

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND

Eraõiguse osakond

Dana Kadanik

**COVID-19 TÖÖKESKKONNAS: VAKTSINEERIMISKOHUSTUSE JA  
VAKTSINEERIMATA TÖÖTAJATEGA TÖÖLEPINGU ÜLESÜTLEMISE  
ÕIGUSPÄRASUS EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja *PhD* Seili Suder

Kaasjuhendaja *PhD* Piia Kalamees

Tallinn

2023

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. TÖÖANDJA ÕIGUS VAKTSINEERIDA TÖÖTAJAJD COVID-19 VASTU TÖÖKESKKONNAS .....	10
1.1. Tööandja kohustused COVID-19 leviku korral töökeskkonnas.....	10
1.1.1. COVID-19 riskide hindamine töökeskkonnas.....	16
1.1.2. Tööandja kohustusega kaasnevad töötaja kohustused riskianalüüsi korral.....	29
1.2. Vaktsineerimiskohustuse regulatsioon COVID-19 vastu töökeskkonnas Eestis .....	31
1.3. Vaktsineerimiskohustus COVID-19 vastu töökeskkonnas Euroopa liidu riikides.....	44
1.3.1. Itaalia.....	45
1.3.2. Prantsusmaa.....	49
2. VAKTSINEERIMATA TÖÖTAJAGA TÖÖSUHTE ÜLESÜTLEMISE ÕIGUSPÄRASUS .....	55
2.1. Võimalikud alused töösuhete ülesütlemiseks vaktsineerimata töötajaga.....	55
2.2. Töövaidlusorganite praktika töösuhete ülesütlemisel COVID-19 vastu vaktsineerimata töötajaga .....	61
KOKKUVÕTE.....	69
COVID-19 В РАБОЧЕЙ СРЕДЕ: ЗАКОННОСТЬ ОБЯЗАННОСТИ ВАКЦИНАЦИИ И РАСТОРЖЕНИЕ ТРУДОВЫХ ДОГОВОРОВ С НЕВАКЦИНИРОВАННЫМИ РАБОТНИКАМИ В ЭСТОНИИ .....	73
KASUTATUD LÜHENDID.....	80
KASUTATUD KIRJANDUS .....	81
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	85
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	86

## SISSEJUHATUS

Koroonaviiruste perekond on lai viiruste perekond, mis põhjustab erinevate raskusastmetega viirushaigusi. COVID-19 on nakkusohtlik viirushaigus, mille põhjustab viirus nimega SARS-CoV-2, mille tüvest muteerunud haigust ei ole varasemalt inimestelt leitud. 2019. aasta detsembris leidis kinnitust esimene COVID-19 juhtum Hiinas, kust algas viirushaiguse levik peagi üle terve maailma. COVID-19 sümptomid sarnanevad tavalisele viirushaigusele (köha, palavik, nõrkus), kuid pandeemia põhjustanud viirushaiguse tegi eriliseks see, et haigestunutel kujunesid ulatuslikud hingamisraskused ning kopsupõletik, mis halvimatel juhtudel lõppes surmaga.<sup>1</sup>

Koroonaviiruse haiguse COVID-19 juhtumid sagesid kiiresti, juba 30. jaanuaril 2020. aastal tõi Maailma Tervise Organisatsioon (*edaspidi* WHO), et tegemist on rahvatervist ohustava eriolukorraga maailmas ning 11. märtsil 2020. aastal kategoriseeris WHO kujunenud olukorra pandeemiaks. Töö kirjutamise hetkeks on registreeritud maailmas üle 274 miljoni haigusjuhtumi ning üle 2,2 miljoni surmajuhtumi.<sup>2</sup>

Viirushaiguse leviku kiirust ja jõulisust peegeldab WHO koostatud kronoloogiline raport viirushaiguse levikust ning arengust, kust nähtub, et viirushaigus muteerus mitmel korral.<sup>3</sup> Viirushaiguse jõulise leviku peatamiseks kehtestati Eestis 2020. aasta märtsis eriolukord, millega nähti ette mitmeid ajutisi meetmeid, milleks muuhulgas oli liikumispiirang, mis väljendus Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud kohtade sulgemises.<sup>4</sup>

Arvestades viirushaiguse levikut, saab öelda, et paratamatult tuli COVID-19 igasse töökeskkonda inimestega ühiskonnast kaasa. Miks paratamatult, sest tuletagem meelde igapäevaelu enne pandeemiat, inimesed puutusid (sh töökeskkonnas) üksteisega tihedalt kokku, liikumispiiranguid ei eksisteerinud – õppe- ja huvitegevused, kultuuri ja meelelahutuse üritused, klienditeenindus, iluteenused, töökultuur (kontoris käimine, koosolekud, lõunad), lisaks pidevad järjekorrad, ühistransport, liftid. Inimesed ei hoidnud distantsi, desinfitseerimise

---

<sup>1</sup> Muna. A. A., Sami. A., Vahe. K. The first few cases and fatalities of Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) in the Eastern Mediterranean Region of the World Health Organization: A rapid review. National Library of Medicine. 2020. - <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7303600/>

<sup>2</sup> WHO Coronavirus disease (COVID-19) pandemic.- <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>

<sup>3</sup> WHO. A timeline of WHO's response to COVID-19 in the WHO European Region. 2019.- [WHO-EURO-2021-1772-41523-60739-eng.pdf](https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19/1772-41523-60739-eng.pdf)

<sup>4</sup> Toimetaja Kook. U. Valitsus kuulutas välja eriolukorra. Eesti Rahvus Ringhääling. 2020.- <https://www.err.ee/1063213/valitsus-kuulutas-valja-eriolukorra>

ja maski kandmise tava ei olnud, puudusid viited sellele, et tulemas on oluliselt suurem viirushaigus, kui iga-aastane gripp või külmetushaigus.

Kuivõrd pandeemia tõi kaasa COVID-19 leviku töökeskkondadesse, siis tuli tööandjatel, kelle kohustuseks on töökeskkonna ohutuse tagamine,<sup>5</sup> hakata kohandama töökeskkonda, et ennetada COVID-19 levikut, kaitsta töötajate tervist ning võimaldada ettevõtte majandustegevuse jätkumist. Töökeskkonna muutus antud juhul seisnes selles, et töökeskkonda oli sisenenud uus ohtlik ohutegur, mille mõju ei olnud alguses piisavalt teada, kuid mis mõjutas kõiki töötajaid, töösektoreid ja selle tõttu töö tegemise viisi. Senisest enam oli vaja pöörata tähelepanu isikukaitsevahendite kasutamisele, üldisele olukorrale ettevõttes (nakkusoht, haigestumised, ressurss, tööseisak jm), jätkusuutlikkusele (kas meetmed võimaldavad pikaajalises plaanis kaitsta töötajate tervist ja võimaldada töö jätkamist).<sup>6</sup>

Töökeskkonna muutus nõudis tööandjalt läbimõtestatud tegutsemist riskide maandamiseks, mis eeldas uute ohutusmeetmete kasutuselevõtmist (nt distantsi hoidmine, pindade ja õhu desinfitseerimine); uue töökeskkonna riskihindamise läbiviimist, sest tuli arvestada uue ohuteguriga, mida töökeskkonnas varasemalt ei ole olnud; rakendada uusi töövorme (nt kaugtöö), et teha kõike omalt poolt võimalikku töökeskkonnas töötajate tervise kaitseks ning loomulikult võtta kasutusele kõik sobivad isikukaitsevahendid arvestades kujunenud olukorda.<sup>7</sup>

Enne kui riikideni jõudsid vaktsiinid, valmis 2020. aasta esimeses pooles mittesiduv käitumisjuhised soovituslike abinõudega COVID-19 vastu võitlemiseks töökeskkonnas tööandjate jaoks, mille koostas Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet (*edaspidi* OSHA), nägi ette COVID-19 vastaseid ennetavaid meetmeid töökeskkonnas. Peamiselt soovitas juhend korraldada töö selliselt ümber, et vähendada inimestevahelisi kontakte, teha ainult hädavajalikke töid ja võimalusel kaugtööd, desinfitseerida käsi ja pindasid, kanda kaitsemaski,

---

<sup>5</sup> Allinger, B.; Adam, G. COVID-19 in the workplace: Employer's responsibility to ensure a safe workplace. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2022.- <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2022/covid-19-in-the-workplace-employers-responsibility-to-ensure-a-safe-workplace>

<sup>6</sup> Katherine J. Igoe. How COVID-19 Has Changed the Standards of Worker Safety and Health — and How Organizations Can Adapt. Harvard T.H.Chan. 2021- <https://www.hsph.harvard.edu/ecpe/how-covid-19-changed-worker-safety-and-health/>

<sup>7</sup> Mun. S.; Moon. Y.; jt. Current Discussions on Employees and Organizations During the COVID-19 Pandemic: A Systematic Literature Review. Frontiers. 2022.- <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2022.848778/full#B93>

korraldada testimisi jms.<sup>8</sup> Valdkondade spetsiifilisi juhiseid koostasid näiteks Euroopa nakkushaiguste ennetamise ja kontrollimise keskuse (*edaspidi* ECDC)<sup>9</sup> ja WHO<sup>10</sup>.

Mis tegi tööandjatele töökeskkonna kohandamise raskeks, oli olukorra uudsus, varasemalt ei ole lähiajaloo toimunud nii laiaulatuslikku viiruse levikut pandeemiana või kuulutatud välja eriolukorda, mille pealt oleks võimalik õppida või võtta kasutusele varasemalt välja töötatud juhendid töökeskkonnas töö korraldamiseks ning sobilike meetmete koheseks rakendamiseks. Võimalik, et tööandjatel ei olnud piisavalt informatsiooni, et otsustada, millised kaitsemeetmed (nt isikukaitsevahendid või üldkaitsevahendid) on COVID-19 nakatumise vältimiseks asjakohased, sest nagu viidatud eelpool, viirus muteerus ja selle tõttu võis muutuda ohutegurist tuleneva riski väljund. Tööandjate piisav teadmine on oluline, et valida tõhusad meetmeid lühikese aja sees koheseks rakendamiseks, mis võis olla raskendatud, kuivõrd olukord oli uus ja viirushaiguse kohta teavet pidevalt täiendati. Seetõttu võisid tööandjad saada COVID-19 ning meetmete mitterakendamise tõttu tagasilööke nagu inimressursi puudus, töömahu vähenemine, tööseisak vms.<sup>11</sup>

Esimesed koroonaviiruse vastased vaktsiinid töötati välja 2020. aasta keskpaigas, alles sama aasta lõpus alustati vaktsiinide levitamisega riikidele. Riigid otsustasid ise, kuidas korraldada kohustuslikku vaktsineerimist töökeskkonnas töötajate seas.<sup>12</sup> Euroopa Liidu liikmesriikide seas võis näha erinevat lähenemist vaktsineerimiskohustuse kehtestamisele töökeskkonnas. Itaalias<sup>13</sup> ja Prantsusmaal<sup>14</sup> kehtestasid valitsusasutused õigusaktis nimetatud valdkondade töötajatele või õigusaktis nimetatud avalike viibimiskohtade töötajatele kohustusliku vaktsineerimise töökeskkonnas, kuid kohustus töötajate vaktsineerimist kontrollida, oli

---

<sup>8</sup> OSHA. COVID-19: Back to the workplace - Adapting workplaces and protecting workers. 2020- <https://osha.europa.eu/en/publications/covid-19-back-workplace-adapting-workplaces-and-protecting-workers>

<sup>9</sup> European Centre for Disease Prevention and Control. Infection prevention and control and preparedness for COVID-19 in healthcare settings - sixth Update. 2021- <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/infection-prevention-and-control-and-preparedness-covid-19-healthcare-settings>

<sup>10</sup> WHO. Country & Technical Guidance - Coronavirus disease (COVID-19)- <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications>

<sup>11</sup> Mun. S.; Moon. Y.; jt. Current Discussions on Employees and Organizations During the COVID-19 Pandemic: A Systematic Literature Review. *Frontiers*. 2022.- <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2022.848778/full#B93>

<sup>12</sup> AJMC staff. A Timeline of COVID-19 Developments in 2020. 2021.- <https://www.ajmc.com/view/a-timeline-of-covid19-developments-in-2020>

<sup>13</sup> Percivalle. U.; Italy: Green Pass, Mandatory Vaccinations Have Taken Effect. *SHRM*. 2021.- <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/global-hr/pages/coronavirus-italy-green-pass-mandatory-vaccinations.aspx>

<sup>14</sup> Reader question: Can my French boss force me to get a Covid vaccination?. *The Local*. 2021- [https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?\\_gl=1\\*1klfvxp\\*\\_ga\\*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzIxNzE0\\*\\_gid\\*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.\\*\\_ga\\_XFSR2700S9\\*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA](https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?_gl=1*1klfvxp*_ga*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzIxNzE0*_gid*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.*_ga_XFSR2700S9*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA)

tööandjal. Näiteks pidid tervishoiutöötajad, klienditeenindajad, hooldekodude töötajad, jt, tööle minemiseks omama sertifikaati (Itaalias *Green Pass*, Prantsusmaal tervisepass), mis kinnitas nende vaksineeritust. Vaksineerimiskohustust on varasemalt pidanud õigustatuks ka Euroopa Inimõiguste Kohus (*edaspidi* EIK) erinevates lahendites, kuid sõltuvalt kaasuse asjaoludest.<sup>15</sup>

Eestis ei kehtestatud õigusaktiga kohustuslikku vaksineerimist töötajatele ega sektoritele, selle asemel tuli tööandjal endal otsustada, kuidas ja milliseid meetmeid töökeskkonnas rakendada, tuginedes töökeskkonna riskihindamisele COVID-19-st tulenevatest terviseriskidest. Näiteks seadsid kohustusliku vaksineerimise nõude töökeskkonnas riskianalüüsi alusel Politsei- ja Piirivalveamet,<sup>16</sup> Kaitsevägi,<sup>17</sup> Kaitseliit<sup>18</sup>. Töötajate jaoks tähendas vaksineerimiskohustuse kehtestamine seda, et töösuhetes olevatel töötajatel tuli ennast COVID-19-st tulenevate terviseriskide vähendamiseks vaksineerida. Seoses vaksineerimiskohustuse kehtestamisega töökeskkonnas tõusetusid mitmed õiguslikud küsimused. Näiteks, kas tööandja saab nõuda vaksineerimist töötajatelt; kas vaksineerimiskohustuse kehtestamine töökeskkonnas riskianalüüsi alusel on õiguspärane või tuleb seda ette näha töökorraldusreeglites; miks ei ole sobivad enam need meetmed, mis olid kasutusel enne vaktsiinide saabumist jms. Kuigi seadusandjad on näinud ette vaksineerimiskohustuse kehtestamist töökeskkonnas riskianalüüsiga,<sup>19</sup> on õigusteadlased on oma artiklites siiski leidnud, et Eestis kehtivate õigusaktide alusel ei ole võimalik kehtestada töötajatele töökeskkonnas vaksineerimiskohustust.<sup>20</sup>

Töötajatega, kes tööandja ettenähtud tähtajaks ennast ei vaksineerinud või ei esitanud muud nakkusohutuse tõendit, mis määruse „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“<sup>21</sup> (*edaspidi* bioloogiliste ohutegurite määrus) kohaselt olid läbipõdemise tõend või negatiivne testi tulemus, öeldi töölepingud üles. Samuti öeldi tööleping

---

<sup>15</sup> EIKo 47621/13, Vavrička and others vs Tšehhi. -<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-209039%22%5D%7D>

<sup>16</sup> Politsei kehtestab töötajatele vaksineerimiskohustuse. Postimees. 2021.-  
<https://www.postimees.ee/7328613/politsei-kehtestab-tootajatele-vaksineerimiskohustuse>

<sup>17</sup> Töövaidluskomisjoni otsus 4-1/1779/21

<sup>18</sup> Töövaidluskomisjoni otsus 4-1/1886/21

<sup>19</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“ muutmine. Eelnõude infosüsteem. Seletuskiri, lk 4. 2021.-  
<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>

<sup>20</sup> Harkmaa. P-L., Jõks. Allar. Vaksineerimiskohustust saab kehtestada ainult seadusega ja seda peab tegema riigikogu. Sorainen. 2021.- <https://www.sorainen.com/et/valjaanded/vaksineerimiskohustust-saab-kehtestada-ainult-seadusega/>; Harkmaa. P-L., Jõks. Allar. Hooldekodu töötajate vaksineerimine on kriitilise tähendusega, aga siiani puudub vastav seaduslik alus. Maaleht. 2021.-<https://maaleht.delfi.ee/artikkel/94690453/hooldekodu-tootajate-vaksineerimine-on-kriitilise-tahendusega-aga-siiani-puudub-vastav-seaduslik-alus>

<sup>21</sup> Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded § 6 lg 2<sup>2</sup>. RT I, 14.08.2021, 10

üles nende töötajatega, kes ei saanud vaksineerida tervisest tuleneval põhjusel (nt allergia vaktsiini koostisosa suhtes).<sup>22</sup> Töölepingute ülesütlemine tekitas omakorda küsimusi, mis on seotud töölepingu ülesütlemise alusega, ehk kuidas vaksineerimatus on seotud töökohale mitte sobimisega või töökoha nõuetele mitte vastavusega ja sellises ulatuses, et töösuhet jätkata ei ole võimalik. Sotsiaalministeerium<sup>23</sup> ja Tööinspeksioon<sup>24</sup> oma jaganud seisukohti ning pidanud õigustatuks vaksineerimata töötajaga töölepingu üles ütlemist. Erinevad kohtuastmed on aga töökeskkonnas tõusetunud vaksineerimiskohustuse vaidlustes teinud vastandlikke otsuseid.<sup>25</sup> Kui Riigikohus on leidnud, et töötaja töölepingu lõpetamine vaksineerimatuse tõttu on tühine,<sup>26</sup> on Tallinna Halduskohus asunud seisukohale, et ülesütlemine võib olla õigustatud.<sup>27</sup>

Kuigi pandeemia algas 2019. aasta lõpus, on teema autori hinnangul jätkuvalt aktuaalne, sest puudub ühtne praktika (seadusandjate, õigusteadlaste ja kohtupraktika vahel) vaksineerimiskohustuse kehtestamise ja vaksineerimata töötajaga töölepingu ülesütlemise osas. See jätab keerulisse olukorda tööandjad, kellel on vaja selgeid suuniseid oma käitumise kujundamiseks nii riskianalüüsi koostamisel kui töösuhete jätkumise üle otsustamisel. Käesolev töö käsitleb analüüsi, mis on tehtud COVID-19 näitel, kuid samad põhimõtted on rakendatavad tulevikus tõusetuva vaksineerimiskohustuse kehtestamise korral töökeskkonnas. Lisaks ei ole COVID-19 töökeskkonnast kadunud, mis jätab lahtiseks vaksineerimiskohustuse küsimuse arvestades hetkeseisu.

Seega on käesoleva magistritöö eesmärgiks selgitada välja tööandjate töökeskkonnas kehtestatud kohustusliku COVID-19 vastase vaksineerimise alused ja alused töölepingu ülesütlemiseks vaksineerimata töötajaga ning vajadusel teha ettepanekuid kehtiva regulatsiooni parandamiseks. Käesolevas töös ei seata kahtluse alla vaktsiini efektiivsust, vaid eeldatakse, et tegemist on tõhusa meetmega ning keskendutakse õiguslikele regulatsioonidele töösuhetes vaksineerimiskohustuse reguleerimise ja vaksineerimatuse tõttu töösuhete ülesütlemise küsimustele.

---

<sup>22</sup> Töövaidluskomisjoni otsused 4-1/1779/21 ja 4-1/1886/21

<sup>23</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“ muutmine. Eelnõude infosüsteem. Seletuskiri, lk 4. 2021-<https://eelnuud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>

<sup>24</sup> COVID-19 ja töösuhed. Tööelu.- <https://www.tooelu.ee/et/132/covid-19-ja-toosuhted#covid-19-ja-toosuhted>

<sup>25</sup> Kohtupraktika puudumine Covid-19 asjades toob vastandlikke otsuseid. ERR. 2023.-  
<https://www.err.ee/1608893795/kohtupraktika-puudumine-covid-19-asjades-toob-vastandlikke-otsuseid>

<sup>26</sup> Kohus: töötaja lepingu lõpetamine vaksineerimatuse tõttu on tühine. ERR. 2022.-  
<https://www.err.ee/1608829420/kohus-tootaja-lepingu-lopetamine-vaksineerimatuse-tottu-on-tuhine>

<sup>27</sup> Kohtupraktika puudumine Covid-19 asjades toob vastandlikke otsuseid. ERR. 2023.-  
<https://www.err.ee/1608893795/kohtupraktika-puudumine-covid-19-asjades-toob-vastandlikke-otsuseid>

Käesolevas magistritöös vastatakse eesmärgi saavutamiseks kahele uurimisküsimusele. Esiteks, kas ja millistel tingimustel saab tööandja nõuda töötajalt kohustuslikku vaktsineerimist COVID-19 vastu töökeskkonnas esinevate terviseriskide maandamiseks ning teiseks, kas ja millisel õiguslikul alusel saab tööandja öelda töösuhte üles COVID-19 vastu vaktsineerimata töötajaga. Magistritöö uurimisküsimustele paremaks vastamiseks kasutatakse analüütilist meetodit tuginedes selleks Euroopa Liidu, Euroopa Liidu liikmesriikide ja Eesti õigusaktidele, Euroopa Liidu ja Eesti kohtupraktikale (sh Eesti töövaidluskomisjoni otsused) ning asjakohasele teaduskirjandusele. Samuti kasutatakse magistritöös võrdlevat meetodit, tuues sisse Prantsusmaa ja Itaalia töösuhtes kehtestatud vaktsineerimiskohustuse regulatsioonid, mis olid Euroopa Liidu rangeimad, et võrrelda omavahel regulatsioone, kus riik kehtestas õigusaktiga vaktsineerimiskohustuse Eestiga, kus tööandja kehtestas meetmeid, mida töökeskkonnas rakendatakse. Erinevate olukordade näitlikustamiseks on sisse toodud ka viiteid teiste Euroopa Liidu riikide meetmetele. Käesolevas magistritöös analüüsitakse peamiselt tööandja kohustust töökeskkonnas tervise ja ohutuse tagamiseks, muid kohustusi, nt tervisekontrolli tagamise kohustus, pädeva asutuse informeerimise kohustus jne, mis tulenevad direktiividest ja Eesti õigusaktidest, käesolevas töös põhjalikumalt ei analüüsita, kuivõrd nendel puudub otsene puutumus käesolevas magistritöös uuritava probleemiga.

Kohtupraktika analüüsis keskendutakse käesolevas töös töösuhte ülesütlemise materiaalsetele eeldustele, eeldades, et formaalsete eelduste puhul puudusi ei esinenud. Kuigi vaktsineerimine on seotud mõningal määral inimõigustega, siis tuuakse käesolevas töös näiteid EIK lahenditest, kuid ei analüüsita inimõiguste küsimusi põhjalikumalt, kuivõrd töö põhifookuses on Eesti õiguslik regulatsioon ja selle alusel tehtud otsused.

Vaktsineerimisega kaasnevaid õiguslikke regulatsioone on varasemalt analüüsitud bakalaureuse-<sup>28</sup> ja magistritöödes,<sup>29</sup> teadusartiklites, nt Ants Nõmper<sup>30</sup>, õiguskantsleri seisukohtades<sup>31</sup> ning Tööelu portaalis<sup>32</sup>. Seejuures ei ole varasemalt teadustöös käsitletud

---

<sup>28</sup> Ukkunen, A., Different Legal Aspects of Mandatory Vaccination Policies, TIn 2018.

<sup>29</sup> Kärner, R. Riigi otsustusruum laste vaktsineerimisel lapse õiguste ja vanema otsustusvabaduse kontekstis. Tallinn. 2021.- <http://dspace.ut.ee/handle/10062/73028?show=full&locale-attribute=de>

<sup>30</sup> Kruus, M, Nõmper, A.; Riigi kohustused tervise kaitse tagamiseks: vaktsineeritute osakaalu suurendamine õiguslike meetmetega. *Juridica* Number 2018/3, Lk 159-168-  
[https://www.juridica.ee/article.php?uri=2018\\_3\\_riigi\\_kohustused\\_tervise\\_kaitse\\_tagamiseks\\_vaktsineeritute\\_os\\_akaalu\\_suurendamine\\_iguslike\\_mee&fbclid=IwAR0qy4sVsuOaKrMznHJ8Ej7HEguuO6HfUtFjwJSz3EsK-YMbP2zIV1eLVwY](https://www.juridica.ee/article.php?uri=2018_3_riigi_kohustused_tervise_kaitse_tagamiseks_vaktsineeritute_os_akaalu_suurendamine_iguslike_mee&fbclid=IwAR0qy4sVsuOaKrMznHJ8Ej7HEguuO6HfUtFjwJSz3EsK-YMbP2zIV1eLVwY)

<sup>31</sup> Koolilaste vaktsineerimine Covid-19 vastu. 2021-  
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Koolilaste%20vaktsineerimine%20Covid-19%20vastu.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Koolilaste%20vaktsineerimine%20Covid-19%20vastu.pdf)

<sup>32</sup> Tööelu portaali: <https://toelu.ee/et>

vaktsineerimise kohustuslikkust töökeskkonnas ja vaktsineerimata töötajate õiguslikku olukorda töösuhtes, kui töökeskkonnas on nõutud vaktsineerimist.

Magistritöö koosneb kahest suuremast peatükist, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Esimeses peatükis keskendutakse tööandja õigusele kehtestada töökeskkonnas vaktsineerimiskohustust. Selleks analüüsitakse tööandja kohustusi töökeskkonnas COVID-19 leviku korral töötaja tervise ja ohutuse tagamiseks ning uuritakse nii Eestis kui Euroopa Liidu riikides võetud meetmeid töökeskkonnas COVID-19 leviku tõkestamiseks. Teises peatükis on fookuses vaktsineerimata töötajaga töösuhte ülesütlemise õiguspärasus. Selleks analüüsitakse Eesti õigusakte ja töövaidlusorganite otsuseid. Kokkuvõttes jõutakse järeldusele, kas tööandja saab kehtestada töökeskkonnas vaktsineerimiskohustust ja kas ning mis alusel saab vaktsineerimata töötajaga töösuhte üles öelda. Vajadusel tehakse ettepanekuid regulatsiooni parandamiseks.

Märksõnad: töölepingu lõpetamine, töösuhted, töötingimused, töövaidlused, vaktsineerimine.

# 1. TÖÖANDJA ÕIGUS VAKTSINEERIDA TÖÖTAJAJD COVID-19 VASTU TÖÖKESKKONNAS

## 1.1. Tööandja kohustused COVID-19 leviku korral töökeskkonnas

Tööandja üks olulisemaid kohustusi – tagada töötajatele ohutus ja tervise kaitse töökeskkonnas – on sätestatud erinevates rahvusvahelistes õigusaktides. Käesolevas peatükis analüüsin tööandjale rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevaid kohustusi ning vaatlen neid COVID-19 võtmes. Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (*edaspidi* ILO) täiendas rahvusvahelisel töö konverentsil 2022. aasta juunis ILO deklaratsiooni fundamentaalsetest põhimõtetest ja õigustest artiklit 2, lisades fundamentaalsete põhimõtete ja õiguste hulka tööl õiguse ohutule ning tervist kaitsvale töökeskkonnale.<sup>33</sup>

Euroopa Sotsiaalharta<sup>34</sup> artikkel 3 näeb ette töötaja õigust töötada ohututes ja tervislikes tööttingimustes. Artikli 3 punktides 1-4 selgitatakse, et see tähendab sh riikliku tööohutuse, tervishoiu ja töökeskkonna poliitika parandamist, eesmärgiga parandada tööohutust ja -tervishoidu ning vältida tööst tulenevaid tervisekahjustusi, vähendades eelkõige niipalju kui võimalik töökeskkonna ohutegureid. Lisaks sätestab artikkel 11, mis on laiem ja sõnastatud kohustusena riigile, inimese õiguse tervise kaitsele. Artikli 11 punktides 1-3 toodu kohaselt kaasneb sellega kohustus võimaluste piires likvideerida terviserikete põhjuseid ja hoida ära niipalju kui võimalik epideemilisi haigusi.<sup>35</sup> Sotsiaalharta on olnud üheks aluseks Eesti põhiseaduses sätestatud õiguste tõlgendamisele ja sotsiaalharta on kasutatud kohtuvaidlustes nõuete esitamisel ning kohtuotsuste põhjendamisel.<sup>36</sup> Seega tulenevad Sotsiaalharta Eestile siduvad kohustused, mida tuleks arvestada siseriiklike töötajate tervise ja ohutuse kaitse regulatsioonide ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (*edaspidi* TTOS) rakendamise puhul võttes arvesse COVID-19 olukorda.

---

<sup>33</sup> ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work -<https://www.ilo.org/declaration/lang-en/index.htm>

<sup>34</sup> Euroopa sotsiaalharta on Euroopa Nõukogu inimõigusi kaitsev leping, millega sätestatakse inimeste sotsiaalsed õigused ja vabadused ning kehtestatakse järelevalvemehhanism, mis kindlustab, et hartaga ühinenud riigid (sh Eesti) peavad neist kinni. Sotsiaalharta võetud kohustuste kohta tuleb aru anda igal aastal. Riigid koostavad aruandeid, mida vaatab läbi Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee, kes teeb järeldused, kas riigid täidavad võetud kohustusi või on vajakajäämisi. Tehtud järeldused on aluseks riigi sotsiaalpoliitiliste otsuste tegemisele ja seadusandluse täiendamisele. <https://www.sm.ee/euroopa-sotsiaalharta>

<sup>35</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, RT II 2000, 15, 93 7

<sup>36</sup> Euroopa Sotsiaalharta- <https://www.sm.ee/euroopa-sotsiaalharta>

Sotsiaalharta rakendamise soovitusi on täiendatud COVID-19-st põhjustatud pandeemiast tingitult ning on rõhutatud, et pandeemia tingimustes tuleb töökeskkonnas ette võtta kõikvõimalike koheseid meetmeid ohutute ja tervislike töötingimuste tagamiseks, nt piisava füüsilise distantsi hoidmist; isikukaitsevahendite kasutamist; kõrgendatud hügieeni ja desinfitseerimist (inimeste, pindade) ning samuti kui võimalik ja kohane, perioodilise arstliku ülevaatuse tagamist. Sellega seoses tuleb arvesse võtta asjaolu, et teatud töötajate kategooriad on eksponeeritud kõrgematele nakatumisriskidele kui teised, nt eesliini tervisetöötajad, õpetajad, kullerid, jäätmeid või toitu käitlevad töötajad. Lisaks tuleb meetmete kehtestamisel arvestada, et pandeemia võib tingida siseriiklike õigusaktide muutmist ning ettevõtte riskianalüüsi kohandamist vastavalt uutele asjaoludele.<sup>37</sup>

Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artiklis 117 on liikmesriigid kokku leppinud, et tuleb edendada töötingimusi selliselt, et need soodustaksid võrdselt nii töö- kui eraelu kvaliteedi parandamist.<sup>38</sup> Selleks tuleb nõukogul võtta direktiividega vastu miinimumnõudeid, et tagada töökeskkonna parandamisega töötajate ohutus ja tervise parem kaitse.<sup>39</sup>

Tööandja kohustus luua ohutu töökeskkond ja kaitsta töökeskkonnas töötaja tervist, sh COVID-19 tingitud viiruse leviku tõkestamiseks tuleneb tööohutuse raamdirektiivist, milleks on Nõukogu 12. juuni 1989. a direktiiv 89/391/EMÜ töötajate töetervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (*edaspidi* direktiiv 89/391/EMÜ), mis kehtestab tööandjale peamised kohustused töökeskkonnas tervise ja ohutuse tagamiseks. Tööandjana mõistetakse direktiivi 89/391/EMÜ raames füüsilist või juriidilist isikut, kes on töötajaga töösuhtes ja kes vastutab ettevõtte ja/või asutuse eest. Nimetatud direktiivi kohaldatakse nii avaliku kui ka erasektori kõikide tegevusvaldkondade suhtes.<sup>40</sup> Töökeskkonnas võivad esineda aga erinevad ohutegurid, kokku eristatakse Eesti õiguses viite ohutegurite rühma: keemilised, füüsikalised, füsioloogilised, psühhosotsiaalsed ning bioloogilised.<sup>41</sup> Kuna COVID-19 puhul on tegemist bioloogilise ohuteguriga, siis täiendab

---

<sup>37</sup> DIGEST OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS - <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>

<sup>38</sup> Euroopa Majandusühenduse asutamisleping - [https://www.cvce.eu/en/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_economic\\_community\\_rome\\_25\\_march\\_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html)

<sup>39</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl (seitsmes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

<sup>40</sup> Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töetervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>

<sup>41</sup> Töetervishoiu ja tööohutuse seadus § 6-9<sup>1</sup>. RT I, 11.03.2023, 98

direktiivi 89/391/EMÜ Euroopa parlamendi ja nõukogu 18. septembri 2000. a direktiiv 2000/54/EÜ (*edaspidi* direktiiv 2000/54/EÜ), töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl.<sup>42</sup> Bioloogiliseks mõjuriks loetakse direktiivi 2000/54/EÜ alusel mikroorganisme<sup>43</sup> (sealhulgas geneetiliselt muundatud), rakukultuure ja inimese endoparasiite, mis võivad põhjustada nakkust, allergiat või mürgistusnähte. Pandeemia põhjustanud koroonaviiruse haigus COVID-19 kuulub spetsiifilisemalt bioloogiliste ohutegurite alla.<sup>44</sup>

Bioloogilised mõjurid liigitatakse direktiivi 2000/54/EÜ järgi nelja riskirühma vastavalt oma nakkusohtlikkusele:

1. rühma bioloogiline mõjur tõenäoliselt inimestel haigusi ei põhjusta;
2. rühma bioloogiline mõjur võib põhjustada inimestel haigusi ja kujutada endast ohtu töötajatele; selle levik elanikkonna seas on ebatõenäoline; tavaliselt on selle vastu olemas tõhusad ennetus- või ravivahendid;
3. rühma bioloogiline mõjur võib põhjustada inimeste rasket haigestumist ja kujutada endast tõsist ohtu töötajatele; võib esineda oht, et see levib elanikkonna hulgas, ent tavaliselt on selle vastu olemas tõhusad ennetus- või ravivahendid;
4. rühma bioloogiline mõjur põhjustab inimeste rasket haigestumist ja kujutab endast tõsist ohtu töötajatele; oht, et see levib elanikkonna hulgas, võib olla suur; tavaliselt selle vastu tõhusad ennetus- ja ravivahendid puuduvad.<sup>45</sup>

Koroonaviirus on varasemas<sup>46</sup> direktiivi 2000/54/EÜ versioonis olnud tähistatud teise rühma ohutegurina, alates 20.11.2019 jõustunud versioonist hinnatakse koroonaviiruse sugukonda, kolmanda rühma bioloogiliseks mõjuriks.<sup>47</sup> Muudatus on oluline, et pöörata kiirelt tööandjate tähelepanu töökeskkonnas kõrge riskiga ohutegurile, mis muutis oma ohuteguri rühma ja võtta meetmeid riski maandamiseks.

