



Õiguskantsler

Hr Priit Pikamäe  
Riigikohtu esimees  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 13.01.2015 nr 4-3-196-14

Meie 09.02.2015 nr 9-2/150173/1500632

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses  
Tallinna Linnavolikogu 27.11.2014 määruse nr 31 „Tallinna Linnavolikogu 18. septembri  
2008 määruse nr 30 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“  
muutmise“ põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite õiguskantsleri poole ja küsisite arvamust Statoil Fuel & Retail Eesti AS (edaspidi kaebaja) individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse kohta, milles kaebaja vaidlustas Tallinna Linnavolikogu 27. novembri 2014. a määruse nr 31 „Tallinna Linnavolikogu 18. septembri 2008 määruse nr 30 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“ muutmise“. Palusite mul pöörata eelkõige tähelepanu sellele, kas põhiseadusest lähtuvalt on taotlus lubatav.

Tutvunud individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusega olen seisukohal, et **taotlus ei ole lubatav.**

Kui Riigikohus siiski peab taotlust lubatavaks, leian, et Tallinna Linnavolikogu **27. novembri 2014 määruse nr 31 „Tallinna Linnavolikogu 18. septembri 2008 määruse nr 30 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“ muutmise“ § 1 p 6 ei pruugi olla põhiseadusega vastuolus.**

Selgitan oma seisukohta järgnevalt.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja läbivaatamist suulises menetluses.

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. 27. novembril 2014 võttis Tallinna Linnavolikogu vastu määruse nr 31 „Tallinna Linnavolikogu 18. septembri 2008 määruse nr 30 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“ muutmise“ (edaspidi määrus).<sup>1</sup>

Määruse § 1 punktis 6 nähti ette Tallinna Linnavolikogu 18. septembri 2008 määruse nr 30 täiendamine lõikega 9 järgmises sõnastuses: „Kange alkohoolse joogi jaemüük ei ole lubatud tankla kauplusest või tankla lähialal asuvast kauplusest, kui kaupluste sissepääs asub vähem kui 15 m kaugusel lähimast tankurist.“ Määruse nimetatud säte jõustub 1. juuli 2015.

2. Kaebaja esitas oma esindaja vahendusel 23. detsembril 2014 individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse, milles leidis, et määruse § 1 punkt 6 on vastuolus põhiseadusega ja rikub kaebaja põhiõigusi, kuna see norm piirab ebaproportsionaalselt tema ettevõtlusvabadust. Täpsemalt selgitas kaebaja, et tema põhitegevuseks on mootorikütuse ning toidukaupade (sh alkohoolsete jookide) ja esmatarbekaupade ning teenuste jaemüük. Määruse jõustumisel kaotab kaebaja õiguse müüa oma kauplustes kangeid alkohoolseid jooke, millega piiratakse tema põhiseaduse §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust.

3. Kaebaja hinnangul ei olnud tal muul tõhusal viisil võimalik oma põhiõigusi selle rikkumise vastu kaitsta ning seetõttu pöördus ta Riigikohtu poole individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusega.

4. Kaebaja leiab, et täidetud on kõik Riigikohtu praktikas individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse esitamiseks ette nähtud tingimused: kaebaja õigusi on rikutud, kuid seadusega ei ole talle tagatud võimalust kaitsta oma õigusi korralises kohtumenetluses. Määrus on õigustloov akt, mis piirab kaebaja õigusi vahetult, ilma täiendava rakendusakti andmise vajaduseta.

5. Kuna määruse rakendamiseks pole vaja anda täiendavat haldusakti, siis ei ole kaebajal võimalik pöörduda oma õiguste kaitsmiseks halduskohtu poole. Kaebajal oleks küll võimalik vaidlustada kohtus talle määruse rikkumise korral määratav väärtekaristus ning tõstatada küsimus määruse põhiseaduspärasusest selles menetluses, kuid sellisel juhul eeldaks määruse vaidlustamine kaebajalt õigusvastast tegevust. Tõhus viis määrusest tuleneva riive vaidlustamiseks ei ole kaebaja arvates ka võimalus nõuda talle määrusest tulenevate nõuete rakendamisega tekitatud kahju hüvitamist ning tõstatada küsimus määruse põhiseadusevastasusest selles menetluses, sest on ebanõistlik ja õigusriigi põhimõtte ning tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega vastuolus, kui kaebaja peab ootama talle kahju tekkimist, et määruse põhiseaduspärasust vaidlustada. On nii määrusest mõjutatud isikute kui ka avalikkuse huvi, et määruse põhiseaduspärasuse küsimus saaks lahendatud juba enne selle jõustumist.

---

<sup>1</sup> Lisan, et pean põhjendatuks nn muutmise määruse, mitte nn põhimääruse alates 01.07.2015 jõustuva redaktsiooni vaidlustamist, sest jõustudes muutuvad muutmise määruse normid põhimääruse lahutamatuks osaks. Vt ka RKPJKO 30.06.2009 nr 3-4-1-12-09.

## II Vaidlustatud normid

6. Määruse § 1 punkt 6 sätestab:

„6) paragrahvi 1 täiendatakse lõikega 9 järgmises sõnastuses:

„(9) Kange alkohoolse joogi jaemüük ei ole lubatud tankla kauplusest või tankla lähialal asuvast kauplusest, kui kaupluste sissepääs asub vähem kui 15 m kaugusel lähimast tankurist.“ [---]“

## III Õiguskantsleri seisukoht

### Kaebuse lubatavus

7. Kaebaja on pöördunud Riigikohtu poole individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve taotlusega (edaspidi individuaalne põhiseaduslik kaebus või individuaalne kaebus). See tähendab, et ta taotleb oma põhiõiguste kaitsmist otse Riigikohtult väljaspool korralist kohtumenetluse korda.

8. Riigikohus on kujundanud pikaajalise ja järjekindla praktika individuaalse kaebuse lubatavuse küsimuses. Sellest praktikast tuleneb, et kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) kohaselt on isikute võimalused esitada individuaalkaebus otse Riigikohtule piiratud, on kohtu arvates tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (edaspidi EIKonv) kohaldamispraktikast siiski erandlikel asjaoludel igaljuhul õigus pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole ka PSJKS-is sätestamata juhtudel.<sup>2</sup>

9. Individuaalne kaebus Riigikohtule on lubatav aga siiski üksnes juhul, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust saada kohtulikku kaitset oma põhiõiguste väidetava rikkumise korral. See tähendab olukorda, kus riik ei ole taganud põhiõiguste kaitse võimalust korralises kohtumenetluses, mis oleks õiglane ja kaitseks tõhusalt isiku õigusi. Juhul kui isiku õigus saada kohtulikku kaitset on tagatud, on tema individuaalkaebus lubamatu. Kaebus on lubamatu olenemata sellest, kas individuaalkaebuse esitamise ajaks on isik olemasolevat kohtuliku kaitse võimalust kasutanud või mitte, või kas ta on selle võimaluse minetanud, s.t jätnud õigel ajal kasutamata.<sup>3</sup>

10. Ühtlasi on Riigikohus rõhutanud, et individuaalse kaebusega on Riigikohtu poole lubatav pöörduda üksnes kaebaja enda subjektiivsete põhiseadusest tulenevate õiguste ja vabaduste kaitsmiseks ning välistatud on nn populaarkaebuse esitamine.<sup>4</sup> Isiku õigusi peab seejuures olema rikutud mingite normide tegelikkuses toimunud kohaldamisega tema suhtes: „[---] normide põhiseadusele vastavuse küsimus peab tekkima nende konkreetsest kohaldamisest isiku suhtes,

<sup>2</sup> Viimati RKPJK 1.07.2014 määrus asjas nr 3-4-1-27-14, p 27.

<sup>3</sup> Nt RKPJK 11.04.2013 määrus asjas nr 3-4-1-8-13, p 13.

<sup>4</sup> Nt RKPJK 23.01.2014 määrus asjas nr 3-4-1-43-13, p 11.

mitte nende täpsustamata kohaldamisest minevikus või võimalikust kohaldamisest tulevikus. Põhiõiguste ja -vabaduste rikkumise üle peab olema tegelik vaidlus.“<sup>5</sup>

11. Käesoleval juhul ei ole kaebaja poolt vaidlustatud säte veel õigusjõudu omandanud (jõustub 01.07.2015) ning järelikult ei saa see olla tema suhtes ka kohaldunud. Kaebaja püüab ennetavalt vaidlustada oma õiguste võimalikku riivamist tulevikus ning ei ole näidanud, et vaidlustatav norm rikuks tema õigusi või tekitaks talle kahju kaebuse esitamise ajal. Sisuliselt taotleb kaebaja sellega õigusnormide põhiseaduspärasuse eelkontrolli mehhanismi loomist individuaalse põhiseadusliku kaebuse kaudu.

