

Riigikohus
Haldusasi nr 3-21-2163
Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 5-22-4

29.08.2022
DNo: E017

ARVAMUS

Kaebaja 1	XXX
Kaebaja 2	XXX
Kaebaja 3	XXX
Kaebaja 4	XXX
Kaebaja 5	XXX
Kaebaja 6	XXX
Kaebaja 7	XXX
Kaebaja 8	XXX
Kaebaja 9	XXX
Kaebaja 10	XXX
Kaebaja 11	XXX
Kaebaja 12	XXX
Kaebaja 13	XXX
Kaebaja 14	XXX
Kaebaja 15	XXX
Kaebaja 16	XXX
Kaebaja 17	XXX
Kaebaja 18	XXX
Kaebaja 19	XXX
Kaebaja 20	XXX
Kaebaja 21	XXX



Kaebaja 22	XXX
Kaebaja 23	XXX
Kaebaja 23 seaduslik esindaja	XXX
Kaebaja 24	XXX
Kaebaja 25	XXX
Kaebajate 24 ja 25 seaduslik esindaja	XXX
Kaebaja 26	XXX
Kaebaja 27	XXX
Kaebaja 28	XXX
Kaebaja 29	XXX
Kaebaja 30	XXX
Kaebaja 31	XXX
Kaebaja 32	XXX
Kaebaja 33	XXX
Kaebaja 34	XXX
Kaebaja 35	XXX
Kaebaja 36	XXX
Kaebaja 37	XXX
Kaebaja 38	XXX
Kaebaja 39	XXX
Kaebaja 40	XXX
Kaebaja 41	XXX
Kaebaja 42	XXX
Kaebaja 43	XXX
Kaebaja 44	XXX



Kaebaja 45	XXX
Kaebaja 46	XXX
Kaebaja 47	XXX
Kaebaja 48	XXX
Kaebaja 49	XXX
Kaebaja 50	XXX
Kaebaja 51	XXX
Kaebaja 52	XXX
Kaebaja 53	XXX
Kaebaja 54	XXX
Kaebaja 55	XXX
Kaebaja 56	XXX

Kaebajate esindajad

Jaanika Reilik-Bakhoff, vandeadvokaadi abi
Advokaadibüroo Pallo&Partnerid
e-post: jaanika.reilik@pallo.ee
Kalev Aavik, vandeadvokaat
Advokaadibüroo Koch&Partnerid
e-post: kalev.aavik@kochpartners.ee

Vastustaja

Vabariigi Valitsus
registrikood: 70004809
aadress: Stenbocki maja, Rahukohtu 3, 15161 Tallinn

Vastustaja esindajad

Ants Nõmper, vandeadvokaat
Kairi Kilgi, vandeadvokaadi abi
Ellex Raidla Advokaadibüroo
e-post: ants.nomper@ellex.legal
kairi.kilgi@ellex.legal

Kohtuasi

Kaebajate 1-56 kaebus Vabariigi Valitsuse 23. augusti 2021 korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ ja seda muutvate korralduste osaliseks tühistamiseks või õigusvastaseks tunnistamiseks ning Vabariigi Valitsuse 28. mai 2021 korralduse nr 212 „Karantiini kehtestamine COVID-19 haiguse diagnoosiga või positiivse testi tulemusega isikutele ja nende isikutega lähikontaktis olnud isikutele“ punkti 5 alapunkti 1 osaliseks tühistamiseks või õigusvastaseks tunnistamiseks



Tallinna Halduskohtu 31. mai 2022 otsus haldusasjas nr 3-21-2163 tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta kohaldamata nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 27 lg 3 ning § 28 lg 2, lg 5, lg 6 ja lg 8 osas, milles need võimaldavad kehtestada piirangud lähtuvalt haiguse läbipõdemisest ja vaksineeritusest, määratleda nakkushaiguse vaksineerimise ja läbipõdemise tingimused ning kohustada isikuid terviseuuringuteks ja diagnoosimiseks Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ punktis 10 kirjeldatud tegevustes osalemise eeldusena.

ASJAOLUD

A. VAIDLUSALUSED VABARIIGI VALITSUSE KORRALDUSED

A.I. Korraldus nr 212

1. Vabariigi Valitsus võttis 28. mail 2021 vastu korralduse nr 212 „Karantiini kehtestamine COVID-19 haiguse diagnoosiga või positiivse testi tulemusega isikutele ja nende isikutega lähikontaktis olnud isikutele“ (edaspidi „**korraldus nr 212**“).
2. Korraldus on vastu võetud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) § 27 lõike 3 ja § 28 lõike 2 punkti 5 ja lõike 6 alusel ning arvestades § 27 lõike 1 punktides 1 ja 2 ning § 28 lõikes 8 sätestatut.
3. **Kaebajate nõuded seoses korraldusega nr 212.** Korralduse nr 212 osalist tühistamist ja/või õigusvastaseks tunnistamist on nõudnud kaebajad 24, 25, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 ja 56.
4. Kaebajad on nõudnud korralduse nr 212 p 5 ap 1 tühistamist või õigusvastasuse tuvastamist osas, mis seab või seadis läbi põdenud isikutele karantiini vabastuseks täiendavaks tingimuseks järgneva: „*diagnoosi kinnitava SARS-CoV-2 testi tegemisest või diagnoosi kinnitamise kuupäevast ei ole möödunud rohkem kui 180 päeva*“. Alternatiivselt on kaebajad nõudnud vastustaja kohustamist tunnistada korralduse nr 212 p 5 ap 1 viidatud osas kehtetuks.
5. Korraldus nr 212 sätestab järgmist:
 - a) Punkt 3: Isikul, kes elab haigega koos, viibib temaga püsivalt samas viibimiskohas või on muul viisil olnud haigega lähikontaktis (edaspidi *lähikontaktne*), on keelatud oma elukohast või püsivast viibimiskohast lahkuda 10-kalendripäevase perioodi jooksul. Isikul, kes elab haigega koos või viibib temaga püsivalt samas viibimiskohas, hakatakse 10-kalendripäevast perioodi arvestama haige sümptomite tekkest või haige sümptomite puudumisel haige punktis 1 nimetatud SARS-CoV-2 positiivse testi tegemise päevast arvates. Isikul, kes on olnud muul viisil haigega lähikontaktis, hakatakse 10-kalendripäevast perioodi arvestama haigega viimasest lähikontaktis olemisest arvates.
 - b) Punkt 4 loetleb erinevad asjaolud, mille esinemisel ei kohaldata punktis 3 nimetatud piirangut, kui lähikontaktisel puuduvad COVID-19 haiguse sümptomid.
 - c) Punkti 5 ap 1: Punktides 3 ja 4 sätestatut ei kohaldata lähikontaktse suhtes, kes on läbi põdenud COVID-19 haiguse ning diagnoosi kinnitava SARS-CoV-2 testi tegemisest või diagnoosi kinnitamise kuupäevast ei ole möödunud rohkem kui 180 päeva (edaspidi *läbipõdenu*).
 - d) Punkti 5 ap 2: Punktides 3 ja 4 sätestatut ei kohaldata lähikontaktse suhtes, kes on läbinud COVID-19 haiguse vastase vaksineerimise kuuri, saavutanud viimase vaktsiinidoosi järel



maksimaalse kaitse ning viimasest vaktsiinidoosist ei ole möödunud rohkem kui üks aasta (edaspidi *vaktsineeritud*).

- e) Punkti 5 ap 3: Punktides 3 ja 4 sätestatud ei kohaldata lähikontaktse suhtes, kes on võrdsustatud vaktsineerituga (edaspidi *vaktsineerituga võrdsustatu*). Vaktsineerituga võrdsustatuks loetakse isikut, kes on COVID-19 haiguse läbipõdemise järel saanud ühe doosi vaktsiini, saavutanud vaktsiinidoosi järel maksimaalse kaitse ning viimasest vaktsiinidoosist ei ole möödunud rohkem kui üks aasta või kes on pärast esimese vaktsiinidoosi saamist haigestunud COVID-19 haigusesse, on COVID-19 haiguse läbi põdenud ning diagnoosi kinnitava SARS-CoV-2 testi tegemise või diagnoosi kinnitamise kuupäevast ei ole möödunud rohkem kui üks aasta. Juhul, kui isik haigestub COVID-19 haigusesse 14 kalendripäeva jooksul pärast esimese vaktsiinidoosi saamist, kohaldatakse tema suhtes läbipõdenute kohta alapunktis 1 sätestatud.
6. **Korralduse muudatused.** Korraldus nr 212 kehtis eelviidatud sõnastuses 1. oktoobril 2021 ehk esimese korraldust nr 212 puudutava kaebuse esitamise ajal. Alates 10. jaanuarist 2022 kehtib korralduse nr 212 punktis 3 kehtestatud lähikontaktse karantiinikohustus 10 kalendripäeva asemel 7 kalendripäeva. Alates 1. veebruarist 2022 ei kohaldata karantiininouet p 5 ap-s 2 nimetatud vaktsineeritud isikute ja ap-s 3 nimetatud vaktsineerituga võrdsustatud isikute puhul 270 päeva vältel alates viimase vaktsiinidoosi saamisest või alates diagnoosi kinnitamisest, kui enne haigestumist on isik saanud esimese vaktsiinidoosi. Korralduse nr 212 kehtivus lõppes 30. juunil 2022 ning ühtegi uut sama sisuga korraldust kehtestatud ei ole.

A.II. Korraldus nr 305

7. Vabariigi Valitsus võttis 23. augustil 2021 vastu korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ (edaspidi „**korraldus nr 305**“).
8. Korraldus on vastu nõetud NETS § 27 lõike 3 alusel ning arvestades § 27 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud ning § 28 lõike 2 punktide 1–3 ja 5 ning lõigete 3, 5 ja 6 alusel ning arvestades sama paragrahvi lõiget 8 ja § 45² lõiget 1, samuti riigipiiri seaduse § 17 lõike 1 punkti 1 ja Vabariigi Valitsuse 27. mai 2021. a määruse nr 54 „Terviseameti ülesannete täitmisel korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord“ § 3 lõigete 2 ja 3 alusel.
9. **Kaebajate nõuded seoses korraldusega nr 305.** Korralduse nr 305 ja seda muutvate Vabariigi Valitsuse korralduste osalist tühistamist või õigusvastaseks tunnistamist on nõudnud kaebajad 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 ja 56.
10. Kaebajad on nõudnud korralduse nr 305 ja seda muutvate Vabariigi Valitsuse korralduste tühistamist või õigusvastasuse tuvastamist osas, milles need nõuavad või nõudsid korralduse nr 305 punkti 10 alapunktides 1, 2, 3, 4, 6 ja 7 nimetatud tegevustes osalemiseks korralduse nr 305 punktides 14, 15, 15¹ ja/või 16 sätestatud nõuete täitmist. Alternatiivselt on kaebajad nõudnud vastustaja kohustamist tunnistada korralduse nr 305 nimetatud punktid kehtetuks.
11. Korraldus nr 305 sätestas järgmist:
- a) Punkt 10: COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamise eesmärgil kohaldatakse käesolevas punktis sätestatud tegevustele järgmisi meetmeid ja piiranguid:
- 1) sportimine, treenimine, noorsootöö, huvitegevus, huviharidus, täienduskoolitus ja täiendõpe on lubatud, kui täidetud on III osas ja sisetingimustes täiendavalt punktides 7 ja 9 sätestatud nõuded. III osas sätestatud nõudeid ei kohaldata puuetega isikute tegevusele, riigi sõjalise kaitse või siseturvalisusega seotud tegevusele, kui sisetingimustes on täidetud punktides 7–9 sätestatud nõuded;
- 2) spordivõistlused ning spordi- ja liikumisüritused on lubatud, kui täidetud on III osas ja



sisetingimustes täiendavalt punktides 7 ja 9 sätestatud nõuded. III osas sätestatud nõudeid ei kohaldata käesolevas alapunktis nimetatud tegevustele, kui need toimuvad välitingimustes piiramata alal. Samuti ei kohaldata III osas sätestatud nõudeid puuetega isikute tegevusele, riigi sõjalise kaitse või siseturvalisusega seotud tegevusele, kui sisetingimustes on täidetud punktides 7–9 sätestatud nõuded;

3) avalikuks kasutamiseks mõeldud saunades, spaades, basseinides, veekeskustes ja ujulates võivad isikud viibida ja liikuda, kui täidetud on III osas ja sisetingimustes täiendavalt punktides 7 ja 9 sätestatud nõuded;

4) avalikud koosolekud, avalikud üritused, konverentsid, teatrietendused, kontserdid ja kinoseansid, meelelahutusteenuse osutamine on lubatud, kui täidetud on III osas ja sisetingimustes täiendavalt punktides 7 ja 9 sätestatud nõuded. III osas sätestatud nõudeid ei kohaldata käesolevas alapunktis nimetatud tegevustele, kui need toimuvad välitingimustes piiramata alal, ning avalikele koosolekutele, mis toimuvad sisetingimustes, kui on tagatud, et osalejate arv kokku ei ole rohkem kui 50 isikut ning täidetud on punktides 7–9 sätestatud nõuded;

6) isikud võivad muuseumides ja näituseasutustes viibida ja liikuda, kui täidetud on III osas ja sisetingimustes täiendavalt punktides 7 ja 9 sätestatud nõuded;

7) toitlustusettevõtte müügi- või teenindusalal on klientidel lubatud viibida ja liikuda, kui täidetud on III osas ja sisetingimustes täiendavalt punktides 7 ja 9 sätestatud nõuded, välja arvatud juhul, kui kliendid viibivad ja liiguvad toitlustusettevõtte müügi- või teenindusalal toidu kaasa ostmiseks või kuller- ja veoteenuse osutamiseks või siseriiklikul reisijateveol kasutatava parvlaeva pardal või kui toitlustusteenust osutatakse seoses matusetalitusega, mis ei ole avalik, ning sisetingimustes täidetakse punktides 7–9 sätestatud nõuded. Käesolevas alapunktis kehtestatud viibimise ja liikumise piirangut, välja arvatud punktides 7–9 sätestatud nõuded, ei kohaldata rahvusvahelise lennujaama julgestuspiirangu alal asuvalle toitlustusettevõtte müügi- või teenindussaalile, rahvusvahelise sadama reisiterminali ootealal pärast pardakontrolli väravaid asuvalle toitlustusettevõtte müügi- või teenindussaalile, rahvusvahelist laevaliini teenindava aluse pardal asuvalle toitlustusettevõtte müügi- ja teenindusalale ning rahvusvahelisel reisijateveol kasutatava õhusõiduki pardal;

b) Punkt 13: Tegevuse eest vastutav isik võib punktis 10 nimetatud tegevusi läbi viia sisetingimustes mitte rohkem kui 6000 isiku ja välitingimustes mitte rohkem kui 12 000 isiku osalemisel ühe kalendripäeva kohta. Tegevus on lubatud, kui on tagatud teiste asjakohaste punktis 10 ning tegevuse eest vastutava isiku või tegevuses osaleva isiku punktides 14–17 sätestatud nõuete täitmine.

c) Punkt 14: Isik võib punktis 13 sätestatud tingimustel tegevuses osaleda, kui on täidetud vähemalt üks järgmistest tingimustest:

1) ta on alla 18-aastane;

2) tema vaktsineerimine ja testimine ei ole arsti otsusel võimalik tema tervislikku seisundit arvestades ning ta esitab enne tegevuses osalemist sellekohase tõendi;

3) ta on COVID-19 haiguse läbi põdenud, vaktsineeritud või vaktsineerituga võrdsustatud isik ning esitab enne tegevuses osalemist nimetatud asjaolude kohta tõendi;

4) ta on tegevusega seotud isik, kelle tööandja on töökeskkonna riskianalüüsis ette näinud ja rakendanud konkreetse tegevuskoha riskide maandamise meetmed, ning nimetatud isik on need nõuded täitnud;

5) ta on tegevuse eest vastutav isik või tema esindaja või hädaabitööde tegemisega seotud



isik.

- d) Punkt 15: Lisaks punktis 14 sätestatud alustele võib isik tegevuses osaleda, kui ta esitab tõendi SARS-CoV-2 testi tegemise kohta, mille tulemus peab olema negatiivne ja mille peab olema teinud tervishoiuteenuse osutaja järgmistel tingimustel:

1) COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 antigeen-RTD test peab olema tehtud kuni 48 tundi enne tegevuses osalemist;

2) COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 RT-PCR test peab olema tehtud kuni 72 tundi enne tegevuses osalemist.

Kui tegevuses osalev isik ei ole käesolevas punktis esitatud nõudeid täitnud, võib tegevuse eest vastutav isik korraldada SARS-CoV-2 antigeen-RTD testi tegemise tegevuse asukohas Terviseameti juhiste kohaselt. Tegevuses osalemiseks peab nimetatud testi tulemus olema negatiivne. Samuti on käesolevas punktis nõuded täidetud, kui isik on teinud Terviseameti juhiste kohaselt üldapteegi tegevusloa omaja juures enesetestimiseks mõeldud SARS-CoV-2 antigeen-RTD testi, mille tulemus peab olema negatiivne ning mis peab olema tehtud kuni 48 tundi enne tegevuses osalemist.

- e) Punkt 16: Tegevuse eest vastutav isik on kohustatud enne, kui isik osaleb tegevuses, kontrollima punktis 14 või 15 sätestatud asjaolusid, sealhulgas tõendi või testi tegemise ehtsust ning nende kehtivust. Põhjendatud kahtluse korral on tegevuse eest vastutav isik kohustatud tuvastama tõendi või testi esitaja isikusamasuse.

12. **Korralduse muudatused.** Korraldus nr 305 kehtis eelviidatud sõnastuses 22. septembril 2021 ehk esimese korraldust nr 305 puudutava kaebuse esitamise ajal. Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2022 korraldusega nr 108 tunnistati korralduse nr 305 II ja III osa kehtetuks.

PÕHJENDUSED

13. Vabariigi Valitsus ei nõustu Tallinna Halduskohtu otsusega, et NETS § 27 lg 3 ning § 28 lg 2, lg 5, lg 6 ja lg 8 tuleb tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks. Vabariigi Valitsuse hinnangul on NETS-i sätted ning nende alusel kehtestatud korraldused põhiseadusega kooskõlas ning halduskohtu käsitus on ebaõige, kõnealused NETS-i sätted ei ole halduskohtu näidatud viisidel põhiseadusega vastuolus.
14. PS § 3 alusel teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseaduspärane ja rajanema seadustel. Riigivõimu teostamise all peetakse silmas Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, kohtute ja kõikide teiste põhiseaduslike institutsioonide ning võimuvolitustega organite ja isikute tegevust ja tegevusetust.¹ PS § 3 sätestab veel, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.
15. Põhiõiguse iga riive peab vastama PS-i kõigile normidele ning olema nii formaalselt kui ka materiaalselt PS-iga kooskõlas (vt nt RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 42; RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p-d 12 ja 14). Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja PS § 3 lg 1 esimeses lauses ja §-s 11 sätestatud seadusereservatsiooni põhimõtetele (vt nt RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09, p-d 18–19). Materiaalne kooskõla PS-iga tähendab, et põhiõiguse riivel peab olema PS-iga kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Riive mõõdukuse ehk proportsionaalsuse üle kitsamas tähenduses otsustamiseks kaalub kohus ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (vt nt RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 52).
16. Vastustaja esitab alljärgnevalt selgitused ja põhjendused, miks vastustaja hinnangul (I)

¹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 3.



kõnealused NETS-i sätted on formaalselt põhiseaduspäraseks, sh piisavalt määratletud ning vältivad täitevvõimu omavoli; (II) kõnealused NETS-i sätted on materiaalselt põhiseaduspäraseks, sh nende alusel kehtestatud põhiõigusi riivavad piirangud on olnud proportsionaalsed.

B. ASJASSEPUUTUVAD NAKKUSHAIGUSTE ENNETAMISE JA TÕRJE SEADUSE SÄTTED

17. Kaebajad on palunud jätta kohaldamata NETS § 28 lg 2 p 3, § 28 lg 2 p 5, § 28 lg 5 p 1 ja § 28 lg 5 p 3 nende vastuolu tõttu PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega, PS §-ga 3, §-ga 11, § 87 p-ga 6 ja IKÜM artikliga 6(3).
18. Tallinna Halduskohus on tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätnud kohaldamata NETS-i § 27 lg 3, § 28 lg 2, lg 5, lg 6 ja lg 8, osas, milles need võimaldavad (i) kehtestada piiranguid lähtuvalt haiguse läbipõdemisest ja vaktsineeritusest; (ii) määratleda nakkushaiguse vaktsineerituse ja läbipõdemise tingimused ning (iii) kohustada isikuid terviseuuringuteks ja diagnoosimiseks korralduse nr 305 punktis 10 kirjeldatud tegevustes osalemise eeldusena.
19. **NETS § 27** kannab pealkirja „Karantiini kehtestamine ja lõpetamine“ ning selle lg 3 sätestab järgmist: „Karantiini kehtestab Terviseamet haldusaktiga. Kui karantiini kohaldamisega kaasneb oluline mõju ühiskonnale või majandusele, kehtestab karantiini Vabariigi Valitsus korraldusega. Karantiini kehtivuse aeg määratakse kindlaks haldusaktis. Haldusaktis määratud karantiini kehtivusaega võib pikendada kuni käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud eesmärk on saavutatud.“
20. **NETS § 28** kannab pealkirja „Nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamine“ ning see sätestab järgmist:
 - a) NETS § 28 lg 2: „Nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks võib Terviseamet haldusaktiga:
 - 1) ajutiselt sulgeda koole ning lasteasutusi ja sotsiaalteenuseid osutavaid asutusi või piirata nende tegevust;
 - 2) nõuda desinfektsiooni, desinsektsiooni, kahjuritõrje või puhastuse korraldamist;
 - 3) nõuda inimeste terviseuuringute korraldamist ja nakkushaiguse diagnoosimist või selle korraldamist, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud;
 - 4) kohustada haiglat ja sotsiaalteenust osutavat asutust kehtestama külastuspiirangu;
 - 5) kohustada isikuid järgima nakkusohutuse ettevaatusabinõusid.“
 - b) NETS § 28 lg 5: „Eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks võib Terviseamet, kui see on vältimatult vajalik, haldusaktiga lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud meetmetele ja piirangutele ajutiselt:
 - 1) sulgeda asutusi ja ettevõtteid või piirata nende tegevust;
 - 2) keelata avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise või kehtestada nende pidamisele ja korraldamisele nõudeid;
 - 3) kehtestada muid liikumisvabaduse piiranguid.“
 - c) NETS § 28 lg 6: „Kui käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 5 sätestatud meetmete ja piirangute kohaldamine toob kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju, kehtestab need Vabariigi Valitsus korraldusega.“
 - d) NETS § 28 lg 8: „Uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks võib rakendada muu hulgas nõudeid, meetmeid ja piiranguid, mis on seaduses või seaduse alusel ette nähtud eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.“