---

<sup>42</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl (seitsmes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

<sup>43</sup> Rakuline või mitterakuline mikrobioloogiline isend, kes on võimeline replikatsiooniks või geneetilise materjali ülekandeks (direktiiv 2000/54/EÜ artikkel 2 punkt b)

<sup>44</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl (seitsmes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

<sup>45</sup> *Samas*.

<sup>46</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl (seitsmes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0054>

<sup>47</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl (seitsmes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

Direktiivi 89/391/EMÜ eesmärk on kehtestada meetmed, et soodustada töötajate tervishoiu ja -ohutuse parandamist, mis seab miinimumnõuded töötajate tervise kaitsele. Liikmesriik võib ette näha meetmeid, mis ei ole direktiiviga vastuolus, vaid tagavad paremini töötajate tervist ja ohutust tööl, arvestades oma siseriiklikku õigust ja/või tava.<sup>48</sup> See tähendab, et liikmesriik võib näha ette rangemaid meetmeid tervise kaitseks ja/või ohutuse tagamiseks töökeskkonnas, kuid direktiividest tuleneb kõikidele Euroopa Liidu liikmesriikidele järgimiseks kohustuslik ühtne miinimumstandard. Just pandeemia olukorras võis näha direktiividest rangemate meetmete võtmist töökeskkonnas tervise ja ohutuse tagamiseks, näited liikmesriikide meetmete kohta on analüüsitud alapeatükis 1.3..

Direktiivis 89/391/EMÜ ei ole sätestatud tervise definitsiooni, kui terveks peab töötaja töökeskkonnas jääma, et tööandja kohustus tagada tervist ja ohutust tööl oleks täidetud. WHO nimetab WHO tervise konstitutsioonis terviseks seisundit, milles on tagatud täielik füüsiline, vaimne ja sotsiaalne heaolu, mis ei väljendu ainult haiguse või puude puudumises vaid ka naudingus. Tervis kui õigus kõrgeimale saavutatavale tervisetasemele tähendab riikidele selgeid juriidilisi kohustusi tagada kõikidele inimestele sobivad tingimused tervise nautimiseks ilma diskrimineerimiseta. Tervis on lisaks seotud ohutuse ja turvatundega, mis sõltub nii indiviidide enda kui liikmesriigi tegevustest tervikuna.<sup>49</sup> ILO konventsioonis nr 155 artiklis 3 punktis e on tervist defineeritud samuti nagu WHO tervise konstitutsioonis, kuid täiendusega, et seda seisundit hinnatakse töökeskkonnas piirides, ehk kodune tervis ja heaolu ei ole sama, mis tervise ja heaolu tunne tööl.<sup>50</sup> Eeltoodust lähtuvalt ei anna direktiiv konkreetseid suuniseid töötaja terviseseisundi saavutamiseks, kuid tõlgendades tervist COVID-19 võtmes on oluline, et tööandja viiks viirushaigusesse nakatumise ohu miinimumini ja võimalusel väldiks seda, vastasel korral ei saa töötajat terveks lugeda, sest kahjustub eelduslikult töötaja füüsiline tervis, aga ei ole välistatud, et ka psüühiline ja sotsiaalne. See viitab olukorrale, kus töötaja haigestub töökeskkonnas viirushaigusesse, ehk tekib tööst põhjustatud haigus.

Direktiivi 89/391/EMÜ kohaldumisala üle on arutatud erakorraliste sündmuste puhul seoses artikli 2 lõikega 2, mis sätestab, et direktiivi ei kohaldata juhul, kui teatava avaliku teenistuse, nagu näiteks relvajõudude või politsei, või teatava kodanikukaitseteenistuse tegevus oma

---

<sup>48</sup> Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>

<sup>49</sup>WHO. Constitution of the world health organization -who.int/about/governance/constitution

<sup>50</sup> ILO konventsioon 155-  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C155](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155)

eripära tõttu sellega vältimatult vastuollu satub. Selliseks olukorraks peetakse tõsist kollektiivset ohtu, kus kodanikukaitse tagamiseks vajalike meetmete nõuetekohane rakendamine seatakse absoluutsele esikohale, sh sellise sündmusega kokku puutuv töötajaskond seab esikohale kodanikukaitse eesmärgi, mitte direktiivist tulenevalt enda tööohutuse. Tegemist ei ole seega politsei või päästjate või muu sarnase töötajate grupi igapäevatööga. Nii tuleb tegutseda loodus- ja tehnoloogiliste katastroofide, atentaatide, suurõnnetuste või teiste samalaadsete sündmuste korral, mille tõsidus ja ulatus nõuavad elu, tervise ja üldsuse ohutuse kaitseks hädavajalike meetmete võtmist ja mille nõuetekohane rakendamine satuks ohtu, kui tuleks järgida kõiki direktiivides 89/391 ja 93/104<sup>51</sup> ette nähtud eeskirju. Sellistes olukordades tuleb vajadus mitte ohustada üldsuse ohutuse ja puutumatusse säilitamise imperatiivseid nõudeid seada teatud tegevuste eripära arvestades ajutiselt esikohale võrreldes kõnealuste direktiivide eesmärgiga, mis seisneb töötajate ohutuse ja tervise tagamises.<sup>52</sup>

Kohtuasjas C-52/04 *Personalrat der Feuerwehr Hamburg vs Leiter der Feuerwehr Hamburg*, kus eeltoodud direktiivi kohaldumisala diskussioon tõusatus oli seotud päästjate tavapärase tööga, kus tavapäraste töötingimuste juures (ei olnud eriolukorda) suurenes päästjate tööaeg, seega olid põhifookuses nimetatud kaasuses tööajareeglid. Selle pinnalt on vaieldav, kas tekkinud eriolukorda nagu pandeemiat saab käsitleda selliseks erakorraliseks sündmuseks, mis väljub teatud töökohtade (nt tervishoiutöötajad – arstid, õed, muu meditsiiniline personal) igapäevase tööväljundi alt ja millisest piirist üle astudes saab tavapärasest tööst eriolukorras töö, mille juures ei ole esmatähtis järgida töökeskkonnas töötajate tervise ja ohutuse säilitamist direktiivi 89/391/EMÜ artikli 2 lõike 2 mõttes. COVID-19 põhjustas kahtlemata tervishoiu valdkonnas olulisest suurema töökoormuse, mida ei olnud võimalik ette planeerida. Tugevalt oli ohustatud rahvatervis. Kas rahvatervise tagamise eesmärgil oli tervishoiuasutustel lubatud teha mööndusi töökeskkonnas ohutuse tagamisel, et seada prioriteediks rahvatervise kaitse? Liidetud kohtuasjades C-397/01–C-403/01<sup>53</sup>: *Pfeiffer* jt leidis kohus, et direktiivi 89/391/EMÜ artikli 2 lõike 2 esimeses lõigus sätestatud erand on ette nähtud üksnes selleks, et tagada avaliku julgeoleku, rahvatervise ja avaliku korra kaitsmiseks hädavajalike teenuste efektiivne osutamine hädaolukorras ning ulatuslike õnnetusjuhtumite korral, mida iseloomustab asjaolu,

---

<sup>51</sup> Tänaheks kehtetu direktiiv, mis on asendatud Euroopa parlamendi ja nõukogu 4. Novembri 2003. a direktiiviga 2003/88/EÜ, töötaja korralduse teatavate aspektide kohta.

<sup>52</sup> EIKo 14.07.2005, C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg v Leiter der Feuerwehr Hamburg*, p 53-56 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A874A4D700650286D426FE8A0435E7D5?text=&docid=58220&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=722462>

<sup>53</sup> Liidetud kohtuasjad C-397/01–C-403/01. punkt 55- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0397>

et sel juhul ei saa pääste- jt töötajate tegevuse mahtu planeerida. Sellegi poolest tuuakse samas kohtuotsuses punktides 56-58 esile, et kiirabi töö ongi seotud rahvatervise kaitsega laiemas pildis, see ei kuulu direktiivi 89/391/EMÜ artikli 2 lõike 2 erandi alla, sest kuigi mõningatel juhtudel ei ole võimalik töömahtu planeerida ootamatute õnnetuste korral, ei ole tegemist peamise kriteeriumiga erandi rakendamiseks, selleks peab sündmus olema ettenägematu (nt looduskatastroof).

Kui COVID-19 põhjustatud pandeemia korral oleks tööandja oma töökeskkonnas jätnud järgimata direktiivist 89/391/EMÜ tulenevad kohustused tagada töötajatele tervise kaitse ja ohutuse töökeskkonnas, oleks see tõenäoliselt pandeemia tingimustes lõppenud tööseisakuga, sest suure tõenäosusega oleks tööandja kaotanud arvestatava osa personalist nakatumiste, haiguse põdemise tõttu ja seadnud rahvatervise sellega veel suuremasse ohtu, sest pädev personal oleks kriisi ajal puudunud tööandja tegevuse või tegevusetuse tõttu. Eeltoodust tulenevalt ei ole asjakohane kasutada pandeemia olukorras direktiivi artikli 2 lõike 2 meetet, mille korral ei kohaldata töötajatele erakorralise olukorra tõttu töötajatele ettenähtud tervise tagamise ja ohutuse meetmeid, mis tulenevad eelkõige raamdirektiivist. Direktiivi 89/391/EMÜ artikli 2 lõike 2 teise lause kohaselt peab ka erakorralistel juhtudel, nagu looduskatastroofide või muude ettenägematute eriolukordade puhul, töötajate ohutus ja tervis olema tagatud nii hästi kui võimalik, arvestades ühelt poolt direktiivi eesmärki ja teiselt poolt tööandja kohustust.<sup>54</sup>

COVID-19 maandamiseks töökeskkonnas on oluline järgida tööandja miinimumkohustusi, mis on sätestatud direktiivi 89/391/EMÜ teises jaos artiklites 5 kuni 12 ja direktiivi 2000/54/EÜ teises peatükis artiklites 5 kuni 13. Oma olemuselt on direktiivis 2000/54/EÜ sätestatu täpsustuseks raamdirektiivile. Direktiivi 89/391/EMÜ artikkel 6 näeb ette tööandjale üldised kohustused võtta oma vastutuse piires kõik vajalikud meetmed töötajate ohutuse ja tervise kaitseks, et ära hoida kutsealaseid riske, tagada teabe (töötaja teavitamine, konsulteerimine, üldised juhised) ja väljaõppe andmine (töötajatele ja nende esindajatele), lisaks tagada vajalikke korraldusi ning vahendeid, arvestades sealhulgas võimaliku vajadusega olla valmis meetmeid kohandama tulenevalt muutunud olukorrast ja/või asjaoludest.<sup>55</sup> Vaadates spetsiifilisemalt bioloogilisi ohutegureid, mille alla kuulub koroonaviiruse perekond, tuleb direktiivi 2000/54/EÜ kohaldada tegevuste suhtes, mille puhul töötajad oma töö tõttu puutuvad kokku või võivad kokku puutuda bioloogiliste mõjuritega. Artikli 3 lõike 2 kohaselt tuleb kõikide

---

<sup>54</sup> Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>

<sup>55</sup> *Samas*.

tööde korral, kus on oht kokku puutuda bioloogiliste mõjuritega, kindlaks määrata kokkupuute laad, ulatus ja kestus, et oleks võimalik igakülgset hinnata riski töötajate tervisele või turvalisusele ning ette näha vajaminevad meetmed. Lisaks tuleb hindamist korrata regulaarselt ja alati sel juhul, kui muutuvad tingimused, mis võivad mõjutada töötajate kokkupuutumist bioloogiliste mõjuritega.<sup>56</sup>

Seega tuli tööandjal COVID-19 pandeemia olukorras järgida direktiividest tulenevaid töökeskkonna nõudeid töötajate tervise kaitseks ja ohutuse tagamiseks. Kui seni tuli igale tööandjale peamiselt kohustus töötaja tööohutuse tagamiseks ja tervise kaitseks direktiivist 89/391/EMÜ, siis COVID-19 pandeemia tõttu lisandusid tööandjatele seoses ohuteguri olemusega järgimiseks ka direktiivist 2000/54/EÜ tulenevaid nõudeid, muutus ka koroonaviiruse ohuteguri ohuastme grupp. Kuna direktiivid sätestavad üldised miinimumnõuded, mis annavad tööandjale suunised, mida ohuteguriga tuleb teha, siis jätavad mõlemad direktiivid konkreetsete ohutusmeetmete valiku ja nende rakendamise tööandja otsustada. Sellisel juhul saab tööandja kiiremini ning paindlikumalt kohandada töökeskkonda ohutasemete muutuste korral.

### 1.1.1. COVID-19 riskide hindamine töökeskkonnas

Töökeskkond on autori hinnangul üks efektiivsemaid kohti, kus kaitsta inimese tervist. Tööga on hõivatud enamik elanikkonnast isegi vaatamata statistikat, mille tõttu veedavad inimesed suure osa ajast oma töökeskkonnas, mis kahtlemata töötajatele mõju avaldab. Võrreldes üldiste valitsuse kehtestatud nõuetega (nt COVID-19 puhul Vabariigi Valitsuse kehtestatud liikumispiirang), mille täitmist ei ole järelevalveorganitel alati tõhusalt võimalik kontrollida, saab tööandja vahetult meetmete mõju töökeskkonnas kontrollida ja näha nende toimivust. Töötervishoiuteenuse uuringust tuleneb, et avaldunud tervisemuredega jõuavad inimesed peagi perearsti või eriarsti juurde, kuid avaldamata terviseprobleeme tuvastatakse just tööandja korraldatud tervisekontrollis.<sup>57</sup> Seetõttu on töökeskkonnas tervise säilimise tagamine oluline ja eriti COVID-19 pandeemia ajal, mil tuli võtta kasutusele erinevaid ohutusmeetmeid. Euroopa Kohus leidis lahendis C-49/00<sup>58</sup>, Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik punktis 13

<sup>56</sup> Direktiiv 2000/54/EÜ- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

<sup>57</sup> TÖÖTERVISHOIUTEENUSE UURING

SOTSIAALMINISTEERIUMILE. 2020. lk 22- <https://sm.ee/media/2275/download>

<sup>58</sup> Euroopa Kohus C-49/00  
<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&num=C-49%252F00&for=&jge=&dates=&language=en&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%25>

et riskid, mida töökeskkonnas tuleb tööandjal hinnata, ei ole kunagi fikseeritud, sest töökeskkond on pidevas muutuses ja see on tööandja kohustus jälgida oma keskkonda ning kaardistada kõiki riske. Viidates ka tavapärase olukorra töökeskkonna kaardistamise vajadusele.

Ohutusmeetmete rakendamiseks on vaja eelnevalt mõista töökeskkonna ohtusid ehk hinnata töökeskkonna riske. Riskide hindamine viiakse läbi riskianalüüsiga (direktiiv 89/391/EMÜ artikkel 9 lõige 1 punkt a). See eeldab tööandjalt töökeskkonna riskide põhjalikku analüüsi, et tuvastada, millised on parimad meetmed just konkreetse tööandja keskkonnas rakendamiseks ja milliste riskide ning milliste ennetusmeetmetega<sup>59</sup> tegemist on. Eesti õiguses näeb TTOS § 13 tööandjale ette kohustust korraldada töökeskkonna riskianalüüsi ja § 13<sup>4</sup> lõige 4 sätestab loetelu olukordadest, millal on vaja tööandjal riskianalüüsi uuendada.

Riskianalüüsi läbiviimiseks on Euroopa Komisjon koostanud mitmeid soovituslike juhiseid. Sarnaselt nagu teiste ohutegurite puhul, mis töökeskkonnas esinevad, tuleb riskianalüüsi läbi viia siis, kui töökeskkonnas on ohutegurid muutunud. Selliseks olukorraks kujunes COVID-19 levik. Arvestades töötervishoiu ja tööohutuse juhist tervishoiusektoris<sup>60</sup>, juhist riskianalüüsi läbiviimiseks töö<sup>61</sup>, direktiivi 89/391/EMÜ artiklites 5-12 sätestatud ning direktiivi 2000/54/EÜ artiklitest 5-13 tulenevaid täiendusi direktiivile 89/391/EMÜ, koosneb riskianalüüs peamiselt järgnevalt kirjeldatud viiest etapist.

Esimeses etapis tuleb tööandjal kaardistada kõik ohutegurid ja nendest tulenevad riskid töökeskkonnas.<sup>62</sup> Võimalik, et pandeemia olukorras ei tekkinud selles etapis tööandjal raskusi töökeskkonna ohutegurite kaardistamisega, kuivõrd tööandjal oli eelduslikult varasemalt läbi viidud riskide hindamine ja antud olukorras lisandus pea kõikide tööandjate keskkonda üks uus ohutegur, milleks oli COVID-19. Raskusi võis antud etapis tekitada ohutegurist tulenevate riskide kaardistamine. Nagu eelpool viidatud, oli COVID-19 puhul tegemist uue haigusega, selle kohta oli vähe informatsiooni ja kättesaadav informatsioon muutus ajas, sest uuringud

---

2C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&lgrc=en&lg=&page=1&cid=2099906

<sup>59</sup> Ennetamise all mõistetakse direktiivi 89/391/EMÜ artikli 3 punktis d meetmeid, mida ettevõttes võetakse või kavandatakse ettevõtte töö kõikides etappides kutsealaste riskide ärahoidmiseks või vähendamiseks.

<sup>60</sup> Occupational health and safety risks in the healthcare sector. Lk 25-34- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238>

<sup>61</sup> Guidance on risk assessment at work. Lk 25- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1a3462b0-728c-4a2b-88f0-6c641b91a86f>

<sup>62</sup> Occupational health and safety risks in the healthcare sector. Lk 25-34- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238>

ning ohutegurist tulenevate riskide kaardistused alles kestsid. Tööandja jaoks on töökeskkonna seisukohast väga oluline teada, millised on terviseriskid, mida ohutegur põhjustab, vastasel korral on raske võtta meetmeid realiseeruda võivate ohtude vältimiseks. Seetõttu võisid tekkida olukorrad, kus tööandja, teadmata täpsemat ohuteguri profiili, oli sunnitud mitu korda vahetama rakendatavaid meetmeid. Näiteks kasutati algselt tavalisi meditsiinilisi ühekordseid maske, viiruse uurimisel selgus, et tavapärase meditsiiniline mask ei pruugi olla kõige ohutum, kuna koroonaviiruse osakesed on väiksemad, mistõttu soovitati kasutada respiratoorset maski, mille filter ei lase ka väiksemaid osakesi maskist läbi. Samuti peeti efektiivseteks taaskasutatavaid mitmekihilisi riidest maske.<sup>63</sup> Seega pidi tööandja olema teadlik ohuteguriga seotud muutustest.

Tulenevalt eelpool mõlemas direktiivis toodust, tuleb töökeskkonna ohtude muutudes riskihindamist korrata või uuendada. Euroopa Kohus leidis lahendis C-49/00<sup>64</sup> punktis 12, et tööandja kohustus on hinnata kõiki töökeskkonnas esinevaid riske ning tuleb arvestada, et riskid töökeskkonnas võivad muutuda. COVID-19 leviku tõttu pidi tööandja riske uuesti hindama tulenevalt viirushaiguse muutlikkusest. Viirushaigus, mis algselt põhjustas pandeemia, taandus aja möödudes tavapäraseks viirushaiguseks, ehk viirus ajas muteerus. See tähendab, et mõni tüvi võis olla ohtlikum, teine tüvi vähemnakkav, sellest tulenevalt tuli tööandjal jälgida ning hinnata, kui suur risk on parasjagu töökeskkonnas, arvestades kehtivat ohuteguri iseloomu. See viib meid järgmise etapi juurde riskianalüüsis.

Kui esimeses etapis tööandja kaardistas riske, siis teises etapis on tööandja kohustus hinnata riske. Direktiivi 89/391/EMÜ artikli 10 lõike 1 punkti a kohaselt tuleb riske hinnata nii ettevõtte/asutuse seisukohast tervikuna kui ka iga töökoha/töölaadi seisukohast. Hindamine tähendab riskide prioritseerimist, sest kõik riskid ei ole samasugused ja ei esine töökeskkonnas sama suures mahus või samal ajal. Tuvastatud riskidele olulisust tuleb hinnata lähtuvalt nende mõjust töötaja tervisele.<sup>65</sup> See tähendab, et selles etapis peab tööandja hindama konkreetse töötaja eksponeeritust ohutegurile. Eristatakse bioloogilise ohuteguriga kokkupuutujaid (põgus kokkupuude töökeskkonnas) ja otseseid käitajaid (nt vahetu töö viirusega laboris, hooldekodu, esmaabi töötaja jne).<sup>66</sup> Näiteks, kui üks töötaja tegeleb 12 tundi tööpäevast COVID-19-sse

---

<sup>63</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7834536/>

<sup>64</sup> <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&num=C-49%252F00&for=&jge=&dates=&language=en&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&lgrc=en&lg=&page=1&cid=2099906>

<sup>65</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238> lk 25-34

<sup>66</sup> [http://ettas.ee/wp-content/uploads/2023/01/KASITLUSJUHEND-TOOTERVISHOIUARSTIDELE-2022\\_22.12\\_loplik.pdf](http://ettas.ee/wp-content/uploads/2023/01/KASITLUSJUHEND-TOOTERVISHOIUARSTIDELE-2022_22.12_loplik.pdf) lk 31

nakatunud ja haigestunud patsientidega, aga teine töötaja on koristaja, kes siseneb ruumi, kus viibivad COVID-19-sse haigestunud haiged, ainult selleks, et vahetada prügikott, siis on ilmne, et nendele kahele töötajale mõjub COVID-19 ohutegur erinevalt juba arvestades ohuteguri mõjuaga ehk töötaja eksponeeritust ohutegurile. Sellest, kui kaua ja kuidas ohutegur töötajale mõjub, sõltub töötaja terviserisk ning ka meede, millega töötaja puhul COVID-19 riski maandada. Näiteks võiks tööandja riskide hindamisel küsitleda töötajaid, et kaardistada töötajate ametikoha spetsiifikat arvestades ohutegureid, millele on eksponeeritud erinevate tööülesannete töötajad. Näiteks aitab klienditeenindaja, kes töötab teenindussaalis, oma tööandjal, kes töötaja töökeskkonnas ei viibi, saada paremat ülevaadet töö vältel võimalikest ohtudest kokkupuutest COVID-19-ga ning ülevaate, millised võiksid olla sobivad meetmed teenindussaali töötajate ohutuse tagamiseks.

Riskide hindamisel tuleb arvestada töötaja tervises seisundi eripäradega, nt nagu rasedus või alaealisus. Direktiivi 2000/54/EÜ kohaselt kuulub koroonaviiruste perekond kolmandasse bioloogiliste ohutegurite gruppi ja vastav regulatsioon on Eesti õigusesse üle võetud bioloogiliste ohutegurite määrusega,<sup>67</sup> mille lisad 1-3 annavad tööandjale ülevaate ohuteguri ohurühmast, ohutustasemetest ja eriabinõude rakendamisest. Määruse „Töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud“<sup>68</sup> (*edaspidi* alaealiste määrus) on §-s 3 sätestatud, et tööandja ei tohi alaealisega töölepingut sõlmida ega lubada teda tööle, mis ohustab alaealise tervist eelkõige 3. ja 4. ohurühma bioloogiliste ohutegurite tõttu. Sellest järeldub, et regulatsiooni kohaselt ei tohi alaealine töötada töökeskkonnas, kus on olemas kokkupuude 3. ohurühma bioloogilise ohuteguriga, milleks on ka COVID-19. COVID-19 leviku tingimustes, sh peale eriolukorra möödumist, kuna ohutegur säilib jätkuvalt töökeskkonnas, tekkis tööandjatel alaealisi puudutavate nõuete mõistmisega arusaamatusi. Suur osa alaealisi töötavad klienditeeninduses (sh toitlustus), kus inimeste tiheda liikumise tõttu paratamatult esineb oht kokku puutuda töökeskkonnas COVID-19-ga. Kui alaealisel on keelatud töötada töökeskkonnas, kus esineb 3. ja 4. ohurühma bioloogiline ohutegur ja koroonaviiruse haigused kuuluvad 3. ohurühma ohutegurite alla, kas see tähendab, et ükski alaealine ei tohi töötada klienditeenindajana, sest töökeskkonnas esineb COVID-19. Siinkohal on Sotsiaalministeerium olnud seisukohal koos töötervishoiuarstidega<sup>69</sup>, et tööandjal tuleb hinnata kokkupuudet COVID-19-ga ehk tuleb eristada, millisel määral alaealine ohuteguriga

---

<sup>67</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruses nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded” <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032022029?leiaKehtiv>

<sup>68</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/117102019009?leiaKehtiv>

<sup>69</sup> Käsitlusjuhendid töötervishoiuarstidele. Lk 31-33- [http://ettas.ee/wp-content/uploads/2023/01/KASITLUSJUHENDE-TOOTERVISHOIUARSTIDELE-2022\\_22.12\\_loplik.pdf](http://ettas.ee/wp-content/uploads/2023/01/KASITLUSJUHENDE-TOOTERVISHOIUARSTIDELE-2022_22.12_loplik.pdf)

kokku puutub. Alaealiste määruse regulatsiooni eesmärk on kaitsta alaealisi töökeskkonnas, mis ohustab oluliselt nende tervist ja keelatud on sellised tegevused, kus alaealine on bioloogilise ohuteguri otseseks käitlejaks, nt tervishoiutöötaja, laboris jms. Töökeskkonnades, kus alaealine võib kokku puutuda koroonaviiruste perekonnaga põgusalt, näiteks samal tasemel nagu muude keskkonnas levivate viirustega viirushaiguste sügisperioodil, ei ole alaealise töötamine keelatud. Eeltoodust lähtuvalt on oluline hinnata iga töötaja kokkupuudet ja eksponeeritust (ajaline kestvus, kokkupuute iseloom, ohuteguri ohu tugevus jms), et valida sobivaimad ohutusmeetmed töökeskkonnas jätkamiseks.

Sarnaselt alaealistega tuleb ka rasedate ja rinnaga toitvate töötajate puhul tuleb tööandjal samuti arvestada bioloogiliste ohutegurite määruse lisas 2., 3. ja 4. ohurühma bioloogiliste ohuteguritega, kui on teada, et need ohutegurid või nendest põhjustatud tervisekahjustuse raviks rakendatavad meetmed ohustavad raseda või loote tervist.<sup>70</sup>

Lisaks tuleb direktiivi 2000/54/EÜ artikkel 3 lõike 3 punkti b kohaselt riski hindamisel arvestada ning bioloogiliste ohutegurite korral jälgida pädeva asutuse soovitusi bioloogilise ohuteguri kohta, et kaitsta töötajate tervist, kui nad oma töö tõttu puutuvad kokku või võivad kokku puutuda selliste bioloogiliste mõjuritega.<sup>71</sup> Pädeva asutusena on antud kontekstis mõeldud siseriiklikku asutust, kes on pädev andma juhiseid bioloogilise ohuteguriga kokkupuutest töökeskkonnas. Eestis on selleks asutuseks Terviseamet<sup>72</sup>, kes jagas nii pandeemia ajal ning jagab ka praegu COVID-19 ohjamiseks juhiseid.<sup>73</sup>

Kolmandas riskide hindamise etapis valib tööandja, milliste meetmetega ta milliseid riske maandab, valitud meetmed peavad olema tõhusad riskidest tulenevate tervist kahjustavate tegurite ennetamiseks või vähendamiseks ohutule tasemele.<sup>74</sup>

Direktiivi 89/391/EMÜ artikkel 6 lõige 2 toob välja üldised riskide ennetuspõhimõtted, milleks on: riskide vältimine; nende analüüs; riskide tõrjumine nende tekkefaasis; töö kohandamine üksikisiku järgi, eelkõige töökohtade kujundamise, töövahendite valiku ning töö- ja tootmismeetodite valiku osas, pidades eriti silmas tervist kahjustavate mõjude vähendamist; kohandamine vastavalt tehnika arengule; ohtlike tegurite asendamine ohutute või vähem

---

<sup>70</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032015018?leiaKehtiv>

<sup>71</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

<sup>72</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072020009?leiaKehtiv> § 18

<sup>73</sup> <https://www.terviseamet.ee/et/covid-19-trukised>

<sup>74</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238> lk 31

ohtlikega; ohutuspoliitika väljatöötamine; kollektiivsete kaitsemeetmete eelistamine üksikult võetavatele kaitsemeetmetele ja töötajatele asjakohaste juhiste andmine.<sup>75</sup> Lisaks võivad meetmed seisneda, töölaadi või töövahendite muutmises, töötajale lähenemises (juhendamine, suhtlusviis), täiendavate hüvede andmises (tervisekindlustus, täiendav tervisekontroll), hügieenimeetmetes, jms.<sup>76</sup> Näiteks töötervishoiu ja tööohutuse juhises tervishoiusektori jaoks on toodud, et direktiivi ennetuspõhimõtete puhul on tegemist loeteluga, mida tuleb rakendada hierarhilises järjekorras<sup>77</sup>, direktiivist seda ei tulene. Küll aga võib mõistlikult eeldada, et enne meetmete võtmist, tuleb igal juhul läbi viia riskide analüüs. Direktiivi 2000/54/EÜ artikli 6 lõigete 1 ja 2 sõnastus viitab sellele, et esmalt on vaja riske vältida ja juhul kui bioloogilisest ohutegurist tulenevat riski ei ole võimalik vältida, tuleb seda ennetada ja minimeerida muude meetmetega.

Bioloogilisest ohutegurist tingitud ohtude vähendamiseks näeb direktiivi 2000/54/EÜ artikkel 6 lõikes 2 ette lisaks direktiivi 89/391/EMÜ artikli 6 lõikes 2 toodule täiendavalt võimaliku meetmena mõjuritega kokkupuutuvate või kokku puutuda võivate töötajate arvu väiksena hoidmist ja hügieenimeetmeid, mis vastavad eesmärgile ära hoida või vähendada bioloogilise mõjuri juhuslikku ülekandumist.<sup>78</sup> Nimetatud meetmeid soovitati pandeemia ajal ka OSHA poolt koostatud juhises „COVID-19: tagasi tööle“.<sup>79</sup>

COVID-19 levib peamiselt nakatunud inimeselt piisknakkusena köhimisel, aevastamisel, rääkimisel või väljahingamisel. Samuti võib viirus säilida kinnise ruumi õhus või pinnasel, mida on katsunud nakatunud isik.<sup>80</sup> Suur osa COVID-19 nakatunud inimesi põdesid haigust, kas kergelt või mõõdukalt, ega vajanud meditsiinilist sekkumist (haiglaravi). Kuigi kõik vanusegrupid on ohustatud, peeti enim haavatumateks viirushaigusele vanureid ja kaasuvate haigustega inimesi, kelle immuunsus on nõrgem, ehk vastuvõtlikkus haigustele on suurem.<sup>81</sup> COVID-19 sisenes maailma esimestes riikides (töö)keskkonda 2019. aasta lõpus, Eestisse 2020. aasta alguses ning viirus on säilinud töökeskkonnas tänaseni. COVID-19 on mitmel

---

<sup>75</sup> Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>

<sup>76</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238> lk 31

<sup>77</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238> ütleb, et jah, lk 30 step 3 all

<sup>78</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

<sup>79</sup> <https://osha.europa.eu/en/publications/covid-19-back-workplace-adapting-workplaces-and-protecting-workers>

<sup>80</sup> <https://www.kriis.ee/vaktsiinid-toendid-ja-nakatamine/koroonaviirus-ja-selle-valtimine/koroonaviiruse-olemus-ja-levimine>

<sup>81</sup> [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1)

korral muteerunud. Tulenevalt oma muutlikust iseloomust on COVID-19 leviku ajal kasutatud töökeskkonnas erinevaid meetmeid tervise ja ohutuse tagamiseks tulenevalt viiruse leviku intensiivsusest, laiaulatuslikust levikust ja piirkondadest, kus nakatumised olid eriti kõrged.

