



Õiguskantsler

Teie 23.12.2014 nr

Meie 15.05.2015 nr 6-4/150204/1502171

Lõppvastus Alkohoolse joogi jaemüügi kitsendused Tallinnas

Austatud

Teile teadaolevalt analüüsis õiguskantsler 01.07.2015 jõustuva Tallinna Linnavolikogu määruse¹ sätte, millega keelatakse kange alkohoolse joogi jaemüük alla 150 m² üldpinnaga kauplustes (edaspidi: vaidlusalune säte), põhiseaduspärasuse küsimust. Abstraktse normikontrolli tulemusel ning arvestades alkoholiseaduse § 42 lg 1 p-st 1 kohaliku omavalitsuse volikogule tulenevat ulatuslikku kaalutusõigust, **ei ole ma avaldusalustel asjaoludel veendunud, et Tallinna Linnavolikogu on vaidlusalust sätet kehtestades ületanud talle seadusest ja põhiseadusest tulenevaid piire**. Siiski pean ma mitmeid määrusandja esitatud põhjendusi vaieldavaks ning ei välista, et Teie õigusi saaks tõhusalt tagada kohtumenetluses.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta. Selleks toon esmalt välja olulised asjaolud, sh määrusandja motivatsiooni (p-d 1-6), seejärel näitan ära vaidlusaluse sätte, selle eesmärgi ja sellest lähtuva põhiõiguse riive ja (p-d 7-9) ning esitan omalt poolt kaalukaks peetavad põhjendused (p-d 10-16). Lõpuks lisan selgituse kohtuliku kaitse võimaluste kohta (17-18).

Asjaolud

1. Vaidlusaluse sättega piiratakse Tallinnas kange alkohoolse joogi (s.o etanoolisisaldusega üle 22 mahuprotsendi: edaspidi ka: **kange alkohol**) jaemüüki. Teie avaldustest lähtuvalt saab vaidlusalusest sättest puudutatud ettevõtjad jagada kahte gruppi:²

- 1) väikekauplused, mis müüvad alkoholi, sealhulgas kanget alkoholi, kõrvuti teiste toodetega, nagu igapäevased toidukaubad või ka esmatarbekaubad (edaspidi: väikepood);
- 2) alkoholi jaemüügile spetsialiseerunud kauplused (edaspidi: spetsialiseerunud pood)³.

¹ Tallinna Linnavolikogu 27.11.2014 [määrusega nr 31](#) sätestatud (ja 01.07.2015 jõustuv) muudatus Tallinna Linnavolikogu 18.09.2008 [määruses nr 30](#) „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“, § 1 lg 1. Vt ka Tallinna Linnavalitsuse 05.11.2014 istungi protokoll Tallinna Linnavolikogu määruse eelnõu „Tallinna Linnavolikogu 18.09.2008 määruse nr 30 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“ muutmise“, kättesaadav: <http://aktal.tallinnlv.ee>, [otsetee](#).

² Lisaks moodustavad omaette grupi nn tanklapoed, mida reguleerib sama määruse (01.07.20015 jõustuv) § 1 lg 9.

³ Äriseadustiku § 4 lg 5 järgi teatab ettevõtja äriregistrisse kandmisel kavandatud põhitegevusala vastavalt Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatorile (EMTAK). Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 15 lg 1 p 4 järgi sisaldab majandustegevusteade andmeid tegevusala kohta vastavalt EMTAK klassifikaatorile, mis eristab

2. Avaldustest⁴ nähtub, et Teie hinnangul ei suuda piirangu alla langevad spetsialiseerunud poed ega ka väikepoed (viimaste käibes on ühe avalduse andmetel kange alkoholi osakaal ligikaudu 30%) muudatusejärgse olukorraga kohaneda ning on sunnitud oma tegevuse lõpetama. Olete arvamusel, et vaidlusaluste sätetega tõrjutakse nimetatud poed kange alkoholi müügi alalt välja ning seeläbi luuakse põhjendamatu konkurentsieelis suurtele selvekettidele. Viimastes kasutatakse aga letimüügi asemel reeglina iseteenindust, mis mõjub alkoholi müüki suurendavalt, mitte vähendavalt.