B.I. Halduskohtu käsitus

21. **Piirangute sisu.** Halduskohus on tuvastanud, et korralduse nr 305 p-des 10, 14, 15, 15¹ ja 16 sätestatud nõuded moodustasid ühtse terviku ning korralduse nr 305 p-s 10 nimetatud sotsiaalsetes tegevustes osalemine oli vahetus sõltuvuses sellest, kas isik on haiguse läbipõdenud ja vaksineeritud ning kas isikul oli olemas neist tingimustest lähtuv tõend. 12-18 aastaste isikute puhul on koroonatõendina käsitletav ka negatiivse tulemusega test. Alla 12-aastased isikud võivad reguleeritud tegevustes osaleda ilma koroonatõendita.
22. **Sisuliselt oli kehtestatud (korduv) vaksineerimise kohustus.** Halduskohus on seisukohal, et selliselt seadsid korralduse nr 305 nõuded isikute põhiõiguse liikuda ja erinevates ühiskondlikes tegevustes osaleda vahetult sõltuvusse sellest, kas isik oli vaksineeritud või haiguse läbipõdenud ning kas isikul on selle kohta kehtiv tõend, seega **oli kehtestatud vaksineerimise nõue ning vaksineerimise nõue reguleeritud tegevustes osalemise eeldusena oli oma olemuselt kohustuslik**. Samuti oli vaksineeritud isikutele seatud sisuliselt uuesti vaksineerimise kohustus, kui vaksineerimistõendi kehtivus lõpeb. **Teisisõnu oli vaksineerimine tingimuseks põhiõiguste realiseerimisel.** Piirangute kohaldumine oli sõltuvuses isiku vaksineeritusest, mis omakorda tähendab, et vaksineerimine oli sotsiaalsetes tegevustes osalemise eeldusena sunduslik.
23. Halduskohus on välja toonud, et tuleb kindlaks teha, kas Vabariigi Valitsusel oli viidatud volitusnormide alusel õigus kehtestada asjakohased piirangud või sai selline volitus tuleneda muust normist. Täpsemalt, kas volitusnormidest tulenes Vabariigi Valitsusele pädevus:
- a) isikute testimiseks kohustamiseks;
 - b) isikute vaksineerimiseks kohustamiseks;
 - c) isikute vaksineerimise ja haiguse läbipõdemise tingimuste määratlemiseks;
 - d) isikute kohustamiseks tõendada haiguse läbipõdemise, vaksineerimise või selle võimatuse asjaolusid tegevuse eest vastutavale isikule;
 - e) tegevuse eest vastutavate isikute kohustamiseks kontrollima tegevuses osaleda soovivate isikute testimise, haiguse läbipõdemise, vaksineerimise või selle võimatuse asjaolusid.
24. **Vabariigi Valitsuse pädevus NETS § 28 lg 2 p 3 alusel.** Halduskohtu hinnangul ei tulene NETS § 28 lg 2 p-st 3 Vabariigi Valitsusele õigust kehtestada korralduses nr 305 viidatud piiranguid ja meetmeid isiku tegevuses osalemise piiramiseks lähtuvalt isiku vaksineeritusest või haiguse läbipõdemisest. Samuti ei tule nimetatud sättest Vabariigi Valitsusele õigust kehtestada nõuet 1) haiguse läbipõdemise, vaksineerimise või selle võimatuse ega testimise tulemite tõendamiseks kolmandatele isikutele ega ka 2) õigust kohustada kolmandaid isikuid tõendeid kontrollima ega 3) sisustada isikute vaksineerimise ja haiguse läbipõdemise tingimusi.
25. **Õigus testimiseks kohustamiseks ja selle piirid.** Halduskohtu hinnangul võimaldab NETS § 28 lg 2 p 3 kohustada isikuid testimiseks. Testimine on käsitletav terviseuuringuna. Kohustus kehtib vaid isikute suhtes, kes asuvad haiguskoldes või piirkonnas, kus on haiguskolde tekkimise oht. Liikumispiirangu võimaldab volitus kehtestada ainult lähtuvalt sellest erisusest, kas isik on nakkushaige või nakkuskahtlane, kuid ei võimalda eristada sellel alusel, kas isik on läbipõdenud või vaksineeritud või mitte. Seejuures puudub Vabariigi Valitsusel volitusnormist tulenevalt õigus määratleda testimise meetodeid. NETS-is on üheselt sätestatud ka tegevused, mida tuleb tervishoiutöötajal nakkushaige tuvastamisel rakendada. Muu hulgas tuleneb NETS § 28 lg 2 p-st 3 volitus kohustada isikuid testimiseks ka erinevates tegevustes osalemise eeldusena. Küll aga ei tulene sellest volitust kohustada testi tulemust tõendama kolmanda isiku ees ega kolmandat isikut tõendit kontrollima.
26. **Vabariigi Valitsuse pädevus NETS § 28 lg 2 p 5 ja lg 5 p-de 1 ja 3 ning lg 8 alusel.** Kõigepealt on halduskohus nõustunud, et COVID-19 on seadusandja tahte kohaselt käsitletav uudse nakkushaigusena NETS § 2 lg 2 mõttes. Asjaolude muutumist ja aja möödumist arvestades aga



on COVID-19 haiguse uudsus halduskohtu hinnangul siiski küsitav.

27. Halduskohus on märkinud, et NETS § 28 lg 2 p-s 5 nimetatud ettevaatusabinõusid ei ole sisustatud ega määratletud. Halduskohus peab võimalikuks, et ettevaatusabinõudena on silmas peetud isikukaitsevahendeid ja hügieeninõudeid, kuid seaduses pole neid üheselt arusaadavalt ega ammendavalt määratletud ega piiritletud. Ettevaatusabinõude sisustamise ulatus on piiramatu ning määratlemata ja sisustamata on ka NETS § 28 lg 5 p-s 3 nimetatud muud liikumisvabaduse piirangud. Vastavate volitusnormide ulatus „ettevaatusabinõude“ ja „muude liikumispiirangute“ sisustamisel on jäetud täielikult täitevvõimu määrata. Ei ole välistatud, et seadusandaja on ettevaatusabinõuna NETS § 28 lg 2 p 5 mõttes käsitlenud ka immuniseerimist. Seega on sisuliselt antud Vabariigi Valitsusele volitus immuniseerimiseks kohustamiseks. Samuti on võimalik järeldada, et Vabariigi Valitsusele on antud volitus kehtestada liikumispiiranguid vaktsineerimata isikutele ning piirata nende osalemine tegevustes. Volitusnormi määramatuse tõttu saab järeldada, et Vabariigi Valitsusele on ka antud õigus sisustada ja määratleda tingimused, millal saab isikut lugeda vaktsineeritud isikuks.
28. Halduskohus on leidnud, et viidatud volitusnormidest ei tulene Vabariigi Valitsusele õigust vaktsineerimise või läbipõdemise fakti tõendamiseks kolmandate isikute ees ega kolmanda isiku kohustamiseks tõendeid kontrollima.
29. **Vabariigi Valitsuse pädevus haiguse läbipõdemise, vaktsineerimise või selle võimatuse asjaolude tõendamiseks ja tõendi kontrollimiseks kohustamiseks.** Halduskohtu hinnangul sellist volitust NETS-i sätetest ei tulene ning seda pole võimalik ka kuidagi järeldada. Tõendi kontrollimine on oma olemuselt käsitletav isikuandmete töötlemisena ning järelevalve teostamisena NETS-i nõuete täitmise üle, mida halduskohtu hinnangul kahtlemata ei saa NETS-i kõnealuste sätetega teha kohustuseks ettevõttele. Järelevalve teostamise õigus ja eriliiki isikuandmete töötlemise õigus peavad tulenema vahetult seadusest. Ühele eraisikule teise eraisiku põhiõiguste riiveks volituse andmine eeldab seaduslikku alust ning selleks aluseks ei saa olla haldusakt.
30. Halduskohus on kokkuvõtlikult tuvastanud, et Vabariigi Valitsusele ei tulene viidatud volitusnormidest volitust haiguse läbipõdemise, vaktsineerimise või selle võimatuse asjaolude tõendamiseks kohustamiseks ja tõendi kontrollimiseks kohustamiseks. Seega on Vabariigi Valitsus kehtestanud seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid ning vähemalt selles osas on **vastustaja väljunud volitusnormi raamidest**. Juba ainuüksi sellest tulenevalt on Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 p 16 ja p 14 ap-d 3 ja 4 tõendi esitamiseks kohustamise osas õigusvastased. Vabariigi Valitsus ei saa iseseisvalt ja meelevaldselt sisustada ega laiendada seadusandja eesmäärke ja nende saavutamiseks vajalikke põhiõiguste piiranguid.

— ***Vastuväited halduskohtu käsitlesele***

31. **Korraldustega ei kehtestatud korduvat sundvaktsineerimise kohustust.** Vastustaja hinnangul on ebaõige halduskohtu järeldus, et korralduse nr 305 nõuetega oli kehtestatud sisuliselt sundvaktsineerimine, mis oli ka korduv, kuna ka vaktsineeritud isikud olid sunnitud end uuesti vaktsineerima, kui vaktsineerimistõendi kehtivus lõppes.
32. Vastustaja on seisukohal, et korralduses nr 305 kehtestatud nõuetel ja piirangutel ei olnud vaktsineerimisele sundivat iseloomu. Vastustaja ei nõustu halduskohtu väitega, et vaktsineerimine oli tingimuseks põhiõiguste realiseerimisel. Sundvaktsineerimisega oleks olnud tegemist, kui korraldusega oleks kehtestatud vaktsineerimise kohustus või karistused mittevaktsineerimise korral, samuti näiteks juhul, kui riik oleks hakanud sunniviisiliselt sekkuma inimeste kehalisse puutumatusse nende tahtevastase vaktsineerimise teel. Selliseid asju korraldustega aga tehtud ei ole ning samuti ei ole piiratud pöördumatult kellegi põhiõigusi, sealhulgas nende isikute põhiõigusi, kes otsustasid end mitte vaktsineerida, sellisel määral, et tegemist oleks sisuliselt vaktsineerimiskohustusega.



33. Sisuliselt võiks tegemist olla vaktsineerimiskohustuse või -sunniga, kui vaktsineerimata isikud oleksid jäänud ilma **olulistest põhiõigustest**, mis oleksid avaldanud oluliselt negatiivset mõju nende elukvaliteedile, näiteks kui vaktsineerimata inimesed ei saaks arstiabi või hankida toitu ja ravimeid. Kaebajatel ja ka üldisemalt vaktsineerimata läbipõdemata isikutel oli aga alati vabadus ja võimalus liikuda, hankida kõiki eluks vajalikke kaupu ja teenuseid ning tegeleda ka meelistegevustega, kuigi see oli kohati piiratud või nõudis alternatiivsete lahenduste leidmist, kuna piirangud olid eelkõige suunatud teatud sotsiaalsetele tegevustele. See aga ei anna alust väita, et tegemist oleks sunniga. Nagu ka halduskohus on senises praktikas korduvalt märkinud, tuleb oluliseks pidada, et piiratud tegevustele on võimalik leida alternatiive. Samuti olid piirangud ajutised. Kedagi ei jätud põhiõigustest ilma sellisel määral, et nende realiseerimise ja inimväärse elu elamise ainsaks võimaluseks oleks olnud vaktsineerimine. Asjaolu, et vaktsineerimise alusel tagati vaktsineeritud isikutele ajutiselt rohkem vabadusi ja õigusi ei tähenda vaktsineerimissundi. Objektiivselt oli olemasoleva teadusteadmise tingimustes vaktsineeritute ja kinnitatult läbipõdenute näol inimgrupiga, kes oli nakkuse leviku ning raske haigestumise riski ja seeläbi ka haiglakoormuse mõttes vähemohtlik. Lisaks tuleb arvestada, et mitmed piirangud kehtisid erinevatel aegadel ka vaktsineeritud inimestele – näiteks avalike kogunemiste piirarvud ja nn 2+2 reegel. Riik on ka paljudes muudes eluvaldkondades kehtestanud eri hüvesid, mida saavad kasutada ainult inimesed, kes vastavad teatud tunnustele, kuid see ei tähenda, et kõik inimesed oleksid kohustatud nendele tunnustele vastama. Näiteks lastega peredele antavad eksklusiivsed hüved ja soodustused ei tähenda, et riik oleks kehtestanud laste saamise kohustuse ning ravikindlustuse tagamine sotsiaalmaksu maksjale ei tähenda, et riik oleks kehtestanud tööl käimise kohustuse jne.
34. Halduskohus on oma eelnimetatud seisukoha toetuseks tuginenud WHO 13. aprilli 2021 juhises toodud seisukohtadele. Vastustaja hinnangul ei võimalda WHO viidatud juhis järeldada, et korraldusega nr 305 on kehtestatud sundvaktsineerimine. Täpsemalt on juhises välja toodud, et kohustusliku vaktsineerimisena võivad olla käsitletavad vaktsineerimisest sõltuvad nõuded, mis piiravad isiku individuaalseid valikuid näiteks käia tööl, koolis või saada tervishoiuteenuseid. WHO juhises ei ütle, et nõuded, mille alusel on vaktsineerimisest sõltuvalt piiratud hobide ja meelelahutustegevuste tegemine ning osalemine kõiksugustel sotsiaalsetel üritustel, saavad olla käsitletavad kohustusliku vaktsineerimisena. Lisaks märgib vastustaja, et WHO juhises ei ole põhimõtteliselt kohustusliku vaktsineerimise kehtestamise vastu, vaid lubab seda, kui selleks on legitiimsed eesmärgid ning see on vajalik ja proportsionaalne.
35. Halduskohus on tuginenud ka ENPA 27. jaanuari 2021 istungi resolutsioonile. Vastustaja hinnangul ei võimalda ka see dokument järeldada, et korraldusega nr 305 on kehtestatud sundvaktsineerimine. Vastustaja on seisukohal, et kedagi pole survestatud tahtevastasele vaktsineerimisele ning tegemist ei olnud vaktsineerimata inimeste diskrimineerimisega, kuivõrd nende erinev kohtlemine vaktsineeritutele tulenes nakkusohutuse kaalutlustest.
36. Halduskohus on viidanud, et ka EIK praktikas on hinnatud kaudseid nõudeid oma mõju poolest võrdväärseks vaktsineerimiskohustusega ning vaktsineerimist peetakse tahtevastaseks meditsiiniliseks sekkumiseks, kui isikuid füüsiliselt sundvaktsineeritud pole, kuid vaktsineerimata jätmine toob neile kaasa reaalsed tagajärjed. Vastustaja hinnangul ei omanud antud juhul mittevaktsineerimisega kaasnevad tagajärjed niivõrd olulist mõju, et seda saaks pidada tahtevastaseks meditsiiniliseks sekkumiseks ning ei ole võrreldavad viidatud EIK lahenditega (47621/13, Vavříčka jt vs Tšehhi ning nr 24429/03, Solomakhin vs Ukraina).
37. **NETS § 27 lg 3 põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamine.** Vastustaja hinnangul on täielikult põhjendamatu halduskohtu otsus tunnistada NETS § 27 lg 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta kohaldamata. Halduskohus on viidatud osas otsust põhjendanud üksnes kaudselt viitega Riigikohtu praktikale, mille kohaselt saab asjassepuutuvaks lugeda ka selliseid sätteid, mis on vaidlustatud normiga tihedalt seotud, ning väitnud, et õiguselguse huvides tuleb lugeda asjassepuutuvaks ka NETS § 27 lg 3, mis on karantiinikohustuse kehtestamise volitusnormiks.



38. Halduskohtu otsus tunnistada NETS § 27 lg 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta kohaldamata on vastustaja hinnangul asjassepuutumatu ning põhjendamatu. Vastustaja ei ole nõus, et NETS § 27 lg 3 saab lugeda asjassepuutuvaks ja NETS § 28 sätetega tihedalt seotuks, nii et oleks põhjendatud selle põhiseadusevastaseks tunnistamine. Vastustaja märgib, et viidatud NETS-i sätte põhiseadusvastaseks tunnistamist ei ole taotlenud ka keegi kaebajatest. Riigikohtu praktikas on tunnistatud mõne teise sätte tihedat seost vaidlustatud normiga olukordades, kus tihedalt seotud säte võib kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes, näiteks olukorras, kus kehtima jäädes võib tekkida õiguslikult mitmeti mõistetav olukord või on teatav õiguslik tagajärg tuletatav kehtiva jääva ja kehtetu sätte koostoimest. Samuti on Riigikohus viidanud menetlusökonoomia eesmärgile.
39. Vastustaja hinnangul selline tihe seos või koostoime kõnealuste NETS-i sätete vahel puudub, mistõttu halduskohtu selgitused NETS § 27 lg 3 põhiseadusvastaseks tunnistamise aluste kohta ei ole veenvad. Vastustaja hinnangul on NETS § 27 lg 3 halduskohtu muude põhjenduste valguses asjassepuutumatu, kuna sätestab sisuliselt üksnes pädevuse karantiini kehtestada ning näeb selleks ette haldusakti vormi. Karantiinikohustus eristub selgelt teistest vaidlustalustest Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud meetmetest ning on kehtestatud ka eraldi korralduses. NETS § 27 lg-st 3 ei tulene isegi karantiini kehtestamise eelduseid ega tingimusi. Seega ei saa karantiinikohustuse kehtestamise aluseks olevat volitusnormi pidada NETS § 28 vaidlustaluste sätetega tihedalt seotuks.
40. **Haiguse läbipõdemise, vaktsineerimise või selle võimatuse üle järelevalve teostamise ja eriliiki isikuandmete töötlemise seaduslikkus.** Vastustaja hinnangul on ebaõige halduskohtu käsitus, mille kohaselt ei olnud vastustajal pädevust kohustada ettevõtteid kontrollima sotsiaalsetes tegevustes osaleda soovivate isikute koroonatõendeid ehk töötleva eriliigilisi isikuandmeid. Isikuandmete töötlemine on õiguspärane, kui selleks on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27. aprilli 2016 määrusest (EL) 2016/679 (edaspidi isikuandmete kaitse üldmäärus, „IKÜM“) tulenev õiguslik alus (IKÜM, artiklid 6 ja 9) ning kui töötlemine vastab andmekaitse põhimõtetele (IKÜM, artikkel 5). Korralduse nr 305 punktis 16 sisaldus ettevõtja kohustus tervishoiu hädaolukorra tingimustes kontrollida isiku koroonatõendit. Vastustaja pädevus kehtestada COVID-19 viirushaiguse läbipõdemise, vaktsineerituse või vaktsineerituga võrdsustatud isiku tõendi kontrollimise nõue (st korralduse nr 305 p 16) tulenes NETS-ist – nii oli korralduse nr 305 sissejuhatuses viidatud NETS § 27 lõikele 3, § 27 lõike 1 punktidele 1 ja 2, § 28 lõike 2 punktide 1–3 ja 5 ning lõigetele 3, 5, 6 ja 8 ning § 45² lõikele 1. Samuti korralduse nr 373, millega muudeti korraldust nr 305, seletuskirjast tulenes, et „COVID-19 tõendi kontrollimise /.../ puhul on tegemist majandustegevuse piiramisega, mille õiguslik alus tuleneb NETS § 28 lõike 2 punktist 5, lõike 5 punktidest 1 ja 3 ja lõikest 8“. Korralduse nr 305 p 16 aluseks olev volitusnorm tulenes viidatud sätete koosmõjust – nimetatud NETS sätetes on seadusandja andnud vastustajale volituse kehtestada nakkushaiguse leviku tõkestamiseks erinevad liikumis- ja tegevusvabaduse piiranguid, sh ettevõtte tegevusvabaduse piirangu lubamaks üksnes kehtiva koroonatõendi kontrollimise alusel isikud sotsiaalsele üritusele. Toonitamist väärrib, et sedalaadi piirangute sisu ja ulatuse kindlaks määramisel on vastustajal võrdlemisi avar kaalutusõigus. Taolised piirangud ei tohi küll olla meelevaldsed (mida nad ei olegi olnud), kuid samas ei tulnud vastustajal puuduliku või vastuolulise (teadus)teabe tingimustes valida isikute, sh juriidiliste isikute, õiguste ja vabaduste seisukohast võimalikult leebeid piiranguid, mis ei aitaks kaasa ühiskonnaliikmete elu ja tervise kaitsele.
41. Koroonatõendi kontrollimiseks on olnud olemas seaduslik alus. **Esiteks** on isikuandmete töötlemiseks olemas vastutavale töötlejale pandud juriidiline kohustus (IKÜM art 6 lg 1 punkt c). Vabariigi Valitsus on ettevõtjale kui tegevuse eest vastutavale isikule pannud korralduse nr 305 punktiga 16 kohustuse kontrollida, kas tegevuses osaleda sooviv isik vastab korralduse nr 305 nõuetele (st on koroonatõendi kohaselt COVID-19 viirushaiguse läbipõdenud, on vaktsineeritud või on vaktsineerituga võrdsustatud isik). **Teiseks** on selleks andmesubjekti enda nõusolek, kes soovis kasutada tõendit, et tegevuspiirangutest vabaneda (IKÜM artikkel 6 lg 1 punkt a ja artikkel



- 9 lg 2 punkt a). Isikuandmete töötlemise õigusliku alusena on IKÜM artikli 9 lg 2 punktile a) viidatud ka nt korralduse nr 373 seletuskirjas.
42. Juriidiline kohustus isikuandmete töötlemiseks. Koroonatõendi kontrollimiseks ehk isikuandmete töötlemiseks on vastutaval töötlejal (st ettevõtjal) olnud juriidiline kohustus (IKÜM art 6 lg 1 p c), sest vastustaja on pannud tegevuse eest vastutavale isikule korralduse nr 305 p-ga 16 kohustuse kontrollida vastava tõendi olemasolu. IKÜM artikkel 6 lg 1 p c sätestab, et isikuandmete töötlemine on seaduslik juhul, kui see on vajalik vastutava töötleja juriidilise kohustuse täitmiseks. Teisisõnu on IKÜM artikli 6 lg 1 p-s c sätestatud õiguslik alus olukordadeks, kus isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse – sh COVID-19 tõendi kontrollimise kohustuse – täitmiseks. Rõhutada tuleb, et isikuandmete töötlemine ei ole nõ asi iseenesest, isikuandmeid ei töödelda vaid nende töötlemiseks *per se*, vaid isikuandmete töötlemine kaasneb sisulise tegevusega. Sisuliseks tegevuseks antud juhul on COVID tõendi kontroll, mille õiguslik alus on sätestatud NETS-ga.
43. IKÜM põhjenduspunktis 45 täpsustatakse, et kui isikuandmeid töödeldakse vastavalt vastutava töötleja juriidilise kohustuse täitmiseks (IKÜM art 6 lg 1 (c)), peaks töötlemise alus olema sätestatud Euroopa Liidu või liikmesriigi õigusaktis. IKÜM artikli 9 lõike 2 punktist (g) tuleneb mh, et eriliiki isikuandmete töötlemine võib olla vajalik just olulise avaliku huviga seotud põhjustel liidu või liikmesriigi õiguse alusel ning on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, austab isikuandmete kaitse õiguse olemust ja tagatud on sobivad ja konkreetsete meetmed andmesubjekti põhiõiguste ja huvide kaitseks. COVID-tõendi kontrollikohustus ei olnud kehtestatud Euroopa Liidu õigusega. Praegusel juhul andis COVID-tõendi osas isikuandmete töötlemise aluse Eesti siseriiklike õigusaktidena NETS ja korraldus nr 305 – seadusliku aluse isikuandmete töötlemiseks andis põhikohustusega (COVID-tõendi kontroll) kaasnevalt korralduse nr 305 p 16, mis sätestas konkreetset tõendi kontrollimise nõude. Ka IKÜM art 6 lg 3 kohaselt, kehtestatakse art 6 lõike 1 punktis c ja e osutatud isikuandmete töötlemise alus: a) liidu õigusega või b) vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega. Isikuandmete töötlemise eesmärk määratakse kindlaks selles õiguslikus aluses või see on lõike 1 punktis e osutatud isikuandmete töötlemise osas vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. Ka üldalus isikuandmete töötlemiseks, ehk art 6 lg 3 kordab, et liidu või liikmesriigi õigus peab vastama avaliku huvi eesmärgile ning olema proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga. Vastustaja hinnangul see seda hädaolukorras oli.
44. IKÜM ega ükski teine õigusakt ei nõua, et siseriikliku õigusega ettenähtud isikuandmete töötlemise alus peaks olema parlamendi poolt vastuvõetud (Kui käesolevas määruses osutatakse õiguslikule alusele või seadusandlikule meetmele, ei pea selleks tingimata olema parlamendi poolt vastu võetud seadusandlik akt)². Kuivõrd Vabariigi Valitsuse korraldusi (sh korraldust nr 305) tuleb pidada üldkorralduseks (HMS § 51 lg 2), siis ei saa IKÜM-i valguses pidada vääramaks ka asjaolu, et isikuandmete töötlemise õigus tuleneb haldusaktis kehtestatud juriidilisest kohustusest. Isikuandmete töötlemise seaduslik alus põhineb Eesti õigusel ning vastustaja hinnangul on isikuandmete töötlemine olnud õiguspärane ja võimalik tulenevalt vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse täitmisest (IKÜM artikli 6 lg 1 p c).
45. Vastustaja lisab, et ettevõtjale pandud koroonatõendi kontrollikohustus teenis laiemat avalikku huvi – koroonatõendi ja isiku nakkusohutuse kontrollikohustuse eesmärgiks oli kaitsta nii sotsiaalses tegevustes osaleda soovivate kui teiste ühiskonnaliikmete elu ja tervist COVID-19 viiruse eest ning võimaldada teenuste tarbimist nii, et hoitakse ära oht tervisele ja suremuse tõus viirusega nakatumise tõttu. Koroonatõendi kontrollikohustusel ja korralduses nr 305 kehtestatud muudel piirangutel ja kohustustel oli mitu eesmärki – kaitsta isikute elu ja tervist, ohjata haiguse epideemilist levikut, vältida tervishoiusektori ülekoormamist ning tagada kõigi riigi tuumikfunksioonide toimimine ja avalike ülesannete täitmine. Nende eesmärkide ja hüvede kaitseks kehtestatud piirangutest oli korralduses nr 305 nähtud ette erandeid nii palju, kui oli

² IKÜM, pp 41.



mõistlikult ja teaduspõhiselt võimalik. Sellist erandit aga, mille kohaselt sotsiaalse tegevuse eest vastutaval isikul ei lasuks sotsiaalse ürituse külastaja nakkusohutuse tõendi kontrollikohustust, ei olnud Vabariigi Valitsusel tervishoiukriisi keskel võimalik kehtestada.