Meetmeid, mida tööandja võis direktiivi ja COVID-19 iseloomule vastavalt töökeskkonnas rakendada oli mitmeid. Näiteks piirati töökeskkonnas vastavalt direktiivi 2000/54/EÜ artikkel 6 lõikes 2 toodule ruumis viibivate inimeste arvu (korraga ei tohtinud ruumis viibida rohkem kui X inimest); pindasid puhastati sagedamini (enim katsutavad pinnad nagu käepidemed, lülitid, nupud, kaarditerminal jms) ja tagati desinfitseerimisvahendite kättesaadavust (pea igal pool olid ja on ka tänaseni käte desinfitseerimise seadmed ning vahendid). Kuna COVID-19 võib säilida nakkusohtlikuna suletud õhuvahetusega ruumis,<sup>82</sup> võis olla üks tööandja meetmetest ruumi sagedasem ventileerimine (sh ventilatsiooni äratõmbe tugevdamine), ruumide tuulutamine, lisaks õhu desinfitseerimine vastavate tehnoloogiliste seadmetega, nn õhupuhastid.<sup>83</sup> Lisaks hoiti distantsi teistest inimestest, et ära hoida või vähendada bioloogilise mõjuri juhuslikku ülekandumist õhus.<sup>84</sup> OSHA soovitas hoida vähemalt kahemeetrist distantsi teiste inimestega ning vähendada kokkupuuteid, nt piirata kokkupuute aega teise inimesega 15 minutini.<sup>85</sup> Selline soovitus võis tähendada tööandjale näiteks klienditeeninduse valdkonnas rohkemate vahetuste lisamist, et üks vahetuse töötaja ei peaks liiga kaua olema eksponeeritud COVID-19-st mõjutatud keskkonnale ja klientidele ning võimalusel/vajadusel töötajate hajutamist tööruumis, selle võimatuse korral kaitsebarjäärade paigaldamist. Kahtlemata kasutati COVID-19 leviku algusperioodil palju isikukaitsevahendeid, sh kaitsemakse.<sup>86</sup> Kuna maskid ei olnud seni igas töökeskkonnas tavapärane vahend, siis pidi tööandja juhendama<sup>87</sup>, kuidas maske (või muid kasutusel olevaid isikukaitsevahendeid) kasutada nende tõhusaks toimimiseks.<sup>88</sup>

Lisaks isikukaitsevahenditele, hakkasid ohutust tagava abinõuna ettevõtted tegema muudatusi ka töökorralduses. Näiteks muutus kaugtöö enamlevinud töövormiks nendes ettevõtetes ja sektorites, kus sellist võimalust rakendada sai. Kaugtöö puhul seisneb riskide maandamine nt

---

<sup>82</sup> <https://www.kriis.ee/vaktsiinid-toendid-ja-nakatumine/koroonaviirus-ja-selle-valtimine/koroonaviiruse-olemus-ja-levimine>

<sup>83</sup> <https://time.com/6143799/covid-19-indoor-air-cleaning/>

<sup>84</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/308052020015>

<sup>85</sup> <https://osha.europa.eu/en/publications/covid-19-back-workplace-adapting-workplaces-and-protecting-workers>

<sup>86</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7834536/>

<sup>87</sup> Tööandja juhendamise kohustus tuleneb töökeskkonna raamdirektiivi artiklist 12.

<sup>88</sup> <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/when-and-how-to-use-masks>

distantsti hoidmises, töötajad ei puutu omavahel või klientidega kokku, mistõttu on nakatumise risk väiksem, lisaks ei ole vaja kasutada isikukaitsevahendeid.<sup>89</sup>

Vaktsiinide väljatöötamise ja nende saabumisega riikidesse muutus aktuaalseks küsimus, kas vaktsineerimine on sobiv meede ning kas töötajatele saab seada töökeskkonnas kohustuslikku vaktsineerimist kui COVID-19-st tulenevate riskide maandamise meetet. Korrektselt läbiviidud riskianalüüs tähendab seda, et tööandja on objektiivselt hinnanud töökeskkonda ja keskkonnas esinevaid riske ning valinud nende riskide maandamiseks sobivad meetmed. Kui tekib tõhusam abinõu nagu vaktsiin ja see oleks lahenduseks töökeskkonnas lähtuvalt riskianalüüsist, kas selline abinõu võib olla kohustuslik? Küll aga tekib siinkohal küsimus, kas eelnevalt kasutusel olnud kaitsemeetmed ei ole enam piisavad, sest vaktsiin tagab parema kaitse või millist eesmärki täidab tööandja valitud abinõu.

Bioloogiliste ohutegurite direktiiv 2000/54/EÜ näeb artiklis 14 ette, et tööandja kohustus on neile töötajatele, kes ei ole veel immuunsed selle bioloogilise mõjuri suhtes, millega nad kokku puutuvad või võivad kokku puutuda (antud juhul COVID-19), teha vajaduse korral kättesaadavaks tõhusad vaktsiinid. Direktiivi seitsmendas lisas on toodud soovitatavad tegevusjuhised vaktsineerimisele ja juhiste kohaselt tuleb töötajaid informeerida nii vaktsineerimise kui ka vaktsineerimata jätmise eelistest ning puudustest. Vaktsineerimine peab toimuma vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavale ning olema töötajale tasuta.<sup>90</sup> Direktiiv kohustuslikku vaktsineerimist töökeskkonnas ette ei näe.

Kuna direktiivid sätestavad miinimumnõudeid (tuleneb direktiivi 89/391/EMÜ preambulist ning direktiivi 2000/54/EÜ artikkel 1 lõikest 1) töötajate tervise ja ohutuse kaitseks töökeskkonnas, siis on liikmesriikidel võimalik kasutusele võtta rangemaid meetmeid, kuid meetmed ei tohi minna vastuollu direktiivi eesmärgiga. Direktiivi 2000/54/EÜ artiklis 14 lõikes 3 kasutatud sõnastuse „vajaduse korral“ puhul peab tööandja hindama, milline on hetk, millal on saabunud vajadus, mille korral tuleb tagada tööandjatele tõhusad vaktsiinid bioloogilise ohuteguri vastu. Direktiiv ei sisusta mõistet „vajaduse korral“ ega too näiteid, millised on konkreetsed vajadust iseloomustavad olukorrad, tegemist on määratlemata õigusmõistega. Eesti õiguses annab TTOS § 13 lõige 2 tööandjale õiguse kehtestada ettevõttes õigusaktides ettenähtust rangemaid töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid. Näiteks on sellega põhjendanud

---

<sup>89</sup> <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2022.848778/full#B93>

<sup>90</sup> Direktiiv 2000/54/EÜ

töökeskonnas vaksineerimise nõudmist Kaitsevägi<sup>91</sup>, kõikidelt töötajatelt Politsei- ja Piirivalveamet.<sup>92</sup>

Raamdirektiivi artiklist 6 lõikest 2 tuleneb põhimõte, mille kohaselt tuleks eelistada kollektiivseid kaitsemeetmeid üksikult võetavatele kaitsemeetmetele. Kollektiivseks kaitsemeetmeks loetakse meetet, mille eesmärk on kõrvaldada töökoha riskiallikad, kasutades tehnilisi ja organisatsioonilisi vahendeid või pakkudes kollektiivset kaitset, nt tellingud turvavööde asemel, ja mis on prioriteetne üksiktöötaja kaitsemeetme suhtes.<sup>93</sup> Autori hinnangul võiks vaksineerimist käsitleda kollektiivse kaitsemeetmena. Kui tööandjale on antud kohustus tagada töötajate tervise ja ohutuse kaitset töökeskonnas, tööandja on rakendanud võimalikud meetmed riski ohjamiseks, kuid välja on töötatud uusi tehnoloogiliselt tõhusamaid meetmeid, siis eelduslikult võtab tööandja need kasutusele. Antud olukorras töötati välja koroonaviiruse vastane vaktsiin, mille WHO kinnitas kui efektiivset kaitsemeetet koroonaviiruse vastu.<sup>94</sup> Vaktsiini võib käsitleda kollektiivse kaitsevahendina, sest sellega kaasneb üldimmuunsusfooni (karjaimmuunsus) saavutamise eesmärk. Üldimmuunsusfoon tekib siis, kui märkimisväärne osa töötajatest muutub nakkushaiguse suhtes immuunseks (põeb läbi või vaksineerib). Sel juhul on ka need, kes pole immuunsed, kaudselt kaitstud, kuna haiguste jätkuv levik on väga väike ning see on piisav vastava haigustekitaja leviku oluliseks piiramiseks.<sup>95</sup> Seetõttu on vaksineerimise puhul tegemist väga tõhusa kaitsemeetmega töökeskonnas. Erinevate nakkushaiguste puhul on kollektiivse immuunsuse ehk karjaimmuunsuse saavutamiseks vajalik vaksineeritute osakaal erinev (nt leetrite puhul 95%, lastehalvatuse puhul 80% jne). Üldimmuunsuse protsent garanteerib selle, et haigus on keskkonnast suure tõenäosusega tõrjutud. Kui Eestis alustati COVID-19 vastase vaksineerimisega, siis peeti oluliseks saavutada vähemalt 70% hõlmatus täiskasvanud elanikkonnas. COVID-19 haiguse pandeemia algul levinud viirustüvedest suurema levikuvõimega tüvede tekke ja leviku korral on haiguse leviku tõkestamiseks vajalik veel kõrgem immuunsuse tase kogu elanikkonnas.<sup>96</sup> Autori hinnangul ei ole hetkel COVID-19 vastase vaktsiini puhul selge, millise üldimmuunsuse saavutamise määraga haigust on võimalik keskkonnast tõrjuda, kuid selle taseme teadusliku tõenduse korral saab autori hinnangul käsitleda vaksineerimist kollektiivse kaitsemeetmena, mis kaitseb nii indiviidi kui ümbruses viibijaid ning suures osas kõrvaldab riskiallika nagu on sõnastatud OSHA definitsioonis. Kuna raamdirektiivist tulenevalt tuleks eelistada kollektiivseid

<sup>91</sup> 3-21-2241 [fail.html \(riigiteataja.ee\)](http://riigiteataja.ee) p 24

<sup>92</sup> 3-21-2549 (riigiteataja.ee) p 16

<sup>93</sup> <https://osha.europa.eu/et/tools-and-resources/eu-osha-thesaurus/term/62122f>

<sup>94</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9062866/>

<sup>95</sup> <http://dSPACE.ut.ee/handle/10062/73028?show=full>

<sup>96</sup> <https://www.sm.ee/media/1490/download>

kaitsemeetmeid üksikutele, siis võiks eeltoodud tõlgendusega jõuda selleni, et direktiiv eelistab vaktsineerimist indiviididele rakendatud kaitsemeetmete ees.

Seega on direktiiv näinud ühe meetmena töökeskkonnas ohutuse ja töötajate tervise kaitse tagamiseks vaktsineerimise, mille võimalus tuleb tööandjal töötajatele tagada. Tööandjale on jäetud võimalus hinnata vajalikkuse saabumist ning ka seda, millal ja milliseid abinõusid rakendada. See tähendab et, tööandja saab ise hinnata konkreetses töökeskkonnas koroonavastase vaktsiini vajalikkust, tuginedes oma töökeskkonna riskianalüüsile. Kuna COVID-19 puhul oli tegemist pandeemia olukorraga, kus viirushaigus levis jõudsalt ühiskonnas, nakatumiste arv oli kõrge, tegemist ei olnud ajutise olukorraga (viirus ei taandunud), vaid see kestis mitme aasta vältel uute tüvede ja haigestumiste lainetega, siis võib olukorrast tulenevalt hinnata õigustatuks näha töökeskkonnas ette direktiivist rangemaid meetmeid, sh kaaluda vajadusel kohustusliku vaktsineerimise kehtestamist töötajatele, kuid tuleb hinnata kõiki asjaolusid koosmõjus. Vaktsineerimise eesmärk on ennekõike kaitsta töötajate tervist, siiski tuleb tööandjal hinnata, kas vaktsineerimine konkreetses töökeskkonnas on riskianalüüsist tulenevalt õigustatud – kas ja mil määral esineb kokkupuude ohuteguriga, kas juba rakendatud meetmed maandavad riski piisavalt minimaalsele tasemele, et takistada töökeskkonnas bioloogilise ohuteguri levikut ning hinnata muid asjakohaseid aspekte, mis tulenevad kas töö iseloomust või töötaja tervisest.

Neljandas etapis hakkab tööandja eelpool näitena toodud valitud meetmeid rakendama töökeskkonnas. Siinkohal on oluline koostöö töötajatega, et valitud meetmed oleksid sobilikud töötajale ja tööandjale. Kui eelmises etapis oli oluline veenduda selles, et riskide ennetamise meetmed oleksid sobivad lähtudes riski maandamise eesmärkist, siis selles etapis on oluline veenduda lisaks riski maandamisele rakendatavate meetme sobivuses töötajale nende kasutamiseks.

Valides sobivaid meetmeid riskidest tuleneva mõju vähendamiseks töötaja tervisele on oluline veenduda selles, et valitud meede, näiteks isikukaitsevahend, sobib konkreetsele töötajale ja on mugav kasutamiseks, vastasel korral tööandja valitud meede ei maanda riski. Sobivuse näiteks on toonud OSHA isikukaitsevahendite soovituslikus juhendis, et isikukaitsevahend peaks vähendama või minimaliseerima ohuteguri riski mõju, see peab olema mugav kasutamiseks ja sobima suuruse poolest töötajale, ei tohi piirata vaatevälja või liikumist, peab olema vastupidav,

vajadusel puhastatav ja ei tohi piirata ühegi teise kaitsevahendi kasutamist.<sup>97</sup> Seega peab isikukaitsevahend olema konkreetsele töötajale sobiv. Tuues näite pandeemia ajast, peab tööandja tagama, et kaitsemask, mida on tööandja riskianalüüsisist lähtuvalt töökeskkonnas ette näinud ja mida töötaja kasutama peab, on õiges suuruses töötja jaoks, õige filtriga ning täidab oma eesmärgi.

Oluline on välja tuua direktiivi 89/391/EMÜ artiklis 6 lõikes 5 sätestatu, et tööohutust, -hügieeni ja -tervishoidu käsitlevad meetmed ei või mingil juhul tuua töötajatele kaasa rahalisi kulusid.<sup>98</sup> Sama põhimõtte on sätestatud ka direktiivis 2000/54/EÜ artikkel 8 lõikes 3.<sup>99</sup> Seega tööandja poolt töökeskkonnas kehtestatud meetmed nagu maskide kandmise, testimise, täiendavad hügieenivahendid ja samuti vaksineerimine, peavad olema tööandja poolt tagatud ja nende meetmetega seotud kulusid ei tohi töötaja kanda. Näiteks ei tohi tekkida sellist olukorda, kus tööandja kehtestab riskianalüüsisist tulenevalt meetmena maski kandmise kohustuse, kuid maski peab töötaja iga kord enne tööd endale ise ostma või olukorda, kus tööandja kehtestab töökeskkonnas kohustusliku vaksineerimise, kuid vaksineerimise eest peab töötaja ise tasuma.

Viimases, viiendas riskide hindamise etapis, kui riskid on juba kaardistatud, analüüsitud ja valitud meetmed rakendatud, tuleb tööandjal pidevalt jälgida, kas rakendatavad meetmed täidavad eesmärgi, st kas need on sobivad ohutegurist tulenevate riskide vältimiseks/minimeerimiseks, vastavad töötajate ning ettevõtte töökeskkonna vajadusele. Meetmete sobivusele lisaks tuleb tööandjal jälgida ohutegurist tulenevat riski. Ohuteguri ja sellest tuleneva riski jälgimine oli ja jääb COVID-19 puhul oluliseks, kuivõrd viirushaigus kujunes ajas muutuvaks.<sup>100</sup> COVID-19 muteerus mitmel korral, see tähendab, et uued viirused erinevad mõnes osas eelmise viiruse tüvest ja võivad seetõttu väljenduda erineva terviseohuna. Näiteks olid esimesed tüved nakkavamad, esimeste tüvede puhul olid selgemalt eristuvad tervisemured.<sup>101</sup> Kuna viirushaigus muutus ajas, mõjutas see töökeskkonda, kus bioloogiline ohutegur esines. Ohutegurist tulenevate tervisekahjude vältimiseks tuleb tööandjal jälgida olukorda ja vajadusel olla valmis muutma rakendatavaid meetmeid töökeskkonnas, kas rangemaks või leebemaks, lisama abinõusid või sootuks vahetama meetmeid. Indikatsiooni

---

<sup>97</sup> <https://www.osha.gov/sites/default/files/publications/osha3151.pdf> lk 13

<sup>98</sup> Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töetervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>

<sup>99</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>

<sup>100</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238> lk 32-33

<sup>101</sup> [WHO-EURO-2021-1772-41523-60739-eng.pdf](https://www.who.int/euro/2021-1772-41523-60739-eng.pdf)

tööandjale rakendatud meetmete efektiivsusest annavad mitmed näitajad. Näiteks saab tööandja jälgida oma töötajate haigestumise näitajaid võetud töövõimetuslehtede (haiguslehtede) pealt. See võib anda tööandjale tagasisidet, kas töökeskkonnas rakendatud meetmed töötavad või vajab olukord ülevaatamist.

Teine olukorra jälgimise meede, mida on tööandjad ja töötajad koroonaviiruse pandeemia ajast aktiivselt kasutanud, on COVID-19 nakatumist tuvastavate testide tegemine.<sup>102</sup> Teste on erinevaid liike, mis jagunevad teadusliku põhjenduse järgi inimkehast võetud proovide alusel. COVID-19 *in vitro* diagnostilised testid, millega tuvastatakse SARS-CoV-2 viirus (nt viiruse geneetilist materjali tuvastavad RT-PCR-testid või viirusvalku tuvastavad antigeenitestid) ja need testid, millega tuvastatakse inimorganismi immuunvastus nakkusele (nt antikehade testid).<sup>103</sup> Tööandja võis korraldada töötajatele testimist töökeskkonnas kohapeal pakkudes kasutamiseks antikehade teste, mis andsid tulemust mõne kuni mõnekümne minuti jooksul, enne tööpäeva algust, broneerides aja diagnostilisele PCR testile või testides töötajaid haigusnähtude esinemisel, nakatunud isikuga kokkupuutel või muudel juhtudel.<sup>104</sup> Testimine aitab ennetada haiguse levikut töökeskkonnas, võimaldades bioloogilise ohuteguri jälgimist, kuid tegemist ei ole isikukaitsevahendiga, sest test ei kaitse viirushaiguse eest. Seda on rõhutanud ka näiteks Saksamaa oma koroonaviiruse vastastes regulatsioonides, et testimine ei asenda muid rakendatud tervishoiu ja tööohutuse meetmeid töökeskkonnas, mis on ettenähtud bioloogilise ohuteguri riski ennetamiseks.<sup>105</sup> Seejuures oli näiteks Poolas testimine töötajatele, kus ettevõttes oli rohkem kui 10 töötajat kohustuslik, et siseneda töökeskkonda. Test pidi olema tehtud kuni 7 päeva enne tööle tulemist negatiivsele tulemusele, vanemaid teste ei aktsepteeritud.<sup>106</sup> Nii nagu Eestis<sup>107</sup>, jagati ja tehti töökeskkonnas kiirteste ka nt Kreekas ja Leedus.<sup>108</sup>

Võttes eelneva kokku, on tööandja kohustus jälgida töökeskkonda, vältida või minimeerida riske ja tõrjuda võimalikke riske tekkefaasis, leida riskidele tõhusaid ennetusmeetmeid arvestades töötajate töölaadiga ja töötajatest tulenevate eripärasustega. Meetmete rakendamisel

---

<sup>102</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2022/back-to-work-after-covid-19-testing-vaccines-and-green-certificates>

<sup>103</sup> [https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-10/covid-19\\_ivd-qa\\_et\\_0.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-10/covid-19_ivd-qa_et_0.pdf)

<sup>104</sup> <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/hcp/testing-overview.html#ConsiderationsWhenTesting>

<sup>105</sup> <https://www.noerr.com/en/insights/covid-19-tests-in-companies-when-are-employers-required-to-test-employees-and-when-are-they-allowed-to>

<sup>106</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2022/back-to-work-after-covid-19-testing-vaccines-and-green-certificates>

<sup>107</sup> <https://www.hm.ee/kiirtestimine-koolides>

<sup>108</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2022/back-to-work-after-covid-19-testing-vaccines-and-green-certificates>

on oluline anda töötajatele juhiseid, näiteks kuidas ja millist maski kasutada, kuidas hoida distantsi jms, vastasel korral ei pruugi riskide maandamiseks valitud meetmed toimida vale rakendamise tõttu. Seejuures peab tööandja jälgima olukorda tervikuna, kui tekivad tehnoloogilised uuendused (näiteks vaktsiin või tõhus ravim), siis kohandada meetmeid vastavalt tõhusamatele saadaval olevatele vahenditele.

### 1.1.2. Tööandja kohustusega kaasnevad töötaja kohustused riskianalüüsi korral

Töötajad on olulised lülid iga ettevõtte majandustegevuses. Tööandja õigusele kehtestada töökeskkonnas vaktsineerimiskohustus vastanduvad töötajate kohustused. Kuna töösuhtes on kaks osapoolt, siis ei saa töökeskkond olla ohutu ilma töötaja osaluseta. Töötaja kohustused on sätestatud raamdirektiivi 89/391/EMÜ kolmandas jaotises artiklis 13. Kuigi tööandja kehtestab riskianalüüsiga töökeskkonnas riskide maandamiseks meetmed ja juhendab töötajat, on töötaja kohustus järgida tööandja rakendatavaid meetmeid ja juhendamise kinni pidades kasutama õigeid võtteid nii töös kui isikukaitsevahendite kasutamisel. Iga töötaja kohustus on hoolitseda võimalikult hästi enda ja teiste tema tegevusest või tegematajätmistest mõjutatud isikute ohutuse ja tervise eest vastavalt oma väljaõppele ja tööandjalt saadud juhistele. Eelkõige tähendab see COVID-19 kontekstis isikukaitsevahendite õiget kasutamist ning tööandja kehtestatud kaitsemeetmete järgimises.<sup>109</sup>

See tähendab, et kuigi tööandja kehtestab meetmeid töökeskkonnas ohutuse tagamiseks, on just töötaja see, kes peab neid järgima, näiteks kandma õigesti maski, kaitseriideid ja/või visiiri; hoolitsema enda ja pindade desinfitseerimise eest; hoidma vahet teiste töötajate/klientidega; või vastama tööandja kehtestatud nõuetele töökeskkonnas, nt testima ennast või vaktsineerima, kui tööandja on sellist meedet töökeskkonnas ette näinud. See tähendab, et tegemist on tööandja ühepoolset kehtestatava korraldusega töökeskkonnas, mille täitmist saab tööandja nõuda töötajatelt. Direktiiv ei näe ette kohustust konsulteerida töötajaga või saada töötaja nõusolek enne, kui tööandja kehtestab riskianalüüsiga isikukaitsevahendi kasutamise kohustuse või muu ohutusmeetme nagu vaktsineerimise COVID-19 vastu. Direktiiv näeb ette, et tööandja korraldab töökeskkonnas riskianalüüsi, seega on tööandjat nimetatud pädevaks isikuks hinnata ettevõtte/asutuse töökeskkonna riske ning valida riskidest tulenevate ohtude maandamiseks sisuliselt ühepoolset sobivaid meetmeid. Direktiivi 89/391/EMÜ artikkel 3 punkt c nimetab tööandjat vastutavaks ettevõtte eest, kuivõrd tööandja on kujundanud ettevõtte töökeskkonna, on see tema otsese mõju all.

TTOS § 14 kohaselt on ka töötajal kohustus osaleda ohutu töökeskkonna loomisel, mis töötaja jaoks väljendub tööandja kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse nõuete järgimises. Seega võis

---

<sup>109</sup> Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>

COVID-19 levik töökeskkonnas muuta töötaja tavapärast tööd näiteks sellega, et tuli pidevalt teha koroonaviiruse teste, desinfitseerida käsi, puhastada pindasid, kanda maski või järgida muud tööandja meedet, et kaitsta enda ja kolleegide tervist ning aidata viiruse peatamisele kaasa.<sup>110</sup>

Direktiivi 89/391/EMÜ artikkel 13 toob välja, et töötaja kohustus on teavitada tööandjat ja/või töötajaid, kellel on töötajate ohutuse ja tervishoiu eest erivastutus, kõikidest töösituatsioonidest, mille kohta neil on põhjendatult alust arvata, et need kujutavad endast ohutusele ja tervisele tõsist ning otsest ohtu, ja kõikidest kaitsesüsteemide puudustest. Samast sättest tuleneb ka niinimetatud koostöökohustus, mis tähendab seda, et töötaja on kohustatud tegema kooskõlas siseriiklike tavadega koostööd tööandja ja/või teiste töötajatega, kellel on töötajate tervishoiu ja kaitse eest erivastutus, seni, kuni see on vajalik, et tööandja saaks tagada, et töötajate tegevusvaldkonnas on töökeskkond ja -tingimused ohutud ega kujuta endast ohutusele ja tervisele mingit ohtu.<sup>111</sup> Seega saab töötaja juhtida tähelepanu olukordadele, kus COVID-19 vastu kaitse ei ole piisavalt tagatud ja töö jätkamine muutmata tingimustel võib kujutada ohutusele ja tervisele tõsist ning otsest ohtu. Töötaja saab anda hinnangu, milline oleks sobiv meede või teavitada ohtlikust olukorrast, kuid tööandja ei pea saavutama töötajaga nõusoleku, milliste meetmetega olukord lahendatakse. Nõusoleku saamine või mittesaamine ei takista tööandjal meetmete rakendamist töökeskkonnas ega nende nõudmist töötajatel riskianalüüsi alusel.

Teavitamise kohustus on oluline COVID-19 pandeemia kontekstis, et tagada töökeskkonnas võimalikult hästi ohutust ning luua koostööd töötaja ja tööandja vahel ohutusmeetmete valikul, et töötaja saaks aru meetme kehtestamise vajadusest. Direktiivi 89/391/EMÜ artikkel 13 annab tööandjale võimaluse saada töötaja tagasisidet olukorra kohta ning võimaldab luua poolte vahel koostööd. Viini ülikooli professorid viisid läbi käitumisuuringu COVID-19 ajal ettevõtetes toimunud töötajate ja tööandjate vahelise kriisiaegse kommunikatsiooni ja koostöö kohta. Uuringus toodi välja, et töötajad teavad enda kohustusi, mida nad täitma peavad, kuid nad ei tunne ennast tööandja otsuste võtmisel hästi ehk nende heaolus ei olnud piisavalt turvalisuse, töötajate arvamusega arvestamise ja töötajatest hoolimise tunnet. Uuringus toodi välja, et probleem ei ole tihti kohustuse olemasolus ega otsuses, mida tööandja teeb, vaid selles, kuidas tööandja otsust langetab – kas töötajatega arvestatakse, kas neid kaasatakse ja kuidas otsus

---

<sup>110</sup> <https://www.tooelu.ee/et/132/covid-19-ja-toosuhted#covid-19-ja-toosuhted>

<sup>111</sup> Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töetervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>

töötajatele presenteeritakse. On mõistetav, et COVID-19 kriisi ajal oli tööandjal vaja teha otsuseid tihti, kiiresti, kuid töötajate kaasatus otsusesse annab töösuhtes pikaajalisema kestvuse.<sup>112</sup>

Seega tahavad töötajad olla otsustesse kaasatud ja tunda, et nende arvamusega arvestatakse. Selleks, et töötajatel tekiks kaasatuse tunne on vaja tööandjal hoida töötajaid toimuva osas informeeritud, sh edastada detailsemat informatsiooni olukorra kohta keskkonnas ja toimuvate protsesside kohta, otsuste kujunemise ning langetamise kohta. Töötaja kaasatus aitab tööandjal riskide hindamist objektiivsemalt läbi viia, sest tööandja ei pruugi osata hinnata iga töötaja töö iseloomust tulenevaid eripärasid.

## 1.2. Vaktsineerimiskohustuse regulatsioon COVID-19 vastu töökeskkonnas Eestis

Eelpool kirjeldatud direktiividest tulenev tööohutuse tagamise ja töötaja tervise kaitse kohustus on Eesti õigusesse üle võetud peamiselt TTOS-iga. TTOS sätestab töötajate ja ametnike tööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, tööandja ja töötaja õigused ning kohustused tervisele ohutu töökeskkonna loomisel ja tagamisel, töötervishoiu ja tööohutuse korralduse ettevõtte ja riigi tasandil ning vastutuse töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumise eest.<sup>113</sup>

Bioloogilisi ohutegureid on kirjeldatud TTOS §-s 8, kuid täpsemad nõuded töökeskkonnale, kus esineb kokkupuude bioloogilise ohuteguriga on kehtestatud bioloogiliste ohutegurite määrusega.<sup>114</sup> Bioloogiliste ohutegurite määruse § 5 näeb ette, et tööandja peab vältima bioloogilisi ohutegureid ja § 6 täiendab §-i 5 selles osas, kui bioloogilist ohutegurit ei ole võimalik vältida, peab töötajate terviseriski vähendama võimalikult madala tasemeni. Määruse § 6 lõige 2 toob näitliku loetelu abinõudest, mida tööandja saab rakendada terviseriski vähendamiseks ning punktis 11 on kehtestatud meede, mis näeb ette tagada ohutegurist tuleneva terviseriski vähendamiseks SARS-CoV-2 viiruse leviku korral töökeskkonnas teiste inimestega kokku puutuvate töötajate nakkusohutus eelkõige läbi töötajate COVID-19 haiguse vastase vaktsineerimise tagamise, COVID-19 haiguse vastase vaktsineerimise läbimist või haiguse läbipõdemist kinnitava tõendi kontrollimise või töötajate testimise SARS-CoV-2 testiga. Sama sätte lõige 3 kehtestab, et tööandja peab konsulteerima töötervishoiuarstiga töötajate vaktsineerimise vajalikkuse ja sobivuse üle. Sätte sõnastus viitab sellele, et vaktsineerimist saab

<sup>112</sup> <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JCOM-10-2020-0107/full/html>

<sup>113</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023098>

<sup>114</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032022029?leiaKehtiv>

töökeskonnas töötajatele ohutuse ja tervisekaitse meetmena ette näha, kuid objektiivseks vajaduse hindamiseks on vaja kaasata selle valdkonna spetsialisti ehk antud juhul töötervishoiuarsti. COVID-19 pandeemia tõttu töötati välja koroonaviiruse vastane vaktsiin, mille WHO kinnitas kui efektiivset kaitsemeetet koroonaviiruse vastu.<sup>115</sup>

02.11.2020 esitatud bioloogiliste ohutegurite määruse muutmise seletuskirjast tuleneb, et töökeskonnas, kus riskianalüüsi tulemustest nähtub, et töötajal ei ole otsust kokkupuudet bioloogiliste ohuteguritega, kuid töötaja võib olla töötajate või töö laadi tõttu bioloogilistest ohuteguritest ohustatud (nt töötajad võivad nakatuda SARS-CoV-2 viirusesse), tuleb tööandjal rakendada bioloogiliste ohutegurite määruse §-des 5 ja 7–13 nimetatud abinõusid. See tähendab seda, et tööandja peab riskianalüüsis hindama töökeskonnas esinevaid riske ning võtma tarvitusele vajaminevad abinõud, sh peab tööandja hindama, kas ja mis ulatuses on asjakohane rakendada bioloogiliste ohutegurite määruse §-des 5 ja 7–13 nimetatud abinõusid. Kui töötajad on otseses kokkupuutes bioloogiliste ohuteguritega, tuleb tööandjal rakendada bioloogiliste ohutegurite määruse §-des 5–16 nimetatud ennetusabinõusid, näiteks: vältima võimaluse korral tervisele ohtliku ohuteguri kasutamist; märgistama bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud piirkonnad töökeskonnas; väljastama töötajatele isikukaitsevahendid; võtma tarvitusele tööhügieeni abinõud; korraldama töötajate väljaõppe enne bioloogiliste ohuteguritega töö alustamist; koostama bioloogiliste ohutegurite käitlemise juhised; tulenevalt tegevusaladest rakendada määruse lisades 1 ja 2 nimetatud abinõusid.<sup>116</sup> Seletuskirjast ei tulene otsese ega mitte otsese kokkupuute definitsiooni, mis jätab selle mõiste sisustamise võimaluse tööandjale. Tulenevalt seletuskirja mitteotsese kontakti näitest, mis viitab pigem võimalusele nakatuda viirushaigusse, mis oleks näitena põgus kontakt nakkushaigusse klienditeenindajana, võib otseseks kontaktiks pidada sellisel juhul töökeskonda, kus risk nakatumiseks on mitte võimalus, vaid tõenäoline tagajärg, nt töö arstina haiglas. Seega viitab seletuskiri, et bioloogiliste ohuteguritega kokkupuute ohtu, töötaja nakatumisohtu laadi, kestust, riski töötaja tervisele, hindab tööandja.