3. Vaidlusaluse sätte kehtestamist põhjendati määruse seletuskirjas⁵ üldiste kaalutlustega, miks alkoholitarbimist oleks tarvis vähendada. Täpsemalt nähtub määruse seletuskirjast, et kange alkoholi jaemüügiõigusega kauplusele kehtestatud 75 m² alampiiri suurendamine 150 m²-le peaks aitama piirata inimeste elukoha lähedal kanget alkoholi müüvate kaupluste arvu ning võimalust saada alkohol kätte vaid mõneminutilise jalutuskäiguga.⁶ Muudatuse olulisust põhjendati kangete alkoholsete jookide keskmise osakaaluga alkoholi jaemüügis.⁷

4. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist⁸ saadud selgituste järgi on kohaliku omavalitsuse volikogul AS § 42 lg 1 p 1 alusel õigus mh kehtestada kitsendusi kange alkoholise joogi müügikohtade paiknemise ja suuruse osas. Lisaks annab volitusnorm õiguse kehtestada müügivormi puudutavaid kitsendusi, nt lubada alkoholsete jookide müüki vaid müüjaga teenindusletist või keelata alkoholise joogi kaasamüük toidlustusettevõttest. Ministeerium pidas aga kaheldavaks, kas Tallinna Linnavolikogu määrmises sätestatud meetmed on vajalikud neile seatud eesmärkide saavutamiseks, kui võimalikke alternatiive ei ole analüüsitud.

6. Tallinna Linnavolikogu esitas oma vastuses⁹ õiguskantslerile¹⁰ piirangute põhjendused (sh lisas alusandmed), mis ei nähtunud määruse seletuskirjast ega muust seni avaldatud teabest:

- Konkreetse meetme kehtestamist (miks just kange alkoholi müügikeeld alla 150 m² põrandapinnaga poodides)¹¹, on põhjendatud sellega, et: a) niisugune kitsendus võimaldab

tootevaliku järgi jaemüüki spetsialiseerimata kauplustes (grupp 471) ja spetsialiseeritud kauplustes (grupid 472–477). Vt EMTAK 2008 selgitavad märkused, lk 116. Kättesaadav: www.rik.ee, [otsetee](#).

⁴ Käesolev seisukoht on vastus kahele avaldusele. MTÜ Tallinna Väike- ja Keskmiste Kaupmeeste Liit 02.01.2015 avaldus, kättesaadav: www.oiguskantsler.ee, [otsetee](#). Teisele avaldusele on kehtestatud juurdepääsupiirang avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 17 alusel.

⁵ Tallinna Linnavalitsuse 05.11.2014 istungi protokoll Tallinna Linnavolikogu määruse eelnõu „Tallinna Linnavolikogu 18.09.2008 määruse nr 30 „Alkoholise joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“ muutmise“, kättesaadav: <http://aktal.tallinnlv.ee>, [otsetee](#).

⁶ Seejuures on viidatud Eesti Konjukturiinstituudi andmetele, et Eesti elanike hinnangul on alkohol hästi kättesaadav (küsitluse järgi kulus 2013. aastal 86%-l vastanutest lähima alkoholi müügikohani jõudmiseks 10 minutit või vähem, sealhulgas 26% vastanutest saaks alkoholise joogi osta kas enda või naabermajas asuvast müügikohast). Vt Eesti Konjukturiinstituut (Tervise Arengu Instituudi tellimusel). Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis, aastaraamat 2014, lk-d 22 ja 45. Kättesaadav: www.tai.ee, [otsetee](#).

⁷ Samas Eesti Konjukturiinstituudi 2014. aastaraamatu andmetel oli kange alkoholise joogi osakaal absoluutalkoholi arvestuses vähenenud 5,8%, mis oli üldise alkoholitarbimise langust enim mõjutanud tegur. Vt viidatud 2014 aastaraamat, lk 18.

⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 07.01.2015 vastus, kättesaadav: www.oiguskantsler.ee, [otsetee](#).

⁹ Tallinna Linnavolikogu 16.03.2015 vastus, kättesaadav: www.oiguskantsler.ee, [otsetee](#).

¹⁰ Õiguskantsleri 12.02.2015 kiri Tallinna Linnavolikogule alkoholise joogi jaemüügi kitsenduste õiguspärasuse kohta, kättesaadav: www.oiguskantsler.ee, [otsetee](#). Õiguskantsler palus Tallinna Linnavolikogul põhjendada, sealhulgas esitada piisavad andmed ja analüüsid, mis näitavad, et võetud meetmed on efektiivsed riigi alkoholipoliitika eesmärkide täitmiseks ega ole ülemäärased teatud tüüpi kaupluste pidajate osas, sealjuures eelistades samal ajal teist tüüpi kaupluste pidajaid.

