



ÕIGUSKANTSLER

Hr Toomas Vitsut
Esimees
Tallinna Linnavolikogu
Vana-Viru 12
15080 TALLINN

Teie nr
Õiguskantsler 05.2008 nr 6-4/080507/00803843

Märgukiri

Tallinna Linnavolikogu 07.02.2008 määruse nr 5 „Alkohoolse joogi jaemüügil hoolsuskohustuse täitmise abinõu rakendamine“ kooskõlast põhiseaduse ja alkoholiseadusega

Austatud härra Vitsut

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Tallinna Linnavolikogu 07.02.2008 määruse nr 5 „Alkohoolse joogi jaemüügil hoolsuskohustuse täitmise abinõu rakendamine“ § 1 vastavust põhiseadusele ja alkoholiseadusele.

Leidsin, et Tallinna Linnavolikogu ülalnimetatud määruse § 1, millega täiendatakse Tallinna Linnavolikogu 30.06.2004 määrust nr 29 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja reklaami piirangute ja kitsenduste kehtestamine Tallinnas ning Tallinna Linnavolikogu 27.01.2000 määruse nr 4 kehtetuks tunnistamine“ punktidega 9¹ ja 9², on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1, § 154 lõikega 1, §-ga 31 ning alkoholiseaduse § 42 lg 1 punktiga 1.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Mulle esitas 10.03.2008 avalduse Eesti Kaupmeeste Liit, kes palus mul hinnata Tallinna Linnavolikogu 07.02.2008 määruse nr 5 „Alkohoolse joogi jaemüügil hoolsuskohustuse täitmise abinõu rakendamine“ (edaspidi ka Tallinna Linnavolikogu määrus) vastavust alkoholiseaduses sätestatule.

Tallinna Linnavolikogu määrusega kohustatakse alkoholi jaemüüjaid alates 01.09.2008 täiustama arvutipõhiseid kassasüsteeme selliselt, et müüjale tuletatakse igakordsel alkohoolse joogi müügil meelde selle alaealistele võõrandamise keeldu ja vajadust kontrollida kahtluse korral ostja isikut tõendavat dokumenti. Lisaks nõuab määrus kassasüsteemi seadistamist nii, et alkohoolse joogiga ei oleks võimalik sooritada tehinguid selleks mittelubatud ajal. Avaldaja möönis, et alkoholiseaduse (AS) § 42 lõike 1 alusel võib kohaliku omavalitsuse volikogu oma haldusterritooriumil kehtestada alkohoolse joogi jaemüügil alkoholiseaduses sätestatuga võrreldes

Õiguskantsleri Kantselei

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

täiendavaid kitsendusi. Samas leidis avaldaja, et Tallinna Linnavolikogu määruses toodud ettevõtlust piiravate tehniliste erinõuete kehtestamine väljub alkoholiseaduse volitusnormi piiridest ning see ei ole määruse eesmärgi (vältida alkoholi müüki alaealistele ning öisel ajal) saavutamiseks proportsionaalne meede. Alkoholise joogi jaemüügil sätestab kassaaparaadi olemasolu ja kasutamise nõude AS § 44, kuid ka selles sättes ei sisaldu tehnilisi nõudeid kassaaparaadile ja kassasüsteemile, samuti puudub seal volitusnorm sarnaste nõuete kehtestamiseks alamaktiga.