Bioloogiliste ohutegurite määrust muudeti COVID-19 pandeemia ajal. 12.08.2021 esitatud määruse muutise eelnõuga lisati määruse §-i 6 lõige 2<sup>2</sup>, mis kehtestas loetelu viiest tõendist, mida tööandja võib lugeda sobivaks nakkusohutuse tagamise tõendamiseks. Seadusandja suunis on olnud seega võimaldada rakendada ühe meetmena töökeskonnas kohustuslikku vaktsineerimist ning näinud selleks ette viite tõendit, mida saab tööandja töötajatelt nõuda ja

<sup>115</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9062866/>

<sup>116</sup> <https://eelvoud.valitsus.ee/main#1gb7CFIZ> seletuskiri lk 5

kuidas töötaja saab oma nakkusohutust tööandjale tõendada. Bioloogiliste ohutegurite määruse muutmise eelnõu seletuskirjast tuleneb, et tööandja võib nõuda töötajalt nakkusohutuse tõestamist, kui see on töökeskkonna riskianalüüsis tulenevalt viiruse leviku tõkestamiseks ja tööülesannete ohutuks täitmiseks vajalik. Vastavad abinõud tuleb ette näha töökeskkonna riskianalüüsis ja tegevuskavas. Tõhusateks meetmeteks nakkusohutuse tagamisel saab eelkõige lugeda määruse §-i 6 lõige 2<sup>2</sup> tõendeid. Tööandjal on COVID-19 riski maandamiseks õigus ja võimalus kasutada bioloogiliste ohutegurite määruuses sätestatud meetmeid, kuid tal pole kohustust seda teha. Seega saab COVID-19 puhul efektiivsete nakkusohutuse meetmetena välja tuua nakkusohutuse tõendamise vaktsineerimise või COVID-19 haiguse läbipõdemise tõendiga või negatiivse SARS-CoV-2 testi tulemusega. See annab tööandjale õiguse vajaduse korral töötajatelt, kelle töökohal vastav ohutegur ilmneb, nimetatud tõendeid küsida.<sup>117</sup> Seega tuleb vaadata iga töötaja töökohal esinevaid ohutegureid ja meetmeid nende ohutegurite maandamiseks. Töövaidluskomisjoni (*edaspidi* TVK) lahendis on samuti viidetud, et õiguskantsler leidis 14.09.2021 vastuskirjas (tõend toimikust), et kui riskianalüüsi tulemustest nähtub, et teatud sektoris või tegevusala puhul on vaktsineerimine eriliselt oluline ja teised meetmed pole piisavalt tõhusad töötajate tervise kaitseks, siis võib olla põhjendatud töökeskkonnas vaktsineerimise nõue.<sup>118</sup>

TVK on leidnud lahendis 4-1/1885/21<sup>119</sup>, tuginedes Riigikohtu Halduskolleegium määrusele nr 3-21-2241<sup>120</sup>, et vaktsineerimisenõude eesmärk on vähendada nakatumise ohtu üldiselt, kuid seda eesmärki saab täiendada muude ohutusmeetmete järgimisega lisaks vaktsineerimisele, teised ohutusmeetmed ei asenda vaktsineerimist, kuid aitavad vähendada nakatumise ohtu. Kombineeritud ennetusmeetmeid COVID-19 vastu kasutas tööandja TVK lahendis 4-1/1686/21, kus vaktsineerimata töötajad pidid kandma maski, kuivõrd tegemist oli kosmeetikutega, kes teostasid iluprotseduure klientide näole, salongi lubati ainult vaktsineeritud kliente.<sup>121</sup> Seega on efektiivne kombineerida vaktsineerimist teiste ohutusmeetmetega, mitte tugineda ainult vaktsineerimiskohustusele. Lisaks tõi lahendis 4-1/1885/21 punktis 27 töövaidluskomisjon välja, et tööandja peab koostama riskianalüüsi hetkeseisuga ja arvestama koostamise hetkel toimuvaga, mitte avaldama riskianalüüsis teavet

---

<sup>117</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töetervishoiu ja tööohutuse nõuded“ muutmine. 12.08.2021 Vabariigi Valitsuse istungile esitatud eelnõu seletuskiri lk 1. Eelnõude infosüsteemi toimik nr 21-0996. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>.

<sup>118</sup> TVK otsus 4-1/1885/21

<sup>119</sup> TVK otsus 4-1/1885/21 punkt 26

<sup>120</sup> 3-21-2241

<sup>121</sup> TVK otsus 4-1/1686/21

selle kohta, mis juhtub ühe aasta möödumisel pärast vaksineerimist. TTOS § 13<sup>4</sup> lg 4 p 3 kohaselt uuendab tööandja riskianalüüsi, kui on ilmnenud uued andmed ohuteguri mõju kohta inimese tervisele. Seega, kui andmed ohuteguri mõju kohta aja jooksul uuenevad, siis on tööandjal kohustus uute teadmiste pinnal koostatud riskianalüüs ning seal kajastatud meetmed üle vaadata. Kohus on 3-22-324<sup>122</sup> punktis 13.2 viidanud sellele, et tööandja oleks pidanud koguma teavet, mil vaktsiin kaotab tõhusust, et vaadata meetme vajalikkus üle. Töö autor leiab siinkohal, et uue riskianalüüsi koostamine või meetmete ülevaatamine eeldab mõistlikkust, riskide hindamist vajadusel koos pädeva eksperdiga konsulteerides (töötervishoiuarst) ja tuginedes Tööinspektsiooni, Terviseameti, WHO või mõne usaldusväärse allika uuringutele/juhistele. Tööandja ei pea kahtlema vaktsiinis, kui see seatakse kahtluse alla veebiavaruste arvamusalustes. Põhjalikult lähenes riskianalüüsi koostamisele nt Kaitsepolitsei, kes moodustas COVID-19 olukorra arutamiseks ajutise töörühma, kuhu kuulusid õigusnõunik, töökeskkonnaspetsialist, meditsiiniohvitser, jt, lisaks pöördus tööandja riskianalüüsi koostamiseks arstikeskuse poole ja pakkus ka töötajatele võimalust enne vaksineerimist konsulteerida töötervishoiuarstiga.<sup>123</sup>

TVK on pidanud vaksineerimisnõuet õigustatuks näiteks lahendites 4-1-/1778/21<sup>124</sup> ja 4-1-/1779/21<sup>125</sup>, kus oli tegemist Kaitseväge töötajatega, viidates sellele, et tegemist on riigikaitseliste töökohustustega, mis on erandlik ja suure vastutusega, mistõttu ootamatu olukorra tekkimisel, peab olema Kaitseväge valmis tegutsema, haigestunud töötajad võivad avaldada suurt mõju Kaitseväge valmisolekule reageerida. Rootsi<sup>126</sup> see-eest jagas juhiseid ja soovitusi COVID-19-ga toimetulekuks, kuid kohustuslikku vaksineerimist ei kehtestatud õigusaktidega riigi üldiste korralduste ega ettevõtjate<sup>127</sup> tasandil.

Kohus on lahendis 3-22-157 pidanud vaksineerimise nõuet töökeskkonnas õigustatuks viidates bioloogiliste ohutegurite määramise §-de 5 ja 7–13 ning TTOS § lõike 2 koosmõjule. Kohus järeldas, et TTOS-ist ega selle alusel kehtestatud õigusaktidest ei tulene vaksineerimise kohustuslikkust ning tööandjal lasub neist õigusaktidest tulenevalt kohustus luua võimalus vaksineerimiseks, kuid TTOS § 13 lg 2 võimaldab kehtestada tööandjal bioloogilisest ohutegurist ohustatuse korral, sh ka SARS-CoV-2 viiruse leviku korral rangemad meetmed, kui

---

<sup>122</sup> primerova

<sup>123</sup> 4-1/1886/21 p 6 ja 33

<sup>124</sup> 4-1-/1778/21 p 14

<sup>125</sup> 4-1-/1779/21 vist ka p 14

<sup>126</sup> <https://cepr.org/voxeu/columns/labour-market-effects-covid-19-sweden-and-its-scandinavian-neighbours>

<sup>127</sup> <https://sverigesradio.se/artikel/can-swedish-employers-mandate-covid-19-vaccines>

tulenevad õigusaktidest. Kohus lisab, et rangemate meetmete kehtestamise õigus ei tähenda, et riskianalüüsi kaudu saab kehtestada üldkohustusliku vaksineerimise nõude kõigile konkreetsetele teenistujatele ja töötajatele ühetaoliselt. Vaatamata riskianalüüsile tuleb meetmete kohaldamist ja võimalikkust ning rakendamata jätmise tagajärgi kaaluda iga konkreetse isiku suhtes eraldi.<sup>128</sup> Seega on kohus pidanud õigustatuks vaksineerimise nõude kehtestamiseks töökeskkonnas lähtuvalt riskianalüüsist, leides, et vaksineerimiskohustust ei tulene otsesõnu seadusest, kuid TTOS-is ja selle alusel antud määrustes on sõnastatud võimalust sätestada vaksineerimise kohustus töökeskkonnas erakorralistes olukordades. Kuigi tööandja kohustus on tagada ohutust töökeskkonnas, mis on otseselt tema mõju all, on teatud juhtudel nagu pandeemia korral vaja arvestada ühiskonnas toimuvaga oma töökeskkonna meetmete kehtestamisel. Seda on rõhutanud ka Sotsiaalministeerium bioloogiliste ohuteguri määruse muutmise kooskõlastustabelis, kus toodi välja, et tööandja peab riskianalüüsi koostamisel ja meetmete rakendamisel arvestama töökeskkonnas viiruse levikuga seotud riske, aga ka viiruse levikuga seotud olukorda ühiskonnas laiemalt. Seetõttu ei peeta võimalikuks ega vajalikuks eelnõus COVID-19 vastaste meetmete sidumist konkreetse ohutasemega.<sup>129</sup> Tööandjal peab säilima piisav paindlikkus otsustamiseks sobivate meetmete üle riskianalüüsis. Riskianalüüsi koostamisel on tööandjal võimalik juhinduda WHO, Terviseameti ja/või Vabariigi Valitsuse üldistest ohuhinnangutest ja soovitustest. Samal ajal peab tööandja meetmete rakendamisel siiski lähtuma eelkõige oma ettevõtte töökeskkonna olukorrast ja riskitasemest.<sup>130</sup>

Töö autor toetab samuti antud lähenemist. Paindlikkus töökeskkonnas on tööandjale oluline, eriti, kui töökeskkond saab mõjutusi, milleks tööandjal on vaja koheselt võtta kasutusele meetmeid nii töötajate tervise ja ohutuse tagamiseks kui ka ettevõtte majandustegevuse jätkamiseks. Näiteks, kui tegemist on ühiskonnale hädavajalike teenuseid pakkuvate asutustega nagu Kaitsevägi, Kiirabi. Ühese riigiülese õigusaktiga meetmete kehtestamine ei annaks tööandjale võimalust arvestada spetsiifilise ohuolukorraga ühiskonnas, ehk liiga kitsad piirid seaduses ei annaks piisavalt paindlikkus. Sellisel juhul tuleks tööandjal mahutada enda töökeskkonda klassifitseerimise raamidesse ja võtta meetmeid, mis on õigusaktiga kehtestatud sõltumata ning arvestamata konkreetset olukorda töökeskkonnas, mida tunneb kõige paremini vaid tööandja ise. Näiteks põhjustaks see vajaduse kehtestada karmimaid meetmeid töötajatele,

---

<sup>128</sup> <https://cepr.org/voxeu/columns/labour-market-effects-covid-19-sweden-and-its-scandinavian-neighbours>

<sup>129</sup> <https://sverigesradio.se/artikel/can-swedish-employers-mandate-covid-19-vaccines>  
It madalat, keskmist, kõrget ja väga kõrget riskitaset, mille puhul kirjeldati indiviidi- ja organisatsioonitaseme ning riigi võimalikke tegevusi koroonaviiruse leviku piiramiseks.

<sup>130</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>

kes ei pruugi vajada enda töökeskkonnas rohkemat kui kaitsemask või vastupidi jääks liiga leebeks olukorras, kus on vaja rangemaid meetmeid. Töökeskkonnas tuleb olla valmis muutustele koheselt parimate võimalike meetmetega reageerima, viiruse leviku ennetamisel on kiirusel suur roll. Tööandjal on vaja arvestada ühelt poolt töötajate ohutuse ning tervisega, kuid teiselt poolt siiski ka enda finantsiliste võimalustega. Näiteks ei oleks proportsionaalne kehtestada üleriigilise õigusaktiga töötajatele igapäevane testimiskohustus, kus tööandja peab testid hüvitama, samal ajal kui tööandja saab kasutada ettevõttes kaugtööd. See oleks tööandja jaoks soodsam meede, kui testide kulude hüvitamine, olukorras, kus töötajad omavahel kokku ei puutugi. Oluline on siinkohal pöörata tähelepanu, et niivõrd rangete meetmete nagu vaktsineerimise kehtestamine töökeskkonnas peab olema hinnatud iga töötaja või võrreldavate töötajate gruppide põhiselt. See tähendab, et oluline on hinnata nende töötajate ohuteguriga kokkupuute laadi, kestvust, intensiivsust, hinnata alternatiivseid võimalusi töö ümberkorraldamiseks või muude meetmete kasutamiseks, aga arvestada ka konkreetse töötaja eripäradega, mis võivad olla seotud eelkõige tervise või vanusega.

Paindlikkuse ja kiiruse tööandjale töökeskkonda kohandada vastavalt vajadustele ning olukorrale annab võimaluse see, et tegemist on tööandja ühepoolset kehtestavate meetmetega. Tööandja kohustus tulenevalt TTOS-ist on hinnata riske ja võtta meetmeid, töötaja kohustus tulenevalt TTOS-ist on järgida tööandja kehtestatud ohutusmeetmeid, mõlemad kohustused on kirjeldatud põhjalikumalt eelnevates peatükkides. Töö autor ei nõustu kohtuga, kus lahendis 2-21-17151 punktides 12 ja 14 kohus leidis, et tööohutuse ja tervise tagamise nõuded on tööülesanded, millest tulenevalt ei saa tööandja neid isiku suhtes ühepoolset kehtestada, vaid peaks iga kord saavutama teise poolega kokkuleppe neid rakendada, viidates sellega, et tegemist on tööülesannetega ehk töölepingu muutmisega.<sup>131</sup> Riskianalüüsi sätted on sõnastatud ühemõtteliselt. Seadusest ei tulene kindlaid meetmeid ega jaotust, millises osas peab töötajaga ja millistel juhtudel kokku leppima. Tööandja võib küsida töötajatel nõu nende töökeskkonna kohta, et arvestada ettepanekutega riskianalüüsis, kuid tegemist ei ole koostöökohustusega või kompromissi saavutamise kohustusega. Tööandjal on kohustus juhendada töötajat, kuid ka see ei ole kokkuleppe saavutamisenä tölgendatav. Kohus viitab justkui peaksid TTOS-ist tulenevad nõuded olema sõnastatud töölepingus. Samal ajal tulenevad nõuded seadusest ning on mõlemale poolele kohustuslikud, riskianalüüs on tööandja koostatud dokument töökeskkonna hindamiseks, mida tunneb kõige paremini vaid tööandja ise, kes on selle töökeskkonna loonud. Töötaja ei ole võrdväärne partner töökeskkonna ohutusnõuete kehtestamiseks, kui võrd saab

---

<sup>131</sup> 2-21-17151 p 12,14

anda tagasisidet vaid enda töökohast (tööülesannete spetsiifikast) lähtuvalt, samal ajal kui tööandja peab arvestama kogu töökeskkonnaga ettevõttes. Tööandjal on selleks partneriks, kellega arutada riskianalüüsi ning meetmeid, töötervishoiuarst. Bioloogiliste ohutegurite määruse § 6 lg 3 näeb samuti ette, et tööandja peab konsulteerima töötervishoiuarstiga töötajate vaksineerimise vajalikkuse ja sobivuse üle. Tuginedes kohtu tõlgendusele, kus ohutusnõuded on tööülesanded, jõuame olukorda, kus tööandja peab iga ehitustöölisega kokku leppima, kas töötaja kannaks kiivrit või keevitaja kaitseprille, vastasel korral ei saa tööandja sellist kaitsemeedet töökeskkonnas ette näha.

Õiguspraktikud on oma analüüsidest lisaks leidnud, et vaksineerimise nõude kehtestamiseks töökeskkonnas ei ole TTOS ja selle alusel kehtestatud määrustest tulenev õigus piisav alus, kuivõrd vaksineerimist tuleb ette näha seaduse tasandil, nt kehtestada vaksineerimisnõue töötamise eeltingimusena. Sõltumata, kas vaksineerimine oleks vajalik töötaja või avaliku huvi kaitseks, saab kohustus tuleneda ainult seadusest, leides, et hetkel selline seadus puudub.<sup>132</sup> Autor sellise lähenemisega osaliselt ei nõustu. Nagu eelpool toodud, töövaidlusorganid on pidanud õigustatuks vaksineerimise nõude kehtestamiseks töökeskkonnas lähtuvalt riskianalüüsist, leides, et vaksineerimiskohustust ei tulene otsesõnu seadusest, kuid TTOS-is ja selle alusel antud määrustes on sõnastatud võimalust sätestada vaksineerimise kohustus töökeskkonnas. Autor toetab, et edaspidi võiks vaksineerimine COVID-19 vastu tõepoolest olla sätestatud töötamise eeltingimusena teatud elukutsete puhul või olla nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (edaspidi NETS) §-s 13 nimetatud, kui üks juhtudest, mil tööandjal on õigus töötajalt küsida tõend töökohale sobivuse kohta enne kui tööle asutakse. Seda aga eeldusel, et tegemist on ohtliku haigusega, mis igal aastal põhjustab olulise nakatumise tõttu häireid töökeskkonna toimimises ja haigus ühiskonnast ei kao, kui tegemist on nagu kohus tõi välja „perioodilise nakkushaigusega“, siis pole sellise nõude kehtestamine põhjendatud. Teisest küljest, ei saa NETS olla lahenduseks olukorras, kus tekib ootamatu pandeemia, ehk nagu COVID-19 juhul, kus tekkis uus ohutegur, mida varem ei olnud töökeskkonnas ja mida ühiskonnas ei tuntud. Sellisel juhul peab tööandjal säilima paindlikkus töökeskkonnas muudatuste tegemiseks. Seaduse regulatsioon ei pruugi anda paindlikkust ega võimalust kiiresti kohaneda muutunud tingimustega. Samuti on seadus jäik, et arvestada ettevõtte või töötajate eripäradega, vastasel korral tuleb anda välja õigusakt, kus oleks liialt palju kriteeriume, detaile ja erandeid sees.

---

<sup>132</sup> A. Jõks, P-L. Harkmaa <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/94690453/hooldekodu-tootajate-vaksineerimine-on-kriitilise-tahendusega-aga-siiani-puudub-vastav-seaduslik-alus>

Lisaks toovad õiguspraktikud oma artiklis välja, et olukord, kus riskianalüüsiga saab kehtestada vaktsineerimiskohustust töökeskkonnas on vastuolus põhiseadusega, viidates sh K. Kaljulaidi sõnavõtule, et ei ole aus olukord, kus ametnikud, ettevõtte juhid (kaitseväge juht, kiirabide juhid jt) otsustavad töötajate õiguste üle.<sup>133</sup> Töö autor selles osas ei nõustu. Riskianalüüs on spetsiifiline töökeskkonna dokument, mille üle on pädevus otsustada ainult töökeskkonna kujundajal ehk ettevõtte/asutus juhil või selleks volitatud isikul, kelle otsese kontrolli all on töökeskkonna riskide maandamine, hindamine ja töökeskkonna kujundamine tervikuna. Autori hinnangul ei ole mõistlik, et riskianalüüsi asemel hakkab vajadusi töökeskkonnas otsustama Riigikogu nagu teevad õiguspraktikud oma artiklis ettepaneku. Selline lähenemine võib kaasa tuua olukorra, et isikud, kes ei oma erialast väljaõpet ega muid pädevusi, hakkavad otsustama töökeskkonna üle, millega neil ei ole puutumust, ettekujutust ega teadmisi, võttes sellise õiguse tööandjalt ja töötervishoiuarstilt või selleks koolitatud töökeskkonnaspetsialistilt.

Kohus on lahendis 2-21-17151 punktis 12 pidanud õigustatuks, et tööandja kehtestab ühepoolselt meetmeid, mis puudutavad üksikuid töövõtteid või kaitsevahendeid, mis ei muuda oluliselt töötingimusi ega töötaja sobivust töökohale. Täpsemalt ei ole kohus selgitanud, millised need olukorrad võiksid praktikas olla. Kohus on vaid toonud näite, et tegemist on sarnase olukorraga, kui tööandja kehtestaks ühepoolselt töötajatele nt kõrgharidusnõude. Autor ei nõustu sellise tõlgendusega. Töökeskkonna ohutuse nõudeid ei saa samastada töötajale esitavate nõuetega enne tööle asumist nagu kõrgharidusnõue. Töökeskkond võibki olla muutuv, sh tööandjast sõltumatutel põhjustel muutuvad nõuded töötaja omadustele, mistõttu on tööandjal töötaja tervise kaitseks vaja paindlikkust. Pigem on sobiv näide pikaajaline töötaja, kes on aastaid töötanud töökeskkonnas, kus esineb näiteks plii. Plii puhul on tegemist raskmetalliga, mis settib kehasse ja säilib kehas pikka aega.<sup>134</sup> Tööandja on järginud meetmeid ja piirnorme. Kui Euroopa Komisjon kehtestab direktiiviga uued piirnormid, ei saa tööandja koheselt muuta töötaja kehas plii piirnorme, sest pikaajalise töö tõttu on plii juba akumulierenud töötaja kehasse. Seega tekib olukord, kus tööandjast sõltumatult on töötaja muutunud töökeskkonda justkui sobimatuks, sest tema kehas on suuremad plii piirnormid, kui uued regulatsioonid ette näevad. Sellisel juhul tuleb tööandjal hinnata koos töötervishoiuarstiga töötaja jätkamist töökohal. Tegemist ei ole olukorraga, kus peaks töötajaga saavutama nõusolekut töötaja tervise kaitseks või meetmete rakendamiseks, tuleb kohe võtta meetmeid,

---

<sup>133</sup> A. Jõks, P-L. Harkmaa <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/94690453/hooldekodu-tootajate-vaktsineerimine-on-kriitilise-tahendusega-aga-siiani-puudub-vastav-seaduslik-alus>

<sup>134</sup> [Commission acts to improve protection of workers with new exposure limits for lead and diisocyanates - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/employment-social-inclusion/en/commission-acts-improve-protection-workers-new-exposure-limits-lead-and-diisocyanates) mõjude analüüs

vastasel korral on töötaja tervis suures ohus. Vastasel korral jõuame ka siin tõlgenduseni, et tööandja ei saa oma tervise ja ohutuse tagamise kohustusi täita, sest töötaja keeldub minemast tervisekontrolli, keeldub plii piirnormide tuvastamiseks vereanalüüsi andmisest või muude meetmete järgimisest, mille on tööandja kehtestanud just töötaja huvisid arvestades. Seega jõuame olukorda, kus töötaja suhtes on nõuded töökeskkonnas muutunud, selline olukord juhtus ka COVID-19 ajal töökeskkonnas. COVID-19 levik ei sõltunud tööandjast, viirushaigus jõudis olude tõttu töökeskkonda ja tööandjal oli vaja otsustada, kuidas edasi toimida. Siinkohal püüti tööandjale tekitada teadlikkust erinevates kanalites: Tööelu portaalis<sup>135</sup>, Terviseameti lehel<sup>136</sup>, kriisi koduleht<sup>137</sup>. Lisaks oli hiljuti välja arendatud tööandjale riskihindamise tööriist TEIS süsteemis<sup>138</sup>, mis lihtsustas tööandjal ohutegurite hindamist, andis võimaluse hindamisest paremat ülevaadet saada ja teadvustada töökeskkonna toimimist.

Kuivõrd pandeemia ajal tungis COVID-19 ohutegur töökeskkonda varem kui riikidesse jõudis vaktsiin, siis pidid tööandjad töökeskkonnas tagama ohutust algselt arvestamata vaktsineerimise võimalust, ehk rakendama kõiki muid sobilike abinõusid. See tingis omakorda mitmel juhul töötajate arusaamatuse, miks eelnevalt sobisid ohutegurist tuleneva riski maandamiseks ühed meetmed (nt maski kandmine, distantsi hoidmine, testimine, kaitseriietus), kuid vaktsiini saabumisega nähtub tööandja riskianalüüsist, et ainult vaktsineerimine on sobiv meede.<sup>139</sup>

Kohus on pööranud tööandja tähelepanu lahendites 3-22-324<sup>140</sup> ja 3-22-157<sup>141</sup> sellele, et riskianalüüs on olnud koostatud mõnel juhul liiga pinnapealselt. Riskianalüüsis tõi tööandja välja, et ainus võimalik meede on vaktsineerimine, kuid ei põhjendanud teiste meetmete mittesobivust. Samal ajal leidis kohus enda analüüsis, et tööandjal oli võimalik teisi meetmeid. Näiteks kasutada tõhusamaid maske<sup>142</sup> kui kasutusel olnud tavalised meditsiinilised maskid, võimaldada tõhusat ruumide õhuvahetust, desinfitseerida, hajutada inimesi, korraldada töid väljas, kasutada osade töötajate puhul kaugtöö võimalust, millest kohus järeldas, et ei nähtu

---

<sup>135</sup> <https://www.tooelu.ee/et/marksona/216/covid-19>

<sup>136</sup> <https://www.terviseamet.ee/et/nakkus-haigused/covid-19-infoleht>

<sup>137</sup> <https://kriis.ee/>

<sup>138</sup> <https://tooelu.ee/et/79/riskianaluus>

<sup>139</sup> Primerova vs PPA 3-22-324 p 9.4, 13.3 Kõiv vs PPA 3-22-157 p 6.4

<sup>140</sup> Primerova 3-22-324 p 9.4, 13.3

<sup>141</sup> Kõiv vs PPA 3-22-157 p 6.4

<sup>142</sup> Respiraatorsete viirusnakkuste puhul on äärmiselt tõhusaks ja tõendatud kaitseomadustega kaitsemeetmeks isikukaitsevahendid (FFP2 tagavat 92% kaitsetõhususe ja FFP3 respiraatorid tagavat 95-98% kaitsetõhususe 2,0µm-0,02µm (keskmine suurus 0,6µm) osakeste puhul).

põhjuseid, miks teiste vähemkoormavate meetmete kogumis rakendamine ei olnud töökeskkonnas tõhus ning millega on õigustatud vaksineerimise rakendamist.

Kohus on hinnanud vaksineerimise meetme proportsionaalsust viidates sh sellele, et kohustusliku vaksineerimise meede riivab põhiõigusi, mistõttu peab meede olema eesmärgi saavutamiseks sobilik.<sup>143</sup> Riigikohus on lahendis 3-21-2241 selgitanud, et vaksineerimisnõue sekkub inimese kehalisse puutumatusse. Kehaline puutumatus on ennekõike kaitstav eraelu puutumatus<sup>144</sup> raames. Vaktsiinidega kaasnevad riskid riivavad õigust tervise kaitsele (PS § 28 lg 1) ja võivad äärmuslikel juhtudel lõppeda surmaga (PS § 16).<sup>145</sup> Seega, kuigi tegemist on töökeskkonda ja tööohutust puudutava meetmega, on sellel mõju isiku eraelule. Teistpidi on igal töökeskkonnas rakendatavad ohutusabinõu mõju isiku tervisele, mis väljendub tööandja rakendatud töötajale suunatud tervisekaitses, et kaitsta töötaja põhiõigusi (põhiõigust eelkõige elule ja tervisele, et töötaja jõuaks tervena koju). Sellegipoolest toob kohus välja, et vaksineerimisnõue on vajalik, sest puuduvad sama tõhusaid leebemaid meetmeid (vaktsiinidega võrreldes vähemalt sama tõhusad, ohutud ja Eestis laialt kättesaadavad ravimid). Ulatuslike karantiinide, liikumispriirangute, viibimiskeeldude jne taastamist ei ole leebem meede.<sup>146</sup>

Näiteks lahendi 3-21-2457<sup>147</sup> tegemise ajal elanikkonnas kahe vaktsiinidoosiga vaksineeritus ligi 62,2%, läbi põdenud ligi veerand elanikkonnast. Tööandjal nimetatud kaasuses oli ligi viis tuhat töötajat, kellest vaksineerimata mõnikümmend, vaksineerituse osakaal oli ettevõttes ligi 99%. Sellises olukorras, kus inimesed olid juba ennast vaksineerinud, tuvastas kohus, et tööandjal ei olnud põhjendatud nõuda vaksineerimata töötajatelt vaksineeritust, kuivõrd ettevõttes on tekkinud karjaimmuunsuse efekt ja kliendid ning isikud, kellega töötajad/teenistujad võisid töö tõttu kokku puutuda olid suure tõenäosusega vaksineeritud.

Mis on sellisel juhul töökeskkonnas vaksineerimise eesmärk? Kohus järeldas lahendis 3-22-157, et tööandja on vaksineerimise kehtestatud selleks, et vältida teenistujate (sh töötajate) nakatumist ja nende poolt nakkuse edasikandumist teistele isikutele (esimene eesmärk) ning samuti teenistujate rasket haigestumist, mis võiks personalipuuduse tõttu ohtu seada asutuse

---

<sup>143</sup> 10.2 kõiv lahend

<sup>144</sup> (põhiseaduse) § 26; inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 8; EIK suurkoja otsus asjas nr 25358/12: Paradiso ja Campanelli vs. Itaalia, p 159)

<sup>145</sup> 3-21-2241 p 22

<sup>146</sup> 3-21-2241 P 28

<sup>147</sup> 3-21-2457

ülesannete täitmise (teine eesmärk). Kohus on selgitanud, et tegemist on töötervishoiu ja tööohutuse tagamise abinõuga ning rõhutab, et põhiõigusi riivavaid piiranguid ei saa kehtestata piiramise enda pärast, ehk üksnes ja ainult vaksineerimisele suunatud meetmed, mis on seotud meetme rakendamata jätmisel ametist vabastamise tagajärjega, viitavad üheselt asjaolule, et vaksineerimine ise on seotud eesmärgiks.<sup>148</sup> Lahendis 3-21-2241 lisab kohus, et inimeste elu ja tervise kaitse on lisaks ka põhiseadusest (PS §-st 13 ja 14) tulenev riigi kohustus. Arvestades kaitstavate õigusväärtuste kaalu ja pandeemia tagajärgede tõsidust nii elu, tervise kui ka vabaduse seisukohast, on vaksineerimise nõudel tungiv sotsiaalne vajadus.<sup>149</sup> Meetme sobivuse test ei nõua meetme 100% efektiivsust.<sup>150</sup> Seega on meede sobiv, kui see aitab eesmärki saavutada, kuid ei saavuta seda ainuüksi ja täielikult.