46. Tugevamat kaitset väärivate isikuandmete eriliike on teadlikult võimaldatud IKÜM-i järgi töödelda just **tervisega seotud eesmärkidel, kui need eesmärgid on vaja saavutada füüsiliste isikute ja kogu ühiskonna hüvanguks**, sealhulgas tervishoiu või sotsiaalhoolekande järjepidevuse ja piiriülese tervishoiu tagamiseks, vastates nii laiemalt avalikule huvile,³ Kuna piirangute eesmärk on rahvastiku tervise kaitse ning ühiskonna toimepidevuse tagamine, võib eesmärki pidada kaalukaks (artikli 5 lõike 1 punkt a – seaduslikkus, õiglus).
47. Vastustaja eeltoodud seisukohti toetab ka koroonaväidlustega seotud laiem kohtupraktika, milles on kinnitatud, et ettevõtjale pandud koroonatõendi kontrollimise kohustus on olnud seaduslik ning koroonatõendi kontrollimiseks on olnud olemas piisav õiguslik alus – esiteks vastutavale töötajale pandud juriidiline kohustus (IKÜM art 6 lg 1 p c ning art 9 lg 2 p g, teatud juhtudel ka art 9 lg 2 p i (nt rahvatervis, tervishoid) ning teiseks andmesubjekti enda nõusolek, kes soovis kasutada tõendit, et tegevuspiirangutest vabaneda (IKÜM art 6 lg 1 p a).⁴
48. Isiku nõusolek isikuandmete töötlemiseks. COVID-19 viirushaiguse läbipõdemise, vaktsineerituse või vaktsineerituga võrdsustatud isiku tõendi kontrollimise aluseks oli ka isiku nõusolek. IKÜM artikkel 6 reguleerib isikuandmete töötlemise seaduslikkust. Nii nimetab IKÜM artikkel 6 lg 1 p a, et isikuandmete töötlemine on seaduslik juhul, kui andmesubjekt on andnud nõusoleku töödelda oma isikuandmeid ühel või mitmel konkreetsel eesmärgil. Teave isiku vaktsineerimise, haiguse läbipõdemise või vaktsineerituga võrdsustatuse kohta on IKÜM artikli 4 lg 1 p 15 kohaselt isiku terviseandmed, mis kuuluvad IKÜM artikli 9 lg 1 kohaselt eriliiki isikuandmete hulka. Terviseandmete töötlemise õiguslikuks aluseks võib lugeda isiku enda nõusoleku. Seoses isiku nõusolekuga väärib esile toomist IKÜM artikkel 7 lõige 4, mis sätestab, et selle hindamisel, kas nõusolek anti vabatahtlikult, tuleb võimalikult suurel määral võtta arvesse asjaolu, kas lepingu täitmise, sealhulgas teenuse osutamise tingimuseks on muu hulgas seatud nõusolek isikuandmete töötlemiseks, mis ei ole vajalik kõnealuse lepingu täitmiseks. IKÜM põhjenduspunkti 43 kohaselt ei tohiks selle tagamiseks, et nõusolek on antud vabatahtlikult, olla pooled selgelt ebavõrdses olukorras. Nõusolekut ei loeta vabatahtlikuks, kui ei ole võimalik anda erinevatele isikuandmete töötlemise toimingutele eraldi nõusolekut, ehkki see on üksikutel juhtudel asjakohane, või kui lepingu täitmine, sealhulgas teenuse osutamine, on pandud sõltuma sellisest nõusolekust, ehkki see ei ole lepingu täitmiseks vajalik.
49. Sotsiaalses tegevuses osalemiseks on isik andnud nõusoleku vabatahtlikult koroonatõendi kontrolliga seonduvaks isikuandmete töötlemiseks. Isiku nõusolek on sotsiaalse tegevuse või teenuse (nt spordiklubi teenuse kasutamiseks) olnud minimaalselt vajalik. Analoogia korras võib viidata, et igaüks, kes on soovinud tervishoiukriisi välisel ajal näiteks spordiklubi teenuseid kasutada, kontserdil osaleda või laevareisile minna, on pidanud selleks reeglina näitama nimelist piletit või isikut tõendavat dokumenti. Tervishoiukriisi ajal oli sotsiaalsetel üritustel osalemiseks isikul vajalik näidata asjakohast koroonatõendit. Nagu artikli 29 tööühm on mitmes oma arvamuses rõhutanud, saab nõusolek olla kehtiv ja vabatahtlik üksnes juhul, kui andmesubjektil on võimalik teha tegelik valik, ning nõusoleku andmata jätmise korral puudub pettuse, heidutamise, sunni või märkimisväärsete negatiivsete tagajärgede (nt olulised lisakulud) oht. Nõusolek ei ole vabatahtlik, kui esineb mis tahes sunni- või surveelement või puudub võimalus väljendada oma vaba tahet.⁵ Eeltoodu annab põhjust järeldada, et sotsiaalses tegevuses osalemiseks isikuandmete töötlemisele eelnev nõusolek on olnud vabatahtlik, kuna (i) sotsiaalse tegevuse külastajal on olnud võimalik teha valik, kas koroonatõendit näidata või mitte ning (ii)

³ IKÜM, pp 53.

⁴ Vt nt Tallinna Halduskohtu 28.02.2022 otsus haldusasjas nr 3-21-2471, p-d 32-33; Tallinna Halduskohtu 07.02.2022 otsus haldusasjas nr 3-21-2458, p 34; Tallinna Halduskohtu 28.03.2022 otsus haldusasjas nr 3-21-2503, p 35.

⁵ Suunised 05/2020 määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta. Internetis kättesaadav: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_et.pdf



- nõusoleku andmata jätmise korral ei esinenud ühtki märkimisväärset negatiivsete tagajärgede ohtu. Juhul, kui sotsiaalse tegevuse külastaja ei soovinud oma COVID-tõendit sisenemiseks näidata, tuli tal sotsiaalsest tegevusest eemale jääda. Sellist olukorda ei saa pidada ilmselgelt negatiivseks tagajärjeks arvestades asjaolu, et ka tervishoiukriisi välisel ajal vajaliku (ID) dokumendi näitamata jätmist ja soovitud üritusest (nt spordiklubi treeningust, kontserdist, laevareisist) eemale jäämist ei saa pidada märkimisväärseks negatiivseks tagajärjeks.⁶
50. Koroonapandeemiat ja tervishoiukriisi arvestades väärib rõhutamist, et igaühel oli valikuvabadus, kas võtta piirangute esemeks olevatest tegevustest osa või mitte. Korralduse nr 305 punktis 10 loetletud tegevuste hulgas ei olnud ühtki sellist tegevust, millela oleks inimese tavapärase elutegevus piirangute kehtivusaja jooksul olnud võimatu või ebanõistlikult keeruline. Korralduse nr 305 punktis 10 loetletud sotsiaalsete tegevuste hulgas ei olnud eluks hädavajalikke tegevusi (nt apteeki või toidupoodi sisenemine) ning eluks olulistele tegevustele juurdepääsuks ei olnud vajalik tõendada enda nakkusohutust koroonatõendi kaudu. Teisisõnu ühegi elutähtsa teenuse kättesaadavust Vabariigi Valitsuse korralduse (sh korralduse nr 305) sätted ei piiranud ega seadnud selliste teenuste kättesaadavuse eelduseks kehtiva COVID-tõendi esitamist. Vastustaja hinnangul nähtub eeltoodust, et sotsiaalses tegevuses osalemiseks ettevõtjale oma koroonatõendi ettenäitamine ja isikuandmete töötlemisele eelnev nõusolek on olnud vabatahtlik.
51. Nõusoleku vabatahtlikkuse juures vajab ühtlasi esile toomist asjaolu, et koroonatõendi kontrollimisel ei ole kunagi toimunud isikuandmete pikaajalist töötlemist, samuti ei ole tegemist isikuandmete pikaajalise ega detailse kogumise, dokumenteerimise, korrastamise, struktureerimise, säilitamise, kohandamise ja muutmise, kasutamise või edastamisega vmt. Sotsiaalsel üritusel osalemise eel on koroonatõendi kontrollimine toimunud lühikese aja jooksul, mil ettevõtja on vaid hetkeks kontrollinud koroonatõendit (QR-koodi skaneerimise või pabertõendi kontrollimise teel). Koroonatõendilt QR-koodi skaneerimine võimaldas ettevõtjal kontrollida üksnes tõendi kehtivust – isikuandmeid (isiku nimi, isikukood, terviseinfo) sisaldas isiku valduses olev (paber- või elektrooniline) tõend, tõendi skaneerimisel sai kontrollija vastuse tõendil oleva info õigsuse ja kehtivuse kohta. Seega on isikuandmete töötlemine olnud piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt – isikuandmeid töödeldakse üksnes hetkeks eesmärgiga tagada koroonatõendi omajatele sissepääs sotsiaalsesse tegevusse nagu korraldus nr 305 p 10 ap 1 ning p 14 ap 4 ette nägid. Teisisõnu toimus koroonatõendi kontrollimisel võimalikult väheste andmete kogumine, mis on igal juhul kooskõlas IKÜM-iga (artikkel 5 p 1 c)). Eeltoodust tulenevalt on isikuandmete töötlemiseks antav nõusolek vabatahtlik ning teistsugune käsitlus ei ole põhjendatud.
52. Pealegi kehtis alates korralduse nr 305 vastuvõtmisest ka reegel, et tegevuse eest vastutaval isikul on keelatud isikuandmeid säilitada, välja arvatud juhul, kui isik annab selleks IKÜM artikli 4 punktile 11 ja artiklile 7 vastava nõusoleku või esineb muu õiguslik alus isikuandmete säilitamiseks IKÜM kohaselt (punkt 17). Selle nõude täitmiseks lõi riik ka rakenduse kontroll.digilugu.ee, välistamaks, et tegevuse eest vastutav isik võiks kontrolli teostamiseks kasutada ebausaldusväärseid rakendusi, mis andmeid ise salvestada ja edastada võivad. Kontroll.digilugu.ee rakenduse kasutamine on aidanud tagada, et andmeid töödeldakse üksnes kontrolli eesmärgil ning tegevuse eest vastutaval isikul ei ole õigust andmeid mistahes ajal säilitada, välja arvatud juhul, kui isik annab selleks isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud korras nõusoleku või esineb muu õiguslik alus andmete säilitamiseks isikuandmete kaitse

⁶ Taoline käsitlus vastab ka Euroopa Andmekaitsekoostöö 4. mai 2020 suunise 05/2020 alamärkuses toodud arvamusele 15/2011 nõusoleku määramise kohta, milles on täiendavalt selgitatud, et nõusolek on kehtiv üksnes siis, kui andmesubjektil on võimalik teha tegelik valik ning puudub pettuse, heidutamise, sundimise või märkimisväärsete negatiivsete tagajärgede oht nõusolekust keeldumise korral. Kui nõustumise tagajärjed õonestavad üksikisiku valikuvabadust, ei ole tegemist vabatahtliku nõusolekuga. Vt Euroopa Andmekaitsekoostöö 4. mai 2020 suunised 05/2020 määruse (EL) 2016/679 kohase nõusoleku kohta (https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_et.pdf) lk 7 alamärkus 13 – Artikli 13 alusel asutatud andmekaitse töörühm. Arvamus 15/2011 nõusoleku määramise kohta. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_et.pdf.



üldmääruse kohaselt.⁷

53. Vastustaja leiab kokkuvõtlikult, et kui koroonatõendi ettenäitamisel ja ettevõtja poolt koroonatõendi kontrollimisel oleks esinenud õiguslik probleem, oleks riiklikud asutused (sh Andmekaitse Inspeksioon) sellele kindlasti varasemalt juba tähelepanu juhtinud. Kuivõrd seda tehtud ei ole, on vastustaja pidanud ja saab isikuandmete töötlemist pidada õiguspäraseks ning halduskohtu käsitus tervikuna väär.

C. REGULATSIOONI FORMAALNE KOOSKÕLA PÕHISEADUSEGA

C.1. Halduskohtu otsus

54. Halduskohus on viidanud, et NETS § 27 lg 3 ja § 28 lg-s 2, 5, 6 ja 8 on vastuolus põhiseadusest tuleneva määratuse (õigusselguse), parlamendireservatsiooni ning seadusereservatsiooni põhimõtetega. PS § 11 kohaselt ei saa seda, mida PS-i järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule ega ühelegi teisele isikule või organile.
55. Halduskohus on märkinud, et on selge, et Vabariigi Valitsus on piirangute ja karantiini üldkorralduse vormis kehtestamisel ja sellega volitusnormi rakendamisel lähtunud seadusandja määratud vormist. Kui volitusnorm on antud, on täitevvõimul kohustus seda täita. Kohtu voli on aga hinnata, kas piirangute kehtestamise delegeerimine täitevvõimule on üldse asjakohane. Arvestades piirangute ulatuslikku ja intensiivset riivet isikute põhiõigustele, **tulnuks need halduskohtu hinnangul kehtestada ennekoike seadusega ning tuleb jaatada seadusereservatsiooni põhimõtte rikkumist.** Vaidlustatud üldkorraldustel on õigustloova akti mõju ja tunnused ning vastustajale on antud sisuliselt seadusandja õigused ja pädevus. Mitmed riivatavad põhiõigused on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga. Kohtu hinnangul tuleb jaatada seadusereservatsiooni põhimõtte rikkumist.
56. Halduskohtu hinnangul on antud juhul vastustajale antud volitusnormiga õigus kehtestada nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks sisuliselt uus regulatsioon, mille sisu ei ole seejuures volitusnormi alusel aimatav, sh on kehtestatud vaksineerimiskohustus. Seejuures võimaldavad normid VV omavoli ning väheste piiride tõttu suvalist muutmist ja piirangute püsivat kohaldamist õigustloovale aktile omasel viisil.
57. Halduskohus on veel teinud järgmised etteheited:
- a) Mõiste „ajutiselt“ on NETS-is tegelikult määratlemata, samuti „vajaduse äralangemine“.
 - b) Kohustuslike piirangute ja meetmete kehtestamise kaudu ei saa kompenseerida tervishoiusüsteemi juhtimise puudujääke ja rahastuse ebapiisavust.
 - c) Volitusnorm on liiga üldine, vähemalt haiguskolde määratlemise ja testimiseks kohustamise võimaldamisega seoses.
 - d) Volitusnorm on liiga üldsõnaline, kuna võimaldab karantiinikohustuse kuritarvitamist.
 - e) Vaksineerimisnõude sotsiaalne vajadus ei ole proportsioonis riskiga, mis kaasneb isiku elule ja tervisele. Õigust elule ei tohi piirata ega riivata mistahes eesmärgil.
 - f) Isegi kui delegeerimise õigust saaks jaatada, on seadusandja eksinud volitusnormis määratud akti liigi (üldkorraldus) valikul.
58. Halduskohus on lisaks märkinud, et isegi kui selliste piirangute kehtestamine oleks haldusakti vormis aktsepteeritav, siis kindlasti mitte sellise ajaperioodi jooksul, nagu piirangud on tegelikkuses kehtinud.

⁷ Vt ka korralduste seletuskirjad, mis on kättesaadav www.kriis.ee jaotusest „COVIDi kriisi juhtimine, küsimused ja vastused“ alajaotusest „Kriisi juhtimine. Õigusaktid ja seletuskirjad“. Korralduse nr 305 seletuskiri on kättesaadav <https://kriis.ee/media/673/download> ning korralduse nr 373 seletuskiri <https://kriis.ee/media/1051/download>; Vt ka Tallinna Halduskohtu 28.02.2022 kohtuotsus asjas nr 3-21-2471, p 33.



59. Lisaks on halduskohus seisukohal, et volitusnormid on **vastuolus ka õigusselguse põhimõttega**, kuna need ei ole oma üldise ja deklaratiivse sisu tõttu piisavalt selged ega detailsuse mõttes vastavuses riivatavate põhiõiguste intensiivsusega. Mida intensiivsemalt isiku põhiõigust riivatakse, seda täpsem peab olema selliseks riiveks alust andev regulatsioon⁸. Volitusnormide alusel ei ole võimalik järeldada, milliseid konkreetseid piiranguid ja nõudeid on võimalik nende alusel kehtestada, sh millises ulatuses ja tingimustel. Samuti pole võimalik tuletada volitusnormidest piirangute ajalist kestvust ega selget ruumilist ulatust.

C.II. Vastustaja seisukoht volitusnormi formaalse põhiseaduspärasuse osas

60. Halduskohus on tuvastanud, et NETS-i sätted rikuvad seadusereservatsiooni põhimõtet, eelkõige, kuna seadusandja poleks tohtinud täitevvõimule selliseid õigusi delegeerida. Samuti on halduskohus tuvastanud, et NETS-i sätted rikuvad õigusselguse põhimõtet, kuna need on liiga üldised ja deklaratiivsed ning ei sätesta lubatud põhiõiguste riive aluseid piisavalt täpselt. Lisaks on halduskohus olulise probleemkohana toonud välja korralduste andmise üldkorralduse vormis ning piirangute kehtivuse pika ja konkreetset määratlemata ajaperioodi vältel. Vastustaja ei ole halduskohtu järeldestega nõus ning neid ei toeta ka kohtupraktika.
61. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja PS § 3 lg 1 esimeses lauses ja §-s 11 sätestatud seadusereservatsiooni põhimõtetele.
62. NETS § 27 lg 3 ja NETS § 28 lg 8 vaidlusalusel kujul on kehtestatud meditsiiniseadme seaduse, hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (165 SE), mis on vastu võetud kolmandal lugemisel Riigikogu täiskogu korraliselt istungil 13. mail 2020, avaldatud Riigi Teatajas 17. mail 2020 ning jõustunud 18. mail 2020. NETS § 28 lg-d 2, 5 ja 6 vaidlusalusel kujul on kehtestatud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise seadusega (347 SE), mis on vastu võetud Riigikogu täiskogu korraliselt istungil 12. mail 2021, avaldatud Riigi Teatajas 22. mail 2021 ning jõustunud 1. juunil 2021. Seega on vaidlusaluste sätete vastuvõtmisel järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid.
63. Seaduslikkuse põhimõtte osaks on parlamendireservatsiooni põhimõte, mille kohaselt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja ning seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel (Riigikohtu Üldkogu 15.03.2022 otsus 5-19-29, p 57). PS ei keela Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada omavoli (RKPKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111).⁹ Vastustaja hinnangul on NETS-i kõnealused sätted kooskõlas seaduslikkuse ja parlamendireservatsiooni põhimõttega ning vastustaja selgitab oma seisukohta alljärgnevalt.
64. NETS § 27 lg 3 annab õiguse Terviseametile haldusaktiga või Vabariigi Valitsusele korraldusega karantiini kehtestamiseks ning sätestab, et haldusaktis määratud karantiini kehtivusaega võib pikendada, kuni eesmärk on saavutatud. NETS § 28 lg 8 lubab karantiininõudeid kehtestada ka uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.
65. Vastustaja märgib, et liikumisvabaduse piirangu näol ei ole tegemist PS §-s 20 sätestatud vabaduse võtmise olukorraga, vaid nakkusohutuse tagamise eesmärgil on piiratud isiku liikumist teatud piirkonnas (nakkuskolle) või teatud asutustes (nakkusohu) või isikut on kohustatud nakkusohutlikul ajal viibima teatud kohas. See tuleneb selgelt karantiini definitsioonist – NETS § 27 lõike 1 kohaselt on karantiin eriti ohtliku nakkushaiguse haiguskoldest väljapoole leviku vältimiseks või tõkestamiseks kohaldatav: 1) viibimiskeeld korrakaitseaduse tähenduses; 2) isikute, kaupade ja sõidukite teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise piirang või 3) teenuste osutamise piirang. PS §-s 34 on sätestatud põhiõigus vabalt liikuda ja elukohta valida.

⁸ RKÜKo 21.02.2017, nr 3-3-1-48-16, p 38.

⁹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 3.



Õigust vabalt liikuda võib sätte kohaselt piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras, muu hulgas nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on selgitatud, et liikumisvabaduse piiranguid loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaigusest tuleneva hädalukorra korral reguleerib HOS. Rangem liikumisvabaduse piirang seoses nakkushaigustega sisaldub § 20 lg 2 p-s 5. Kui selle sätte kohaselt tohib võimalikku vabaduse võtmist kohaldada vaid isiku suhtes, kes on ise nakkushaige ja seetõttu teistele ohtlik, siis § 34 kohaselt võib piirata ka nende isikute liikumisvabadust, kes ise ei ole nakatunud, et vältida nende kontakte nakatunud isikutega.¹⁰

66. Arvestada tuleb seda, et liikumisvabaduse piirang on laiem mõiste, kui korrakaitseaduses (KorS) § 44 sätestatud viibimiskeeld. Viibimiskeeld on KorS-i erimeede, mille puhul võib korrakaitseorgan keelata isiku viibimise teatud isiku läheduses või teatud kohas, kohustada teda selle isiku lähedusest või sellest kohast lahkuma või isikule või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma. Liikumispiirang on NETS-is sätestatud erimeede (isikute, kaupade ja sõidukite teatud territooriumil liikumise või sellelt lahkumise piirang), tegemist on laiema mõistega ning sellel puudub samasisuline sisu ja vaste KorS-i tähenduses. Erinevalt viibimiskeelust võib liikumisvabaduse piiranguga kohustada isikut viibima teatud kohas - näiteks siseruumides, elukohas, linnas. Viiruse leviku takistamiseks on oluline üheaegne erinevate meetmete kasutamise võimalus.
67. Seega tuleneb NETS § 27 lg 3 põhiseaduslik alus PS §-st 34, mis lubab liikumisvabadust piirata seaduses sätestatud eesmärkidel ja korras. PS-ist ja NETS-ist tulenevad ka tingimused, mis karantiini kehtestamiseks peavad täidetud olema: on oht eriti ohtliku või uudse ohtliku nakkushaiguse haiguskoldest väljapoole levikuga või on tarvis seda tõkestada (PS § 34 teine lause, NETS § 27 lg 1); tegemist on eriti ohtliku nakkushaiguse või uudse ohtliku nakkushaigusega (NETS § 27 lg 1; § 28 lg 8); tegemist on proportsionaalse meetmega, mis demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonutada füüsilise vabaduse olemust (PS § 11)¹¹ ning karantiini kehtestamisel on järgitud muid seadusest tulenevaid eeldusi ja nõudeid. Karantiini kehtestamise õiguse delegeerimine Terviseametile või Vabariigi Valitsusele on põhiseadusega kooskõlas, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused.
68. Vastustaja hinnangul on NETS § 27 lg 3 ja NETS § 28 lg 8 põhiseadusega kooskõlas. Muu hulgas on põhiseadusega kooskõlas karantiini kehtestamise ja karantiini kehtivuse aja määramise õiguse delegeerimine täitevvõimule, kuna NETS määratleb piisavalt täpselt ja põhjalikult täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada omavoli.
69. NETS § 27 lg 1 ja NETS § 28 lg 8 määratlevad, et karantiini võib kohaldada üksnes eriti ohtliku nakkushaiguse ja uudse ohtliku nakkushaiguse puhul. Mõlemad on NETS §-s 2 väga konkreetselt piiritletud¹². Karantiini kehtestamise eesmärgiks on nakkushaiguse haiguskoldest väljapoole leviku vältimine või tõkestamine. NETS § 27 lg-s 1 on toodud ammendav loetelu, milliseid meetmeid karantiini kehtestamine võib hõlmata. NETS §-s 27 on kehtestatud ka karantiini kehtestamise ja lõpetamise menetluslik kord, seejuures täpsustab viidatud paragrahvi lõige 4, et karantiininõuded ja nende täitmise järelevalve korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Täitevvõimule on jäetud teatav vabadus määrata kindlaks karantiini kehtivuse aeg ning õigus seda aega pikendada. Seadusega pole täitevvõimule antud ette konkreetseid ajalisi piire, kui kaua võib karantiin kehtida. Selliste piiride määratlemine seaduses oleks ka ebamõistlik, kuna NETS § 27 on mõeldud reguleerima karantiini kehtestamist kõikide eriti ohtlike nakkushaiguste ja uudsete ohtlike nakkushaiguste puhul. Eri haiguste puhul võib aga ajaperiood,

¹⁰ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 34, p 11.

¹¹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 20, p 16.

¹² NETS § 2 lõike 1 punkti 3 kohaselt on eriti ohtlik nakkushaigus suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. Käesoleva seaduse tähenduses on eriti ohtlikud nakkushaigused katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos.

NETS § 2 lõike 2 kohaselt on uudne ohtlik nakkushaigus nakkushaigus, millel on käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 sätestatud eriti ohtliku nakkushaiguse tunnused ning millel puudub või ei ole kättesaadav efektiivne ravi või mille levik võib ületada haiglate ravivõimekust.



mil nakatunu karantiinis hoidmine on vajalik, olla vägagi erinev. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on karantiini kestus isiku suhtes seotud peiteaja kestusega – NETS § 27 lõike 4 alusel antud ministri määruses on täpsustatud, et isik, kes on olnud vahetus kaitsmata kontaktis haigega, jääb tervishoiutöötaja jälgimisele vastavalt konkreetse haiguse peiteajale¹³. Kuivõrd uudse ohtliku nakkushaiguse puhul on teave haiguse kohta vähene ning haigused võivad olla täiesti erineva iseloomu ja käitumismustriga, lähtutakse sama määruse § 2 lõike 5 kohaselt uudse ohtliku nakkushaiguse eneseisolatsiooni pikkuse ja peiteaja määramisel Terviseameti juhistest. Karantiini kehtivuse aja määramisel on täitevvõimu omavoli siiski välistatud, kuna karantiini kehtestamine on seotud kindlate eesmärkidega. NETS § 27 lg 3 kohaselt võib karantiini kehtivusaega pikendada kuni nakkushaiguse levik on tõkestatud, nakkushaiguse tõrje nõuded on täidetud ja haiguskolle kahjutustatud (NETS § 27 lg 5). Eesmärkide täitumisel tuleb karantiin lõpetada.

70. NETS § 28 lg 2 sätestab Terviseametile õiguse seada nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks haldusaktiga erinevaid liikumis- ja tegutsemispiiranguid isikutele ja asutustele, sealhulgas nõuda inimeste terviseuuringute korraldamist ja nakkushaiguse diagnoosimist või selle korraldamist ning kohustada isikuid järgima nakkusohutuse ettevaatusabinõusid. Antud juhul on asjakohased eelkõige NETS § 28 lg 2 p 3, mis lubab nõuda inimeste terviseuuringute korraldamist ja nakkushaiguse diagnoosimist või selle korraldamist ja NETS § 28 lg 3 p 5, mille alusel võib kohustada isikuid järgima nakkusohutuse ettevaatusabinõusid. Oluline on rõhutada, et inimene võib ka terviseuuringust ja nakkushaiguse diagnoosimisest keelduda. NETS on ette näinud raamistiku ka selliseks juhuks, sätestades § 28 lõike 3 teises lauses, et sellisel juhul võib isikute suhtes kohaldada NETS-s sätestatud viibimiskeeldu või liikumisvabaduse piirangut. NETS § 28 lg 6 sätestab, et kui nimetatud meetmete ja piirangute kohaldamine toob kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju, kehtestab need Vabariigi Valitsus korraldusega.
71. Seadus, mis lubab nõuda inimeste terviseuuringute korraldamist ja nakkushaiguse diagnoosimist või selle korraldamist ning kohustada isikuid järgima nakkusohutuse ettevaatusabinõusid, võib tuua kaasa erinevate põhiõiguste riive, näiteks õigus vabale eneseteostusele (§ 19), isikupuutumatus (§ 20), eraelu puutumatus (§ 26) ja liikumisvabadus (§ 34). Tegemist ei ole aga absoluutsete põhiõigustega, millesse sekkumine riigivõimu poolt tähendaks automaatselt PS rikkumist. Põhiõigusi tohib piirata kooskõlas PS-iga. Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (§ 11).
72. NETS § 28 määratleb tingimused, mille esinemisel on piirangute kehtestamine lubatud. Kõnealuste piirangute kehtestamine on lubatud üksnes nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamise eesmärkidel. Otsus nakkushaiguste epideemilisest levikust tuleneva ohu üle peab sealjuures tuginema epidemioloogilistel, laboratoorsetel ja kliinilistel andmetel (NETS § 28 lg 1). Terviseuuringuks ja nakkushaiguse diagnoosimiseks võib kohustada isikuid, kes asuvad haiguskoldes või piirkonnas, kus on oht haiguskolde tekkimiseks, ja nendega seotud nakkuskahtlaseid isikuid (NETS § 28 lg 3). Vajaduse äralangemisel tuleb meetmed ja piirangud kaotada (NETS § 28 lg 7). Lubatud piirangud on NETS-is sõnastatud suhteliselt avaralt, nii et täpsete piirangute valiku osas on täitevvõimule jäetud suhteliselt suur kaalutlusruum. Vastustaja hinnangul see aga ei tähenda, et seadus jätaks ruumi täitevvõimu omavolile, kuna piirangutega kaasneva põhiõiguste riive võimalik ulatus ja intensiivsus on piisavalt reguleeritud läbi eelnimetatud tingimuste. Piirangute täpsem määratlemine oleks ka ebamõistlik, kuna NETS § 28 on mõeldud reguleerima piirangute ja meetmete kehtestamist kõikide nakkushaiguste, sealhulgas haiguste, mida ei pruugi veel olemas olla, epideemilise leviku tõkestamiseks. Võimatu oleks ette näha väga konkreetset loetelu kõikidest meetmetest ja piirangutest, mis võivad olla vajalikud vägagi erinevate omadustega haiguste puhul ning erinevates epidemioloogilistes olukordades.

¹³ Sotsiaalministri 14.09.2020 määruse nr 43 „Karantiininõuded ja nende täitmise järelevalve kord“ § 2 lõike 4 p 4 kohaselt on eriti ohtlike nakkushaiguste puhul peiteaja kestus katku korral seitse päeva, kollapalaviku korral kuus päeva, koolera korral viis päeva ja viiruslike hemorraagiliste palavike korral 21 päeva, mille vältel jääb haigega vahetus kaitsmata kontaktis olnud isik tervishoiutöötaja jälgimisele.



Ka kohtupraktikas on leitud, et selliselt sõnastatud delegatsiooninorm on piisavalt täpne, jättes Vabariigi Valitsusele vajaliku paindlikkuse nakkushaiguse levikust tingitud olukorra muutumisele kiirelt reageerida. Seadusandja poolt täpsemate kriteeriumite kehtestamine Vabariigi Valitsuse kaalutusõigusele läheks vastavate ülesannete Vabariigi Valitsusele delegeerimise eesmärgiga vastuollu.¹⁴ Täitevvõim peab piirangute kehtestamisel igal juhul silmas pidama ka NETS §-s 28 sätestatud muid nõudeid ja tingimusi, kehtestatavate piirangute eesmärgi ning proportsionaalsuse põhimõtet. NETS § 28 lg 2 ja lg 6 on selliselt piisavalt täpsed, et välistada täitevvõimu omavoli.

73. NETS § 28 lg 5 sätestab Terviseametile õiguse seada haldusaktiga täiendavaid liikumis- ja tegutsemispiiranguid isikutele ja asutustele, kui see on vältimatult vajalik eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. NETS § 28 lg 6 sätestab, et kui nimetatud meetmete ja piirangute kohaldamine toob kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju, kehtestab need Vabariigi Valitsus korraldusega. NETS § 28 lg 8 lubab rakendada nimetatud piiranguid ka uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Tähele tuleb panna, et NETS eristab meetmeid, luues meetmete kohaldamisele erinevad alused – teatud meetmeid võib kohaldada kõigi nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks (NETS § 28 lg 2), kuid teatud meetmeid üksnes eriti ohtliku nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamiseks (NETS § 28 lg 5). Lisaks on seatud suuremate piirangute kehtestamisele lisakriteeriumid, sätestades, et piirangu kohaldamine peab olema vältimatult vajalik ning rõhutatud, et piirang peab olema ajutine (NETS § 28 lg 5 sissejuhatav lauseosa).
74. NETS § 28 lg 5 p 1 põhiseaduslik alus tuleneb PS § 31 teisest lausest, mis lubab seadusega sätestada ettevõtlusvabaduse kui põhiõiguse kasutamise tingimused ja korra. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest (RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15). See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest.¹⁵
75. NETS § 28 lg 5 p 2 põhiseaduslik alus tuleneb PS § 47 teisest lausest, mille kohaselt võib õigust rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras muu hulgas koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Kogunemisvabaduse piirangud võivad olla näiteks selle keelamine, osavõtjate arvu piiramine ja tingimuste seadmine koosoleku korraldamise eeldusena¹⁶. Kogunemisvabaduse piirangud ei tohi hirmutada inimesi ega takistada rahumeelselt oma seisukohti väljendmast. Õiguskantsler¹⁷ on pidanud lubatavaks nakkushaiguse leviku tõkestamiseks täielikku avalike koosolekute keelamist, sõltumata sellest, kui palju on koosolekul osavõtjaid või kui hajutatult nad paiknevad, sest meelsust on võimalik avaldada ka kogunemata.¹⁸
76. NETS § 28 lg 5 p 3 põhiseaduslik alus tuleneb PS §-st 34, mis sätestab õiguse vabalt liikuda, mida võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata muu hulgas teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ja nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. § 34 alusel kehtestatud piirangud võivad varieeruda keelust viibida teatud kohas (teatud ajal või üldse) kuni kohustuseni viibida teatud kohas¹⁹. Seoses nakkushaiguse leviku tõkestamisega võib § 34 kohaselt piirata ka nende isikute liikumisvabadust, kes ise ei ole nakatunud, et vältida nende kontakte nakatunud isikutega.²⁰
77. Nagu eelnevalt selgitatud, on Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegeerimine täitevvõimule lubatud, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja

¹⁴ Tallinna Halduskohtu 18.02.2022 otsus asjas nr 3-21-2550, p 7; Tallinna Halduskohtu 11.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2735, p 7. Tallinna Halduskohtu 28.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2503, p 17. Tallinna Halduskohtu 01.04.2022 otsus asjas nr 3-21-2734, p 11.

¹⁵ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 31, p 22.

¹⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 47, p 12.

¹⁷ https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kogunemisvabaduse%20piirangud.pdf

¹⁸ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 47, p 13.

¹⁹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 34, p 6.

²⁰ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2020). § 34, p 11.



tingimused, et välistada omavoli. Vastustaja hinnangul on NETS § 28 lg 5, lg 6 ja lg 8 põhiseadusega kooskõlas. Muu hulgas on põhiseadusega kooskõlas piirangute kehtestamise õiguse delegeerimine täitevvõimule, kuna NETS määratleb piisavalt täpselt ja põhjalikult täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada omavoli.

78. NETS § 28 lg 5, lg 6 ja lg 8 sätestavad, et piiranguid võib kohaldada Terviseamet haldusaktiga või Vabariigi Valitsus korraldusega, kui meetmete ja piirangute kohaldamine toob kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju. Kõnealused sätted seavad täitevvõimule vastava õiguse rakendamiseks mitmeid tingimusi ja nõudeid. Täiendavad piirangud peavad olema vältimatult vajalikud, ajutised ja kooskõlas eesmärgiga tõkestada eriti ohtliku nakkushaiguse või uudse ohtliku nakkushaiguse levikut. NETS ei kehtesta loetelu konkreetsetest piirangutest, mida on võimalik rakendada, vaid lubatud piirangud on sõnastatud suhteliselt avaralt, nii et täpsete piirangute valiku osas on täitevvõimule jäetud suhteliselt suur kaalutlusruum. Piirangute täpsem määratlemine oleks ka ebamõistlik, kuna NETS § 28 on mõeldud reguleerima kõikvõimalike piirangute ja meetmete kehtestamist kõikide eriti ohtlike nakkushaiguste ja uudsete ohtlike nakkushaiguste puhul. Võimatu oleks ette näha lõpuni konkretiseeritud loetelu kõikidest meetmetest ja piirangutest, mis võivad olla vajalikud vägagi erinevate omadustega haiguste puhul, sealhulgas haiguste puhul, mida pole veel olemas, ning erinevates epidemioloogilistes olukordades. Ka kohtupraktikas on leitud, et selliselt sõnastatud delegatsiooninorm on piisavalt täpne, jättes Vabariigi Valitsusele vajaliku paindlikkuse nakkushaiguse levikust tingitud olukorra muutumisele kiirelt reageerida. Seadusandja poolt täpsemate kriteeriumite kehtestamine Vabariigi Valitsuse kaalutusõigusele läheks vastavate ülesannete Vabariigi Valitsusele delegeerimise eesmärgiga vastuollu.²¹ Vabariigi Valitsus peab piirangute kehtestamisel igal juhul silmas pidama ka NETS §-s 28 sätestatud muid nõudeid ja tingimusi, kehtestatavate piirangute eesmarke ning proportsionaalsuse põhimõtet. NETS § 28 lg-d 5, 6 ja 8 on selliselt piisavalt täpsed, et välistada täitevvõimu omavoli.
79. Eeltoodust tulenevalt on vastustaja seisukohal, et NETS § 27 lg 3 ning § 28 lg-d 2, 5, 6 ja 8 on formaalselt põhiseaduspäraseks. Muu hulgas on nimetatud sätetes piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused ning välistatud on täitevvõimu omavoli.
80. **Seadusereservatsioon ja üldkorralduse vorm kohtupraktikas.** Vastustaja märgib, et ka Tallinna Halduskohus on senises praktikas leidnud, et NETS-i sätted ei ole põhiseadusega vastuolus osas, milles need võimaldavad piirangute kehtestamist halduse üksikaktiga. Tallinna Halduskohus on leidnud, et tegemist ei ole sedavõrd intensiivsete piirangutega, mis igal juhul eeldaksid vahetut kehtestamist seaduse tasandil.²² Samuti on Tallinna Halduskohus leidnud, et „põhiseadus iseenesest ei välista Vabariigi Valitsuse poolt piisavalt selge seaduse alusel määratlemata adressaatide ringi põhiõigusi piiravate üldkorralduste andmist.”²³ /.../ Põhiseadusega vastuolus olevast volitusnormist saaks rääkida juhul kui seadusandja võimaldaks valitsusel kehtestada kõigi isikute suhtes ja kogu Eesti territooriumil kehtivaid piiranguid tähtajatult. Seadusandja on aga sõnaselgelt piiritlenud valitsuse volitused ajutiste meetmetega. Asjaolu, et seadusandja ei ole määranud meetmete võimalikku maksimaalset kehtivusaega ega sätestanud ka sõnaselgelt nõuet, et Vabariigi Valitsus peab vastava üldkorralduse andmisel nende kehtivusaja määrama – nagu see on näiteks karantiini kehtestamise korral NETS § 27 lg 3 alusel – ei anna samuti alust väita, et NETS § 28 lõiked 5 ja 6 on põhiseadusega vastuolus. Nähes seaduses sõnaselgelt ette, et meetmed peavad olema ajutised ning sätestades nende kehtestamise eesmärgi ning selle, et täitevvõim peab need kehtestama haldusaktiga, on seadusandja ühelt poolt sõnastanud Vabariigi Valitsuse otsustusõiguse piirid ning teisalt taganud

²¹ Tallinna Halduskohtu 18.02.2022 otsus asjas nr 3-21-2550, p 7; Tallinna Halduskohtu 11.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2735, p 7. Tallinna Halduskohtu 28.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2503, p 17. Tallinna Halduskohtu 01.04.2022 otsus asjas nr 3-21-2734, p 11.

²² Tallinna Halduskohtu 11.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2735, p 7. Tallinna Halduskohtu 01.04.2022 otsus asjas nr 3-21-2734, p 10.

²³ Tallinna Halduskohtu 18.02.2022 otsus asjas nr 3-21-2550, p 8; Tallinna Halduskohtu 11.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2735, p 8.



isikutele võimalikult tõhusa õiguskaitse juhuks, kui Vabariigi Valitsus peaks talle antud kaalutusõigust rikkuma, muuhulgas näiteks juhul kui valitsus kohaldab piiranguid, mis ei ole seadusandja poolt defineeritud eesmärgiga põhjendatavad või kui ta kohaldab neid piiranguid kauem kui seaduses sätestatud ajutisuse nõue ette näeb. Seadusandja nõue, et täitevvõim võib meetmeid kehtestada ajutiselt, ei tähenda vaba voli kehtestada neid ükskõik kui kauaks, vaid hõlmab selget keeldu kehtestada piirangumeetmeid kauemaks kui eesmärgi saavutamiseks vajalik.²⁴

81. Samuti on Tallinna Halduskohtu praktikas oluliseks peetud, et haldusakti vormi valik ei kahjusta isikute õiguste kaitset, vaid pigem soodustab seda. Kui piirangud oleksid kehtestatud õigustloova aktiga, näiteks määrusega, ei oleks kaebajatel võimalik nende vaidlustamiseks vahetult halduskohtusse pöörduda. Halduskohtus vahetult vaidlustatava üksikakti puhul on aga kohtul võimalus piirangute kohaldamisest tingitud selgelt silmatorkavale ja pöördumatul laadi ebaõiglusele reageerida esialgse õiguskaitse kohaldamisega, milline võimalus sarnaste piirangute kehtestamisel üldakti vormis puuduks.²⁵
82. Kokkuvõtvalt on üldkorralduse vormi valikut õigustanud järgmine:
- a) vajadus täpsustada ja konkretiseerida konkreetse ohu olukorras NETS § 22 lõike 3 määrase üldnormidena loodud COVID-19 nakkushaiguse tõrjeks vajalikke meetmeid;
 - b) eesmärk anda igaühele kiire ja tõhus õiguskaitse võimalus;
 - c) vajadus lahendada epideemiast tingitud ja selle muutusest lähtuvaid üksikjuhtumeid;
 - d) teadmine, et COVID-19 on uudne ohtlik nakkushaigus, mille ravi ja leviku tõkestamise üldiseid lahendusi pole teada ega saa lõpuni abstraktsete ja üldkehtivatena kehtestada mitte üksnes Eestis, vaid terves maailmas;
 - e) pidevalt ja kiiresti muutuv olukord, millele tuleb reageerida kiiresti (hädaolukord HOS-i mõistes).
83. Vastustaja on epideemia algusest alates pidanud oluliseks, et:
- a) **ühiskond ja piirangu adressaadid saaksid võimalikult lihtsalt ühest kohast teada** kõikidest piirangutest ja nende muudatustest ning
 - b) **nõuded ja piirangud oleksid sihistatud ja sõnastatud nii konkreetsetl**, et iga kohustuse adressaat saaks aru, mida peab tegema või mis on keelatud.
84. Vormistuslikult justkui üks üldkorraldus oli tegelikult sisult vaid üldine raam, mille tegeliku sisu moodustasid kokkuvõttes mitmed ettekirjutused, mis olid antud erineval ajal, erinevate valdkondade ning erinevalt kaalutud ja põhjendatud üksikettekirjutustena – avalikele üritustele, sportimisele, koolis käimisele, kaubandusele, meelelahutusele, sealhulgas ka avalikule kogunemisele. Need **ettekirjutused olid juhtumipõhised ja tähtajalised, sealjuures sõltus tähtaeg konkreetse ohu tasemest ja ohu olukorrast** - epidemioloogiline olukord riigis ja muud tegurid (vaktsineerimine, viiruse tüüp eelmisel aastal või täna, haiglakohtade arv jms).
- Tähtaja lõpu** määratles õiguslikult seadusandja NETS § 28 lõike 5 sissejuhatava lauseosa (vältimatult vajalik, ajutiselt) ja korrakaitseaduse (edaspidi KorS) §-s 7 sätestatud proportsionaalsuse nõudega.²⁶ Seetõttu oli iga üksikettekirjutuse kehtivus lühiajaline nagu seadusandja selle määras NETS-i alusel – ajutised piirangud, mis tuginevad epidemioloogilistele

²⁴ Tallinna Halduskohtu 18.02.2022 otsus asjas nr 3-21-2550, p 8.

²⁵ Tallinna Halduskohtu 18.02.2022 otsus asjas nr 3-21-2550, p 7. Tallinna Halduskohtu 28.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2503, p 17.