¹¹ Tallinna Linnavolikogu esitatud andmetel puudutab vaidlusalune säte (150 m² alampiir) 187 müügikohta (võrdluseks 100 m² alampiiri kehtestamine puudutaks 102 müügikohta. Spetsialiseerunud alkoholipoode on kokku 98, neist langeb keelu alla 31, millest omakorda 25 sortimendi moodustavad põhiosas alkoholised joogid.

vähendada kange alkohoolse joogi kiiret kättesaadavust nn elualadel ja avaldab suurimat mõju linnaosades (Kesklinn, Lasnamäe, Põhja-Tallinn), kus on tuvastatud enim alkoholiga seotud õigusrikkumisi; b) uuringu järgi Tallinna koolinoored joovad suhteliselt rohkem kanget kui lahjat alkoholi; c) kontrollostud¹² näitavad, et suurtes poodides küsitakse alaealistelt dokumenti enam kui väikepoodides ja tanklates ning d) mida arvukamalt on müügikohti, seda raskem on teha järelevalvet.

- alternatiivne meede, et keelata kange alkoholi müük selveteeninduse korras (lubada müüa ainult eraldi letist), ei lahendaks probleemi, et lähim kange alkoholi müügikoht jääb ikkagi lühikese jalutuskäigu kaugusele¹³;
- määrusandja on lähtunud eeldusest, et kui kanget alkoholi oleks raskem kätte saada, siis jääks osa sellest ostmata, mistõttu kange alkoholi müügikeelu alla langevate poodide kaotatav käive ei kandu üle kaubanduskeskustesse, mille müügiõigused säilivad;
- piirang on vajalik mh selleks, et tasakaalustada seaduse alusel liberaliseeritud müügiõigust (alkoholi jaemüügi tegevusloakohustuse puudumine jms).

Tallinna Linnavolikogu hinnangul ei too tema kehtestatud piirang kaasa väikepoodide tegevuse lõppemist, kuna ettevõtjad saavad oma tegevuse ümber korraldada ja viia see vastavusse määruse nõuetega. Ka spetsialiseerunud poodide osas seisnevad piirangu tagajärjed kauplejatele pigem loodetud kasumi vähenemises kui tegevuse lõpetamises, kuna kange alkoholi müügist puudujääva kasumi kompenseerimiseks on ettevõtjal võimalik oma majandusmudel ümber korraldada.

Vaidlusalune säte, eesmärk ja põhiõiguse riive

7. „, [---] § 1. Alkohoolse joogi jaemüügi kitsendused

(1) Kange alkohoolse joogi jaemüük on lubatud kaupluses, mille üldpind on vähemalt 150 m². [---]“.

8. Tallinna Linnavalitsuse selgituse kohaselt on püütud kaupluse pindala kriteeriumiga vähendada kange alkohoolse joogi müügikohtade arvu elumajades ja nende läheduses. Kitsenduse volitusnormist lähtuvaks eesmärgiks on määrusandja pidanud rahvatervise ning avaliku korra kaitset.

9. Vaidlusalusest sättest tuleneb Põhiseaduse §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabaduse riive, kuna alla 150 m² üldpinnaga kauplustes ei ole ettevõtjatel võimalik kange alkoholi jaemüügiga edasi tegeleda.

Õiguskantsleri seisukoht

10. Määrusandja on uuringutele tuginedes selgitanud, miks ta peab piirangut kohalikke olusid arvestades eesmärgipäraseks ning riigi alkoholipoliitikaga kooskõlas olevaks. Siiski jäävad lahtiseks mitmed küsimused, mis puudutavad meetme eesmärgipärase toimimist ning mõju ettevõtlusele:

¹² Vt Tervise Arengu Instituudi 2014.a uuringu kokkuvõte „Alkohoolsete jookide üle-eestiline testostlemine“, lk 9, [otsetee](#).