Mitmetes lahendites<sup>151</sup> on kohus tsiteerinud EIK lahendit Vavrička jt vs. Tšehhi Vabariik<sup>152</sup>, kus oli kehtestatud kohustuslik vaksineerimine alaealistele lastele üheksa haiguse vastu. Välja kujunenud kohtupraktika kohaselt loetakse sundvaksineerimist tahtevastaseks meditsiiniliseks sekkumiseks. Seda ka juhul, kui isikuid füüsiliselt sundvaksineeritud ei ole, kuid vaksineerimiskohustuse täitmata jätmine toob kaasa reaalsed tagajärjed. EIK leidis, et konkreetsete haiguste vastu vaksineerimine kaitseb nii neid, kes saavad vaktsiini, kui ka neid, kes mingil põhjusel ei saa lasta ennast vaksineerida ja on seetõttu haavatavamais seisukorras. Kuna vabatahtlike vaksineerimiste arv väheneb, on vajalik saavutada ühiskonnas kõrgem vaksineerituse aste. EIK pidas vaksineerimist vajalikuks sekkumiseks ja märkis, et kuna puudub vaidlus, et vaksineerimine on üks kõige tõhusamaid haiguste vastu võitlemise viise, siis ei saa riigile ette heita, et ta püüab saavutada võimalikult suur vaksineeritust. Kokkuvõttes leidis EIK, et käesoleval juhul on riigi kaalutusõigus pigem lai.<sup>153</sup> Nimetatud seisukohale vaksineerimise kohustuse õigustatusest tugines Tallinna Kiirabi kohtuasjas 2-21-12706, kelle töökeskkonnas oli samuti seotud COVID-19 vastu vaksineerimise nõue.<sup>154</sup>

Käesolevas töös ei seata kahtluse alla ega analüüsita vaktsiini tõhusust. Töös keskendutakse õiguslikule regulatsioonile vaksineerimiskohustuse kehtestamisel ning üldistele põhimõtetele, milliseid meetmeid saab riskianalüüsist tulenevalt töökeskkonnas rakendada. Seejuures on siiski oluline välja tuua, et kohtud on vaksineerimist kui tervise ja tööohutuse kaitse meetet

---

<sup>148</sup> Kõiv 10.1

<sup>149</sup> 3-21-2241 p 29

<sup>150</sup> 3-21-2241 P 27

<sup>151</sup> 3-21-2241 p 20; kõiv, primerova, kiirab lahend

<sup>152</sup> Vavrička jt vs. Tšehhi Vabariik

<sup>153</sup> samas

<sup>154</sup> 2-21-12706

analüüsinud selle tõhususe olemusest, et hinnata vaktsineerimise kui meetme seadmise põhjendatust ja sobivust töökeskkonnas. Näiteks on kohus lugenud vaktsineerimist töökeskkonnas põhjendamatuks<sup>155</sup>, tuginedes sellele, et hetkeks, kui tööandja oli kohustusliku vaktsineerimise ainsa sobiva meetmena kehtestanud, oli pandeemia olukord riigis tervikuna möödunud, tegemist oli hooajalise, ajutise hingamisteede haiguste leviku perioodiga ning lisaks levisid meedias vaktsiini tõhususe osas erinevad arvamused. Näiteks oli muteerunud viiruse tüve tõttu vaktsiini tõhusus langenud, mille tõttu sattusid haiglatesse kohati enam kui pooltel juhtudel vaktsineeritud isikud, tekkis vajadus pidevalt saada tõhustusdoose. Kohus tugines oma põhjenduspunktis vaktsiini tõhususest artiklitele, kus võtsid sõna näiteks I. Lutsar<sup>156</sup> ja A. Merits<sup>157</sup>.<sup>158</sup> Kohus tõi välja, et tööandja ei saanud kollektiivse COVID-19 vaktsineerimise kehtestamisel jätta arvestamata asjaoluga, et sel ajal lähtusid seisukohad ja järeldused teadmisest, et ka vaktsineeritud isikud haigestuvad, levitavad haigust edasi, sh vaktsineeritud isikud haigestuvad raskelt ja satuvad haiglasse, ehk vaktsiini toime ajas väheneb.<sup>159</sup> Kohus märkis lisaks, et kui enamus teenistujad ei ole raske haigestumise suhtes riskigrupis (ehk üle 60-aastased ja/või krooniliste haigustega), siis ei pruugi vaktsineerimine olla vajalik.<sup>160</sup>

Kuigi kohus on viidanud sellele, et tööandja peab vaktsineerimise kehtestamisel arvestama mõistliku teabega, lisaks nii keskkonnas toimuvaga (COVID-19 pandeemia levik riigis) kui ka töökeskkonnaga, on kohus lahendites 3-22-324<sup>161</sup> ja 3-22-157<sup>162</sup> järeldades COVID-19 vaktsineerimiskohustuse mittevajalikkust tuginenud ise vaid allikatele, mis seavad kahtluse alla vaktsineerimise efektiivsust. Autori hinnangul ei toonud kohus nimetatud lahendites võrdluseks nt Terviseameti statistikat, vaid tugines ainuüksi arvamusedele, kust ei tulene analüütilist ega teaduslikku põhjendust. Näiteks kui kohus viitas vaktsineeritute haigestumisele, ei arvestanud kohus, et statistiliselt oli keskkonnas vaktsineeritud enam kui pool elanikkonnast, seetõttu võisid sattuda nakatunute hulka vaktsineeritud inimesed, sest neid oli statistiliselt elanikkonnas rohkem. Vaktsineeritud võivad samuti haigestuda COVID-19-sse, kuid neid on vähem, kui vaktsineerimata isikuid. Alltoodud joonisest 1 nähtub, et vaktsineerimata isikute

---

<sup>155</sup> Primerova, kõiv

<sup>156</sup> Kask, T. otse postimehest } Irja Lutsar: vaktsiinid ei ole ideaalsed, nende toime hakkab vaikselt kaduma. Postimees TV <https://tv.postimees.ee/7321521/otse-postimehest-irja-lutsar-vaktsiinid-ei-ole-ideaalsed-nende-toime-hakkab-vaikseltkaduma>

<sup>157</sup> Pau, T. Euroopa ravimiamet andis Moderna tõhustusdoosidele rohelise tule. Forte (Delfi) 28.10.2010 <https://forte.delfi.ee/artikkel/94986547/euroopa-ravimiamet-andis-moderna-tohustusdoosidele-rohelise-tule>

<sup>158</sup> Primerova 13.2

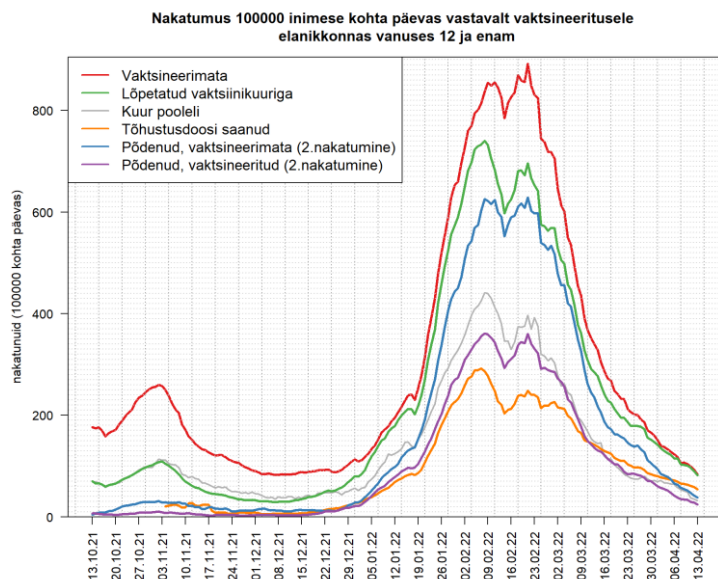
<sup>159</sup> Kõiv p 10.2

<sup>160</sup> Primerova 13.2

<sup>161</sup> primerova

<sup>162</sup> kõiv

joon on teistest kõrgemal, ehk vaktsineerimata isikud haigestusid ajateljes igal vaatlusperioodil rohkem kui teised võrreldavad grupid.



Joonis 1. Nakatumus 100000 inimese kohta päevas vastavalt vaktsineeritusele elanikkonnas vanuses 12 ja enam.<sup>163</sup>

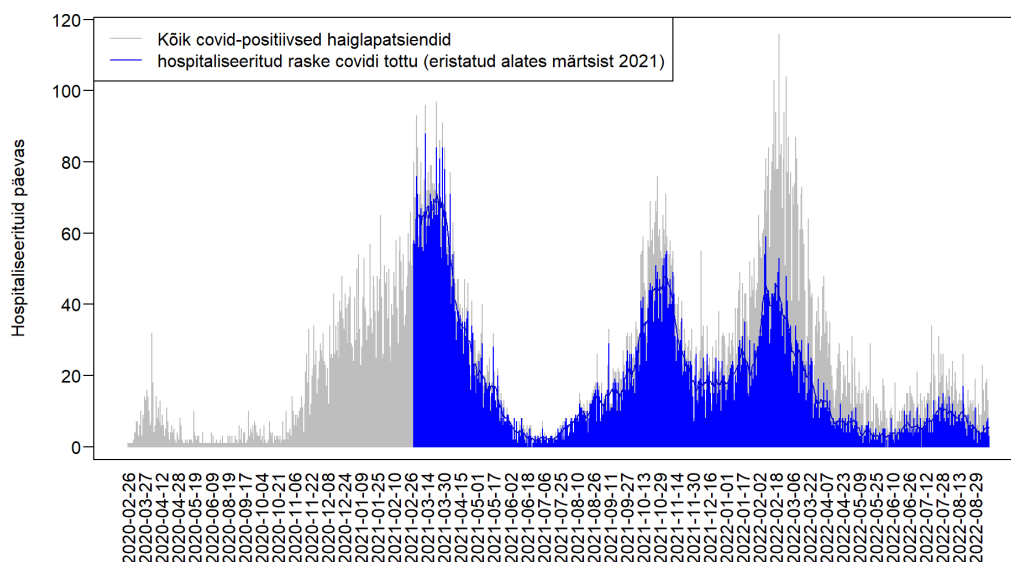
Eestis on koroonaviiruse leviku algusest kuni töö kirjutamise hetkeni registreeritud kokku ligi 790 tuhat nakkusjuhtu ning ligi 3 tuhat surmajuhtumit.<sup>164</sup> Tuleb täheldada, et töö kirjutamise hetkeks on Eesti rahvaarv 1,4 miljonit inimest.<sup>165</sup> Statistikaameti registreeritud haigusjuhtumid registreeritakse juhtumipõhiselt, mis tähendab küll seda, et üks inimene võis põdeda koroonaviiruse haigust mitu korda, kuid juba haigusjuhtumite ja rahvaarvu võrdlus indikeerib autori arvates piisavalt tekkinud olukorra ulatust ja selle tõsidust, mistõttu tuleb hoolikalt kaaluda ohutusmeetmete valikut töökeskkonnas, arvestades haiguse levikut Eestis tervikuna.

Jooniselt 2 nähtuvad haigestumiste lained ja haigestumiste raskusastmed. Jooniselt võib näha, et 2020. aasta sügisel oli tõsiste tagajärgedega haigestumisi rohkem kui 2021. aasta sügisel, seega võib eeldada, et sellele aitasid kaasa vaktsineerimised, millega alustati 2020. aastal, sest muud ohutusmeetmed olid kasutusel ka 2020. aasta sügisel.

<sup>163</sup> [Covid-19: vaktsineerimine, nakatumine ja haiglaravi - Eesti andmed aastast 2021 \(ut.ee\)](https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/koroonaviiruse-andmestik)

<sup>164</sup> <https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/koroonaviiruse-andmestik>

<sup>165</sup> <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv>



Joonis 2. Hospitaliseerimine vastavalt haiglasse mineku põhjusele: kogu pandeemia.<sup>166</sup>

Kokkuvõttes saab öelda, et vaksineerimiskohustuse kehtestamine töökeskkonnas on Eestis võimalik TTOS-ist ja bioloogiliste ohutegurite määrusest tulenevatel õiguslikel alustel riskianalüüsi alusel. Samale seisukohale on asunud erinevad töövaidlusorganid oma lahendites. Töökeskkonna riskianalüüs on oluline töandja tööriist ohutegurite hindamiseks ja meetmete võtmiseks, kui olukord töökeskkonnas muutub kiiresti ja oluliselt. Töövaidlusorganite otsustest nähtub, et peamiselt eksisid töandjad riskianalüüsis asjaolude hindamisega ega kaalunud piisavalt muude meetmete rakendamist. Samuti ei kaalunud töandjad mõnes lahendis piisavalt konkreetse töötaja võimalusi mitte vaksineerida, ehk ei hinnanud üksiku töötaja ohuriski. Seega tuleb töandjal olla väga hoolas riskianalüüsi koostamisel, arvestada kõiki asjaolusid kogumis, hinnata võimalusel iga töötaja töökoha riske ning kaaluda ennekõike teisi vähemriivavaid meetmeid olukorra lahendamiseks. Riskianalüüsi objektiivseks koostamiseks saab töandja kaasata töötajaid, töötajate esindajaid, töökeskkonnaspetsialiste või ettevõttes koondunud ametiühinguid konsulteerimiseks töökeskkonna üle, kuid pädevaks partneriks töökeskkonna riskianalüüsi koostamisel on ennekõike töötervishoiuarst.

### 1.3. Vaksineerimiskohustus COVID-19 vastu töökeskkonnas Euroopa liidu riikides

Kuna Eesti õiguspraktikud on pidanud vajalikuks sätestada vaksineerimiskohustust riigi üldaktiga seaduse tasandil, mitte määruse ega riskianalüüsiga, siis analüüsin järgnevalt kahte riiki, kus sätestati vaksineerimiskohustus riigi poolt seadusega.

<sup>166</sup> [http://www-1.ms.ut.ee/krista/covid/covid\\_pildid.html](http://www-1.ms.ut.ee/krista/covid/covid_pildid.html)

### 1.3.1. Itaalia

Itaalia oli esimene<sup>167</sup> liikmesriik, kus kehtestati kõikidele töötajatele kohustusliku vaksineerimise nõue. Erinevalt Eestist, kus õiguslik regulatsioon jättis otsustamise õiguse tööandjale, et hinnata konkreetse ettevõtte olukorda, kehtestati Itaalias vaksineerimiskohustus (sh töökeskkonnas) riikliku õigusaktiga. Tööandja roll oli kontrollida oma töötajatelt riigi kehtestatud meetmete täitmist. Valitsus andis välja protokolle koos sotsiaalpartneritega, kus sisaldasid samuti täiendavad võimalikud ohutusmeetmed sektoripõhiselt (nt transport, ehitus, *catering*).<sup>168</sup>

See tähendab, et tööandja asemel otsustas riik, kuidas toimida töökeskkonnas ning hindas riske riigi seisukohast tervikuna, käsitledes tööandjaid sisuliselt ühtse tervikuna. Pandeemia olukorras andis Itaalias välja dekreete ministrite nõukogu, mis koosnes mitmest ministrist.<sup>169</sup> Dekreetidega reguleeriti erinevate eluvaldkondade tegevusi (sh töökeskkonda), kehtestades abinõusid, millega võidelda pandeemia leviku vastu. Algselt oli vaksineerimine kohustuslik kahele töötajate kategooriale:

- 1) kõik tervishoiu töötajad (lisaks arstidele ja õdedele ka labori töötajad, farmatseudid, tehnilised töötajad, toitumishooldajad ja teised), kohustus kehtis sõltumata sellest, kas töötaja töötab töölepinguga või muu lepingu vormiga;
- 2) kõik töötajad, kes töötavad hooldekodudes<sup>170</sup> (oluline ei ole ametikoht, vaid kas tegu on hooldekodu asutusega).<sup>171</sup>

Võrreldes meetmete kehtestamisega pandeemia olukorra ajal Eestis, kus tööandjal säilis võimalus oma parima äranägemise järgi kehtestada riskianalüüsi alusel meetmeid töökeskkonnas, oli Itaalia välja antud dekreetides rakendusala lai ja täpselt määratlemata. See tähendab, et olenemata tegelikust eksponeeritusest riskile, rakendus vaksineerimiskohustus töötajale pelgalt dekreedis nimetatud töökoha või valdkonna tõttu. See võtab omakorda tööandjalt võimaluse otsustada meetmete rakendamise üle lähtuvalt töökeskkonnast, sest riik võtab reguleerimise üle ja teeb seda üldise regulatsiooniga, millest ei selgu täpsemaid

---

<sup>167</sup> <https://www.reuters.com/world/europe/italy-readies-law-make-covid-health-pass-mandatory-all-workers-2021-09-16/>

<sup>168</sup> <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Emergenza-Coronavirus/Documenti/Documenti-parti-sociali>

<sup>169</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/21/21G00139/sg>

<sup>170</sup> Inglise keeles laiem- long-term-care facilities, senior living homes, nursing homes, care homes, rest homes, convalescent homes and similar facilities

<sup>171</sup> <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/global-hr/pages/coronavirus-italy-green-pass-mandatory-vaccinations.aspx>

kriteeriumeid, millele töötaja vastama peab, et rakenduks vaksineerimise kohustus. Sellise lähenemise korral on tegemist subjektiivse töökeskkonna hindamisega, sest ei lähtuta konkreetse töökoha riskianalüüsist, vaid üldsõnalisest regulatsioonist, mis tugineb hinnangulisele olukorrale riigis ning eelduslikule olukorrale ettevõtetes. Kuna dekreetide regulatsioon on üldine, siis võis see valmistada probleeme tööandjale ja järelevalve asutustele küsimustes, millisel ettevõttel ja millistele töötajatele on vaksineerimine siiski kohustuslik ja kes kuulub regulatsiooni kohaldamisalasse.

Alates 15.10.2021 hakkas Itaalias lisaks eelpool nimetatud kahele töötajate kategooriale kehtima *Green Pass*.<sup>172</sup> Tegemist oli sertifikaadiga, mis kinnitas töötaja vaksineeritust ning mis oli kõikidele töötajatele (tööga hõivatutele olenemata lepingu vormist) kohustuslik, et siseneda oma töökohale (ei nõutud kaugtöö korral, ainult kui sisenetakse töökeskkonda).<sup>173</sup> Sertifikaadi alusel peeti vaksineerituteks neid töötajaid, kes omasid kehtivat vaktsiinitõendit, said negatiivse testitulemuse (olenevalt testi tüübist kehtis tulemus kas 48 tundi või 72 tundi) või olid COVID-19 põdenud. Töötajad, kes olid vabastatud vaksineerimisest (näiteks, kes ei saanud vaksineerida allergia tõttu vaktsiini koostisosa suhtes) said samuti *Green Pass*-i, mis kajastab, et nemad olid vaksineerimisest vabastatud, kuid neid ei kõrvaldatud töölt, nende pääse loeti kehtivaks. Töötajatel, kellel ei olnud kehtivat pääset, oli töökohale sisenemine keelatud, nende töösuhet ei tohtinud üles öelda, kuid see peatati määramata ajaks (tasustamata puhkus) ja loeti töölt põhjuseta puudujaks, kuni töötaja sai kehtiva *Green Pass*-i. Seega tuli tööandjatel korraldada, töökeskkonnas töötajate *Green Pass*-i kehtivuse kontrollimine, millega tuli kehtestada omad korralduslikud reeglid.<sup>174</sup> Sertifikaadi puudumine ei õigustanud kaugtöö nõudmist.<sup>175</sup>

Töötajad, kes ei esitanud *Green Pass*-i, kuid läksid tööle, võisid saada trahvi 600-1500 eurot, samuti külmutati nende töötasu maksmine esimesest päevast, kui töötajal ei olnud sertifikaati esitada. Tööandjad, kes lasid tööle töötajaid ilma vastava sertifikaadita, võisid saada trahvi 400-1000 eurot reeglite rikkumise eest. Töötajatel, kes ei omanud kehtivat sertifikaati tuli teha teste, kui nad soovisid tulla tööle, kuid testide kulu pidid töötajad ise kandma, kui tööandja ei olnud nõus testide eest tasuma.<sup>176</sup> Seega nägi Itaalia regulatsioon ette meetmeid, kus tööle minemiseks

---

<sup>172</sup> [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM\\_12\\_ottobre.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM_12_ottobre.pdf)

<sup>173</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/21/21G00139/sg>

<sup>174</sup> <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/global-hr/pages/coronavirus-italy-green-pass-mandatory-vaccinations.aspx>

<sup>175</sup> <https://www.roedl.com/insights/covid-19/italy-green-pass-obligation-workplaces-vaccination>

<sup>176</sup> <https://www.thelocal.it/20210917/explained-how-italy-will-enforce-its-new-green-pass-rules-for-workers/>

tuleb tööohutusega kaasnevat kulu kanda töötajatel endal. Vaktsineerimine toimus ühiskonna huvides, et vältida ravijärjekordasid, suuremaid nakatumise numbreid, majanduse sulgemist ning järjekordse liikumispiirangu kehtestamist, täpsemalt on seda kirjeldatud Itaalia vaktsineerimisplaanis.<sup>177</sup>

Vaktsineerimiskohustuse kehtestamine ei olnud Itaalias uus meede seoses COVID-19 levikuga. 2017. aastal toetas Itaalia konstitutsioonikohus kohustuslikku vaktsineerimist seoses alaealiste kooli astumisega, selleks pidid õpilasel olema tehtud kohustuslikud süstid kuue haiguse vastu, mis varasemalt olid vabatahtlikud. Kui õpilane oli vaktsineerimata, võis jätta õpilase kooli vastu võtmata, tõsteti tema teadlikkust vestluse käigus, samuti võis lapsevanemaid trahvida. Meede tunnistati põhiseadusega kooskõlas olevaks<sup>178</sup>, seetõttu ei olnud COVID-19 vaktsineerimiskohustuse kehtestamisel põhiseaduslikkusega probleeme. 2017. aastal lähtus riik vaktsineerimiskohustuse kehtestamisel olukorrast riigis ja ekspertide hinnangust, millest nähtus, et haigestumine kasvas, lapsevanemad ei otsustanud oma laste tervise heaks jättes nad vaktsineerimata, vaktsineerimise aktiivsus langes ning levis arvamused, et vaktsiinid tekitavad tervisekahjustusi. Dekreediga kehtestatud vaktsineerimiskohustus oli vajalik rahvatervist ennetavatel eesmärkidel, otsus oli tasakaalus indiviidi õiguste ja rahvatervise kaitse seisukohtadest.<sup>179</sup> Seega tunnistas kohus põhiseaduspäraseks kohustusliku vaktsineerimise seadmise ja samad argumendid peavad paika ka COVID-19 pandeemia tingimustes.

Vaktsineerimiskohustuse vastu oli Itaalias esitatud mitmeid hagiid.<sup>180</sup> Kuivõrd üks administratiivkohtutest pöördus meditsiinitöötajate kaasuses Itaalia konstitutsioonikohtusse, teostati dekreetidele põhiseaduslikkuse järelevalve. Esimene õiguslik küsimus seisnes selles, kas dekreedid on kooskõlas Itaalia põhiseaduse artikliga 32, mis näeb ette sõnaselget võimalust

---

<sup>177</sup> <https://www.epicentro.iss.it/en/vaccines/covid-19-vaccination-plan>

<sup>178</sup> [https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2018:5](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2018:5)

<sup>179</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-209039%22%5D%7D>, p 106-109

<sup>180</sup> -De Vito L. Coronavirus, ricorso al Tar di Milano e di Brescia di 500 sanitari e medici contro l'obbligo di vaccino. La Repubblica [Internet]. 2021 Jul 3 [cited 2021 Jul 3]. Available on: [https://milano.repubblica.it/cronaca/2021/07/03/news/brescia\\_sanitari\\_ricorso\\_contro\\_vaccini308698353/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2021/07/03/news/brescia_sanitari_ricorso_contro_vaccini308698353/);

- Panzera A. Covid-19, cento sanitari "no vax" imperiesi si rivolgono al Tar: 'L'obbligo è incostituzionale e discriminatorio: si lede l'inviolabilità della libertà di scelta.' Sanremonews.it [Internet]. 2021 Jun 29 [cited 2021 Jul 3]. Available on: <https://www.sanremonews.it/2021/06/29/legginotizia/argomenti/cronaca/articolo/covid-19-cento-sanitari-no-vax-imperiesi-si-rivolgonoal-tar-lobbligo-e-incostituzionale-e-di.html>.

- Barbetta D, Bianchi N. Sanitari non vaccinati in Emilia-Romagna: in 150 ricorrono al Tar. il Resto del Carlino Emilia-Romagna [Internet]. 2021 Jun 27 [cited 2021 Jul 3]. Available on: <https://www.ilrestodelcarlino.it/emilia-r>

kohustuslikuks meditsiiniliseks sekkumiseks<sup>181</sup>, kuid nõuab, et selliseid sekkumisi kehtestataks ainult statuutidega, millega ei ületataks pädevuse piire, mis on kehtestatud austamaks inimese õigusi (teisisõnu meditsiinilise enesemääramise õigus). Esimene pool sellest küsimusest on seotud dekreetide ja statuutide kehtestamise hierarhilise vahekorraga Itaalia põhiseaduse suhtes, mille lahendamiseks hindas kohus antud juhul dekreete mõistlikkuse seisukohast. Teine pool on seotud arusaamisega, kuidas mõista inimeste õiguste austamist Itaalia põhiseaduse artikli 32 kontekstis. Ajalooliselt ei olnud üheselt tõlgendatav, milline on see olukord, kus on õigustatud kohustuslik meditsiiniline sekkumine, kuid mis seejuures rikub inimese õigusi. Näitena oli toodud, et selline meditsiiniline sekkumine, mis rikub inimese väärikust/õigusi on ajalooliselt olnud abort, keemiline kastreerimine. Kuna pandeemia siiski näitlikustab vaieldamatult eriolukorra mõistet ja inimeste õigusi austatakse neile elu, tervise ja liikumisvabaduse tegemise eesmärgil (ei jõutud tõlgenduseni, et kohustuslik vaktsineerimine alandab inimeste väärikust), siis ületati vaidlus selles punktis.<sup>182</sup>

Teine õiguslik küsimus antud kohtukaasuses oli seotud dekreeidi staatusega „võrdsuse printsiibi“ suhtes, mida konstitutsioonikohus tõlgendab seaduses sätestatud ebaproportsionaalsete ja ebamõistlike erisuste keeluna (mõistlikkuse kriteerium). Vaktsineerimiskohustus tähendab võrdsuse printsiibi mõttes ühe töötajate klassi, kelle vabadusi ebamõistlikult ohverdatakse, ebaproportsionaalset diskrimineerimist. Selle küsimuse lahendamiseks kasutas kohus proportsionaalsuse testi, mille ühel pool oli töötaja meditsiiniline enesemääramisõigus ja teisel pool rahvatervis. Kohus jõudis tõlgenduseni, et meditsiinis on vaktsineerimata töötajal oluline oht haigestuda ja kanda viirus (mis põhjustas ülemaailmse pandeemia) edasi patsientidele. Kohustuslik vaktsineerimine on küll karm meede, kuid see kaalub üles vabatahtliku vaktsineerimise tõhusale toimimisele panustamise, lootuses, et inimesed vaktsineerivad piisavas määras, olukorras, kus see on hädavajalik. Teisisõnu riik ei saanud kriisi olukorras jääda ootama, kuni töötajad vaktsineerivad ennast vaba tahte alusel, et saavutada piisavalt kõrge vaktsineerituse tase, et peatada koroonaviiruse levikut. Kohus leidis, et kohustuslik vaktsineerimine oli efektiivne ja seega meede oli õigustatud. Proportsionaalsuse testile aitas kaasa see, et vaktsineerimata töötajatele nähti ette töölt kõrvaldamine (tasustamata), töö ümberkorraldamine, ametipositsiooni alandamine, kuid mitte karmimaid meetmeid nagu töölt lahti laskmine, kriminaalmenetlus või muu sarnane meede.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Inglise keeles treatment

<sup>182</sup> [delivery.php \(ssrn.com\)](#)

<sup>183</sup> [delivery.php \(ssrn.com\)](#)

Pandeemia ajal kinnitas seega Itaalia konstitutsioonikohus kohustusliku vaksineerimise meetme põhiseaduspärasust ja õigustas seda COVID-19 vastu võitlemiseks kaasuses, kus tervishoiutöötajatele oli ettenähtud kohustuslik vaksineerimine. Kohustuslik vaksineerimine oli kaasuse kohaselt vajalik ka olukordades, kus inimestevahelisi kontakte tööalaselt ei olnud.<sup>184</sup> Tegemist ei olnud riskide hindamisest tuleneva õigustusega, vaid sätte kehtestamine oli õigustatud põhiseadusest ja muudest õiguslikest regulatsioonidest, mõõdukust ei hinnatud.

Sertifikaadi nõude osas toimusid Itaalias mitmed meeleavaldused. Itaalia Töandjate Keskliit toetas sertifikaatide nõuet, kuid ametiühingud nõudsid töötajatele, kes ei vaksineeri, tagada tasuta testide tegemise võimalust. Valitsus tasuta testimise nõuet ei rahuldanud, põhjendades sellega, et vastasel korral eelistavad inimesed testimist vaksineerimisele ja pandeemiat ei saa kontrolli alla.<sup>185</sup> *Green Pass* meetmed kehtisid kuni Itaalia kehtestatud eriolukorra lõpuni.<sup>186</sup>

### 1.3.2. Prantsusmaa

Sarnaselt Itaaliale ja vastupidiselt Eestile kehtestas Prantsusmaa õigusaktiga vaksineerimiskohustuse kindlate valdkondade töötajatele ning hiljem laiendati erinevate töötajate vaksineerimiskohustust *passe sanitaire* ehk tervisepassiga. Töandja kohustus seisnes nagu Itaalia regulatsiooni puhul riigi kehtestatud nõuete kontrollimises enda töötajatelt. Prantsusmaal võis eristada kolme töötajate kategooriat, kellele oli seadusega kehtestatud vaksineerimiskohustus: kindlad ametikohad; tervisepassi alades töötavad töötajad ja kõik muud töötajad.<sup>187</sup>

Prantsusmaa 05.08.2021 seadus number 2021-1040 kehtestas artiklites 12-19 nimekirja töötajatest, kellele on vaksineerimine seadusest tulenevalt kohustuslik. Näiteks oli seaduse alusel kohustuslik vaksineerida tervishoiusüsteemis ja hooldekodudes töötavatel töötajatel (sh vabatahtlikel ja teatud juhtudel üliõpilastel ehk praktikantidel), tuletõrjujatel, päästetöötajatel.<sup>188</sup> Kui töötajad ei vaksineerinud ennast ettenähtud ajaks, sai töandja õiguse hakata rakendama nende suhtes meetmeid. Ainuüksi mitte vaksineerimine ei olnud aluseks

<sup>184</sup> [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20221201194237.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20221201194237.pdf)

<sup>185</sup> <https://www.reuters.com/world/europe/italy-readies-law-make-covid-health-pass-mandatory-all-workers-2021-09-16/>

<sup>186</sup> <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/global-hr/pages/coronavirus-italy-green-pass-mandatory-vaccinations.aspx>

<sup>187</sup> [https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?\\_gl=1\\*1kfvxp\\*\\_ga\\*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0\\*\\_gid\\*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.\\*\\_ga\\_XFSR2700S9\\*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..](https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?_gl=1*1kfvxp*_ga*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0*_gid*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.*_ga_XFSR2700S9*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..)

<sup>188</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043909676>

töötaja vallandamiseks. Tööandjal tuli teavitada töötajat, et mitte vaksineerituna tööd jätkata nimetatud töökeskkonnas ei saa. Töötaja sai valida, kas minna põhipuhkusele või kokkuleppel tööandjaga tasustamata puhkusele, kuni töötaja ennast vaksineerib.<sup>189</sup>

Tervisepassi alade töötajatele (samuti ka vastavate alade külastajatele) kehtis nõue näidata tervisepassi. Tervisepassi aladeks nimetati kohti, kus toimusid suured kogunemised, milleks peeti kohta, mida külastas rohkem kui 50 inimest, peamiselt kultuuri- ja meelelahutuskohad nagu poed, näitused, seminarid, söögikohad, pikamaa ühistransport.<sup>190</sup> Nõue rakendus ka nendele töötajatele, kes otseselt ei töötanud nimetatud aladel, kuid kes töö tõttu külastasid neid alasid, nt töötaja pidi sõitma pikamaa ühistranspordiga või kohtub kliendiga alal, kus kehtis tervisepassi nõue.<sup>191</sup> Tervisepassi said need, kellel oli tehtud vaktsiinisuusti, kes põdesid koroonaviiruse haigust (kehtis 6 kuud taastumisest) või said negatiivse testi tulemuse (kehtis 72 tundi). Töötajad, pidid tasuma testi eest ise, seejuures ei pidanud tervisepassiga töötajad kandma maski. Tervisepassi nõue laienes kõikidele tööga hõivatud lepinguvormidele, kes olid töötajad õigusakti nimetatud alade loetelus. Kui töötajatel ei olnud tervisepassi, võis kaaluda kaugtöö lubamist, tasustamata puhkust või põhipuhkusele minemist. Hooajaliste töötajatega ja tähtajaliste lepingute puhul oli õigustatud lepingu ülesütlemine, kui võis eeldada, et töötaja ei ole võimeline tegema tööd kuni tähtaja saabumiseni, tähtajatute töötajate puhul ei olnud lepingu ülesütlemine võimalik.<sup>192</sup> Muude valdkondade töötajad ei pidanud olema vaksineeritud või omama tervisepassi.<sup>193</sup> Töötajad, kes ei saanud vaksineerida tervislikel põhjustel pidid saama tõendi oma arstilt, lisaks pidid sellised töötajad vastama tööministeeriumi sätestatud kriteeriumitele.<sup>194</sup> Kui tööandja ei taganud, et tema töötajad vastavad kehtestatud nõuetele, rakendati tööandjale trahvi 1500 eurot ja juhul, kui rikkumine kordus rohkem kui kolm korda

---

<sup>189</sup> [https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?\\_gl=1\\*1klfvxp\\*\\_ga\\*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0\\*\\_gid\\*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.\\*\\_ga\\_XFSR2700S9\\*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..](https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?_gl=1*1klfvxp*_ga*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0*_gid*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.*_ga_XFSR2700S9*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..)

<sup>190</sup> <https://www.vie-publique.fr/loi/280798-loi-5-aout-2021-vaccination-obligatoire-pass-sanitaire-crise-covid-19>

<sup>191</sup> <https://iuslaboris.com/insights/the-new-french-health-pass-and-mandatory-vaccination-what-do-employers-need-to-know/>

<sup>192</sup> [https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?\\_gl=1\\*1klfvxp\\*\\_ga\\*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0\\*\\_gid\\*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.\\*\\_ga\\_XFSR2700S9\\*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..](https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?_gl=1*1klfvxp*_ga*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0*_gid*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.*_ga_XFSR2700S9*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..)

<sup>193</sup> [https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?\\_gl=1\\*1klfvxp\\*\\_ga\\*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0\\*\\_gid\\*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.\\*\\_ga\\_XFSR2700S9\\*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..](https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?_gl=1*1klfvxp*_ga*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzlxNzE0*_gid*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.*_ga_XFSR2700S9*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..)

<sup>194</sup> <https://www.thelocal.fr/20210812/reader-question-how-can-people-who-cannot-be-vaccinated-use-frances-health-passport>

30 päeva jooksul, siis oli rikkumine karistatav üheaastase vangistuse ja 9000 euro suuruse trahviga.<sup>195</sup>

Prantsusmaa põhiseaduslik nõukogu kiitis ranged kohustusliku COVID-19 vaksineerimise meetmed heaks, viidates sellele, et ka EIK on pidanud võimalikuks ja õigustatuks kohustusliku vaksineerimismõnede kehtestamist<sup>196</sup>. Seejuures tõi nõukogu välja, et soovi korral saab töötaja ikkagi pöörduda Prantsusmaa konstitutsioonikohtusse kui kõik teised õiguskaitsevahendid ja institutsioonid enda õiguskaitseks on ammendunud.<sup>197</sup>

Prantsusmaa meetmete vastu on tehtud mitmeid pöördumisi EIK-i seoses töötajate põhiõiguste rikkumisega. See võib olla tingitud sellest, kuidas vaksineerimiskohustuse regulatsioon kehtestati. Kui Eestis vastutas meetmete kehtestamise eest tööandja, kes pidi hindama oma töökeskkonda ja rakendama riskianalüüsi alusel vastavaid meetmeid, siis Prantsusmaa, nagu ka Itaalia, kehtestas seadusaktiga meetmed kõikidele töötajatele rakendamiseks hindamata meedet iga töötaja või ettevõtte suhtes. See tähendab, et riik otsustas sekkuda vaksineerimise meetmega inimeste eraellu, tööellu ja kehtestas kõigile kohustuse vaksineerida, kui olid täidetud õigusaktis toodud kriteeriumid.

Ligi 712 töötajat pöördusid EIK samadel põhjustel – eesmärgiga peatada esmase õiguskaitse korras koroonaviiruse meetmete (olenevalt pöördujast, kas kohustusliku vaksineerimise nõue või tervisepassi nõue) kehtimine. Kaasustes Zambrano vs. Prantsusmaa<sup>198</sup>, Abgrall ja 671 teist vs. Prantsusmaa<sup>199</sup> ja hiljem teistes kaasustes, ei võtnud kohus asju menetlusse tuginedes EIK kohtureeglile<sup>200</sup> reeglile number 39, mis näeb ette ajutise kaitse meetmeid<sup>201</sup>.

---

<sup>195</sup> <https://iuslaboris.com/insights/the-new-french-health-pass-and-mandatory-vaccination-what-do-employers-need-to-know/>

<sup>196</sup> Siinkohal viitas Prantsusmaa Vavrička ja teised vs Tšehhi Vabariik kaasusele.

<sup>197</sup> [https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?\\_gl=1\\*1klfvxp\\*\\_ga\\*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzIxNzE0\\*\\_gid\\*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.\\*\\_ga\\_XFSR2700S9\\*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..](https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?_gl=1*1klfvxp*_ga*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzIxNzE0*_gid*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.*_ga_XFSR2700S9*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA..)

<sup>198</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-212465%22%7D>

<sup>199</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22%3A%22003-7100478-9611768%22%7D>

<sup>200</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf)

<sup>201</sup> Ajutised kaitse meetmed on ajutised ettekirjutused EIK poolt, et ennetada või peatada võimalikku kahju inimõigustele kohtuvaidluste ajaks. Praktikas on ajutist kaitset tagatud olukordades, kus olulised inimõigused on tugevalt ohustatud või juba rikutud, näiteks on seni sellisteks juhtumiteks olnud väljaandmised või deporteerimised, tõsine oht era- või pereelule või rasked ebainimliku kohtlemise juhtumid (nt piinamine). COVID-19 vastased meetmed ei lange reegli 39 kohaldumisalasse, et võtta ajutisi meetmeid EIK poolt, kuivõrd pöördujate avaldustes ei tulnud välja ja kohus ei tuvastanud, et inimeste õigused oleksid olnud tugevalt ohustatud, seega ei võetud avaldusi menetlusse.

<https://mattioli1885journals.com/index.php/actabiomedica/article/view/12333/10206>

Varasemalt 2015. aastal on Prantsusmaa kassatsioonikohus pöördunud konstitutsioonikohtu poole eelotsuse saamiseks küsimuses, kas rahvatervise regulatsioonid on kooskõlas põhiseadusega. Seadus nägi ette kohustuslikku vaktsineerimist alaealistele lastele difteeria, teetanuse ja lastehalvatustõve vastu. Kassatsioonikohtusse pöördunud leidsid, et kohustuslik vaktsineerimine suurendab terviseriskide teket. Konstitutsioonikohus leidis siiski, et regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas ja täheldas, et sätte eesmärk on võidelda kolme haigusega, mis on väga tõsised ja nakkavad, neid ei saa muul alternatiivsel moel ühiskonnast kaotada. Vaktsineerimiskohustus kehtestati, kuivõrd vaktsiinidel puuduvad teadaolevad meditsiinilised vastunäidustused. Kohus lisas, et seadusandjal on õigus indiviidide ja rahva tervise huvides kujundada vaktsineerimispoliitikat, meede on sobilik taotletava eesmärgi saavutamiseks.<sup>202</sup> Seega on juba varasemalt ka Prantsusmaal tunnustatud kohustuslikku vaktsineerimist põhiseadusega kooskõlas olevaks ja sobilikuks meetmeks eesmärgi saavutamiseks eeldades, et eesmärgiks on seatud isikute tervise kaitse, mis välistas põhiseaduslikkuse kahtluse COVID-19 vaktsineerimiskohustuse kehtestamise puhul.

Modena ülikooli professor Silvio Roberto Vinceti on oma artiklis COVID-19 kohustuslikust vaktsineerimisest arutanud mitme aspekti üle seoses rangete regulatsioonide kehtestamisega Itaalia, Prantsusmaa, Kreeka poolt. Ühelt poolt toob professor välja, et avaldajad, kes pöördusid EIK-i riigi kehtestatud vaktsineerimismeetmete vastu, tuginevad mitmetele inimõiguste rikkumistele, alustades inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>203</sup> artiklist 2, mis kehtestab õiguse elule, artikkel 5, mis näeb ette õigust vabadusele ja kaitsele ning isegi artiklile 4, mis puudutab orjust ja sunniviisilise töö keeldu. Sellegipoolest tuleb arvestada, et peamine analüüsiv artikkel COVID-19 vaidlustes on olnud artikkel 8, mis puudutab õigust eraelule, mida on pikka aega tõlgendatud kui füüsilise ja psühholoogilise puutumatus vabadust. Artikkel 8 õigust on lõike 2 (seadusereservatsioon) alusel õigus piirata, kui see on seaduse eesmärgiga kooskõlas ning vajalik demokraatliku ühiskonna kaitseks. Selle tüüpiliseks näiteks peetakse vaktsineerimist. Professor toob välja, et seadusloojad on Inimõiguste Ülddeklaratsiooni<sup>204</sup> ning Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel näinud igal juhul ette võimalust, kus rahvatervise eesmärgid kaaluvad üle indiviidi õiguste eesmärgi, kui see on proportsionaalne.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/2015/2015458QPC.htm>

<sup>203</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_EST.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_EST.pdf)

<sup>204</sup> [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/est.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf)

<sup>205</sup> [View of COVID-19 Compulsory Vaccination and the European Court of Human Rights \(mattioli1885journals.com\)](https://mattioli1885journals.com)

Enne Vavrička kaasust on samuti olnud EIK lahendeid, kus on õigustatud vaktsineerimist või sundkorras meditsiinilist sekkumist. Näiteks 1983. aastal kaasuses Acmanne ja teised vs Belgia õigustati sundkorralist tuberkuloosi läbivaatust<sup>206</sup>; 1998. aastal Boffa ja teised vs San Marino, kus San Marino kehtestas statuudiga lastele kohustusliku vaktsineerimise rahvatervise kaitse eesmärgil<sup>207</sup> ning 2021. aastal Solomakhin vs Ukraina, kus kohustuslikku vaktsineerimist õigustati rahvatervise kaitse eesmärgil, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.<sup>208</sup> Arvestades eeltoodud juhtumeid, mille kohus toob välja kui erandlikud meetmed, siis võrreldes Prantsusmaa meetmetega, kus vaktsineerimata inimene kõrvaldatakse töölt või saab töötaja/tööandja trahvi, ei tee see väga suurt inimõiguste rikkumist välja, leiab Modena Ülikooli professor. Samale seisukohale on asunud Eesti regulatsiooni suhtes Riigikohtu halduskolleegium, kus kohus leidis samuti, et töökeskkonnas vaktsineerimise kohustus on eelduslikult väiksema riivega, kui üleriigiliste liikumispääsude, viibimiskeeldude jms sätestatud regulatsioonide kohaldamine.<sup>209</sup> Seega on ka varasemalt ning Euroopa Liidu riigid leidnud, et vaktsineerimine on õigustatud, mistõttu see võiks olla õigustatud ka pandeemia olukorras töökeskkonnas ja ka üldiselt elanikkonna kaitseks. Eelduslikult tekitaks suurema pahameele see, kui riigid ei asu välja töötama vakstiine ega neid isikutele pakkuma pandeemia kestel.

Modena Ülikooli professor toob välja, et vaidluskoht vaktsineerimisega COVID-19 pandeemia puhul võis seisneda selles, et teistel EIK lahendatud juhtudel oli vaktsiin haiguse vastu olemas aastaid ja aastakümneid varem, COVID-19 vastane vaktsiin ja vaktsineerimisprogramm töötati välja kiirkorras. Teisest küljest oleks väärt seada kahtluse alla koroonaviiruse vastast vaktsiini, kui COVID-19 vastase vaktsiini kui ka eelnevate haiguste vastaseid kohustuslikke vaktsineerimisprogramme määras ning kinnitas sama teaduslik autoriteet. Professor lisab, et EIK otsus Vavrička kaasuses võis selle otsuse andmise ajast tulenevalt anda kindlust riikidele ja tööandjatele vaktsineerimiskohustuse seadmise õiguslikkusest ning leevendada kahtlusi COVID-19 vastase vaktsiini osas.<sup>210</sup>

---

<sup>206</sup> Kaasuses Roger Acmanne and others v. Belgium 1984

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22002-13213%22%7D>

<sup>207</sup> Carlo Boffa and 13 others v. San Marino (Internet). 1998 (cited 2021 Sep 24). Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22002-13213%22%7D>

<sup>208</sup> Solomakhin v. Ukraine (Internet). 2012 (cited 2021 Sep 24). Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22002-13213%22%7D>

<sup>209</sup> 3-21-2241 p 22, 28

<sup>210</sup> [View of COVID-19 Compulsory Vaccination and the European Court of Human Rights \(mattioli1885journals.com\)](https://mattioli1885journals.com)

Nagu varasemalt viidatud Viini Ülikooli professorite uuringule, toob ka Modena Ülikooli professor välja, et inimesed kalduvad reeglite järgimist edasi lükkama ja vaidlustama peamiselt inimeste hinnangu tõttu, kuidas taolisi otsuseid on tehtud, mitte nende sisu kohta.<sup>211</sup> Mõlemal juhul, nii Itaalia kui Prantsusmaa puhul oli tegemist väga jäiga regulatsiooniga, millest ei tulenenud otseseid kriteeriume, millele ettevõtte või töötajad vastama pidid, vaksineerimine oli kohustuslik, kui töökoht või sektor oli riigi hinnangu alusel kantud nimekirja. Vaksineerimiskohustus kehtis, kui töötaja töötas õigusaktis nimetatud töökohas. See tähendab, et tegelikult ei arvestata objektiivselt töökeskkonnaga ega saa hinnata töökeskkonna muutusi ja tabada hetke, mil mõnes ettevõttes ei ole enam vaksineerimine vajalik või hoopis vastupidi.

---

<sup>211</sup> [View of COVID-19 Compulsory Vaccination and the European Court of Human Rights \(mattioli1885journals.com\)](https://mattioli1885journals.com/view-of-covid-19-compulsory-vaccination-and-the-european-court-of-human-rights)

## 2. VAKTSINEERIMATA TÖÖTAJAGA TÖÖSUHTE ÜLESÜTLEMISE ÕIGUSPÄRASUS

### 2.1. Võimalikud alused töösuhte ülesütlemiseks vaktsineerimata töötajaga

Esimeses peatükis jõudsin järeldusele, et riskianalüüsi alusel on õigustatud kohustusliku vaktsineerimise kehtestamine töökeskkonnas. Kuna vaktsineerimist ei tagata vahetu sunniga ehk tööandja ei hakka sunniga töötajaid vaktsineerima, siis on vaktsineerimine iga inimese vaba valik, töötaja võib keelduda vaktsineerimisest. Samuti võivad teatud juhtudel töötajal esineda objektiivsed tervislikud põhjused, miks ei ole töötajal võimalik vaktsineerida. Kuid nüüd tõusetub küsimus, kui töökeskkonnas on õigustatud kohustusliku vaktsineerimise nõude kehtestamine, mis saab nendest töötajatest, kes olenemata põhjusest (tervislik või põhimõtteline soov) ei vaktsineeri.

Kui tööandja kehtestab töökeskkonnas vaktsineerimise nõude, siis see tähendab, et töötaja peab sellisele nõudele vastama tulenevalt ettevõtte ohutusnõuetest, mis kaitsevad ennekõike töötajat ennast. Kui töötaja ei ole vaktsineeritud, siis ei sobi töötaja enam nimetatud töökohas oma tööülesandeid täitma, sest see on tema tervisele ohtlik. Nagu varasemalt toodud, peab sellisel juhul olema tegemist õigustatud, hoolikalt kaalutud ja põhjendatud otsusega, miks ei sobi vaktsineerimata töötaja töökeskkonnas jätkama, sh hinnatud võimalusi töötaja jätkamist tööandja ettevõttes teisel ametikohal. Vastavalt tervise- ja tööministri määrusele „Töötervishoiuteenuse osutamise kord“ § 4 lõikele 4 sobivust töökohale saab hinnata töötervishoiuarst. Töötervishoiuarst kannab tervisekontrolli kaardile terviseuuringute ja analüüside tulemused, otsuse töökeskkonna või töökorralduse töötajale sobivuse kohta ning ettepanekud tööandjale ja töötajale.<sup>212</sup> TTOS § 13<sup>1</sup> lõige 13 näeb ette, et tööandja kohustust rakendada töötervishoiuarsti ettepanekuid töökeskkonna ja töötingimuste parandamiseks ja töötajate tervise edendamiseks, kui sellega ei kaasne tööandjale ebaproportsionaalselt suuri kulusid. Tööandja peab lisama ettepanekud vajaduse korral riskianalüüsi tegevuskavasse. Lõike 14 kohaselt edastab töötervishoiuarst tööandjale töötaja terviseandmed, mis on vältimatult vajalikud tööandjale töökeskkonna ja töötingimuste parandamiseks ning töötajate tervise edendamiseks ning on vahetult seotud eeltoodud tegevustega. Tööandjal ei ole õigust saada

---

<sup>212</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122022026>

diagnooside andmeid<sup>213</sup>, seega saab tööttervishoiuarst teatada tööandjale vaid töötaja töökohale sobivusest või mittedsobivusest.

Kui töötaja ei ole sobiv täitma neid tööülesandeid, mida ta varasemalt täitis, muud meetmed töökeskkonnas riske maandada ei aita, et töötajal töökohta säilitada ja tööd jätkata ning töö ümberkorraldamise võimalus puudub, on tööandjal õigus töötajat hoiatada ja viimase abinõuna tööleping erakorraliselt üles öelda.<sup>214</sup> Seisukohale, et vaktsineerimata töötajaga on õigustatud töölepingu ülesütlemine on asunud Sotsiaalministeerium<sup>215</sup> ja Tööinspeksioon<sup>216</sup> oma suunistes. Mõlemad asutused on pidanud õigustatuks töölepingu ülesütlemise aluseks sellisel juhul töölepingu seaduse (*edaspidi* TLS) § 88 lõike 1 punkti 2 alusel töökohale sobimatuse või ametniku puhul avaliku teenistuse seaduse (*edaspidi* ATS) §-s 95 sätestatud ametikoha täitmist välistavate asjaolude tõttu. Seejuures puudub autori hinnangul jätkuvalt ühtne kohtupraktika töölepingu ülesütlemise aluses ja ka selles, kas vaktsineerimata töötajaga võis töölepingu üles öelda, kuigi esimesed vaidlused on juba Riigikohtuni jõudnud ja Riigikohus seisukoha võtnud<sup>217</sup>. Järgnevalt analüüsin võimalike töölepingu ülesütlemise aluste sobivust või mittedsobivust vaktsineerimata töötajaga töösuhte ülesütlemisel.

Töölepingu erakorralise ülesütlemise alused töötajast tuleneval põhjusel annavad tööandjale õiguse töölepingu üles öelda erakorraliselt TLS § 88 lõikes 1 toodud alustel. Paragrahvi sõnastusest nähtub, et tegemist ei ole ammendava loeteluga, kuid eraldi on nimetatud kaheksat alust, kus punktid 1 ja 2 on seotud töötaja isikuga ja punktid 3 kuni 8 töötajast tuleneva käitumisega.<sup>218</sup>

Vaktsineerimata töötaja puhul ei saa kohalduda TLS § 88 lõike 1 esimene punkt, mis on aluseks töötajaga töölepingu ülesütlemisel, kui töötaja ei ole pikka aega tulnud toime tööülesannete täitmisega terviseseisundi tõttu, mis ei võimalda töösuhet jätkata (töövõime vähenemine terviseseisundi tõttu). Töövõime vähenemist terviseseisundi tõttu eeldatakse, kui töötaja

---

<sup>213</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/109112022004?leiaKehtiv>

<sup>214</sup> <https://kkk.kriis.ee/et/rss>

<sup>215</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna tööttervishoiu ja tööhutuse nõuded“ muutmise. 12.08.2021 Vabariigi Valitsuse istungile esitatud eelnõu seletuskiri lk 4. Eelnõude infosüsteemi toimik nr 21-0996. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>.

<sup>216</sup> <https://www.tooelu.ee/et/132/covid-19-ja-toosuhted#covid-19-ja-toosuhted>

<sup>217</sup> 2-21-17151

<sup>218</sup> TLS selgitused § 88 lk 172

tervise seisund ei võimalda tööülesandeid täita nelja kuu jooksul, seega on teises lauses toodud viide, et tegemist ei saa olla lühiajalise tööülesannete mittetäitmise olukorraga.

Kui töötaja ei vaksineeri, siis ei muutu nimetatud sättes sõnastuses töötaja tervise seisundis midagi, tema töövõime on sama ja tal on soov jätkata tööülesannete täitmist, füüsiline võimekus tööülesannete täitmiseks ei ole langenud. Punkt 1 kohalduks, kui töötaja haigestuks näiteks COVID-19-sse ning ei oleks seetõttu füüsiliselt võimeline oma tööülesandeid täitma. Seega ei ole vaksineerimatus siinkohal eeldus, et töösuhe üles öelda.

Sotsiaalministeerium<sup>219</sup> ja Tööinspeksioon<sup>220</sup> oma jaganud seisukohti ning pidanud õigustatuks vaksineerimata töötajaga töölepingu üles ütlemist TLS § 88 lõike 1 punkt 2 alusel. Siinkohal on töölepingu seaduse selgitustes kirjeldatud, et tegemist on olukorraga, kus töötaja ei ole ebapiisava töösuse, töökohale sobimatuse või kohanematuse tõttu pikka aega tulnud toime tööülesannete täitmisega (töövõime vähenemine). Siinkohal seadus pikaajalisust ei defineeri, mistõttu tuleb igat konkreetset juhtu vaadelda eraldi.<sup>221</sup> Ebapiisav töösus ei ole vaksineerimise küsimusega seotud.

Töökohale sobimatuse korral ei ole isikul vajalikke iseloomujooni või nõudeid tööga hakkamasaamiseks. Näiteks on töökohale sobimatu klienditeenindaja, kes ei suuda end klientide ees korrektselt väljendada<sup>222</sup>, või töötaja, kes ei oska piisaval tasemel eesti keelt, kui töökohale on seatud keelenõue<sup>223</sup> või näiteks töötaja, kes taastus raskest haigusest, kuid ei oma piisavat töövõimet, et saada vajalikus ulatuses tööga hakkama. Viidatud juhul nähtub, et sobivus töökohale võib selguda ajas ehk töötaja töökohale sobimatus selgub ajapikku, kui töötaja on juba mõnda aega ülesandeid täitnud, sellisel juhul muutub töötaja töökohale sobimatuks töölepingu kestel. Autori arvates võib pikaajalisusele viidata ka asjaolu, kui töötaja ütleb, et ei soovi ennast viia vastavusse töökoha nõuetega (nt COVID-19 puhul ei vaksineeri) või kui arst tuvastab, et töötaja ei ole edaspidi võimeline tegema tööd sellisel kujul ja mahus nagu varasemalt. Sarnast seisukohta on toetanud ka Sotsiaalministeerium ja Tööinspeksioon öeldes, et nii TLS § 88 lg 1 p 1 kui ka § 88 lg 1 p 2 puhul ei tähenda „pikk aeg“ üksnes seda, et

---

<sup>219</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna tervishoiu ja tööhutuse nõuded“ muutmine. 12.08.2021 Vabariigi Valitsuse istungile esitatud eelnõu seletuskiri lk 4. Eelnõude infosüsteemi toimik nr 21-0996. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>.

<sup>220</sup> <https://www.tooelu.ee/et/132/covid-19-ja-toosuhted#covid-19-ja-toosuhted>

<sup>221</sup> TLS selgitused § 88 lk 172

<sup>222</sup> TLS selgitused § 88 lk 172

<sup>223</sup> Tartu Ringkonnakohtu 30.01.2020 otsus nr 2-18-6718 p 7

töötaja tervises seisund, oskused, töökohale sobimatus või kohanematus ei ole tal tagasi vaadates töölepingu ülesütlemise hetkeni võimaldanud (minevikus) tööd teha, vaid „pika aja“ eeldus on täidetud ka siis, kui tulevikku vaatavalt on teada, et töötaja tervises seisund, oskused, töökohale sobimatus või kohanematus ei võimalda tal edaspidi tööd teha.<sup>224</sup> Kui tööandja on kehtestanud töökeskkonnas kohustusliku vaktsineerimise nõude ehk nõude, et töökeskkonda sobiv töötaja on vaktsineeritud töötaja, siis ei ole töökohale sobiv vaktsineerimata töötaja. Kui töötaja ei tõenda tööandjale vastupidist, siis ei saa tööandja veenduda töötaja sobivuses töökohale, seega ei saa tööandja jätkata töösuhet töötajaga, kes töökeskkonna nõuetest tulenevalt ei ole sobiv selles töökeskkonnas viibima.

Töökohale kohanematusesega on tegemist juhul, kui töötajal on olemas vajalikud oskused, teadmised ja iseloomujooned töö tegemiseks, kuid ta ei suuda tööga kohaneda (näiteks olukord, kus töötaja peab juhtima meeskonda, kuid tal ei teki meeskonnaga häid suhteid ning koostööd).<sup>225</sup> Kohanematust ei ole kohtud oma lahendites analüüsinud. Põhimõtteliselt võiks esineda ka kohanematuses olukord, kus töökeskkonnas on muutunud ohutegurid, lisandus COVID-19 ja terviseriskid on kasvanud, mille tõttu muudetakse ohutusnõudeid, millega töötaja ei kohane, näiteks maski pidev kandmine, testimine aga ka vaktsineerimine. Sellises olukorras on töötajal olemas vajalikud oskused, teadmised ja iseloomujooned töö tegemiseks, kuid ta ei suuda tööga kohaneda COVID-19 tingimustes, sest töökeskkond on oluliselt muutunud, mis paratamatult mõjutab töö tegemist.

Riigikohus on öelnud, et tööandja määrab ise, millised asjaolud näitavad ebapiisavat tööoskust, töökohale sobimatust või kohanematust.<sup>226</sup> Seega saab siit järeldada, et kohus on pidanud õigustatuks ning tööandjat pädevaks, et anda võimalus tööandjal hinnata töötaja töökohale sobivust või sobimatust. See tähendab ka olukorda, kui tööandja on riskianalüüsiga kehtestanud töötajale vaktsineerimise kohustuse ja töötaja ei ole nõus või ei saa tervisest tulenevalt vaktsineerida, siis on tööandja pädev hindama, kas töötaja on konkreetsele töökohale sobimatu või sobiv. Ei oma tähtsust, millisel hetkel selgub töötaja töökohale sobimatus. Juhul, kui töötaja teab, et töökohal esineb vaktsineerimise kohustuse nõue ja asub tööle kinnitades tööandjale, et vaktsineerib ennast, kuid mõne aja möödudes siiski mõtleb ümber, siis on see töötaja samamoodi töökohale sobimatu kui see töötaja, kes asus tööle kui vaktsineerimise nõuet ei olnud kehtestatud, kuid riskianalüüsist ja olukorra ootamatu muutusega selgub vajadus

---

<sup>224</sup> 2-21-12706 p 124

<sup>225</sup> TLS selgitused § 88 lk 172

<sup>226</sup> Riigikohtu 20. juuni 1996. a otsus nr 3-2-1-86-96

töökeskkonnas kohustuslikuks vaktsineerimiseks. Oluline on riskianalüüsi detailsus, sest pinnapaelase ja üldise riskianalüüsi alusel ei ole võimalik hinnata töötaja tööle sobivust COVID-19 vaktsineerimiskohustuse kontekstis, kui ei nähtu, miks on vaktsineerimine tingimatult vajalik ja miks ei sobi muud meetmed ohutegurist tuleneva riski maandamiseks. Kokkuvõttes on raske hinnata töötaja sobivust tööle ilma tausta kontekstita (ametikoht, tööülesannete spetsiifika, töökeskkond, ohutegurid, riskianalüüs jms).

TLS § 88 lõige 2 näeb lisaks ette, enne töölepingu ülesütlemist, TLS § 88 lõike 1 punkti 2 alusel, peab tööandja pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd. Tööandja pakub töötajale teist tööd, sealhulgas korraldab vajadusel töötaja täiendusõppe, kohandab töökohta või muudab töötaja töötingimusi, kui muudatused ei põhjusta tööandjale ebaoproportsionaalselt suuri kulusid ning teise töö pakkumist võib asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada.<sup>227</sup> Sama tuleneb ka riskianalüüsi põhimõttest, kus enne vaktsineerimiskohustuse kehtestamist on tööandjal vaja kaaluda vähemriivavaid meetmeid, isikukaitsevahendite kasutamist ning hinnata võimalusi töö ümberkorraldamiseks.

Kui töötaja ei vaktsineeri, siis ühe võimalusena võib kaaluda ülesütleamise alusena TLS § 88 lõike 1 punkti 3, mis kehtestab aluse erakorraliseks töösuhte ülesütlemiseks, kui töötaja on hoiatusest hoolimata eiranud tööandja mõistlikke korraldusi või rikkunud töökohustusi. Töölepingu seaduse selgitustest tuleneb, et selle sätte all on silmas peetud üksnes seaduslike kohustuste täitmist ning tööandja peab esmalt hoiatama töötajat, et ta on pannud toime rikkumise. Vaidluse korral ei ole töövaidlusorgani jaoks siduvad tööandja sisedokumentides sätestatud või töösuhte poolte kokku lepitud tegevused, mida pooled võivad käsitleda rikkumistena. Rikkumistena on käsitletavat sellised kokkulepped, mis on seadusega kooskõlas.<sup>228</sup> Kuna vaktsineerimise kohustus sätestati töösuhtes riskianalüüsiga, siis on tegemist tööandja sisedokumentidega, mis ei ole töövaidlusorganile siduv. Pooled ei ole kokku leppinud vastastikku vaktsineerimises, see on tööandja ühepoolne nõue. TLS §-s 17 tuleneb, et korraldus, mille tööandja annab, peab olema seotud töötaja tööülesannetega.<sup>229</sup> Vaktsineerimist kui kohustust seadusest ei tulene, sätet saab kasutada nt otsese töökohutuse rikkumise korral, tööga seotud (tööülesannetest tuleneva) kohustuse rikkumise korral, nt tööajast kinnipidamine. Olukorra selgitamiseks toon mõned näited.

---

<sup>227</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122012030?leiaKehtiv>

<sup>228</sup> TLS selgitused § 88 lk 173

<sup>229</sup> 2-21-17151 p 10

Näiteks TTOS § 14 lg 1 p 4 sätestab, et töötaja on kohustatud kasutama ettevõttes kehtestatud töökeskkonna isikukaitsevahendeid ohutuse meetmete täitmiseks, kohustus tuleneb seadusest. Kui tööandja on riskianalüüsis näinud ette maski kandmise nõude COVID-19 ohuteguri maandamiseks, siis on see töötajale kohustuslik. Kui töötaja rikub maski kandmise kohustust, siis vastutab ta oma mittenõuetekohase käitumisega tööandja ees. Kui töötajat on korduvalt hoiatatud, tema suhtumine nõuete korrektse täitmise osas ei muutu, ja töötaja keeldub korduvalt maski kandmisest, siis on tegemist TLS § 88 lg 1 punktiga 3 ehk tööandja mõistlike korralduste ja töökohustuste rikkumisega.<sup>230</sup> Seejuures ei ole vaksineerimise puhul tegemist isikukaitsevahendiga ega töötaja tööülesandega. Tegemist on töökeskkonnas sätestatud ohutusnõudega, mis tuleneb töötaja isikust, millele peab töötaja konkreetsel ametikohal vastama. Nagu eelpool viidatud on TLS § 88 lõike 1 punkti 2 puhul tegemist põhjusega, mis tuleneb töötaja isikust ja punkti 3 puhul on tegemist põhjusega, mis tuleneb töötaja käitumisest. Seega ei saa pidada vaksineerimist käitumiseks, mille rikkumist töötajale ette heita, vaid tegemist on töötajast tuleneva seisundiga.

Vaksineerimisega sama näide oleks ka testimise puhul. Testimine ei ole isikukaitsevahend, testimine eeldab samamoodi sekkumist inimese kehasse, kuid ei too kaasa pikaajalist mõju nagu vaktsiin. Testimisega saab tööandja tõendada töötaja nakkusohutust hetkeseisus. Kuna töötajat ei saa sundida testi tegema või vaksineerima, siis nende meetmete mitte järgimisel saab tööandja töölepingu erakorraliselt üles öelda töötaja töökohale sobimatusena tõttu TLS § 88 lg 1 p 2 alusel, järgides kõiki seadusega ettenähtud töölepingu erakorralisele ülesütlemisele kehtivaid nõudeid. Töökohale sobimatus väljendub sellisel juhul asjaolus, et tööandja kehtestab riskianalüüsiga, et sobiv töötaja on testitud töötaja, kes saab esitada testi tulemuse. Kui töötajal ei ole esitada tööandjale testi tulemust ehk ta ei ole testimas käinud, ei ole ta sellele töökohale sobilik tulenevalt riskianalüüsi nõuetest, sest tööandja ei saa olla kindel töötaja tervises seisundis, kas töötaja tervis võimaldab tal tööd jätkata sellel ametikohal, kus on kehtestatud vaksineerimine või mitte. Tööandja peab tagama töökeskkonna ohutuse, juhul kui töötaja ei esita nõuetekohast tõendit, ei saa ka tööandja töö ohutust tagada. Seega ei saa vaksineerimise puhul kasutada ülesütlemise alusena punkti 3.

