabaduse, isikuvabaduste ja rahva tervise kaitsmise vahel. Selgitustest on tuletatav, et tõendikontrolli alternatiiviks oleks äriühingute majandustegevuse veelgi tugevam piiramine ja toitlustusasutuste sulgemine, sest viiruse levik oli laialdane, kohale jõudis senisest nakkavam viirustüvi ning ohus oli haiglate toimepidevus. Kuivõrd teadusandmed kinnitasid, et tõendikontrollikohutuse kehtestamise ajal ja ka kehtivuse perioodil oli oht raskelt nakatuda immuunkaitsega inimeste puhul kordades väiksem, on tõendikontrolli rakendamine vajalik meede, et piirata inimeste vahelisi kontakte, lubades tegevustesse vaid need, kellel on väiksem tõenäosus nakatuda, raskelt haigestuda ja nakkust levitada. Sellega eristatakse suuremas ohus inimesi nende hulgast, kelle vabama ringi liikumisega ei kaasne täiendavat ohtu ning nende tegevustes osalemine ei mõjuta erakorralise meditsiiniabi kättesaadavust.

Eeltoodust lähtuvalt kandis äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli kohustus eesmärki, mis on riigi kohustuste täitmiseks vajalik. Tuleb aga nõustuda Jõksi etteheidetega, et tõrjemeetmete alternatiivide kaalumise on VV korralduse nr 305 juures kohati esitatud puudulikult, vajalikkuse põhimõtte peab lugeja iseseisvalt sisustama, ja ka korralduse seletuskirjast ei ole võimalik üheselt välja lugeda, et valitud lahendus on antud olukorra jaoks äriühinguid kõige vähem koormavama meetmega, mis arvestab parimal viisil ettevõtjate soovi majandustegevusega võimalikult efektiivselt jätkata. Korralduse seletuskiri üksnes möönab, et küllastajate nakkusohutuse kontrollimine võimaldab hoida ühiskonda võimalikult avatuna ning äriühingutel majandustegevust jätkata.<sup>217</sup> Sellisel üldistatud kujul põhjenduste esitamine jätab võimaluse rohkemateks vaidlusteks, kuigi selgitused ja kaalumised võisid haldusorganil algusest peale olemas olla. Samuti ei pruugi äriühingu esindaja mõista seost tõendikontrolli teostamise ja haiglate toimepidevuse vahel, isegi kui seda saadab nakatunute andmete esitamine nende immuunsuse staatuse järgi, mis kinnitab vaksineerimise eeliseid vaksineerimatuse ees. Küll aga saab nõustuda ringkonnakohtu seisukohaga<sup>218</sup>, et meetme vajalikkuse juures saaks veaks pidada üksnes olukorda, kui VV oleks jättnud kaalumata mõne realistliku alternatiivi, mis oli haldusorgani jaoks selgelt äratuntav. Kohus rõhutas, et vajalikkuse põhimõttest ei ole

---

<sup>217</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri lk 22.

<sup>218</sup> TlnRko 3-21-1010, p 16.

tuletatav, et VV pidanuks põhjendama *kõigi mõeldavate alternatiivide kõrvalejätmist*. Sisuliselt ütleski kohus, et alternatiivide kaalumise ei pea tähendama kümnete teiste võimaluste põhjalikku käsitlemist, kuid kui välja pakuti mõni realistlik alternatiivne meelde, võinuks see haldusaktist siiski välja paista.

Alexy valemit<sup>219</sup> appi võttes saab COVID-19 tõendikontrolli meetme vajalikkust hinnata, kui vaadelda, kas näiteks kahest võrreldavast meetmest, mis edendavad võrdselt rahva tervise ja vältimatu abi toimepidevuse tagamise ( $P_1$ ) eesmärki, sekkub üks meede isikute- ja ettevõtete põhiõigustesse ( $P_2$ ) väiksema intensiivsusega. Kui üks neist võrdselt sobivatest meetmetest peaks õiguste riive mõttes osutama vähemintensiivseks, on võimalik ühte positsiooni parandada, kahjustamata samal ajal teise seisundit. Eeltoodud näidete abil ei vasta aga välja pakutud alternatiivid tingimustele, kus meetmega taotletavad eesmärgid oleksid samaväärselt täidetud, kuid põhiõiguste riive osutuks vähemintensiivseks. Näiteks tõendikontrollist loobumine, kuid kohvikute sulgemine, aitaks küll edendada võimalike nakkusjuhtumite ära hoidmist ja vältimatu abi tagamist ( $P_1$ ), kuid sekkuks põhiõigustesse ( $P_2$ ) intensiivsemalt. Kohvikute täielik avamine ja tõendikontrollist loobumine seevastu suurendaks ohtu, et nakkusjuhtumite arv kasvab ja haiglate toimepidevus satub ohtu. Kuigi viimase alternatiivi rakendamise korral tõrjemeedet enam sisuliselt ei eksisteeriks, võib siiski järeldada, et meetmest loobumine ei edendaks nakkusetõrje eesmärki ( $P_1$ ) samaväärselt.

Lõppkokkuvõttes võib tõendikontrolli hinnata vajalikuks meetmeks, mis aitab kaasa nakkuse tõrjumisega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamisele, kuid põhimõtte oleks saanud sisustada lihtsamalt. Näiteks Terviseametil oli viiruse erinevate stsenaariumite prognoosimiseks kasutusel mõõdik – *kui me midagi ei tee, siis kaasneb olukord X*<sup>220</sup>. Tõendikontrolli meetme selgemaks jaatamiseks olekski piisanud, kui korraldusse kirjutada, et kui tõendite kontrollkohustust ei kehtesta ja lubame kohvikutesse kõik inimesed, ei tule haiglad enam kahe nädala pärast haigete ravimisega toime, aga kohvikuid päris kinni panna pole vajadust, sest vaksineeritud ja COVID-19 haiguse läbi põdenud inimesed kujutavad meditsiinisüsteemi toimepidevusele X võrra madalamat ohtu. Nii nagu VV korralduse koostajad magistritöö tarvis antud intervjuudes ütlesid, olid need kaalutlused tegelikult olemas, osaliselt jõudsid need ka VV korraldusse ja selle seletuskirja, kuid võisid formaalsuse taha peitu jääda. Nii on ka Siigur välja toonud<sup>221</sup>, et VV ja Terviseameti avalikus kommunikatsioonis

---

<sup>219</sup> Alexy, R. Law's ideal dimension. Proportsionaalsuse alapeatükk, lk 210.

<sup>220</sup> Intervjuu M. A. Härmaga.

<sup>221</sup> Intervjuu K. Siiguriga.

toodi samal ajal välja üksikasjalikumaid selgitusi, mis kinnitasid tõrjemeetmete põhjendatust ja seost erakorralise meditsiiniabi kättesaadavuse tagamisega. Ka VV korralduses oleks saanud need asjaolud selgemalt välja tuua.

### **3.5 Äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli meetme mõõdukus**

Tõendikontrolli mõõdukuse juures hinnatakse proportsionaalsust kitsamas tähenduses, mis võtab arvesse, kas haldusorgan on kitsendava otsuse mõju kaaludes veendunud, et see on meetme legitiimse eesmärgiga võrreldes proportsionaalne.<sup>222</sup>

Riigikohtu järgi tuleb meetme mõõdukuse hindamisel vaadelda, kas meetmetest puudutatud inimeste õiguste ja vabaduste riive ja selle õigustused on teineteisega adekvaatses proportsioonis. Iga põhiõiguse riive puhul tuleb järgida riive motivatsiooni põhistusi ehk mida intensiivsem on riive, seda kaalukam peab olema selle riive põhistus, sealhulgas ettevõtlusvabaduse piiramisel.<sup>223</sup> See tähendab, et abinõu mõõdukuse hindamiseks kaalutakse põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.<sup>224</sup> Seega tuleb hinnata ka seda, kui kaalukas on näiteks ettevõtlusvabadus või liikumisvabadus ning ligipääs teenustele ja üritustele, mida tõendikontrolli kohustuse tõrjemeetmetega riivati. Võib olla, et põhiõiguste riive on küll intensiivne, kuid samas ka mõõdukas, sest riigi elanike rahva tervise ja tervishoiusüsteemi kaitse on koostoimes piisavalt kaalukad eesmärgid, et põhiõiguste riiveid õiguspäraseks pidada. Kuid võib olla ka nii, et tõendikontrolliga riivatud õiguste ring osutub ülemäära suureks, võrreldes kasuga, mida inimeste immuunsuse staatuse järgi eristamine ja neile teatud teenuste keelamisega saavutatakse.

Saksa Liidupõhiseaduskohtu praktikas on just mõõdukuse hindamine proportsionaalsuse testi see osa, kus haldusotsused kõige enam põruvad. Nii nagu eelnevalt toodud, tähendab meetme mõõdukuse küsimus hinnangut, kas selle kehtestamisest saadav eelis väärrib negatiivseid mõjusid, mis õiguste piiramisega kaasnevad.<sup>225</sup> See on COVID-19 tõrjemeetmete kontekstis kaalumiskoht ja sisuliselt väärtusotsus, kas nakkushaiguse tõrjumiseks kehtestatud tõendite kontrollikohustuse kaudu saadud kasu kaalub üles ettevõtlusvabaduse piiramise, äriühingutele tõendite kontrollimise kohustuse panemise ja inimeste põhiõiguste piiramisega kaasneva kahju.

---

<sup>222</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.

<sup>223</sup> RKPJKo 3-4-1-3-02, p 14; RKPJKo 3-4-1-3-12, p 51.

<sup>224</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>225</sup> Lübbe-Volff, G. lk 293.

Just mõõdukuse hindamisel asetatakse kaalukaussidele ühele poole rahvatervis ja teisele poole isiku- ja ettevõtlusvabadused.

Dietrich Murswiek on toonud mõõdukuse hindamise kohta välja olulise probleemi, mille tõttu on tema hinnangul näiteks Saksamaa kohtud jõudnud meetmete mõõdukuse osas ekslikule järeldusele. Murswiek juhib tähelepanu, et kui mõõdukuse hindamisel lähtutakse vabaduste riivega seotud piirangute intensiivsuse ja rahva tervise kaitsmise eesmärkide omavahelisest kaalumisest, viib sellisel abstraktsel tasemel väärtuste vastandamine igal juhul ummikteele. Kuivõrd COVID-19 meetmete eesmärk on kaitsta inimeste elu ja tervist, on tegemist ülimuslikult kõrgetasemeliste eesmärkidega, sest elu on igal juhul kõrgeima kaitse all olev väärtus. Ei tundu loogilisena, et inimelu kaitse kõrget väärtust ja eesmärki kandev piirang saaks ühelgi juhul taanduda näiteks isiku- või ettevõtlusvabaduste ees. Ometi ütleb Murswiek, et seetõttu tuleks piirangute mõõdukuse hindamisel vältida meetme üldise eesmärgi kaalumist, milleks võib Eesti kontekstis olla näiteks nakkusjuhtude vähendamine ja erakorralise meditsiiniabi kättesaadavuse tagamine, vaid hinnata tuleks hoopis panust, mida konkreetse piiranguga selle eesmärgi saavutamisse antakse. Näiteks kui koroonatõendite meede aitaks haiglaravi koormust vähendada 2% võrra, siis oleks tegemist konkreetse panusega eesmärgi saavutamisse, mida saaks kaalumisel arvesse võtta.<sup>226</sup>

Näiteks Saksa kohtulahendis, milles hinnati öise liikumiskeelu proportsionaalsust, leidis kohus, et kuivõrd esitatud andmete alusel esines meetme kehtestamise ajal SARS-CoV-2 viiruse leviku tõttu suur oht rahva tervisele, on piirangu eesmärk väga suure kaaluga ja kuivõrd riigi kohustus on inimesi ohtude eest kaitsta, ei ole isikuvabaduste riive, mis kaasneb liikumiskeelu ja ajutiste ebameeldivustega, piisavalt kaalukas, et lugeda riigi valitud meedet kitsamas mõttes ebaproportsionaalseks.<sup>227</sup> Kohus loetles üles ka kaalukad eesmärgid, mida määrus kandis – välditi potentsiaalset ohtu suure hulga inimeste elule ja füüsilisele puutumatusse ning tagati Saksamaa tervishoiusüsteemi toimimine, aeglustades nakatumise määra.<sup>228</sup> Murswiek leiab, et sellisel viisil mõõdukuse kaalumise viib ilmselgelt valedele järeldustele, sest võrreldakse miljonite inimeste vabadust piiravate meetmete kollektiivset kasu ja mõju ühele neist miljonitest inimestest. Murswieki arvates on võimalik laiaulatuslike piirangute proportsionaalsust hinnata näiteks kollektiivse üldkasu ja kollektiivsete puuduste kaalumisel

---

<sup>226</sup> Murswiek, D. Die Corona-Waage – Kriterien für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Corona-Maßnahmen. – NVwZ-Extra 2021 (40) 5, lk 6.

<sup>227</sup> VGH Mannheim, Beschl. v. 18.12.2020 - 1 S 4028/20, p 54. – Arvutivõrgus: <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/NJRE001448268> (12.04.2024).

<sup>228</sup> *Ibid.* p 46.

ehk vaadeldes, kas elanikkonna piirangutevaba liikumisega kaasnev risk on tõsisem kui vabaduste riivega kaasnev kahju, mida piiranguga põhjustatakse sellele samale inimeste hulgale.<sup>229</sup> Niisiis saab ka Eestis kehtestatud tõendite kontrollikohustuse puhul vaadelda, milline on konkreetse meetme panus seatud eesmärkide saavutamiseks. Ilmselgelt ei saa tõendikontroll üksinda ära hoida olukorda, kus erakorraline meditsiiniabi muutub patsientide plahvatusliku kasvu tõttu kättesaamatuks, kuid koosmõjus teiste meetmetega on selle saavutamine võimalik.

Alexy viitab, et kaalumisseaduse kohaselt peab kaalumise aset leidma kolmeastmelisena. Esimesel astmel määratakse kindlaks riive intensiivsus, teisel astmel hinnatakse riivet õigustavate põhjuste olulisust ja kolmandal astmel toimub kaalumise kitsamas ja tegelikus tähenduses. Kaalumise on Alexy järgi menetlus, mis annab põhjendustele mõistliku struktuuri. Nii nagu Alexy mõonab, ei käi riive intensiivsuse astmete ja riivet õigustavate põhjuste relatiivse kaalu mõõtmine arvuliste näitajate kaudu, vaid need saab jagada rasketeks, keskmisteks ja kergeteks.<sup>230</sup> Sellisel lihtsustatud kujul võib kaalumise tunduda kergekaalulise ülesandena, kuid seda vaid juhul, kui hinnatavate asjaolude määramine on lihtne ning intensiivsuse astme tuvastamine ei tekita vaidlusi. Nii on ka Alexy tunnistanud<sup>231</sup>, et leidub selliseid põhiõiguste kollisioone, kus riive õigustatuse hindamine valmistab suuri raskusi. Alexy on sellise olukorra tähistanud terminiga „kaalumispatt“. Äriühingutele kehtestatud COVID-19 tõendite kontrollikohustuse kaalumise võib samuti suuri raskusi tekitada, juhul kui sellega kaasnev põhiõiguste riive ja seda õigustavad põhjused osutuvad raskekaaluliseks. Alexy toob näite<sup>232</sup>, et iga mõistlik inimene liigitab eluaegse vangistuse äärmiselt intensiivsete riivete hulka, kuid turuväljakul lindude söötmise keelamine näib ebaolulise riivena. Sellise näite varal on tõendikontroll pigem käsitletav intensiivse ehk raske kaaluga riivena.

Kohtunik Kristjan Siigur leiab, et tõrjemeetmete hindamisel tuleb esmalt vaadelda, kas põhjenduseks toodud risk on tuvastatud õigesti või usutavalt. See tähendab haigusest lähtuva riski sügavuse ja ohtlikkuse mõistlikku hindamist, ning sinna kõrvale saab asetada põhiõiguste piiramise intensiivsuse astme. Kui Siigur ise ei pidanud tõrjemeetmeid ja äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli piiranguteks, mis oleks õigusi väga intensiivselt riivanud, siis Riigikohus asus põhiseaduslikkuse järelevalve lahendis pigem seisukohale, et need olid siiski

---

<sup>229</sup> Murswiek, D. (viide 164) lk 6.

<sup>230</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.

<sup>231</sup> Alexy, R. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Lk 8.

<sup>232</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.

intensiivsed.<sup>233</sup> Siiguri arvates sõltub piirangute intensiivsuse hindamine konkreetse inimese elukommetest ja harjumustest. Kui tihti ööklubis käija on tõrjemeetmetest tugevalt häiritud, siis metsatalus elav eakas inimene neid piiranguid ei tunneta. Samuti kui keegi on oma elu korraldanud spordiklubi keskselt, siis on tegevust piiravate tõrjemeetmega leppimine raskem ja alternatiivina välja pakutud vabas looduses liikumine vabaduse riive intensiivsust üksikisiku vaates ei mõjuta. Siigur toob näitena välja ka toitlustusäris tegutseva ettevõtja, kellele kuuluvad restoranid, ja kelle jaoks on sissetulekute säilitamine äriiselt ja eluliselt vajalik, mistõttu avaldab igasugune tegevuse piiramine tugevat mõju.<sup>234</sup> Riigikohus on kasutanud üsna sarnast loogikat, tuues välja, et VV korralduste üle kaevanud 52 inimest ja 3 ettevõtet olid piirangutest erinevalt puudutatud, kuid ei pidanud samas vajalikuks ja võimalikuks piirangute mõju iga kaebaja puhul eraldi kontrollida.<sup>235</sup> See tähendab, et VV korralduse nr 305 meetmete hindamise puhul tuleb lähtuda eeldusest, et iga piirang võib puudutada igat inimest ja kontrollitakse üksnes abinõu negatiivse mõju lubatavust.

Näiteks COVID-19 tõendite kontrollikohustuse mõõdukust hinnanud halduskohus hindas oma analüüsis nii seda väärtust, mis peitus taotletava eesmärgi taga, kui ka väärtust, mis peitus piiratava põhiõiguse taga.<sup>236</sup> Tõsi, halduskohus lähtus mõõdukuse hindamisel arvamusest, et tõendi kontrollikohustus on sisult vaksineerimiskohustus (sund), mida tegevustes osalemiseks tuleb täita ja lähtus mõõdukuse hindamisel tõrjemeetmest kui vaksineerimisnõudest. Kohus tõi välja vaksineerimisega kaasnevad terviseriskid ning ütles, et inimese heaolu ja tervise riski sunduslik võtmine ei saa olla põhjendatud üldise huvi (haiguse leviku tõkestamine) tõttu, mille VV on korralduse kehtestamisel aluseks toonud. Halduskohtu hinnangul kaasnes vaksineerimissurvega inimväärikuse riivamine, sest adressaadil tuli valida eluliselt oluliste hüvede ja vaksineerimise vahel. Kohus nägi, et tõendikontrolli kehtestamine sundis inimesi nõustuma meditsiinilise sekkumisega, millega ta muidu ei nõustuks. Kohtu arvates võis tõendikontrolli kehtestamise järel vaksineerima survestatud inimene surra või invaliidistuda ning vajada haiglaravi. Samuti leidis kohtunik, et inimene kui sotsiaalne olend arvati sellise tõrjemeetme tagajärjel ühiskonnast välja, sest tal puudus ligipääs sportimisele, huvitegevusele, täiendkoolitusele, saunadele, spaadele, avalikele üritustele, muuseumidele, toitlustusettevõtetele jne. Kohus resümeeris, et inimeseks olemise juurde ei kuulu riigi tekitatud isoleeritus, vaid seotus kogukonnaga selle võrdõigusliku liikmena on olulisem kui tema õiguste

---

<sup>233</sup> RKPJKo 5-22-4 p-d 45 ja 51

<sup>234</sup> Intervjuu K. Siiguriga

<sup>235</sup> RKPJKo 5-22-4 p 44

<sup>236</sup> TlnHKo 3-21-2163 p 166

piiramine nakkushaiguste tõrje ettekäändel.<sup>237</sup> Kokkuvõtvalt ei pidanud halduskohus tõendikontrolli meetmena mõõdukaks meetmeks ja otsuse kohaselt saaks tõendinõue võimaliku meetmena kõne alla tulla üksnes isiku enda kaitseks, mitte üldise huvi kaitseks.<sup>238</sup>

Kui tõendikontrollist lugeda välja kaudne vaksineerimise kohustus, võib äriühingu klientide heaolu arvesse võttes argumendina kõne alla tulla, kas vaktsiini võimalik kõrvalmõju, mis väljendub tervisehädana, saab olla kaalukam kui vaksineerimisest saadav üldine kasu. See on eelkõige küsimus, kas tegevuses osaleda sooviv inimene peab kandma kõrvalnähtudega kaasnevat võimalikku riski ja kui proportsionaalne on sellisele riskile kallutamine VV poolt võrreldes immuniseerimise eesmärkidega. Näiteks ringkonnakohus on välja toonud, et tõenäosus vaksineerimisega kaasnevaks tervisekahjuks ei ole suur ning ravimitel ning vaktsiinidel on alati kõrvaltoimeid. Kohus tuvastas, et VV on kaalumise tulemusel jõudnud järelduseni, et võimalikud negatiivsed mõjud väga vähestel vaksineeritutel ei kaalu üles üldist kasu üksikisikule ja ühiskonnale.<sup>239</sup> Sarnases vaidluses pidas ringkonnakohus vaktsiinikahjude riski ja VV poolt pandud survet sellise riski võtmiseks liiga üldiseks väiteks, sest VV korraldus näeb ette erandid neile, kel võib olla vaksineerimisele vastunäidustus. Samuti nentis kohus, et COVID-19 pandeemia ajal inimese vaksineerimata jätmine on suurema ohutasemega kui viiruse vastu vaksineerimine.<sup>240</sup> Riigikohtu väga varajasel ja esialgsel hinnangul vähendas kehalise puutumatus ja õiguse elule riive intensiivsust teadmine, et immuniseerimisega kaasnevate kõrvaltoimete ja surmlõppe tõenäosus oli väike.<sup>241</sup> Prantsusmaal võrreldavat kaasust lahendanud kohtukoosseis juhtis samuti tähelepanu, et kui vaktsiini toimeained on inimesele tõendatult vastunäidustatud, ei olnud tal tegevustes osalemiseks kohustust vaksineerimise tõendit esitada (piisas vastunäidustuse tõendist) ja seetõttu pole asjakohane väita, justkui sunniti inimesi vaksineerimisele nende enda tervist ohtu seades.<sup>242</sup> Kohtute hinnangud tuginesid sel hetkel laekunud andmetele, mis viitasid kõrvaltoimete väikesele hulgale, kuid see ei välista raskeid tagajärgi, mis võivad tekkida näiteks teadmata vastunäidustuste korral või muudel juhtudel, kui realiseeruvad riskid, mis võivad ravimite kasutamisega kaasneda. Vaksineerimiste suur hulk andis siiski piisava kindluse, et välistada laiaulatuslikku kõrvaltoimete esinemist COVID-19 vastasel vaksineerimisel.

---

<sup>237</sup> TlnHKo 3-21-2163 p-d 172.2 ja 172.3

<sup>238</sup> TlnHK 3-21-2163 p 169

<sup>239</sup> TlnRK 3-21-2717 p 12

<sup>240</sup> TlnRK 3-21-2720 p 16

<sup>241</sup> RKPJKo 5-22-4 p 49.

<sup>242</sup> Le conseil constitutionnel a été saisi décision n° 2022-835 DC 21.01.2022 p-d 31, 33, 34 ja 41-43

Kohtunik Siigur jääb seisukohale, et tõendikontrollist pole võimalik tuletada otseselt vaktsineerimissundi. Tema sõnul jäi inimesele siiski mõistlik valikuruum, kuigi see võis olla keeruline ja raske otsus. Siigur selgitab, et vaktsineerimata staatusega inimestel oli elu tehtud tülikamaks, kuid see ei takistanud põhivajaduste rahuldamist. Sunnist saanuks kohtuniku arvates rääkida üksnes juhul, kui poleks eksisteerinud enam ühtegi teist mõistlikku valikut, eelkõige kui näiteks toidupoe või apteegi külastamine oleks vaktsineerimata inimestel võimatuks tehtud. Siigur ütleb, et ainult sellisel juhul oleks saanud öelda, et see piirang on intensiivne, sest igapähele on õigus otsustada, mida ta oma kehaga teeb ja milliseid ravimeid või vaktsiine manustada. Kui aga piirangud puudutasid tegevustes osalemist, mis ei olnud eluks esmavajalikud, saab rääkida üksnes mugavuste häirimisest. Siigur pidas niisiis mõistlikuks, et vaktsineerimata inimeste elu oli pandeemia ajal ebamugavam, sest eesmärk – kallutada inimesi end COVID-19 raskete tagajärgede eest hoidmise eesmärgil vaktsineerima –, oli aus, ja kandis rahva tervise kaitsmise eesmärgi seisukohast legitiimset sisu, mis tuligi välja kannatada.<sup>243</sup>

Juba 2021. aasta juulis avaldatud esimeses hinnangus on toodud, et COVID-19 tõendite siseriiklik nõue saab olla meetmena proportsionaalne, kui leiduvad tugevad teaduslikud tõendid, et vaktsiinidel on piisav efektiivsus SARS-CoV-2 viiruse tõrjumisel ja läbipõdemine<sup>244</sup>

Vaktsineerimisele kohustamist seaduse kaudu on käsitletud Austria põhiseaduskohus, kelle hinnangul vastab selline kohustus teatud tingimuste täitmise järel põhiseadusele. Muu hulgas on kohus sedastanud, et kuivõrd vaktsineerimiskohustusega kaasneb eriti tugev sekkumine kehalisse puutumatusesse, tuleb meetme proportsionaalsuse hindamisele kohaldada rangemat standardit. Eelkõige viitas kohus sellele, et COVID-19 mõistes ei saa kedagi sundravile allutada. Kohus rõhutas, et kui COVID-19 vaktsineerimiskohustuse põhjenduseks oleks vaid üksikisiku kaitsmine iseenda otsuse eest mitte vaktsineerida, ei õigustaks see riigipoolset sekkumist. Vaktsineerimiskohustus saab kohtu hinnangul olla õigustatud üksnes juhul, kui see on absoluutselt vajalik (hädavajalik) seadusandja poolt seatud õiguspärase eesmärgi saavutamiseks.<sup>245</sup> Austria kohus on oma seisukoha kujundamisel toetunud ka Euroopa Inimõiguste kohtu lahendile, mille kohaselt ei ole kohustusliku vaktsineerimise kehtestamine iseenesest lubamatu, vaid teatud tingimustel võib seda pidada õigustatuks, kui eesmärgiks on rahva tervise kaitse tõsiste haiguste eest. EIK otsusest lähtuvalt võib kohustusliku vaktsineerimise strateegiat mõistlikes piirides rakendada, kui vabatahtliku vaktsineerimise

---

<sup>243</sup> Intervjuu K. Siiguriga.

<sup>244</sup> Paris, E. Applying the Proportionality Principle to COVID-19 Certificates. – European Journal of Risk Regulation (EJRR), volume 12, no 2, 2021. lk 287-297.

<sup>245</sup> Austria põhiseaduskohtu otsus nr G37/2022, V173/2022.

strateegia ei tööta karjaimmuunsuse saavutamiseks piisavalt ja selle abinõuga saavutatakse piisav kaitsetase inimeste elu ohustavate haiguste vastu.<sup>246</sup>

Nõmper toob välja, et VV pandi tõrjemeetmete kehtestamisel keerulisse seisu, sest kaalukausile pandi väga erinevad vabadused. Nii näiteks tuli hinnata, kas olulisem on lähtuda majanduslikest kaalutlustest või rahva tervisest. Ulatuslike piirangute kehtestamisel on loogiline, et sellega kaasnevad negatiivsed majanduslikud mõjud, kuid prioriteediks toodi haiglavõrgu ülekoormuse vältimine, mis oli Terviseameti poolt väljastatud prognoosides reaalne, mille vastu tuli võidelda. Nõmper ütleb, et just seetõttu kaldus tõrjemeetmete hindamisel kaitstava õigushüve kaalukauss ühiskonnaliikmete elu ja tervise, mitte majanduse poole. Vandeadvokaadi hinnangul taanduvad seetõttu ka probleemid tõrjemeetmete proportsionaalsusega, sest tegemist on niivõrd olulise õigushüvega. Kranich ütleb, et mõõdukuse hindamisel võib täiendavalt segadust tekitada, kuidas saab käsitleda meetmete väärtust või tõhusust, kui need on etteulatuvad ning tegelikku mõju saab hinnata alles tagantjärele. Aga nagu eelnevalt viidatud, avaldas Terviseamet hinnanguid, mille alusel prognoositi nakatunute arvu ja tehti järeldusi haiglaravi vajavate patsientide arvu võimaliku muutuse kohta. Nii näiteks on 23.08.2021 avaldatud Terviseameti ülevaates kirjas, et haiglaravi vajavate patsientide arv kasvas nädalaga 13% võrra ning kui nakatumine jätkub samas tempos, kasvab päevane nakatunute arv umbes saja inimese võrra. Samas ülevaates teatati, et haigestunute ja hospitaliseeritute seas oli ca 80% vaktsineerimata inimesi.<sup>247</sup> Terviseameti andmete põhjal võis järeldada, et SARS-CoV-2 viirus ohustab enim vaktsineerimata inimesi ja nakatumine jätkub tõusvas tempos. Seetõttu on mõistlik, et riik tõkestab olukordi, mis toovad kaasa pandeemiaga kaasnevate ohtude süvenemise. Kranich toonitab<sup>248</sup>, et kõiki meetmeid tuli vajadusel ümber mõelda ja muuta, kuid igale muutmise otsusele pidi eelnema arutelu ning kui selle käigus leiti, et olukord pole muutunud, siis kergekäeliselt tõrjemeetmete juures uusi samme ei astunud.

Siigur ütleb, et piir isikuvabaduste, rahva tervise ja ettevõtlusvabaduse vahel ei ole alati selge, sest COVID-19st tuleneva ohu tõrjumiseks kasutati riski maandamise meetmeid. Siiguri selgitusel tähendas see tõrjemeetmete otsustamise põhjendamisel, kas VV suutis defineerida riski ja hinnata selle riski realiseerumise tõenäosust. Kui tõrjemeetmete hilisemas kriitikas tuuakse välja, et samasugune olukord oleks saavutatud leebemate vahenditega, siis VV lähtus tõrjemeetmete kehtestamise hetkel laekunud andmetest. Siigur toob näiteks haiglate juurde

---

<sup>246</sup> EIK suurkoja otsus asjas nr 47621/13, Vavříčka jt vs. Tšehhi.

<sup>247</sup> Terviseameti COVID-19 andmed seisuga 23.08.2021. Vt ka LISA 4.

<sup>248</sup> Intervjuu H. Kranichiga.

tekinud kiirabiautode järjekorrad ja reaalse ohu, et triiaaži käigus tuleb hakata haigla ukse taga tegema valikuid, keda aidatakse ja keda mitte. Siigur ütleb, et sellisel juhul on põhjendatud riigijuhtide ja Terviseameti hirm, et tervishoiusüsteem ummistub ning kõiki hädalisi ei õnnestu enam aidata. Kohtuniku sõnul võib ju küsida, kas riik peab inimesi tingimata nende endi rumaluse eest kaitsma, kuid vastus saab olla üksnes jaatav, sest kui nakkushaiguse plahvatusliku leviku ja haigestumiste tagajärjel on korruga haigla ukse taga 500 inimest, siis on midagi õigel ajal tegemata jäänud.

Kui lähtuda Murswiekist, ei tule piirava meetme kasu mitte abstraktsest eesmärgist, milleks võib olla erakorralise meditsiiniabi tagamine, vaid meetmetega saavutatud konkreetsest kasust.<sup>249</sup> Pilving lisab, et tõrjemeetme kogukasu ja tõrjemeetmete paketi negatiivsete mõjude võrdlemisel ei tohiks asetada vastaspoolele kahjulike tegurite hulka üksnes mõne konkreetse meetme negatiivsed tagajärjed. Kasu ja kahju peavad olema võrreldavates kategooriates.<sup>250</sup> Kuivõrd COVID-19 tõendikontroll kandis endas ohu ennetamise eesmärki, siis pidi ka VV käsitlema, milliste tagajärgede tõenäosus näiteks erakorralise meditsiini osakondadele langeb, kui meetmeid ei kehtestata ning kui kehtestatakse, siis millisel määral aitab see kaasa olukorra vältimisele. Murswieki järgi sõltubki proportsionaalsuse testi tulemus sellest, kui tõenäoliseks selline hädaolukord kujuneb, kui meedet ei kehtestata. Riski suuruse toob Murswiek välja valemina, milleks on määratletud kahju ulatuse ja tekkimise tõenäosuse korrutis. Murswiek ütlebki, et kui meetme panus eraldiseisvalt ei ole märkimisväärne ja on teiste meetmetega võrreldes palju ebatõhusam, annaks see kindla märgi meetme sobimatuse kohta.<sup>251</sup> Eeltoodust lähtuvalt on Murswiek jõudnud järeldusele, et koroonameetmetel on kahanev piirkasulikkus ehk mida vähem inimesi satub haiglaravile, mida vähem inimesi nakatub, siis seda väiksem on piirangutest saadav tulevikku suunatud kasu. Niisiis saab näiteks tõendikontrolli meetme mõõdukust hinnates arvesse võtta mitte abstraktset kasu, mis kaasneb erakorralise meditsiini võimekuse tagamisega, vaid kaalukaasil peab olema sellest meetmest saadav eelis, mis on seotud konkreetse arvu patsientide erakorralise meditsiini osakonda sattumise ennetamisega.<sup>252</sup>

Siigur leiab, et Eesti kohtud käsitlesid tõrjemeetmete mõõdukuse küsimust põhjalikult ja adekvaatselt. Kohus võttis sealjuures ette võrdlemisi mahukad ja kohati segaselt sõnastatud seletuskirja põhjendused, mis kirjutati selgemaks ja selle tagajärjel polnud Siiguri sõnul põhjust kahelda, et kaalukad argumendid olid tegelikult nendes otsustes ja kaalukaussidel olemas.

---

<sup>249</sup> Murswiek, D. (viide 164) lk 7

<sup>250</sup> Pilving, I. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. lk 162

<sup>251</sup> Murswiek, D. lk 7

<sup>252</sup> Murswiek, D. lk 8

Eelkõige võib silmas pidada soovi hoida tervishoiusüsteem avatuna, mille järele võib olla vajadus kõigil, kaasa arvatud neil, keda tõrjemeetmed otseselt puudutasid. Siigur ütleb, et kui üksikisiku tasandil piirdub tõrjemeetme eesmärk tema tervise hoidmisega, siis riigi tasandil on võetud kohustus igatüüpe ees, tagada talle vajalik esmaabi ja kui nakkushaiguse pandeemilise leviku tõttu tekivad haiglate uste taha järjekorrad, ei ole võimalik seda abi tavapärasel tasemel tagada.<sup>253</sup> Seetõttu võib VV korralduse eesmärki pidada asjakohaseks, sest nakkushaiguse levikut piiravate meetmete kaudu tagati tervishoiusüsteemi toimepidevust. Sealjuures tuleb arvestada meetme kehtestamise ajal ja ka praegusel hetkel valitsevat reaalsust, et haiglate ressursi ei ole võimalik nii kiiresti suurendada, et suuta teenindada nakkushaiguse plahvatusliku levikuga kaasnevat ravivajaduse kasvu. Eelnimetatud põhjusel on õigustatud, et VV otsis haiglaressursi kasvatamise kõrval alternatiivseid meetmeid, milleks sobis kontaktide vähendamine ja nakkusohutuse tagamine äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli kaudu.

Asjakohane on ka märkida, et VV lähtus meetmete valikul Terviseameti tehtud haiglaravi prognoosidest, kus oli fikseeritud nakatumise hetkeseis ja sellest lähtuv koormus haiglatele. Selle abil võis määrata, mis on järgnevate nädalate haigestumise tõenäosus ja ka haiglaravi vajavate patsientide hulk. Kui Terviseamet nägi, et haigete juurdekasv ületab piiri, millega erakorraline meditsiin toime tuleb, soovitati juurdekasvu tõkestamiseks piiranguid. Selline lähenemine andis VV-le kindluse, et kuigi prognoosidel oli mitmeid muutujaid, piirangute mõju võis avalduda nihkega, aitas riskistsenaariumi tõenäosuse arvutamine oma otsuseid põhjendada. Nii näiteks on VV korralduse nr 305 seletuskirjas välja toodud, et Terviseameti hinnangul on meetmete kehtestamise järgsel nädalal oodata ca 20% haigestunute arvu kasvu, st ca 2300 nakatunut nädalas ja 300–400 nakatunut päevas. Haiglate COVID intensiivravikohtade koguressurss on korralduse seletuskirja andmetel 22 voodikohta, millest COVID-19 patsiendid hõivasid sel hetkel 59%. Haiglaravi vajanud patsientide arv kasvas. Seletuskiri ütles, et Terviseameti hinnangul on SARS-CoV-2 viiruse deltatüve nakatamisvõime 60% võrra suurem kui seni levinud alfatüvel. Samuti on seletuskirjas välja toodud, et COVID-19 nakatunute ja haigestunute hulk mõjutab tervishoiuteenuse osutajate tavapärase abi osutamise võimekust. Niisiis on seletuskirjas olemas prognoos ja väide, et tavapärase abi osutamine on juba häiritud, kuid seos kehtestatud meetmete mõju ja soovitud eesmärgi vahel tuleb luua lugejal endal, rääkimata arvulisest näitest, mis ilmestaks konkreetse meetme eeldatavat mõju. Terviseameti peadirektori Mari-Anne Härma sõnul sellist protsentides väljendatavat mõju otseselt välja ei arvutatud ja lähtuti nakatumise prognoosist ja teadmisest, et kui meetmeid ei kehtestata,

---

<sup>253</sup> Intervjuu K. Siiguriga

süvenevad nakkusega seotud mõjud ja ka vältimatu meditsiiniabi osutamine võib muutuda osadele pöördujatele kättesaamatuks.<sup>254</sup>

Just eeltoodud selgitused on mõõdukuse hindamise juures olulise tähtsusega asjaolud, sest nende kaudu saab hinnata COVID-19 tõendite kontrollikohustuse panust tõrjemeetme legitiimse eesmärgi saavutamisse. Ei ole vaidlust selles, et SARS-CoV-2 viiruse levik ja haiglapatsientide arv kasvas ning viiruse domineeriv tüvi asetus senisest suuremat nakatumist põhjustava variantide hulka. Suuremas ohus olid eakad ja riskirühmad. Ei ole vaidlust selles, et haiglasse sattumine ohustas vähem neid, kes olid viiruse vastu vaktsineeritud. 19.08.2021 seisuga<sup>255</sup> oli 60-aastaste ja vanemate vanuserühmas vaktsineeritusega hõlmatus 70,20%. Vaktsineerimiskuur loeti lõpetatuks 608 751 inimesel (45,81% elanikkonnast). Nende hulk, kes olid COVID-19 haiguse läbi põdenud, kuid ei olnud uue nakatumise vältimiseks vaktsineeritud, jäi alla 10 protsendi elanikkonnast.<sup>256</sup> Niisiis jäi 2021. aasta augusti lõpus nende inimeste hulk, kes olid immuunkaitseta, umbes 45 protsendi lähedale. Kui arvestada, et COVID-19 tõendite kontrollikohustuse rakendamise järel kehtisid ka teatud erandid inimeste suhtes, kes ei pidanud tõendit esitama, on reaalne tõendist negatiivselt puudutatute inimeste hulk veelgi väiksem. Siiski on tegemist umbes poole miljoni inimesega, kellel ei olnud võimalik enda nakkusohutust tõendada viisil, et nad saaksid teatud tegevustes osaleda. Niisiis saab esitada küsimuse, millise panuse andis tõendikontroll sellele, et selle grupi põhiõiguste riive ja ka ettevõtlusvabaduse riive oleks õigustatud.

COVID-19 tõendite kontrolliga hoiti ära isikute osalemine tegevustes, kus oli Terviseameti hinnangul<sup>257</sup> kõrgem oht nakatuda. Eelnevalt on välja toodud Terviseameti andmed<sup>258</sup>, et haigestunute ja hospitaliseeritute seas oli ca 80% vaktsineerimata inimesi ja hospitaliseerimiste arv kasvas. Niisiis oli tõrjemeetme eesmärk ära hoida võimalus, et immuunkaitseta inimesed satuvad kõrgendatud ohuga tegevusse, haigestuvad ja satuvad haiglaravile. Terviseameti iganädalases epiidülevaates<sup>259</sup> on välja toodud, et seisuga 23.08.2021 viibis haiglaravil 98 COVID-19 patsienti, neist intensiivravil 13 patsienti. COVID-19 patsientide jaoks kohaldatud intensiivravi voodikohti oli haiglates vaid 22.<sup>260</sup> Seega piisas vaid 9 täiendava patsiendi

---

<sup>254</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri lk-d 1-6; intervjuu Mari-Anne Härmaga 28.03.2024.

<sup>255</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri lk 2.

<sup>256</sup> Vt joonist vaktsineerituse ja läbipõdemise tasemete kohta 2021. aastal (LISA 5).

<sup>257</sup> Viide nr 189.

<sup>258</sup> Viide nr 241, vt ka LISA 4.

<sup>259</sup> Terviseameti epiidülevaade 23.08.2021. – Arvutivõrgus:

[https://terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/ulevaade\\_23.08.2021.pdf](https://terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/ulevaade_23.08.2021.pdf) (27.04.2024).

<sup>260</sup> VV korralduse nr 305 seletuskiri.

sattumisest intensiivravile, et COVID-19 kõrgeima astme ravikohad oleksid 100% hõivatud ja ressursi tuleks asuda võtma teiste voodikohtade arvelt. Ei tohi unustada, et samaaegselt SARS-CoV-2 viirusega jätkus haigestumine muudesse haigustesse, sealhulgas kiiret sekkumist vajavatesse. Seega kui tõendikontrolli abil tõkestati potentsiaalselt 500 000 immuunkaitseta inimese<sup>261</sup> osalemine kõrgema ohuga tegevustes, on tõendikontrolli panus vältimatu abi tagamiseks märkimisväärne, sest haiglate ressursid oli niivõrd piiratud.

Kranich selgitab, et kõige üldisemalt oli VV korralduse nr 305 eesmärk, et rahvas on terve, politseinikud on terved, kiirabitöötajad on terved ja õpetajad on terved. Üldiselt eesmärgilt saab alati taanduda üksikutele eesmärkidele, aga see saab tema sõnul olla põhjendatav üksnes juhul, kui näiteks üks ettevõtte tõendab elulise juhtumi kaudu, et tema suunal oleks saanud kasutada mõnda leebemat meetet ja õiguste kaalukauss on tema õiguste riivamise suunas ebamõistlikult kaldu. Kui näiteks raamatukogusse saab inimene siseneda ID-kaardi abil, kellegagi kokku ei puutu ja järgmine inimene saab siseneda alles siis, kui eelmine on väljunud, siis võib see sulgemise kõrval tõesti leebem meede olla. Ja kui seetõttu jääb esialgsest neljast tõrjemeetme eesmärgist alles ainult üks, mis on legitiimne sellel juhtumil, siis võibki kohus öelda, et see ei ole piisav selleks, et antud juhul peaks neid piiranguid taluma. Kranichi sõnul ei ole aga äriühingud suutnud tõendada, et näiteks tõendikontroll oleks olnud nende suhtes eriliselt ebaõiglane.<sup>262</sup>

Hinnates äriühingutele kehtestatud tõendikontrolli nõude mõõdukust tervikuna, saab juhinduda Riigikohtu seisukohast, et nakkushaigustest võib lähtuda oht väga kaalukatele õigushüvedele, kui haiguse levik on ulatuslik ja sellega kaasneb oht inimeste tervisele. Elanike elude säästmine ja nende tervise kaitse on põhiseadusega tagatud õigus, mille riik peab tagama (PS §-d 16 ja 28 lg 1). Teadusandmetele tuginedes on kinnitust saanud, et COVID-19 levik oli kiire ja haigus põhjustas ulatuslikku kahju, mistõttu pole võimalik eeldada, et riik jätkaks oma kohustused nakkuse tõrjumisel täitmata ja püüaks tegeleda üksnes tagajärgedega ehk haigestunute ravi korraldamisega. Eksisteerib põhjendatud ootus, et nakkusetõrje eest vastutavad ametkonnad töötavad välja meetodid, millega vähendada nakatumise tõenäosust ja sellest lähtuvat ohtu inimese tervisele. Elu ja tervise kaitse on niisiis põhiseadusega kaitstud prioriteet, mis võib olla aluseks ka reservatsioonita põhiõiguste piiramiseks, kui selleks tekib põhjendatud vajadus.

---

<sup>261</sup> Hinnangu aluseks on Terviseameti andmed Eesti elanikkonna kohta vastavalt läbipõdemise ja vaktsineerituse tasemele, vt LISA 5.

<sup>262</sup> Intervjuu H. Kranichiga.

Tõendikontrolli kehtestamisel osalenud õiguseksperdid on käesoleva magistritöö jaoks antud intervjuudes tunnistanud, et meetme aluseks esitatud teadusandmed andsid veendumuse väita, et immuunkaitsega inimeste puhul saab rakendada vähem koormavaid piiranguid kui nende puhul, kel viiruse vastu kaitse puudus. Mida muud see tõendikontroll oligi, kui seni kehtinud karmimate piirangute leevendamine nende jaoks, keda viirus ohustas vähem, sest nad olid selle vastu vaksineeritud või haiguse juba läbi põdenud ja seetõttu teatud ajaperioodiks uue nakatumise või raske haigestumise eest kaitstud. Samaaegselt tähendas see siiski põhiõiguse riivet neile, kes soovisid tegevustes osaleda, kuid ei saanud, sest polnud vaksineeritud või haigust läbi põdenud. Seetõttu ei saa öelda, et tõendikontroll on üksnes soodustava mõjuga meede, sest samal ajal kaasnesid sellega negatiivsed mõjud. Teisalt pole vaidlust selles, et teiste Euroopa riikide tõrjemeetmetega võrreldes jäi Eesti oma reeglitega pigem leebete abinõudega riikide hulka. Kõige üldisemalt peetakse põhiõiguste piiramist elu ja tervise kaitseks legitiimseks eesmärgiks, mis on ka riigi kohustus ja selle vastu Eesti ei eksinud.<sup>263</sup>

Lisaks eeltoodule on asjakohane märkida, et VV korraldusega nr 305 kehtestatud meetmete proportsionaalsuse analüüsi juures on tähelepanu saanud PS § 12 lg 1 lausest 1 tulenev võrdsuse põhimõte, mille alusel tuleb õigusloomes arvestada, et kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse ühtemoodi. See tähendab, et kehtib diskrimineerimise keeld.<sup>264</sup> On ilmselge, et testide ja vaksineerituse alusel inimeste eristamisega riivatati võrdsuspõhiõigust ning see saab olla õigustatud üksnes juhul, kui riivel on legitiimne eesmärk. Riigikohtu praktika kohaselt saab riivel olla legitiimne eesmärk üksnes juhul, kui see pole ilmselgelt ebaproportsionaalne nende suhtes, keda piirangud negatiivselt puudutavad.<sup>265</sup> VV korralduse nr 305 seletuskirjas tuuakse ebavõrdse kohtlemise põhjenduseks asjaolu, et COVID-19 haigusest tulenev ohtlikkus teistele ja endile on gruppides erinevad ning seetõttu ei peagi neid gruppe sarnaselt kohtlema, sest need pole võrreldavad rühmad. Ringkonnakohus on tõdenud, et võrdsuspõhiõiguse piiramine ja inimeste erinev kohtlemine ei ole põhiõiguse rikkumine, kui piirangul ja erineval kohtlemisel on legitiimne eesmärk ja see tõrjemeede on mõistlik ning asjakohane. Kohus leidis usaldusväärsetele teadusandmetele tuginedes, et vaksineeritute ja vaksineerimata isikute suhtes erinevate tõrjemeetmete ja abinõude kehtestamine on lubatud, sest vaksineeritutel on väiksem tõenäosus nakatuda ja viirust edasi levitada. Isegi kui hiljem lisandus andmeid, mis kinnitasid vaktsiinide tõhususe langust ajas, ei muutnud see ametkondade teadusinfot ja

---

<sup>263</sup> Pilving, I., Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis, lk 152.

<sup>264</sup> RKPJK 3-4-1-8-08, p 20.

<sup>265</sup> Näiteks RKÜKo 5-20-3 p 74, RKÜKo 5-18-5/17 p 65.

prognoosidel tuginevaid otsuseid õigusvastaseks.<sup>266</sup> Riigikohus kinnitas samuti, et piirangute kehtestamine teatud isikute grupile on õigustatud, kui sellest laiemale ringile piirangute kehtestamine ei olnud enam viiruse leviku tõrjumiseks vajalik.<sup>267</sup>

Eeltoodust lähtuvalt võib väita, et kui hinnata mõõdukust abstraktselt, asetada kaalukausile tõendikontrolliga riivatav ettevõtlusvabadus, liikumisvabadus ning ligipääs teenustele ja üritustele, tekitab selle õiguse riive vähem kahju kui võib tekkida inimeste elu ja tervise ohustamisega. Nii nagu kinnitavad ka VV korralduses nr 305 esitatud andmed, oli COVID-19 tõendikontrolli kehtestamise ajal endiselt ulatuslikult levinud, võis kaasa tuua rasket haigestumist ning ühiskonna täielikult avamine oleks prognooside kohaselt võinud lõppeda elutähtsate teenuste, sealhulgas erakorralise meditsiini toimimise häirituse või lausa katkemisega. See tähendab, et tõendikontrolli meedet võib pidada legitiimse eesmärgi täitmiseks mõõdukaks meetmeks, kuni eksisteerib teaduslik alus (s.h andmed ja teadmised nakatumise ja immuunkaitse seoste kohta), et immuunkaitsega inimesed on viiruse vastu eeliseisus ja nad on vähem ohustatud grupp kui immuunkaitseta inimesed.

Siiski ei saa jätta tähelepanuta Murswieki seisukohta, et riigivõim peab selgelt välja tooma meetmest saadava panuse, mis on suunatud eesmärgi saavutamiseks ja mida saab mõõta. Koroonatõendite kehtestamise nõudega loodi olukord, kus teatud ühiskonnagrupi jaoks leevenes piirang, mis oli seotud toitlustusasutuste külastamisega, kuid teenustele ligipääs jäi jätkuvalt suletuks suurele inimeste hulgale, kes võisid tegelikult täiesti terved ja nakkusohutud olla, kuid neil puudus lihtsalt tõend immuunkaitse kohta. VV kirjeldas korralduses nr 305 üksnes immuunkaitseta inimeste tervisele lähtuvat suuremat ohtu, viitas haiglaravi prognoosile, immuunkaitseta inimeste hulgale ühiskonnas, kuid ei näidanud nendest lähtuva ohu ulatust, mille kaudu saaks tuletada tõrjemeetme panuse SARS-CoV-2 viiruse tõkestamisele, tõrjeabinõude eesmärkide saavutamisele ja konkreetsemalt erakorralise meditsiiniabi kättesaadavuse säilitamisele. Korralduse lugejal tekib inimlik ja loogiline vastuolu, kuidas saab terve inimene olla potentsiaalseks ohuks erakorralise meditsiini kättesaadavusele. Selline vabaduste piiramine on niisiis väga tugeva kaaluga ja riivab inimeste õigusi intensiivselt.<sup>268</sup> Nii on ka Pilving tähelepanu juhtinud, et kui jätta meetme proportsionaalsuse hindamisel tähelepanuta, milline on konkreetne kasutegur, võib see kaasa tuua liigse leebuse tõrjeabinõu

---

<sup>266</sup> TlnRko 3-21-2469 p 16, RKHKo 3-18-1891/46 p 19.

<sup>267</sup> RKPJKo 5-22-4 p 56.

<sup>268</sup> Murswiek, D. lk-d 10-11

positiivse mõju hindamisel.<sup>269</sup> Kui meetme kasu on tegelikult vähene, peab seda proportsionaalsuse otsustamisel arvesse võtma.

Tõendikontrolli puhul on käesolevas peatükis näidatud, et eksisteeris oht vältimatu abi toimepidevusele, mida sai efektiivseimalt vähendada immuunkaitseta inimeste nakatumise ja seeläbi haiglaravile sattumise vältimise kaudu. Kuivõrd tegevustes osalemine oli suurema ohutasemega, on selle valdkonna reguleerimine nakkusohu staatuse kontrollimise kaudu õigustatud. Vaksineerimise tõhusus on erinevate haiguste ennetamisel isesugune, kuid COVID-19 vaktsiinide tõhusus oli VV korralduse nr 305 kehtestamise ajal erinevatel andmetel vahemikus 65,5%-94,6%<sup>270</sup>, mida loetakse heaks tõhususeks, sest näiteks gripivaktsiini efektiivsus<sup>271</sup> on reeglina 50% piirides. Aga nii pea, kui immuniseerimine vaksineerimise kaudu ei osutu enam piisavalt efektiivseks või haiglaravi vajavad ka äsja vaksineeritud patsiendid, ei anna tõendikontrolli meede enam nakkusolukorra lahendamisse piisavat panust ja muutub ebamõõdukaks.

