



Õiguskantsler

Teie 31.03.2021 nr

Meie 26.04.2021 nr 6-3/210835/2102932

## **Toitlustusasutuste toetamise tingimused ja kehtivate piirangute vaidlustamine**

Lugupeetud [ ]

Pöördusite õiguskantsleri poole murega, et väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri 22.01.2021 määrus „[Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga](#)“ (määrus nr 2) näeb ette toetuse saamise võimaluse üksnes Tallinna vanalinnas asuvale toitlustusettevõtjale. Kuna Teie restoran asub väljaspool vanalinna piiri, ei ole Teil võimalik määruse nr 2 alusel toetust saada. Leiate, et toetuse võimaldamine üksnes vanalinna piires asuvale toitlustusasutusele ei ole kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ([põhiseadus](#) § 12).

Mõistan Teie muret. Toitlustusasutuste tegutsemispiirangud panevad ettevõtjad raskesse olukorda, millega kaasnev negatiivne majanduslik ja sotsiaalne mõju on märkimisväärne. Tallinna vanalinna toitlustusettevõtja käibe languse osalise hüvitamise toetust ei ole siiski alust pidada meelevaldseks ega võrdse kohtlemise põhimõtet rikkuvaks.

Kuna Teie mure on otseselt seotud toitlustusasutuste tegutsemispiirangutega, siis annan allpool ülevaate Teie võimalustest oma õiguste kaitsel piiranguid kehtestanud ja pikendanud Vabariigi Valitsuse korralduste kontekstis. Õiguspärane on vaid piirang, mis on **vältimatult vajalik** nakkusohtu vähendamiseks. See tähendab, et nii piiranguid kui ka nende leevendusi tuleb hinnata lähtudes sellest, kuidas tegevuse piiramine või lubamine mõjutab nakkusohtu. Kui tegevusega nakkusohtu ei kaasne või on sellega kaasnev risk madal, siis ei ole piirang põhiseaduse §-st 11 lähtudes lubatav. Õiguspärased on seega üksnes need piirangud, mis on suure nakkusriski tõttu vältimatult vajalikud ja millele ei ole nakkusriski oluliselt vähendavat alternatiivi (nt hajutamise nõue, täituvuspiirang jne).

### **Tallinna vanalinna toitlustusettevõtja käibe languse osalise hüvitamise toetus**

1. Määruse nr 2 alusel toetuse andmise eesmärk on turismiga seotud majandusharude ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga.

Määruse nr 2 § 9 alusel on toitlustusasutuse käibe languse osalise hüvitamise toetust võimalik saada ettevõttel, kes asub Tallinna vanalinna piires. Tallinna vanalinn on maa-ala, mille piirid on sätestatud Vabariigi Valitsuse 20. mai 2003. a määruse nr 155 „Tallinna vanalinna muinsuskaitseala põhimäärus” § 3 lõikes 2 ja mille kindlaksmääramisel lähtutakse sama määruse

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

§-s 5 sätestatud muinsuskaitseala piiridest ilma muinsuskaitseala kaitsevööndita (määrus nr 2 § 4 punkt 5).

Seega on toitlustusasutuse käibe languse osalise hüvitamise toetuse saamise eeldusena väga täpselt määratud ära toitlustusasutuse asukoht – Tallinna vanalinna muinsuskaitseala. Vanalinna piiridest välja jäävale ettevõttele toetuse saamise tingimused ühelgi juhul ei laiene.

2. [Seletuskirjas](#) on märgitud, et „Tallinna vanalinn on Tallinna linna territooriumi osa ja Tallinna vanalinna muinsuskaitseala tähenduses on Tallinna vanalinna sisustanud Tallinna Linnavolikogu oma 12.06.2014 määrusega nr 22 kinnitatud „Tallinna vanalinna arengukava 2014–2021“. Tallinna vanalinna halduskorraldus kohalikul tasandil võtab arvesse nii territoriaalset aspekti kui ka muinsuskaitseala staatust, mistõttu on põhjendatud käsitleda Tallinna vanalinna samas tähenduses nagu seda tehakse selle territooriumi arengudokumentides. Näiteks on Tallinna vanalinna kui muinsuskaitseala hooned vanad, nende kasutamise kõrvalkulud (hooldus- ja halduskulud) on suuremad kui uusehitistes (vananenud tehnosüsteemid, suured kütte- ja ventilatsioonikulud). Lisaks on asjakohane arvestada, et just see, et tegu on muinsuskaitsealaga, mõjutab sealset ettevõtluskeskkonda oluliselt. Tallinna vanalinn on Eesti enim külastatav turismiobjekt. Tallinna vanalinna arengukavas on viidatud, et enamikku sealsetest avalike teenuste osutamiseks kasutatavast pinnast teenindab Tallinna linna elanikke üldiselt või vanalinna külastavaid turiste. Vanalinna ettevõtluses domineerib orienteeritus turistidele ning rahvusvahelise reisimise peatumise ja välituristide pikaajalise puudumise tõttu on Tallinna vanalinna toitlustusettevõtjad kannatanud olulisi kahjusid, mida pole olnud võimalik kompenseerida siseturistide tarbimise kaudu. Reisimise taastumise ajaks on samas oluline säilitada kriitiline hulk kvaliteetseid teenusepakkujaid. Seega on Tallinna vanalinna näol tegemist piirkonnaga, kus tegutsevatele ettevõtjatele on koroonaviiruse puhangust ja sellega seotud piirangutest tingitud turistide hulga vähenemine tekitanud olulisi majanduslikke raskusi.“

Vastuseks päringule selgitas majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) täiendavalt, et Tallinna vanalinna toitlustusettevõtja käibe languse osalise hüvitamise toetuse väljatöötamisel analüüsiti sihtrühmale eraldi toetuse andmise põhjendatust. Tallinna vanalinna toitlustusettevõtjad on kannatanud kahjusid, mida pole olnud võimalik kompenseerida siseturistide abil. Tallinna vanalinna ettevõtetele on keerulise majandusliku olukorra tekitanud muuhulgas muudest piirkondadest kõrgem üürihind, kõrgemad kõrval- ja püsikulud, autoga ligipääsetavuse raskendatus, mis oluliselt mõjutab toidu kaasamüügi võimalust. Vanalinna restoranid on valdavalt suunatud nii hinnatasele kui pakutavat menüüd arvestades just turistidele. MKM märgib ka seda, et kahtlemata võib sarnaseid asjaolusid välja tuua ka muude piirkondade toitlustusettevõtjate puhul, kuid Tallinna vanalinnas esinevad nad väga paljudel toitlustusettevõtjatel kogumis, mis kahtlemata eristab neid muude piirkondade ettevõtjatest. MKM rõhutab, et toetuse andmise eesmärgiks oli, et reisimise taastumise ajaks on Eesti enim külastatavas turismiobjektis säilinud kriitiline hulk kvaliteetseid teenusepakkujaid ja tagatud on piirkonna jätkusuutlikkus külastajatele toitlustusteenuste pakkumisel.

3. Praegu on küsimus selles, millistele raskustes ettevõtjatele tuleks maksta toetust ning kas lubatav on võimaldada toetuse saamist üksnes vanalinnas asuvatele restoranidele.

Toetusraha määramise küsimuste üle otsustamine kriisimeetmete raames on Vabariigi Valitsuse ja ministrite ülesanne, kellel on selles osas avar otsustusruum, kuid piiravad tingimused ei tohi olla meelevaldsed ([RKPSJKo 22.12.2020 nr 5-20-6](#), p 19). Toetusega seotud valikutesse ei saa õiguskantsler üldjuhul sekkuda. Sekkumine on põhjendatud seal, kus toetuse maksmise tingimuste osas on põhjendatud kahtlusi proportsionaalsuses või võrdses kohtlemises.

Põhiseaduse §-s 12 sätestatud õigusloome võrdsus nõuab seda, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui

kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdset. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud ([RKPSJKo 26.09.2007 nr 3-4-1-12-07](#), p-d 18-19).

4. Määrusega nr 2 kehtestatud kriteeriume vanalinna toitlustusasutuste toetamiseks pole põhjust pidada meelevaldseks. Kõnealusel juhul ei ole tegemist olukorraga, kus toetuse maksmise eesmärgiks oleks üksnes ja ainult toitlustusettevõtjatele kriisikahjude hüvitamine. Tallinna vanalinna toitlustusettevõtja toetus arvestatakse küll ettevõtja käibe languse pealt, kuid toetuse laiemaks eesmärgiks on Tallinna vanalinna kui Eesti enim külastatava turismiobjekti jätkusuutlikkuse säilitamine. Seda silmas pidades on toetusmeede väga konkreetselt sihistatud just Tallinna vanalinna kui muinsuskaitsealaga. Selline eesmärk on lubatav ega ole meelevaldne.

Tuleb mõnda, et toetuse aluseks olevate konkreetsete kriteeriumite, kõnealusel juhul vanalinna piiride, määramine on alati hinnanguline otsus ning selle juures on üksikjuhtumi eripära arvestada väga keeruline. Sealjuures võivad meetmete tingimused olla erinevad sõltuvalt sellest, kas eesmärgiks on üksnes ettevõtjate kriisikahjude hüvitamine või on tehtud valik toetada muuhulgas konkreetse eripärase piirkonna jätkusuutlikkust. Kriisimeetmete kehtestamisel peab leidma tasakaalu piiratud ressursside olukorras olemasolevate vahendite ja kriisis kahju kannatada saanud ettevõtjate soovide vahel. Selle tasakaalupunkti kindlakstegemine ja prioriteetide seadmine on ministri ülesanne ning sellesse õiguskantsleri ei saa sekkuda.

5. Kokkuvõtvalt ei saa määrusega nr 2 toitlustusettevõtjatele kehtestatud toetuse saamise kriteeriume pidada meelevaldseks ning need teenivad õiguspärast eesmärki toetada Tallinna vanalinna kui turismiobjekti jätkusuutlikkust.

6. Õiguskantslerile edastatud vastuses kinnitas MKM, et on välja töötamas uut toetuste paketti ettevõtjatele, kes on 2021. a märtsis ja aprillis kehtivatest piirangutest otseselt mõjutatud või Vabariigi Valitsuse korralduse alusel suletud. Selle meetmete paketi raames on kavandatud ka toitlustusettevõtjate toetus.

Teil on võimalus MKM-lt uurida, kas Teie toitlustusasutusel oleks võimalik plaanitavate meetmete raames toetust saada.

### **Toitlustusasutuste tegutsemispiirang**

7. Mõistetavalt on Teie majandusliku olukorraga seotud mure põhjuseks asjaolu, et kehtib toitlustusasutuste tegutsemispiirang, mis kehtestati algselt [Vabariigi Valitsuse 9. märtsi korraldusega nr 111](#) (9. märtsi korraldus). Neid piiranguid pikendati [Vabariigi Valitsuse 1. aprilli korraldusega nr 132](#) (1. aprilli korraldus) ja [Vabariigi Valitsuse 22. aprilli korraldusega nr 146](#) (22. aprilli korraldus).

8. Nakkuse leviku tõkestamine on kindlasti vajalik. Selleks tuleb valida abinõud, mis aitavad ja mis on proportsionaalsed. Põhiseaduse kohaselt peab iga piirang nii eraldivõetult kui osana piirangute kompleksist olema loogiliselt põhjendatud ja vältimatult vajalik.

Piiranguid kehtestava korralduse õiguspärasuse hindamine, vajadusel esialgse õiguskaitse kohaldamine ja kahju hüvitamise otsustamine kuulub halduskohtu pädevusse. Õiguskantsler ei saa kontrollida piiranguid kehtestava korralduse õiguspärasust. Seetõttu selgitatakse järgnevalt võimalust oma õigusi halduskohtus kaitsta. Samuti käsitletakse nõudeid, millele haldusakt peab lähtudes õigusnormidest ja väljakujunenud kohtupraktikast lähtudes vastama.

***Toitlustusasutuste tegutsemispiirangute eesmärgipärasus, proportsionaalsus ja piirangu põhjendamine***

**9.** Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 56 lõike 1 järgi peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus (lõige 2). Kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (lõige 3). Seega peab kõnealune korraldus või sellega seotud dokument sisaldama selgitusi, miks selles kehtestatud mis tahes piirangu kasuks on otsustatud. Kuivõrd korraldus on antud kaalutlusõigust kasutades, siis tuleb selles ka avada, millistest andmetest on piirangute üle otsustamisel lähtunud ning miks on jõutud just sellise piiranguni, mis korraldusega kehtestati.

**10.** Vabariigi Valitsus otsustas 9. märtsi korraldusega, et 11. märtsist 2021. a kuni 11. aprillini 2021. a (kaasa arvatud) ei ole lubatud toitlustusettevõtte müügi- või teenindusalal viibida, välja arvatud toidu kaasa ostmiseks või kuller- ja veeteenuse osutamiseks. Vabariigi Valitsus pikendas seda piirangut 1. aprilli korraldusega 25. aprillini ning täiendavalt 22. aprilli korraldusega. Seega on tegemist olukorraga, kus toitlustusasutus kohapeal teenust pakkuda ei tohi ning lubatud on üksnes toidu kaasamüük otse kliendile või läbi kuller- või veeteenuse (Vabariigi Valitsuse korralduse nr 282 [tervikekstis](#) punkt 20<sup>14</sup>).

Piirangute pikendamise aluseks oleva 1. aprilli korralduse [seletuskirja](#) kohaselt on selles esitatud vaid täpsustused ning ülejäänud tõlgendused ja seletuskirja osad jäävad kehtima selliselt, mis kehtestati Vabariigi Valitsuse 9. märtsi otsusega. [22. aprillil korraldus seletuskirjas](#) on märgitud, et Vabariigi Valitsus on avanud piirangute selgitusi 9. märtsi 2021. a korralduses nr 111 ning täiendanud selgitusi 1. aprilli 2021. a korralduses nr 132.

**11.** Toitlustusasutuste tegutsemispiirangud piiravad eelkõige [põhiseaduse](#) (PS) §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. 9. märtsi korraldusega kehtestatud ja 1. aprillil ja 22. aprillil pikendatud piirangud takistavad toitlustusasutustel teenuse pakkumist kohapeal. Ettevõtlusvabadust piirab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse (vt [RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00](#)). Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi aga kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on piirangu legitiimse eesmärgiga põhjendatud. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga (PS § 11). Seega peab korraldusest nähtuma üksikasjalik põhjendus, miks on piirang kehtestatud ja piirang ise peab olema eesmärgi saavutamiseks vajalik, sobiv ning mõõdupärane.

**12.** 9. märtsi korraldusega [piirangute kehtestamise seletuskirja](#) ja 1. aprilli korraldusega [piirangute pikendamise seletuskirja](#) kohaselt on eesmärgiks senisest veelgi laialdasemalt ja tõhusamalt vähendada inimeste vahelisi kontakte ning takistada viiruse levikut. Mõlemas seletuskirjas on märgitud, et Terviseameti hinnangul on Eestis viiruse üleriigiline ulatuslik epideemiline levik ning haigestumise intensiivsus on väga suur. COVID-19 on inimeselt inimesele leviv haigus ja seega on tal potentsiaal levida kõigis kohtades, kus on inimeste vahelised kontaktid. Kiireks nakkuse leviku pidurdamiseks, mis on praegust laialdase leviku ja kollete rohkuse olukorda silmas pidades Eestis vajalik, on teiste riikide praktika kohaselt olnud vaja rangeid ja üldisi piiranguid inimeste liikumisele ja kogunemisele, nt nagu on kehtestatud Saksamaal, Suurbritannias, Hispaanias, Irimaal ja Leedus. 1. aprilli korralduse seletuskirjas on märgitud, et piirangute pikendamisel on peetud silmas, et 14 päeva haigestumus 100 000 inimese kohta on Eestis kõrge ning haigestumuse intensiivsus on väga suur ja viiruse levik ulatuslik kogu Eestis. Samuti on vastav näitaja kõrge Euroopa Liidu liikmesriikidega võrdluses. [22. aprilli piirangute pikendamise korralduse seletuskirjas](#) on tuginetud samadele argumentidele.

**13.** 9. märtsi korralduse seletuskirja kohaselt on restoranis nakatumise oht hõlmatud mõistega „muu teadmata nakatumiskoht“ ning puuduvat täpsemad andmed selle kohta, milline on oht saada nakkus just toitlustusasutuses.

Kaasaegsel teadusmetoodikal ja -nõuetel põhinevaid, teadusuuringuid erinevate piirangute tõhususe kohta COVID-19 nakkuse leviku vähendamisel on nüüdseks läbi viidud ja publitseeritud mitmeid<sup>1</sup>. Kõnealuste piirangute kehtestamise või pikendamise põhjendustes aga puuduvad viited uuringutele, mis aitaksid inimestel mõista, kas ja kui efektiivne meede on toitlustusasutustes väga hajutatult (sh üksi) einestamise keelamine kontaktide vältimiseks nakkuse leviku tõkestamise eesmärgil. Seda just Eesti kontekstis ning silmas pidades ka toitlustusasutuse ruumilisi eripärasid. Tegutsemispiirangute põhjendamiseks on toodud küll üldised võrdlusandmed teiste riikidega ja lisatud viide üldiselt ECDC hinnangule<sup>2</sup>, kuid puudub analüüs selle kohta, millises ulatuses on riigid ja seal kehtivad konkreetsete piirangud võrreldavad arvestades nende geograafilist, sotsiaalmajanduslikku ja kultuurilist tausta. Näiteks ei pruugi Eesti restoranikultuurile olla ülekantavad teisi riike puudutavad näitajad, kuna toitlustusasutustes käimise sagedus, seal kuluv aeg ja käitumismaneer on erinevad.

Silmas tuleb pidada just seda, et piiranguid kehtestavate korralduste põhjendamisel kasutatud andmed ja artiklid oleksid asjakohased ja ajakohased kaalutlusotsuse tegemisel ega oleks inimesi eksitavad. See tähendab eelkõige seda, et Eesti kehtivate piirangute põhjendamisel tuleb eraldi analüüsida, kas üldse ja millises ulatuses on andmed ja uuringute tulemused Eestile ülekantavad. Viidates uuringule või andmetele, mille tulemused ei sobi Eesti kontekstis kasutamisele<sup>3</sup>, on tegemist asjakohatu kaalutluse kasutamisega. Allikakriitiline lähenemine avaliku võimu poolt on eriti oluline hetkel, kus COVID-19 haiguspuhanguga seoses on levimas ka palju väärinformatsiooni.

**14.** 9. märtsi korralduse seletuskirjas on märgitud järgmine: „9. nädalal tuvastatud analüüsitud juhtudest jäi nakatumiskoht teadmata 32,3% juhtudest. Nakkuse said perekonnas 35,7%, tööl 14,2%, mujal 6,5%, (kontakt haigega toimus tutvuskonnas, elukohas, ühiselamus, lastekodus, huvitegevusel, spordiklubis, -trennis ja -võistlusel, ühissõidukis, eraüritusel, koolitusel), haiglas 0,5%, hoolekandetasutuses 2,5%, välismaal 2,4%, Kaitseväes 3,2%, laste- ja õppeasutuses 2,7% haigestunutest.“ 1. aprilli korralduse seletuskirjas uusi ja täpsemaid andmeid kajastatud ei ole – viidatud on üksnes sellele, et suur hulk inimesi ei ole teadlikud, kus nakkus saadi.

9. märtsi, 1. aprilli ega 22. aprilli korralduses ei ole põhjendatud, miks peetakse nakkusohtlikuks restoranis üksi või kahekesi võõrastest mitme meetri kaugusel einestamist. Keelu õigustuseks ei saa pelgalt viidata teadmata päritoluga nakatumiste osakaalule, kuna selliselt toimides võiks

<sup>1</sup> Vt näiteks: J.M. Brauner; S. Minderman; M.Sharma; D. Johnston; J. Salvatier. Inferring the effectiveness of government interventions against COVID-19. Science 19 Feb 2021: Vol. 371, Issue 6531, eabd9338 DOI: 10.1126/science.abd9338.