Juhul kui töötaja ei ole ennast vaksineerinud, ei ole tegemist ka koondamise olukorraga TLS § 89 lõige 1 mõttes. Tööandja võib töölepingu erakorraliselt üles öelda, kui töösuhte jätkamine kokkulepitud tingimustel muutub võimatuks töömahu vähenemise või töö ümberkorraldamise

---

<sup>230</sup> Harju Maakohtu 20.04.2022 otsus 2-21-11028

tõttu või muul töö lõppemise juhul (nt tööandja pankrot) (koondamine).<sup>231</sup> TLS § 89 lõige 1 ei eelda igal juhul töömahu vähenemist, vaid töö võidakse korraldada ümber nt ametikohtade liitmise, teenuse sisseostmise, töö mehhaniseerimise, tegevusala vahetamise vms põhjusel, mistõttu töö senisel ametikohal lõpeb (ametikoht kaob ära).<sup>232</sup> Seega on tegemist sisu poolest uue töökohaga ning vana töökoht sellisel kujul nagu see eksisteeris kaob ära, lõpetab tegevuse. Riigikohus on leidnud, et töötaja keeldumine töölepingus kokkulepitud tingimuste (nt palgatingimuste) muutmisest ei ole käsitatav koondamissituatsioonina, mis annab aluse töölepingu lõpetamiseks koondamisega - mistahes töölepingu tingimuste muutmine ei tähenda veel koondamist.<sup>233</sup> Seega on koondamise korral tegemist olemasoleva töökoha muudatusega, nt muutub selle töö tegemise maht, töö tegemise viis (ümberkorraldamine) või muutub tööülesande olemus. Vaktsineerimiskohustuse korral ei ole tegemist töökoha olulise ümberkujundamisega, tegemist on ohutusnõudega nagu testi tegemine või maski kandmine. See ei mõjuta töökohal tehtavat tööd, töölaadi, mahu, ülesannete ega mõne muu aspekti poolest, endist töökohta ei kaotata sellisel kujul ära nagu see toimis enne vaktsineerimiskohustuse kehtestamist. Vaktsineerimine on täiendav ohutusnõue töökeskkonnas, mitte töö olemust muutev nõue, vaktsineeritus on nõue tööle sobimiseks tulenevalt töötaja isikust (kehast).

## 2.2. Töövaidlusorganite praktika töösuhte ülesütlemisel COVID-19 vastu vaktsineerimata töötajaga

Autor analüüsis kuute töövaidluskomisjoni lahendit ning kuute erineva astme kohtu lahendit, kus kõikidel juhtudel seisnes vaidlus töösuhtes kehtestatud vaktsineerimiskohustuses COVID-19 vastu ja vaktsineerimata töötajatega töösuhte ülesütlemises. Lahendid olid tehtud erineval ajal, nii 2021. aasta lõpus kui 2022. aastal, mis tähendab, et selleks ajaks oli riigis varasemalt 2020. aasta alguses välja kuulutatud eriolukord lõppenud.<sup>234</sup> Viirushaigus oli ja jäi töökeskkonda, nakatumiste numbrid olid jätkuvalt suured (vaata joonis 1 ja joonis 2). Vaktsineerimiskohustus oli ettenähtud kohustusliku meetmena iluteenuseid osutava

---

<sup>231</sup> TIs § 89

<sup>232</sup> Riigikohtu 15. juuni 2022. a otsus 2-20-16369

<sup>233</sup> Riigikohtu 29. märtsi 2011. a otsus nr 3-2-1-7-11

<sup>234</sup> <https://www.riigiteataja.ee/viitedLeht.html?id=7>

ettevõtte<sup>235</sup>, tootmisettevõtte<sup>236</sup>, Kaitseväge<sup>237</sup> ja Kaitseliidu<sup>238</sup> töökeskkonnas. Kohtuotsustest lisandusid nimetatud asutustele Tallinna Kiirabi<sup>239</sup>, Politsei- ja Piirivalveamet<sup>240</sup>.

Esmalt vaatleme TVK lahendeid. Viiel juhul pöördusid TVK-sse töötajad, kellega tööandja oli töölepingu üles öelnud ning ühel juhul pöördus TVK-sse tööandja, kelle töötaja ütles töölepingu tööandja olulise rikkumise tõttu üles. Viimasel juhul oli tegemist lahendiga<sup>241</sup>, kus vaidluse fookuses oli testimise lubatavus, kuid lahendis käsitleti ka vaksineerimiskohustust. Tööandja oli vaksineerimata töötajatele võimaldanud alternatiivse meetmena nakkusohutuse tõendamiseks negatiivse testi tulemuse esitamist, kuid nõudis PCR testi ja testimisega seotud kulude kandmist töötajalt. Töötaja tugines erakorralisel ülesütlemisel tööandja ebamõistlikele nõuetele (TLS § 91 lõiked 1 ja 2), kuivõrd PCR testi tegemine tööandja nõutud korras maksaks töötajale enamus tema töötasust. Nimetatud kaasuses lõpetas TVK poolte vahel sõlmitud töölepingu TLS § 85 lõike 1 alusel, kuivõrd TVK pidas tööandja riskianalüüsis valitud meetmed töökeskkonnas mõistlikeks, juhtides tööandja tähelepanu sellele, et riskianalüüsist tulenev COVID-19 testimise nõue ei tohi siiski tuua töötajale kulusid.

Teise viie lahendi puhul pöördusid töötajad TVK-sse nõudega tunnistada nende tööandjapoolne töölepingu ülesütlemine tühiseks tulenevalt kohustusliku vaksineerimise nõude kehtestamisest nende töökohal, mis oli töötajate hinnangul õigusvastane ja põhjendamatu. TVK jättis jõusse tööandjate poolt töölepingu erakorralise ülesütlemise TLS § 88 lõike 1 punkt 2 alusel. Enamikel juhtudel ütlesid tööandjad töölepingu üles koosmõjus TLS § 97 lõikega 3, mis võimaldab lõpetada töölepingu etteteatamistähtaega järgimata.

Töövaidluse lahendamise seaduse<sup>242</sup> § 45 lõike 1 kohaselt tuleb pooltel TVK-s tõendada neid asjaolusid, millele tuginevad nende nõuded ja vastuväited. TVK ei kogu töövaidlusasja lahendamiseks tõendeid, vaid saab asja arutamisel ja otsuse tegemisel lähtuda üksnes nendest tõenditest, mida pooled on töövaidluskomisjonile esitanud.<sup>243</sup> Kuna mõnes kaasuses<sup>244</sup> ei esitatud tõendina riskianalüüsi, ei saanud TVK anda hinnangut riskianalüüsile, vaid tugines

---

<sup>235</sup> 4-1/1686/21

<sup>236</sup> 4-1/1724/21

<sup>237</sup> 4-1/1778/21 ja 4-1/1779/2

<sup>238</sup> 4-1/1885/21 ja 4-1/1886/2

<sup>239</sup> 2-21-12706

<sup>240</sup> Primerova, Kõiv

<sup>241</sup> 4-1/1724/21

<sup>242</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/124112020006?leiaKehtiv>

<sup>243</sup> <https://www.ti.ee/toovaidluste-lahendamine/kuidas-poorduda/toendid#kas-toovaidluskomisj>

<sup>244</sup> 4-1/1779/21 ja 4-1/1778/21 p 11

poolte argumentidele ning muudele esitatud tõenditele. See tähendas, et TVK otsustas vaktsineerimiskohustuse üle töökeskkonnas poolte argumentide põhjal, andes ise hinnangut, kas konkreetse töötaja töökohal oli vaktsineerimise kohustus COVID-19 vastu põhjendatud. Riskianalüüsi ennast TVK-d põhjalikumalt ei analüüsinud, kuigi mõned tööandjad olid koostanud eeskujuliku riskianalüüsi ja hinnanud kõiki võimalike abinõusid töökeskkonnas, mitte ainult vaktsineerimiskohustust.<sup>245</sup>

Kõikides TVK lahendites otsustas töövaidluskomisjon tööandjate kasuks, pidades igas analüüsitud lahendis õigustatuks töötajatelt töökeskkonnas vaktsineerimise nõudmist ja vaktsineerimata töötajatega töölepingu ülesütlemist. Vaktsineerimiskohustuse kehtestamist töökeskkonnas analüüsisid töövaidlusorganid (siinkohal TVK-d ja kohtud) peamiselt TTOS riskianalüüsi sätete alusel (TTOS § 8, § 13 lõige 1 punkt 3, § 13<sup>4</sup>) ja bioloogiliste ohutegurite määruse alusel, peamiselt tuginedes määruse § 6 lõike 2 punktile 11. TVK lahendid olid tehtud ajal, kui bioloogiliste ohutegurite määruse sama sätte lõiked 2<sup>2</sup> ja 2<sup>3</sup> olid tunnistatud kehtetuks. Seejuures ei nähtu TVK lahenditest põhjalikku analüüsi, vaid üldist õigusaktide sätete kopeerimist otsusesse ja nendest tulenevate kohustuse ning eluliste asjaolude (poolte argumentid) subsumeerimist. Pigem nähtub lahendis peale TTOS-i ja bioloogiliste ohutegurite määruse analüüsimist, et TVK jõuavad järeldusele, et tööandja saab kehtestada oma töökeskkonnas kõiki meetmeid, mida tööandja riskianalüüsist tulenevalt peab vajalikuks. Seega kui tööandja pidas vajalikuks ja sobivaks vaktsineerimiskohustuse kehtestamist, siis on tegemist õigustatud meetmega ja töötajalt saab selle meetme täitmist nõuda. Seoses sellega tõi tööandja TVK lahendis 4-1/1886/21 punktis 7 välja, et tema hinnangul ei ole TVK pädev hindama tööandja koostatud riskianalüüsi, sest selleks on vaja ekspertteadmisi, nt töötervishoiuarst saaks hinnata tööandja riskianalüüsi.

TLS § 88 lõike 1 punkti 2 pidasid TVK-d õigustatuks põhjendades sellega, et kuna töötaja ei ole esitanud tööandja nõuetele vastavat tõendit (COVID-19 vastast vaktsineerimise tõendit või sellega võrdsustatud tõendit mõningatel juhtudel, nagu läbipõdemise tõend või vaktsineerimisega alustamise tõend), mis kinnitaks seda, et töötaja sobib jätkama nimetatud töökeskkonnas tööd, siis ei ole tööandjal olnud alust lugeda töötajat töökeskkonnas sobivaks jätkama. Tööandja on kehtestanud riskianalüüsiga, tulenevalt töökeskkonnas esinevatest riskidest vaktsineerimiskohustuse, järelikult esineb suur terviseoht töötajal, kellel ei ole nimetatud töökeskkonna tingimustes jätkamiseks tehtud vajalikud protseduurid. Tööandja peab

---

<sup>245</sup> 4-1/1686/21

vastutama töötaja ohutuse eest ja tervise kaitsmise eest. Seetõttu on olnud õigustatud TVK lahendites tööandja ülesütlemine koosmõjus TLS § 97 lõikega 3. Kui tegemist on ohtliku töökeskkonnaga ja ohutegurist tuleneva terviseriski realiseerumise oht suur, siis on õigustatud töösuhte lõpetamine etteteatamistähtaega järgimata, sest mida kauem töötaja viibib tema tervisele ohtlikus töökeskkonnas, seda suurem on tõenäosus ohu realiseerumiseks.

Õigusteadlased<sup>246</sup> on toonud välja, et töökeskkonnas COVID-19 vastase vaktsineerimise nõudmine peab olema töötajale enne tööle asumist teada, ehk tegemist peaks olema tööle asumise eeltingimusega. TVK lahendis 4-1/1885/21 teadis töötaja tööle tülles, et tööandja plaanib kehtestada vaktsineerimiskohustuse, kuid asus tööle ja siiski rikkus kohustust, olles teadlik, et tööandja kehtestab selle. Seega nähtub, et eeltingimusest teadmine ei pruugi olla lahenduseks vaktsineerimiskohustuse puhul, vaid võib samuti viia töötajapoolse rikkumiseni.

Vaadates erinevate kohtute otsuseid tuleb täheldada, et need erinesid oma põhjenduste ja lahenduste poolest. Meedias<sup>247</sup> on tekkinud kohtuotsuste pinnalt kaja, et kohtud lahendavad erinevalt töökeskkonnas kehtestatud vaktsineerimiskohustuse kaasuseid, kuid seejuures tuleb arvestada, et kohus analüüsib juba algselt erinevaid faktilisi asjaolusid, mistõttu on tegemist sisuliselt erinevate olukordadega. Seetõttu on oluline tutvuda kaasuse asjaoludega, enne kui tõdeda, et kohtupraktika on erinev, kuivõrd tööandjad on kehtestanud vaktsineerimiskohustusi töökeskkonnas mõnel juhul erinevalt.

Võrreldes TVK-dega analüüsivad kohtud oluliselt rohkem riskianalüüsi ja seda, kas vaktsineerimise nõudmine oli töökeskkonnas põhjendatud. Seejärel keskenduvad kohtud tervikpildile, kas vaktsineerimiskohustus oli põhjendatud arvestades üldiselt keskkonnas COVID-19 olukorda ja hindavad võimalusi, mida oleks tööandja saanud töökeskkonnas lisaks teha, et jätta konkreetne töötaja tööle (nt tööd ümberkorraldada, kasutada isikukaitsevahendeid jms). Näiteks Tallinna Kiirabi<sup>248</sup> kaasuses leidis kohus, et tööandja on riskianalüüsis ülehinnanud COVID-19 tulenevat ohtu, mistõttu luges kohus vaktsineerimiskohustuse nõude põhjendamatuks ja ei analüüsinud edasi TLS § 88 lõike 1 punkti 2 materiaalseid eeldusi, sest luges tööandja ülesütlemise tühiseks. Siinkohal oli kohtuasjas 15 hagejat, töötajad nõudsid nagu ka TVK-sse pöördunud tööandja poolse ülesütlemise tühisuse tuvastamist ning mõned töötajad

---

<sup>246</sup> A. Jõks, P-L. Harkmaa <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/94690453/hooldekodu-tootajate-vaktsineerimine-on-kriitilise-tahendusega-aga-siiani-puudub-vastav-seaduslik-alus>

<sup>247</sup> <https://www.err.ee/1608893795/kohtupraktika-puudumine-covid-19-asjades-toob-vastandlikke-otsuseid>

<sup>248</sup> P 145, 147

soovisid alternatiivse nõudena tööle ennistamist. Kohus analüüsis Tallinna Kiirabi lahendis muuhulgas seda, kas töötajatel, kelle tööstaaž on olnud ligi 10 aastat, saab olema lihtne uue töö leidmine, arvestades seda, et nad on teinud spetsiifilist tööd mitmeid aastaid.

Mitmetes lahendites tuginesid erinevad pooled sellele, et vaksineerimiskohustus peab sõnaselgelt tulenema seadusest ega tohiks olla kehtestatud umbmääraselt madalama astme õigusaktiga, antud juhul määrusega.<sup>249</sup> Selles osas nõustub autor Riigikohtu Halduskolleegiumiga, kus lahendis 3-21-2241 punktis 23 leidis kohus, et kolleegiumi hinnangul võivad vaksineerimisnõuded olla väga erineva intensiivsustastmega, sõltuvalt kestusest, kohustuse otsesest või kaudsest iseloomust, nõudega seotud hüvede olulisusest, isiku suhtest avaliku võimuga ning vaktsiini manustamisega kaasnevatest riskidest ja nende hindamise võimalustest. Sellest tulenevalt võivad ka nõuete õiguslikud alused erineda. Riigikohtu senist praktikat arvestades ei saa välistada vaksineerimisnõuete kehtestamist madalama astme õigusaktiga seaduse alusel (Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 160; põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr 5-19-40/36, p 50). Selle kohaselt sõltub volitusnormi täpsusaste ka nõude ajalisest ja isikulisest ulatusest ning vaksineerimisest sõltuvusse seatud põhiõiguste olulisusest. Autor on ka eelnevates peatükkides, sh Itaalia ja Prantsusmaa näitel, toonud välja seadusega sätestatud vaksineerimiskohustuse puudused.

Vaksineerimiskohustuse seaduses sätestamisel peaks autori hinnangul selleks hindama ka vaksineerimisest tulenevate kahjude esinemist ning leida tõhus lahendus vaktsiinikahjude korraks. Samuti tuleks läbi mõelda, kas vaksineerimiskohustus sätestatuna seaduses annab õiguse nt nõuda töötajalt kohustuslikku vaksineerimist tagades seda sundmeetmetega, nt rahalise trahvi rakendamine vaksineerimatuse korral.

Autori hinnangul on siinkohal õige Harju Maakohtu lähenemine Tallinna Kiirabi lahendis osas, kus kohus analüüsis lisaks riskianalüüsile COVID-19 olukorda riigis tervikuna. Seejuures tuginedes õigusteadlaste<sup>250</sup> hinnangule, leiab autor, et vaksineerimiskohustus võiks olla eeltingimus tööle asumiseks teatud ametikohtadel või valdkondades mitte ainult pandeemia olukorras, vaid arvestades tulevikku. Näiteks töökohtadel, mis eeldavad kokkupuudet suure hulga inimestega, sh nt vastuvõtlikkus tervises seisundis, ja kannavad olulist rolli riigi põhiteenuste kättesaadavuses, võiks olla vaksineerimine teatud nakkushaiguste vastu kui

---

<sup>249</sup> 4-1/1779/21 p 7, 3-21-2241

<sup>250</sup> A. Jõks, P-L. Harkmaa <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/94690453/hooldekodu-tootajate-vaksineerimine-on-kriitilise-tahendusega-aga-siiani-puudub-vastav-seaduslik-alus>

eeldus tööle asumiseks, mis võiks olla sätestatud NETS §-s 13. Autori hinnangul oleksid sellisteks töökohtadeks nt patrullpolitseinik, vanadekodu hooldusõde, kiirabiarst, erakorralise meditsiini osakonna arst või nt vastsündinute osakonna arst. Seejuures vajab selget täpsustamist ja puutuvate huvigruppidega arutamist, kas vaktsineerimiskohustus peaks olema seotud valdkonnaga, konkreetsete töökohtadega või olema seotud kriteeriumitega (nt inimestega kokkupuute arv päevas, milliste inimestega kokku puututakse, haiged vs terved ja millisel viisil jne). Teiseks lahenduseks võiks olla kaaluda tervishoiuteenuse kasutamist, mida on kirjeldatud eelpool, kuid mille mõte seisneb töötervishoiuarsti poolt töökeskkonna terviklikus hindamises ja tööandjale töökeskkonnas ettepanekute tegemises.

Riskianalüüsiga oli vaktsineerimiskohustuse kehtestanud ka Politsei- ja Piirivalveamet. Kahes lahendis<sup>251</sup> leidis Tallinna Halduskohus, et riskianalüüsi alusel on iseenesest vaktsineerimiskohustuse kehtestamine õigustatud, kuid tuginedes samuti COVID-19 olukorra tervikpildile, leidis kohus, et vaktsineerimiskohustuse nõudmine ei olnud konkreetsetes töökeskkondades õigustatud. Seejuures ei olnud nendes lahendites kohus analüüsis välja toonud allikaid, mis viitavad vaktsiini kasulikkusele, vaid tugines ainult arvamusalustele, mis kinnitasid COVID-19 vastase vaktsineerimise tõhususe langemist uute COVID-19 muteerunud tüvede ees. Nimetaud lahendites luges kohus tööandja ülesütlemised tühiseks. Lahendis 3-21-2241 oli seejuures Riigikohtu Halduskollegium tuginenud mitmekülgsetele allikatele oma lahenduse analüüsis.

Kui Politsei- ja Piirivalveamet oli vaktsineerimiskohustust ette näinud riskianalüüsis, siis Tallinna Kiirabi ja Kaitseväge<sup>252</sup> lahendis analüüsisid kohtud vaktsineerimiskohustuse kehtestamist ametijuhendis. Kui töötajad ei vaktsineerinud või ei esitanud tööandja ametijuhendis kehtestatud tõendit, siis loeti see tööülesannete rikkumiseks ja öeldi töötajatega tööleping üles TLS § 88 lõike 1 punkti 3 alusel, mis on aluseks töökorralduste rikkumise korral. Siinkohal on kohus<sup>253</sup> õigesti leidnud, et ametijuhendit ühepoolset muuta ei saa. TLS § 12 sätestab, et töölepingut saab muuta ainult poolte kokkuleppel. Seega saab ka töölepingu osaks olevat ametijuhendit muuta ainult poolte kokkuleppel. Kohustused saavad muutuda töölepingu osaks ainult siis, kui töötaja on nendega tutvunud ning nõustunud, kas siis töölepingut allkirjastades või hiljem töölepingu muudatusena. Samuti toob kohus välja punktis 10, et TTOS § 13 lõike 2 alusel on tööandjal õigus kehtestada seaduses sätestatust rangemaid töötervishoiu

---

<sup>251</sup> Primerova, kõiv

<sup>252</sup> 2-21-17151

<sup>253</sup> 2-21-17151 P 3

ja tööohutuse nõudeid, kuid see ei muuda üldist põhimõtet, et tööandja ei saa töölepingut ühepoolset muuta. Siamaani nõustub autor kohtuga.

Lahendi<sup>254</sup> punktis 12 möönab Ringkonnakohus, et iseenesest ei pea kõik tööohutuse nõuded olema kirjas töölepingus ning teatud ulatuses peab tööandjal olema võimalik ka ühepoolset tööohutuse nõudeid muuta. See saab aga toimuda üksnes üksikute töövõtete või töökaitsevahendite kasutamise osas, mis ei muuda oluliselt töötingimusi ega töötaja sobivust töökohale. Tööandja ühepoolse korraldusega ei saa muuta tööohutusnõudeid sellisel, et sisuliselt muutuvad nõuded töötaja oskustele või omadustele, pidades siinkohal silmas vaktsineerimiskohustust COVID-19 vastu. Siinkohal ei nõustu autor kohtu lähenemisega. Kohus toob välja, justkui peaks teatud juhtudel, nimetamata konkreetseid juhtumeid, konsulteerima töötajaga ja saama töötaja nõusolekut ohutusmeetmete rakendamiseks. Selline lähenemine takistab oluliselt tööandja võimalust ühepoolset kiiresti ja paindlikult reageerida töökeskkonnas esinevatele ohtudele, kuivõrd seadus näeb ette kohustust ja sellega seoses ka pädevust hinnata töökeskkonna riske just tööandjale. Arendades sellist lähenemist edasi võiks see tähendada, et tööandja peaks saavutama töötaja nõusoleku kanda kaitseprille keevitamisel, kaitsemaski kemikaalidega töötamisel, nõusoleku tervisekontrolli saatmisel jne. Kui tööandja peaks saama töötajate nõusolekut ohutusnõuete rakendamiseks tähendaks see seda, et töötaja keeldumise korral ei ole tööandjal võimalik täita enda kohustust tagada töökeskkonnas ohutus. Seega peaks tööandja lõpetama töötajaga töösuhte, eesmärgiga tagada selle töötaja tervise säilimine. Nagu eelpool toodud ei ole töötaja pädev hindama töökeskkonnas esinevaid ohte, et valida endale meelepäraseid ohutusmeetmeid. See ei välista, et tööandja võib seda teha, kuid ohutusmeetmete valik peab tagama töötaja tervise ja ohutuse töökeskkonnas. Juhul, kui valitud ohutusmeetmed seda ei taga, on töötajal nõudeõigus tööandja vastu tervisekahjustuse tekkimisest tulenevalt.

Samuti kui arendada mõtet edasi, nt juhul, kui COVID-19 lisatakse kutsehaiguste listi, vaktsineerimine on tunnustatud piisavalt tõhusaks vahendiks ja vajalikuks mõnes töökeskkonnas, kuid töötaja ja tööandja lepivad kokku, et töötaja kasutab töökeskkonnas ainult maski ja haigestub seetõttu rängalt COVID-19-sse, siis on süüdi tööandja, sest olenemata kokkuleppest, peab eelduslikult tööandja siiski hindama töökeskkonnas esinevaid riske ja tagama töötaja tervise kaitse. Seega ei saa autori hinnangul olla riskianalüüsist tulenevate ohutusmeetmete puhul kokkuleppe kohustust töötajaga, tegemist ei ole tööülesannetega, vaid

---

<sup>254</sup> 2-21-17151

tööohutuse meetmetega, mida saab ja peab saama tööandja ühepoolselt rakendada. See ei välista koostööd töötajaga, kuid töötaja nõusoleku saamine ei saa olla kohustuslik meetme rakendamise eeldus.

Lahendi<sup>255</sup> punktis 12 toob samuti kohus välja, et töötaja keeldumise korral vaktsineerimisest ei ole ülesütlemise aluseks TLS § 88 lõige 1 punkt 3 vaid koondamise paragrahv TLS § 89 lõige 1. Seega kui tööandja muudab ühepoolselt tööülesandeid ja töötaja ei nõustu, siis tuleb töötaja koondada. Autor nõustub selles osas kohtuga, et töötingimuste muutmisel on tegemist koondamise olukorraga, kui töötaja ei nõustu tööandja ühepoolselt muudetud tööülesannetega. Seejuures peab autor vajalikuks eristada, et vaktsineerimiskohustus ei ole tööülesanne eelmises lõigus toodud põhjendustel, tegemist on tööandja rakendatava ohutusmeetmega. Kohus on analüüsinud vaktsineerimist kui töökohustust kuivõrd tööandja kehtestas antud kaasuses vaktsineerimise mitte riskianalüüsiga, vaid ametijuhendiga, mis on kaks erinevat, sh sisu ja eesmäegi poolest, dokumenti. Kui lugeda ohutusmeetmete täitmisest keeldumist koondamiseks, muudab see oluliselt koondamise senist arusaama. Samuti avab ohutusmeetmeteks töötaja nõusoleku saamise ukse selles suunas, et töötajatega peab pea kõikide ohutusmeetmete rakendamisel saavutama nende nõusoleku, mis suure tõenäosusega ei aita kaasa töökeskkonna ohutusele. Sellisel juhul muutub ohutusmeetmete rakendamine töökeskkonnas aeglasemaks, nõuab rohkem ressursi (ajalist, inimressurssi), ei taga paremini tervise kaitset ega ohutust, võtab võimaluse tööandjalt oma kohustusi koostöös pädevate spetsialistidega (nt töötervishoiuarstid) rakendada. Autori hinnangul saavutab kohtu eesmärgi – töötaja tervise kaitse töötajale meeldivamate ohutusmeetmetega – juhul, kui tööandja kasutab algusest peale töökeskkonnas riskide hindamisel ja ohutusmeetmete valimisel töötervishoiuarsti. Sellisel juhul välistatakse ka pädevusvaidlused, kuivõrd arsti pädevuses kahtlust ei tõusetu.

Lisaks tuleb silmas pidada tööohutuse järelevalvet, mille osas on oluline, et tööinspektor saaks kontrollida tööandja riskianalüüsi ja vajadusel riskianalüüsist tulenevate ohutusmeetmete rakendamist. Kui ohutusmeetmete rakendamine asendub töötaja ja tööandja vahelise kokkuleppega, siis ei saa tööinspektor kontrollida tööohutust ega teha tööandjale ettekirjutusi, vaid probleemi korral tuleb pöörduda töövaidlusorgani poole pooltevahelise kokkuleppe välja selgitamiseks.

---

<sup>255</sup> 2-21-17151

## KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös otsiti vastust kahele uurimisküsimusele. Esiteks, kas ja millistel tingimustel saab tööandja nõuda töötajalt kohustuslikku vaktsineerimist COVID-19-st tulenevate töökeskkonnas esinevate terviseriskide maandamiseks ning teiseks, kas ja millisel õiguslikul alusel saab tööandja öelda töösuhte üles COVID-19 vastu vaktsineerimata töötajaga.

Vastates esimesele uurimisküsimusele jõudis autor järeldusele, et vaktsineerimiskohustuse kehtestamise töösuhetes on Eestis kehtiva regulatsiooni alusel võimalik ning on olnud ka Sotsiaalministeeriumi<sup>256</sup> kui seaduslooja suunis sellise võimaluse loomiseks COVID-19 pandeemia ajal. Vaktsineerimiskohustuse kehtestamist töösuhetes on põhjalikumalt analüüsitud alapeatükis 1.1. ja 1.2..

Tööandja kohustus tagada töökeskkonnas töötajale ohutust ning tervise kaitset tuleneb töökeskkonna raamdirektiivist 89/391/EMÜ, mida täpsustab bioloogiliste ohutegurite direktiiv 2000/54/EÜ. Direktiivid on Eesti õigusesse üle võetud peamiselt TTOS-i ja bioloogiliste ohutegurite määrusega. Tööandjal tuleb töökeskkonnas ohutuse tagamiseks viia läbi töökeskkonnas esinevate ohutegurite ja ohutegurist tulenevate terviseriskide hindamine, mida nimetatakse riskianalüüsiks (TTOS § 13 lõige 1 punkt 3 ja § 13<sup>4</sup>). Riskianalüüsiga kaardistatakse ohuteguritest tulenevad ohud ning valitakse sobivad, tõhusad meetmed töökeskkonnas rakendamiseks töötajate tervise kaitseks ohutegurist tulenevate ohtude eest. TTOS § 13 lõige 2 võimaldab tööandjal näha töökeskkonnas ette õigusaktides sätestatud rangemaid töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid. Koosmõjus bioloogiliste ohutegurite määruse § 6 lõike 2 punktiga 11 tuleb SARS-CoV-2 viiruse leviku korral tagada töökeskkonnas teiste inimestega kokku puutuvate töötajate nakkusohutus eelkõige läbi töötajate COVID-19 haiguse vastase vaktsineerimise tagamise, COVID-19 haiguse vastase vaktsineerimise läbimist või haiguse läbipõdemist kinnitava tõendi kontrollimise või töötajate testimise SARS-CoV-2 testiga. Seega loetleb määrus sobivaid tõendeid nakkusohutuse tõendamiseks, mida tööandja saab töötajalt nõuda ning toob välja, et SARS-CoV-2 viiruste perekonna puhul, mille hulka kuulub ka COVID-19 viirushaigus, tuleks eelkõige eelistada tõhusate vaktsiinide olemasolu korral töötajate vaktsineerimise tagamist, mille kinnitamiseks saab töötaja esitada ja tööandja

---

<sup>256</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“ muutmine. 12.08.2021 Vabariigi Valitsuse istungile esitatud eelnõu seletuskiri lk 4. Eelnõude infosüsteemi toimik nr 21-0996. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>.

nõuda ühte eeltoodud tõenditest. SARS-CoV-2 rühm katab endas erinevaid koroonaviirushaigusi, mistõttu on sätte ettenägelik tulevikus tekkida võivate koroonaviirushaiguste ja kehtib muteerunud COVID-19 tüvede suhtes.

Vaktsineerimiskohustuse kehtestamist töökeskkonnas on pidanud võimalikuks oma lahendites ka töövaidlusorganid (täpsemalt peatükis 1.2. ja 2.2.). Seejuures nähtub töövaidlusorganite lahenditest, et vaktsineerimiskohustuse kehtestamiseks on vaja hinnata nii töökeskkonda kui ka arvestada ühiskonnas toimuvaga. Lahenditest nähtub, et töövaidlusorganid ei ole pidanud vaktsineerimiskohustuse kehtestamist õigustatuks olukorras, kus pandeemia olukord oli möödunud ja nakatumise näitajad olid langenud, samuti näiteks olukorras, kus suur osa elanikkonnast oli vaktsineeritud, mistõttu vähenes COVID-19-st tulenev terviserisk ka töökeskkonnas kokkupuutel klientidega. Kohtud on erinevalt TVK-dest toonud välja, et vaktsineerimise korra ei tohiks see olla üks ja ainus meede COVID-19-st tulenevate terviseriskide maandamiseks, tegemist on ühe võimaliku meetmena teiste seas, mida tööandja võib ette näha töökeskkonnas. Samuti on töövaidlusorganid välja toonud, et riskianalüüsist tulenevalt tuleb hinnata iga töötaja/töökoha puhul, kas vaktsineerimine on vältimatult vajalik arvestades muid leebemaid ohutusmeetmeid nagu töö ümberkorraldamine, isikukaitsevahendite kasutamine jms. Kui kokkuvõttes on töövaidlusorganid siiski pidanud võimalikuks vaktsineerimiskohustuse kehtestamist töösuhtes.

Bioloogiliste ohutegurite määrus § 6 lõige 3 näe ette, et tööandja peab konsulteerima töötervishoiuarstiga töötajate vaktsineerimise vajalikkuse ja sobivuse üle. Töövaidlusorganite otsustest nähtub, et mitte kõik tööandjad ei kasutanud sellist võimalust. Vaktsineerimiskohustuse kehtestamisel töökeskkonnas on autori hinnangul oluline, et tööandja pöörduks töötervishoiuarsti kui valdkonna spetsialisti poole nõu saamiseks ja ohutegurite hindamiseks ning võimaldaks töötajatel konsulteerida enne vaktsineerimist töötervishoiuarstiga. See suurendab ka töötajate usaldust meetme vajalikkuse kohta. Ühe võimaliku lahendusena näeb siinkohal autor terviklikku töötervishoiuteenust, mis seisneb töökeskkonna terviklikus hindamises ja töötervishoiuarsti poolt ettepanekute tegemises töökeskkonna parandamiseks.