---

<sup>269</sup> Pilving, I. lk 162

<sup>270</sup> Paris, E. Applying the proportionality principle to COVID-19 certificates. Lk 293.

<sup>271</sup> Vaikjärv, M., Sadikova, O., Kiivet, R-A. Neljavalentse gripivaktsiini efektiivsus ja kulutõhusus.

## MAGISTRITÖÖ KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli kontrollida, kas VV korralduse nr 305 alusel äriühingutele kehtestatud COVID-19 tõendite kontrollikohustus läbib proportsionaalsuse kontrolli. Kuivõrd Riigikohus on tõendite kontrollikohustuse alusnormid lugenud põhiseadusega kooskõlas olevaks, saabki üksnes arutleda selle üle, kas selline kohustus on ka sobiv, vajalik ja mõõdukas seatud eesmärgi suhtes.

Ei ole kahtlust, et tõendikontrolli meede on sobiv, sest selle loogika on piirata inimeste vahelisi kontakte, lubades tegevustesse üksnes need ühiskonna liikmed, kellel on väiksem tõenäosus nakatuda, raskelt haigestuda ja nakkust levitada. Kui riigivõimu eesmärk on tegevused avatuna hoida, lubatakse tegevustesse neid, kellega kaasnevad väiksemad riskid. Meetmega kaitstakse mitte inimese enda tervist, vaid nakkusohtlikest inimestest lähtuva ohu eest neid, kel puudub immuunkaitse ja kes võivad nakatumise järel vajada intensiivravi ning ohustada vältimatu arstiabi kättesaadavust.

Tõendikontrolli meetme vajalikkuse hindamisel on VV korraldusest nr 305 tuletatav, et võimalike alternatiivide käsitlemisel piirduti tõdemusega, et tõendikontrolli kaudu tegevuste jätkamise kõrval on teine võimalus asutuste ukсед suletuna hoida. Kuigi magistritöö tarvis tehtud intervjuudest selgus, et võimalikke alternatiive oli arutluse all veelgi, jäeti VV korralduse seletuskirja kaalutlused üldsõnaliseks ja selle tõttu avatuks võimalikele kaebustele. Kasuks oleks tulnud mõne realistliku alternatiivi käsitlemine, kuid nõustuda tuleb ka ringkonnakohtu hinnanguga<sup>272</sup>, et VV ei pidanudki põhjendama kõikmõeldavate alternatiivide kõrvalejätmist, mis võisid nakkushaiguse tõrjumisel kõne alla tulla. Vastasel korral oleks vajalikkuse kriteeriumi sisustamine protsess, mis ei jõuagi lõpuni.

Niisiis tuleb lõppkokkuvõttes tõendikontrolli meetme vajalikkust jaatada, sest ühiskonna jätkuv lukustamine polnud vaksineerimise kättesaadavuse tõttu enam vajalik ning selle abinõu positiivsed mõjud kaalusid üles negatiivsed mõjud nii ettevõtjatele kui ka tegevuses osalenud inimestele. COVID-19 tõendite kontrollimine aitas niisiis kaasa raskete haigusjuhtude arvu pidurdamisele ja vähendas ohtu vältimatu abi kättesaadavusele. Kuigi käesolevas magistritöös on meetme proportsionaalsust hinnatud korralduse kehtestamise seisuga, on tõenäoline, et vajalikkuse põhjendused ajas muutusid. Kas tõendikontrolli vajalikkus langes tegelikkuses ära varem kui VV otsustas, on saanud osaliselt vastuse, et kui VV hindas olukorda iga kahe nädala

---

<sup>272</sup> TlnRko 3-21-1010, p 16.

tagant ja otsustas meetmete otstarbekuse üle, on maksimaalne periood, kus tõendikontrolli saab osutada ebavajalikuks, kaks nädalat.

Avalik huvi rahva tervise kaitseks kui ühiskondlikuks tellimuseks on suur ning see on ka riigi põhiseaduslik kohustus, tagada tervise kaitse ja sellega seoses ligipääs vältimatule meditsiiniabile. Pandeemia on kõrgendatud ohuga olukord, kus ei piisa Terviseameti soovitatud ettevaatusabinõude täitmisest, vaid riik võib kehtestada rangemaid kohustusi, mille täitmise korral väheneb võimalik kahju ühiskonnale ja üksikisikule. Kui aga Terviseameti epidemioloogiliste uuringute käigus on saanud kinnitust, et immuunkaitsega inimeste tegevustes osalemine on väiksema ohuga tegevus, mis ei too kaasa viiruse suuremat levikut, võib riik nende suhtes kehtivaid meetmeid leevendada, sest iga põhiõigusi piirav abinõu võib kehtida kuni see on vältimatult vajalik. Sama on ka tõendikontrolli meetmega, mille vajaduse vältimatust VV regulaarselt kontrollis.

Tõendikontrolli mõõdukuse puhul on oluline hinnata meetme konkreetset panust riigivõimu legitiimse eesmärgi saavutamisse. Terviseameti kogutud andmete põhjal on piisav alus väita, et immuunkaitseta inimeste suur hulk ja sellest lähtuv oht oli piisav, et kehtestada nende tegevustes osalemisele kitsendusi. Tõrjemeetme rakendamise kaudu vähendati tõenäosust, et suuremas terviseriskis inimesed puutuvad kontrollimata tegevuste käigus kokku nakkusekandjaga, haigestuvad ja satuvad intensiivravile. Magistritöös esitatud Terviseameti andmetel oli COVID-19 haiguse tõttu lisandunud haigete hulk kasvutrendis ning ohustas vältimatu abi osutamise võimekust. Piiratud ravivõimekuse tõttu oli oluline vältida iga riskirühmas ja suuremas ohus inimese nakatumist ning tõendikontrolli kehtestamine andis selle ohu vähendamisse olulise panuse. Tõenäoliselt ei oleks tõendikontroll üksinda suutnud haiglaravi koormust vähendada, kuid koosmõjus teiste meetmetega õnnestus vältimatu abi kättesaadavus tagada.

Kehtestatud tõrjemeetmete perioodiline ülevaatamine on mõistlik, sest sellega antakse nii piirangutest puudutatud inimestele kui ka ettevõtjatele kindlus, et olukord ei kesta igavesti. Seda eeldab ka vältimatu vajaduse põhimõte, et ükski piirang ei tohi kehtida kauem kui eksisteerib selle järele reaalne vajadus. Iseasi on kriteeriumite seadmine, millisel hetkel piiranguid leevendatakse või karmistatakse. Kui tõrjemeetmetega seatud eesmärk saabub varem, saab haldusorgan sekkuda operatiivselt ja koormava meetme lõpetada. Tagantjärele on aga teada, et kehtivate meetmete jätkuva vajaduse hindamise juures osutus problemaatiliseks eelkõige hinnangute aluseks olevate andmete tõlgendamine, mis andis hilisemates kohtuvaidlustes ruumi emotsionaalseteks vaidlusteks.

Nõmper möönab, et kohati toodi kohtus argumentidena välja *pseudoteaduslikke väiteid*, millega kaebajad oma veendumusi ja uskumusi kaitsesid. Oluline pole niivõrd kaebajate toodud argumentatsiooni kvaliteet, vaid asjaolu, et haldusorgan ei tohi seisukohtade põhistamisel hätta jääda ning haldusakt peab sisaldama piisavalt põhjalikke selgitusi, miks ühe või teise meetme kasuks otsustati. Kui need selgitused on haldusaktis olemas, kergendab see kaebuste lahendamist. Näiteks Siigur nimetab VV korralduse nr 305 seletuskirja kohati isegi hämaks ja tõi näite, et kui Terviseameti esindaja Mari-Anne Härma selgitas kohtusaalis tõrjemeetmete sisu lihtsalt ja arusaadavalt kolme minutiga, siis samasugust selgust oleks oodatud ka VV korralduselt endalt. Siigur selgitab, et sõnadega saab teha kahte asja – mõtteid väljendada ja mõttetust peita – aga tegelikult selline mõttetuse peitmine sõnade massi taha ei tasu ära.<sup>273</sup>

Niisiis oodatakse haldusorganitelt ettekirjutusi, mis on inimestele mõistetavas keeles ja mille muutmine on loogiliselt jälgitav. See annab võimalike kaebuste puhul ka kohtutele võimaluse lihtsamalt hinnata, kas valitud meetmel on õigustatud eesmärk, kas seda on kaalutud ja kuidas on hinnatud otsuse proportsionaalsust. See ei pea tingimata olema formaalne kolmeastmeline proportsionaalsuse test, vaid sisuliste põhjendustega motiveering, mille kaudu on võimalik hinnata nii meetme sobivust, vajalikkust kui ka mõõdukust.<sup>274</sup> Samuti on käesolevas magistritöös välja toodud Murswieki seisukoht, et haldusakti mõõdukuse hindamine ei saa piirduda põhi õiguste võrdlemisega abstraktselt, vaid hinnata tuleb konkreetset panust eesmärgi saavutamisse. Isegi kui seda panust ei saa hinnata konkreetse protsendina, peab olema võimalik tuletada, kas see mõju on oluline või väheoluline.

Kui käsitleda VV korralduse nr 305 vormi, siis juhtisid käesoleva magistritöö jaoks intervjuu andnud juristid tähelepanu, et üldkorraldus saaks tavaolukorras puudutada konkreetset asulat, kooli, mõnda muud asutust, mitte reguleerida kõiki juhtumeid tervel territooriumil, kus Eesti seadused kehtivad. See tõstatas küsimuse, et kui üldkorralduse kaudu kehtestatud COVID-19 tõrjemeetmetega pandi põhiõigusi riivavad käitumisreeglid kogu Eestile, siis kas see nõuab üldkorralduse asemel hoopis määruse vormi, kuid vastus on eitav. VV korralduse nr 305 seletuskirjast nähtub, et sellega reguleeriti SARS-CoV-2 tõrjet, mis ei saanud kesta igavesti. VV hindas iga kahe nädala tagant olukorda ja vajadusel muutis meetmeid kas jõulisemaks või leebemaks. Nii on ka Riigikohtu hinnangul<sup>275</sup> tegemist haldusorgani reageeringuga konkreetsele nakkushaiguse puhangule, millel on ajaliselt ja ruumiliselt hinnatavad piirid. VV

---

<sup>273</sup> Intervjuu K. Siiguriga.

<sup>274</sup> Intervjuu H. Kranichiga.

<sup>275</sup> RKPJKo 5-44-2 p 79.

reageeris tervisealasele hädaolukorrale, mille üle Terviseamet pidevalt seiret tegi ja andis juhiseid vastavalt ametile laekunud epidemioloogilistele, laboratoorsetele ja kliinilistele andmetele (NETS § 28 lg 1). Niisiis ei olnud kohtu hinnangul tegemist abstraktse kujutletava juhtumiga, mida peaks reguleerima määruse kaudu. Lõppkokkuvõttes võib tõrjemeetmete vormina kasutatud üldkorraldust lugeda korrektseks õigusakti liigiks.

Eeltoodu ei tähenda, et nakkushaiguse tõrje on kehtivate seaduste kaudu õiguslikult selge ja läbipaistev protseduur. Nõustuda tuleb Leppikuga, kes juhtis tähelepanu, et põhiõigusi piirata lubav kataloog peab olema põhjalikult ja läbimõeldult lahti kirjutatud, mis ei luba kõiki õigusi täitevvõimule üle anda ja parlamentaarses riigis see ei tohiks tegelikult niimoodi toimuda.<sup>276</sup> Kaasa tuleb võtta ka Brenneri soovitus seadusandjale, mõelda välja, kuidas valitakse nakkushaiguse tõrjemeetmeid tulevastes kriisisituatsioonides.<sup>277</sup> Eelkõige on see küsimus, kas praegu kehtivad normid peavad uuele kriisisituatsioonile vastu või mitte. Ja kui tundub, et ei pea, siis tasub avada arutelu nende täpsemaks reguleerimiseks.

Kui lähtuda Leppiku seisukohast, et nakkushaigusega seotud kriisi lahendamisele aitab kaasa tõrjemeetmete selgem määratlemine ja esitamine seaduses suletud kataloogina, võib see siiski ummikusse viia, sest iga kriis on erinev ning COVID-19 ei andnud universaalseid lahenduskäike, vaid meetmete valik sõltus parasjagu ringleva viiruse alamtüve ohtlikkusest ja asjaolust, kas nakkuse levikut ja ohtu inimestele on võimalik tõkestada vaktsiini või üksnes kontaktide vähendamise kaudu. Seetõttu ütleb ka Brenner, et suletud kataloog ei pruugi olla uudses olukorras piisav ning vajab ikkagi täiendavate meetmete kehtestamist, mida ei osatud ette näha.<sup>278</sup> Küll aga võiks laiemalt analüüsida, kas selline kataloog on mõistlik lahendus, mis võiks sinna kataloogi kuuluda ning kas see on ajaliselt vastupidav ja mõistlikult rakendatav ka muutlikes oludes.