<sup>2</sup> Seletuskirjas on märgitud: „Toitlustusettevõtte sisetingimustes müügi- või teenindusalal ei ole lubatud ka pärast 3. maid k.a viibida, välja arvatud toidu kaasa ostmiseks või kuller- ja veoteenuse osutamiseks. Piirangu jätkamise lähtekohaks on muu hulgas ECDC hinnang, et toitlustuskohtadesse kogunevad erinevatest leibkondadest inimesed. Inimesed istuvad lähestikku pikka aega. Söömine-joomine välistab maski kandmise. Söömise-joomise ajal katsuvad inimesed rohkem ka oma nägu, silmi, suud, nina. Restoranide ventilatsioonivoog võib põhjustada piiskade levikut enam kui 2 meetri kaugusele ning samas ka ebapiisav ventilatsioon võib põhjustada piiskade suurt kogunemist ruumi. Toitlustusasutustes on tihti keeruline terve aja hoida inimestega vähemalt 2-meetrist vahemaad. Toitlustusasutustes võivad inimesed ka rääkida valjemini, millega kaasneb 10 suurendatud õhuvool ja piisakade levik. Samuti vähendab alkoholi tarbimine inimeste ohutunnet, ollakse üksteisele lähemal, unustatakse ohutusmeetmed, räägitakse valjemini ning suureneb muu riskikäitumine.“

<sup>3</sup> Seletuskirjas on märgitud: „Piirangu muutmine on muu hulgas põhjendatud, lähtudes Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse (ECDC) 17. märtsil 2021. a avaldatud raportist „Introducing a coherent European framework for tuning COVID-19 response measures“ (viide: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/coherent-european-framework-tuning-covid19-response-measures>).“

põhjendada teadmata päritoluga nakatumisega mis tahes piiranguid. Samuti tuleb arvestada, et inimesed võivad enda nakatumise allikat teada, kuid ei soovi seda avaldada. Seega ei saa ilma täiendavate selgitusteta omistada kategooriat „teadmata nakatumiskoht“ ühelegi konkreetsele tegevusele sh restoranidele. Samuti tuleb arvestada, et käesolevaks hetkeks on restoranid olnud suletud juba palju nädalaid ning märkimisväärne osa nakkusest saadakse jätkuvalt teadmata nakatumiskohast. Kuivõrd restoranid on suletud, siis ei saa need olla ka nakatumiskohaks.

**15.** [Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse](#) § 28 lg 5 alusel saab piirangu kehtestada üksnes nakkushaiguse leviku tõkestamiseks ja kehtestada üksnes vältimatult vajalike piiranguid.

Korraldustes ega nende seletuskirjades ei ole selgitatud, miks pole võimalik kontaktide vähendamise eesmärki saavutada teisiti, kuid ettevõtjaid vähem koormavate meetmetega (täitvuspriirang, klientide suurem hajutatus). Teisiti öeldes – korralduse adressaadile ei ole välja toodud selgeid argumente, miks on tema toitlustusasutuse sulgemiseni viinud tegutsemispiirangud vältimatult vajalikud. Puudub vastus küsimusele, kas varem rakendatud meetmed toitlustusasutuste külastamiseks koosmõjus külastajate arvu langusega on olnud ebaefektiivsed. Tegelikult ei nähtu, et sellele küsimusele oleks püütud enne tegutsemispiirangute kehtestamist üldse vastust leida ning toitlustusasutuste eripäradest lähtuvalt piiranguid kujundada. Samuti ei ole sellele küsimusele tähelepanu pööratud piirangute pikendamisel.

Piirangute kehtestamisel ei ole arvestatud sellega, et erinevatel tegevustel on erinev nakatumisrisk, mistõttu peavad nakkushaiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed sellest lähtuvalt olema ka erinevad. Ei nähtu, et sellise vaheteo kaardistamist oleks Eestis püütud teha või selle kohta vähemalt Eesti kohta võrreldavaid teadusandmeid leida. Näiteks oleks võimalik jagada tegevus vähese, keskmise ja kõrge nakkusohuga tegevusteks ning kehtestada piirangud vastavalt sellele. Hetkel on meetmete vajalikkuse ja alternatiivide hindamise asemel valitud rangeim võimalik meede – toitlustusasutuste sulgemine. See aga peaks olema viimane abinõu.