12. Leian, et selle väljaselgitamisel, millised võiksid olla individuaalsele kaebusele alternatiivsed kaebaja õiguste tõhusa kaitsmise viisid, sõltub eelkõige asjaolust, kas vaidlustatud akti näol on tegemist õiguse üldaktiga või (vaatama selle õiguslikule vormile) üldkorralduse kui haldusaktiga.<sup>6</sup> Kuna kaebaja on lähtunud vaidlustatud akti käsitlemisest määrusena, siis lähtun järgnevas sellest käsitlusest.

13. Nagu kaebaja ise on möönnud (kaebuse p 2.6. ja 2.7.), on tal võimalik pärast määruse jõustumist vaidlustada oma õiguste väidetavat rikkumist kohtu poole pöördudes mitmel erineval viisil. Eelkõige on kaebajal võimalik nõuda vaidlustatud normi järgimisega endale tekitatud kahju hüvitamist riigivastutuse seaduse §-s 14 sätestatud alustel (kuna kaebaja väidab, et talle tekib määruse rakendamisest märkimisväärne varaline kahju, vt kaebuse p 4.2.).

14. Asjakohane ei ole minu arvates kaebaja väide, et õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõudmisel võib takistuseks saada asjaolu, et kaebaja on riigivastutuse nn primaarnõudena jätnud kasutamata võimaluse pöörduda individuaalse põhiseadusliku kaebusega Riigikohtu poole (taotluse p 2.7.). Ei riigivastutuse seadusest ega ka Riigikohtu senisest praktikast õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõudmisel<sup>7</sup> ei tulene, et isik peaks olema taotlenud kahjunõude esitamisele eelnevalt oma õiguste kaitsmist individuaalse põhiseadusliku kaebuse korras.

15. Põhiseaduse § 15 lg 1 lausest 2 ja PSJKS § 9 lg-st 1 tulenevalt jätab kohus kohtuasja läbivaatamisel kohaldamata mistahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks ning edastab vastava otsuse või määruse Riigikohtule, algatades sellega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse Riigikohtus. Seega on kaebajale õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude esitamise võimaluse kaudu avatud ka võimalus vaidlustada kohtumenetluses määruse vaidlusaluse normi põhiseaduspärasust.

16. Kaebaja on viidanud ka võimalusele taotleda väidetavalt põhiseadusevastase normi kohtulikku hindamist riiklike sunnimeetmete ja süüteo karistuste vaidlustamisel, mida kaebaja suhtes normi mittejärgimise korral võidakas kohaldada, kuid leidnud, et temalt ei saa oma õiguste kaitsmise eeldusena oodata kehtiva õigusakti teadvat rikkumist. Nõustun, et on kaheldav, kas

<sup>5</sup> RKPJK 10.06.2010. määrus asjas nr 3-4-1-3-10, p 14.

<sup>6</sup> Vt nt RKPJK 22.11.2010 määrus asjas nr 3-4-1-6-10, p 41 jj.

<sup>7</sup> Vt õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise eelduste kohta nt RKHK 31.01.2013 otsus asjas nr 3-3-1-84-12, p 13.

selline oma õiguste kaitsmise viis on kaebajalt eeldatav ning tema õiguste kaitsmiseks piisavalt tõhus.<sup>8</sup> Kuna eelnevast tulenevalt ei ole aga kaebaja jaoks tegemist ainsa võimalusega oma õigusi kohtumenetluse kaudu kaitsta, ei pea ma vajalikuks seda küsimust põhjalikumalt analüüsida.

17. Veel jõustumata õigusnormi põhiseaduspärasuse kontrollimiseks võib kaebaja taotleda järelevalvemenetluse algatamist õiguskantslerilt. Õiguskantslerile on antud PSJKS § 6 lg 1 p 2 alusel muuhulgas ka vastu võetud, kuid veel jõustumata õigusloova akti (sh kohaliku omavalitsuse määruse) põhiseaduspärasuse hindamise ning vaidlustamise õigus. Samas mõõnan, et viimati nimetatud juhul oleks tegemist abstraktse normikontrolli taotlusega, mis ei ole saa isiku jaoks olla tõhus õiguskaitsevahend ja põhiseadusliku individuaalkaebuse alternatiiv eespool toodud tähenduses.<sup>9</sup>

18. Kuna Riigikohus on tuginenud oma individuaalse põhiseadusliku kaebuse-alase praktika kujundamisel Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) praktikale eelkõige EIKonv artikli 13 (õigus tõhusale siseriiklikule kaitsevahendile) sisustamisel<sup>10</sup>, siis on otstarbekas järgnevas põgusalt analüüsida ka seda, millised nõuded efektiivsele kaitsevahendile võiks käesoleva juhtumi asjaolusid arvestades tuleneda EIK-i praktikast.

19. EIKonv ega selle rakenduspraktika ei nõua minu arvates, et isikule oleks igal juhul tagatud võimalus vaidlustada preventiivselt iga võimalikku tulevast EIKonvist tuleneva õiguse rikkumist. EIKonv art 13 kaitseb oma sõnastuse järgi isikuid, kelle EIKonv-ist tulenevaid õigusi on rikutud (*rights and freedoms [---] are violated; droits et libertés [---] ont été violés; Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist*). EIK praktika järgi tuleb tõhus õiguskaitse tagada igäühele, kes kaebab, et tema õigusi ja vabadusi on rikutud.<sup>11</sup> See omakorda tähendab, et kaebaja peab suutma mõistlikult põhjendada, miks ta leiab, et tema õigusi on rikutud (*arguable claim*).<sup>12</sup>

20. Ka EIKonv art 6 (õigus pöörduda oma õiguste või vabaduste rikkumise korral kohtu poole) rakenduspraktika nõuab kohtusse pöördumise eeldusena tegeliku vaidluse (*dispute, contestation*) olemasolu kaebaja õiguste rikkumise üle.<sup>13</sup> Seega olukorda, kus avalik võim on isiku õigusi juba teatud viisil riivanud.

<sup>8</sup> Võrdle nt Euroopa Kohtu (suurkoda) otsusega 13.03.2007 asjas C-432/05, Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd vs. Justitiekanslern, mille punktis 64 on leitud, et võimalus vaidlustada siseriikliku õigusakti kooskõla Euroopa Liidu õigusega üksnes enda suhtes haldus- või kriminaalmenetluse alustamise kaudu koos sellega kaasnedes võivate sanktsioonidega ei ole isiku õiguste tõhusa kaitsmise võimaluseks Euroopa Liidu õiguse mõttes. Sama otsuse punktis 58 on leitud, et tõhusat õiguskaitsevahendit kujutab endast võimalus vaidlustada siseriikliku õigusnormi kooskõla Euroopa Liidu õigusega kahjuhüvitamisnõude menetlemise käigus.

<sup>9</sup> Lisan ka selgituseks, et EIK ei ole pidanud võimalust pöörduda ombudsmani poole õiguskaitsevahendiks EIKonv art 13 mõttes (nt 20.01.2009, nr 4692/04, Janatuinen v. Soome; 27.01.2015, nr [36925/10](#), [21487/12](#), [72893/12](#), [73196/12](#), [77718/12](#) and [9717/13](#), Neshkov jt v. Bulgaaria, p 212); tõi eeskätt on silmas peetud klassikalise ombudsmani pädevust, mitte Eesti õiguskantslerile omast pädevust teha lisaks ombudsmani kontrollile ka abstraktset normikontrolli.

<sup>10</sup> Vt nt RKPJK 22.12.2000 määrus asjas nr 3-3-1-38-00, p 19.

<sup>11</sup> EIK praktika alates 6.09.1978 otsusest asjas nr 5029/71Klass jt vs Saksamaa; vt ka RKÜKo 22.12.2000 määrus asjas nr 3-3-1-38-00, p 19.

<sup>12</sup> EIK 27.04.1988 otsus asjas nr 9659/82 Boyle and Rice vs. Ühendkuningriik, p 52-55.

<sup>13</sup> Nt EIK 24.08.2010 otsus asjas nr 4523/04 Alaverdyan vs. Armeenia, p 35.

21. Samuti ei tulene EIKonv-i artiklitest 6 ja 13 konventsiooni liikmesriikidele kohustust normikontrolli menetluse ettenägemiseks riigisiseses õiguskorras.<sup>14</sup> Veelgi enam ei saa sellest tuleneda nõuet, et riigisiselt oleks igapähele tagatud tema õigusi tulevikus riivata võivate õigusnormide eelkontroll.

22. Isegi mõistlikult põhjendatava kaebuse olemasolul ei pea EIKonv art 13 nõuetele vastav riigisisene kaitsevahend olema kahju tekkimist lõpetava või ära hoidva iseloomuga, vaid võib üldjuhul seisneda ka kahju hüvitamise taotlemise võimaluses pärast kahju tekkimist kaebajale.<sup>15</sup> Seega, kui kaebajal on võimalik taotleda talle tema õiguste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist, on EIKonv-ist tulenevad nõuded reeglina täidetud.

23. Seisukohale, et EIKonv-ist tulenev õigus tõhusale õiguskaitsele ei nõua õiguse üldnormi põhiseaduspärasuse kontrollimist lahus normi konkreetsest kohaldamisest kaebaja suhtes, on oma praktikas nentunud ka Riigikohus: „Kollegium lisab, et ei konventsioon, selle kohaldamise praktika üldisemalt ega punktis 3 viidatud lahend ei nõua, et igapähele oleks võimalik algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ükskõik millise sätte kohta, mida riigiorganid on isiku suhtes täpsustamata mineviku hetkel kohaldanud või tulevikus võivad kohaldada. Kollegiumi hinnangul on tõhus õiguskaitse tagatud ka siis, kui igapähele saab mingi normi põhiseadusele vastavust põhiõiguste ja -vabaduste rikkumise tõttu kohtus vaidlustada siis, kui seda normi on isiku suhtes konkreetsel juhul kohaldatud.“<sup>16</sup>

24. Seega ei anna ka EIKonv ja selle rakenduspraktika alust väitele, et kaebajal peaks olema käesoleval juhul võimalik vaidlustada määruse norme enne nende jõustumist. Nõustun Riigikohtu seisukohaga, et tõhusa õiguskaitse tagamiseks piisab, kui kaebajal on võimalik määruse jõustumise korral pöörduda kohtu poole ning taotleda selle põhiseaduspärasuse hindamist oma kohtuasja menetlemisel.

25. Kokkuvõttes leian, et tema individuaalne põhiseaduslikkuse järelevalve kaebus ei ole seega lubatav ja tuleb jätta läbi vaatamata.

### Kaebuse sisuline põhjendus

26. Esitan alljärgnevalt olukorraks, kus Riigikohus leiab, et kaebaja taotlus siiski on lubatav, oma seisukoha kaebuse sisulise põhjendatuse osas.

27. Tallinna Linnavolikogu keelab määruse § 1 punktiga 6 tankla kauplustes ja tankla lähedal olevates kauplustes, mille sissepääs on kuni 15 m tankurist (edaspidi koos nimetatud tankla kauplus), kange alkohoolse joogi jaemüügi alates 01. juuli 2015. Vastavalt alkoholiseaduse (edaspidi: AS) § 2 punktile 5 on kange alkohoolne jook etanoolisisaldusega üle 22 mahuprotsendi.

<sup>14</sup> EIK 8.04.2014 a otsus asjas nr 70945/11 Magyar Keresztény Mennonita Egyház jt. vs. Ungari, p 124; EIK 13.10.2014 otsus asjas nr 14717/04 Berger-Krall and Others vs. Sloveenia, p 322.

<sup>15</sup> Nt EIK 29.03.2006 otsus asjas nr 36813/97 Scordino vs. Itaalia, p 187. Sellest põhimõttest on siiski erandeid, nt pöördumatu kahju tekitamine eriti väärtuslikele konventsiooniga kaitstud õigushüvedele (nt elu kaitse ja kaitse piinamise vastu), kuid käesoleva juhul sellist olukorda eeldada ei saa.

<sup>16</sup> RKPJK 10.06.2010 määrus asjas nr 3-4-1-3-10, p 19; RKPJK 23.01.2014 määrus asjas nr 3-4-1-43-13, p 14.

28. Kaebaja näol on tegemist ettevõtjaga, kelle põhitegevusaladeks alates 22.01.2015 kehtiva põhikirja järgi on muu hulgas vedelkütuse jaemüük ning toiduainete, esmatarbekaupade, alkoholi- ja tubakatoodete jaemüük teenindusjaamades. Teadaolevalt on kaebajal tanklate ja tankla kaupluste võrk üle Eesti, sealhulgas 20 täisteenindusjaama ehk koos kauplustega teenindusjaama Tallinnas. Alates juulist 2015 ei või kaebaja neis jaamades müüa enam üle 22 mahuprotsendise etanoolisisaldusega alkohoolseid jooke. Järelikult on kaebaja esitanud taotluse enda subjektiivsete õiguste kaitseks (küll tulevikku suunatult).

29. Kaebaja leiab, et nimetatud piirang ei ole proportsionaalne, sest see ei ole ei sobiv, vajalik ega mõõdukas alkoholi kättesaadavuse vähendamise ning liiklusohutuse suurendamise eesmärkide täitmiseks. Kokkuvõtlikult leiab kaebaja, et kange alkoholi müük tanklakauplustes on sedavõrd väikese osakaaluga, et selle piiramine ei oma efekti alkoholi üldise kättesaadavuse vähendamiseks, samuti on olemas leebemaid meetmeid kättesaadavuse piiramiseks nagu näiteks aktsiis kangele alkoholile, samuti õine müügipiirang. Mis puutub liiklusohutuse tagamise eesmärki, siis esiteks ei pea kaebaja seda üldse legitiimseks ning teiseks ei ole kaebaja hinnangul kuidagi tõendatud, et kange alkoholi jaemüügi piirang aitaks kaasa liiklusohutuse suurenemisele.

30. Leian, et määruse § 1 punktist 6 tulenev piirang riivab kindlasti PS § 31 sätestatud õigust ettevõtlusvabadusele. Samas on andmete puudumise tõttu raske hinnata, kui võrd intensiivse mõjuga on piirang, sest ei ole teada, kui suure osa tanklakaupluse käibest keskmiselt moodustab just kange alkohoolse joogi müük. Arvestades sortimendi laiust tanklakaupluses, selle sihitust ning ka asjaolu, et lahja alkohoolse joogi müügiõigus säilib, ei pruugi piirang olla väga intensiivne ega tanklakauplusi väljasuretava iseloomuga.

31. Olenemata kui intensiivne on põhiõiguse piirang, peab sellel piirangul olema õiguslik alus ning piirang ei tohi olla ülemäärane. Kohalik omavalitsus võib PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tulenevalt kehtestada põhiõiguste piiranguid vaid siis, kui seaduses on sätestatud talle selleks selge volitus. Kui kohaliku omavalitsuse organ annab määruse seaduses sätestatud volitusnormi alusel, siis ei tohi ta seadusandja antud volitusest kõrvale kalduda ning peab volitusnormi tõlgendamisel ja rakendamisel tagama selle kooskõla põhiseadusega.<sup>17</sup>

32. Tallinna Linnavolikogu on kehtestanud määruse AS § 42 lg 1 p 1 alusel. Nimetatud sätte järgi võib kohaliku omavalitsuse volikogu oma haldusterritooriumil kehtestada alkohoolse joogi jaemüügil lisaks AS §-des 40 ja 41 nimetatule sortimenti, müügikohti ja müügi vormi puudutavad kitsendused. Vaatan järgnevalt kuidas nimetatud sätet tõlgendada ehk milleks see säte kohalikku omavalistust volitab.<sup>18</sup>

33. PS §-st 13 tulenevalt on riigil üldine kaitsekohustus, mis avalik-õiguslike suhete kõrval laieneb eraõiguslikele suhetele ja hõlmab kohustust tagada põhiõigusi ja -vabadusi tasakaalustavad meetmed. Ehkki riigi kaitsekohustus eraõiguslikes suhetes on piiratud, õigustab see sekkumist mh selleks, et vältida ühtede eraisikute kahjustamist teiste äri- või kutsealase

<sup>17</sup> „Suure abstraktsusastmega koosseisu ja kaalutusõigusega normi puhul kasvab normi rakendaja roll, kes peab tõlgendama üldklauslina sõnastatud volitusnormi põhiseadusega konformselt, arvestades normi adreassaadi põhiõigusi ning proportsionaalsuse põhimõtet. [...]“ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012, kommentaar §-le 3, p 2.3.1.1. Vt ka kommentaari §-le 154, p 3.3. Kättesaadav: [www.pohiseadus.ee](http://www.pohiseadus.ee), [otsetee.ee](http://otsetee.ee).

<sup>18</sup> Jätan siinkohal analüüsimata, kas volitusnorm ise vastab põhiseaduspärase volitusnormi kriteeriumidele. Samas leian, nagu allpool ka selgitan, et volitusnormi tuleb kindlasti tõlgendada kitsendavalt: volitusnormi alusel kehtestatav õigusakt peab arvestama riigi üldise alkoholipoliitikaga, sisaldama ainult neid piiranguid, mis on vajalikud riigi alkoholipoliitika rakendamiseks kohalikke olusid arvestades ning selles sisalduvad põhiõiguste piirangud peavad olema proportsionaalsed.

tegevuse läbi.<sup>19</sup> PS § 28 lg 1 sätestab igapäevase tervise kaitsele. Tervisepõhiõiguse tagamisel ei saa riik piirduda mittesekkumisega, vaid peab rakendama vajalikke ennetavaid meetmeid.<sup>20</sup> Seetõttu on riigil mitte üksnes õigus, vaid ka kohustus alkoholi kättesaadavust reguleerida. Riigikohus on selgitanud, et tervishoiu-, sh alkoholipoliitika kujundamine kuulub olemuselt riiklike ülesannete hulka.<sup>21</sup> Seetõttu ei saa iga kohalik omavalitsusüksus kujundada oma sõltumatut alkoholipoliitikat. Seaduses sätestatud volitusnormi, st ka AS § 42 lg 1 punkti 1 täites viib kohalik omavalitsusüksus ellu riigi alkoholipoliitikat ning peab sellest oma otsustes juhinduma.

34. Vaadates alkoholiseaduse norme üldiselt, saab öelda, et see seadus sätestab mitmed alkoholi kättesaadavust otseselt või kaudselt piiravad meetmed, sh reklaamipiirangud, sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavad piirangud. Nende piirangute eesmärgiks on vähendada alkoholi kättesaadavust rahva tervise kaitsmise eesmärgil. Jaemüügikohtadele kehtestatud kitsendusi käsitleb AS 6. pt 2. jao 2. jaotis. AS § 40 lõikes 1 on loetletud müügikohad, kus ning sätestatud kellaeg, millal alkoholi jaemüük on lubatud. AS § 41 sätestab täpsemalt kohad, kus alkoholi jaemüük on keelatud (sh koolis, lasteasutustes), keelab alkoholi jaemüügi kandekaubandusena, kioskist, tänava- või turukaubanduse korras jne. AS § 41 lg 6 sätestab, et ettevõtjal on lubatud jaemüügi korras müüa üksnes majandustegevusteates määratletud alkohoolseid jooke üksnes majandustegevuse registri andmetes märgitud tegevuskoha kaudu.

35. Kuigi alkoholiseadus sisaldab juba piiranguid alkoholi jaemüügile, volitab AS § 42 lg 1 p 1 kohaliku omavalitsuse volikogu oma haldusterritooriumil kehtestama alkohoolse joogi jaemüügile veel täiendavaid sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavaid kitsendusi. Kui vaadata ka alkoholiseaduse ettevalmistavaid materjale, võib öelda, et kohalik omavalitsus võib kehtestada rahva tervise kaitseks täiendavaid piiranguid, mis on vajalikud kohalike olusid arvestades.<sup>22</sup> Kohalik omavalitsus peab tagama, et kehtestatav kitsendus oleks kooskõlas riigi alkoholipoliitikaga ning oma eesmärgi suhtes proportsionaalne.

36. Vaadates määruse eelnõu seletuskirjas<sup>23</sup> toodud Tallinna Linnavolikogu põhjendusi, miks on keelatud kange alkohoolse joogi müük tanklates, siis võib öelda, et selle eesmärgiks on piirata alkoholi kättesaadavust läbi ühe müügikanali keelamise ning seeläbi ühtlasi suurendada liiklusohutust ja näidata, et alkohol ning liiklus ei kuulu kokku. Tallinna linn ei ole seletuskirjas

<sup>19</sup> Nii on seadusandja sätestanud tarbijakaitse ehk tarbija kui kaubanduslikes suhetes eeldatavalt nõrgema osapoole kaitse võlaõigusseaduses ja tarbijakaitseaduses, on allutanud mitmete üldhuviteenuste osutajad hinnaregulatsioonile ja riiklikule järelevalvele, sidunud avalike teenuste rahastamise kvaliteedikontrolliga jne.

<sup>20</sup> Riigil on kohustus rakendada ennetavaid meetmeid mh selleks, et vältida ja vähendada elanikkonna kokkupuuteid kahjulike ainete ja saastusega nagu radiatsioon, ohtlikud kemikaalid jm tervistkahjustavad keskkonnamõjud. Mh vt ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kulutuuralaste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 12 üldkommentaari nr 14 (2000), kättesaadav ÜRO veebilehelt, [otsetee](#). Lk-d 5 ja 11.

<sup>21</sup> RKPJK 13.06.2005 otsus asjas 3-4-1-5-05, p 21, vt ka RKPJK 06.01.2015 otsus asjas 3-4-1-34-14, p 47.

<sup>22</sup> Alkoholiseadus 764 SE seletuskirjas selgitati: „Samuti kui praegu, võib kohaliku omavalitsuse volikogu ka tulevikus oma haldusterritooriumil kehtestada alkohoolse joogi jaemüügil lisaks seaduses sätestatule sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavad piirangud, samuti piirata alkohoolse joogiga kauplemise aega. [---]“. Samas sõnastuses oli volitusnorm lülitatud ka juba 1998. a alkoholiseadusesse (alkoholi käitlemise seadus) [966 SE](#) teisel lugemisel (18.11.1998), vt muudatusettepanek nr 19. Kättesaadav: [www.riigikogu.ee](#), [otsetee](#). Ettekandja selgitas [966 SE](#) teisel lugemisel: [---] „Alkoholi jaemüügi reguleerimisel on lähtutud seisukohast, et jaemüügi piirangute (alkoholi sortiment, müügikohad, müügivorm, alkoholiga kauplemise aeg jne) kehtestamine tuleb anda eranditult kohaliku omavalitsuse pädevusse, kes rakendab neid vastavalt kohalikele oludele. Eraldi müügilettide, osakondade ja muu sarnase nõuete sätestamine seaduses võib nii mõneski väiksemas kohas tuua kaasa legaalse alkoholi müügi täieliku seiskumise, kuigi suures linnas on pilt võib-olla hoopis teistsugune. [---]“. Kättesaadav: [www.riigikogu.ee](#), [otsetee](#).

<sup>23</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Eelnoud/Dokumendid/endok8808.rtf>



hinnanud, kuidas mõjutab piirang ettevõtjad, ega ka põhistanud seda, miks see piirang on just Tallinnas vajalik ning kui efektiivselt aitab see keeld seatud eesmärkidele kaasa.

37. Leian, et AS § 42 põhimõtteliselt lubab kohalikul omavalitsusel seada piiranguid, millega kitsendada teatud müügikohtades teatud liiki alkoholsete jookide müüki, eriti kui mõni analüüs on näidanud, et selline müügikeeld asjakohases kohalikus omavalitsuses aitab efektiivselt vähendada alkoholi kättesaadavust ja aidata sellega kaasa rahva tervise paremale kaitstusele. Samas leian ka seda, et kohalikul omavalitsusel ei ole õigust asuda alkoholi jaemüügiturгу suvaliselt ümber korraldama ega kehtestada piiranguid, mis mõjutavad teatud ettevõtjaid välja suretavalt.

38. Kaebaja on avalduses välja toonud, et tanklakauplustest ostetakse 2% turul ostetavast alkoholist, mis tähendab, et kange alkoholi müügi osakaal neist kauplustest on veel väiksem (vt kaebuse 3.4). Mul ei ole ka andmeid, mis kinnitaksid, et tanklakauplustes toimub ulatuslik kange alkoholi müük. Seetõttu kahtlen, kui suur üldmõju on Tallinna Linnavolikogu kehtestatud piirangul alkoholi kättesaadavusele Tallinnas ehk kui tugevalt aitab piirang kaasa rahva tervise kaitsmise eesmärgile. Samuti ei ole mul andmeid, et tanklad oleksid alkoholi kättesaadavuse osas probleemsed kohad just Tallinnas. Samal ajal tõden ka seda, et tanklakauplustes kange alkoholi jaemüügi keelamine selle väikse üldise osakaalu tõttu ei avalda laiemat mõju Tallinna alkoholi jaemüügiturule ega korralda seda ringi. Samamoodi, nagu juba käesoleva peatüki alguses tõdetud, ei näe ma ka seda, et kange alkoholi müügikeeld tanklas suretaks välja neid kauplusi pidavate ettevõtjate tegevuse või mõjuks neile ülemäära intensiivselt. Mul puuduvad küll kindlad empiirilised andmed, kuid arvestades tanklakaupluse (nt kaebaja kaupluste) üldist sortimenti, ma kahtlen, et tanklates asutvate kaupluste oluline käibeallikas on kange alkohol. Siinjuures peab arvestama, et lahja alkoholise joogi müük on tanklakauplustes endiselt lubatud.

39. Eelneva kokkuvõttes leian, et kuna riive tanklakauplusi pidavate ettevõtjate ettevõtlusvabadusele tundub olema madala intensiivsusega ning samal ajal ei saa välistada, et teatud positiivset mõju rahva tervisele alkoholi müügi piiramine tanklapoodides võib siiski avaldada, ei saa ma tuvastada selle piirangu põhiseadusvastasust. Samas tõden, et mu eelnev järeldus võiks muutuda, kui omaksin kindlaid empiirilisi andmeid selle piirangu mõju osas selle kehtestamise eesmärkidele ja ettevõtjatele.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Ave Henberg, [ave.henberg@oiguskantsler.ee](mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee);  
Mait Laaring, [mait.laaring@oiguskantsler.ee](mailto:mait.laaring@oiguskantsler.ee)