Niisiis võib kaaluda, kas tuleviku olukordi on mõistlikum lahendada seaduse tasemel, mis reguleerivad detailselt, milline ametkond kriisi lahendamise eest vastutab ja millised on täpsemalt tema ülesanded. Kui tervisealase kriisi lahendamise eest vastutab Terviseamet, siis antakse loetelu võimalikest tõrjemeetmetest ning eraldiseisvalt VV tasemel üldkorralduste kehtestamine pole vajalik, isegi kui sellega kaasneb suur ühiskondlik ja majanduslik mõju. Taolise lahendusega nõustuvad ka käesoleva magistr töö jaoks intervjuu andnud õigusasjatundjad. Näiteks Nõmper ütleb, et kui soovida saavutada kõige õigemaid lahendusi,

---

<sup>276</sup> Intervjuu I. Leppikuga

<sup>277</sup> Intervjuu A. M. Brenneriga

<sup>278</sup> Intervjuu A. M. Brenneriga

tuleb need delegeerida ametkondade tasemel, kus on tõenäoliselt spetsialistid olemas, kes oskavad oma asju kõige paremini reguleerida. Sealjuures tuleb ka tuleviku otsuste kaalumisel proportsionaalsuse hindamisel säilitada teatav paindlikkus, sest kui jääda reageerimisega hiljaks, viimistleda lauseid, hinnata põhjalikult proportsionaalsust, võib ühiskondlik kahju kujuneda oluliselt suuremaks. Henberg ütleb, et kõikide tõrjemeetmete põhjaliku kolmeastmelise proportsionaalsuse kontrolli järel saab ilusa ja viimistletud õigusakti, aga kogu ühiskond on siis juba kinni või haiglas.<sup>279</sup> Tuleb rõhutada, et COVID-19 kriisis ei muutunud VV ekspertasutuseks, vaid tõrjemeetmeid valiti lähtuvalt ekspertasutuse ehk Terviseameti ja VV-d nõustava teadusnõukoja soovitustest. Küll aga tähendas see võimalust, et VV-l oli õigus ekspertasutuse soovitus kõrvale jätta ja lähtuda tõrjemeetme valikul muudest olulistest kaalutlustest. Seetõttu on loogiline, et valikuid rakendab ekspertasutus ning poliitilisel tasandil on need valikud eelnevalt parlamendis läbi vaieldud ja seadusena vastu võetud.

Tõenäoliselt on õigus neil õigusekspertidel, kes toovad kehtiva NETS-i kriitikana välja tõrjemeetmete väga laia sõnastuse, mis võimaldab VV-l kehtestada lugematul hulgal vabadusi piiravaid meetmeid. Kõlama jääb Riigikohtu arvamus<sup>280</sup>, et nakkushaiguste tõrjeks on riigil kohustus luua tõhus ja paindlik regulatsioon juhtumiteks, kui levima hakkab viirus, mis on uuelaadne või senitundmatu. Teisalt ei ole ka kolleegiumi arvates põhjendatud eeldada, et osatakse ette näha kõiki võimalikke asjaolusid, mis on uudses olukorras nakkushaiguse tõrjeks vajalikud ja milliseid põhiõigus võivad need meetmed riivata. Seega on mõisteta, et ka võimalikud COVID-19 kogemustest lähtuvad muudatused NETS-is peaksid jätma ruumi tõlgendusteks ning paindlikkuseks, kui on vaja teha kiireid otsuseid nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Parlamendi koosseisuvahetusega langes aga NETS-i muutmine menetlusest välja ning parandusi pole senini tehtud. Loodetavasti jääb NETSi parandamine siiski lähiaja plaanidesse, mitte ei lükku edasi aega, mil Eestil tuleb tegeleda juba järgmise pandeemia lahendamisega.

---

<sup>279</sup> Intervjuu A. Henbergiga

<sup>280</sup> RKPJKo 5-22-4 p 69.

## **Implementation of proportionality principle to COVID-19 certificates, using the example of the obligation imposed on companies to check digital green certificate, their existence, authenticity, and validity**

### **Abstract**

Preventing the spread of communicable diseases is one of the state's responsibilities, and in Estonia the control and monitoring of communicable diseases is delegated to the Ministry of Social Affairs. If an epidemic spread of an communicable disease occurs in the country, the Estonian Health Board under the Ministry of Social Affairs will decide on the threat arising from the spread. The measures used in Estonia to control the SARS-CoV-2 virus, which began to spread rapidly in the world in 2020, were created in cooperation between the Government Office, various ministries, the COVID-19 coronavirus Scientific Advisory Board operating under the government and the Estonian Health Board. The control measures were legally formalized as orders of the Government of the Republic of Estonia, because the restrictions that prevented the spread of the virus led to significant social and economic impact.

In Estonia, the resolution of the COVID-19 situation was regulated by various Government Orders, but this paper deals primarily with order No. 305, which was entitled "Measures and restrictions necessary to prevent the spread of the COVID-19 disease" and provided for extensive measures to control the communicable disease. The established anti-virus measures affected the life and work organization of all Estonian residents at the peak of the spread of the virus. At the same time, entrepreneurship was more affected, because companies had to either significantly reorganize their operations or stop altogether.

The purpose of the master's thesis was to check whether the obligation to check the evidence of COVID-19 imposed on companies based on Government Order No. 305 passes the proportionality principle check. To the extent that the Supreme Court of Estonia has considered the basic norms of the obligation to verify evidence to be in accordance with the Constitution of the Republic of Estonia, one can only discuss whether such an obligation is also suitable, necessary and proportional in the narrower sense in relation to the set goal.

Although the purpose of the measures implemented in Estonia was to prevent the spread of the SARS-CoV-2 virus in the country, and to reduce the damage to society caused by it, the main question revolves around when the means used to control the spread of communicable diseases are justified and in which case the administrative decisions valid in the rule of law can become an obstacle to the introduction of wide-ranging restrictions proportionality requirement. It is

not only a question of the reasonableness and justification of the measures used, but of the knowledge that the state is always in a position of power in relation to a person, and every restriction takes away freedoms from people and their related undertakings, which the state is actually the guarantor of. The principle of good administration requires that there is no less burdensome alternative to the decision made and that these alternatives have been considered at all. Criticism of the control measures during the time of COVID-19 is mainly focused on the claim that in the usual administrative practice, administrative acts related to communicable diseases would not have been upheld in court, i.e. it was maladministration. Moreover, claims have been made from the legal community, as if the courts have provided "official assistance" to the state by leaving in force legislation that is unmotivated and does not reveal the basis on which the measures were chosen and considered.

The general conditions for the limitation of fundamental rights and the principle of proportionality are included in § 11 of the Constitution, according to which rights and freedoms may be restricted only in accordance with the Constitution, if there is a legal basis for the limitation of the fundamental right, and the infringement of rights is necessary in a democratic society and does not distort the nature of a particular fundamental right.

Robert Alexy says, there is no other rational yardstick for the substantive control of fundamental rights besides the principle of proportionality. According to Alexy, all of these principles express the idea of optimization, which aims to find the best solution, and is the gold standard for the control of constitutional rights. According to Alexy, constitutional rights are essentially design principles aimed at finding the most favourable solution, not just rigid requirements. Through these principles, it is also possible to identify whether the administrative body has exercised its rights to the permitted extent, acting within the limits of the powers granted to it by law.

The prevention of infections by reducing the number of contacts and, in the broadest sense, saving people's lives can be identified as the general rationale for preventive measures from Government order No. 305. Mari-Anne Härma, the Deputy Director General of the Estonian Health Board, says that one and the main justification came from the logic of the Emergency Act (§ 2 paragraph 1), according to which an emergency is an event or a chain of events or an interruption of a vital service which endangers the life or health of many people. According to Härma, the main issue in the context of COVID-19 was not that planned treatment was postponed or that people's health was protected from infection, but only that the uncontrolled spread of infection could have escalated to the point where vital service would no longer be

available . Härma says that it was a healthcare disaster scenario that was very close to happening in the spring and fall of 2021.

The purpose of the obligation imposed on companies to check digital green certificate is also related to the reduction of infection, so that the burden on hospitals does not increase and that vital medical service is and remains available.

Estonian courts have mostly considered the considerations of control measures of Government Order No. 305 to be credible, and there are no indications in the decisions that have entered into force that would indicate a complete absence of considerations. However, for example, attorney-at-law Allar Jõks is of the opinion that even though COVID-19 was an unknown virus and there was general ignorance, Government completely neglected the proportionality principle, and Government's representatives have admitted this in court disputes. The objection of one of the authors of the order, legal adviser Ave Henberg, is that if the terms suitability, necessity and proportionality in a narrower sense are missing from the order, this does not indicate the fact that the legal act is unmotivated. The decision is justified, but simply in other words. Henberg says that if you read the explanatory memorandum of Government order No. 305, it cannot be said that the state has established it in a completely unargued form. The explanatory memorandum contains the facts of the threat to society, the threat to the burden on the vital medical services, and, according to Henberg , the fact that there is not only a threat to the burden on the hospital network, but the providers of vital services themselves fell ill. Thus, in Henberg's opinion, the functioning of society as a whole - police, ambulance, hospitals - was at risk. Judge Anu Maria Brenner also says that the classic three-step principle of proportionality does not have to be in the legislation, although it can be, and it is rather a matter of the writers' style, how the reasons and motivations are presented. According to Brenner, the court must still be able to identify how the administrative body has assessed the impact of the decision and whether the principle of proportionality has been followed at all.

Assessing the appropriateness of the obligation imposed on companies to check digital green certificate, suitability test is the first step in the proportionality principle, according to which an interference with a fundamental right is unconstitutional if it is inappropriate to achieve the state's stated objective. Alexy emphasizes that the purpose of suitability test stems from the idea that a person needs protection from "unnecessary interference by a public authority".

Finally, the suitability of the measure can be assessed using the formula given by Alexy. If a means M, adopted as a measure to control an communicable disease, which violated the

freedoms of people and businesses ( $P_1$ ) in order to protect public health and ensure the availability of vital medical care ( $P_2$ ), the measure would be unsuitable if, by abandoning the measure  $M$ , the protection of public health and the provision of vital medical service would not be negatively affected. If  $M$  is abandoned, there are no costs to  $P_2$ . Through the previous justifications, it has been shown that  $M$  was implemented because the purpose of Government was to keep society open and to give companies the opportunity to continue their economic activities. But since the SARS-CoV-2 virus most threatened people without immune protection and, if it spread more widely, could be a threat to the availability of vital medical service, the restrictions could not be ended. Allowing the activities through the obligation to check COVID-19 certificates was therefore a compromise, because the data available to the Government proved that there is a lower chance of a risk arising if a proof of vaccination or proof of having had COVID-19 is presented. If we proceed from the idea that evidence control  $M$  would not have been implemented and people without immune protection could have participated in activities on an equal basis with others, the Health Board's forecast could be realized, according to which the number of infection cases will increase and, as a result, the provision of vital medical service may be jeopardized. It can also be argued through another argument that if  $M$  is not implemented and businesses have to be kept completely closed instead to protect public health and ensure vital medical services, it would be done at the cost of an intense encroachment on the freedoms of businesses and people.

There is no doubt that the obligation imposed on companies to check digital green certificate is appropriate, because its logic is to limit contacts between people, allowing only those members of society who are less likely to be infected, become seriously ill and spread the infection. If the goal of the state authority is to keep the activities open, those with lower risks are allowed in the activities. The measure does not protect the health of the person himself, but those who lack immune protection and who may need intensive care after infection and threaten the availability of vital medical help.

In the case of the necessity of the measure of the obligation to verify the evidence of COVID-19 certificates imposed on the companies, it is assessed whether the infringements of the fundamental rights accompanied by the obligation imposed on the companies were unavoidable, i.e. necessary. According to Alexy, the criteria of necessity is of greater practical importance compared to suitability, because passing this test already requires considering the alternatives of the measure.

When assessing the necessity of the COVID-19 certificates, it can be deduced from Government order No. 305 that the consideration of possible alternatives was limited to the recognition that, in addition to continuing activities through certificate control, there is another option to keep the doors of institutions closed. Although the interviews conducted for the master's thesis revealed that there were more possible alternatives under discussion, the considerations of the explanatory memorandum of the Government order were left general and therefore open to possible complaints. It would have been useful to discuss some realistic alternatives, but as the district court assessed, Government did not have to justify the exclusion of all conceivable alternatives that could come into play in the fight against an infectious disease. Otherwise, the implementation of the necessity criteria would be a process that never reaches the end.

According to Alexy's formula, the necessity of COVID-19 certificate control can be assessed by looking at whether, for example, out of two comparable measures that equally promote the goal of public health and ensuring the continuity of vital medical assistance ( $P_1$ ), one measure interferes with the fundamental rights of individuals and companies ( $P_2$ ) with a lower intensity. If one of these equally appropriate measures should turn out to be less intensive in terms of infringement of rights, it is possible to improve one position without at the same time harming the position of the other. Using the above examples, however, the proposed alternatives do not meet the conditions, where the objectives sought by the measure would be fulfilled equally, but the infringement of fundamental rights would be less intense. For example, abandoning COVID-19 certificate control but closing coffee shops would help to promote the prevention of possible cases of infection and the provision of vital medical help ( $P_1$ ), but would interfere with fundamental rights ( $P_2$ ) more intensively. On the other hand, the full opening of cafes and the abandonment of certificate checks would increase the risk that the number of infection cases will increase and the vital medical services will be jeopardized. Although the control measure would essentially no longer exist if the latter alternative were implemented, it can still be concluded that abandoning the measure would not promote the goal of infection control ( $P_1$ ) to the same extent.

So, in the end, the necessity of the COVID-19 certificate measure must be affirmed, because the continued lockdown of society was no longer necessary due to the availability of vaccination, and the positive effects of this measure outweighed the negative effects on both the entrepreneurs and the people who participated in the activity. Controlling the evidence of COVID-19 certificates thus helped to slow down the number of severe cases and reduced the risk to the availability of vital emergency help. Although in this Master's thesis the

proportionality of the measure has been assessed at the time of the establishment of the arrangement, it is likely that the justifications for the necessity changed over time. Whether the necessity of the COVID-19 certificate control actually fell off earlier than the Government decided, has been partially answered that if the Government assessed the situation every two weeks and decided on the expediency of the measures, the maximum period in which the COVID-19 certificate control can turn out to be unnecessary is two weeks.

Proportionality is evaluated in the narrower sense of the moderation of the evidence, which takes into account whether the administrative body is convinced, when weighing the effect of the narrowing decision, that it is proportional compared to the legitimate purpose of the measure.

In the case of the proportionality in narrower sense, it is important to assess the concrete contribution of the measure to the achievement of the legitimate goal of the state authority. Based on the data collected by the Health Board, there is a sufficient basis to claim that the large number of people without immune protection and the danger arising from it was sufficient to impose restrictions on their participation in activities. Through the implementation of the prevention measure, the probability that people at greater health risk will come into contact with an infectious agent during uncontrolled activities, fall ill and end up in intensive care was reduced. According to the data of the Health Board presented in the master's thesis, the number of patients increased due to the COVID-19 was in a growing trend and threatened the ability to provide vital emergency care. Due to the limited treatment capacity, it was important to prevent the infection of every person in the risk group and at higher risk, and the introduction of COVID-19 certificates made a significant contribution to reducing this risk. It is likely that certificate control alone would not have been able to reduce the risk of hospitalization, but in combination with other measures, it was possible to ensure the availability of vital medical care.

Periodic review of the established control measures is reasonable, as it gives both the people affected by the restrictions and the entrepreneurs the certainty that the situation will not last forever. This is also assumed by the principle of absolute necessity, that no restriction may apply longer than there is a real need for it. It is a matter of setting the criteria at which point the restrictions are eased or tightened. If the goal set by the control measures is reached earlier, the administrative body can intervene operatively and terminate the burdensome measure. In hindsight, however, it is known that the interpretation of the data underlying the assessments turned out to be problematic when assessing the continued need for existing measures, which gave room for emotional disputes in later litigation.

Attorney-at-law Ants Nõmper admits that at times pseudo-scientific statements were presented as arguments in court, with which the applicants defended their convictions and beliefs. It is not so much the quality of the arguments presented by the applicants that is important, but the fact that the administrative body must not be in trouble when justifying its positions, and the administrative act together with explanatory memorandum must contain sufficiently comprehensive explanations as to why one or another measure was decided in favour of. If these explanations are present in the administrative act, it will facilitate the resolution of complaints. For example, judge Kristjan Siigur calls the explanatory memorandum of Government order No. 305 even confusing at times and cited the example that if the representative of the Health Board, Mari-Anne Härma, explained the reasoning of COVID-19 control measures in the courtroom simply and comprehensibly in three minutes, then the same clarity would have been expected from the Government order itself. Siigur explains that you can do two things with words - to express thoughts and to hide meaninglessness - but in reality this kind of hiding meaninglessness behind a mass of words is not worth it.

Therefore, regulations are expected from administrative bodies, which are in a language understandable to people and whose changes can be logically monitored. In case of possible appeals, this also gives the courts an opportunity to more easily assess whether the chosen measure has a legitimate purpose, whether it has been considered and how the proportionality of the decision has been assessed. It does not necessarily have to be a formal three-step proportionality test, but a motivation with substantive reasons, through which it is possible to assess the suitability, necessity and proportionality in a narrower sense of the measure. Dietrich Murswiek's point of view is also presented in this master's thesis, that the evaluation of the proportionality in a narrower sense of an administrative act cannot be limited to an abstract comparison of fundamental rights, but the concrete contribution to the achievement of the goal must be evaluated. Even if this contribution cannot be estimated as a specific percentage, it must be possible to deduce whether this effect is significant or insignificant.

Assessing the form of Government order No. 305, the lawyers interviewed for this master's thesis drew attention to the fact that the general order could normally concern a specific settlement, school, or some other institution, and not regulate all cases in the entire territory where Estonian laws apply. This raised the question that if the rules of conduct infringing fundamental rights were imposed on the whole of Estonia with the COVID-19 control measures established through a general order, does this require the form of a regulation instead of a general order, but the answer is no. From the explanatory memorandum of Government Order

No. 305, it can be seen that it regulated the control of SARS-CoV-2, which could not last forever. Government assessed the situation every two weeks and, if necessary, changed the measures. Thus, according to the Supreme Court, it is a response of an administrative body to a specific outbreak of an communicable disease, which has limits that can be assessed in time and space. Government responded to a health emergency, which the Health Board continuously monitored and gave instructions based on the epidemiological, laboratory and clinical data received by the Board (NETS § 28, paragraph 1). Therefore, according to the court, it was not an abstract imaginary case that should be regulated through a regulation. Ultimately, a general order used as a form of control measures can be considered a correct type of legislation.

The above does not mean that the control of an communicable disease is a legally clear and transparent procedure through current laws. Attorney-at-law Indrek Leppik pointed out that the catalogue allowing restrictions on fundamental rights must be thoroughly and thoughtfully written, which does not allow all rights to be transferred to the executive power, and in a democratic parliamentary country it should not really happen like that. Judge Anu Maria Brenner's recommendation the legislator, to figure out how to choose infectious disease control measures in future crisis situations, must also be taken into account. Above all, it is a question of whether or not the current norms can withstand a new crisis situation. And if it seems that norms are not necessary to withstand future crisis, then it is worth opening a discussion to regulate them more precisely.

If we proceed from Leppik's point of view, that a clearer definition of control measures and presenting them in a closed catalogue in the law will contribute to the resolution of the crisis related to communicable diseases, it can still lead to a dead end, because every crisis is different and COVID-19 did not provide universal solutions. The choice of measures depended on the dangerousness of the substrain of the virus currently circulating and whether the spread of the infection and the threat to human life can be prevented by a vaccine or only by reducing contact. Therefore, Brenner also says that the closed catalogue may not be sufficient in the new situation and still needs the introduction of additional measures that were not foreseen. However, a broader analysis could be made as to whether such a catalogue is a reasonable solution, what could be included in that catalogue, and whether it is durable over time and reasonably applicable even in changing circumstances.

So, one can consider whether it is more reasonable to solve future situations at the level of law, which regulates in detail which agency is responsible for solving the crisis and what its tasks are. If the Health Board is responsible for solving a health crisis, a list of possible control

measures is provided, it is not necessary to establish general arrangements at the level of the Government, even if this entails a large social and economic impact. The legal experts interviewed for this master's thesis also agree with such a solution. For example, Nõmper says that if you want to achieve the most correct solutions, they must be delegated at the level of the authorities, where there are probably specialists who know how to regulate their affairs in the best way. At the same time, when considering future decisions and assessing proportionality, a certain flexibility must be maintained, because if you are late in reacting, the social damage can be significantly greater. Legal adviser Ave Henberg says that after a comprehensive three-step proportionality check of all control measures, a beautiful and elaborate legislation will be obtained, but then the whole society is already closed or in the hospital. It should be emphasized that the Government did not become an expert institution in the COVID-19 crisis, but the control measures were chosen based on the recommendations of the expert institution, the Health Board, and the Scientific Advisory Board operating under the government. However, this meant the possibility that Government had the right to set aside the expert agency's recommendation and to base the selection of the control measure on other important considerations. Therefore, it is logical that the selections are implemented by an expert institution, and at the political level, these selections have been previously discussed in the parliament and passed as law.

Those legal experts who criticize the current NETS are probably right, citing the very broad wording of countermeasures, which allows the Government to introduce countless measures that restrict freedoms. The opinion of the Supreme Court remains that, in order to control infectious diseases, the state has an obligation to create effective and flexible regulation in cases where a virus that is new or previously unknown starts to spread. Supreme Court stated that it is not justified to assume that one can anticipate all possible circumstances that are necessary for the control of an infectious disease in a new situation and which fundamental rights may be infringed by these measures. Therefore, it is understandable that possible changes in NETS based on the experience of COVID-19 should leave room for interpretations and flexibility when it is necessary to make quick decisions to prevent the spread of a communicable disease. After the Parliament elections in 2023, the amendment of NETS fell out of the Parliament proceeding, and no corrections have been made so far. Hopefully, the improvement of NETS will remain in the near-term plans, and not postpone the time when Estonia has to deal with solving the next pandemic.

## LÜHENDID

AS – Alkoholiseadus

EIÕK – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

HMS – Haldusmenetluse seadustik

HOS – Hädaolukorra seadus

KorS – Korrakaitseseadus

NETS- Nakkushaiguste Ennetamise- ja Tõrje Seadus

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus

VangS – Vangistusseadus

WHO – Maailma Terviseorganisatsioon

VV- Vabariigi Valitsus

## KASUTATUD KIRJANDUS

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. – Tartu Ülikooli kirjastus, 2004. lk 301 jj ja ptk 9.7.

Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001, nr 1.

Alexy, R. *Law's Ideal Dimension*, Oxford University Press, Incorporated, 2021.

Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001, eriväljaanne.

Alexy, R. *Theorie der Grundrechte*. 3. väljaanne. Frankfurt am Main, 1996.

Austria drops compulsory Covid vaccine mandate. – *Financial Times*.

Buchanan, M., J. The relevance of Pareto optimality. – *Journal of Conflict Resolution*, volume VI, no 4, 1962.

Dixon, R. The Core Case for Weak-Form Judicial Review. – *Cardozo Law Review*, 2017 Vol 38, No 6. lk 2200.

Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. – Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.

Ernits, M. Üldkorraldusest määruseks ja vastupidi? – *Juridica* 2022, nr 7.

Fischer, K., Covid-19 nakatumise analüüs Eesti andmete põhjal: Nakkuse levik, nakatumiste ajaline dünaamika, haiguse kulg ja vaktsiinide tõhusus.

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG).

Harju, Ü. Võrumaa „koroonaepoole“ jõudis viirus Taist. – *Postimees* 13.01.2020.

Jõks, A. Kuidas halduskohtud valitsuse koroonapiiranguid õigustasid. – *ERR*, 28.12.2023.

Koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamise ohuprognos 30.08.2021 nr 1.1-1/21/50.

Kumm, M. Institutionalising Socratic Contestation: The Rationalist Human Rights Paradigm, Legitimate Authority and the Point of Judicial Review. – *European Journal of Legal Studies*, 2008 Vol 1, Issue 2.

Laffranque, J. Kas kõik on mõõdetav, ka inimõigused? – *Juridica* 2022, nr 6.

Leppik, M., Oras, M. Pool aastat Villa Benitaga: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. – *Juridica* 2013, nr 5.

Lutsar, I., COVID-19 pandeemia kulg, rakendatud meetmed ja õppetunnid Eestis.

Lõhmus, U., Arvamuslugu pandeemiast ja isikuvabadustest – *ERR*, 29.11.2021.

Lübbe-Volff, G., Proportsionaalsuse põhimõte Saksa Liidukonstitutsiooni prakikas. – *Riigiõiguse aastaraamat 2021*. (Artikkel ilmus esialgselt väljaandes *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2014.).

Madise, Ü., Koppel, O. Õigusriik pandeemia ajal. – *Riigikogu Toimetised*, 43/2021.

Murswiek, D. Die Corona-Waage – Kriterien für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Corona-Maßnahmen. – *NVwZ-Extra* 2021.

Nordström, P., Ballin, M., Nordström, A. Effectiveness of Covid-19 Vaccination Against Risk of Symptomatic Infection, Hospitalization, and Death Up to 9 Months: A Swedish Total-Population Cohort Study.

Olev, A. ja Alumäe, T., "Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service" Baltic HLT 2022.

Paris, E. Applying the Proportionality Principle to COVID-19 Certificates. – European Journal of Risk Regulation (EJRR), volume 12, no 2, 2021.

Pilving I., Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. – Juridica 2022, nr 3.

Pilving, I. Tõupuutus põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2023, nr 6.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne veebis.

Riikliku järelevalve teostaja ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1 sulgeda viivitamatult tootlustuskoht „MEM CAFE“ asukohaga Vana-Kalamaja tn 21-1.

Siigur, K. Koroonaviirus kui õiguskaitse tõhususe proovikivi. – ERR, 20.04.2022.

Terviseamet tegi ettekirjutuse MEM CAFE sulgemiseks (30.11.2021).

M. Triipan, Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica 2001, nr 5, lk 310-311.

Vaikjärv, M., Sadikova, O., Kiiwet, R-A. Neljavalentse gripivaktsiini efektiivsus ja kulutõhusus. Tartu: Tartu Ülikooli peremeditsiini ja rahvatervishoiu instituut; 2019.

VV korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ seletuskiri.

VV korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmise korralduse seletuskiri 14.03.2022.

VV korralduse nr 362 seletuskiri (VV korralduse nr 305 muutmine) 21.10.2021.

Õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-4, 30.08.2022, I.

Õiguskantsleri ülevaade põhiseaduslikkuse järelevalvest.

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Alkoholiseadus. – RT I, 28.09.2023, 1

COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 23.08.2021, 1

COVID-19 läbipõdenute ja vaksineeritute käitumisjuhised, Terviseameti juhend nr 1.1-16/21/2 Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2

Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1

Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 24.04.2020, 7

Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31

Hädaolukorra seadus. – RT I, 06.07.2023, 33

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

Vabariigi Valitsuse 23. augusti 2021. a korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ muutmise. – RT III, 14.03.2022, 1

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Austria põhiseaduskohtu otsus G37/2022, V173/2022

BVerfGE, 17. kd, lk 306 (314)

EIK suurkoja otsus asjas nr 47621/13, Vavříčka jt vs. Tšehhi.

Le Conseil constitutionnel a été saisi, décision n° 2022-835 DC, 21.01.2022

RKHKm 3-21-2241

RKHKm 3-3-1-60-14

RKHKm 4-17-749

RKHKo 3-18-1891/46

RKHKo 3-19-292/72

RKHKo 3-21-2241

RKHKo 3-3-1-100-09

RKHKo 3-3-1-13-11  
RKHKo 3-3-1-22-15  
RKHKo 3-3-1-24-10  
RKHKo 3-3-1-29-12  
RKHKo 3-3-1-44-10  
RKHKo 3-3-1-47-12  
RKHKo 3-3-1-54-03 p 36  
RKHKo 3-3-1-61-13  
RKHKo 3-3-1-8-11  
RKHKo 3-3-1-8-14  
RKHKo 3-3-1-87-08  
RKHKo 3-3-1-88-08  
RKPJKm 3-4-1-6-10  
RKPJKo 3-4-1-3-02  
RKPJKo 3-4-1-3-12  
RKPJKo 3-4-1-8-08  
RKPJKo 5-19-26  
RKPJKo 5-19-40  
RKPJKo 5-21-32  
RKPJKo 5-21-32/8  
RKPJKo 5-22-4  
RKÜKo 3-3-1-41-06  
RKÜKo 3-3-1-85-10  
RKÜKo 3-4-1-16-10

RKÜKo 5-18-5/17

RKÜKo 5-19-29

RKÜKo 5-20-3

TlnHK 3-22-308

TlnRko 3-21-1010

TlnRko 3-21-1366

TlnRko 3-21-2163

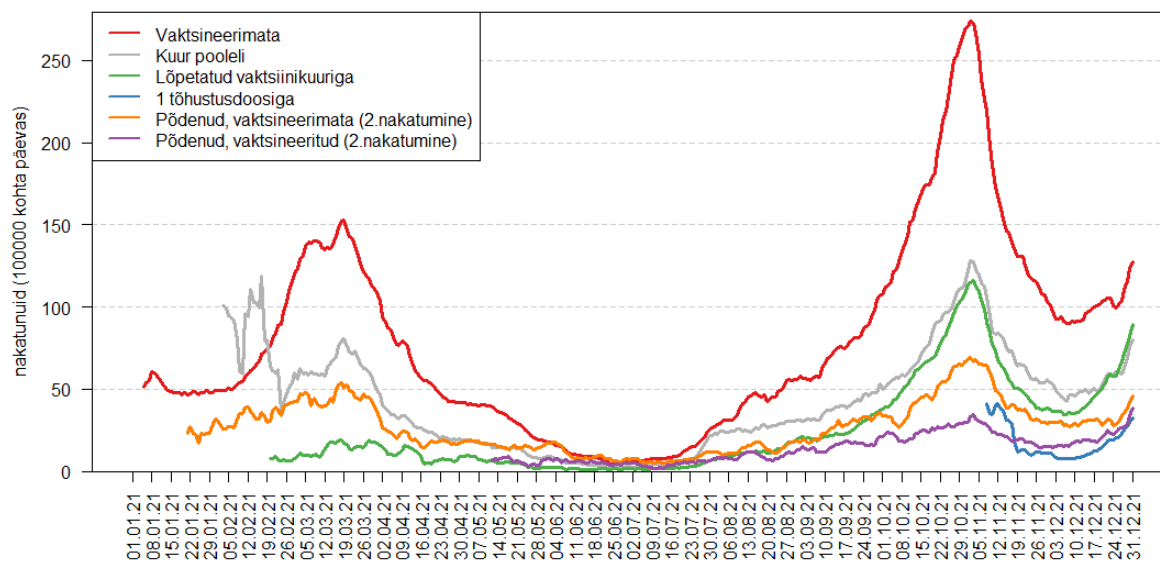
TlnRko 3-21-2469

TlnRko 3-21-2720

VGH Mannheim, Beschl. v. 18.12.2020 - 1 S 4028/20

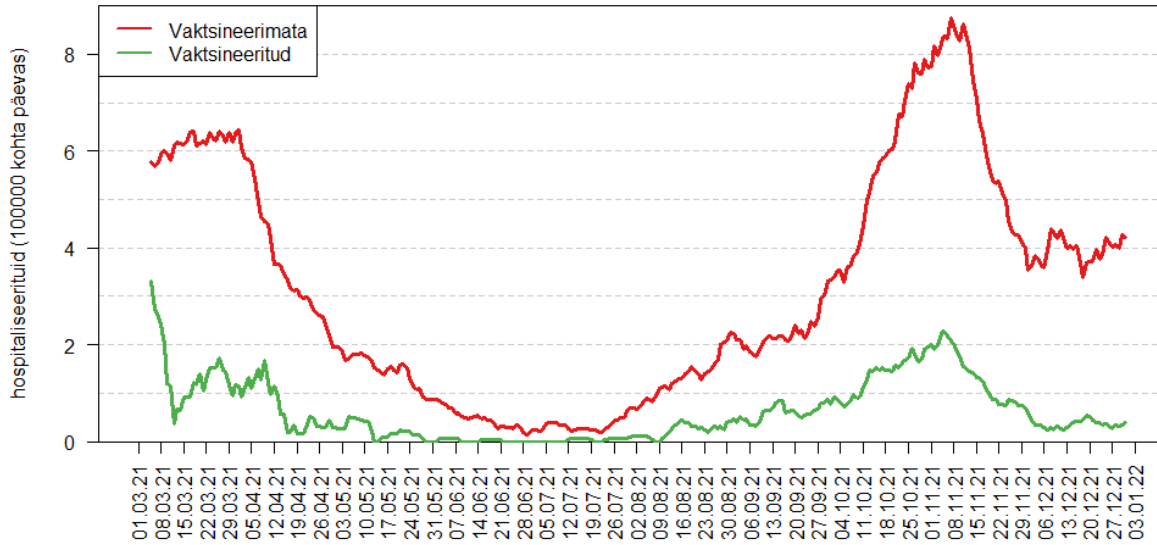
# LISA 1

**Nakatumus 100000 inimese kohta päevas aastal 2021 elanikkonnas vanuses 12+ vastavalt immuunkaitsele (vaktsineeritus või varasem nakatumine)**

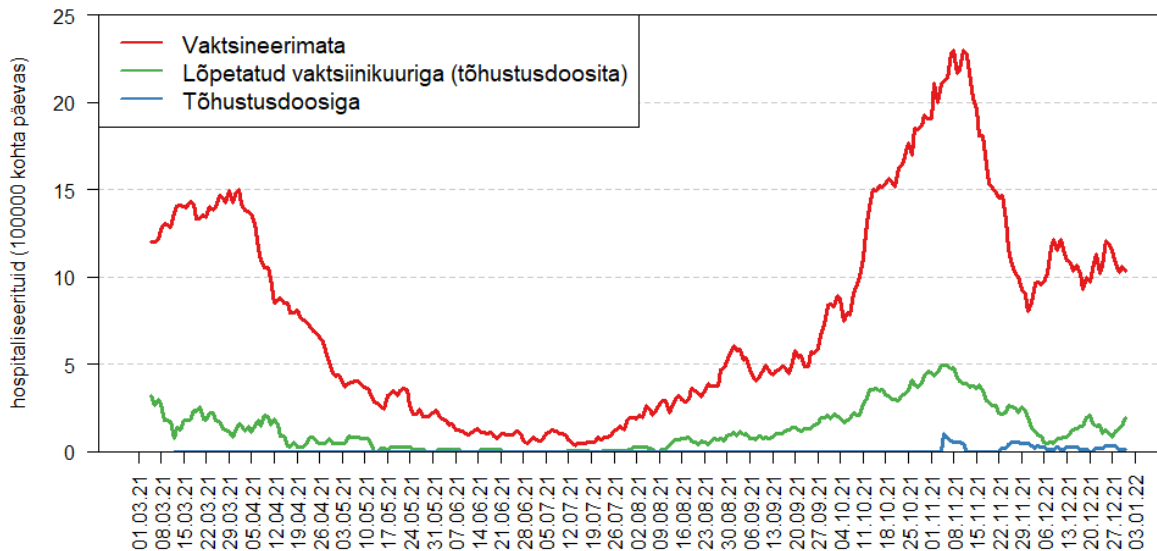


LISA 2

**Covid-19 tõttu hospitaliseerimine 100000 inimese kohta päevas täisealiste (18+) seas vastavalt vaktsineeritusele (aasta 2021)**

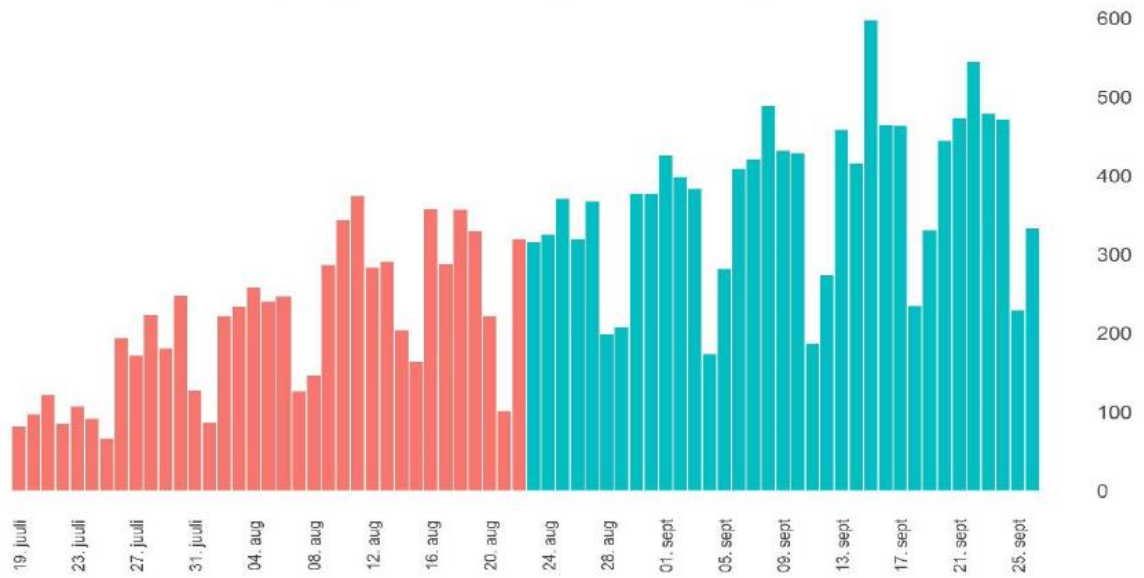


**Covid-19 tõttu hospitaliseerimine aastal 2021, vanuses 60+ (100000 inimese kohta päevas, 14 viimase päeva keskmine)**





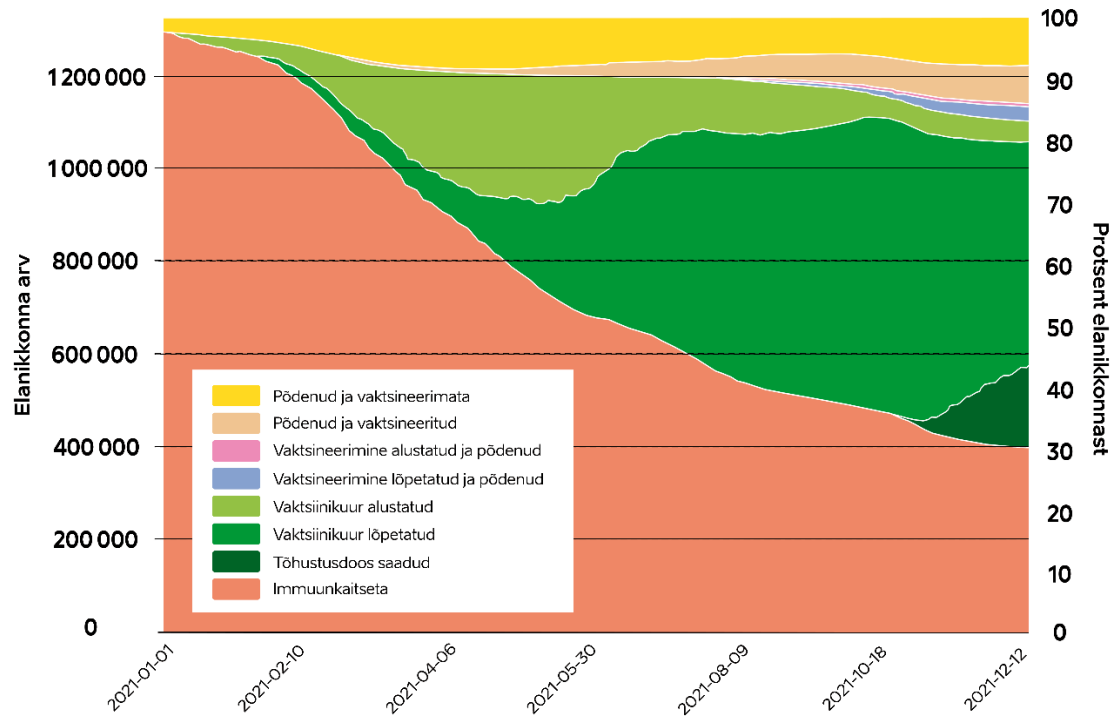
## Nakatamise prognoos, kui R püsiks praegusel tasemel



Allikas: Terviseameti COVID-19 ülevaade, 23.08.2021

## Eesti elanikkond vastavalt COVID-19 vastu vaksineerituse ja läbipõdemise staatusele

1.01.2021-15.12.2021



Allikas: Terviseameti COVID-19 pandeemia kirjeldav analüüs ja õppetunnid. Meditsiiniline vaade, joonis nr 39.