Autor leiab, et tulevikku mõttes on oluline tagada tööandjatele selgus ja kindlad suunised toimimiseks, suureks abiks on kriisijuhtimisel selge kommunikatsioon ja töötajatele ning tööandjatele vajaliku informatsiooni leidmine ühest infokanalist, nt olid sellisteks allikateks COVID-19 ajal kriis.ee veebileht ning tööelu.ee portaal.

Autor nõustub õigusteadlastega<sup>257</sup> ja näeb võimaliku lahendusena COVID-19, aga vajadusel ka teiste nakkushaiguste vastu vaktsineerimiskohustuse kehtestamist NETS alusel nt §-s 13, lisades paragrahvi valdkonnad või konkreetsed töökohad, kus võiks vaktsineerimine olla õigustatud. Seejuures on oluline viia läbi mõjude hinnang ja analüüsida igakülgset kaasnevaid tagajärgi, kas vaktsineerimiskohustus peaks olema seotud valdkonnaga, konkreetsete töökohtadega või olema seotud kriteeriumitega (nt inimestega kokkupuute arv päevas, milliste inimestega kokku puututakse, haiged vs terved ja millisel viisil jne). Siiski tuleb arvestada, et eriolukorras, kus viirushaigus tekitab töökeskkonda ootamatult, tuleb tööandjal otsustada koheselt, kuidas töökeskkonnas ohutust tagada, ei ole võimalik kohene õigusaktide muutmine ja nakkushaiguse lisamine loetellu selleks, et saaks vaktsineerimist nõuda. Vaktsineerimise nõudmiseks töökeskkonnas on kehtivas õiguses alused olemas. Puudub otsene vajadus vaktsineerimiskohustuse sätestamiseks seadusakti tasandil, ka madalama astme õigusaktid on selleks kohtu hinnangul õiguspärased. Võrdluseks on autor toonud Itaalia ja Prantsusmaa regulatsioonid, kus vaktsineerimiskohustus sätestati riigiülese seadusaktiga ja analüüsinud sellisest lähenemisest tulenevaid puudusi alapeatükkides 1.3.1. ja 1.3.2..

Vastates teisele uurimisküsimusele, jõudis autor järeldusele, et vaktsineerimata töötajatega on töösuhte ülesütlemine õigustatud (täpsemalt analüüsitud peatükis 2.1. ja 2.2.). Autori hinnangul on vaktsineerimata töötajaga töösuhte ülesütlemiseks aluseks TLS § 88 lõike 1 punkt 2. Samale seisukohale on asunud Sotsiaalministeerium<sup>258</sup> ja Tööinspeksioon<sup>259</sup> ning TVK oma lahendites. Kehtiva Riigikohtu<sup>260</sup> praktika kohaselt on aga vaktsineerimata töötajaga töösuhte ülesütlemise aluseks nimetatud koondamise alust TLS § 89 lõiget 1. Kohus asus lahendis 2-21-17151 seisukohale, et vaktsineerimiskohustus on tööülesanne, mistõttu ei saa tööandja ühepoolset vaktsineerimist nõuda, sest TLS § 12 eeldab töölepingu muutmisel mõlema poole nõusolekut. Sellest tulenevalt leidis kohus, et olukorras, kus töötaja ei ole nõus muudetud tööülesannetega ehk ei ole nõus ennast vaktsineerida, tuleb tööleping üles öelda koondamise alustel.

---

<sup>257</sup> A. Jõks, P-L. Harkmaa <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/94690453/hooldekodu-tootajate-vaktsineerimine-on-kriitilise-tahendusega-aga-siiani-puudub-vastav-seaduslik-alus>

<sup>258</sup> Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna tervishoiu ja tööohutuse nõuded“ muutmine. 12.08.2021 Vabariigi Valitsuse istungile esitatud eelnõu seletuskiri, lk 4. Eelnõude infosüsteemi toimik nr 21-0996. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>.

<sup>259</sup> <https://www.tooelu.ee/et/132/covid-19-ja-toosuhted#covid-19-ja-toosuhted>

<sup>260</sup> <https://www.err.ee/1608829420/kohus-tootaja-lepingu-lopetamine-vaktsineerimata-tottu-ontuhine>

Siinkohal ei nõustu autor kohtu lähenemisega. Kohus toob välja, justkui peaks teatud juhtudel, nimetamata konkreetseid juhtumeid, tööandja konsulteerima töötajaga ja saama töötaja nõusolekut ohutusmeetmete rakendamiseks. Eeltoodust lähtuvalt on siiski ohutusmeetmete rakendamine õigusaktide kohaselt tööandja kohustus, mille üle otsustab tööandja ühepoolset. Lähenedes tööohutusmeetmetele kui tööülesannetele takistab selline lähenemine oluliselt tööandja võimalust ühepoolset kiiresti ja paindlikult reageerida töökeskkonnas esinevatele, sh muutuvatele, ohtudele, kuivõrd seadus näeb ette kohustust ja sellega seoses ka pädevust hinnata töökeskkonna riske just tööandjale. Arendades sellist lähenemist edasi võiks see tähendada, et tööandja peaks saavutama töötaja nõusoleku kanda kaitseprille keevitamisel, kaitsemaski kemikaalidega töötamisel, nõusoleku tervisekontrolli saatmisel jne. Kui tööandja peaks saama töötajate nõusolekut ohutusnõuete rakendamiseks tähendaks see seda, et töötaja keeldumise korral ei ole tööandjal võimalik täita enda kohustust tagada töökeskkonnas ohutust, mis ei ole olnud sätte eesmärk. Sätte eesmärk on seada kohustus töökeskkonnas ohutuse vastutamise eest tööandjale. Seetõttu ei saa lugeda ohutusmeetmete rakendamist poolte kohustuseks saavutada rakendatavate meetmete osas kokkulepet.

Hetkel on kohus avanud akna tõlgendusteks, et ohutusmeetmeid tuleb tööandjal rakendada töötaja nõusolekul, kuid jätnud vastutuse ohutuse tagamise eest töökeskkonnas siiski tööandjale. See tähendab, et juhul, kui pooled on küll kokku leppinud ohutusmeetme rakendamises, kuid see ei kaitse töötaja tervist ja töökeskkonnas esinevast ohutegurist tulenev terviserisk realiseerub, siis vastutab selle eest ikkagi tööandja, mitte pooled võrdses osas. Sellest tulenevalt peab ohutusmeetmete rakendamine jääma tööandja ühepoolseks otsuseks, mis ei välista koostööd töötajaga. Seega, kui tööandja on hinnanud oma töökeskkonda ohtlikuks ja näinud ette, et töökeskkonnas töötamiseks on sobiv töötaja, kes kinnitab (esitab ise tõendi või kinnitab seda töötervishoiuarst) oma nakkusohutust tõendiga töökohal jätkamiseks. Töötaja, kelle kohta ei ole tööandjal kindlust ja kinnitust, kas töötaja on sobiv töökohal jätkamiseks (ei ole esitanud tõendis), ei saa jätkata konkreetses töökeskkonnas, kuivõrd tema tervise võib olla ohustatud töökohal jätkamisel. Seetõttu on õigustatud töötajaga töölepingu ülesütlemine TLS § 88 lõike 1 punkti 2 alusel. TLS § 97 lõiget 3 on vaja kaaluda sõltuvalt asjaoludest.

# COVID-19 В РАБОЧЕЙ СРЕДЕ: ЗАКОННОСТЬ ОБЯЗАННОСТИ ВАКЦИНАЦИИ И РАСТОРЖЕНИЕ ТРУДОВЫХ ДОГОВОРОВ С НЕВАКЦИНИРОВАННЫМИ РАБОТНИКАМИ В ЭСТОНИИ

## РЕЗЮМЕ

В декабре 2019 года был подтвержден первый случай COVID-19 в Китае, с которого вскоре началось распространение вирусного заболевания по всему миру. Симптомы COVID-19 похожи на обычное вирусное заболевание (кашель, лихорадка, слабость), но то, что сделало вирусное заболевание COVID-19, вызвавшее пандемию, особенным, так это то, что у инфицированных людей развились обширные затруднения дыхания и пневмония, которая в худших случаях заканчивалась смертью.<sup>261</sup> Случаи заболевания COVID-19 стремительно росли, уже 30 января 2020 года Всемирная Организация Здравоохранения (*далее*– ВОЗ) признала, что это чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения в мире, а 11 марта 2020 года ВОЗ классифицировала ситуацию как пандемию. Скорость и интенсивность распространения вирусного заболевания отражены в хронологическом докладе ВОЗ о распространении и развитии болезни, который показывает, также что вирусное заболевание мутировало несколько раз. Чтобы остановить сильное распространение вирусного заболевания, в марте 2020 года в Эстонии было введено чрезвычайное положение, которое предусматривало ряд временных мер, в том числе ограничение передвижения, что проявилось в закрытии мест, указанных в постановлении правительства Эстонской Республики.<sup>262263</sup>

Пандемия привела к распространению COVID-19 в рабочей среде. Работодатели, в обязанности которых входит обеспечение безопасности рабочей среды, должны были начать адаптировать рабочую среду, чтобы предотвратить распространение COVID-19, защитить здоровье сотрудников и обеспечить продолжение хозяйственной деятельности компании.<sup>264</sup> Изменение рабочей среды в данном случае заключалось в том, что в рабочую среду вошел новый опасный фактор риска, влияние которого сначала было недостаточно известно, но которое затронуло всех работников, все сектора труда и, как следствие, способ выполнения работы.<sup>265</sup> Изменение рабочей среды потребовало от

---

<sup>261</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7303600/>

<sup>262</sup> [EURO-2021-1772-41523-60739-eng.pdf](https://www.euro.who.org/en/press/news-room/2021/04/euro-2021-1772-41523-60739-eng.pdf)

<sup>263</sup> <https://www.err.ee/1063213/valitsus-kuulutas-valja-eriolukorra>

<sup>264</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2022/covid-19-in-the-workplace-employers-responsibility-to-ensure-a-safe-workplace>

<sup>265</sup> <https://www.hsph.harvard.edu/ecpe/how-covid-19-changed-worker-safety-and-health/>

работодателя принятия продуманных мер по снижению рисков, что потребовало введения новых мер безопасности: например соблюдение дистанции, дезинфекция поверхностей и воздуха; проведение оценки рисков новой рабочей среды, поскольку необходимо было принять во внимание новый фактор риска, которого раньше не существовало в рабочей среде; внедрение новых форм работы (например, удаленная работа), чтобы сделать всё возможное в рабочей среде для защиты здоровья сотрудников и, конечно же, внедрить все подходящие средства индивидуальной защиты с учетом сложившейся ситуации.<sup>266</sup>

Первые вакцины от COVID-19 были разработаны в середине 2020 года, только в конце того же года началось распространение вакцин по странам. Страны сами решали, как организовать обязательную вакцинацию среди работников в рабочей среде.<sup>267</sup>

Среди государств-членов Европейского Союза мы могли видеть разный подход к введению обязательства по вакцинации в рабочей среде. В Италии<sup>268</sup> и Франции<sup>269</sup> государственные учреждения ввели обязательную вакцинацию в рабочей среде для работников в областях, указанных в законодательстве, или для сотрудников общественных мест пребывания, указанных в законодательстве, но обязанность проверять вакцинацию работников возлагалась на работодателя. Например, медицинские работники, представители службы поддержки клиентов, работники домов престарелых и т. д. должны были иметь сертификат (*Green Pass* в Италии, *Health Pass* во Франции), подтверждающий, что они вакцинированы. Обязательство по вакцинации также считалось оправданным в прошлом Европейским судом по правам человека в различных решениях, но в зависимости от обстоятельств дела.<sup>270</sup> Недостатками Итальянской и Французской регуляции является то, что, вводя обязательность вакцинации в рабочей среде в соответствии с законодательством, что имеется относительно строгим решением, оно не позволяет адаптировать рабочую среду к реальным потребностям. Это означает, что может возникнуть ситуация, когда обязательство вакцинировать применяется в ситуации, когда в этом нет необходимости, и, наоборот, обязательство вакцинации не установлено в рабочей среде, где это необходимо. Регламент не позволяет работодателю гибко и быстро проектировать

---

<sup>266</sup> <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2022.848778/full#B93>

<sup>267</sup> <https://www.ajmc.com/view/a-timeline-of-covid19-developments-in-2020>

<sup>268</sup> Италия: Зеленый перевал, Обязательный Прививки Иметь Взятый Эффект ([shrm.org](https://shrm.org))

<sup>269</sup> Читатель вопрос: Мочь мой Французский Босс Сила мы Кому Получить Ковид вакцинация? - Тем Местный

<sup>270</sup> Vavricka kaasus

рабочую среду с учетом анализа рисков и фактических рисков, присутствующих в рабочей среде.

В Эстонии законодательство не устанавливало обязательную вакцинацию для работников или отраслей, но вместо этого работодатель должен был сам решать, как и какие меры применять в рабочей среде, основываясь на оценке риска рабочей среды от рисков для здоровья, связанных с COVID-19. Например, Департамент полиции и погранохраны<sup>271</sup>, Оборонительные войска<sup>272</sup> и Таллиннская служба скорой помощи<sup>273</sup> установили требование обязательной вакцинации в рабочей среде на основе анализа рисков. Для работников введение обязательной вакцинации означало, что работники, состоящие в трудовых отношениях, должны были пройти вакцинацию, чтобы снизить риски для здоровья, связанные с COVID-19. В связи с введением обязательной вакцинации в рабочей среде возник ряд правовых вопросов. Таким образом, целью данной магистерской диссертации было выяснить основания обязательной вакцинации против COVID-19, установленные в рабочей среде и основания работодателей для расторжения трудового договора с невакцинированным работником и при необходимости внести предложения по совершенствованию действующего регулирования. Эта работа не ставит под сомнение эффективность вакцины, но предполагает, что она является эффективной мерой, в работе фокусируются на правовом регулировании вопросов обязанности вакцинации в трудовых отношениях и расторжения трудовых отношений в связи с невакцинацией.

Эта магистерская диссертация отвечает на два исследовательских вопроса для достижения цели. Во-первых, может ли и при каких условиях работодатель требовать от работника обязательной вакцинации против COVID-19, чтобы снизить риски для здоровья, присутствующие в рабочей среде, и, во-вторых, может ли и на каком правовом основании работодатель расторгнуть трудовые отношения с работником, который не вакцинирован против COVID-19. Чтобы лучше ответить на исследовательские вопросы, используется аналитический метод, основанный на анализе законодательства Европейского Союза, государств-членов Европейского Союза и Эстонии, прецедентном праве Европейского Союза и Эстонии (в т.ч. решениях Эстонской комиссии по трудовым спорам) и соответствующей научной литературе. В магистерской диссертации также

---

<sup>271</sup> <https://www.postimees.ee/7328613/politsei-kehtestab-tootajatele-vaktsineerimiskohustuse>

<sup>272</sup> TVK 4-1/1779/21

<sup>273</sup> 2-21-12706

используется сравнительный метод, представляющий самые строгие в Европейском Союзе правила об обязанности вакцинации, установленные в трудовых отношениях Франции и Италии, чтобы сравнить установочную обязанность вакцинации в Эстонии.

Обязанность работодателя обеспечить безопасность и защиту здоровья работника в рабочей среде вытекает из директивы о рабочей среде 89/391/ЕЕС, которую уточняет директива о биологических факторах риска 2000/54/ЕС. Директивы были перенесены в законодательство Эстонии законом о гигиене и безопасности труда (ТТОС) и регулирование о биологических факторах риска. Чтобы обеспечить безопасность в рабочей среде, работодатель должен провести оценку факторов риска, присутствующих в рабочей среде, и рисков для здоровья, возникающих в связи с фактором риска (ТТОС § 13 подраздел 1 пункт 3 и § 13<sup>4</sup>) и выбрать подходящие, эффективные меры для защиты здоровья работников в рабочей среде. ТТОС § 13 подраздел 2 позволяет работодателю устанавливать более строгие требования к гигиене и безопасности труда в рабочей среде, чем те, которые предусмотрены правовыми актами. В сочетании с актом о регулирование биологических факторах риска § 6 подразделом 2 пунктом 11 в случае распространения вируса SARS-CoV-2, безопасность работников вступающих в контакт с другими людьми в рабочей среде, должна обеспечиваться в первую очередь путем обеспечения вакцинации работников против COVID-19. Работодатель может проводить для этого проверки сертификата, подтверждающего, что работники вакцинированы против COVID-19 или выздоровели от болезни, или путем тестирования сотрудников тестом на SARS-CoV-2. Таким образом, в постановлении перечислены подходящие доказательства, подтверждающие безопасность работника, которые работодатель может потребовать в случае, если работодатель предусмотрел обязательную вакцинацию в рабочей среде. Группа SARS-CoV-2 охватывает различные коронавирусные заболевания, поэтому положение предусматривательно для будущих коронавирусных заболеваний и распространяется также на мутировавшие штаммы COVID-19.

Таким образом, отвечая на первый вопрос исследования, автор пришел к выводу, что введение обязанности вакцинации в трудовых отношениях возможно на основании действующего в Эстонии регулирования, это также было руководством Министерства социальных дел<sup>274</sup> как законодателя для создания работодателям такой возможности во время пандемии COVID-19. Обоснованность введения обязанности по вакцинации

---

<sup>274</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>

подтверждалась органами по трудовым спорам в различных решениях. В то же время решения органов по трудовым спорам показывают, что для установления обязанности вакцинации необходимо оценивать рабочую среду, а также учитывать происходящее в обществе. Например, органы по трудовым спорам не сочли оправданным введение обязанности вакцинации в ситуации, когда пандемия прошла и уровень заражения снизился, а также, например, в ситуации, когда большая часть населения была вакцинирована, поэтому риск для здоровья, связанный с COVID-19, также был снижен в рабочей среде при контакте с клиентами. Кроме того, было отмечено, что вакцинация, это одна из возможных мер, которую работодатель может предусмотреть в рабочей среде. На основании анализа риска рабочей среды необходимо оценить необходимость вакцинации для каждого сотрудника, является ли это мера строго необходимой, с учетом других менее строгих мер безопасности, таких как реорганизация работы, использование средств индивидуальной защиты и т.д.

Отвечая на второй исследовательский вопрос, автор пришел к выводу, что с непривитыми работниками увольнение оправдано. По мнению автора, основанием для расторжения трудовых отношений с не вакцинированным работником является пунктом 2 части 1 статьи 88 Закона о трудовом договоре. Пункт 2 части 1 статьи 88 Закона о трудовом договоре предусматривает, что работодатель может расторгнуть трудовой договор в чрезвычайном порядке по уважительной причине, вытекающей из положения работника, в связи с чем нельзя предполагать, что трудовые отношения будут продолжаться в соответствии с интересами обеих сторон, особенно если работник долгое время не справлялся с выполнением обязанностей из-за недостаточных трудовых навыков, непригодности к рабочему месту или неспособности адаптироваться, что не позволяет продолжать трудовые отношения. Министерство социальных дел<sup>275</sup>, Инспекция труда<sup>276</sup> и комиссии по трудовым спорам также заняли такую же позицию в своих руководствах. Однако, согласно действующей судебной практике Государственного суда<sup>277</sup>, основанием для расторжения трудовых отношений с невакцинированным работником является часть 1 статьи 89 Закона о трудовом договоре (сокращение). В своем решении номер 2-21-17151 суд счел, что обязанность вакцинации является рабочей задачей, поэтому работодатель не может в одностороннем порядке

---

<sup>275</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d> Пояснительная записка стр. 4

<sup>276</sup> <https://www.tooelu.ee/et/132/covid-19-ja-toosuhted# covid-19-ja-toosuhted>

<sup>277</sup> <https://www.err.ee/1608829420/kohus-tootaja-lepingu-lopetamine-vaktsineerimatuse-tottu-ontuhine>

требовать вакцинации, поскольку статья 12 Закона о трудовом договоре требует согласия обеих сторон при изменении трудового договора. Следовательно, суд установил, что в ситуации, когда работник не согласен с измененными рабочими обязанностями, т.е. не согласен на вакцинацию, трудовой договор должен быть расторгнут по причине сокращения.

Автор не согласен с подходом суда. Суд указывает, что в определенных случаях, не упоминая при этом конкретных случаев, работодатель должен проконсультироваться с работником и получить согласие работника на применение мер безопасности. В соответствии с законодательством осуществление мер безопасности в рабочей среде является обязанностью работодателя, решение о применении мер принимается работодателем в одностороннем порядке. Подходя к мерам по безопасности труда как к рабочим задачам, существенно затрудняет способность работодателя в одностороннем порядке быстро и гибко реагировать на изменения факторов риска в рабочей среде. Закон предусматривает обязанность и, в связи с этим, компетенцию по оценке рисков рабочей среды конкретно работодателю. Если работодатель должен получить согласие работников на выполнение требований безопасности, это означает бы, что в случае отказа работника работодатель не смог бы выполнить свою обязанность по обеспечению безопасности в рабочей среде. Такой исход не был предоставлен. Цель этого положения состоит в том, чтобы возложить на работодателя обязанность нести ответственность за безопасность в рабочей среде. Следовательно, осуществление мер безопасности не может рассматриваться как обязательство сторон достичь соглашения о мерах, которые должны быть приняты в рабочей среде.

На данный момент суд открыл окно для толкований того, что работодатель должен осуществлять меры безопасности с согласия работника, но при этом оставил ответственность за обеспечение безопасности в рабочей среде работодателю. Это означает, что если стороны договорились о применении какой-то меры безопасности, но она не защищает здоровье работника и риск для здоровья, возникающий из-за фактора риска, присутствующего в рабочей среде, реализовался, то работодатель по-прежнему несет ответственность за это, а не стороны такого соглашения в равных частях. Соответственно, выполнение мер безопасности должно оставаться односторонним решением работодателя, что не исключает сотрудничества с работником. Поэтому, если работодатель оценил свою рабочую среду как опасную и предвидел, что работник, должен вакцинироваться против COVID-19, то работник должен подтвердить свою

пригодность к работе сертификатом вакцинации или иным сертификатом который приравнивается к подтверждению инфекционной безопасности. Именно такой работник пригоден для работы в рабочей среде где по анализам риска рабочей среды высокий риск заболевания COVID-19. Работник, в отношении которого у работодателя нет подтверждений того, что работник пригоден для продолжения работы на данном рабочем месте, не может продолжать работу в такой рабочей среде, так как его здоровье может быть поставлено под угрозу, если он продолжит на рабочем месте. Таким образом, расторжение трудового договора с работником оправдано на основании пункта 2 части 1 статьи 88 Закона о трудовом договоре а не часть 1 статьи 89.

## KASUTATUD LÜHENDID

a - aasta

ATS - avaliku teenistuse seadus

ECDC - Euroopa nakkushaiguste ennetamise ja kontrollimise keskus (European Centre for Disease Prevention and Control)

EIK - Euroopa Inimõiguste Kohus

IKÜM - Isikuandmete kaitse üldmäärus 2016/679

ILO - Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (International Labor Organization)

jm - ja muu

jms - ja muu sarnane

jne - ja nii edasi

jt - ja teised

NETS- Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus

nn - niinimetatud

nr - number

nt - näiteks

OSHA- Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet (European Agency for Safety and Health at Work)

PS- põhiseadus

sh - sealhulgas

st - see tähendab

TLS - töölepingu seadus

TTOS - töötervishoiu ja tööohutuse seadus

TVK - töövaidluskomisjon

vs – *versus*, vastu (hageja kostja vastu)

WHO - Maailma Tervise Organisatsioon (World Health Organization)

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. AJMC staff. A Timeline of COVID-19 Developments in 2020. 2021.-  
<https://www.ajmc.com/view/a-timeline-of-covid19-developments-in-2020>
2. Allinger, B.; Adam, G. COVID-19 in the workplace: Employer's responsibility to ensure a safe workplace. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2022.-  
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2022/covid-19-in-the-workplace-employers-responsibility-to-ensure-a-safe-workplace>
3. COVID-19 ja töösuhed. Tööelu.- <https://www.tooelu.ee/et/132/covid-19-ja-toosuhed#covid-19-ja-toosuhed>
4. DIGEST OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS -<https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>
5. Euroopa Majandusühenduse asutamisleping-  
[https://www.cvce.eu/en/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_economic\\_community\\_rome\\_25\\_march\\_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html)
6. Euroopa Sotsiaalharta- <https://www.sm.ee/euroopa-sotsiaalharta>
7. European Centre for Disease Prevention and Control. Infection prevention and control and preparedness for COVID-19 in healthcare settings - sixth Update. 2021.-  
<https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/infection-prevention-and-control-and-preparedness-covid-19-healthcare-settings>
8. Guidance on risk assessment at work.- <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1a3462b0-728c-4a2b-88f0-6c641b91a86f>
9. Harkmaa. P-L., Jõks. Allar. Hooldekodu töötajate vaktsineerimine on kriitilise tähendusega, aga siiani puudub vastav seaduslik alus. Maaleht. 2021.-  
<https://maaleht.delfi.ee/artikkel/94690453/hooldekodu-tootajate-vaktsineerimine-on-kriitilise-tahendusega-aga-siiani-puudub-vastav-seaduslik-alus>
10. Harkmaa. P-L., Jõks. Allar. Vaktsineerimiskohustust saab kehtestada ainult seadusega ja seda peab tegema riigikogu. Sorainen. 2021.-  
<https://www.sorainen.com/et/valjaanded/vaktsineerimiskohustust-saab-kehtestada-ainult-seadusega/>
11. ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work -  
<https://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

12. Katherine J. Igoe. How COVID-19 Has Changed the Standards of Worker Safety and Health — and How Organizations Can Adapt. Harvard T.H.Chan. 2021.-  
<https://www.hsph.harvard.edu/ecpe/how-covid-19-changed-worker-safety-and-health/>
13. Kohtupraktika puudumine Covid-19 asjades toob vastandlikke otsuseid. ERR. 2023.-  
<https://www.err.ee/1608893795/kohtupraktika-puudumine-covid-19-asjades-toob-vastandlikke-otsuseid>
14. Kohus: töötaja lepingu lõpetamine vaktsineerimatus e tõttu on tühine. ERR. 2022.-  
<https://www.err.ee/1608829420/kohus-tootaja-lepingu-lopetamine-vaktsineerimatus-e-tottu-on-tuhine>
15. Koolilaste vaktsineerimine Covid-19 vastu. 2021.-  
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Koolilaste%20vaktsineerimine%20Covid-19%20vastu.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Koolilaste%20vaktsineerimine%20Covid-19%20vastu.pdf)
16. Kruus. M, Nõmper. A.; Riigi kohustused tervise kaitse tagamiseks: vaktsineeritute osakaalu suurendamine õiguslike meetmetega. Juridica Number 2018/3, Lk 159-168-  
[https://www.juridica.ee/article.php?uri=2018\\_3\\_riigi\\_kohustused\\_tervise\\_kaitse\\_tagamiseks\\_vaktsineeritute\\_osakaalu\\_suurendamine\\_iguslike\\_mee&fbclid=IwAR0qy4sVs uOaKrMznHJ8Ej7HEguuO6HfUtFjwJSz3EsK-YMbP2zIV1eLVwY](https://www.juridica.ee/article.php?uri=2018_3_riigi_kohustused_tervise_kaitse_tagamiseks_vaktsineeritute_osakaalu_suurendamine_iguslike_mee&fbclid=IwAR0qy4sVs uOaKrMznHJ8Ej7HEguuO6HfUtFjwJSz3EsK-YMbP2zIV1eLVwY)
17. Kärner. R. Riigi otsustusruum laste vaktsineerimisel lapse õiguste ja vanema otsustusvabaduse kontekstis. Tallinn. 2021.-  
<http://dspace.ut.ee/handle/10062/73028?show=full&locale-attribute=de>
18. Käsitlusjuhendid töötervishoiuarstidele. [http://ettas.ee/wp-content/uploads/2023/01/KASITLUSJUHEND-TOOTERVISHOIUARSTIDELE-2022\\_22.12\\_loplik.pdf](http://ettas.ee/wp-content/uploads/2023/01/KASITLUSJUHEND-TOOTERVISHOIUARSTIDELE-2022_22.12_loplik.pdf)
19. Mun. S.; Moon. Y.; jt. Current Discussions on Employees and Organizations During the COVID-19 Pandemic: A Systematic Literature Review. Frontiers. 2022.-  
<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2022.848778/full#B93>
20. Muna. A. A, Sami. A., Vahe. K. The first few cases and fatalities of Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) in the Eastern Mediterranean Region of the World Health Organization: A rapid review. National Library of Medicine. 2020. -  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7303600/>
21. Occupational health and safety risks in the healthcare sector. Lk 25-34-  
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b29abb0a-f41e-4cb4-b787-4538ac5f0238>

22. OSHA. COVID-19: Back to the workplace - Adapting workplaces and protecting workers. 2020- <https://osha.europa.eu/en/publications/covid-19-back-workplace-adapting-workplaces-and-protecting-workers>
23. Percivalle. U.; Italy: Green Pass, Mandatory Vaccinations Have Taken Effect. SHRM. 2021.- <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/global-hr/pages/coronavirus-italy-green-pass-mandatory-vaccinations.aspx>
24. Politsei kehtestab töötajatele vaktsineerimiskohustuse. Postimees. 2021.- <https://www.postimees.ee/7328613/politsei-kehtestab-tootajatele-vaktsineerimiskohustuse>
25. Reader question: Can my French boss force me to get a Covid vaccination?. The Local. 2021-[https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?\\_gl=1\\*1klfvxp\\*\\_ga\\*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzIxNzE0\\*\\_gid\\*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.\\*\\_ga\\_XFSR2700S9\\*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA](https://www.thelocal.fr/20210817/reader-question-can-my-french-boss-force-me-to-get-a-covid-vaccination/?_gl=1*1klfvxp*_ga*MTg1NDEyMTQ2Mi4xNjc5MzIxNzE0*_gid*MTcxNzkwOTAwLjE2NzkzMjE3MTQ.*_ga_XFSR2700S9*MTY3OTQwMzQ3Mi42LjEuMTY3OTQwMzQ3Mi4wLjAuMA)
26. Toimetaja Kook. U. Valitsus kuulutas välja eriolukorra. Eesti Rahvus Ringhääling. 2020.- <https://www.err.ee/1063213/valitsus-kuulutas-valja-eriolukorra>
27. Tööelu portaal: <https://tooele.ee/et>
28. Töötervishoiuteenuse uuring sotsiaalministeeriumile. 2020. lk 22-  
<https://sm.ee/media/2275/download>
29. Ukkunen, A., Different Legal Aspects of Mandatory Vaccination Policies, Tln 2018.
30. Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“ muutmise. Eelnõude infosüsteem. Seletuskiri, lk 4. 2021-  
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>
31. Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määruse nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“ muutmise. 12.08.2021 Vabariigi Valitsuse istungile esitatud eelnõu seletuskiri. Eelnõude infosüsteemi toimik nr 21-0996. –<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/47423d25-61e3-4838-bab4-c40c5390b561?activity=2#tPpPEZ4d>.
32. WHO Coronavirus disease (COVID-19) pandemic.- <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>
33. WHO. A timeline of WHO’s response to COVID-19 in the WHO European Region. 2019.- [WHO-EURO-2021-1772-41523-60739-eng.pdf](#)

34. WHO. Constitution of the world health organization - [who.int/about/governance/constitution](https://www.who.int/about/governance/constitution)
35. WHO. Country & Technical Guidance - Coronavirus disease (COVID-19)- <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications>
36. World Health Organization. A timeline of WHO's response to COVID-19 in the WHO European Region. A living document (update to version 2.0 from 31 December 2019 to 31 July 2021). Copenhagen: WHO 2021. – <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/348296/WHO-EURO-2021-1772-41523-60739-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

### Eesti õigusaktid

1. Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna tervishoiu ja tööohutuse nõuded. RT I, 14.08.2021, 10 ja RT I, 12.03.2022, 29
2. Tervishoiu ja tööohutuse seadus. RT I, 11.03.2023, 98
3. Töölepingu seadus. RT I, 07.03.2023, 49
4. Töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud. RT I, 17.10.2019, 9
5. Tervishoiu ja tööohutuse nõuded rasedate ja rinnaga toitvate naiste tööks. RT I, 26.03.2015, 18
6. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. RT I, 11.03.2023, 72
7. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 04.06.2022, 8

### Euroopa Liidu õigusaktid

1. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, RT II 2000, 15, 93 7
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl (seitsmes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02000L0054-20200624>
3. Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0391-20081211>
4. ILO konventsioon 155-  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C155](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155)



3. Liidetud kohtuasjades C-397/01–C-403/01. punkt 55- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0397>
4. Euroopa Kohus [C-49/00](#) -  
<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&num=C-49%252F00&for=&jge=&dates=&language=en&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&lgrc=en&lg=&page=1&cid=2099906>