²⁶ KorS § 7 (Proportsionaalsuse põhimõte). Korrakaitseorgan järgib riiklikku järelevalvet teostades järgmisi põhimõtteid:
1) kohaldab mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab;

2) kohaldab ainult sellist riikliku järelevalve meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda, ja

3) kohaldab riikliku järelevalve meetet vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada.



andmetele, tegelikele vajadustele ning mis on kontekstipõhised ja proportsionaalsed. **Korraldustest tulenes seega rida erinevaid tähtajalisi ettekirjutusi, need kõik kehtisid lühiajaliselt ja nende kehtivus lõpetati või neid muudeti sõltuvalt epidemioloogilise olukorra muutumisest, mida pidevalt jälgiti.**

85. **Üldkorralduse** kujul määratles haldustegevuse vormi teadlikult Riigikogu 13. mai 2020 NETS-i muudatusi vastu võttes („*Nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamiseks võib Terviseamet haldusaktiga:*“) ning lähtudes teadmisest, et iga haldusakt reguleeriks n-ö kordumatut ühekordset olukorda, selle sisu vastaks haldusakti nõuetele ning, et igal haldusakti adressaadil oleks võimalus lihtsalt ja kiiresti piirangut kohtus vaidlustada (taotledes vajadusel esialgset õiguskaitset) ning saada nii tõhusa kaitse oma rikutud õiguse või vabaduse kasutamisele. Kuigi seaduse muudatuste seletuskirjas see ei kajastu, siis arutati nii enne eriolukorda kui ka eelnõu koostamise ajal võimalust kehtestada piirangud NETS § 22 lõike 3 alusel ministri määruses (sotsiaalministri 31. oktoobri 2003 määrus nr 123 „Nakkushaiguste tõrje nõuded“). NETS § 22 lõike 3 alusel antud määruses otsustati reguleerida küsimusi, mis oma loomult on juhiste laadi ja kehtivad tervishoiutöötajale, tervisekaitseametnikule, nakkushaiguse levialal viibivale isikule ja teistele oma tööülesannete tõttu nakkushaiguste tõrjega seotud isikutele. Muus osas, kus informatsioon on pidevalt muutuv ja reageerida tuleb kiiresti lähtuvalt epidemioloogilisest olukorrast, on NETS §-de 27 ja 28 regulatsioon, mille alusel saab Terviseamet või valitsus anda haldusakte.
- Muutuva viiruse tõrjel on haldusakti vormi näol nii üksikisiku kui avaliku huvi vaates tegemist sobivama lahendusega kui seda oleks määruse vorm. Viimasel juhul tekiks kahtlus õiguskaitse tõhususes. Samuti poleks võimalik reageerida muutuva epideemia sama kiiresti kui haldusakti muutes (määruse koostamise, kooskõlastamise, jõustumise ja avalikustamise korraldus).
86. Uudse ohtliku nakkushaiguse korral muutub teave pidevalt. Kui nakkushaigus on suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik, peab olema võimalik kasutada selle ajahetke kontekstipõhiselt vajalikke meetmeid, et uudse nakkushaiguse levikut tõkestada. Kui piirangute kohaldamine toob kaasa olulise ühiskondliku või majandusliku mõju, kehtestab need meetmed Vabariigi Valitsus korraldusega.
87. Üksikakti alaliigiks olev üldkorraldus ongi olemuselt üld- ja üksikakti vahepeal. Riigikohtu praktikas on liigitamisel kaalutud erinevaid aspekte: õigusaktiga hõlmatud isikute ringi, territooriumi suurus, õigusakti liigiga seotud õiguste ulatust (eelkõige menetlusse kaasamise ja õigusakti vaidlustamise võimaluste osas) ja muud. Nagu juba eespool mainitud, on NETS-is nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamise meetmete kehtestamise volitusi andes Riigikogu lähtunud järgmistest täiendavatest eeldustest. Esiteks on sellised piirangud tavaliselt kehtestatud konkreetse isiku või asutuse suhtes ja lokaalsed (nagu näiteks konkreetse isiku tema kodus karantiinis või eneseisolatsioonis olema kohustamine või Tartu Ülikooli ühiselamu karantiin). Teiseks, **isegi juhul, kui esineb vajadus määratlemata arvu isikute suhtes üleriigilise piirangu kehtestamiseks, on selle piirangu kehtivus eeldatavalt tähtajaline**, sest levik ühel hetkel lõppeb või ei kujuta endast enam sellist ohtu, mis õigustaks piirangute jätkamist. Sellist olukorda on Riigikogu pidanud üldkorralduse mõiste alla minevaks.²⁷
88. Hädaolukorra seaduse mõte on võimaldada tegutseda kiiresti ja operatiivselt. Hädaolukorra moodustab sündmus, mis on juba aset leidnud - tihedalt kasutatava silla varing linnas, suure laeva sõit rannikul karile millest lekib suures koguses kütust, rongi maha sõit rööbastelt, küberrünnak olulise riikliku infosüsteemi vastu või käesoleval juhul, nakkushaiguste epideemia. Eluliselt ei ole võimalik määrata ette kõiki eelviidatud sündmusega seotud asjaolusid ja seega tegevusi, mis saaksid kajastuda valdkonna eest vastutava ministri määruses (NETS § 28 lg 2). Probleemist on eriti terav uudse ohtliku nakkushaiguse korral, mille osas ei teata, mis tuleb, mis

²⁷ Õiguskantsleri 12.01.2021 vastuskiri nr 14-5/210039/2100203, https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Vastus%20%C3%B5igusaktide%20eristamise%20ning%20COVID-19%20haiguse%20levikuga%20seotud%20piirangute%20%C3%B5igusliku%20iseloomu%20ja%20vaidlustamise%20kohta.pdf



muutub. Just seetõttu on selle regulatsioon pigem omane korraldusele – reguleerides kindlal ajahetkel kindlasisulisi piiranguid. Arvestada tuleb, et Vabariigi Valitsuse poolt korralduste kehtestamisele eelnes alati Terviseameti poolt hädaolukorra ohu või hädaolukorra tuvastamine ja määratlemine. Ükski Vabariigi Valitsuse korraldus ei ole kehtinud olukorras, kus puudub vajadus meetmete võtmiseks. Kõik Vabariigi Valitsuse korraldused olid antud nakkushaiguste epideemia ja tervishoiualase hädaolukorra või selle ohu tingimustes. Olukorras, kus nakkuse tase langeb, tühistatakse piirangud kohe. Vastupidiselt sellele tuleks näiteks maskikohustuse kaotamist menetleda määrusandlusõiguses veel nädalaid – läbida kooskõlastusring ja esitada see avaldamiseks, mille järel see alles jõustuks. Vastustaja on piirangud lõpetanud esimesel võimalusel.

89. Kui korralduste asemel oleks tegu olnud määrusega, oleks menetlus olnud ebaotstarbekas – nii piiranguid leevendades kui karmistades. Inimelude kaitseks kulunuks mittevajalikku menetlusaega selleks, et reegleid karmistada, kui samal ajal suureneb surmade arv päev-päevalt ja haiglad ei tule toime enam patsientide teenindamisega. Sõltuvalt olukorrast oleks väärtuslik iga kaotatud päev. Pikk kooskõlastusprotsess ei oleks sobiv vahend hädaolukorraga tegelemiseks (isikud surevad ja haiglad jäävad hätta). Need olukorrad on kiireloomulised ja tegevused tuleb ellu viia võimalikult kiiresti. Seda eriti uudse ohtliku nakkushaiguse kontekstis, mil kogu info ja haiguse kulg on teadmata ja ohtudele tuleb reageerida kiireloomuliselt.
90. Kõiki piiranguid on hinnatud perioodiliselt kas üks kord nädalas või hiljemalt kahe nädala tagant. Uued piirangud võivad olla sõnastuslikult sarnased eelmistega, kuid nende põhjendus ja proportsionaalsus on langetatud igakordset olukorda hinnates - mitu nakatunud, mis tüved, mitu isikut on haigla intensiivravis ja kui kaugele on jõutud ühiskonna vaktsineerimisega. Lähtutakse viroloogide jt teadusharude soovistest. Selline erandlik käitumismuster on iseloomulik hädaolukorras ja iganädalane otsustus võib olla kordumatu, seda uute andmete valguses. Just seetõttu on piirangute sobiv haldustegevuse vorm haldusaktina üldkorraldus. Adressaatide ring ning kohustused on konkreetsetelt määratletud – akt on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele.
91. Piirkondlikke korraldusi on vähe antud, sest nakkuse levik oli niivõrd laialdane ja ulatuslik, et valdkondlike või regionaalsete piirangute mõju ei oleks tõenäoliselt piisav nakkushaiguse pidurdamiseks - toimus aktiivne inimeste liikumine teistesse maakondadesse, mis **soodustas omakorda üleriigilist viiruse levikut**. Seega ei oleks sellised piirangud saavutanud eesmärki vähemalt sama tõhusalt, nagu kehtestatud piirangud. Kuna sellise ulatusega epideemia mõjutab automaatselt ka teisi kõrvalvaldkondi (haridus jms), siis tuleb reageerida operatiivselt ja kiiresti. **Vastustaja ei näe, et piiranguid saaks ohjata uudse ohtliku nakkushaigusest tingitud hädaolukorras teisiti, kuna iga piirang on olnud ajas muutuv – see on kehtestatud, siis leevendatud, siis kehtestatud ja taas kaotatud. Seega on olukord ainulaadne ja muutuv iganädalaselt – üldnormide andmine ei ole siin asjakohane ega tihti võimalik.** Teatud juhtudel on piiranguid ja meetmeid muudetud mitu korda nädalas, sealhulgas ka siis, kui neid on muudetud leebemaks.
92. **Õigusselguse käsitus kohtupraktikas.** Vastustaja ei nõustu ka halduskohtu otsuses esitatud seisukohaga, et volitusnormid on vastuolus ka õigusselguse põhimõttega ning märgib, et Tallinna Halduskohus on varasemas praktikas leidnud, et korralduste andmise aluseks olevaid NETS-i sätteid ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Tallinna Halduskohus on leidnud, et „NETS eelviidatud sätted on volitusnormina piisavalt täpsed ja selged ega anna valitsusele võimalust asuda täitma seadusandja rolli moel, mis läheks vastuollu võimude lahususe põhimõttega või annaks Vabariigi Valitsusele määratlemata omavoli võimaluse.“²⁸ „Seadusandja on piisavalt täpselt piiritletud Vabariigi Valitsusele delegeeritud otsustusõiguse eesmärgi (eriti ohtliku nakkushaiguse tõkestamine), olles seejuures NETS § 2 lg 1 punktis 3 määratlenud eriti ohtliku nakkushaiguse mõiste ning NETS § 2 lõikes 2 määratlenud uudse ohtliku nakkushaiguse

²⁸ Tallinna Halduskohtu 11.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2735, p 7.



mõiste. /.../ Samuti on seadusandja piisavalt täpsustanud, milliseid õigusi ja vabadusi võib Vabariigi Valitsus piirata – eelkõige ettevõtlusvabadust, koosolekuvabadust ja liikumisvabadust – ning sätestatud ühtlasi, et Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud piirangud peavad olema ajutised. Selliselt sõnastatud delegatsiooninorm on piisavalt täpne, jättes Vabariigi Valitsusele vajaliku paindlikkuse nakkushaiguse levikust tingitud olukorra muutumisele kiirelt reageerida. Seadusandja poolt täpsemate kriteeriumite kehtestamine Vabariigi Valitsuse kaalutusõigusele läheks vastavate ülesannete Vabariigi Valitsusele delegeerimise eesmärgiga vastuollu. Vabariigi Valitsusel on NETS § 28 lõigetest 5 ja 6 tulenevate ülesannete täitmisel – ja sõltumata seadusandja poolsete täpsemate tingimuste seadmisest – kohustus teostada kaalutusõigust lähtudes seadusandja poolt defineeritud eesmärgist ja kaalutusõiguse piiridest.²⁹ „Sellises olukorras ei saa olla etteheidetav ka oma tegevuste ümber korraldamiseks piisava aja andmata jätmine, kuivõrd praegusel juhul antigi vaidlustatud korraldus eeldusel, et piiranguid võidakse jooksvalt ja operatiivselt muuta, ning sätestati, et meetmete ja piirangute vajalikkust hinnatakse hiljemalt iga kahe nädala tagant uuesti.“³⁰

D. REGULATSIOONI MATERIAALNE KOOSKÕLA PÕHISEADUSEGA

D.1. NETS-i sätete legitiimsed eesmärgid

93. Halduskohus on tuvastanud, et koroonatõendi nõude (sh vaksineerimiskohustus, testimiskohustus ja nende asjaolude tõendamise kohustus ning läbipõdemise tõendamise kohustus) esmane eesmärk oli nakkusohutuse tõendamisega hoida ära nakkushaiguste levik nakkusohutlike isikute kaudu. Halduskohtu hinnangul tuleb inimeste nakatumise vältimist pidada NETS-i kontekstis legitiimseks ning selline kohustus tuleneb riigile ka põhiseadusest. Samuti on kohtu hinnangul legitiimne siduda nakatumise vältimise eesmärk tahtega vältida tervishoiusüsteemi ülekoormamist ja tagada riigi toimepidevus.
94. Kokkuvõttlikult said halduskohtu hinnangul NETS-i kohaselt piirangute legitiimsed ning põhiseadusega kooskõlas olevad eesmärgid olla järgnevad:
- a) tuvastada nakkushaiged isikud;
 - b) ära hoida nakkushaigete isikute kaudu nakkuse edasikandumist teistele isikutele ehk ära hoida teiste isikute haigestumist;
 - c) ära hoida nakkushaigete isikute rasket haigestumist, et vältida tervishoiusüsteemi ülekoormamist;
 - d) ära hoida riigi toimepidevuseks vajalike isikute haigestumist, et mitte seada ohtu riigi toimepidevust.
95. Halduskohtu hinnangul on vastustaja aga korraldusega nr 362 muutnud seisukohta nakkusohutlike isikute käsitlemise osas, pidades nakkusohutlikeks isikutes ka vaksineeritud isikuid ja haiguse läbipõdenud isikuid ning sõnastas ümber ka koroonatõendi eesmärgi, milleks polnud enam nakkusohutuse tõendamine. Kohtu hinnangul oli tegelikkuses koroonatõendi nõude sellisel kujul kehtestamise **eesmärk saavutada rohkemate isikute vaksineerimine**. Kohus on ka asunud seisukohale, et piirangute kehtestamise eesmärki ei saa siduda piirangute puudumisega ehk eesmärgiga hoida ühiskond avatuna.
96. Kokkuvõttlikult on halduskohus leidnud, et piirangud kehtestatud kujul, mis muu hulgas keelasid mittevaksineeritudel ning haigust mitte läbipõdenud isikutel ning testimata isikutel ühiskondlikes tegevustes osalemise, kuid lubasid seda vaksineeritudel, ei aita kaasa legitiimsete eesmärkide saavutamisele, vaid pigem töötavad sellele vastu. Eesmärki saavutada rohkemate isikute

²⁹ Tallinna Halduskohtu 18.02.2022 otsus asjas nr 3-21-2550, p 7; Tallinna Halduskohtu 11.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2735, p 7. Tallinna Halduskohtu 28.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2503, p 17. Tallinna Halduskohtu 01.04.2022 otsus asjas nr 3-21-2734, p 11.

³⁰ Tallinna Halduskohtu 28.03.2022 otsus asjas nr 3-21-2503, p 17.



- vaktsineerimine ei saa pidada legitiimseks. Sellest tulenevalt on piirangud ebaproportsionaalsed.
97. Vastustaja hinnangul on halduskohtu järeldus, et vaktsineerimata isikutele loa andmine ühiskondlikes tegevustes osalemiseks on legitiimsete eesmärkidega vastuolus, on ekslik ning tugineb ebaõigetel ja tõendamata asjaoludel. Vastustaja selgitab alljärgnevalt, millised olid põhiõiguste riive legitiimsed eesmärgid ning kuidas põhiõigusi riivavad piirangud olid legitiimsete eesmärkidega kooskõlas ning proportsionaalsed.
98. NETS §-dest 27 ja 28 nähtub, et vaidlusaluste sätete eesmärkideks on eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamine, vältides või tõkestades selle levikut haiguskoldest väljapoole (NETS § 27 lg-d 1 ja 5) ning nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamine (NETS § 28 lg-d 2 ja 5). Nimetatud eesmärgid on kooskõlas riigile põhiseadusest tuleneva kohustusega tagada igaühe elu ja tervis (PS § 16 ja 28), tagades selleks muu hulgas tervishoiusüsteemi toimepidevus ja vältides tervishoiusüsteemi ülekoormamist. Seejuures puudus riigil võimalus jätta meetmed võtmata (PS § 14, riigi soorituskohustused).
99. Korralduses nr 305 olid kehtestatud inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks, sealhulgas riigi toimepidevuse kaitseks vältimatult vajalikud COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamise meetmed ja piirangud. Korralduses nr 305 kehtestatud piirangute ja meetmete eesmärk oli piirata koroonaviiruse levikut, viirusega nakatumist ja raskelt haigestumist, vältida meditsiinisüsteemi ülekoormust ning kindlustada riigi oluliste funktsioonide toimepidevus.³¹ Korralduses nr 212 on kehtestatud meetmed ja piirangud COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamiseks karantiinis viibimise nõuded eesmärgiga kaitsta inimeste elu ja tervist ning ülekaalukat avalikku huvi.³² Korraldustes kehtestatud piirangute eesmärgid olid seega kaitsta inimeste elu ja tervist COVID-19 eest, samuti hoida ühiskond võimalikult avatuna, tagada kõigi riigi tuumikfunktsioonide toimimine ja avalike ülesannete täitmine (politsei, pääste, kohtusüsteem, haridussüsteem) ning võimaldada teenuste tarbimist nii, et samas hoitakse ära oht tervisele ja suremuse tõus viiruse tõttu. Oluline on ka silmas pidada, et Vabariigi Valitsusel on kohustus tagada inimeste elu ja tervise kaitse ka laiemalt, mitte üksnes kaitsta neid COVID-19 eest ehk tagada tuleb ka muude haigete õigus saada ravi ja tervishoiusüsteemi pidev ja jätkusuutlik toimimine. Tervishoiusüsteemi toimimise tagamisega on seotud vajadus kaitsta vaktsineerimata inimesi kui enam ohustatud inimgruppi haigestumise eest, kuna suurem osa sümptomaatilise COVID-19 tõttu haiglasse ja haiglas intensiivravile sattunutest olid vaktsineerimata. Võrreldes statistiliselt sümptomaatilise COVID-19 tõttu haiglasse sattunud vaktsineerimata ja vaktsineeritud inimesi samade rühmade koguarvuga, nähtub selgelt, et vaktsineerimata inimesi sattus haiglaravile tunduvalt rohkem.
100. Seega olid piirangud kehtestatud eesmärkidel, mida pidas legitiimseks ka halduskohus oma otsuses. Vastustaja märgib, et korraldused ei teeninud halduskohtu otsuses väljatoodud mittelegitiimseid eesmärke (vaktsineerima surveamine, vaktsineeritud isikute osakaalu suurendamine). Halduskohus leidis sisuliselt, et vastustaja soovis saavutada rohkemate isikute vaktsineerimise eesmärgina iseenesest ning kehtestas piiranguid selle eesmärgi saavutamiseks. Vastustaja sellega ei nõustu. Vastustaja eesmärkideks korralduste kehtestamisel oli täita oma kohustust kaitsta oma kodanike elu ja tervist ja tagada ühiskonna toimepidevus, kehtestades meetmeid, millega tõkestada nakkushaiguse levikut ning vähendada rasket haigestumist. Vastustaja kaalus selleks kõikvõimalikke erinevaid meetmeid ning lähtus asjatundjate (Teadusnõukoda) esitatud andmetest ja soovitustest. Inimeste vaktsineerimisele julgustamine ei ole kunagi olnud eesmärk iseenesest, kuid tegemist oli piirangutega kaasneva mõjuga, mis aitas kaasa legitiimsete eesmärkide saavutamisele ehk vähendada nakkushaiguse levikut, hoida ära nakatunute rasket haigestumist ning seeläbi kaitsta riigi ja tervishoiusüsteemi toimepidavust. Tallinna Halduskohtu praktikas on ka leitud, et ka eesmärgi julgustada inimesi vaktsineerima ei saa pidada meelevaldseks ega legitiimsete eesmärkidega vastuolus olevaks.

³¹ Korralduse nr 305 seletuskiri korralduse lõpuosas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/323082021001>.

³² Korralduse nr 212 seletuskiri korralduse lõpuosas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/329052021001>.



101. Seega analüüsib vastustaja alljärgnevalt, kas põhiõiguste riived, mille töid kaasa volitusednormide alusel kehtestatud korraldused, olid proportsionaalsed ehk eelnimetatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed.

D.II. Põhiõiguste riivete eesmärgipärasus ja proportsionaalsus

102. Halduskohus on märkinud, et asjassepuutuvad volitusednormid on võimaldanud kehtestada piiranguid ja meetmeid, mis on mõjutanud kaebajate olulisi põhiõigusi ning alandanud inimväärikust.
103. Põhiõiguse riivel peab olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne ehk kaaluma üles riivete ebasoodsa mõju. Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.
104. **Abinõude sobivus.** Kohus on seisukohal, et mittevaktsineeritute ning haigust mitte läbipõdenud isikute ning testimata isikute ühiskondlikes tegevustes osalemise keelamine ei aita kaasa (ei ole sobiv abinõu) nakkushaigete isikute tuvastamisele, tervete nakatumise ja haigestunud isikute poolt nakkuse edasikandumise ärahoidmisele ega haigestunud isikute raske haigestumise ärahoidmisele, kuna ka vaktsineeritud isikud haigestuvad, levitavad haigust edasi ja satuvad haiglasse. Kohtu hinnangul ei ole vastustaja kaalunud vaktsineeritud isikute mõju viiruse levikule, vaid on seda aktsepteerinud ja lubanud. Halduskohus on välja toonud, et andmed vaktsiinide efektiivsuse ja kaitseomaduste kohta on niivõrd ebakindlad, ebajärjepidevad ja kaheldavad, et Vabariigi Valitsuse poolt oli põhjendamatult ja meelevaldne piiranguid sellisel kujul kehtestada (jätnud arvestamata olulised andmed, mis sellisel kujul piiranguid ei toeta). Kohtu hinnangul on ka teadusandmete põhjal ilmne, et vaktsiinide kaitse on lühiajaline ning nakkushaiguse levikut ei tõkesta, seega on vaktsiinid sobimatud nakatumise ja haiguse edasikandumise ärahoidmisele, mida peab kaaluma meetme sobivuse kontekstis. Seoses haiglaravi vajadusega on kohus leidnud, et vaktsineeritute tulenev haiglakoormus on suurem kui vaktsineerimata isikutest tulenev haiglakoormus, seega pole vaktsineerimisnõue osutunud sobivaks ka tervishoiusüsteemi koormamise vältimiseks. Haiglaravi viibivate isikute, samuti koroonaviiruse tagajärjel surnud isikute peamiseks tunnuseks on nende kõrgem iga.
105. **Meetmete vajalikkus.** Kohus on seisukohal, et rakendatud meetmed koosmõjus ei ole eesmärkide saavutamiseks vajalikud ning igal juhul oleks võimalik rakendada põhiõigusi vähem riivavaid, kuid efektiivsemaid meetmeid. Kohus on seisukohal, et kõikide isikute regulaarne testimine aitaks efektiivsemalt ära hoida nakkushaigete isikute kokkupuudet tervetega, kui korralduses kehtestatud kujul. Tõhusam oleks olnud piirata kõigi lähikontaktsete isikute kokkupuuteid teiste isikutega, mitte seada piiranguid põhjendamatult ainult osale ühiskonnast. Kohus on seisukohal, et meetmed ei ole ka vajalikud raske haigestumise vältimiseks. Haiglaravi vajavate isikute peamine tunnus on nende kõrge iga. Kohus on ka seisukohal, et meetmed kehtestatud kujul polnud vajalikud, sest korralduse nr 305 p-s 10 nimetatud tegevustes osalejate hulgas oli nakatunute osakaal väike. Samuti leiab kohus, et raske haigestumise ärahoidmisel oleks efektiivsem efektiivne varajane ravi ning ennetavate, immuunsüsteemi tugevdamisele mõeldud meetmete rakendamine
106. **Meetmete mõõdukus.** Halduskohtu hinnangul ei ole meetmed mõõdukad, kuna nendega kaasnevad liiga intensiivsed põhiõiguste riived. Kohus on leidnud, et risk elu kaotusele või tervise pöördumatule kahjustamisele kaalub igal juhul üles vaktsineerimisele kohustamise. Kohus ei pea vaktsiinide ohutust tõendatuks. Üldine huvi ei saa põhjendada isiku enda heaolu ja tervise riski sunduslikku võtmist. Kohus leidis, et vaktsineerimisnõuded pigem aitavad nakkuse levikule kaasa ning sealjuures riivatakse vaktsineerimata inimeste olulisi põhiõigusi intensiivselt, ei ole



vaktsineerimisest saadav kasu riivetega proportsioonis.

— **Võrdsuspõhiõigus**

107. PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse riivet on halduskohus käsitlenud oma otsuse lõpuosas (p-d 174-186) vaktsineerimis- ja läbipõdemistõendi (sh vabastus lähikontaktse karantiinikohustusest) erineva kehtivuspiirangu kontekstis. Kohtu hinnangul seisneb võrdsuspõhiõiguse rikkumine kehtestatud piirangutega selles, et kaebajatel, kuigi neil on läbipõdemise tulemusena olemas antikehad ning seega on neil immuunsus ja nad on võrreldavas olukorras vaktsineeritud isikutega, oli võimalus piirangute alla kuuluvates tegevustes osaleda üksnes 180 päeva vältel alates läbipõdemisest, samas kui vaktsineeritutele kehtis see võimalus aasta alates viimasest vaktsiinidoosist. Sealjuures on kohus välja toonud, et osasid kaebajaid, kelle puhul pole haiguse läbipõdemise täpne aeg teada, koheldakse veelgi halvemini, kuna neil polnud võimalus saada isegi 180 päeva kehtivat koroonatõendit. Kohtu hinnangul ei luba tõendid, teadusallikad ega statistilised andmed väita, et vaktsineerimise teel saadav immuunsus on efektiivsem või püsivam läbipõdemise teel saadavast immuunsusest, mistõttu on kehtestatud piirangutega selliste inimgruppide eristamine põhjendamatult ning vastustaja pole selliseid asjaolusid piisavalt kaalunud.
108. Võrdsuspõhiõiguse ja diskrimineerimise keelu kaitsealasse ei kuulu mitte kaitse igasuguse erineva kohtlemise eest, vaid inimese ebaõige ja põhjendamatult erinev kohtlemine, vahetegemine, väljaarvamine või eelistamine, eelkõige tulenevalt rassist, nahavärvusest, soost, keelest, usulistest, poliitilistest või muudest veendumustest, rahvuslikust või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust, sünnipärasest või muust asjaolust.³³
109. Võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et selle piiramiseks sobib iga seaduses sätestatud põhjus, kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Erineva kohtlemise õigustatuse kontrollil tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust, samuti analüüsida ja hinnata seda, kas on olemas sisuline ja seetõttu mõistlik õigustus erinevaks kohtlemiseks. Riigikohus on muu hulgas leidnud, et erineva kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamiseks kaalutakse võrdsuspõhiõiguse riivet selle eesmärkidega³⁴ või et hinnata tuleb, kas riive intensiivsus on mõõdupäraselt suhtes taotletavate eesmärkide kaalukusega³⁵. Kui erinev kohtlemine põhineb seejuures isiku tahtest sõltumatutel tunnustel (nt rass, vanus, puue, geneetilised omadused, ka emakeel), tuleb üldjuhul õigustuseks leida kaalukamad põhjendused^{36,37}.
110. Vastustaja hinnangul oli halduskohtu otsuses nimetatud inimgruppide erineval kohtlemisel põhjendatud alus ning see oli kooskõlas piirangute legitiimsete eesmärkidega. Samuti oli erinev kohtlemine proportsionaalne. Vastustaja on seisukohal, et piirangud ei riiva kaebajate võrdsuspõhiõigust, kuna kaebajate erineval kohtlemisel võrreldes vaktsineeritud isikutega oli mõjuv põhjus ning nende eristamise alused on teaduspõhiselt põhjendatud. Samuti tuleb arvestada, et kaebajate erinev kohtlemine vaktsineeritutele põhineb kaebajate valikul end mitte vaktsineerida. Isegi kui oleks võimalik jõuda järeldusele, et korraldusega on riivatud isikute võrdsuspõhiõigust, on selline riive põhjendatud, kooskõlas piirangute legitiimsete eesmärkidega, väheintensiivne ning proportsionaalne.
111. **Eri kehtivusaegadega koroonatõendid vaktsineeritud ja läbipõdenud isikutele kui võrdsuspõhiõiguste riive.** Sobivus. Vaktsineeritud isikutele ja läbipõdenud isikutele erineva kehtivusaajaga koroonatõendite väljastamine oli korralduse kehtestamise ajal olemasolevate teadmiste alusel sobiv meede, tagamaks piisava kindlusega, et kontrollitud tegevustes ja üritustel ei saaks osaleda inimesed, kellel on suurem oht nakatuda, nakkust edasi kanda, haigestuda

³³ PS kommenteeritud väljaanne, § 12.