¹³ Seejuures on viidatud Eesti Konjukturiinstituudi andmetele, et Eesti elanike hinnangul on alkohol hästi kättesaadav (küsitluse järgi kulus 2013. aastal 86%-l vastanutest lähima alkoholi müügikohani jõudmiseks 10 minutit või vähem, sealhulgas 26% vastanutest saaks alkohoolse joogi osta kas enda või naabermajas asuvast müügikohast). Vt Eesti Konjukturiinstituut (Tervise Arengu Instituudi tellimusel). Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis, aastaraamat 2014, lk-d 22 ja 45. Kättesaadav: www.tai.ee, [otsetee](#).

- millele tuginedes on leitud, et kõige eesmärgipärasem on piirata just kange alkoholi kättesaadavust¹⁴ (sh jättes tähelepanuta võimaluse, et kättesaadava sortimendi muutumine võib suurendada odavate, kuid mahuprotsendilt lahja alkoholi hulka liigitatavate jookide tarbimist);
- millel põhineb arvamus, et kange alkoholi müügikeeld väikepoodide osas ei too kaasa nende vältimatut sulgemist ning et ka spetsialiseerunud alkoholipoodidel on võimalik jätkata tegevust muid kaupu müües;
- mil määral vähendab piirang alkoholi kättesaadavust (müügipunktide tiheduse vähenemine ei pruugi oluliselt pikendada keskmist jalutuskäiku lähimasse müügipunkti);
- millel põhineb eeldus, et piirangu alla langevate poodide käive ei kandu üle suurematesse poodidesse ning et viimastele konkurentsieelise tekitamine on seetõttu ebatõenäoline;
- miks määrusandja ei ole eelistanud võimalikke alternatiive (nt üldpinna alampiir + tingimus, et kanget alkoholi tohiks müüa üksnes eraldi müüjaga leti tagant), mis võiksid tagada ettevõtjate võrdsema kohtlemise ning vältida vaidlusaluse sätte tagajärjel tekkivat võimalikku konkurentsimoonutust.

11. Seetõttu ei ole Tallinna Linnavolikogu esitatud põhjendused lõpuni veenvad. Eelkõige on kaheldav, miks keeld peab hõlmama alkoholikauplusi, kus (erinevalt kaubanduskeskuste toiduosakondadest) ei müüda toidu- ja tarbekaupa ning kus alkoholi saab osta üksnes müüjalt leti tagant (mis võrreldes selvemüügiga on alkoholimüüki vähendav, mitte suurendav asjaolu) ning miks piiriks on seatud nimelt 150 m². Keskendudes kange alkoholi jaemüügi piiramisele, ei ole määrusandja pööranud tähelepanu sellele, kuidas piirang mõjutab kättesaadavust laiemalt (sh alkoholitarbimise eelistuste võimalikku muutumist).¹⁵

12. Hoolimata nimetatud vaieldavustest leian, et vaidlusaluse sätte kehtestamise aluseks olnud kaalutlused ei ole käesolevas menetluses lõpuni kontrollitavad. Seda seetõttu, et õiguskantsler saab määrusandja kaalutlusi kontrollida üksnes üldisel tasemel, mis antud juhul eeldab meetme proportsionaalsusele mh kohalikest vajadustest lähtuva hinnangu andmist. Seejuures tuleb mul suuresti tugineda määrusandja esitatud teabele, kuna muud allikad ei võimalda saada võrreldavat ülevaadet alkoholi jaemüügist ja selle kitsaskohtadest Tallinnas. Ühtlasi raskendab vaidlusaluse sätte proportsionaalsuse kontrollimist andmete nappus, millele tuginedes oleks võimalik prognoosida müügikeelu mõju turuosalistele (kuidas muudatus mõjutab nõudlust, milliseks kujuneb tarbijate käitumine, kas piirangu alla langevate poodide käive kandub üle poodidele, mis jäävad piirangu alt välja jne).

13. Märgin ka, et määrusandja kaalutlused pole ilmselgelt põhjendamatud. Tallinna linnavõimu hinnangul oli enne vaidlusaluse sätte kehtestamist Tallinnas alkoholi müügipunktide tihedus sedavõrd suur, et seda oli tarvis rahvatervise ja avaliku korra kaitseks piirata. Kuna alkoholi jaemüük ei kuulu enam¹⁶ tegevusloakohustusega valdkondade hulka, siis ei saa linn oma haldusterritooriumil alkoholikaupluste arvukust ja paiknemist kontrollida tegevuslubasid välja

¹⁴ Lisaks Tallinna Linnavolikogu vastuses välja toodud Youth In Europe uuringu andmetele on ka muid andmeid, mille järgi ei ole võimalik öelda, et noored eelistavad just kanget alkoholi. Vt nt Eesti Konjunkturiinstituut (Tervise Arengu Instituudi tellimusel). Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis, aastaraamat 2012, lk 62. Kättesaadav: www.tai.ee, [otsetee](#).

¹⁵ Pole võimatu, et piirang toob nõudluse vähenemise asemel kaasa kohandatud pakkumise (sh alla 22 mahuprotsendi alkoholijookide, nagu piiritusejoogid ja kangestatud vein, mis piisavalt odava hinna puhul võiksid koguda populaarsust eeskätt liigjoomisele kalduvate tarbijate, aga ka noorte seas).

¹⁶ Alkoholi jaemüügiks varasemalt nõutav kauplemisluba asendati 15.04.2004 registreeringu nõudega ning alates 01.07.2014 piisab alkoholi jaemüügiga tegelemiseks majandustegevusteate esitamisest. Vt AS § 30-35 [enne 15.04.2004 kehtinud kujul](#), AS § 30-32 [pärast 15.04.2004 kehtinud kujul](#) ning kehtiva AS § 23 lg 1 p 1, lg 3 ja 4 ning AS § 76 lg-d 6 ja 7.

andes ning nende tingimustele vastavuse järele valvates. Linn ei saa ka muuta AS §-des 40 ja 41 imperatiivselt sätestatud keelde ja piiranguid (nt laiendada kellaajalisest müügikeeldu) või kehtestada kitsendusi seadusliku aluseta (nt pädevusnõuded alkoholi müüjatele). Seetõttu ei olnud määrusandjal seadusest tulenevalt palju võimalusi, kuidas oma haldusterritooriumil alkoholi kättesaadavust ja müügipunktide arvukust kontrollida.

14. Võimaluse selleks, et riigi alkoholipoliitikat kohalikke olusid arvestades ellu viia, sätestab AS § 42 lg 1 p 1, mis annab kohaliku omavalitsuse volikogule volituse reguleerida alkohoolse joogi jaemüüki selle sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavate kitsenduste kehtestamise teel. Seadusandja on sõnastanud volitusnormi abstraktselt, et jätta kohalikele omavalitsusele ulatuslik õigus hinnata kitsenduste vajalikkust lähtuvalt kohalikest oludest.¹⁷ Volitusnorm lubab piirata alkohoolse joogi jaemüügiõigust mh sõltuvalt kaupluse üldpinnast.¹⁸ Seeläbi saab kohalik omavalitsus vältida alkoholi müügikohtade liigset arvukust, kuid samas peab ta tagama, et kehtestatav kitsendus oleks kooskõlas riigi alkoholipoliitikaga ning oma eesmärgi suhtes proportsionaalne. Seetõttu kui määrusandja kavatses kehtestada uue meetme alkoholi kättesaadavuse piiramiseks või karmistada olemasolevat, peab ta tegema piisavatel andmetel tugineva mõjuanalüüsi, et hoiduda ebaproportsionaalsest sekkumisest põhiõigustesse.

15. Mulle esitatud hinnang vaidlusaluse sätte turu- ja tervisemõjude kohta põhineb suures osas Tallinna Linnavalitsuse kogutud andmetel. Vaatamata kahtlustele määrusandja mõjuanalüüsi paikapidavuses, puudub mul alus selle järeldusi ümber lükata (vt p-d 10-12 eespool). Seetõttu ei ole ma praeguseks veendunud, et Tallinna Linnavolikogu on talle AS § 42 lg 1 p 1 tulenevat volitust kasutades ületanud põhiseadusest tulenevaid piire. Sarnastel põhjustel ei pea ma põhiseadusevastaseks kitsendust, mille järgi alates 01.07.2015 kange alkohoolse joogi müük on keelatud tanklakauplustes.¹⁹

16. Lisaks ettevõtlusvabadusele riivab vaidlusalune sätte omandipõhiõigust (ettevõtjatel, kes on omandanud alla 150 m² ruumid kange alkoholi müügiga tegelemiseks). Kitsenduse mõju üldiselt