Restoranide külastatavuse osas on seireanalüüsi küll läbi viidud<sup>4</sup>, kuid nendes tuvastatud inimeste käitumismustreid ei ole seotud kõnealuste piirangutega ega seejuures kõrvutatud ka varasemate piirangute tulemusel selgunud käitumismallidega. Mida rangemad on piirangud isiku suhtes, seda selgem peab olema nende vajadus ja eesmärk. Praegu on teada piirangute üldine eesmärk – vähendada inimeste kokkupuuteid lootuses, et seeläbi väheneb nakatumine. Puudub teave, et oleks analüüsitud, kas ja miks on toitlustusasutuste tegutsemispiirang ja eriti selle pikendamine vältimatult vajalik nakkuse leviku tõkestamiseks. Eriolukorra ajal 2020. aastal riik restoranide näiteks üleriigiliselt ja lausaliselt ei sulgenud. Teadaolevalt puuduvad ka andmed, mis kinnitaks, et restoranide külastamine juba varem kehtestatud piiranguid järgides tekitaks vältimatult nakkusohtlike lähikontakte võõraste vahel. Eeltoodust tulenevalt ei saa piirangutest puudutatud isikutel olla ka selget veendumust, et kehtestatud tegutsemispiirangud toitlustusettevõtetele kaaluvad üles majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed, mis nende rangete piirangutega neile kaasnevad.

**16.** Proportsionaalsuse testi teisel astmel tuleb hinnata, kas piirang on vajalik. Vastata tuleb küsimusele, kas eesmärki oleks võimalik saavutada mõne teise sama efektiivse, kuid ettevõtjaid vähem koormava meetmega. Kõnealusel juhul tähendab see muuhulgas seda, et enne toitlustusasutustele piirangute<sup>5</sup> kehtestamist ja pikendamist tulnuks hinnata, milline on selles majandusvaldkonnas olukord juba varem kehtestatud piirangute tulemusel ning millist täiendavat mõju avaldavad omakorda lisandunud piirangud eesmärgi saavutamisele ehk vähendavad

<sup>4</sup> Toitlustusasutuste külastamine. Covid-19 aktiivne seire. Tartu Ülikool 22.12.2020; Toitlustusasutuste külastatavus. Covid-19 aktiivne seire. Tartu Ülikool. 23.03.2021.

<sup>5</sup> Alates 28. detsembrist 2020. a kuni 17. jaanuarini 2021. a (kaasa arvatud) kehtisid Harju ja Ida-Viru maakonnas toitlustusasutuste tegutsemispiirangud; vrdl. Toitlustusasutuste külastamine. Covid-19 aktiivne seire. Tartu Ülikool 02.02.2021.



nakkusohtu. Samuti tuleb hinnata meetme koormust ettevõtjatele ja sektoris töötavatele inimestele.

**17.** [Eesti Panga viimati avaldatud tööturu ülevaate](#) kohaselt erasektori hõive kahanes tööjõu-uuringu järgi 2020. aasta teises pooles võrreldes teise kvartaliga. Erinevate andmeallikate järgi oli hõive erasektoris neljandas kvartalis 4–6% madalam kui aasta varem (vt joonis 6). Suurima löögi saanud majutuse ja toitlustuse tegevusala hõive oli 2020. aasta teises pooles ligi veerandi võrra väiksem kui aasta varem (vt joonis 9). Samal ajal vähenes selle tegevusala käive aastavõrdluses 33% ja lisandväärtus püsihinnas 30,4%. Ülevaate kohaselt on piirkondade järgi nii registreeritud kui ka ILO andmetel põhinev töötus kiiresti kasvanud Harjumaal ja Ida-Virumaal. Kuna piirkonniti on kvartaalsed tööjõu-uuringul põhinevad töötuse hinnangud suurte usalduspiiridega, vaadatakse järgnevalt registreeritud töötute arvu suhtena tööjõu-uuringul põhineva tööjõu hinnangusse. Harjumaal ulatus registreeritud töötuse määr 2021. aasta veebruaris 8,2%ni ja oli 3,8 protsendipunkti kõrgem kui aasta varem (vt joonis 24). Erinevalt teistest piirkondadest jätkus registreeritud töötuse kasv Harjumaal ka 2020. aasta teises pooles. Harjumaa, eelkõige Tallinna elanike töötuse kasvu hoogustas suuresti väliturismist sõltuva teenindussektori tööjõunõudluse langus. Ülevaade kinnitab, et kuna enim töökohti on kadunud teenindussektoris, on registreeritud töötus kasvanud kõige enam just teenindus- ja müügitöötajate seas (vt joonis 27). Ülevaate kohaselt tegevusalade arvestuses aeglustus palgakasv kriisi mõjul kõige enam majutuses ja toitlustuses, kus palgad olid 2020. aasta teises pooles ligikaudu 5% madalamad kui aasta varem (vt joonis 34). Majutuse ja toitlustuse valdkond on kriisi tõttu juba varasemalt raskes seisus. Korraldusest ei nähtu, et piirangute kehtestamisel oleks seda arvesse võttes proportsionaalsuse testile kohane vajalikkuse hindamine läbi viidud.

Mõjuanalüüsidele seab mõistetavalt teatavad raamid kriisiolukorrast tulenev ajasurve. Antud juhul ei saa see aga olla õigustavaks argumentiks, kuna prognoosotsuste tegemine kriisiolukorras, sh toitlustusasutusi puudutavalt, ei ole esmakordne. Liiatigi nähtub juba käesolevas vastuses esitatud andmetest, et baasinfo vajalikkuse testi läbiviimiseks on olemas.