2. Avaldaja avalduse lahendamiseks pöördusin teabe nõudmisega majandus- ja kommunikatsiooniministri poole, kelle pädevusse kuulub riigi majandus- ja kaubanduspoliitikaga tegelemine ning vastavate õigusaktide ettevalmistamine ja rakendamine. Teabe nõudmises esitasin ministri oma esialgse hinnangu, et AS § 42 lg 1 punkti 1 ei saa lugeda Tallinna Linnavolikogu kehtestatud ja avaldaja poolt vaidlustatud piirangute jaoks täpseks, selgeks ja piirangu intensiivsusega vastavuses olevaks volitusnormiks. Samuti jõudsin kirjas järeldusele, et alaealisi ja öist aega puudutav müügikeeld on tagatud muul viisil, sh alkoholi müügiga tegeleva ettevõtja hoolsuskohustusega ning sanktsioonidega rahatrahvist alkoholi jaemüügiõiguse äravõtmiseni. Palusin ministril anda oma arvamus AS § 42 lg 1 p 1 volitusnormi või mõne muu alkoholiseaduse sätte sobivusest vaidlustatud piirangute kehtestamiseks, samuti piirangute proportsionaalsusest.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister märkis teabe nõudmisele 05.05.2008 saadetud vastuses, et on minu esialgse hinnanguga nõus. Alkoholise joogi jaemüüki puudutavaid piiranguid ja nõudeid saab kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestada üksnes alkoholiseadusest tuleneva volitusnormi alusel. Minister oli seisukohal, et AS § 42 lg 1 punktid 1 ja 2 ei sisalda volitusnormi kassaaparaatidele ja kassasüsteemidele tehniliste nõuete (meeldetuletavad teated, mõne kaubagrupi osas tehingute tegemise võimatus jm) kehtestamiseks ning sellist volitusnormi ei sisalda ka AS § 44. Minister oli arvamisel, et alkoholiseaduses sätestatud regulatsioon on piisav tagamaks alaealiste alkoholise joogi jaemüügi keelu rakendamine nii kauplustes kui toitlustusettevõtetes. Seadusest tulenevatest keeldudest kinnipidamine ja kehtestatud meetmete järgimine on iga alkoholise joogi jaemüügiga tegeleva ettevõtja hoolsuskohustuseks. Seega puudub lisaks volitusnormile ka vajadus sarnaste piirangute kehtestamiseks. Tallinna Linnavolikogu on määruse vastuvõtmisega ilmselgelt väljunud seadusandja seatud eesmärgi piiress. Täiendavate tehniliste nõuete kehtestamine seab ettevõtlusele ebamõistlikke piiranguid, takistades põhjendamatult ettevõtlusvabadust. Kassasüsteemi rakendamiseks on ettevõtjad juba teinud märkimisväärsed investeeringuid ning süsteemi muutmine või täiendamine nõuaks täiendavaid kulutusi. Nõuete rakendamiseks kaasneks arvutipõhiseid kassasüsteeme ning kassaaparaate kasutavate ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine.

II Vaidlustatud sätted

3. Tallinna Linnavolikogu 07.02.2008 määruse nr 5 „Alkoholise joogi jaemüügil hoolsuskohustuse täitmise abinõu rakendamine“ sisu on järgmine:

„Määrus kehtestatakse alkoholiseaduse § 42 lg 1 p 1 alusel lähtuvalt eesmärgist tagada müüjate vajalik hoolsus järgimaks keeldu võõrandada alaealistele alkoholset jooki ja keeldu kaubelda alkoholise joogiga selleks mittelubatud ajal.

§ 1. Tallinna Linnavolikogu 30. juuni 2004 määrust nr 29 „Alkoholise joogi jaemüügi ja reklaami piirangute ja kitsenduste kehtestamine Tallinnas ning Tallinna Linnavolikogu 27. jaanuari 2000 määruse nr 4 kehtetuks tunnistamine“ täiendatakse punktidega 9¹ ja 9² järgmises sõnastuses:

„9¹. Alkohoolse joogi jaemüüki teostavas kaupluses, kus kasutatakse arvutipõhist kassasüsteemi, peab kassasüsteem olema installeeritud selliselt, et:

9^{1.1} alkohoolse joogi müügi igakordsel fikseerimisel kuvatakse ekraanile müüjale suunatud teade, mis tuletab müüjale meelde alaealistele alkohoolse joogi võõrandamise keeldu ja vajadust kontrollida kahtluse korral ostja isikut tõendavat dokumenti;

9^{1.2} tehingut alkohoolse joogiga ei ole võimalik sooritada selleks mittelubatud ajal.

9². Punkt 9^{1.2} ei laiene arvutipõhise kassasüsteemiga kauplusele, mis müügipiirangu ajal on suletud.“

§ 2. Määrus jõustub 1. septembril 2008.“

III Õiguskantsleri seisukoht

3.1. PS § 31 kaitseala ja selle riive

4. PS § 31 esimene lause sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Nimetatud lause esimene pool sätestab ettevõtlusvabaduse, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki iseseisvaid tegevusalasid ja elukutseid ning igasugust iseseisvat tulu saamise eesmärgil toimuvat tegevust.¹ Põhiseaduse § 9 lg 2 alusel laienevad põhiõigused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Kuna ettevõtlusega tegelemine on äriühingute olemuslik tunnus (äriühingute loomise eesmärgiks on ettevõtlusega tegelemise kaudu tulu saada), hõlmab ettevõtlusvabaduse isikuline kaitseala lisaks füüsilistele isikutele ka vastavad juriidilised isikud.²

5. Ettevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Ettevõtlusvabadust on riivatud, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.³

6. Tallinna Linnavalikogu määrus kohustab ettevõtjaid, kes soovivad tegeleda alkoholi jaemüügiga, täiendama või muutma oma arvutipõhist kassasüsteemi määrukses näidatud viisil. Ettevõtjale annab õiguse tegeleda alkoholi jaemüügiga vastav valla või linnavalitsuse tehtud märge majandustegevuse registris.⁴ Juhul, kui ettevõtja oma arvutipõhist kassasüsteemi määruksel vastavaks ei kohanda, on turule siseneda sooviva ettevõtja puhul ilmseks tagajärjeks jaemüügiõiguse andmisest keeldumine ning turul juba tegutseva ettevõtja puhul alkoholi jaemüügiõiguse äravõtmine.⁵ Ettevõtjal tuleb oma kassasüsteemid seega ümber programmeerida või alkoholi jaemüügist või vastavatest plaanidest loobuda. Vaidlustatud sätte mõjul ei ole kaupmehel, kes nõudeid ei täida, lubatud omal ala tegutseda ning teiste ettevõtjatega konkureerida, seega ei ole tal võimalik saada kaupade müümisest tulu ja kasumit. Samuti on nii avaldaja kui majandus- ja kommunikatsiooniminister viidanud asjaolule, et kassasüsteemi muutmisega

¹ RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10.

² Vt ka RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10.

³ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12; RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10.

⁴ AS §-d 30 ja 31; vt ka kaubandustegevuse seadus ja majandustegevuse registri seadus.

⁵ AS § 32 lg 4 p 4 ja p 5 kohaselt võib märke alkohoolse joogi jaemüügi kohta kustutada juhul, kui on aset leidnud alkohoolse joogi müük alaealisele, samuti AS §-s 42 sätestatud tulenevate eritingimuste (ehk kohaliku omavalitsuse kehtestatud lisatingimuste) järgimata jätmisel.

kaasnevad märkimisväärsed kulud.⁶ Seega toimub Tallinna Linnavolikogu määruse läbi avaliku võimu poolne ettevõtja ebasoodne mõjutamine ehk määrusega riivatakse põhiseaduslikku ettevõtlusvabadust.⁷

3.2. Riive põhiseaduspärasus

7. PS §-s 31 sõnastatud õigus tegelda ettevõtlusega ei ole absoluutne. PS § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, annab seadusandjale vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid.

8. Põhiõiguse (sh ettevõtlusvabadusõiguse) riive peab selleks, et olla põhiseaduspärane, olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata õigusakti andja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures parlamendireservatsiooni (seadusereservatsiooni) printsiibi järgimist õigusakti vastuvõtja poolt. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on õigusakti legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: piirangu sobivus, vajalikkus ja mõõdukus.

3.2.1. Formaalne õiguspärasus

9. PS § 3 lõikest 1, milles on sätestatud, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, tuleneb seadusereservatsiooni põhimõte. Kohalike omavalitsuste puhul viitab seadusereservatsioonile otseselt PS § 154 lg 1, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kuid iseseisev tegutsemine peab toimuma seaduste alusel.

10. Riigikohus on ühes oma hiljutises otsuses märkinud, et seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.⁸ Samuti viitas Riigikohus samas lahendis oma varasemale praktikale, mille kohaselt PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga. Siiski nentis Riigikohus, et see põhimõte ei ole absoluutne, vaid põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel

⁶ Määruse eelnõu seletuskirjas (kättesaadav Tallinna Linnavalitsuse kodulehel aadressil: <http://www.tallinnlv.ee/aktalav/Eelnoud/Dokumendid/endok4267.htm>) on eelnõu algataja märkinud, et „Asjatundjatega vesteldes on selgunud järgmist: a) uuendus on infotehnoloogiliselt võimalik; b) kuna uuenduse juurutamine pole infotehnoloogiliselt keerukas, siis ei kaasne selle juurutamisega ettevõtjale ülemääraseid kulusi, jäädes üldjuhul oma IT-toega sõlmitud lepingu piiresse; c) ettevõtja jaoks on esmatähtis, et meedet ei tuleks kasutusele võtta üleöö.“ Majandus- ja kommunikatsiooniminister on leidnud, et tegemist on märkimisväärsete täiendavate kuludega. Seega ei ole vaidlust selles, et kulud tekivad ning siinkohal omabki tähtsust eeskätt kulude tekkimise fakt, mitte selle suurus.

⁷ PS § 32 lg 1 esimene lause 1 sätestab et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi teise lõike esimese lause kohaselt on igäühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kuna kassasüsteemide täiendamine nõuab ettevõtjalt täiendavaid kulusi ning ka raha on üheks ettevõtja vara (omandi) liigiks, riivavad Tallinna Linnavolikogu määruses sätestatud kitsendused ka PS § 32 sätestatud omandipõhiõigust. Olen seisukohal, et käesolevas asjas omab määruse õiguspärasuse hindamisel määravat tähendust PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse riive põhiseaduse kontroll ning omandiõiguse temaatikal ma seetõttu pikemalt ei peatu.

⁸ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

määrusega.⁹ Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.¹⁰

11. Riigikohus on märkinud, et riigi alkoholipoliitika on seotud põhiõiguste ja vabaduste kasutamisega, samuti on alkoholikaubandusel seos riigieelarve tuludega, maksupettuste, kuritegevuse, üldise õiguskorra ning elanikkonna tervisega. Neil põhjustel peaks alkoholipoliitika, sh alkoholi tootmine, müük, sissevedu jmt tegevus olema reguleeritud mitte haldusaktide, vaid seaduse tasemel õigusaktiga, s.o alkoholiseadusega.¹¹ Kohalik omavalitsus saab alkoholi jaemüügile seada piiranguid ja nõudeid üksnes kitsalt tema pädevusse jäetud raamides – seadusega võrreldes täiendavaid piiranguid saab kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel antud määrusega.

12. Arvestades asjaolu, et avaldaja poolt vaidlustatud piirangud riivavad ettevõtlusvabadust, analüüsin järgnevalt, kas piirangute, mis nõuavad ettevõtjalt kassasüsteemi seadistamist selliselt, et alkohoolse joogi müügi igakordsel fikseerimisel kuvatakse ekraanile müüjale suunatud teade, mis tuletab müüjale meelde alaealistele alkohoolse joogi võõrandamise keeldu ja vajadust kontrollida kahtluse korral ostja isikut tõendavat dokumenti ning et tehingut alkohoolse joogiga ei oleks võimalik sooritada selleks mittelubatud ajal, kehtestamiseks oli Tallinna Linnavolikogul asjakohane seadusest tulenev volitus.

13. AS § 1 kohaselt sätestab alkoholiseadus erinõuded alkoholi käitlemisele, piirangud alkohoolse joogi tarbimisele, erinõuete ja piirangute järgimise üle teostatava järelevalve korralduse ning vastutuse seaduse rikkumise eest. Alkoholiseaduse eelnõu seletuskirjas rõhutatakse, et riigi alkoholipoliitika on seotud põhiõiguste ja vabaduste kasutamisega ning alkoholikaubandusel seos riigieelarve tuludega, maksupettuste, kuritegevuse, üldise õiguskorra ning elanikkonna tervisega.¹²

14. Alkoholi käitlemise ühe vormi - alkoholi jaemüügi puhul - tulenebki enamik piiranguid otseselt alkoholiseadusest. Alkoholi jaemüügikohtade suhtes rakendatud kitsendusi käsitleb alkoholiseaduse 2. peatüki 6. jagu („Alkohoolse joogi jaemüük”). AS § 40 lõikes 1 on esitatud kataloog kohtadest, kus alkohoolse joogi jaemüük on lubatud. AS § 41 keelab selgesõnaliselt alkoholi jaemüügi kohtades nagu koolieelne lasteasutus, lasteaed-alkool, alkool, põhikool, gümnaasium, kutseõppeasutus, huvialakool ja noortelaager, tervishoiuasutus, hoolekandeaasutus, kinnipidamisasutus, kaitsevæeosa, aktsiisiladu, sõitjateveo teenuse osutamisel kasutatav mootorsõiduk, samuti müügi kandekaubandusena või lastele suunatud ürituse toimumise paigas selle ürituse toimumise ajal, samuti kioskist või tänava- ja turukaubanduse korras.

15. Samas on seadusandja tõepoolest jätnud kohalikule omavalitsusele pädevuse teatud osas iseseisva ja kohalikke olusid arvestava alkoholipoliitika kujundamiseks. AS § 42 lg 1 alusel võib kohaliku omavalitsuse volikogu oma haldusterritooriumil kehtestada alkohoolse joogi jaemüügil lisaks alkoholiseaduse §-des 40 ja 41 nimetatule veel sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavad kitsendused (p 1), samuti piirata alkohoolse joogiga kauplemise aega (p 2)¹³.

⁹ Varasemat praktikat vt RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01; PSJVKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94; PSJVKo 12.01.1994, nr III-4/A-2/94 ning PSJVKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

¹⁰ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

¹¹ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

¹² Alkoholiseaduse eelnõu seisuga 08.05.2001, nr 764 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

¹³ Küsida võib, kas ulatuslike alkoholipoliitiliste ja -kaubanduslike volituste andmine kohalikule omavalitsusele on põhiseaduspärane. Käesolevas asjas ma seda küsimust ei analüüsi ning sellele hinnangut ei anna.

16. Vaidlustatud Tallinna Linnavolikogu määruse piirangud on kehtestatud AS § 42 lg 1 p 1 alusel. Olen seisukohal, et ükski AS § 42 lg 1 punktis 1 mainitud piiranguliigist ei hõlma tehnilisi nõudeid kassaaparaatidele ja kassasüsteemidele. Sama kinnitas alkoholiseaduse eelnõu ette valmistanud majandus- ja kommunikatsiooniminister. „Müügikoht“ saab minu hinnangul tähendada alkoholiga kauplemiseks kasutatavat ruumi või maa-ala (nt kauplus, toitlustusettevõtte, muuseumi territoorium jne; vt § 40 ja 41 loetelusid) ning „müügivorm“ puudutab müügitehingute teostamise viisi ehk müüja ja ostja vahelist suhtlemist (nt e-kaubanduse korras või kohapeal tarbimiseks), see ei hõlma nõudeid kassaaparaadile. Üldnimetatud põhjustel ei saa AS § 42 lg 1 p 1 lugeda Tallinna Linnavolikogu kehtestatud ja avaldaja poolt vaidlustatud nõuete jaoks täpseks, selgeks ja piirangu intensiivsusega vastavuses olevaks volitusnormiks.

17. Leian, et ka teised alkoholiseaduse normid ei volita kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestama avaldaja poolt vaidlustatud alkoholimüügi piiranguid.

AS § 44 kohaselt on alkohoolse joogi jaemüük kaupluses ja toitlustusettevõttes lubatud, kui tegevuskohas asub kassaaparaat, mille kaudu tuleb fikseerida kõik alkohoolse joogi jaemüügil sooritatavad tehingud. Ei alkoholiseaduse selles sättes ega ka mujal ole kassaaparaatidele esitatud nõudeid ega neid täpsustatud ning seetõttu leian, et kassaaparaatidele (ja -süsteemidele) ei saagi esitada muid nõudeid, kui et need oleks töökorras ja et neid kasutataks. Kassaaparaadi olemasolu ja alkoholitehingute fikseerimine peab alkoholiseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tagama maksudistsipliini (nt müüdüd alkoholilt käibemaksu ja alkoholiaktsiisi laekumise). Olen seisukohal, et kohaliku omavalitsuse poolt määrusega kassaaparaatide olemasolule täiendavate eesmärkide ja aparaatidele lisanõuete seadmine ei ole õiguspärane. Kohalik omavalitsus on käesoleval juhul asunud reguleerima küsimusi, milleks alkoholiseadus teda ei volita.

18. Eeltoodu tõttu leian, et Tallinna Linnavolikogu määrus on vastuolus PS § 3 lõikest 1 ja PS § 154 lõikest 1 tuleneva seadusereservatsiooni põhimõttega.¹⁴

IV Kokkuvõtte

19. Kokkuvõtvalt leian, et Tallinna Linnavolikogu määruse § 1, millega täiendatakse Tallinna Linnavolikogu 30.06.2004 määrust nr 29 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja reklaami piirangute ja kitsenduste kehtestamine Tallinnas ning Tallinna Linnavolikogu 27. jaanuari 2000 määruse nr 4 kehtetuks tunnistamine“ punktidega 9¹ ja 9², on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1, § 154 lõikega 1, §-ga 31 ning alkoholiseaduse § 42 lg 1 punktiga 1.

¹⁴ Juhul, kui määruse andmisel on ületatud volitusnormi, on määrus juba iseenesest niivõrd olulises formaalses vastuolus põhiseadusega, et määrus tuleb kas muuta või kehtetuks tunnistada. Samas soovin täiendada, et käesoleval juhul tekib kahtlus ka määruse materiaalses põhiseaduspärasuses, täpsemalt kooskõlast PS § 11 teisest lausest tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse järjekindelisel kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. Ilmselt ebasobiva abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu (RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, punktid 14 ja 15). Määruses toodud piirangud võivad olla küll sobivad, aga kahtlen kehtestatud piirangute vajalikkuses, sest eesmärged on võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormavate abinõudega. Minu hinnangul on alaealisi ja õist aega puudutav müügikeeld tagatud eelkõige iga müügiga tegeleva ettevõtja enda hoolduskohustusega. Alkoholi müügiga tegelev kaupmees peab alkoholi müügi puhul järgima sedalaadi tehingute puhul nõutavaid või tavapäraseid tingimusi, vastasel juhul võivad kaasneda negatiivsete tagajärjed rahatrahvist (AS § 65) ja alkoholi jaemüügiõiguse äravõtmisest (AS § 32 lg 4 p 4 ja p 5; teadaolevalt on Tallinna linn seda ka teinud) kuni vangistuseni (karistusseadustiku § 182¹). Avaldaja sõnul on mitmed jaeketid määruses nimetatud abinõud ise kasutusele võtnud. Seetõttu ei pruugi Tallinna Linnavolikogu poolt kehtestatud täiendavad piirangud lisaks volitusnormide ületamisele olla ka vajalikud (ehk proportsionaalsed).

Eeltoodust tulenevalt palun Teil analüüsida vaidlustatud sätete kooskõla põhiseadusega ning märgukirjaga nõustumisel vastuolu kõrvaldada. Leian, et otstarbekaim viis selleks on nimetatud määrus kehtetuks tunnistada.

Tuginedes õiguskantsleri seaduse §-le 28 palun Teil hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva märgukirja kättesaamisest mind märgukirjaga nõustumisest või mittenõustumisest teavitada. Ühtlasi palun Teil esimesel juhul anda teada rakendatud või plaanitavatest meetmetest vastuolu kõrvaldamiseks ning teisel juhul esitada põhjendused piirangute põhiseaduspärasuse toetuseks.

Lugupidamisega

Indrek Teder