¹⁷ Seesugust seadusandja kaalutlust kinnitavad alkoholiseaduse ettevalmistavad materjalid. Alkoholiseaduse [764 SE teisel lugemisel](#) (22.11.2001) märkis ettekande teinud minister kaupluse üldpinna suurusest sõltuvate piirangute kohta (Tallinnas kehtis siis alkoholi müüvatele kauplustele 50 m² üldpinna alampiir), et seesugused piirangud võiksid jääda kohaliku omavalitsuse pädevusse („Seda ei peaks seadusega reguleerima, sest kui liiga ühtselt läheneda, mõjutab see just väiksemates piirkondades olevaid kauplusi, kellel võib-olla ei ole nii suurt müügipinda.“). Eelnõu [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 [---]“. Selleks oli samas sõnastuses volitusnorm ka juba 1998. a alkoholiseaduses (alkoholi käitlemise seadus): vt [966 SE teisel lugemisel](#) (18.11.1998) tehtud muudatusettepanek nr 19. Vt ka ministri ettekanne [966 SE teisel lugemisel](#) (18.11.1998): „[---] 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 müügiletide, 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. [---].“

¹⁸ Selle kohta vt ka õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaade, lk 235, [otsetee](#). Tartus kehtinud alkohoolse joogi jaemüügi piiranguid käsitledes nägi õiguskantsler ühe müügikohta puudutava võimalusena kohaliku omavalitsuse õigust seada alkoholi jaemüügikohtade piirangud sõltuvusse kaupluse üldpinna suuruselt (mitte sõltuvalt sellest, kas müügikohas olid olemas olmeruumid ja vesitualett, nagu Tartus kehtinud piirang ette nägi).

¹⁹ Võrreldes vaidlusaluse sättega avaldab tanklaid puudutav piirang ettevõtja põhiõigustele suhteliselt väiksemat mõju. Vt ka õiguskantsleri 09.02.2015 arvamus Riigikohtule (kättesaadav: www.oiguskantsler.ee, [otsetee](#)) asjas 3-4-1-60-14 (Statoil Fuel & Retail Eesti AS individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebus), kus õiguskantsler tõdes mh, et tanklakauplustes kange alkoholi jaemüügi keelamine selle väikse üldise osakaalu tõttu ei avalda laiemat mõju Tallinna alkoholi jaemüügiturule ega korralda seda ringi. Ka ei näinud õiguskantsler, et kange alkoholi müügikeeld tanklas suretaks välja neid kauplusi pidavate ettevõtjate tegevuse või mõjuks neile ülemäära intensiivselt.

hinnates²⁰ pole aga põhjust pidada riivet nii intensiivseks, et kitsendus tooks kaasa sisuliselt sundvõõrandamise. Seda seetõttu, et vaidlusalune säte ei välista kaupluse pidamise jätkamist alla 150 m² ruumides (muutes sortimenti) ega kõigil juhtudel ka võimalust jätkata kange alkoholi müüki (kui on võimalik laiendada kaupluse müügipinda rendipinna arvel vms). Seda arvestades ei leidnud ma avaldusalustel asjaoludel omandipõhiõiguse rikkumist põhjustel, millele juba eespool ettevõtlusvabaduse piirangut käsitledes viitasin.

Seetõttu lõpetan Teie avalduste alusel alanud menetluse.

Kohtuliku kaitse võimalus

17. Vaidlusaluse sätte põhiseaduslikkuse järelevalvet on võimalik algatada ka kohtumenetluse käigus. Nimelt juhul, kui kohus peab kohtuasja läbivaatamisel vaidlusalust sätet asjassepuutuvaks, kuid põhiseadusevastaseks, jätab ta selle kohaldamata ning esitab vastava kohtuotsuse või –määruse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalveks.²¹ Nii võib konkreetne normikontroll käivituda nt juhul, kui isik pärast vaidlusaluse sätte jõustumist pöördub halduskohtusse, et tühistada Tallinna Linnavalitsuse ettekirjutust²², millega isikut on kohustatud viima oma tegevus vastavusse vaidlusaluse sättega või kui ettevõtjale on vaidlusaluse sätte rikkumise eest määratud väärteotrahv²³ ning ta vaidlustab selle maakohtus.

18. Märgin ka, et seadus ja kohtupraktika ei välista võimalust, et vaidlusalust sätet tuleks käsitleda mitte õigustloova akti, vaid hoopis haldusaktina. Seda seetõttu, et vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 7 lg-le 2 on kohaliku omavalitsuse volikogul üksikaktidena vastu võtta otsuseid, millel sõltuvalt materiaalsest sisust võib olla üldkorralduse iseloom. Õigusakti määramisel määruse või üldkorraldusena tuleb lähtuda mitte pelgalt aktile pandud nimest, vaid ka materiaalsest sisust ja mõjust normiadressaatidele, sh võttes arvesse akti vaidlustamise võimalusi.²⁴ Ka ei tulene vaidlusaluse sätte volitusnormist (AS § 42 lg 1), et kohaliku omavalitsuse volikogu peaks alkoholi jaemüügi kitsendusi kehtestama nimelt määrusega. Seetõttu on võimalik, et kohus loeks vaidlusaluse sätte halduse üksikaktiks (üldkorraldus), mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikute ringile (teatud kaubavaliku ja üldpinnaga kaupluste pidajatele). Siiski on see pelgalt teoreetiline võimalus, kuni

²⁰ Erinevalt kohtust, kes võib algatada põhiseaduslikkuse järelevalve konkreetsetel asjaoludel, hindab õiguskantsler õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavust abstraktselt.

²¹ Konkreetse normikontrolli korras Riigikohtusse pöördumiseks peab kohus esmalt tunnistama õigustloova akti oma kohtuotsuse või -määruse resolutsioonis põhiseadusega vastuolus olevaks. Vt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku § 9 lg-d 1 ja 2.

²² AS § 49 lg 4 järgi teostab valla- või linnavalitsus riiklikku järelevalvet oma haldusterritooriumil kehtivate alkohoolse joogi jaemüügiga seonduvate nõuete täitmise ning alkohoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle. Seejuures saab valla- või linnavalitsus kohaldada riikliku järelevalve üldmeetmeid (sh teha ettekirjutust) korrakaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Lisaks on AS §-s 49¹ lg-s 1 sätestatud alused riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamiseks.

²³ AS § 65 lg 2 järgi saab juriidilist isikut karistada alkohoolse joogi jaemüügil kehtivate piirangute või keeldude rikkumise eest rahatrahviga kuni 3200 eurot (lg-s 1 sätestatud üldkoosseisu järgi on rahatrahv 300 trahviühikut).

²⁴ „Üldnõude kohaselt peaks akti vorm peab olema vastavuses selle materiaalse sisuga. [...] Määruse kui üldakti ja haldusakti andmise menetlus, formaalne õiguspärasus ja vaidlustamine on erinevad, kuna aktide olemus ja isikute õiguste kaitse vajadused on erinevad. [...]“ RKÜK 31.05.2011 otsus asjas 3-3-1-85-10, p-d 23-24, [otsetee](#). Üksikisiku õiguste kaitse kohta määruse ja haldusakti puhul vt ka viidatud otsuse p-d 28-30.

Vt ka RKHK 13.02.2008 määrus asjas 3-3-1-95-07, p 11, [otsetee](#), kus Riigikohus leidis, et varasemates kohtuastmetes õigustloova aktina käsitletud korralduse (vangla direktori käskkiri, millega määrati kindlaks avatud seksiooni kinnipeetavatele lubatud isiklikud riideesemed) õiguspärasuse kontrolli võimaldamine üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses oleks ebamõistlik.

mõni kange alkoholi jaemüügikeelu alla langev ettevõtja oma õiguste kaitseks halduskohtusse pöördub²⁵ ning kohus tema kaebuse ka menetlusse võtab.²⁶

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristjan Ots 6938441
Kristjan.Ots@oiguskantsler.ee

²⁵ Selleks, et välistada enda suhtes piirangu rakendamine alates 01.07.2015, tuleks ühtlasi esitada kohtule esialgse õiguskaitse taotlus. Vt halduskohtumenetluse seadustiku § 38 lg 6, § 249 jj.

²⁶ Halduskohtusse pöördumise tähtaega loetakse haldusakti adresaadile teatavaks tegemisest. Seda ei ole aga avaldusalustel asjaoludel nõuetekohaselt tehtud (sh on haldusakti põhjendused olulises osas jäetud normiadressaatidele teatavaks tegemata).