Lisaks otsestele majanduslikele mõjudele ei nähtu, et konkreetsete piirangute raames oleks püütud hinnata ka kaudseid mõjusid, mis piirangutega kaasnevad. Näiteks on vaimse tervise probleemid kasvutrendis. Eelmisel aastal kasvasid depressiooni, ärevuse ja vaimse kurnatuse sümptomid seni täiesti tervetel täiskasvanud inimestel 2,5–3 korda (võrreldes 2014. a.). Depressiooni sümptomeid koges 46% inimestest.<sup>6</sup> Oluliseks stressifaktoriks on hetkel inimeste jaoks just töö puudumine – tööd otsivatest ja töötutest inimestest on suurel või väga suurel määral stressis 48%.<sup>7</sup>

Teatud negatiivsed kaudsed mõjud võivad eesmärgi saavutamisel osutada paratamatuseks. Teisalt, kui piirang osutub eesmärgipäratuks, siis on kaasnevad negatiivsed mõjud veel eriti rängad. Piirangu sobivust ja vajalikkust puudutav kohase põhjalikkusega analüüs aitaks vältida eelkirjeldatud soovimatut olukorda, mil kehtestatakse paljusid inimesi puudutavad väga ranged piirangud, mille seos nakkusohuga on vähene või puudub üldse ning millega kaasnevad rasked kaudsed mõjud.

**18.** Proportsionaalsuse testi kolmandal astmel tuleb pörkuvaid õigushüvesid kaaluda. Hüvede – ettevõtlusvabadus ja rahvatervise kaitse – kaalumisele saab asuda alles siis, kuid piirangute vajalikkus on kindlaks tehtud. Kõnealusel juhul on see tingimus korraldustes täitmata.

Iseäranis napisõnaline on piirangute korduvate pikendamiste vajaduse põhjendus just toitlustusasutuste tegutsemispiirangute osas ja on tuginetud piirangute kehtestamisega samadele üldisetele põhjendustele. See on problemaatiline olukorras, kus suur teadmata kohaga

<sup>6</sup> Tartu Ülikooli uuring „Stressiga toimetulek Covid-19 eriolukorras“ Akkermann, Kreegipuu, Sultson, 2020.

<sup>7</sup> Kriisi mõjud Eesti inimeste vaimsele tervisele. Riigikantselei poolt läbi viidav Covid-19 seireuuring. Märts 2021.

nakatumishulk on välja toodud ühe piirangute pikendamise õigustusena, kuid restoranid on olnud suletud ja ei saa seega teadmata nakatumiskoha valimisse kuuluda. Sisuliselt on tegemist asjakohatu kaalutlusega toitlustusasutuste tegutsemispiirangute kontekstis, mis seab kahtluse alla kaalutlusotsuse ratsionaalsuse (vt nt [RKHKo 11.11.2015 nr 3-3-1-37-15](#), p 20). Lisaks muudavad esitatud piirangute pikendamisteapid, üldised ning Eesti restoranikultuuri konteksti mitteamestavad põhjendused ebaselgeks piirangute kehtivusaja sisulise tähenduse, kuna pikendamine on võimalik väga üldistel põhjendustel, mis ei ole põhjuslikult seotud konkreetse piirangu ja selle mõjuga. See omakorda raskendab ettevõtjate võimalusi oma ettevõtte tegevuse ja selle jätkusuutlikkuse planeerimisel.

**19.** Mõistetav on, et piirangute mõju edasiulatav ja ka tagantjärele hindamine on keerukas ja töömahukas protsess. Seda enam, et konkreetse piirangumeetme mõju tuleb alati hinnata üldiste kehtestatud piirangute ja muude asjakohaste mõjurite (ühiskonna käitumine, uue nakkuse esmane levikudünaamika jms) kontekstis. Siiski peavad ka teadusliku ebakindluse olukorras kehtestatud piirangud olema eesmärgipärased ega tohi olla ülemäärased. Ilmselt on piirangute kehtestamisel ja pikendamisel lähtunud ettevaatusprintsipi selle maksimaalses ulatuses õigustades piirangute kehtestamist ja pikendamist läbi teadusliku ebakindluse. Ülaltoodud kaalutluste valguses on kaheldav, kas selline põhjendus on lubatav ja läbib proportsionaalsuse testi (PS § 11). Selle üle saab korralduse kohtuliku kontrolli käigus aga lõppastmes otsustada kohus. Muuhulgas saab kohus resolutsioonis sõnaselgelt lahendada küsimuse, kas korralduse tühistamisel kehtib kohtuotsus üksnes kaebaja suhtes (inter pares) või kõikide toitlustusasutuste suhtes (erga omnes).

#### *Teie võimalused oma õiguste kaitsel*

**20.** Kui leiate, et **piiranguid kehtestav** korraldus on Teid puudutavas osas õigusvastane ja sellega on Teile kahju tekitatud, on Teil võimalik esitada halduskohtule kaebus korralduse tühistamiseks toitlustusasutusi puudutavas osas (halduskohtumenetluse seadustik (HKMS § 37 lg 2 p 1) ühes kahju hüvitamise nõudega (HKMS § 37 lg 2 p 4, riigivastutuse seadus (RVastS) § 7).

Tühistamiskaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavaks tegemisest (HKMS § 46 lg 1). Hüvitamiskaebuse võite esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui saite teada või pidite teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust või haldusakti või toiminguga tagajärgedest, mille kõrvaldamist Te nõuate (HKMS § 46 lg 4).

Kaebuse esitamisel tuleb Teil olla tähelepanelik, et vaidlustaksite just korralduse, mis on **kehtivate piirangute** õiguslik alus. Kohus saab Teid suunata selles osas, kas ja milliseid nõudeid peate esitama varasemate korralduste osas, mille vaidlustamise tähtaeg ei ole möödunud, kuid mis ei ole enam kehtiva piirangu aluseks.

Kahju hüvitamise nõude esitamine eeldab esmaste õiguskaitsevahendite ammendumist. See tähendab, et kahju hüvitamise nõude eelduseks on siiski Teie poolt ka korralduse tähtaegne vaidlustamine. Alternatiivselt on Teil võimalik samas kaebuses esitada õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue (RVastS § 16). See on asjakohane eelkõige juhul, kui kohus peaks otsustama, et vaidlustatud korraldus on vaidlustatud osas õiguspärane. Selle nõude oluline eeldus on, et Teil ei ole võimalik hüvitist saada mujalt, näiteks kriisimeetmetest.

**21.** Kohtumenetluses on pooltel oma väidete tõendamise kohustus (HKMS § 59). See tähendab, et kahju hüvitamise nõude esitamise korral tuleb Teil tõenditele toetudes ära näidata Teile tekkinud kahju. Vabariigi Valitsusel tuleb kõnealuses kontekstis tõenditele tuginedes ära näidata, et korraldus on toitlustusasutuste tegevuspiirangute osas eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

**22.** Kaebuse võite esitada kirjalikult posti teel või toimetades selle isiklikult või teise isiku vahendusel Tallinna Halduskohtusse (aadressil Pärnu mnt 7) või elektrooniliselt aadressil [talhk.menetlus@kohus.ee](mailto:talhk.menetlus@kohus.ee). Kaebus tuleb allkirjastada käsitsi või digitaalselt äriühingu seadusliku



või lepingulise esindaja poolt. Kaebus tuleb Teil esitada kirjalikult ning märkima peate kindlasti kaebuse esitaja nime, aadressi (sh e-post), isikukoodi või sünniaja, äriühingu registrikoodi, vastustaja andmed. Kui soovite kohtuga menetluse kestel suhelda elektrooniliselt on oluline, et esitaksite kohtule just selle e-posti aadressi, mida regulaarselt jälgite ja kasutate.

Kaebusesse tuleb kirja panna kaebuse nõue (vt käesoleva vastuskirja punkt 20) ja sisulised põhjendused – miks Te leiate, et kõnealune korraldus on õigusvastane (vt käesoleva vastuskirja punktid 9 kuni 19) ja milline kahju on Teile tekkinud (vt käesoleva vastuskirja p 21).

Halduskohtule korralduse tühistamise kaebuse esitamisel tuleb Teil tasuda riigilõivu 15 eurot. Halduskohtule kahju hüvitamiseks kaebuse esitamisel tuleb Teil tasuda riigilõivu kolm protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse kuid mitte alla 15 euro ja mitte üle 750 euro. Kaebuses mitme nõude, sealhulgas alternatiivsete nõuete esitamisel tasutakse riigilõivu, lähtudes nõudest, mille esitamisel on ette nähtud suurim riigilõiv – Teie puhul tähendab see seda, et korralduse tühistamise ja kahjunõude üheaegse esitamise korral peate tasuma riigilõivu üksnes kahjunõudelt.

Kaebusega koos võite esitada ka esialgse õiguskaitse taotluse. Näiteks võite paluda kohtult luba enda toitlustusasutuse avamiseks pakkudes ise välja meetmed, mis aitavad vältida kontakte ja nakkusohtu (küllastajate arvu piirang, laudade kaugus jms, mis võiks just Teie restorani silmas pidades olla kohane ja mõjus). Esialgse õiguskaitse taotluse pealt tuleb maksta eraldi riigilõiv summas 15 eurot.

Riigilõiv tuleb tasuda [Rahandusministeeriumi kontole](#). Makse tegemisel tuleb selgituse lahtrisse märkida ka see, millise nõudega riigilõiv seotud on (tühistamisnõue, kahjunõue, esialgse õiguskaitse taotlus). Kaebusele tuleb lisada ka panga kinnitus riigilõivu tasumise kohta.

Kaebuses tuleb märkida, kas soovite asja arutamist suuliselt istungil või olete nõus kirjaliku menetlusega.

Kohtusse pöördumise osas leiate täiendavat infot ka [kohtute veebilehelt](#).

Loodan, et nendest selgitustest on Teile abi, olenemata sellest, et Teie keerulist olukorda ei õnnestu koheselt parandada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Karolin Soo 693 8410  
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431  
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee