



Õiguskantsler

maavanem Reno Laidre
Tartu Maavalitsus
mv@tartumaa.ee

Teie 02.09.2014 nr 7-1/2631-1

Meie 30.09.2014 nr 14-1/141146/1404057

Selgitus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamata jätmise kohta Määrusega kehtestatud avalikus kohas alkoholi tarbimise piirangud

Austatud hr maavanem

Täna Teid pöördumise eest, milles palusite kontrollida Elva Linnavolikogu 25.08.2014 määruse nr 12 „Lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muude kohtade määramine, kus alkoholi tarbimine Elva linnas loetakse teisi isikuid häirivaks“ (edaspidi *määrus*) kooskõla korrakaitseaduse (KorS) § 55 punktiga 5. Kaalusin Teie pöördumise alusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamist, kuid otsustasin seda mitte teha. Selgitan oma otsust alljärgnevalt.

KorS § 55 p 5 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel muu hulgas õigus määrata oma territooriumil kindlaks lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muud kohad, kus alkoholi tarbimine loetakse teisi isikuid häirivaks.

Märkisite, et Elva Linnavolikogu käsitas seda volitusena määruse ehk piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks antud õigusakti vastuvõtmiseks (ja avaldas selle ühtlasi Riigi Teatajas). Osutasite, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66 lõike 3 kohaselt teostab õiguskantsler järelevalvet valla või linna õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Riigikohus on üld- ja üksikakti eristamist puudutavas kohtupraktikas korduvalt tõdenud, et nende vahel ei ole selget piiri. Küll aga on Riigikohus eristamise aluseks järjekindlalt võtnud õigusakti sisu (ja mitte vormi), täpsemalt regulatsiooni tegeliku konkreetsusastme. Seega ei ole käesoleval juhul tähendust asjaolul, et Elva Linnavolikogu on kehtestanud määruse (ja avaldanud selle ühtlasi Riigi Teatajas).

11.07.2014 saatis justiitsminister kõigile valla- ja linnavolikogudele kirja,¹ milles selgitas KorS § 55 punkti 5 sisu ja andis soovitusi selle ühetaoliseks rakendamiseks. Justiitsminister märkis: „KorS § 55 punkti 5 alusel võib kohaliku omavalitsuse üksus anda üldkorralduse, millega loetakse teatud lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muus kohas, kindlaksmääratud ajal, viisil ja ulatuses ning isikute poolt joovastava aine tarbimine häirivaks. Kohaliku omavalitsuse pädevuses

¹ Nr 10-4/14-5879-1, kättesaadav Justiitsministeeriumi dokumendiregistris <http://adr.rik.ee/jm/dokument/3761972>.

ei ole reguleerida joovastava aine tarbimise häirivuse kriteeriumeid, vaid need tulenevad KorS §-st 57 ja peavad olema konkreetsel juhtumil tõendatud ja põhjendatud, kuid ta võib kehtestada koha kasutusotstarbest tulenevaid piiranguid joovastava aine tarbimisele. Tegemist on kaalutusõiguse alusel antava haldusaktiga, mitte omavalitsuspoliitilise õigustloova aktiga. Selline üldkorraldus asendab igal konkreetsel juhtumil joovastava tarbimise häirivuse hindamise otsustust, isegi kui üksikjuhtumil puudub konkreetne isik, kelle poolt selle koha kasutamist oleks häiritud. Üldkorraldusega sekkub kohalik omavalitsus isiku vaba eneseteostuse põhiõigusesse (PS § 19) ning peab lähtuma selle põhiõiguse piiramise skeemist (vt eespool) ja KorS § 55 punkti 5 sätestatud kriteeriumitest. Sellega seoses toon välja mõned konkreetsed aspektid:

[--]

2) üldkorraldus. Piirang kehtestatakse üldkorraldusega. HMS § 51 lg 2 kohaselt on üldkorraldus üldiste tunnuste alusel määratletud isikutele suunatud haldusakt. Riigikohtu praktika kohaselt on konkreetse kohaga seotud haldusväliste isikutele suunatud õigusaktid üldkorraldused (planeering, kodukord jms) (Riigikohtu halduskolleegiumi 31.10.2007 kohtuotsus haldusajal nr 3-3-1-54-07; Riigikohtu halduskolleegiumi 13.02.2008 kohtumäärus haldusajal nr 3-3-1-95-07; Riigikohtu halduskolleegiumi 20.03.2014 kohtuotsus haldusajal nr 3-3-1-87-13).²

Olen asjakohast Riigikohtu praktikat analüüsid seisukohal, et kujunenud kriteeriumite pinnalt hinnates ei ole üheselt selge, kas Riigikohus liigitaks sellise määruse, nagu Elva Linnavolikogu on andnud, üldkorralduseks või määruseks. Samas kõnealuse määruse üldkorraldusena käsitlemisel on kahtlemata see eelis, et sellisel juhul saavad isikud, kelle alkoholitarbimise võimalusi piiratakse, oma subjektiivseid õigusi ise tõhusalt kaitsta (sh tähtajatult,³ piirangu igakordsel rakendumisel – sellest on ka Riigikohus eristamisel ühe kaalutusena lähtunud⁴) lõppastmes halduskohtusse pöördumise võimaluse kaudu.⁵

Kui Elva Linnavolikogu määruse näol on tegemist üldkorraldusega, siis ei ole mul võimalik selle üle õiguskantsleri seaduse § 15 alusel teostada põhiseaduslikku järelevalvet, sest mul ei ole selleks seadusjärgset pädevust. Lisaks kahtlen, kas sellisele õigusaktile on üleüldise järelevalve (sh abstraktse normikontrolli) raames üldse mõistlik hinnangut anda. Nimelt eeldab see järelevalveorganilt sisuliselt akti andja asemele astumist kogu territooriumi ulatuses, mille suhtes õigusakt kehtestatud on. Sisuliselt peaks järelevalveorgan otsustama iga koha löikes eraldi, kas haldusorgan on kaalutusõigust korrektselt teostanud.

Selline üleüldise järelevalvemenetluse alustamine näib põhjendamatu veel seetõttu, et Justiitsministeerium saatis 26.09.2014 kooskõlastusringile korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu). Eelnõu järgi keelatakse edaspidi avalikus kohas alkoholi tarbimine ning antakse kohalikele omavalitsustele võimalus täpsustada kohad ja üritused, kus see oleks lubatud. Eelnõu § 2 järgi tunnistatakse eelnõu jõustumisel varasemad kohalike omavalitsuste korrakaitseaduse § 55 p 5 alusel antud avalikus kohas alkoholi tarbimist reguleerivad õigusaktid kehtetuks.

² Justiitsminister annab järgnevalt selgitusi ka sisuliste kaalutluste osas.

³ Erinevalt nt maavanemast, kellel on selleks aega vaid 30 päeva haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest (vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõikele 3).

⁴ Riigikohus on leidnud: „üldkorralduse vaidlustamise tähtaja kulgema hakkamine sõltub sellest, millal avaldub selle mõju akti adressaadi õigustele. Juhul, kui üldkorralduse säte mõjutab isiku õigusi vahetult, tuleb kaebus halduskohtule esitada 30 päeva jooksul korralduse teatavakstegemisest. Kui tegemist on aga määratlemata arvu juhtumeid käsitleva sättega, mis akti adressaadi õigusi selle teatavakstegemise ajal ei mõjuta, saab isik esitada kaebuse üldkorralduse tühistamiseks 30 päeva jooksul pärast mõju ilmnemist, näiteks pärast üldkorralduse alusel tema suhtes toimingute sooritamist või haldusakti andmist. Sellisel juhul tuleks isikul oma õiguste tõhusaks kaitsmiseks koos üldkorralduse vaidlustamisega halduskohtus vaidlustada ka vastav toiming või haldusakt.“ (RKHKm 13.02.2008 nr 3-3-1-95-07, p 14).

⁵ Vt selle kohta ka Justiitsministeeriumi poolt 26.09.2014 kooskõlastusele saadetud korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Nimetatud seletuskirjas käsitatakse kohalike omavalitsuste antud avalikus kohas alkoholi tarbimist piiravaid määrusi üldkorraldustena. Kätesaadav arvutivõrgus: eelnõud.valitsus.ee.

Märgin siinkohal etteruttavalt, et alkoholipoliitika puhul on seadusandjal lai mänguruum. Põhiseadusest lähtuvalt on nii avalikus kohas alkoholi tarbimise lubamine kui keelamine võimalikud. Nende vahel sobiva tasakaalu leidmine ning alkoholipoliitika põhisuundade kujundamine ongi seadusandja pädevuses.

Lõpetuseks tahan Teid veelkord tänada, et juhtisite minu tähelepanu avalikus kohas alkoholi tarbimisele kehtestatud täiendavatele piirangutele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder