



## K O H T U O T S U S

Kohus

Kohtunik

Otsuse avalikult teatavastegemine

Eesti Vabariigi nimel

Tallinna Halduskohus

Kristjan Siigur

1. oktoober 2021, Tallinn

Haldusasja number

3-21-1079

Haldusasi

SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks kaebus Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. aasta korralduse nr 282 punkti 20<sup>14</sup> tühistamiseks osas, mis puudutab välistingimustes korraldatavatele avalikele koosolekutele kehtestatud piiranguid.

Menetlusosalised

Kaebaja: SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks

*Esindajad: Varro Vooglaid, Henno Nurmsalu*

Vastustaja: Vabariigi Valitsus

*Esindaja: Nele Nisu, Helen Kranich, Mari-Anne Härma*

## RESOLUTSIOON

1. Jätta SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks kaebus rahuldamata.
2. Jätta poolte menetluskulud poolte endi kanda.
3. Jätta rahuldamata Vabariigi Valitsuse 23. septembri 2021 taotlus kohtuistungil protokolliparandamiseks.

**SELGITUSED:** Menetlusosalistel on õigus kohtuotsuse peale esitada apellatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtule hiljemalt 1. novembril 2021 (HkMS § 180, § 181 lg 1). Vastuseks teise menetlusosalise poolt esitatud apellatsioonkaebusele võib esitada vastuapellatsioonkaebuse 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse menetlusosalisele kättetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HkMS § 184). Kui apellant soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb seda apellatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamiseks kirjalikus menetluses (HkMS § 182 lg 1 p 9). Kui menetlusosaline soovib apellatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal Tallinna Ringkonnakohtule esitada vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HkMS § 116 lg 5) ning apellatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama apellatsioonkaebuse (HkMS § 116 lg 6).

## ASJAOLUD JA POOLTE SEISUKOHAD

1. Vabariigi Valitsus võttis 19. augustil 2020 vastu korralduse nr 282 (edaspidi VVk 282/2020), mis puudutas COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikke meetmeid ja piiranguid ning millega nähti muuhulgas ette teatud piirangud välistingimustes toimuvatele avalikele koosolekutele. Asjaomast korraldust muudeti hiljem korduvalt, sealhulgas välistingimustes peetavaid avalikke koosolekuid puudutavas osas. Käesoleva kohtuasja seisukohast on asjassepuutuvad selliste koosolekute maksimaalse osavõtjate arvu ja toimumise kellaegadega seotud piirangud, mis tulenesid VVk

282/2020 punkti 20<sup>14</sup> alapunktidest 6 või 7 ja punktidest 20<sup>16</sup>–20<sup>20</sup> ning mis kehtisid kaebuse esitamise ajal (19. mail 2021) ja hiljem kuni VVk 282/2020 kehtivuse lõppemiseni 26. augustil 2021. Nende piirangute sisu oli kokkuvõttes järgmine:

kehtivuse algus ja lõpp	piirangute sisu
17.05—30.05	osalejate arv ei ole suurem kui <b>25 isikut rühmas</b> ega rohkem kui <b>250 isikut kokku</b> ning koosolek ei toimu ajavahemikus kella 22.00 kuni 06.00;
31.05—10.06	osalejate arv ei ole suurem kui <b>25 isikut rühmas</b> ega rohkem kui <b>250 isikut kokku</b> ning koosolek ei toimu ajavahemikus kella 22.00 kuni 06.00, kuid planeerimata asjaolust tingituna võib koosolek lõppeda hiljem, ent peab lõpetatud olema igal juhul 23.00.
11.06—13.06	osalejate arv ei ole rohkem kui <b>1000 isikut</b> kokku.
14.06—27.06:	osalejate arv ei ole rohkem kui <b>1000 isikut</b> kokku, ent kontrollitud isikute <sup>1</sup> osavõtu korral võib olla 9000 osalejat;
28.07—01.08	osalejate arv kokku ei ole rohkem kui <b>5000 isikut</b> , ent kontrollitud isikute osavõtu korral võib olla 12 000 osalejat;
02.08—08.08	osalejate arv kokku ei ole rohkem kui <b>1500 isikut</b> , ent kontrollitud isikute osavõtu korral võib olla 12 000 osalejat;
09.08—25.08	osalejate arv kokku ei ole rohkem kui <b>100 isikut</b> , ent kontrollitud isikute osavõtu korral võib olla 12 000 osalejat.

**2.1. Kaebaja esitas 19. mail 2021 Tallinna Halduskohtule kaebuse**, taotledes VVk 282/2020 tühistamist osas, millega kehtestati piirangud avalike koosolekute läbi viimisele välistingimustes. Seoses vaidlustatud korralduse kehtetuks tunnistamisega alates 26. augustist 2021 taotles kaebaja kohtuistungil vaidlustatud osas selle korralduse õigusvastasuse tuvastamist vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi HkMS) § 152 lõikele 2.

**2.2.** Kaebaja selgitab, et avalike koosolekute korraldamine on üks tema põhikirjaline tegevus ning vaidlustatud piirangud piirasid talle põhiseaduse §-ga 47 tagatud õiguse teostamist ebaproportsionaalselt, kuivõrd piirangute kehtestamisel ei olnud alust eeldada, et COVID-19 haigust põhjustav viirus välistingimustes märkimisväärselt leviks. Seejuures osutab kaebaja Terviseametilt saadud teabele, et 5. mai 2021. aasta seisuga välistingimustes kõnealuse viiruse edasiandmine on kinnitust leidnud vaid 43 juhul, mis moodustas vaid 0,034 protsenti kõigist nakatumisjuhtumitest. Kaebaja leiab, et vaidlustatud piirangute mõju nakatumise pidurdamisele on, kui üldse, siis minimaalne, samas koosolekuvabaduse riive väga ulatuslik, pidades silmas, et kuni piirangute kohaselt lubatud suurusega hulga inimese osalusel saab korraldada vaid väga väikese mastaabiga meelevaardusi, mis ei pruugi uudisekännist ületada ega võimalda avaliku võimu teostajatele jõulise sõnumi edastamist. Kohtuistungil selgitas kaebaja, et pelgalt üldise viitega tervise kaitse kaalutlusele ning piirangu tegelikku vajalikkust ja mõju hindamata ei ole selliste piirangute kehtestamine lubatav, samas kui vaidlustatud korraldusest ei nähtu kuidagi, et konkreetset välistingimustes toimuvate koosolekute suhtes

<sup>11</sup> Siin ja edaspidi kasutan mõistet „COVID-19 suhtes kontrollitud isiku“ 14.06.2021 jõustunud VVk 282/2020 redaktsiooni ja järgnevate redaktsioonide punktides 20<sup>16</sup>–20<sup>20</sup> käsitletud isikuid ehk isikuid, kes on kas a) teinud SARS-CoV-2 antigeen-RTD testi, mille tulemus on negatiivne või SARS-CoV-2 RT-PCR testi, mille tulemus on negatiivne või b) on alla 12-aastane (alates 09.08.2021 kehtiva redaktsiooni kohaselt alla 18-aastane) või erivajadusega või c) tõendatult COVID-19 haiguse läbipõdenud, vaktsineeritud või vaktsineerituga võrdsustatud isik.

kehtestatud piirangutel oleks nende prognoositavat mõju arvestades põhjuslik seos nakatumiste vähenemisega.

**2.3.** Teiseks on kaebaja seisukohal, et vaidlusaluste piirangute kehtestamine haldusaktiga on põhimõtteliselt õigusvastane, kuna haldusakti, sh üldkorraldusega ei ole lubatav kehtestada tervet elanikkonda ja kogu riigi territooriumi puudutavaid üldkehtivaid norme. Kaebaja hinnangul takistab valitud üldakti vorm ka sellega kehtestatud piirangute põhiseaduspärasuse kontrollimist. Kaebaja leiab, et regulatsiooni ulatuselt on VVk 282/2020 näol tegemist määrusega, mille andmiseks puudub aga asjakohane volitusnorm ja mis on seetõttu põhiseadusega vastuolus.

**3.1. Vastustaja palub kaebuse rahuldamata jätta.** Esiteks seab vastustaja kahtluse alla kaebuse tähtaegsuse, märkides, et välitingimustes toimuva avalikust koosoleku osavõtjate arvu piirarv, mida on küll vastavalt epidemioloogilisele olukorrale korduvalt muudetud, on iseenesest kehtinud VVk 282/2020 vastuvõtmisest saadik ning sarnased piirangud kehtisid ka varem, mistõttu on usutav, et kaebaja oli neist piirangutest teadlik palju varem, pidades muuhulgas silmas, et ta registreeris avaliku koosoleku 12. veebruaril 2021, mil kehtis 500 osavõtja piirang.

**3.2.** Teiseks seab vastustaja kahtluse alla kaebaja kaebeõiguse, leides et küsitav on, kas sihtasutus saab oma olemusest ja eesmärgist lähtudes kuuluda PS § 47 isikulisse kaitsealasse. Vastustaja rõhutab, et kaebajal ei ole seadusest tulenevalt populaarkaebuse esitamise õigust.

**3.3.** Kolmandaks on vastustaja seisukohal, et vaidlustatud korraldus on nii sisult kui vormilt üldkorraldus ehk halduse üksikakt, millise vormi on nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses (edaspidi „NETS“) seadusandja ette näinud. Vastustaja rõhutab, et üldkorralduse vorm on piirangu kohaldamisalasse jääva isiku jaoks soodsam, kuna võimaldab piirangut vahetult kohtus vaidlustada ja vajadusel taotleda ka esialgse õiguskaitse kohaldamist. Samuti võimaldab üldkorralduse vorm valitsusel piiranguid kiiremini muuta, tulenevalt reaalse olukorra ja vajaduste muutmisest.

**3.4.** Vastustaja leiab, et vaidlusaluste avalikke koosolekuid puudutavate piirangute kehtestamine oli vajalik ja mõõdukas meede COVID-19 kui uudse ja ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, kusjuures piirangute eesmärk oli nimelt anda just võimalus teatud osas välitingimustes selliseid koosolekuid pidada. Vastustaja märgib siiski, et PS §-st 47 tulenevat õigust saab kasutada ka füüsiliselt kogunemata. Vastustaja rõhutab, et üks olulisi ja põhilisi meetmeid nakkuse levimise tõkestamiseks on inimeste lävimise piiramine, mida vaidlusaluste piirangutega tehti. Vastustaja märgib, et piirangute kehtivuse pikendamist või leevendamist on alati kaalutud lähtudes tegelikust epidemioloogilisest olukorrast ja selle muutumisest, muuhulgas võttes arvesse uute ja eelnevatest nakkavamate viirustüvede jõudmist Eestisse. Nii selgitab vastustaja et välitingimustes peetava avaliku koosoleku 10-osavõtja piirangu kehtestamisel 9. märtsil lähtuti sellest, et eelmise päeva seisuga lisandus 1181 positiivset testitulemust, haiglates oli 626 patsienti, kellest 36 juhitava hingamisega ja ööpäeva jooksul suri 14 inimest, lisaks oli levima hakanud uus tüvi ehk tegemist oli olukorraga, kus tõsisel ohul oli nii inimeste tervis ja elu kui ka üldine arstiabi kättesaadavus. Samas märgib vastustaja, et edaspidi, kui nakatumiste ja haiglaravi vajavate patsientide hulk langes, asuti kohe leevendama ka piiranguid. Vastustaja märgib, et valitsus on piiranguid pidevalt muutnud ja ajakohastanud.

**3.5.** Vastustaja selgitab, et epideemia olukorras kehtestatud piirangute eesmärgiks on tagada PS §-s 28 sätestatud igaühe õigus tervise kaitsele ehk kaitsta isikute elu ja tervist ning ohjata epideemilist levikut, et vältida tervishoiusektori ülekoormamist ning tagada kõigi riigi tuumikfunktsioonide toimimine. Vastustaja leiab, et olukorras, kus teiste inimestega kokkupuutel on suur oht viiruse levikuks, lasub riigil kohustus viia nakkusoht miinimumini, sealhulgas piirata sobival viisil selle eesmärgi saavutamiseks isikute kokkupuutumise võimalusi. Vastustaja märgib, et piirangute aluseks ei saa olla uudse ohtliku nakkushaiguse korral üksnes see, et just selle asjaolu kohta on teadusartikleid või neid on piisavalt.

**3.6.** Vastustaja leiab, et COVID-19 haigus levib ka õues: Terviseametil on 2021. a veebruari lõpust teada kindlasti 43 sellist juhtu, samas 25—30% juhtudest jääb nakatumise koht teadmata. Seetõttu ei saa vastustaja hinnangul asuda seisukohale, et välistingimustes koosoleku pidamise piiramine on asjakohatu, kuna puuduvad ka usaldusväärsed võrdlusandmed olukorrast riigis kui piiranguid ei oleks kehtestatud. Vastustaja rõhutab, et kuigi SARS-CoV-2 viirus levib kiiremini siseruumides, on ka välistingimustes nakatumine võimalik ning uued viiruse variandid on varasematest nakkavamad, mistõttu on ka välistingimustes viirust kandvalt inimeselt nakkuse saamise võimalus seda võrra suurem. Vastustaja märgib, et välistingimustes rakendatavate meetmete olulisust rõhutab ka Maailma Terviseorganisatsioon ning Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus.

#### KOHTU SEISUKOHT JA PÕHJENDUSED

**4.** Leian, et kaebus ei ole põhjendatud ja tuleb rahuldamata jätta. Vaidlusaluste piirangute kehtestamine üldkorralduse ehk formaalses mõttes üksikaktiga oli õiguspärane. COVID-19 haiguse iseloomu ja leviku kohta olemas olnud andmetest lähtudes ning selle muteeruva SARS-CoV-2 viiruse põhjustatud uue haiguse osas valitsenud põhjalike ja tõsikindlate teadmiste puudumist silmas pidades olid vaidlusalused kogunemisvabaduse piirangud rahvatervise kaitse ning nakkushaiguse leviku tõkestamisega seotud legitiimise eesmärgi saavutamiseks vajalikud ja sobivad ega piiranud asjaomast kogunemisvabadust ülemääraselt. Kuigi võib tõdeda, et VVk 282/2020 ja selle muutmise korralduste seletuskirjades on ehk mõnevõrra palju ridu pühendatud sätete sisu kirjeldamisele selmet anda seal selgemalt vastuseid küsimusele miks mingisugune piirang või meede just sellisena kehtestatud on, saab eeskätt neile korraldustele lisatud seletuskirjades esitatud andmetest ja viidatud allikatest järeldada, et Vabariigi Valitsus on vaidlusaluste piirangute kehtestamisel lähtunud mõistlikest kaalutlustest ega ole olulisi kaalutlusvigu teinud.

**5.** Kaebaja esitas kaebuses nõude tühistada VVk 282/2020 osas, milles see puudutas välistingimustes korraldatavatele avalikele koosolekutele kehtestatud piiranguid. Sellise nõudega on kaebus ka 20. mai 2021 määrusega menetlusse võetud. Kohtumenetluse ajal muutis vastustaja vaidlustatud korraldust korduvalt muuhulgas osas, milles kaebaja selle vaidlustanud oli. Kaebaja nõue vaidlusalused piirangusätted tühistada hõlmas ka edaspidi nende piirangute osas tehtud muudatusi, pidades silmas, et kohtumenetluse kestel kehtestatud uued piirangud erinesid kaebuse esitamise ajal kehtinutest küll oma intensiivsuse, ent mitte põhiolemuse poolest – eelkõige kehtisid ikka teatud piirangud avalikust koosolekust osavõtjate arvule. HkMS § 158 lg 2 kohaselt tuleb asjaolud kindlaks teha kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Selliseks asjaoluks, millest muuhulgas sõltub kaebuse lubatavus, on ka vaidlustatud haldusakti sisu. Seega tühistamismõude lahendamisel tuleb seda, millised piirangud või kohustused vaidlustatud haldusaktist kaebajale tulenevad, kontrollida kohtuotsuse tegemise aja seisuga ning seda, kas nende kohustuste või piirangute kehtestamine on õiguspärane, tuleb seejärel hinnata haldusakti andmise (st. konkreetse sisuga kohustuse või piirangu kehtestamise) aja seisuga (HkMS § 158 lg 2 teine lause). Kuivõrd vaidlustatud akt – VVk 282/2020 – jäi samaks, ei olnud kaebajal vajalik oma eesmärgi saavutamiseks kaebust muuta ega esitada uusi nõudeid vahepeal VVk 282/2020 muutmiseks vastu võetud korralduste tühistamiseks, vaid ta võis jääda alguses kaebuses esitatud nõude juurde, nõudes seeläbi kohtuotsuse tegemise ajal tema õigusi rikkuvate üldkorralduse sätete tühistamist. Mistahes muu lahendus annaks haldusorganile põhjendamatu võimaluse isiku kaebeõigust takistada lihtsalt seeläbi, et teeb haldusaktis kindlasti formaalseid, ent ka vähem või rohkem sisulisi muudatusi. Käesolevas asjas langes tühistamismõude rahuldamise võimalus aga ära enne kohtuotsuse tegemist. Nimelt tunnistas vastustaja VVk 282/2020 kehtetuks. Sellises olukorras esineks alus menetluse õpetamiseks HkMS § 152 lg 1 punkti 4 alusel, ent käesoleval juhul avaldas kaebaja soovi jätkata menetlust vaidlustatud piirangute õigusvastasuse tuvastamiseks (vt ka käesoleva kohtuotsuse

põhjendava osa p. 8). Leian, et sellises olukorras, nagu käesolev, kus vaidlustatud akti on käimasoleva kohtumenetluse kestel korduvalt muudetud, saab kaebaja HkMS § 152 lg 2 alusel tühistamisnõudelt tuvastamisnõudele üle mineku korral nõuda õiguspärasuse kontrolli kõigi nende korraldusest tulenevate piirangute osas, mis kehtisid kaebuse esitamisest kuni korralduse kehtetuks tunnistamiseni. Seega tuleb kohtumenetluse käigus muutunud olukorda silmas pidades vastata kaebuse lahendamiseks küsimusele, kas VVk 282/2020 sätestatud piirangud, mis puudutasid välistingimustes avalike koosolekute pidamist ajavahemikul 19. maist 2021 kuni 25. septembrini 2021, olid õiguspärased.

**6.** Vastustaja on põhjendamatult kahtluse alla seadnud kaebuse tähtaegsuse. 19. mail 2021 ehk kaebuse esitamise ajal tulenesid vaidlusalused piirangud VVk 282/2020 punkti 20<sup>14</sup> alapunktist 6 Vabariigi Valitsuse 13. mai 2021 korraldusega nr 197 kehtestatud redaktsioonis, mis hakkas sellisena kehtima 17. mail 2021 ehk kaks päeva enne kaebuse esitamist. VVk 282/2020 ja seda muutvate korralduste näol on tegemist üldkorraldustega. Halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi „HkMS“) § 46 lõikest 1 koosmõjus väljakujunenud kohtupraktikaga<sup>2</sup> tuleneb, et määratlemata arvu juhtumeid käsitleva üldkorralduse (või selle üksiku sätte) vaidlustamiseks saab isik kaebuse esitada 30 päeva jooksul üldkorralduses ette nähtud käitumisjuhise mõju ilmnemist arvates. 17. mail 2021 kehtima hakanud piirang ei saanud kaebajale ühelgi juhul mõju hakata avaldama enne 17. maid 2021. Seega on 19. mail 2021 esitatud tühistamiskaebus igal juhul tähtaegne.

**7.** Asjaolu, et välistingimustes toimuvate avalike koosolekute osas kehtisid sarnast laadi, ent teistsuguse ulatusega, sh kaebuse esitamise ajaga võrreldes intensiivsemad piirangud ka varem, ei oma kaebetähtaja kulgemise seisukohast tähtsust. Kui haldusorgan muudab uue otsusega juba varem kehtestatud piirangu laadi või intensiivsust, tuleb seda käsitada uue piirangu kehtestamisena ning sellise piirangu tühistamiskaebusega vaidlustamise tähtaeg hakkab kulgema selle uue otsuse teatavakstegemisest või üldkorralduse puhul selle uue otsusega kehtestatud piirangu mõjualasse sattumisest. Niisiis asjaolu, et kaebaja korraldas 2021. aasta veebruaris avaliku koosoleku olukorras, kus sellisel koosolekul võis olla kuni 500 osavõtjat<sup>3</sup>, sattudes sel moel põhimõtteliselt käesoleva kaebuse esitamise ajal kehtiva kogunemisevabaduse piiranguga samalaadse piirangu mõjualasse, ei oma mistahes tähtsust alates 17. maist 2021 kehtima hakanud ega hiljem ehk käesoleva kohtumenetluse ajal kehtestatud uute piirangute vaidlustamise tähtaja seisukohast. Seejuures ei sõltu uute piirangute vaidlustamise tähtaeg sellest, kas need on varasematega võrreldes intensiivsemad või leebemad.

**8.** Põhimõtte, et mingisugust tegevuspiirangut käsitleva üldkorralduse vaidlustamise tähtaeg hakkab kulgema hetkest, kui üldkorraldus kaebaja tegevust või tegutsemissoove reaalselt piirama hakkab, lähtubki sellest, et isik ei pea üldkorraldustest tulenevaid piiranguid vaidlustama igaks juhuks, teadmata piirangust teadasaamise hetkel, kas tal üldse on tahtmist käituda moel, mida piirang takistab. Käesoleval juhul ei ole aga isegi oluline, millal kaebaja eelviidatud kohtupraktika tähenduses piirangu mõjualasse sattus, kuna kaebus on igal juhul esitatud ka 30 päeva jooksul selle piirangu kehtestamisest arvates.

**9.** Teiseks ei saa nõustuda vastustaja seisukohaga, et kaebajal ei pruugi olla kaebeõigust. PS §-s 47 sätestatud igapäevane õigus rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada hõlmab ka õigust ja võimalust selliseid koosolekuid korraldada, kokku kutsuda ja juhtida. Isegi kui tõdeda, et vahetut kogunemise õigust ei saa juriidiline isik teostada, ei ole juriidilise isiku olemusega kuidagi vastuolus avalike koosolekute korraldamine. Vastustaja mõonab seejuures, et PS § 47 isikulisse kaitsealasse kuuluvad kindlasti erakonnad. Minu arvates pole ühtki demokraatliku õigusriigi aluspõhimõtetega koosõlas

---

<sup>2</sup> Vt Riigikohtu 13.02.2008. aasta kohtumäärus haldusasjas 3-3-1-95-07.

<sup>3</sup> VVk 282/2020 punkti 13 alapunkt 3 Vabariigi Valitsuse 23.11.2020 korraldusega nr 417 kehtestatud redaktsioonis.

olevat põhjust, mis lubaks väita, et erakonnad on PS § 47 sätestatud õiguse kandjaks, mistahes muud teatud ühiskonnagrupi huve esindada soovivad juriidilised isikud aga mitte. Kaugeleulatuvaid järeldusi ei saa siinkohal teha konkreetse juriidilise isiku vormist. Sihtasutus, mis ei ole küll liikmelisusel põhinev juriidiline isik, nagu seda on mittetulundusühing või erakond, võib sarnaselt eelnimetatutega olla ellu kutsutud mingisuguste ühiskondlike või poliitiliste töekspidamiste kaitse ja levitamise eesmärgil ning selle eesmärgi täitmise vahendiks võib olla muuhulgas avalike koosolekute korraldamine, vastavat töekspidamist toetavate ja seejuures juriidiliselt selle sihtasutusega mitte seotud isikute kutsumine sellisele koosolekule ning avaliku koosoleku kaudu selle töekspidamise avalik väljendamine ning seeläbi avalikkuse, samuti võimukandjate tähelepanu püüdmine eesmärgiga mõjutada poliitilisi või muid ühiskondlikke otsustusprotsesse. Lisaks sellele tuleneb korrakaitseaduse §-st 64, et juriidiline isik võib olla avaliku koosoleku korraldajaks. Ka seda silmas pidades ei ole põhiseaduse osundatud sätte kitsendav tõlgendamine põhjendatud.

**10.** Vastustaja taotlus menetluse lõpetamiseks HkMS § 152 lg 1 p 4 alusel ei ole samuti põhjendatud. Kuigi VVk 282/2020 on käesoleva kohtumenetluse ajal kehtetuks tunnistatud, avaldas kaebaja kohtuistungil, et taotleb HkMS § 152 lõike 2 alusel menetluse jätkamist vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks. Osundatud sätte kohaselt eeldab menetluse jätkamine seda, et õigusvastasuse tuvastamine on kaebaja õiguste kaitseks vajalik. Kohtupraktikas<sup>4</sup> on jaatud tuvastamiskaebuse lubatavust preventiivsel eesmärgil ehk tõdetud, et haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamine võib soodustada isiku õiguste kaitset tulevikus seetõttu, et motiveerib haldusorganit edaspidi õigusaktides sätestatud järgima ja täitma. Kuigi tuvastamiskaebuse lubatavust puudutavad menetlusnormid on pärast eelviidatud kohtupraktika välja kujunemist mõnevõrra muutunud<sup>5</sup>, tuleb vähemalt sellises olukorras, nagu käesolev, asuda seisukohale, et kaebaja saab nõuda menetluse jätkamist. Vaidlusaluste piirangute eripära seisneb nimelt selles, et vastustaja muudab neid pidevalt, tingituna eelkõige COVID-19 haiguse levikuga seotud asjaolude muutumisest. Samas on vastustaja ise nii oma kirjalikus vastuses kui kohtuistungil rõhutanud, et üheks eesmärgiks, miks kehtestatakse sellised piirangud üldkorraldusega, on isikutele tõhusa kohtuliku vaidlustamise võimaluse tagamine.

**11.** VVk 282/2002 erinavad redaktsioone kõrvutades on ilmne, et piirangute kehtestamisel, nende karmistamisel, leevendamisel või muutmisel lähtub vastustaja kogu aeg samalaadsetest põhjendustest ja kaalutlustest. Arvestades seda, kui kiiresti epidemioloogiline olukord ja sellest tingitud piirangud muutuvad, tooks preventiivsel eesmärgil HkMS § 152 lg 2 alusel tuvastamisnõudele üle mineku välistamine tegelikult kaasa selle, et igasugune kohtulik kontroll selliste piirangute üle muutuks sisuliselt võimatuks, kuna ka kiire kohtumenetluse korral on ebatõenäoline kohtuotsuse jõustumine enne konkreetset piirangut kehtestava üldkorralduse (või selle mõne sätte) kehtetuks tunnistamist.

**12.** Kohtuistungil uuris vastustaja ka seda, kas kaebajal on plaanis esitada hiljem keelamiskaebus. Sellise keelamiskaebuse esitamine tegelikult ei ole mõeldav, kuna tulevased piirangud ja nende põhjendus sõltuvad tulevikus aset leidvatest ja prognoosimatutest või raskesti prognoositavatest asjaoludest. Seega ei oleks võimalik rahuldada keelamiskaebust ja keelata tulevikus teatud kindla sisuga piirangu kehtestamist. Selles olukorras tagabki kaebaja õiguste kaitse kõige tõhusamalt menetluse jätkamine piirangud kehtestava haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks. Sellise

---

<sup>4</sup> Vt Riigikohtu 21.10.2010. aasta kohtuotsus haldusajanduses 3-3-1-61-00 punkt 15 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>5</sup> Vrd. ühelt poolt kuni 31.12.2011 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1 teine lause ja § 24 lg 1 p 4, kus sätestatu kohaselt oli tuvastamiskaebuse esitamise (ja tühistamiskaebusega vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamise korral menetluse jätkamise) eelduseks kaebaja põhjendatud huvi olemasolu, ning teiselt poolt 01.01.2012 kehtiva HkMS § 45 lg 2 ja § 152 lg 2, mille kohaselt peab tuvastamiskaebuse esitamine (või menetluse jätkamine) olema sisuliselt kaebaja õiguste kaitseks vältimatult vajalik.

tuvastamisnõude rahuldamise korral saab kaebaja ühelt poolt loota, et vastustaja edaspidiste piirangute kehtestamisel ei tee neid vigu, mis tingisid varasema akti õigusvastasuse, teisalt annab see talle tulevaste sarnaste piirangute vaidlustamise vajaduse korral kaaluka lisaargumendi uue kaebuse (või ka esialgse õiguskaitse taotluse) põhjendamiseks. On tõsi, et tuvastamisnõude rahuldamine ei välista iseenesest kaebaja õigusi rikkuvate piirangute kehtestamist tulevikus, ent vähemalt käesolevas asjas vaidluse all olevate piirangute laadi ja nende kehtestamisel aluseks võetavaid kaalutlusi silmas pidades oleks kaebaja õiguslik positsioon tuvastamiskaebust rahuldava kohtuotsuse olemasolul märksa tugevam kui ta oleks ilma selleta.

**13.** Järgnevalt on poolte vahel põhimõtteline erimeelsus selles, kas vaidlusaluste piirangute üldkehtivat laadi ja praktikas kogu Eesti elanikkonda hõlmavat adressaatide hulka arvestades on õiguspärane nende kehtestamine üldkorralduse ehk formaalses mõttes halduse üksikaktiga. Haldusmenetluse seaduse § 52 lg 2 kohaselt on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Kuigi möönan, et kõigi Eesti õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute ja paikade suhtes üldkehtiv käitumisjuhise on materiaalses mõttes käsitatav seadusena ega lähe seetõttu hõlpsalt kokku haldusakti kui teatud konkreetse või üldtunnuste alusel piiritletud isikulise ja/või ruumilise kohaldamisalaga reguleerimisvahendi kontseptsiooniga, tuleb siiski tõdeda, et ühelt poolt on seadusandja sellise vormi vaidlusaluste piirangute kehtestamiseks ette näinud ning teisalt ei kahjusta see vorm piirangute mõjualasse jäävate isikute õigusi, vaid pigem annab nende teostamiseks ja kaitseks paremad võimalused kui see oleks sarnaste piirangute kehtestamisel õiguse üldaktiga (määrusega). Ühelt poolt tuleneb NETS § 28 lõikest 6 – seda nii enne 01. juunit 2021 kehtinud kui ka pärast seda kuupäeva kehtivas redaktsioonis – et eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks vajalikke, ent olulise ühiskondliku või majandusliku mõjuga meetmed ja piirangud kehtestab Vabariigi Valitsuse korraldusega. Vabariigi Valitsuse seaduse § 30 lg 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse korraldus üksikakt. Seega on seadusandja sõnaselgelt soovinud, et asjaomased piirangud kehtestataks üksikaktiga. See on mõistlikult põhjendatav vastustaja poolt esile toodud vajadusega piiranguid pidevalt haiguse levikuga seotud faktiliste asjaolude või teadmiste taseme muutumisest tingituna kohandada, karmistada või leevendada.

**14.** Teisalt on aga tõsi, et üksikakti vorm annab isikutele oluliselt paremad võimalused oma õiguste kaitseks, kuna igaüks, kes tunneb, et mingisugune konkreetne piirang tema tegevusvabadust või mistahes muud õigust lubamatult või ebaproportsionaalselt piirab, saab selle vaidlustamiseks pöörduda kaebusega kohtusse, nõudes piirangut sisaldava üldkorralduse (või selle üksiku sätte) tühistamist ja/või sellega isikule põhjustatud kahju hüvitamist. Sellist kaebevõimalust ei oleks juhul kui sarnased piirangud oleksid kehtestatud määrusega, kuna üldakti kaebusega vaidlustada ei saa. Sellisel juhul peaks konkreetne isik ootama, mil tema suhtes tehakse üldakti alusel mingisugune konkreetne toiming (mis eeskätt keelunormi puhul võib eeldada isiku poolt selle üldaktist tuleneva keelunormi rikkumist) ning seejärel üksikmeedet (haldusakti või näiteks karistust) vaidlustades taotlema üldakti normi kohaldamata jätmist selle põhiseadusvastasuse tõttu. Selline menetlus oleks isiku jaoks kahtlemata keerukam ja igal juhul aeganõudvam.

**15.** Siinkohal ei saa nõustuda kaebaja seisukohaga, et üldaktide andmiseks ette nähtud kooskõlastusmenetlus tagaks õigema ja kaalutletuma otsuse tegemise. Vabariigi Valitsus võtab nii määrusi kui korraldusi vastu lihthäälteenamusega ning konkreetse valitsuse liikme võimalused hääletada määruse vastuvõtmise vastu ei ole paremad tema võimalusest hääletada korralduse vastuvõtmise vastu. Ka ametikandjad, kes saavad sõnaõigusega osa võtta Vabariigi Valitsuse istungitest (nt õiguskantsler), saavad sõna võtta ja arvamust avaldada ühtmoodi nii valitsuse üld- kui üksikakti eelnõu kohta. Põhjendatud pole ka kaebaja seisukoht, et antud juhul valitud üksikakti vorm takistab piirangute põhiseaduspärasuse hindamist. Tõsi, üksikakti üle ei saa õiguskantsler teostada abstraktset

normikontrolli, seevastu aga hõlmab üksikakti kohtulik kontroll igal juhul selle kontrollimist, kas üksikakt (üldkorraldus) on kooskõlas seaduse ja põhiseadusega, olgu siis akti vahetu õiguspärasuse kontrolli teel või vajadusel piirangut kehtestava üksikakti (üldkorralduse) aluseks oleva seaduse normi konkreetse normikontrolli raames. Seega ei ole õige, et sõltumatu õiguspärasuse kontroll üldkorralduse üle oleks vähem tõhus kui kontroll sarnase sisuga määruse üle.

**16.** Õige ei ole ka kaebaja seisukoht, et seaduses sätestatud kaebetähtaja tõttu on üldkorralduse vormis kehtestatud piirangute vaidlustamine raskendatud. Nagu juba eespool märkisin, tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et üldkorralduse vaidlustamise 30-päevane tähtaeg hakkab kulgema siis kui isik vastava korralduse mõjualasse satub. Seega neis olukordades, kus isik saab küll teada piirangu olemasolust, mis talle tegelikku mõju sel hetkel ei avalda, ei pea ta 30 päeva jooksul piirangust teada saamiseks seda vaidlustama asuma, vaid peab seda tegema 30 päeva jooksul sellest hetkest alates, kui ta tegelikult piirangu mõjualasse satub.

**17.** Järgnevalt on poolte vahel sisuliselt vaidlus küsimuses, kas faktilisi asjaolusid ja olemasolevaid teadmisi arvesse võttes oli välistingimustes avalike koosolekute piiramine nii nagu seda Vvk 282/2020 erinevates kaebuse esitamise ajal ja sellele järgnevates redaktsioonides tehti, põhjendatud. Kaebaja on selles osas sisuliselt seisukohal, et puudusid andmed selle kohta, et COVID-19 haigust põhjustav viirus leviks välistingimustes sellisel määral, et see õigustaks PS § 47 sätesatud põhiõiguse piiramist. Vastustaja rõhutab eelkõige, et nimetatud haigust põhjustav viirus levib ka välistingimustes ning haiguse leviku tõkestamiseks ja avalike teenuste toimepidevuse tagamiseks oli põhjendatud piirata igasuguseid suurel hulgal inimeste kogunemist hõlmavaid sündmusi.

**18.** PS § 47 teises lauses on sätestatud, et kõigi õigust ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Seega tuleneb juba põhiseaduse sättest, et nakkushaiguse leviku tõkestamine on legitiimne eesmärk PS §-s 47 nimetatud põhiõiguse piiramiseks. Nii Vvk 282/2004 põhjendustest ja selle esialgselt seletuskirjast<sup>6</sup> kui ka seletuskirjadest, mis on lisatud hilisematele Vabariigi Valitsuse korraldustele, millega Vvk 282/2020 sätteid muudeti<sup>7</sup>, nähtub üheselt, et korralduses sätestatud piirangute kehtestamise põhjuseks on COVID-19 haiguse leviku tõkestamine. Eelnimetatud seletuskirjadest ning Vabariigi Valitsuse poolt juba 2020. aasta märtsis valitsuse nõustamiseks ja teadusuuringutega kursis hoidmiseks ning Eestis ja maailmas epidemioloogilise olukorra hindamiseks moodustatud erialaspetsialistidest koosneva teadusnõukoja soovitustest<sup>8</sup> nähtub veenvalt, et COVID-19 haigus levis Eestis 2021. aasta veebruaris ja sellele järgnevatel perioodidel ulatuslikult. Sellisel eesmärgil piirangute kehtestamise võimalus tuleneb sõnaselgelt NETS § 28 lg 5 punktist 2 koosmõjus lõikega 6. Seega oli piirangutel legitiimne eesmärk.

**19.** PS § 47 teine lause ei anna siiski õigust kehtestada suvalisi piiranguid pelgalt viitega nakkushaiguse tõkestamise vajadusele kui legitiimse eesmärgi olemasolule. Tulenevalt PS §-s 11 peavad sellised piirangud, nagu igasugused põhiõiguste piirangud, olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. PS §-st 11 tuleneb piirangute proportsionaalsuse nõue. Piirang on proportsionaalne, kui see on legitiimise eesmärgi saavutamiseks sobiv (ehk piirang soodustab eesmärgi saavutamist), vajalik (ehk piirangu eesmärki ei ole võimalik sama tõhusalt saavutada mõne teise, ent isikut vähem koormava meetmega) ning mõõdukas (ehk hüve, mille piirangu kehtestamine annab, on kaalukam hüve(de)st, millest isik piirangu tõttu ilma jääb).

<sup>6</sup> [https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel\\_vv20282k\\_.pdf](https://www.kriis.ee/sites/default/files/eriolukord/sel_vv20282k_.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.kriis.ee/et/hadaolukorra-aegsed-oigusaktid>

<sup>8</sup> <https://pilv.riigikantselei.ee/index.php/s/Ljbx8Yc6s9ANGQ6#pdfviewer>



**20.** Vvk 282/2020 ja seda muutvate korralduste seletuskirjades esitatud põhjendused on piisavad asumaks seisukohale, et välistingimustes toimuvate avalike koosolekute suhtes kehtestatud piirangud, mis puudutasid osavõtjate arvu ning teatud redaktsioonides ka toimumise kellaega, olid sobivad. Kõigi asjaomaste korralduste seletuskirjadest nähtub, et piirangute kehtestamisel on vastustaja lähtunud sellest, et SARS-CoV-2 põhjustatav COVID-19 on nakkushaigus, mis levib inimeselt inimesele piisknakkuse kaudu, viirust on võimalik saada nakatunud inimesega lähikontaktis olles, hingates sisse viiruse osakesi või saastunud pindade ning nt saastunud käte kaudu, viirus levib paremini halvasti ventileeritud ja suure inimeste hulgaga siseruumides, kus inimesed viibivad pikka aega. Viiruse sellise iseloomu osas on neis seletuskirjades osutatud Maailma Tervishoiuorganisatsiooni veebilehel avaldatud teabele. Tegemist on autoriteetse rahvusvahelise organisatsiooniga, kelle antud hinnangust võis Vabariigi Valitsus lähtuda.

**21.** Eelnevalt osundatust saab teha järelduse, et COVID-19 haigust põhjustav viirus võib jõuda organismi, kui inimene hingab sisse nakatunud inimese väljahingatavas õhus sisalduvaid viiruse osakesi, samuti võivad viiruse osakesed sattuda inimese organismi nina või suu kaudu tema enda kätelt, millega ta on katsunud pindasid, kuhu omakorda nakatunud inimese kätelt on eelnevalt kandunud viiruse osakesi. Seletuskirjades esitatud ja eelviidatud allikas kajastatud andmed on piisavad, tegemaks mõistlikku järeldust, et asjaomase viiruse jõudmine ühelt selle kandjaks olevalt inimeselt teiseni on tõenäoline, kui need inimesed puutuvad lähedalt kokku. Seletuskirjadest nähtub ning ka kohtuistungil selgitas vastustaja esindaja, et nakatumise tõenäosus on seda suurem, mida lähemal nakatunud inimesele olla ja mida pikaajalisemalt tema lähedal viibida. Teisisõnu saab järeldada, et lühiajalise kontakti korral viiruse kandjaga (näiteks viiruse kandjast lähedalt mööda minemine) on nakatumise tõenäosus väiksem kui pikemaajalisel lähestikku viibimisel, kuna lühiajalise kontakti korral ei pruugi viiruse osakesi teise inimese organismi jõuda nakatumiseks piisavas koguses.

**22.** Lisaks sellele on eelviidatud seletuskirjades viidatud Haiguse Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse (ECDC) hinnangutele. Kohtumenetluses on vastustaja esitanud tõlke selle organi 24. septembri 2020 suunistest COVID-19 kaitsemeetmete rakendamiseks, kust nähtuvalt soovitatakse katsemeetmena füüsilise kontakti vältimist ja distantsi hoidmist, mööndes samas, et teadlased ei ole kindlad, kui kaugele SARS-CoV-2 viirus levib ja millistest tingimustest täpselt levik sõltub (eelnimetatud soovitusel tõlke lk 8). Nimetatud soovitusel (lk 18, p. 9.8) on eraldi käsitletud rahvakogunemisi, sealhulgas on nimetatud nii siseruumides kui väljas toimuvaid, tõdedes, et „[s]ee meede on soovitatav viiruse kogukonnasisese leviku korral haiguse esinemissagedusest olenemata“. Samas märgitakse, et „massiüritusel on inimestel teistega tavapärasest rohkem lähedasi kokkupuuteid, mis kestavad pikemat aega, vahel ka kitsastes oludes“. See tõdemus käib ilmselgelt ka õues toimuva ürituse kohta.

**23.** Kuigi nii vastustaja korralduste seletuskirjades kui seal viidatud Maailma Tervishoiuorganisatsiooni ja ECDC allikates märgitakse ühtmoodi, et nakatumine siseruumis on märksa tõenäolisem kui välisõhus, ei ole mistahes alust väita, et piisknakkusena ei saaks see ühelt inimeselt teisele levida välisõhus, eelkõige olukorras, kus inimesed seisavad välisõhus viibides teineteise lähedal pikema aja vältel, nagu see võib olla näiteks avalikul koosolekul. Selgete ja usaldusväärsete andmete puudumisel selle kohta, et viirus välisõhus ei levi, oli seega välistingimustes peetavate koosolekutest osavõtjate arvu piiramine iseenesest sobiv meede, kuna see põhimõtteliselt soodustab eesmärgi saavutamist ning vähendab sellistel koosolekutel nakkuse leviku võimalust. On ilmne, et mida vähem ilmub koosolekule inimesi, seda väiksem on tõenäosus, et nende hulka satub viiruse kandja, kes võib nakatada temaga lähikontaktis oleva(d) inimese(d). Teisalt on väiksema osavõtjate arvu korral suurem tõenäosus, et koosolekust osa võtjad püsivad teineteisest kaugemal, seda eriti juhul kui koosolek toimub faktiliselt kitsastes tingimustes (näiteks kõnniteel teatud konkreetse hoone ees).

**24.** Mis puudutab piirangute vajalikkust, siis tuleb silmas pidada, et tegemist oli täpselt teadmata iseloomu ja mõjuga ohu ennetamiseks võetud meetmega. Vabariigi Valitsuse korralduste seletuskirjadest nähtub selgelt, et silmas peeti vajadust vähendada kõiksuguseid võimalusi haiguse levimiseks, tagades seeläbi igaühele PS §-st 28 tuleneva õiguse tervise kaitsele ja selle raames kindlustada raviteenuse osutamise toimepidevuse ehk teisisõnu vältida eelkõige raviasutuste ülekoormamist COVID-19 patsientidega ja sellega kaasnevat vajadust vähendada muude raviteenuste osutamist ehk vältida olukorda, kus edasi tuleb lükata või ära jätta plaanilised ravid või kus kiirabil kulub abivajajani jõudmiseks tavapäratult suure koormuse tõttu ebamõistlikult kaua aega. Seejuures ei olnud kindlat teaduspõhist teadmist, mis võimaldanuks selgelt prognoosida, kuidas COVID-19 (muuhulgas seda põhjustanud viiruse uute tüvede ilmnemisel) täpselt erinevatel inimestel avaldub, kui palju võib sellega kaasneda ravivajadust, intensiivravi vajadust jms. Samas, isegi kui tõdeda, et haiguse n.ö. esimese laine ajal ei olnud Eestis ravivajaduse maksimaalset võimekust vaja rakendada, on üldteada, et selline ravivajadus osutus olemasolevast suuremaks mitmes teises riigis. Sellise olukorra vältimiseks ennetavate meetmete võtmise vajalikkust ei pidanud Vabariigi Valitsus põhjendada üksikasjalike mudelarvutuste või kontrollitavate riskiprognosidega ega olekski saanud seda teha, sest piisavad andmed nii selle kohta, kuidas haigus edaspidi levima hakkab või kuidas see leviks juhul kui näiteks välistingimustes toimuvaid üritusi, sh koosolekuid, mitte piirata, lihtsalt ei olnud. Selliste kaitsemeetmete planeerimisel ja võtmisel saab meedet mittevajalikuks pidada vaid juhul kui on ilmselge, et sama hüve saamiseks (st. viiruse leviku kontrolli alla saamiseks, leviku vältimiseks) oleks olnud muid, isikute õigusi vähemkoormavaid meetmeid. Käesoleval juhul see nii ei olnud.

**25.** Siinkohal ei saa mööda vaadata ka asjaolust, et nakkushaiguse levik on asjaolu, mis mõjutab otsesemalt või kaudsemalt kõiki elanikke ja tegevusvaldkondi, erinedes selle poolest näiteks piirkondliku mõjuga loodusõnnetusest vms sellisest erakorralisest sündmusest. Seetõttu ei saa nakkushaiguse tõkestamisele suunatud kaitsemeetmete planeerimisel ja võtmisel ühte meedet välistada pelgalt põhjusel, et selle mõju eesmärgi kui terviku saavutamisele ei ole eeldatavasti eriti suur. Üksikuid tegevusi, mis eraldivõetuna väga suurt haiguse levikut ilmselt ei põhjustaks, on kahtlemata väga palju. Üksikuna ja eraldivõetuna võiks paljude kohta neist öelda, et nende tegevuste toimumise või mittetoimumise mõju kogu nakatumiste arvu suurenemisele on vähene. Paljude väikeste ohuallikate likvideerimine või piiramine avaldab kokkuvõttes aga kaitse-eesmärgi saavutamisele kokkuvõttes arvestatavat mõju. Nakkushaiguse leviku puhul ei tuleb tähele panna ka seda, et iga nakatunud isik nakatab potentsiaalselt järgmisi, need omakorda järgmisi inimesi. Haiglakohtade nappuse tekkimise seisukohast ei ole seejuures vahet, kas näiteks ressursi ammendumelja inimese tõttu, kes nakatusid 15-liikmelises koosseisus siseruumis toimunud koosolekul või 1500-liikmelises koosseisus õues toimunud koosolekul. Kuivõrd oli teada, et haigus levib eeskätt inimeste vaheliste lähikontaktide tõttu ning kuivõrd ei olnud mistahes loogilist põhjust järeldada, et välisõhus viibides ei suuda üks inimene teist vähemalt pikemaajalise lähikontakti korral nakatada, oli loogiline järeldada, et kõige tõhusam meede viiruse leviku tõkestamiseks on sedalaadi kontaktide piiramine. Seega saab koosolekute pidamise piiramist pidada vajalikuks meetmeks.

**26.** Piirangute mõõdukuse hindamisel tuleb põhimõtteliselt vaadelda seda, kas meetme võtmisel on kaalutud erinevaid hüvesid, mida meede saavutada aitab ja õigusi, mida see samas piirab ning kas nende kaalumisel on jõutud loogilisele mõistuspärasele tulemusele. Tegemist on kaalutusotsusega ning selline otsus ei pruugi olla parim kõigist võimalikest, küll aga ei tohi kaalumise tulemus olla meelevaldne. Käesoleval juhul ei saa asuda seisukohale, et vaidlusaluste piirangute kehtestamisel oleks vastustaja toiminud selles osas meelevaldselt. Esiteks nähtub Vabariigi Valitsuse korralduste seletuskirjadest ja seal viidatud Teadusnõukoja soovitustest, et piirangute kehtestamisel, nende kehtima jätmisel, karmistamisel või leevendamisel võeti alati aluseks nakkuse levikut iseloomustavad andmed. Vaadates seda, kuidas ja millistel asjaoludel VVk 282/2020 sätestatud avalike koosolekutega

seotud piiranguid eeskätt 2021. aasta mais, juunis ja juulis leevendati, nähtub selge seos ühelt poolt haiglaravi vajavate COVID-19 patsientide arvu vähenemisega, teisalt poolt sellega, et levinumaks muutusid uued viirustüved, mis Teadusnõukoja hinnangul olid varasematega võrreldes nakkavamad ning mistõttu ei pidanud valitsus otstarbekaks tegevuspiiranguid sootuks kaotada. Samuti nähtub, et 2021. aasta augusti alguses tehtud otsused piirangute karmistamise kohta olid jällegi kantud haigestumuse suurenemisest. Siinkohal tuleb veelkord meenutada tõsiasja, et kõnealuste piirangute näol oli tegemist ennetavate meetmetega, mis võeti vältimaks ohtusid, mille võimalik ulatus ei olnud kuigi selgelt prognoositav.

**27.** Eeltoodut arvesse võttes ei saa vaidlusaluste piirangute ebaproportsionaalsuse kasuks rääkida ka kaebaja poolt argument, et valitsusele ei saanud olla teada ühtki konkreetset juhtumit, kus oleks välistingimustes korraldatud rahvakogumise puhul tekkinud mingisugune arvestatav nakatumiskolle. Esiteks tuleb tähele panna, et pärast COVID-19 esimese laine ajal kehtinud eriolukorra lõppemist on avalike koosolekute ja muude rahvaürituste toimumisele kogu aeg teatud ulatusega piirangud kehtinud. Seega võib nakatumiskollete mitte tekkimine olla tingitud piirangute tõhususest. Veelgi olulisem on aga see, et kogu vaadeldava perioodi jooksul on Terviseameti andmetel, millest Vabariigi Valitsus oma korralduste andmisel lähtunud on, nakatumise koht teadmata 20-30% juhtudest. See toetab tõdemust, et nakatumine võib olla juhusliku kontakti tulemus ja seda enam on nakkuse levimine võimalik ja tõenäoline kohas, kus inimesed kogunevad (isegi kui see on õues) ja viibivad pikemat aega teineteise vahetuses läheduses.

**28.** Mis puudutab kaebaja poolt kohtuistungil toodud võrdlust talvise liiklemise keelamisega liiklusõnnetusi põhjustada võiva libeduse tõttu, siis eeskätt ei ole see võrdlus kohane just põhjusel, et liiklemine talvistes teeoludes on toimunud pikki aastaid ning varasemate statistiliste andmete põhjal on näiteks COVID-19 leviku ja selle tagajärgedega võrreldes palju täpsemalt võimalik prognoosida erinevate riskide realiseerumise tõenäosust, muuhulgas liiklusõnnetuste eeldatavat hulka, neis saadavate vigastuste ja sellest tingitud ravivajaduse laadi jms. Teisisõnu, halbade teeoludest tingitud liiklusriskide realiseerimise mõju näiteks tervishoiusüsteemi toimele on prognoositav ning tõenäosus, et ühel või teisel talvel tingivad liiklusõnnetused sedavõrd suure ravivajaduse, et üles ehitatud meditsiinisüsteem seda välja ei kannata, on väga väike. Seda ei saa aga öelda uue ja täpselt veel tundmatu nakkushaiguse puhul, eriti olukorras, kus haigus võib osal nakatunutest kulgeda ilma igasuguste sümptomiteta, osadel kergelt, osadel aga väga raskelt, kusjuures ei ole ka väga selgelt teada, kui paljud inimesed või millised inimesed just põeksid nakatumise korral raskelt. Käesoleval juhul tuleb ka piirangumeetmete mõõdukust hinnates silmas pidada seda, et eesmärk on „ära hoidmine“, võimaliku negatiivse stsenaariumi mitte realiseeruda laskmine. Seda, milline mõju ühtedel või teistel meetmetel kokkuvõttes olema hakkab või oli, ei saa nii ehk naa üheselt välja selgitada ei prognoosides ega tagantjärele analüüsides. Seda, mitu inimest jäid nakatumata konkreetset põhjusel, et jäi toimumata mõni meelevaldus või avalik koosolek, ei saa kontrollida.