³⁴ RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 53.

³⁵ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 23.

³⁶ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 32.

³⁷ PS kommenteeritud väljaanne, § 12, p 24



raskelt ja vajada haiglaravi. Vaktsiinidest saadava immuunkaitse püsivust hinnati sel ajal põhjendatult umbes aasta peale. Vaktsineerimistõendi kehtivusaega lühendati, kui ilmned uued andmed ning arenesid uued SARS-CoV-2 viiruse tüved, mille vastu vaktsiinid polnud nii efektiivsed. Läbipõdemisest saadava immuunkaitse kohta puudusid ning puuduvad tänaseni andmed, mille põhjal oleks võimalik teha üldistavaid järeldusi kaitse kestuse ja efektiivsuse vastu, kuna seda oli vähem uuritud ning tulenevalt asjaolust, et tagantjärele pole võimalik läbipõdemise aega tuvastada, on seda ka keerulisem uurida. Lisaks ravimite ametlikes infolehtedes avaldatud teabele lähtutakse siseriiklike otsuste puhul ka epidemioloogilisest olukorrast ja jooksvalt avaldatud teaduslikest andmetest ja analüüsides. Arvestada tuleb, et ravimite infolehtedesse jõuab kliiniliste uuringute info paratamatult teatud viitega. Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC) hinnangul näitavad esialgsed andmed, et loomulikult teel saadud immuunsus väheneb aja jooksul ja ei pruugi pikalt püsida. Samas on olemasolevate andmete põhjal pärast läbipõdemist uuesti haigestumine kuue kuu jooksul harv. Uute tüvede suhtes ei pruugi läbipõdemine aga kaitset pakkuda. Vaktsiinid on tõhusad eelkõige raske haiguskulu ja surma ennetamisel ning lisaks on tõendeid, et vaktsiinide pakutav kaitse raske haiguskulu vastu kestab kauem kui kerge haiguskulu vastu. Seetõttu soovitatakse inimestel lasta end vaktsineerida ning teha ka tõhususdoos. Täpne aeg, kui kaua vaktsineerimisjärgne immuunsus kestab ja millal oleks immuunsuse vähenemise tõttu vajalik uuesti vaktsineerimine ei ole teada, sest uuringud käivad ja andmeid tuleb pidevalt juurde. EMA ja ECDC poolt on esitatud riikidele esimese tõhususdoosi soovitus, sh ajavälp, samuti on EMA ja ECDC teise tõhususdoosi osas soovitanud selle teha 6 kuud pärast esimest tõhususdoosi (see ei ole veel ravimiinfodesse kantud soovitus).³⁸

Kooskõlas teiste piirangutega aitas see põhiõiguste riive kaasa korralduste legitiimsete eesmärkide saavutamisele, kuna aitas tagada, et ühiskondlikus elus ei osale inimesi, kes võivad teadusliku teadmise järgi suurema tõenäosusega nakatuda ning nakkust edasi kanda teistele isikutele, samuti nakatumise korral haigestuda raskemalt ning koormata seeläbi tervishoiusüsteemi. Vastustaja märgib, et COVID-19 haigusega seostatakse riikides otseselt liigsuremust ning varasemat suremust, kus inimesed kaotavad selle tõttu elu tunduvalt varem.³⁹

112. Vajalikkus. Vastustaja hinnangul ei esinenud koroonatõendi nõudele ega korralduses määratud tähtaegadele alternatiive, mis oleksid põhiõigusi vähem riivavad, kuid vähemalt sama efektiivsed. Teoreetiliselt saaks selliseks võimaluseks olla koroonatõendite ühesuguse kehtivustähtaja määramine – sellisel juhul puuduks kaebajate võrdsuspõhiõiguse riive. Kuna aga koroonatõendite kehtivustähtaegade kehtestamisel lähtus vastustaja teadusandmetest ja asjatundjate soovistest, tooks see kaasa kas vaktsineeritud isikute õiguste põhjendamatult kitsendamise (kui põhjendamatult lühendada vaktsineerimistõendi kehtivusaega) või muutuks meede eesmärkide suhtes vähem efektiivseks ning seaks ohtu rohkemate isikute elu ja tervise ning riigi toimepidevuse (kui põhjendamatult pikendada läbipõdemistõendi kehtivusaega).
113. Kuna puudus teadmine, kui kaua võib kesta olukord, mil kehtestatud piirangud oleksid vajalikud, siis oleks tähtaja andmine konkreetse ajavahemiku näol olnud inimesi eksitav ja tekitanud põhjendamatuid ootusi ja pingeid. Tähtaegsuse tingimuse eesmärk põhiõiguste piiramisel on tagada, et põhiõigusi ei piirataks rohkem kui vaja. Seega on oluline hinnata hoopis seda, kas piirangute kehtivuse ajal oli võimalik ette teada, kui kaua on nende kehtimine vajalik ning kui ei olnud, siis kas tagantjärele hinnates kehtsid piirangud liiga kaua. Vastustaja hinnangul saab mõlemale küsimusele vastata eitavalt – vastustaja ei teadnud ette, kui kaua COVID-19 laine kestab ning samuti ei olnud liiga aeglane piirangute mahavõtmisel, sealhulgas võrreldes teiste riikidega. Esiteks oli korralduses 305 selgelt määratletud, et piirangud vaadatakse üle vähemalt

³⁸ Uuendatud ECDC ja EMA seisukoht, mis võtab arvesse muutunud epidemioloogilist olukorda (11. juuli 2022): <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/updated-ecdc-ema-statement-additional-booster-doses-covid-19-vaccines>

³⁹ „Years of life lost to COVID-19 in 81 countries.“ - <https://www.nature.com/articles/s41598-021-83040-3#Fig1>
„Underestimation of COVID-19 mortality during the pandemic“ - <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7734715/>
„One year on: Three myths about COVID-19 that the data proved wrong“ - <https://www.health.org.uk/publications/long-reads/one-year-on-three-myths-about-COVID-19-that-the-data-proved-wrong>



kord kahe nädala jooksul, praktikas toimus see kriisi jooksul tihedamini. Teiseks kehtisid COVID-19 pandeemia ajal piirangud kõikides EL riikides. Põhilised piirangud olid seotud reisimise (rahvusvaheliselt reisimise piirangute kehtivusaeg riigiti toodud lisas 1), haridusasutuste ja ettevõtete töö, avalike ürituste läbiviimise, meelelahutusasutuste (muuseumid, restoranid, kinod, teatrid jms) ning kaubanduskeskuste tööga.⁴⁰ Alates aprillist tunnistati reisimisega seotud piirangud kehtetuks Rootsis, Eestis Lätis ja Leedus. Enamik riikidest sh Soome, Belgia, Saksamaa, Austria, Itaalia jt tunnistasid need kehtetuks juunis.

114. Ettevõtete täielikku sulgemise vältimiseks võeti nii Eestis kui ka teistes EL liikmeriikides 2021. aasta juunist kasutusele COVID-19 tõendid. Vaktsineerimise või läbipõdemise tõendi alusel või negatiivse PCR testi tulemuse olemasolul lubati osaleda avalikes üritustes, külastada spordirajatisi ja meelelahutusasutusi ning võtta osa teistest ühiskondlikest tegevustest (ülevaade riigiti toodud lisas 2). Samal ajal kehtis näiteks Saksamaal kuni 19. märtsini 2022 COVID-19 tõendite kontroll ka ühistranspordis ja suurtes poodides (nt toidupoodides), mille kasutamine oli lubatud ainult kehtiva sertifikaadi olemasolul. 2022. aasta algusest hakati EL riikides tunnistama kehtetuks pandeemia ajal kehtinud piiranguid ning loobuma COVID-19 sertifikaatidest. COVID-19 sertifikaatide riigisisest kasutamisest loobusid Taani ja Rootsi juba veebruari alguses, siis enamikes Euroopa riikides toimus see märtsis-aprillis (nt Eesti, Soome, Belgia, Läti, Leedu, Poola, Holland, Itaalia, Hispaania).
115. Sarnaselt eelnevale on käsitletud maski kandmise kohustust. Mõned riigid (nt Taani, Norra) tunnistasid kehtetuks maski kandmise kohustuse 2022. aasta veebruari alguses, kuid enamik Euroopa riike tegi seda alates aprillist. Samas kehtib maskide kandmise kohustus või soovitus jätkuvalt mõnedes riikides edasi, näiteks kehtib see kohustusena ravi- ning teistes spetsiifilistes asutustes, näiteks hooldekodudes ja ka rahvarohketes kohtades nagu ühistransport, Portugalis, Tšehhis, Saksamaal⁴¹ ja Itaalias⁴² (maskikandmise kohustuse kehtivusaja ülevaade riigiti toodud lisas 3).
116. Halduskohus on otsuses ka väitnud, et alternatiivseks meetodiks, mis oleks isikute õigusi vähem koormav, kuid legitiimsete eesmärkide suhtes efektiivsem, oleks kõikide sotsiaalsetel üritustel osaleda soovivate isikute igakordne või regulaarne testimine. Vastustaja hinnangul **ei saa testimist pidada ei efektiivsemaks ega isikute õigusi vähem riivavaks abinõuks**. Ühtlasi on vastustaja piirangute kehtestamisel sellist varianti ka kaalunud ning testimistõendi alusel kontrollitud tegevustes osalemine oli mõnda aega ka võimalik. Testimine ei taga piisavalt, et omavahel puutuvad kokku ainult terved, viirust mitte kandvad inimesed ning negatiivne test ei kaitse isikut nakatumise ega nakatumise korral raske haigestumise eest. Testimine üksi ei kaitse nakatumise eest, kuid õigeaegne testimine aitab nakatumist varakult tuvastada ning seejärel rakendada nakkuseleviku kiiret tõkestamist. Seetõttu on testimise põhieesmärk COVID-19 haigestunute varajane tuvastamine ja nakatumisahelate katkestamine ning viiruse leviku seire, kontroll ja trendide hindamine, erinevate tüvede poolt põhjustatud nakatumise ajalise muutumise jälgimine, puhangute ja kollete kiire tuvastamine, juba saavutatud kontrolli säilitamine ning riiki sisse toodud juhtudel haiguspuhangute ennetamine ja ohjamine.
117. Testimistõendi alusel üritustel osalemise võimaldamine toob kaasa rohkemate isikute nakatumise ning ohustab immuunkaitseta inimeste elu ja tervist, kellel on oht nakatuda raskemalt ning seeläbi ka suurema koormuse tervishoiusüsteemile. Halduskohus ei ole arvesse võtnud, et testimine on paljudele inimestele füüsiliselt ebameeldiv, ajakulukas ja ressursimahukas (testi hind, tööjõukulud). Seda arvestades leiab vastustaja, et olukorda, kus isikutel on sotsiaalsetes tegevustes osalemiseks vajalik end iga lühikese aja tagant testida, ei saa pidada põhiõigusi vähem riivavaks.
118. SARS-CoV-2 infektsiooni diagnoosimiseks kasutatakse PCR meetodil tehtavaid teste ja antigeeni

⁴⁰ <https://covid-statistics.jrc.ec.europa.eu/RMeasures>

⁴¹ https://www.berlin.de/corona/faq/#headline_1_168

⁴² <https://www.italia.it/en/covid-19-italy-travel-guidelines>



teste. PCR testide näol on tegemist kõige tundlikuma diagnostilise meetodiga viiruse tuvastamiseks.⁴³ Samas tuleb silmas pidada, et PCR testide teostamine on aja- ja ressursikulukas. Proovivõttu peavad läbi viima tervishoiutöötajad ning analüüsid viiakse läbi laboris. PCR testi tulemus viitab viiruse olemasolule või viiruse puudumisele proovi andmise ajal, kuid ei võimalda kinnitada isiku nakkusohutust 24 või enam tundi pärast proovi andmist. Antigeeni kiirtest tulemus selgub ca 10–30 minutiga, kuid testid on madalama tundlikkusega kui PCR testid. Antigeeni kiirtest tuvastab viiruse olemasolu ainult siis, kui viiruse kogus organismis on väga kõrge (4–5 päeva pärast sümptomite tekkimist). Inimene võib olla aga nakkusohulik juba enne sümptomite tekkimist ja kauem kui 5 päeva pärast sümptomite tekkimist. Seega võivad antigeeni kiirtestid anda valenegatiivseid tulemusi enne sümptomite teket ning juhtudel, kui sümptomite algusest on möödas rohkem kui 5 päeva.

119. Kuivõrd negatiivse testi tulemus nakkusohutuse osas kindlustunnet ei anna, ei saa ka olla selge, et isik on nakkusohutu. Kui vastutaja oleks võimaldanud vaktsineerimata ja läbipõdemata inimestel negatiivse testitulemuse alusel osaleda sotsiaalsetel üritustel, ei oleks olnud võimalik olla kindel, et sotsiaalsel üritusel osalevad vaid nakkusohutud isikud. Järelikult ei oleks olnud välistatud ka nakkuse levik.
120. Samuti on halduskohus viidanud, et isikutele saaks anda õigusi osaleda sotsiaalsetes tegevustes antikehade testi alusel (tuvastades laboratoorselt antikehade olemasolu veres). Vastustaja leiab, et ka selline abinõu oleks eesmärkide suhtes ebaefektiivne, kuna seaks ohtu rohkemate inimeste elu ja tervise ning tervishoiusüsteemi ja riigi toimepidevuse. Antikehade test näitab antikehade olemasolu veres, millest saab järeldada, et isik on vaktsineeritud ja/või olnud COVID-19 haigestunud, kuid **pelgalt antikehade arvu põhjal ei saa teha järeldusi immuunkaitse olemasolu ega selle tugevuse kohta**. Läbipõdemise ja vaktsineerimise järgse immuunsuse kestvust uuritakse käesoleva ajani. Selleks on viidud läbi mitmeid seroloogilisi uuringuid, mis jälgivad põdenute immuunstaatust pikema aja vältel. Käesoleva hetkeni puudub teaduslikult tõendatud informatsioon, kas ja missugusel määral kaitseb antikehade olemasolu inimest uue nakatumise eest. Samuti ei ole teada antikehade piirmäär, mille korral saaks eeldada, et see tagab efektiivse kaitse haiguse vastu. Praegustele andmetele tuginedes ei toeta ECDC ja Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) antikehade määramisel põhinevate testide kasutamist patsiente puudutavate otsuste langetamiseks. 2022. aasta veebruaris esitas ECDC raporti antikehade testide kasutamise kohta, mille kohaselt ei sobi antikehade testid COVID-19 tõendi välja andmise aluseks⁴⁴. Antikehade teste kasutanud Ühendkuningriik lõpetas antikehade testimise alates 2022. aasta märtsist. Samuti ei saa antikehade testimise teel piirangutest vabanemist pidada isikute põhiõigusi vähem riivavaks. See tähendaks jällegi, et isik peaks käima regulaarselt testimas, mis on nii aja- kui rahakulukas.
121. Teadlastel ei olnud korralduse nr 305 kehtimisel ega ole ka praegusel hetkel üksmeelt antikehade testide usaldusväärsuse ja referentsväärtuse suhtes. Vastustaja käsitlust toetab ka Tallinna Ringkonnakohtu 2. detsembri 2021 määrus haldusasjas nr 3-21-2432, milles on kohus leidnud, et senini puudub üldtunnustatud teaduslik teadmine sellest, kui suur antikehade hulk veres on piisav, et hinnata isiku nakkusohutlikkust madalaks, samuti pole teada, kui kiiresti antikehade hulk veres väheneb ja kui kiiresti kaob läbipõdemisega omandatud nn loomulik immuunsus COVID-19 haiguse vastu. Tõsikindlat teadmist selle kohta, kui suur hulk antikehasid uuesti haigestumise vastu kaitseb ega selle kohta, millise aja jooksul ja millises tempos antikehade hulk väheneb, ei ole.
122. Möödukus. Vastustaja hinnangul nimetatud piirangust tulenev riive kaebajate ja teiste vaktsineerimata isikute võrdsuspõhiõigusele puudub, kuna tegemist on inimgruppidega, kelle erinevaks kohtlemiseks on põhjendatud alus (vt põhjendusi ülal), mis tähendab, et tegemist ei ole diskrimineerimisega. Isegi kui möönda võrdsuspõhiõiguse riivet, on selline riive minimaalne.

⁴³ <https://www.who.int/publications/i/item/diagnostic-testing-for-sars-cov-2>

⁴⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-for-the-use-of-antibody-tests-for-SARS-CoV2-first-update.pdf>



Vaktsineeritute ja läbipõdenute erinev kohtlemine seisnes ainult neile antava tõendi erinevas kehtivusaajas. Samuti tuleb arvesse võtta, et kaebajatel on võimalus end tasuta vaktsineerida ning seeläbi põhiõiguste riivist vabaneda. Kui mõõnda riivet, siis leiab vastustaja, et vastukaaluks piirangu vähestele intensiivsusele teenib piirang selgelt kaalukamat legitiimset eesmärki vähendada nakkusohtlike inimeste kokkupuuteid ning osalemist sotsiaalses elus ning seeläbi tõkestades nakkuse levikut, kaitstes inimeste elu ja tervist ning riigi ja tervishoiusüsteemi toimepidevust.

— **Ettevõtlusvabadus**

123. Halduskohtu hinnangul riivasid piirangud PS § 31 kohast ettevõtlusvabadust, mis on tihedalt seotud ka PS §-s 19 sisalduva üldise vaba eneseteostuse õigusega, PS §-s 29 sisalduva õigusega valida tegevusala ja elukutset ning PS §-s 32 sätestatud õigusega omandi puutumatusle. Halduskohus on välja toonud Riigikohtu praktikas sõnastatud põhimõtte, et ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ning ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Halduskohtu hinnangul mõjutavad käesoleval juhul piirangud juriidilistest isikutest kaebajate ettevõtlusvabadust ebasoodsalt, kuna (i) neile on pandud tõendi kontrollimise kohustus ning (ii) nad ei saa osutada teenuseid isikutele, kellel puudub koroonatõend.
124. Riigikohtu praktikas on ettevõtlusvabadusele antud küllaltki avar tõlgendus, mis jätab ebaselgeks sellega seonduvate põhiõiguste kaitsealade omavahelised piirid. Riigikohtu praktikas on ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse riive kontekstis asutud seisukohale, et kui piirang riivab ühtaegu mitut põhiõigust, siis tuleb selle lubatavuse hindamisel hinnata piirangu proportsionaalsust kaalukamalt puudutatud põhiõiguse riive kontekstis⁴⁵. Vastustaja hinnangul võib antud juhul olla asjakohane hinnata, kas esines ettevõtlusvabaduse riive. Vastustaja hinnangul ei riivanud korraldused mistahes viisil põhiõigust valida tegevusala ja elukutset ega omandi puutumatus. Ettevõtjatele pandud kohustused ei mõjutanud isikute võimalust teenida elatist oma valitud tegevusalal ega toonud ettevõtjatele kaasa märkimisväärsed lisakulusid.
125. Vastustaja hinnangul ei riiva ettevõtlusvabadust asjaolu, et juriidilisest isikutest kaebajad ei saanud ilma koroonatõendita inimestele teenuseid osutada. Tegemist ei ole ettevõtlusega seotud tegevuse takistamise, kahjustamise ega kõrvaldamisega. Ka enne koroonatõendi kehtestamist otsustas iga inimene ise, kas soovib ettevõtja pakutavaid teenuseid või mitte. Selline valik oli inimestel endiselt ka piirangute kehtivuse ajal ning piirangud seda ei mõjutanud. Ka kehtestatud piirangutega oli igaühel, kes seda soovis, võimalik teenuseid saada. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjale vahendeid ega tekitama ettevõtja pakutavatele kaupadele ja teenustele turul nõudlust.⁴⁶
126. Riigikohtu praktikas on leitud, et ettevõtlusvabaduse riiveks saab pidada ettevõtjale täiendavate kohustuste seadmist, näiteks tegutsemisloa nõude kehtestamist, tagatise nõuet ettevõtlussektoris tegutsemise eeldusena, reklaamipiirangute seadmist, maksu kehtestamist või suurendamist, õiguskorra muutmist ettevõtja jaoks kahjulikul viisil jms⁴⁷. Sellest tulenevalt võib koroonatõendite kontrollimise kohustust samas pidada ettevõtlusvabaduse riiveks, kuna see mõjutab ettevõtjate igapäevast tegevust.
127. PS § 31 teine lause ütleb, et seadusega võib sätestada ettevõtlusõiguse kasutamise tingimused ja korra. Seaduse reservatsioon ei kohusta seadusandjat kõiki piiranguid detailselt seaduses kirjeldama, üksikasjad võib jätta täitevvõimu otsustada.⁴⁸ Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab

⁴⁵ RKPJKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16, p 102; PS kommenteeritud väljaanne, § 31, p-d 9, 13.

⁴⁶ PS kommenteeritud väljaanne, § 31, p 6.

⁴⁷ PS kommenteeritud väljaanne, § 31, p 23.

⁴⁸ PS kommenteeritud väljaanne, § 31, p 21.



igast mõistlikust põhjusest⁴⁹. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused. Proportsionaalsuse testi läbiviimisel tuleb vaba ettevõtlust piiravad eesmärgid välja selgitada, hinnata nende legitiimsust ja neid põrkuvaid huve kaaluda.⁵⁰

128. Vastustaja on seisukohal, et kui piirangutega ettevõtjatele pandud koroonatõendi kontrolli kohustus on käsitletav ettevõtlusvabaduse riivena, oli selleks mõjuv põhjus ning see oli proportsionaalne.
129. **Tõendi kontrollimise kohustus ettevõtjale kui ettevõtlusvabaduse riive.** Sobivus. Korralduse nr 305 p-s 10 loetletud tegevuste korraldajatele koroonatõendi kontrollimise kohustuse seadmine oli sobiv meede tagamaks piisava kindlusega, et kontrollitud tegevustes ja üritustel ei saaks osaleda vaktsineerimata ning läbipõdemata inimesed, sealhulgas läbipõdenud, kellel oli läbipõdemisest möödas üle 180 päeva ehk inimesed, kellel on suurem oht nakatuda, nakkust edasi kanda, haigestuda raskelt ja vajada haiglaravi (vt ka p 111), vähendades selliste inimeste kontakte ning seeläbi nakkushaiguse levikut ja haavatavamasse inimgruppi kuuluvate isikute võimalikku raskemat haigestumist. Seega aitas sellise kohustuse seadmine kooskõlas teiste piirangutega kaasa korralduste legitiimsete eesmärkide saavutamisele.
130. Vajalikkus. Vastustaja hinnangul ei esinenud koroonatõendi kontrollimise nõudele alternatiive, mis oleksid ettevõtlusvabadust vähem riivavad, kuid vähemalt sama efektiivsed, eriti arvestades, et riive ettevõtlusvabadusele on minimaalne.
131. Möödukus. Vastustaja hinnangul on korraldusest tulenev kohustus juriidilistest isikutest kaebajate ettevõtlusvabadusele minimaalne. Tegemist on kohustusega, mille täitmine ei takista ega piira ettevõtte majandustegevust, ei nõua erilist lisaressurssi, täiendavat väljaõpet ega majandustegevuse erilist ümberkorraldamist, pole eriti aeganõudev, ei too kaasa täiendavat vastutust vms. Vastukaaluks piirangu vähesele intensiivsusele teenib piirang selgelt kaalukat eesmärki vähendada nakkusohtlike inimeste kokkupuuteid ning osalemist sotsiaalses elus ning seeläbi tõkestab nakkuse levikut, kaitseb inimeste elu ja tervist ning riigi ja tervishoiusüsteemi toimepidevust.

— **Liikumisvabadus**

132. Halduskohtu hinnangul riivasid piirangud PS §-s 34 sätestatud õigust vabalt liikuda. Liikumisvabaduse piirang väljendus keelus viibida teatud kohtades ehk ilma koroonatõenditeta kaebajatelt oli võetud vabadus otsustada, kus nad viibivad. Lisaks tulenes liikumisvabaduse piirang karantiini kohaldumisest.
133. Riigikohtu praktikas on leitud, et õigus vabalt liikuda hõlmab nii ühest kohast teise liikumise kui ka teatud kohas viibimise. Samas on Riigikohus leidnud, et liikumise viisi piirang (nt tasu võtmine mootorsõidukiga Tallinna vanalinna sissesõidu eest) ei riku õigust vabalt liikuda.⁵¹ Vastustaja märgib, et korraldusega ei piiratud inimese õigusi vabalt viibida oma kodus, viibida või liikuda avalikus ruumis, käia tööl või koolis jne. Suuremas osas keelasid piirangud vaktsineerimata ja läbipõdemata inimestel külastada kohti, kuhu ligipääs ei ole igaühele vaba, vaid on igal juhul piiratud ning lubatud eelkõige tasu eest, ehk kas pileti või kliendikaardi alusel. Koroonatõendi ettenäitamise nõue ei riiva liikumisvabadust suuremal määral kui muude reeglite (nt vanusepiir, kellaajaline piirang) kehtestamine ehk iseenesest oli tegemist väheintensiivse riivega.
134. Selle asemel, et hinnata, kas korralduses nr 305 kehtestatud piirangute kehtestamine kujutas endast ebaproportsionaalset riivet liikumisvabadusele, on antud asjas ka halduskohtu selgituste kohaselt asjakohasemaks võrdsuspõhiõiguse küsimus ehk kas vaktsineeritute ja läbipõdenute vs immuunkaitseta isikute suhtes erinevate piirangute kohaldamine oli kooskõlas võrdse kohtlemise

⁴⁹ RKKKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15.

⁵⁰ PS kommenteeritud väljaanne, § 31, p 22.

⁵¹ PS kommenteeritud väljaanne § 34, p 2. RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98.



põhimõttega. Võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille riive on põhiseadusega vastuolus siis, kui ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Käesolevas olukorras esines mõistlik ja asjakohane põhjus eri inimgruppide suhtes erineva mõjuga piirangute kohaldamiseks.

135. Karantiinikohustus kujutab endast selgelt intensiivset liikumisvabaduse riivet, kuna see võib takistada isikul töötamist, hariduse omandamist, vajalike kaupade ja teenuste saamist ning oluliselt mõjutada igapäevaelu. PS § 34 võimaldab piirata ka nende isikute liikumisvabadust, kes ise ei ole nakatunud. Karantiinikohustuse raames on halduskohus viidanud, et sellega riivati ka PS § 37 lg-st 1 tulenevat õigust haridusele ning PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, sest karantiinis viibimine võib kaasa tuua võimatuse töötada ja sellega ka sissetuleku kaotuse. Vastustaja hinnangul on tegemist vajaliku ja proportsionaalse põhiõiguste riivega.
136. **Koroonatõendi omamise ja ettenäitamise nõue üritustel osalemiseks kui liikumisvabaduse ja võrdsuspõhiõiguse riive.** Sobivus. Koroonatõendi nõue oli korralduse kehtestamise ajal olemasolevate teadmiste alusel sobiv meede, tagamaks piisava kindlusega, et kontrollitud tegevustes ja üritustel ei saaks osaleda viimase aasta (või 270 päeva) jooksul vaktsineerimata inimesed, COVID-19 läbipõdemata inimesed ega inimesed, kellel oli läbipõdemisest möödas üle 180 päeva ehk inimesed, kellel on suurem oht nakatuda, nakkust edasi kanda, haigestuda raskelt ja vajada haiglaravi, vähendades seeläbi selliste inimeste kontakte ning nakkushaiguse levikut. Kooskõlas teiste piirangutega aitas see põhiõiguste riive kaasa korralduste legitiimsete eesmärkide saavutamisele.
137. Vajalikkus. Vastustaja hinnangul ei esinenud koroonatõendi nõudele alternatiive, mis oleksid põhiõigusi vähem riivavad, kuid vähemalt sama efektiivsed. Halduskohus on otsuses väitnud, et alternatiivseks meetodiks, mis oleks isikute õigusi vähem koormav, kuid legitiimsete eesmärkide suhtes efektiivsem, oleks kõikide sotsiaalsetel üritustel osaleda soovivate isikute igakordne või regulaarne testimine. Vastustaja hinnangul ei saa testimist pidada ei efektiivsemaks ega isikute õigusi vähem riivavaks abinõuks. Testimine ei taga piisavalt, et omavahel puutuvad kokku ainult terved, viirust mitte kandvad inimesed ning negatiivne test ei kaitse isikut nakatumise ega nakatumise korral raske haigestumise eest. Testimistõendi alusel üritustel osalemise võimaldamine toob kaasa rohkemate isikute nakatumise ning ohustab immuunkaitseta inimeste elu ja tervist, kellel on oht nakatuda raskemalt ning seeläbi ka suurema koormuse tervishoiusüsteemile (vt ka p-d 111, 116-120).
138. Võrdsuspõhiõiguse riive seisukohalt saaks vähem riivavaks pidada olukorda, kus liikumispiirangud on kehtestatud kõikide inimeste jaoks ühetaoliselt ehk kui ei eksisteeriks erandeid vaktsineeritutele ja läbipõdenutele. See oleks aga ebaproportsionaalne ja põhjendamatu riive nende isikute õigustele. Samuti on täielik nn *lockdown* äärmiselt koormav riigi majanduslikule toimepidevusele ja ettevõtlusele, mistõttu ei saaks ka sellist meedet pidada korralduse legitiimsete eesmärkide suhtes efektiivsemaks.
139. Mõõdukus. Vastustaja hinnangul nimetatud piirangust tulenev riive vaktsineerimata ja läbipõdemata kaebajate võrdsuspõhiõigusele puudub, kuna tegemist on inimgruppidega, kelle erinevaks kohtlemiseks on põhjendatud alus. Tegemist ei ole alusetu ega ebaõiglase diskrimineerimisega. Samuti aitab piirang kaitsta nende isikute endi elu ja tervist. Vastustaja hinnangul on liikumisvabaduse riive mõõdukas, arvestades kaitstavate õigushüvede olulisust. Liikumisvabaduse riive muudab vähem intensiivseks asjaolu, et liikumispiirang ei takistanud kellelgi oma esmavajaduste rahuldamist ega elutähtsate kaupade ja teenuste hankimist. Liikumispiirang ei takistanud töötamist, arstiabi saamist, toidupoodide ja apteekide külastamist, vaid eelkõige hobi- ja meelelahutustegevustega tegelemist. Lisaks on oluline, et ka vaktsineerimata ja läbipõdemata isikud ei olnud ühestki eluvaldkonnast täielikult ära lõigatud, vaid piirangute alla jäävatele tegevustele oli võimalik leida alternatiive, näiteks teha sporti vabas õhus, tellida restoranitoitu koju või vaadata kultuurisündmusi televiisori või interneti vahendusel. Samuti ei piiratud igasugust inimestevahelist sotsiaalset tegevust ega kokkupuuteid, näiteks ei olnud



takistatud suhtlemine sõpradega ja pereringis, vaid ainult olukorrad, kus viibib lähestikku koos suurem hulk võõraid inimesi. Vastukaaluks piirangu vähestele intensiivsusele teenib piirang selgelt kaalukamat eesmärki vähendada nakkusohhtlikemate inimeste kokkupuuteid ning osalemist sotsiaalses elus ning seeläbi tõkestades nakkuse levikut, kaitstes inimeste elu ja tervist ning riigi ja tervishoiusüsteemi toimepidavust.

140. **Lähikontaktse karantiininoe kui liikumisvabaduse piirang, piirang omandada haridust, vaba eneseteostuse piirang ning omandipõhiõiguse riive.** Sobivus. Lähikontaktse karantiininoe ning sellega kaasnevad ajutised piirangud kodust väljas vabalt liikuda, omandada haridust, samuti eneseteostuse ja omandipõhiõiguse riived olid sobivad, kuna aitasid tagada legitiimset eesmärki hoida ära nakkushaigete isikute kaudu nakkuse edasikandumist teistele isikutele ehk ära hoida teiste isikute haigestumist. COVID-19 eri tüved on kõrgete nakatumisnäitajatega. Andmed näitavad, et inimene võib nakkushaigust levitada ka mõned päevad enne seda, kui tal endal ilmnevad sümptomid. Sellest tulenevalt oli tuvastatud nakkushaigega lähikontaktis olevate isikute karantiin sobiv meede, kuna sellised isikud on suurema tõenäosusega ka ise nakkushaiguse kandjad ning seetõttu teistele ohtlikud. Meede, millega takistati haigetega lähikontaktis olnud isikute täiendavad kokkupuuted kolmandate inimestega lühikese perioodi jooksul, mille ajal need isikud olid suurema tõenäosusega nakkusohhtlikud, oli seega sobiv nakkusahelate katkestamiseks, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks ning seeläbi inimeste elu ja tervise ning riigi toimepidevuse kaitse eesmärkidel.
141. Vajalikkus. Meede oli vajalik, kuna vastustaja hinnangul puuduvad muud alternatiivid, mis oleksid põhiõigusi vähem riivavad, kuid vähemalt sama efektiivsed. Inimkontaktide keelamine on ainus piisavalt efektiivne vahend tagamaks, et lähikontaktid nakatunud ei levita viirust edasi. Muud ettevaatusabinõud, nagu maskid, distantsi hoidmine ja hügieeninõuded ei ole piisavalt efektiivsed. Samuti ei saa jääda lootma testimisele, kuna viiruse levitamine võib olla võimalik ka siis, kui test näitaks veel negatiivset tulemust.
142. Mõõdukus. Vastustaja hinnangul oli piirang lähikontaktsete liikumisvabadusele ja muudele seonduvatele põhiõigustele mõõdukas, arvestades kaitstavate õigushüvede kaalukust. Riive muudab vähem intensiivsemaks asjaolu, et piirang kehtis ainult lühikest aega. Samuti, inimestel, kellel karantiinis viibimine takistas töötamist, oli võimalik saada haigusleht.

— ***Õigus tervise kaitsele, elule ja eraelu puutumatusele***

143. Halduskohtu hinnangul riivasid piirangud PS §-st 28 tulenevat õigust tervise kaitsele, PS §-st 16 tulenevat õigust elule, PS §-st 26 tulenevat õigust eraelu puutumatusele (kehaline ja vaimne puutumatus) ning PS §-st 19 tulenevat üldist enesemääramisõigust, kuna piirangud mõjutavad inimeste vaimset ja füüsilist tervist ning ka sotsiaalset heaolu. Halduskohtu hinnangul väljenduvad vastavad riived selles, et inimestelt võeti ära õigus ise endale sobiva ravi üle otsustada või ravist keelduda ning vaktsiinidega kaasnevad riskid tervisele, mis võivad lõppeda surmaga.
144. Vastustaja ei ole nõus, et piirangud riivasid inimeste põhiõigusi tervise kaitsele ja elule. Halduskohtu seisukoht tugineb ebaõigetel andmetel vaktsiinide ohutuse ja efektiivsuse kohta, ja nende andmete põhjal tehtud ekslikel järeldustel ning samuti eeldusel, et piirangutega kehtestati kohustuslik vaktsineerimine. Halduskohus ei ole arvesse võtnud, et vaktsiinidega kaasnev oht elule ja tervisele on minimaalne ning minimaalsetest riskidest hoolimata kaitseksid piirangud kõikide inimeste, sealhulgas kaebajate elu ja tervist. Teisisõnu kaalub vaktsiinide kasutamisest saadav kasu ehk päästetud elud, kergemini kulgevad haigusjuhtumid ja vähenenud nakatumine üles vaktsineerimisega kaasnevad minimaalsed riskid. PS § 28 ja PS § 16 kohustavad riiki ka oma kodanike elu kaitsma ning võtma meetmeid, et tagada oma kodanike tervise kaitse ja ohutu elukeskkond, mis muu hulgas tähendab meetmete võtmist, et vältida inimeste haigestumist nakkushaigustesse. Isikutel, kelle jaoks vaktsineerimine võis tõesti kujutada ohtu tervisele ehk isikutel, kelle jaoks vaktsineerimine on vastunäidustatud, võimaldati reguleeritud tegevustes osaleda ka ilma vaktsineerimist või läbipõdemist kinnitava tõendita. Tervisepõhiõigust tuleb



- kaaluda koos teiste põhiõiguste ja -vabadustega, mida halduskohus õiguse riive tuvastamisel teinud ei ole.
145. Piirangud ei riivanud isikute õigust eraelu puutumatusele ega enesemääramisõigusele ega õigust jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele (PS § 41), kuna nendega ei kehtestatud kohustuslikku ega sunniviisilist vaktsineerimist.
146. **Vaktsineerimisega kaasnev oht elule ja tervisele.** Sobivus. Vastustaja hinnangul on COVID-19 vaktsiinide tasuta kättesaadavaks tegemine, samuti vaktsineerimistöendi alusel üldistest liikumispriirangutest vabastuste võimaldumine, korralduste legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobivad, kuna aitasid vähendada nakatunute arvu, rasket haigestumist ning ka vältida täielikku ühiskonna sulgemist ja kõige eelneva tulemusena kaitsesid riigi ja tervishoiusüsteemi toimepidevust. Vaktsiinid on valdavalt ohutud ning nendest tekkivad raskemad kõrvalnähud on üksikud ja haruldased. Lisas 4 on esitatud Ravimiameti analüüs vaktsineerimise ohtude ja kinnitatud tüsistuste kohta. Ravimiameti hinnangul on Eestis kasutatavad COVID-19 vaktsiinid hea ohutusprofiiliga. Covid-19 vaktsiinide müügiloo saamise protseduuri hindamisel aluseks olnud ohutusandmed on kogutud mahukatest ja hästi teostatud platseebokontrolliga uuringutest. Kõigi nende vaktsiinide puhul jätkatakse ohutusuuringutes osalenud isikute jälgimist ja ohutusandmete aktiivset kogumist vähemalt kahe aasta jooksul. Siiani ei ole ilmnenud mitte ühtki pikaajalist või hilise algusega (enam kui 2 kuud) kõrvaltoimet.
147. Euroopa Ravimiameti riskihindamise komitee hindab regulaarselt (sarnaselt teistele ravimitele ja vaktsiinidele) turustamise ajal kogutud kõrvaltoimete andmeid, kirjanduses avaldatud andmeid, uurinute jätkuandmeid. Uute kõrvaltoimete ilmnemisel (kui põhjuslik seos vaktsiini ja reaktsiooni vahel on vähemalt võimalik) täiendatakse ravimiteavet. Kõigi Eestis kasutatavate vaktsiinide kasu-riski suhe positiivne ehk nende kasutamisest saadud kasu ületab võimalikud riskid, kui järgitakse ravimi omaduste kokkuvõttes toodud kasutamispriiranguid, sh vastunäidustusi ja ettevaatusabinõusid. Kõrvaltoimed on ennetatavad, kiirelt diagnoositavad ja ravitavad. Kõik täna vaktsiiniga seostatavad kõrvaltoimed ja teadaolevad/võimalikud riskid on kirjas vaktsiini teabelehes. Hoiatused ja ettevaatusabinõud on kirjas nii tervishoiutöötajale suunatud teabelehes (ravimi omaduste kokkuvõte) kui patsiendi infolehes. Ravimiametile on COVID-19 vaktsiinide kasutamisega seoses saadetud (24. juuli 2022 seisuga): 6198 teatist võimalike kõrvaltoimete kohta ja 947 teatist ebaefektiivsuse kohta. Tõsist reaktsiooni on sealjuures kirjeldatud 376 teatises. Neist on surmlõppega reaktsioone kirjeldatud 45 teatises, millest 5 juhul on Ravimiameti hinnangul seos vaktsiiniga võimalik. 2021. aasta jooksul teatatud 271 tõsisest reaktsioonist on Ravimiameti hinnangul 71 juhul seos võimalik (Lisa 4) Samas kaasneb vaktsineerimisega, eriti tõhustusdoosidega vähemalt kaitse raske haigestumise vastu ning seeläbi aitab võimalikult laialdane vaktsineerimine ühiskonnas kaasa legitiimsete eesmärkide saavutamisele hoida ära rasket haigestumist ja vältida tervishoiusüsteemi ülekoormamist ja tagada riigi toimepidevus.
148. Vajalikkus. Vaktsineerimisega seotud meetmete kehtestamine oli vajalik, kuna korralduste kehtivuse ajal puudusid vaktsineerimisele alternatiivid, millega isikud oleksid saanud enda elu ja tervist kaitsta, samuti puudus efektiivne ravi. Ainsa alternatiivina on immuunkaitset võimalik saada läbipõdemise teel, kuid läbipõdemine on selleks märkimisväärselt ohtlikum nii inimesele kui ka kogu ühiskonnale. Haigestumisega kaasneb vaktsineerimisest suurema tõenäosusega oht inimeste elule ja tervisele, kuna võrreldes vaktsiinide kõrvalnähtude esinemisega, kaasneb läbipõdemisega tunduvalt suurem tõenäosus haigestuda raskelt, vajada intensiivravi või ka surra ning nakatada ka teisi inimesi. Samuti on COVID-19 massiline läbipõdemine suur koormus tervishoiusektorile ja riigi toimepidevusele.
149. Käesoleval hetkel on Vastustajale teada uuringutest lähtuvalt, et tõenäoliselt pakub kõige tõhusamat kaitset nii nakatumise, raske haigestumise kui ka surma vastu SARS-CoV-2 läbipõdemine, mida on tõhustatud vaktsineerimisega. Samuti pakub tõhusat kaitset tõhustusdoos



peale esmast vaktsineerimiskuuri.⁵² Samas on läbipõdemine ühiskonnale tervikuna kõige raskem viis kaitse saavutamiseks ning vastustaja leiab, et seega on vaktsineerimisega seotud meetmed igal juhul vajalikud ning tõhusamad kui üksnes läbipõdemise peale lootma jäämine.

150. **Mõõdukus.** Vastustaja hinnangul ei kaalu vaktsineerimisega kaasnevad ebatõenäolised riskid üles vaktsineerimisest saadavat kasu ega muuda vaktsineerimisega seotud korralduste norme ebaoproportsionaalseteks. Korraldused kannavad ka selgelt äärmiselt kaalukaid legitiimseid eesmärke, tõkestades nakkuse levikut, kaitstes inimeste elu ja tervist ning riigi ja tervishoiusüsteemi toimepidevust.

— **Inimväärikus**

151. Halduskohus on asunud seisukohale, et vaktsineerimisele survestamine alandas inimväärikust (PS § 10, 18). Halduskohus on välja toonud, et inimväärikuse põhimõttega pole kooskõlas inimese (keha) kasutamine vahendina ühiskondliku eesmärgi saavutamiseks.
152. Inimväärikus on ühtaegu nii iseseisev põhiõigus (PS § 18 keelab väärikust alandava kohtlemise) kui ka üldine põhimõte teiste põhiõiguste tõlgendamiseks⁵³. PS § 18 alusel on inimväärikus äärmiselt laia kaitsealaga põhiõigus, mille elementideks on eeskätt õigus heale nimele, õigus mitte olla hirmul enese ja oma lähedaste eksistentsi pärast, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste inimestega, õigus inimlikule identiteedile, õigus informatsioonilisele enesemääramisele, õigus kehalisele puutumatusse (RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, I).⁵⁴ Vastustaja hinnangul ei alanda piirangud inimväärikust, vaid vastupidi, piirangud tagavad muu hulgas kooskõla kõikide isikute inimväärikuse kaitse eesmärgiga. Ka Riigikohus on leidnud, et vaktsineerimise nõue iseenesest ei alanda inimväärikust ning tegemist ei ole ka tahtevastase meditsiini- ega teaduskatsega (PS § 18 lg 2), vaid arstiteaduse tulemuste praktilise rakendamisega teiste inimeste elude ja tervise ning riigi kaitseks.⁵⁵ Vastustaja on eelnevalt selgitanud, et piirangutega ei kehtestatud kohustuslikku ega sunniviisilist vaktsineerimist, mis on halduskohtu hinnangul toonud kaasa inimväärikuse riive.

MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

153. **Dokumendi esitamine.** Vastustaja on edastanud käesoleva dokumendi Riigikohtule e-toimiku vahendusel.

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Ants Nõmper
vandeadvokaat
Vastustaja lepingulised esindajad

Kairi Kilgi
vandeadvokaadi abi

⁵² „Protection against SARS-CoV-2 after Covid-19 Vaccination and Previous Infection“ - https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2118691?query=recirc_curatedRelated_article.
„Effects of Previous Infection and Vaccination on Symptomatic Omicron Infections“ - <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2203965>.

„Comparative analysis of the risks of hospitalisation and death associated with SARS-CoV-2 omicron (B.1.1.529) and delta (B.1.617.2) variants in England: a cohort study“ - <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8926413/>.

⁵³ PS kommenteeritud väljaanne, § 10, p 13.

⁵⁴ PS kommenteeritud väljaanne, § 18, p 11.

⁵⁵ RKKKm 25.11.2021, nr 3-21-2241, p 30.



Lisad:

1. Rahvusvahelised reisimisega seotud piirangud (EL vaksineerimise või läbipõdemise sertifikaat / negatiivne PCR test);
2. Euroopa riikides COVID tõendite kasutamine;
3. Maskikandmise kohustus Euroopa riikides;
4. Raviameti andmed vaktsiinide kohta.



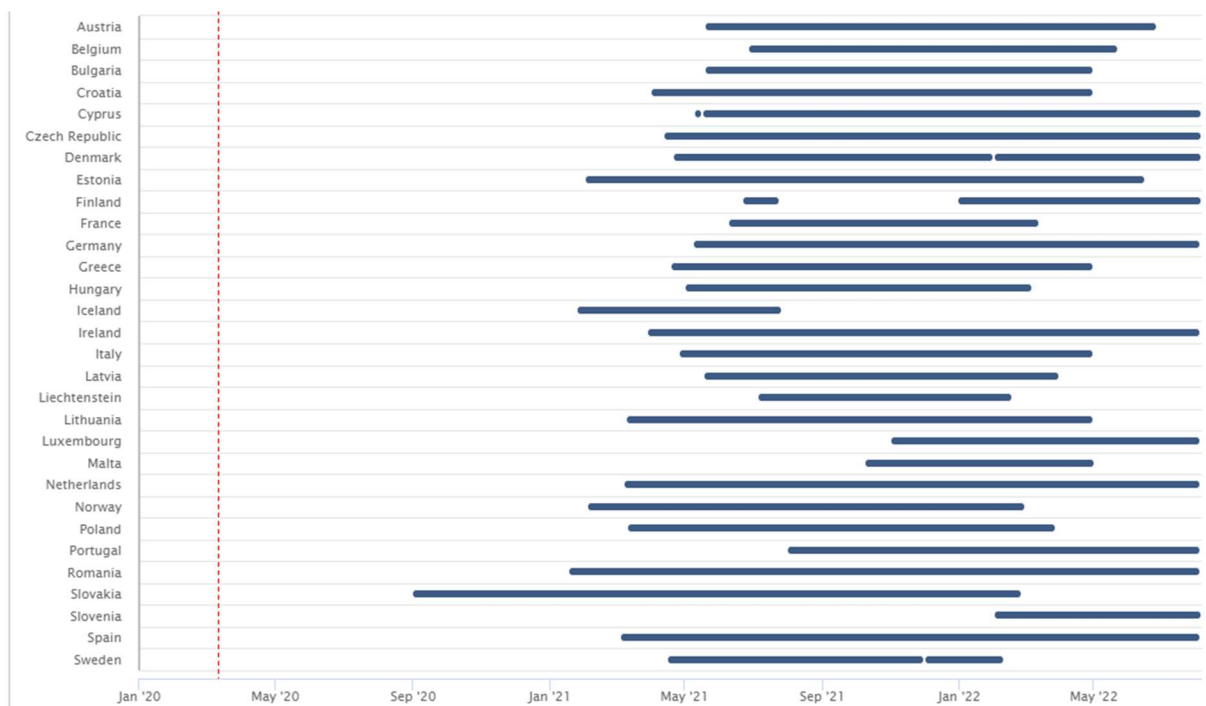
Lisa 1. Rahvusvahelised reisimisega seotud piirangud (EL vaksineerimise või läbipõdemise sertifikaat / negatiivne PCR test)



Alates aprillist tühistati reisimisega seotud piirangud Rootsis, Lätis ja Leedus. Enamik riikidest sh ka Eesti, Soome, Belgia, Saksamaa, Austria, Itaalia jt tühistasid need juunis.



Lisa 2: Euroopa riikides COVID tõendite kasutamine

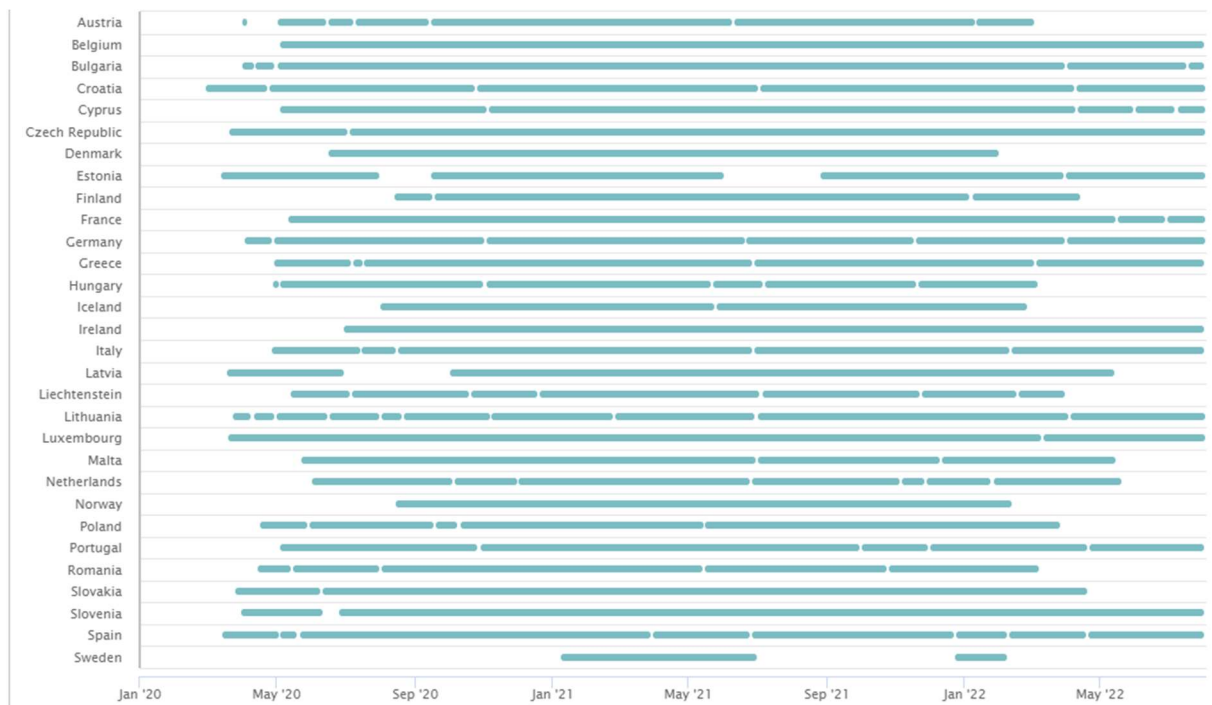


* Eesti andmed väljendavad ka piiriületuse järgset isolatsioonist vabastust alates 1. veebruarist 2021. a.

COVID-19 sertifikaatide riigisisese kasutamisest loobusid Taani ja Rootsi veebruari alguses, enamikes Euroopa riikides toimus see märtsis-aprillis (nt Eesti, Soome, Belgia, Läti, Leedu, Poola, Holland, Itaalia, Hispaania).



Lisa 3. Maskikandmise kohustus Euroopa riikides



* Eestis tühistati avalikus siseruumis maski kandmise kohustus 3. aprillist 2022. a, edasiselt kehtis soovitus maski kandmiseks.



Lisa 4. Ravimiameti andmed vaktsiinide kohta

Covid-19 vaktsiinide müügiloo saamise protseduuri hindamisel aluseks olnud ohutusandmed on kogutud mahukatest ja hästi teostatud platseebokontrolliga uuringutest:

Comirnaty: üle 22 000 16-aastast ja vanemat isikut, 1131 12...15-aastast, 1518 5...11-aastast last. Kõige sagedasemad kõrvaltoimed 16-aastastel ja vanematel osalejatel, kes said 2 annust, olid valu süstekohas (> 80%), väsimus (> 60%), peavalu (> 50%), lihasevalu (> 40%), külmavärinad (> 30%), liigesevalu (> 20%) ning palavik ja turse süstekohas (> 10%); kõrvaltoimed olid üldjuhul kerge või mõõduka intensiivsusega ja taandusid mõne päeva jooksul pärast vaktsineerimist. Kõrgema vanuse korral vähenes veidi kõrvaltoimete esinemissagedus. Kõige sagedamini esinenud kõrvaltoimed 12...15-aastastel noorukitel, kes said 2 annust, olid valu süstekohas (> 90%), väsimus ja peavalu (> 70%), lihasvalu ja külmavärinad (> 40%), liigesevalu ja palavik (> 20%) Kõige sagedamini esinenud kõrvaltoimed 12...15-aastastel noorukitel, kes said 2 annust, olid valu süstekohas (> 90%), väsimus ja peavalu (> 70%), müalgia ja külmavärinad (> 40%), liigesevalu ja palavik (> 20%).

Spikevax: üle 15 000 18-aastast ja vanemat isikut, 2486 12...17-aastast, 3012 6...11-aastast last. Üle 18-aastastel olid kõige sagedamini teatatud kõrvaltoimed olid süstekoha valu (92%), väsimus (70%), peavalu (64,7%), lihasevalu (61,5%), liigesevalu (46,4%), külmavärinad (45,4%), iiveldus/oksendamine (23%), kaenlaalusepiirkonna turse/valulikkus (19,8%), palavik (15,5%), süstekoha turse (14,7%) ja punetus (10%). Kõrvaltoimed olid tavaliselt kerge või mõõduka tugevusega ja kadusid mõne päeva jooksul pärast vaktsineerimist. Seoses kõrgema vanusega oli reaktogeensuse esinemus veidi väiksem. Kõige sagedamad kõrvaltoimed noorukitel vanuses 12 kuni 17 aastat olid süstekoha valu (97%), peavalu (78%), väsimus (75%), lihasevalu (54%), külmavärinad (49%), kaenlaalusepiirkonna turse/valulikkus (35%), liigesevalu (35%), iiveldus/oksendamine (29%), süstekoha turse (28%), süstekoha punetus (26%) ja palavik (14%). Kõige sagedamad kõrvaltoimed 6...11-aastastel osalejatel pärast esmast vaktsineerimiskuuri olid valu süstekohas (98,4%), väsimus (73,1%), peavalu (62,1%), müalgia (35,3%), külmavärinad (34,6%), iiveldus/oksendamine (29,3%), kaenlaalusepiirkonna turse/hellus (27,0%), palavik (25,7%), punetus süstekohas (24,0%), turse süstekohas (22,3%) ja artralgia (21,3%).

Vaxzevria: 33 869 18-aastast ja vanemat isikut (neist 31 217 sai 2 annust). Kõige sagedamini teatatud kõrvaltoimed on süstekoha tundlikkus (68%), süstekoha valulikkus (58%), peavalu (53%), väsimus (53%), lihasevalu (44%), halb enesetunne (44%), püreeksia (sh palavikulisus [33%] ja palavik $\geq 38^{\circ}\text{C}$ [8%]), külmavärinad (32%), liigesvalu (27%) ja iiveldus (22%). Enamik nendest kõrvaltoimetest olid kerge kuni mõõduka raskusastmega ja lahenesid tavaliselt mõne päeva jooksul pärast vaktsineerimist.

JCovden: 11948 18-aastast ja vanemat isikut. Kõige sagedamini teatatud paikne kõrvaltoime oli süstekoha valu (48,6%). Kõige sagedamad süsteemsed kõrvaltoimed olid peavalu (38,9%), väsimus (38,2%), lihasvalu (33,2%) ja iiveldus (14,2%). Palavikku (määratletud kehatemperatuurina $\geq 38,0^{\circ}\text{C}$) täheldati 9% uuritavatest. Enamik kõrvaltoimeid esinesid 1...2 päeva jooksul pärast vaktsineerimist ja olid raskuselt kerged kuni mõõdukad ning kestuselt lühiajalised (1...2 päeva). Reaktogeensus oli üldjuhul kergem ja sellest teatati väiksema esinemissagedusega vanematel täiskasvanutel (763 $\geq$ 65-aastast täiskasvanut).

Nuvaxovid: 30 058 18-aastast ja vanemat isikut. Kõige sagedamini esinevad kõrvalnähud süstekoha hellus (75%), süstekoha valu (62%), väsimus (53%), müalgia (51%), peavalu (50%), halb enesetunne (41%), liigesevalu (24%) ja iiveldus või oksendamine (15%). Kõrvalnähud olid tavaliselt kerge kuni mõõduka raskusastmega ning nende kestuse mediaan pärast vaktsineerimist oli kuni 2 päeva kohalike mõjude puhul ja kuni 1 päev süsteemsete mõjude puhul. Üldiselt oli kõrvalnähtude esinemissagedus suurem nooremates vanuserühmades: süstekoha helluse, süstekoha valu, väsimuse, müalgia, peavalu, halva enesetunde, liigesevalu ja iivelduse või oksendamise esinemissagedus oli suurem 18- kuni alla 65-aastastel täiskasvanutel kui 65-aastastel ja vanematel.



Spikevax: [Spikevax, INN-elasomeraan \(europa.eu\)](https://europeancommission.europa.eu/document-detail/00000001-1000-0000-0000-000000000000/00000001-1000-0000-0000-000000000000)

Vaxzevria: [Vaxzevria, COVID-19 Vaccine \(ChAdOx1-S \[recombinant\]\) \(europa.eu\)](https://europeancommission.europa.eu/document-detail/00000001-1000-0000-0000-000000000000/00000001-1000-0000-0000-000000000000)

JCovden: [JCOVDEN, INN-Ad26.COV2-S, recombinant \(europa.eu\)](https://europeancommission.europa.eu/document-detail/00000001-1000-0000-0000-000000000000/00000001-1000-0000-0000-000000000000)

Nuvaxovid: [Nuvaxovid, INN-COVID-19 Vaccine \(recombinant, adjuvanted\) \(europa.eu\)](https://europeancommission.europa.eu/document-detail/00000001-1000-0000-0000-000000000000/00000001-1000-0000-0000-000000000000)

Täna on kõigi eelnimetatud vaktsiinide kasu-riski suhe positiivne, st nende kasutamisest saadud kasu ületab võimalikud riskid, kui järgitakse ravimi omaduste kokkuvõttes toodud kasutamispäringuid, sh vastunäidustusi ja ettevaatusabinõusid. Kõrvaltoimed on ennetatavad, kiirelt diagnoositavad ja ravitavad. Hoiatused ja ettevaatusabinõud on kirjas nii tervishoiutöötajale suunatud teabelehes (ravimi omaduste kokkuvõte) kui patsiendi infolehes.

Näitena võib tuua kaks tõsist kõrvaltoimet, mille kohta on hoiatused teabelehes:

Vaxzevria ja JCovdeni vaktsiiniga seostatakse trombotsütopeeniaga tromboosisündroomi, mis on väga harva tekkiv kõrvaltoime. Tervishoiutöötajale suunatud teabelehes on lõigus 4.4 toodud hoiatused ja ettevaatusabinõud:

... pärast vaktsineerimist on väga harva täheldatud trombotsütopeeniaga tromboosi sündroomi (TTS) esinemist, millega mõnel juhul kaasnes veritsus. See hõlmab raskeid juhte, mis väljenduvad veenitromboosina, sealhulgas ebatavalistes kohtades, näiteks aju venoosiaalse tromboos, kõhuõõne veenide tromboos, aga täheldatud trombotsütopeeniaga tromboosi sündroomi (TTS) esinemist, millega mõnel juhul kaasnes veritsus. See hõlmab raskeid juhte, mis väljenduvad veenitromboosina, sealhulgas ebatavalistes kohtades, näiteks aju venoosiaalse tromboos, kõhuõõne veenide tromboos, aga ka arteriaalne tromboos, samalaadsete koos trombotsütopeeniaga. Mõned juhud lõppesid surmaga. Enamik neist juhtudest ilmnes esimese kolme nädala jooksul pärast vaktsineerimist. Pärast teist annust oli teavitamise sagedus väiksem kui pärast esimest annust. Vt ka lõik 4.3. TTS nõuab erilist kliinilist käsitlemist. Tervishoiutöötajad peavad selle seisundi diagnoosimiseks ja ravimiseks lähtuma asjakohastest juhistest ja/või nõu pidama spetsialistidega (nt hematoloogid, spetsialistid koagulatsioonialal).

Patsiendi infolehes on toodud hoiatused patsiendile (eesmärgiks teatud nähtude tekkimisel kiire arsti poole pöördumine):

Pärast vaktsineerimist on väga harva täheldatud verehüüvete esinemist koos madala vereliistakute tasemega, millega mõnel juhul kaasnes veritsus. See hõlmab mõningaid raskeid verehüüvete tekkimise juhte erinevates või ebatavalistes kohtades (nt ajus, sooles, maksas, põrnas) ja ulatuslikku hüüvete või verejooksu esinemist kogu kehas. Enamik neist juhtudest ilmnes esimese kolme nädala jooksul pärast vaktsineerimist. Mõned juhud lõppesid surmaga. Pärast teist annust teatatud juhtusid on vähem kui pärast esimest annust. ...

Pöörduge viivitamatult arsti poole kui vaktsineerimise järgselt tekivad hingeldus, valu rinnakeres, jalgade turse, jalavalu või püsiv kõhuvalu (vt lõik 4). Samuti pöörduge viivitamatult arsti poole kui teil mõni päev pärast vaktsineerimist tekivad tugevad või püsivad peavalud, ähmane nägemine, segasus või krambihood, või teil tekivad mõne päeva pärast vaktsineerimiskohast erinevas nahapiirkonnas teadmata põhjusega veritsus või verevalumid või täpid (vt lõik 4).

mRNA vaktsiinidega (Comirnaty ja Spikevax) seostatakse müokardiiti ja perikardiiti, mis on väga harva tekkiv kõrvaltoime. Tervishoiutöötajale suunatud teabelehes on lõigus 4.4 toodud hoiatused ja ettevaatusabinõud:

... vaktsineerimise järel esineb müokardiidi ja perikardiidi suurenenud risk. Need seisundid võivad tekkida juba mõne päeva jooksul pärast vaktsineerimist ja on esinenud peamiselt 14 päeva jooksul pärast vaktsineerimist. Neid on täheldatud sagedamini pärast teist vaktsineerimist ja sagedamini



noorematel meestel (vt lõik 4.8). Olemasolevad andmed viitavad, et vaksineerimisjärgse müokardiidi ja perikardiidi kulg ei erine üldise müokardiidi või perikardiidi kulust. Tervishoiutöötajad peavad olema valvsad müokardiidi ja perikardiidi nähtude ja sümptomite suhtes. Vaksineeritavatele (sh lapsevanematele ja hooldajatele) tuleb selgitada, et nad pöörduksid otsekohe arsti poole, kui neil tekivad pärast vaksineerimist müokardiidile või perikardiidile viitavad sümptomid, näiteks (äge ja püsiv) rindkerevalu, raskendatud hingamine või südamepekslemine. Tervishoiutöötajad peavad selle seisundi diagnoosimisel ja ravimisel järgima ravijuhendit ja/või konsulteerima spetsialistidega. Müokardiidi tekkeriski pärast kolmandat annust ei ole veel kirjeldatud.

Patsiendi infolehes:

Pärast vaksineerimist esineb müokardiidi (südamelihase põletik) ja perikardiidi (südamepauna põletik) suurenenud risk (vt lõik 4). Need seisundid võivad tekkida juba mõne päeva jooksul pärast vaksineerimist ja on peamiselt esinenud 14 päeva jooksul. Neid on täheldatud sagedamini pärast teist vaksineerimist ja sagedamini noorematel meestel. Pärast vaksineerimist peate olema valvsad müokardiidi ja perikardiidi nähtude suhtes (nt raskendatud hingamine, südamepekslemine ja rindkerevalu) ning nende ilmnemisel pöörduma otsekohe arsti poole.

Läbipaistvus on Eesti Raviameti üks olulisematest tööpõhimõtetest. COVID-19 vaksineerimise algusest alates on Raviamet kommunikeerinud tervishoiutöötajatele ja elanikkonnale uutest riskidest, vaktsiiniga põhjuslikult seostatavatest uutest kõrvaltoimetest (vt ülal) ja Eestis turustamise ajal teatatud võimalikest kõrvaltoimetest (olenemata põhjuslikust seosest vaktsiiniga).

Teave on leitav Raviameti veebilehel ning lisaks informeerime tervishoiutöötajate erialaseltse e-kirja teel. Vaksineerimise tippajal avaldasid suuremad päevalehed ülevaate Raviameti veebilehel avaldatud igapäevaste teatatud kõrvaltoimete kokkuvõtetest. See suurendas ka võimalikest kõrvaltoimetest teatamise arvu. Kõigile tõsist reaktsiooni sisaldanud teatise saatjale andis Raviamet tagasisidet (põhjusliku seose ja edasiste soovitude kohta).

15. august 2021 seisuga on Eestis tehtud pisut enam kui 2 miljonit vaktsiiniannust ning vaksineeritud on (vähemalt ühe annusega) 865 592 inimest.

Kõige enam on tehtud Comirnaty vaktsiini: 1 470 458 annust;

Vaxzevria vaktsiini: 233 625 annust;

Spikevaxi 226 882 annust;

JCovdeni vaktsiini 79 058 annust;

Nuvaxovidi 1494 annust.

Raviametile on COVID-19 vaktsiinide kasutamisega seoses saadetud (14. august 2022 seisuga): 6202 teatist võimalike kõrvaltoimete kohta ja 947 teatist ebaefektiivsuse kohta.

6202 teatisest:

Comirnaty	Spikevax	Vaxzevria	Janssen	Nuvaxovid
2575	635	2656	336	0

14. juuli 2022 seisuga on tõsist reaktsiooni kirjeldatud 377 teatises, neist 154 teatist (40,9%) on saatnud tervishoiutöötajad (peamiselt arstid), 223 teatist (59,1%) patsiendid.

2021. a. teatatud 271 tõsisest reaktsioonist on Raviameti hinnangult 71 juhul seos võimalik.

	Comirnaty	Spikevax	Vaxzevria	Janssen	Nuvaxovid
--	-----------	----------	-----------	---------	-----------



Tösis* reaktiooni kirjeldanud teatiste arv	231	35	87	23	0
---	------------	-----------	-----------	-----------	----------

Vt ülevaadet: <https://ravimiamet.ee/ravimite-korvaltoime-teatiste-kokkuvotted#item-1>

2022. a. kokkuvõtet veel ei ole. Kuid teatiste hindamisel on (teatisega esitatud teabe alusel) seos võimalik või tõenäoline neljal juhul: reaktiivne artriit (Comirnaty), müokardiit (Spikevax), müokardiit (Comirnaty), kopsuarteri trombemboolia (JCovden).

376 teatisest on surmlõppega reaktsioone kirjeldatud 45 teatises (21 teatist arstide poolt, 24 patsientide lähedastelt). 4 juhul on Ravimiameti hinnangul seos vaktsiiniga võimalik (kõrvaltoime teatises esitatud andmete põhjal):

- seos vaktsiiniga (Vaxzevria) võimalik (31-aastane mees, esialgne teave [vt 1.-7. märts 2021 kokkuvõtte](#)), patsient suri trombotsütopeeniaga tromboosi sündroomi tõttu;

- seos vaktsiiniga (Vaxzevria) võimalik (81-aastane mees, esialgne teave [vt 3.-9 mai 2021 kokkuvõtte](#)), patsient suri immuuntrombotsütopeenia ja hemorraagilise šoki tõttu;

- seos vaktsiiniga (Vaxzevria) võimalik (73-aastane naine, esialgne teave [vt 26.aprill-2.mai 2021 kokkuvõtte](#)) patsient suri 2 kuud pärast vaktsineerimist trombotsütopeeniast tekkinud hematoomi tüsistustesse;

- seos vaktsiiniga (Janssen) võimalik (hulgihaigustega 86-aastane mees, esialgne teave [vt 1.-9. jaanuar 2022 kokkuvõtte](#)), patsiendi seisund halvenes vaktsineerimise järgselt, patsient suri 3,5 nädalat pärast vaktsineerimist kopsuarteri trombemboolia ja ägeda kopssüdame tõttu.

2022 a. 15. augusti hommiku seisuga on alla 18-aastastele noorukitele tehtud 101 348* vaktsiiniannust COVID-19 vaktsiine, neist alla 12-aastastele 9757 annust.

24. juuli 2022 seisuga on Ravimiametile seoses COVID-19 vaktsiinide kasutamisega alla 18-aastastel noorukitel ja lastel saadetud **81 teatist** võimalike kõrvaltoimete ja vaktsiini ebaefektiivsuse kohta, neist alla 12-aastaste laste COVID-19 vaktsineerimisega seoses 1 teatis.

Täpselt saate vaadata www.ravimiamet.ee uudiste rubriigist.

Vaktsiinikahjude hüvitamisega seoses on Ravimiametile antud õigus vaadata täiendavaid andmeid Tervise Infosüsteemist (TIS), seoses sellega oleme mitmel juhul pidanud tõdema, et kui kõrvaltoime teatises saadetud info põhjal pidasime seost võimalikuks, siis TIS andmete põhjal on terviserike tõenäolisemalt tingitud muust (kaasuvad riskifaktorid, haigus või sellele viitavad kaebused esinesid juba varasemalt jne).

15. august 2022 seisuga on Haigekassa edastanud Ravimiametile 691 taotlust. Ravimiamet on hinnangu andnud 192 taotlusele, neist:

- 166 põhjuslik seos taotlusel märgitud terviserikke ja vaktsiini vahel tõenäoliselt puudub;
- 13 tõenäoline põhjuslik seos;
- 5 tõenäoline põhjuslik seos, kuid terviserike kerge ja kestus alla 4 kuu;
- 8 juhul ei olnud võimalik hinnangut anda (kas puudus diagnoos või puudusid TISis kaebusega seostatavad epikriisid).

Eeltoodud andmete pealt ei tohi teha põhjapanevaid järeldusi, sest läbi on vaadatud vaid 27,8% taotlustest. Siiski võib läbivaadatud taotluste põhjal öelda, et enamusel juhtudest on terviserike tingitud varasematest riskifaktoritest, olemasoleva haiguse loomulikust süvenemisest, teiste ravimite kõrvaltoimetest või puudub ajaline seos.

Kokkuvõtteks: Ravimiameti hinnangul on Eestis kasutatavad COVID-19 vaktsiinid hea ohutusprofiiliga.