**29.** Piirangute mõõdukuse seisukohast tuleb ka tõdeda, et erinevalt kaebaja seisukohast, ei olnud tegemist PS §-s 47 nimetatud põhiõiguse väga intensiivse piiramisega. Ühegi vaatluse all oleva Vvk 282/2020 redaktsiooni kohaselt ei keelatud välistingimustes avaliku koosoleku korraldamist täielikult, vaid seati maksimaalseks osavõtjate arvuks vastavalt alguses 250 (st maksimaalselt 25 inimest grupis), seejärel 1000, siis 1500, seejärel 5000 ning augustikuus jälle üksnes 100. Vvk 282/2020 muutmise korralduste seletuskirjadest nähtuvalt kohandati asjaomast piirangut lähtudes Teadusnõukojalt saadud andmetest epidemioloogilise olukorra kohta. Tasakaal, mille Vabariigi Valitsus leidis avalike koosolekute korraldamise ja PS §-ist 28 igapäevase tuleneva õiguse tõhusa tagamise vahel, oli kokkuvõttes mõistlik. Ka 250 osavõtjaga avaliku koosoleku puhul – ja seda olukorras, kus igasuguste muude inimeste kogunemist hõlmavate ürituste korraldamine on samavõrd või veelgi rohkem piiratud

– ei ole õige väita, et nii väikese osavõtjate arvuga avalikku koosolekut või meeleavaldust pole üldse mõtet korraldada. Eestis ei ole pigem tavaks väga suurte meeleavalduste läbi viimine, vaid sagedasemad ongi väiksemaarvulised, hästi organiseeritud ja selgelt läbi mõeldud sõnumiga meeleavaldused. Seda silmas pidades ei saa nõustuda kaebaja väitega, et piiranguid järgiva osavõtjaskonnaga meeleavaldus ei oleks pärvinud mingisugust avalikku ega ajakirjanduslikku tähelepanu ega saanuks seetõttu oma avaliku arvamuse ja poliitilise mõjutamise eesmärki täita. Tegemist ei olnuks mõttetult väikesearvulise osavõtjaskonnaga koosolekuga. Siinjuures tuleb ka tõdeda, et nagu kaebaja esindajagi kohtuistungil märkis, on kaebaja näol tegu üldtuntud organisatsiooniga. Samamoodi näib, et kaebaja korraldatavad meeleavaldused on seal käsitletavaid ühiskonnaelu küsimusi silmas pidades pigem alati olnud meedia arvestatava tähelepanu all. Potentsiaalse meediakajastatuse puhul ei saa tähelepanuta jätta seda, et vaadeldaval ajal kehtisid erinevad tegevuspiirangud väga paljudes tegevusvaldkondades, mis tähendab et alternatiivseid teemasid, mida kajastada, oli nii ehk naa vähem. Selles olukorras ei saa uskuda, et isegi tavapärasemast väiksema osalejaskonnaga koosolek ei oleks pärvinud piisavalt tähelepanu.

**30.** Mis puudutab Vvk 282/2020 viimases kehtivas redaktsioonis kehtestatud 100 osavõtja piirangut, siis selle osas võib esmapilgul mõõdukus kahtluse alla sattuda, ent seejuures tuleb tähele panna kahte aspekti, millele asjaomase piirangu kehtestamiseks antud korralduse seletuskirjas ja Teadusnõukoja augustikuu soovitusel selgelt osutatakse – esiteks olid nakatumisnäitajad uuesti hakanud oluliselt tõusma ning teiseks rõhutas Teadusnõukoda esimese asjana vajadust kiirendada vaktsineerimist. Selleks ajaks oli vaktsineerimise tempo – ükskõik, mis põhjusel – aeglustunud. Teadusnõukoja hinnangutest nähtub aga, et tervikuna on nakkushaiguse leviku tõkestamisel kõige suurem roll võimalikult ulatuslikul vaktsineeritusel. Erinevatel andmetel kaoks pidev oht avalike teenuste, sealhulgas tervishoiusüsteemi toimepidevusele elanikkonna 70-80%-lise vaktsineerituse korral. Taas kasvama hakanud nakatumisnäitajate ja elanikkonna ebapiisava vaktsineerituse taseme kontekstis oli erinevate inimeste vahelisi kontakte võimaldavate ürituste (sh. koosolekute) piiramine ka inimeste vaktsineerimise motiveerimise seisukohast mõistlik. Siinkohal on oluline tähele panna, et juba 14. juunist 2021 kehtisid Vvk 282/2020 punktid 20<sup>16</sup>–20<sup>20</sup>, millest tulenevalt oli muuhulgas avalikke koosolekuid võimalik korraldada märksa suurema osavõtjaskonnaga, tingimusel et osavõtjate hulgas olid kas tõendatult vaktsineeritud, haiguse läbi põdenud või negatiivse tulemusega nakkustesti teinud inimesed. Eelnimetatud vaktsineerimiseks motiveerimise näol ei ole seejuures tegemist n-ö varjatud vaktsineerimise kohustusega – ilmselgelt naiivne olnuks Vabariigi Valitsusel loota, et selliste meetmete tõttu asuvad end vaktsineerima need inimesed, kellel ükskõik millistel põhjustel (ja siin võiks leida nii vägagi ratsionaalseid kui ka ilmselt täiesti ebamõistlikke põhjusi) midagi põhimõtteliselt enda vaktsineerimise vastu on. Küll aga on tegemist meetmega, mis motiveerib end vaktsineerima või vähemalt seda tõsiselt kaaluma neid inimesi, kellel tegelikult selget põhjust ent mitte vaktsineerida ei ole, ent kes kas ükskõiksusest, laiskusest, ajapuudusest või muust sellisest põhjusest tingituna ei ole seni vaktsineeritud.

**31.** Vvk 282/2020 punktides 20<sup>16</sup>–20<sup>20</sup> tulenev võimalus korraldada juba vägagi suurearvulisi avalikke koosolekuid tingimusel, et korraldaja kontrollib osavõtjate n-ö Covid-tõendeid, on samuti asjaolu, mis Vvk 282/2020 punktist 20<sup>14</sup> tulenevate piirangute intensiivust vähendas. Kaebajal oli võimalik korraldada suurema osavõtjaskonnaga koosolek, võimaldades osavõttu vaid inimestele, kelle puhul nakkuse edasi kandmise või nakatumise tõenäosus on väike tulenevalt sellest, et nad on nakkushaiguse läbi põdenud või vaktsineeritud või et nende puhul on meditsiiniliselt tõendatud, et nad ei ole nakkusohtlikud.

**32.** Eeltoodust nähtub, et avalikke koosolekuid puudutanud piirangud ei olnud niivõrd intensiivsed, et Vabariigi Valitsus oleks nende piirangute mõjule omistanud meelevaldselt vähese kaalu või et valitsus

oleks meelevaldselt andnud hinnangu, et piirangute soodne mõju nakkushaiguse leviku tõkestamisele ja igaühele PS §-s 28 sätestatud tervise kaitse põhiõiguse tagamisele kaalub nende piirangute negatiivse mõju üles. Siinkohal ei ole tegelikult küsimus selles, kas PS §-s 28 sätestatud õigus on põhimõtteliselt kaalukam PS §-s 47 sätestatust. Poolte vahel ei ole tegelikult vaidlust selles, et PS §-s 47 sätestatud õigus koguneda ja koosolekut pidada on demokraatliku ühiskonnakorralduse üks alustalasid ning eraldi kaitstav lihtsa väljendusvabaduse kõrval. Vastustaja argument, et koosolekuid saab pidada ka elektroonilises keskkonnas, ei ole iseenesest vale, küll aga tuleb tõdeda, et igakülgsest see PS §-s 47 sätestatud õiguse realiseerimist ei võimalda. Avaliku koosoleku pidamise õigus hõlmab olemuslikult seda, et on tagatud võimalus väljendada oma mõtteid, ideid, seisukohti ja meelsust sel määral avalikult, et seda on võimalik näha ka kõigil neil, kes otseselt selle vaatama tulemisest huvitatud ei ole, keda pole koosolekule kutsutud jne. Õigus koguneda annab igaühele – sh koosoleku korraldajale – võimaluse levitada oma maailmavaadet, ideid ning poliitilisi nõudmisi või ambitsioone nii, et see jõuaks võimalikult paljude inimesteni. Kuigi teoreetiliselt on võimalik erinevate elektrooniliste kanalite kaudu neid veendumusi levitada, tuleb kaebajaga nõustuda selles, et need ei asenda reaalselt kokku tulemist avalikul koosolekul. Koosolekul osalemine juba näitab seda, et inimestele, kes on võtnud vaevaks sinna kohale tulla, läheb koosolekul käsitletav teema korda oluliselt rohkem kui võiks seda eeldada näiteks inimese puhul, kes mingisuguses elektroonilises keskkonnas nupulevajutusega millelegi oma toetust avaldavad. Samas ei saa vähemalt sellise avalike koosolekute korraldaja, nagu kaebaja puhul muid ideede ja veendumuste levitamise vahendeid vaidlusaluste piirangute mõõdukusest rääkides täiesti tähelepanuta jätta. Teatud määral selliste võimaluste olemasolu siiski kompenseerib reaalsele koosolekule seatud osavõtjate piiravust tulenevat piirangut ehk vähendab piirangute mõõdukuse hindamisel selle hüve kaalu, millest kaebaja vaidlusaluste piirangute tõttu tegelikult ilma jäi.

**33.** Nõustuda ei saa ka kaebaja poolt kohtuistungil esitatud argumendiga, et avalike koosolekute piiramise ebaproportsionaalsusele osutab see, et mitmeid viiruse leviku tõkestamiseks sobivaid meetmeid ei rakendatud, näiteks on kogu pandeemia vältel olnud võimalik sisuliselt piiranguteta kasutada ühistransporti ja pärast eriolukorra lõppemist ka kaubanduskeskusi. Neid tegevusvaldkondi puudutavate piirangute puudumine ei räägi iseenesest vaidlusaluste piirangute ebaproportsionaalsuse poolt. Sellise kogu ühiskonnaelu puudutava häda korral, nagu seda on nakkushaigus, sõltub iga konkreetse piirangu proportsionaalsus sellest, kuivõrd see konkreetne meede eesmärki soodustab ja kaasneva mõjuna mingisuguseid muid hüvesid piirab. Mõõnan, et konkreetset piirangut saaks pidada ebaproportsionaalseks, kui selle kõrval (isegi mitte selle sama tegevusega seoses) oleks jäetud ilmselgelt põhjendamatult kasutamata muud ühiskonnaliikete õigusi vähem piiravad meetmed sama tulemuse saavutamiseks. Käesoleval juhul see nii ei olnud. Ühistranspordi kasutamise arvestatav piiramine toonuks kaasa ilmselgelt oluliselt raskemad majanduslikud tagajärjed nii üksikisikute kui ühiskonna kui terviku seisukohast ning samuti oluks see nii kaubanduse arvestatava piiramisega. Esimesel juhul oleks väga paljudel inimestel oluliselt takistatud vältimatult vajalike käikude (sh kodust tööle) tegemine või kaasneks sellega arvestatavad lisakulud, teisalt on tööhõive kaubanduses või sellest sõltuvates olevates sektorites sedavõrd suur, et kaubandustegevuse olulisel määral piiramise negatiivne mõju oleks samuti ilmselgelt oluliselt suurem kui avalike koosolekute piiramise kahjulik mõju. Pealegi on usutav, et kaubanduskeskustes ei teki üldreeglina pikemaajalisi lähikontakte võõraste inimeste vahel, avalikul koosolekul seda vältida on märksa keerulisem. Kuigi võib eeldada, et Eestis toimuv avalik koosolek ei muutu sedavõrd eufooriliseks sündmuseks nagu rahvusvahelise turniiri jalgpallimatš või rohke alkoholi tarbimisega meelelahutusüritus, on siiski põhimõtteliselt tegemist üritusega, kus on suur tõenäosus, et inimesed, kes muidu ei pruugi kohtuda, satuvad nakatumiseks piisavalt pikaajalisse lähikontakti.

**34.** Samuti ei saa viimaks tähelepanuta jätta ka seda, et sarnaste ennetusmeetmete puhul on oluline nende faktilise täitmise tõhus kontrollitavus. Kaubanduskeskustes ja ühissõidukites saab tõhusalt

vastavat kontrolli teostada ühissõiduki juht või turvatöötaja ning eeskätt kaubanduskeskuse puhul on selle käitaja huvitatud sellise kontrolli tõhusast teostamist, vältimaks kaubanduskeskuste sulgemist. Avaliku koosoleku korraldamise puhul see nii olla ei pruugi. Avaliku koosoleku puhul esineb ka oluliselt suurem oht korra käest ära minemiseks, seda eriti kontekstis, kus sarnaseid avalikke koosolekuid võidakse (ja eelduslikult soovitaksegi) korraldada justnimelt igasuguste piirangute vastu meele avaldamiseks. Ühelt poolt on demokraatia seisukohast vajalik, et sellist meelsust saaks avaldada, teisalt tuleb silmas pidada, et massiürituste puhul on seal sanitaarnõuetest kinnipidamise kontrollimine nii ürituse (koosoleku) korraldajale kui ka korrakaitseorganitele keeruline ja ressursimahukas, samas kui kogunenud rahvamassi õhutada käituma mingisugusel sanitaarnõuete või soovitustega vastuolus oleval moel, on võrdlemisi lihtne ning piisavalt suure osavõtjaskonnaga koosoleku (meeleavalduse) korral ei pruugi seda üldse ajendada koosoleku korraldaja.

**35.** Viimaks tuleb nõustuda kaebajaga, et pelgalt COVID-19 haiguse uudse iseloomu ja teadusteadmiste puudulikkusega ei saa igavesti kõiksugu ennetusmeetmeid põhjendada. Võimalik, et haiguse leviku kontrolli alla saamine ei osutugi võimalikuks. See sunnib omakorda avalikku võimu strukturesemalt ümber paigutama teatud ressursse, muuhulgas näiteks suurendama mingisuguste muude avalike kulutuste arvelt oluliselt tervishoiu rahastust selleks, et järjekordse haigestumise kasvu korral oleks vajadusel võtta piisav hulk ravi osutamiseks vajalikke inim- ja ainelisi ressursse või võtma seisukoha, et teatud asjaoludel ei ole inimestele võimalik avalik-õiguslike meetmetega rahastatavaid meditsiiniteenuseid saada. Samuti on võimalik, et tulevased teadusteadmised võimaldavad COVID-19 haiguse levikut paremini prognoosida, võimalik, et leitakse tõhus ravi. Sellisel juhul kaob vaidlusaluste piirangutega sarnanevate „üldiste ettevaatusabinõude“ vajalikkus. Kogu maailmas COVID-19 haiguse levimise kohta teada olevate ja piisavalt usutavate ja usaldusväärsete andmete põhjal, mis lisaks kõikvõimalikele avalikult kättesaadavatele allikatele kajastuvad ka valitsusele Teadusnõukoja poolt antud soovitustes, ei saa aga asuda seisukohale, et 2021. aasta kevadel ja suvel oleks olnud sarnaste piirangute kehtestamine koosmõjus muude meetmetega (sh vaksineerimine) haiguse leviku kontrolli alla saamiseks põhjendamatu. Lootus, et haigus on võimalik kontrolli alla saada ajutiste meetmetega ilma ühiskonnakorralduses kardinaalsemaid ja pikemaajalise toimega muutusi tegemata, ei olnud naaiivne.

**36.** Kokkuvõttes saan seega asuda seisukohale, et vaidlusaluste välistingimustes toimuvaid avalikke koosolekuid puudutavate piirangute kehtestades lähtus Vabariigi Valitsus asjakohastest kaalutlustest, ei jätnud ühtki sellise piirangute kehtestamise seisukohast olulist asjaolu tähelepanuta ega omistanud ühelegi huvile või õigusele meelevaldselt suurt või kesist kaalu. Neil asjaoludel ei olnud piirangud õigusvastased.

**37.** HkMS § 162 lõike 1 kohaselt tuleb kohtuotsuse resolütiivosas lahendada ka menetlusosaliste veel lahendamata taotlused. Vastustaja on esitanud taotluse kohtuistungis protokollis parandamiseks. Leian, et taotlus ei ole põhjendatud. HkMS § 85 lg 1 kohaselt tuleb protokollis lisaks istungi toimumisega seotud asjaoludele, osavõtjatele, nende esitatud taotlustele ja kohtu määrustele ja kohtu antud selgitustele kajastada menetlusosaliste seisukohtade põhisisu ulatuses, milles see ei ole kajastatud kohtule esitatud kirjalikes avaldustes. Kuivõrd kohtuistung helisalvestatakse (HkMS § 84 lg 2, TsMS § 52 lg 1), on menetlusosaliste sisulisi seisukohti vaidlusküsimuste osas vaja protokollis kajastada minimaalselt. Eraldi ja selgelt tuleb protokollida faktilise asjaolu omaksvõtt või muu sarnane tõendamiskoormuse seisukohast oluline tõik. Vastustaja esitatud parandusettepanekutes ei ole midagi sellist, mis muudaks protokollis kantud seisukohtade põhisisu, eeskätt ei puuduta tehtud parandused selliseid avaldusi, mida vastustaja põhimõtteliselt poleks kirjalikus seisukohas esitanud. Tegemist on protokollis kantud seisukohtade täpsustamisega. Protokoll ei pea kajastama üksikasjalikult esitatud seisukohtade sisu ning seaduse mõtte kohaselt piisaks ka üksnes käsitletavate teemade üldisest

markeerimisest, millega võrreldes on käesoleval juhul koostatud protokoll märksa põhjalikum kui minimaalselt vajalik. Seega ei ole protokollil parandamine otstarbekas ega põhjendatud. Esitatud taotlus koos parandusettepanekutega jääb toimikusse.

**38.** HkMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks ostus tehti. Kaebuse rahuldamata jätmisega on otsus tehtud kaebaja kahjuks. Vastustaja ei ole taotlenud menetluskulude välja mõistmist, mistõttu jäävad poolte kulud nende endi kanda.

*/allkirjastatud digitaallkirjaga/*

Kristjan Siigur