



# ÕIGUSKANTSLER

## TAOTLUS nr 1

Tallinn

01.02.2005

### **Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004. a määruse nr 17 „Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine“ punkti 1 kehtetuks tunnistamise taotlus**

Analüüsisin põhiseaduse<sup>1</sup> § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse<sup>2</sup> § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004. a määruse nr 17 „Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine“ (*edaspidi Määrus*) vastavust põhiseadusele ja reklaamiseadusele<sup>3</sup> ning leidsin, et määruse punkt 1 ei ole kooskõlas põhiseaduse § 154 lg-ga 1 ja reklaamiseaduse § 13 lg 1 punktidega 2-4 ning lõikega 4.

Kuressaare Linnavolikogu ei viinud 27.05.2004. a määruse nr 17 punkti 1 vastavalt PS § 142 lõikele 1 ning õiguskantsleri seaduse §-le 17 kahekümne päeva jooksul arvates õiguskantsleri 04.10.2004. a ettepaneku nr 8 saamisest põhiseaduse ja reklaamiseadusega kooskõlla. Seetõttu esitan põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse<sup>4</sup> § 6 lõike 1 punkti 1 alusel Riigikohtule taotluse

**tunnistada Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004. a määruse nr 17 punkt 1 kehtetuks.**

### **I Asjaolud ja menetluskäik**

1. 27.05.2004. a andis Kuressaare Linnavolikogu määruse nr 17 „Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine“<sup>5</sup>.
2. 18.06.2004. a algatasin korralduse nr 46 alusel Määruse osas põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse.
3. 22.06.2004. a saabus õiguskantslerile isiku avaldus, milles taotletakse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimist Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004. a määruse nr 17

<sup>1</sup> PS (RT 1992, 26, 349; 2003, 64, 429).

<sup>2</sup> ÕKS (RT I 1999, 29, 406; 2003, 23, 142).

<sup>3</sup> RS (RT I 1997, 52, 835; 2004, 75, 520).

<sup>4</sup> PSJKS (RT I 2002, 29, 174; 2004, 56, 405).

<sup>5</sup> KO 2004, 162, 1523.

„Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine“ suhtes. Avalduses leitakse, et määrusega kehtestatud kitsendus riivab alusetult, vastuolus PS § 154 lg-ga 1, PS §-s 45 sätestatud põhiõigust informatsiooni levitamisele.

4. 22.06.2004. a esitas õiguskantsler Kuressaare Linnavolikogule teabe nõude, milles palus Kuressaare Linnavolikogul kirjalikult esitada oma seisukohad Määruse punkti 1 õigusliku põhjenduse osas ning anda hinnang Määruse punktis 1 sätestatud meetme proportsionaalsuse osas koostoimes RS § 13 lg 1 punktidega 2-4 ning lõikega 4, samuti esitada argumendid, mida määruse andmisel silmas peeti (*lisa 1*).

5. 14.07.2004. a edastas Kuressaare Linnavolikogu esimees õiguskantslerile kirja nr 70 (*lisa 2*), milles volikogu selgitab, et seni, kuni puuduvad reklaamiseaduse § 13 lg 4 antud volitusnormi sisu täpsustavad ja seadusandja tahet selgemini väljendavad sätted, peab volikogu põhjendatuks linnavolikogu poolset tõlgendust volitustele sisu andmisel. „Juhul, kui asuksime kaardil märgitud rajatiste ümber mõttelise raadiusega ringe tõmbama, siis muutuks rakendatav norm loosunglikuks, kaotades taolist väikest asumit ja kogukonda arvestades sisu ja mõtte ning seeläbi ka taotletava toime suhete reguleerimisel.“ Samuti on volikogu seisukohal, et „arvestades, et volikogu kehtestatud piirang ei keelusta kuidagi alkoholi müüki, vaid jätab osa ettevõtjaid ilma võimalusest üles seada lahja alkoholi reklaami, ei ole põhjendatud väide seaduse eesmärgi raamest väljumisele“. Kuressaare Linnavolikogu leiab määruse andmise kaalutlused olevat õiguspärased ja otstarbekad kehtestatud mahus ja ulatuses ning, et viidatud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse riive on proportsionaalne taotletava eesmärgiga.

6. 04.10.2004. a esitasin Kuressaare Linnavolikogule ettepaneku 27.05.2004. a määruse nr 17 põhiseaduse ja reklaamiseadusega kooskõlla viimiseks (*lisa 3*).

7. 12.10.2004. a edastas Kuressaare Linnavolikogu esimees õiguskantslerile kirja, milles teatati, et õiguskantsleri ettepanekut nr 8 on kavas arutada 28.10.2004. a toimuval linnavolikogu istungil (*lisa 4*).

8. 02.11.2004. a edastas Kuressaare Linnavolikogu esimees Peeter Jalakas õiguskantslerile Kuressaare Linnavolikogu 28.10.2004. a istungi protokoll (*lisa 5*). Volikogu esimehe kirjast ja juurde lisatud protokoll punktist 4 nähtub, et Kuressaare Linnavolikogu on seisukohal, et volikogu 27.05.2004. a määrus nr 17 on põhiseaduse ja reklaamiseadusega kooskõlas.

### **III Vaidlustatav säte**

9. Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004. a määruse nr 17 punkt 1 on järgmine:

*„1. Määratleda piirkonnaks, mis loetakse Reklaamiseaduse § 13 lg 1 punktis 2-4 nimetatud rajatiste lähedal asuvaks piirkonnaks, kogu Kuressaare linna territoorium.“*

## IV Õiguskantsleri seisukoht

### 1. Määruse formaalne kooskõla põhiseadusega

**10.** PS § 11 esimese lause kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ seab kohalikule omavalitsusele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste „seaduste alusel“ sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega<sup>6</sup>.“ Põhiõiguste ja –vabaduste riive on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui järgitud on pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid.

**11.** Kuressaare Linnavolikogu on määruse andmisel järginud menetlus- ja vorminõudeid. Määrus on antud kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega<sup>7</sup> ning on avaldatud (KOKS § 23 lg 6) 05.08.2004. a elektroonilises Riigi Teatajas (KO 2004, 162, 1523). Pädevusnõudeid on aga osaliselt rikutud.

**12.** RS § 13 lg 4 kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus määratleda piirkond, mida loetakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2-4 nimetatud rajatiste lähedal asuvaks. Vastava delegatsiooninormi alusel on Kuressaare Linnavolikogu andnud vaidlustatava määruse. Delegatsiooninormi sisu tõlgendamisel tuleb juhinduda vastavaid õigussuhteid reguleerivast sättest, mille täpsustamiseks delegeeritakse õigused kohalikule omavalitsusele.

**13.** RS § 13 lg 1 punkti 2 kohaselt on lahja alkohoolse joogi reklaam keelatud lasteaia, kooli või mõne teise haridusasutuse, laste- või noortekeskuse hoones, hoonel või nende vahetus läheduses. Seadusandja on jätnud vahetu läheduse mõiste avamata. Sama sätte kolmas punkt keelab lahja alkohoolse joogi reklaami staadionil ja statsionaarsel spordiareenil, võimlas või mõnes teises sportimiseks ettenähtud hoones, hoonel või rajatisel ning neljas punkt haigla või mõne teise tervishoiuasutuse hoones, hoonel või nende territooriumil.

**14.** Kui RS § 13 lg 1 p-d 3-4 piiritlevad konkreetselt ära alkoholireklaami piirangute ala, siis punkt 2 kohustab *expressis verbis* rakendama volikogu kehtestatavat piirangut ka vastavas sättes nimetatud objektide vahetus läheduses.

**15.** Olen seisukohal, et RS § 13 lg 4 sätestatud volitusnormi tuleb tõlgendada kitsendavalt selliselt, et kohalikel omavalitsustel on õigus/kohustus anda määrus üksnes RS § 13 lg 1 punktis 2 sätestatud objektide osas vahetu läheduse mõiste sisustamiseks. RS § 13 lg 1 punktid 3 ja 4 sätestavad ammendava loetelu lahja alkohoolse joogi reklaami piirangutest ning ei jäta kohalikule omavalitsusele ruumi määratlemata õigusemõistete sisustamiseks. Seega ei ole millegi sisustamist võimalik edasi delegeerida. RS § 13 lg 4 näol on tegemist viiteveaga osas, milles viidatakse RS § 13 lg 1 punktidele 3-4.

<sup>6</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 09.02.2000. a otsus nr 3-4-1-2-00 (RT III 2000, 5, 45).

<sup>7</sup> KOKS (RT I 1993, 37, 558; 2004, 81, 542).

16. Sellisele seisukohale on võimalik jõuda PS § 3 lg 1 ning § 13 lg 2 tõlgendamise teel. Viidatud sätetest tuleneb põhimõtte tõlgendada isikute põhiõiguste ja –vabaduste piiranguvolitusi kitsendavalt. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus märgib oma 06.09.1978 otsuse Klass ja teised vs Saksamaa punktis 42, et Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>8</sup> art 8 lõiget 2, kuivõrd see sätestab erandi konventsioonis garanteeritud õigustele, tuleb tõlgendada kitsendavalt<sup>9</sup>. Põhiõigusi piirava sätte kitsendav tõlgendus võimaldab isikuid efektiivsemalt kaitsta riigivõimu omavoli eest ning ära hoida riigi tarbetut sekkumist.

17. Olen seisukohal, et Kuressaare Linnavalikogu on Määrust RS § 13 lg 1 punktide 3-4 rakendamiseks andes sisuliselt andnud *praeter legem* määruse. Üldjuhul ei ole Eesti õiguskorras sellise õigusakti andmine kohaliku omavalitsuse poolt lubatud<sup>10</sup> (v.a näiteks kohaliku elu küsimuse lahendamisel volikogu poolt antav määrus). Riigikohus on oma otsuses<sup>11</sup> asunud seisukohale, et „isegi kui alaealiste järelevalvetuse ärahoidmine on kohaliku elu küsimus, ei saa kohaliku omavalitsuse organ alaealiste liikumisvabaduse piiranguid kehtestada, sest Põhiseaduse § 34 sätestab ühemõtteliselt, et liikumisvabadust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Seadusega alaealiste liikumisvabaduse võimaliku piiramise juhtude ja korra sätestamisel võib aga kohaliku omavalitsuse organil olla õigus otsustada liikumisvabaduse piirangute rakendamist kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil.“ Ka ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ning väljendusvabadusõiguse (PS § 45) kitsendamine saab toimuda vaid seaduses sätestatud juhtudel (tingimustel) ja korras.

18. Seega on Kuressaare Linnavalikogu määruse p 1 osas, mis keelab lahja alkohoolse joogi reklaami ka RS § 13 lg 1 punktides 3-4 sätestatud objektide vahetus läheduses, formaalselt põhiseadusevastane (PS § 11 esimene lause ja § 154 lg 1).

## 2. Määruse materiaalne kooskõla põhiseadusega

### 2.1 Riive legitiimne eesmärk

19. Määruse materiaalne kooskõla eeldab põhiõiguste riive legitiimse eesmärgi olemasolu ning põhiõiguste ja –vabaduste riive proportsionaalsust saavutada soovitava eesmärgi suhtes. Hindamaks legitiimse eesmärgi olemasolu ning piirangu proportsionaalsust, tuleb tuvastada riivatavad põhiõigused ja –vabadused.

20. Määruse punktis 1 sätestatu riivab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. PS § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja –liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. „Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt<sup>12</sup>.“ Kaupade reklaamimise õiguse piiramine mõjutab

<sup>8</sup> RT II 1996, 11/12, 34.

<sup>9</sup> “This paragraph, since it provides for an exception to a right guaranteed by the Convention, is to be narrowly interpreted.”

<sup>10</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 20.12.1996 otsus nr 3-4-1-3-96 (RT 1997, 4, 28).

<sup>11</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 06.10.1997 otsus nr 3-4-1-3-97 (RT I 1997, 74, 1268).

<sup>12</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002. a otsus nr 3-4-1-1-02 (RT III 2002, 8, 74).

ebasoodsalt ettevõtlusvabadust. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Selle kitsendamine on võimalik seadusega, mis peab sätestama õiguse piiramise tingimused ja korra.

**21.** Määruse punktis 1 sätestatud riivab ka PS § 45 lg-s 1 sätestatud igapäevase väljendusvabadusõigust. Igapäevane on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides. Kirjanduses märgitakse, et äritegevuses võib piiranguks olla teatud toodete reklaami keeld või piiramine näiteks tervise ja kõlbluse huvides<sup>13</sup>.

**22.** PS § 45 lg-s 1 sätestatud õigust tohib kitsendada (antud kontekstis) vaid avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Nii ettevõtlusvabaduse kui ka väljendusvabaduse piiramine peab toimuma seadusega. Seaduses peab sätestama põhiõiguste ja –vabaduste piiramise tingimused ja korra.

**23.** RS § 13 lg 1 p-des 2-4 sätestatud piirangute, nagu kogu alkoholiseaduse üldiseks eesmärgiks, on rahvatervise kaitse. PS § 28 lg 1 kohaselt on igapäevane õigus tervise kaitsele. Tegemist on legitiimse eesmärgiga, seega on PS §-des 31 ja 45 sätestatud õiguste riive lubatav. Piirangu kehtestamisel tuleb aga kaaluda erinevaid õigushüvesid, ühelt poolt ettevõtlusvabadust ja väljendusvabadust ning teiselt poolt õigust tervise kaitsele. Oluline on saavutada põhiõiguste ja –vabaduste vahel tasakaal. Tasakaalu saavutamisele aitab kaasa seadusereservatsioon – piirangute seaduses sätestamine võimaldab seadusandjal endal kaaluda erinevaid õigushüvesid ning nende kitsendamisel rakendatavaid meetmeid, sätestada piirangute tingimused, ulatuse ja korra, võttes seejuures arvesse riigi ühtset alkoholipoliitikat ja tervisekaitsepoliitikat.

**24.** Seadusandja on näinud legitiimse eesmärgina tervise kaitset RS § 13 lg 1 p-des 2-4 sätestatud objektides, objektidel ning punktis 2 sätestatud objektide vahetus läheduses. Olen seisukohal, et Kuressaare Linnavolikogu Määrusega väljutakse legitiimse eesmärgi piires osas, kus lahja alkohoolse joogi reklaam on keelatud ka RS § 13 lg 1 punktides 3-4 sätestatud objektide vahetus läheduses, kuivõrd seadusandja eesmärk oli kehtestada piirang üksnes RS § 13 lg 1 punktides 3-4 sätestatud ulatuses.

## **2.2 Riive proportsionaalsus**

**25.** PS § 11 lg 2 kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust. Viidatud sätte sisuks on kitsenduste proportsionaalsuse nõue. Põhiõiguste ja –vabaduste kitsenduse proportsionaalsust hinnatakse kolmel järjestikusel astmel, kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002: Juura, Õigusteabe AS. Lk 317.

<sup>14</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002.a otsus nr 3-4-1-1-02 (RT III 2002, 8, 74).

### 2.2.1 Riive sobivus

**26.** Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest<sup>15</sup>. Selleks, et hinnata, kas Määrusega kehtestatud piirang on sobiv, tuleb esmalt analüüsida volikogule antud delegatsiooninormi sisu ja eesmärki.

**27.** RS § 13 lg 4 nimetab mõistena „piirkond, mida loetakse rajatiste lähedal asuvaks“. Samas räägib lõike 1 punkt 2 „vahetust lähedusest“. RS § 13 lg 1 punktid 3-4 ei näe üldse ette piirangu kohaldamise võimalust ka vahetus läheduses või lähedal asuvas piirkonnas. „Vahetu lähedus“ on tihedalt objektiga seotud, „lähedal asuv piirkond“ on selles mõttes laiem mõiste. Delegatsiooninormi sisu tõlgendamisel tuleb juhinduda vastavaid õigussuhteid reguleerivast sättest, mille täpsustamiseks delegeeritakse õigused kohalikule omavalitsusele. Seega peab delegatsiooninormi tõlgendamisel ja täitmisel lähtuma „vahetu läheduse“ mõistest. Sellisele seisukohale võimaldab jõuda ka PS § 3 lg 1 ning § 13 lg 2 tõlgendamine. Viidatud sätetest tuleneb põhimõtte tõlgendada isikute põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid kitsendavalt.

**28.** Mõiste „vahetu lähedus“ on määratlemata õigusmõiste, mis tuleb volikogul sisustada<sup>16</sup>. Kuid sisustamisel ei tohi volikogu minna vastuollu õigusnormi hierarhias kõrgemalseisva õigusega. RS § 13 lg 4 tuleb vaadelda kohaliku omavalitsusüksuse volikogu kohustusena anda määrus, kus on sisustatud „vahetu lähedus“. Säte näeb küll ette, et kohalikul omavalitsusel on õigus määratleda piirkond, mida loetakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2-4 nimetatud rajatiste lähedal asuvaks, kuid on ilmselge, et lahja alkohoolse joogi reklaam mõjub kõigis omavalitsusüksustes ühel viisil. Ei ole mõistlik eeldada, et seadusandja andis kaalutusõiguse kohalikule omavalitsusele selles osas, et otsustada, kas alkohoolse joogi reklaam mõjub negatiivselt. Ei saa olla olukorda, kus ühes kohalikus omavalitsusüksuses on vaja tervist kaitsta (PS § 28) ning teises mitte, vastupidisel juhul tuleks reklaami piirangu legitiimne eesmärk kahtluse alla seada.

**29.** Riigikohus asus oma 17.06.1998. a otsuses<sup>17</sup> seisukohale, et seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutada võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud. Olen seisukohal, et kohaliku omavalitsusüksuse kaalutusõigus on piiritletud mitte määruse kehtestamise õigusega vaid kohustusega määrata kaugus, mille puhul loetakse reklaam RS § 13 lg 1 p-s 2 sätestatud objektide vahetus läheduses olevaks.

**30.** Reklaamiseaduse menetlemisest ei nähtu, et seadusandja oleks piirangute kehtestamisel aluseks võtnud uuringuid, analüüse selle osas, kas reklaam mõjutab otseselt isikute alkoholi tarbimisharjumusi ning juhul, kui mõjutab, siis mil määral ja viisil. Reklaamiseaduse eelnõu (246 SE I, 21.02.1996. a) seletuskirjast nähtub vaid see, et seaduses sätestatakse üldpõhimõtte, mille

<sup>15</sup> Vt eelmine viide.

<sup>16</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 17.05.1999. a määruses nr 3-3-1-21-99 asutakse seisukohale, et määratlemata õigusmõiste tõlgendamine ja rakendamine on kohtu poolt kontrollitav (RT III 1999, 17, 166).

<sup>17</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 17.06.1998. a otsus nr 3-4-1-5-98 (RT I 1998, 58, 939).

kohaselt võib reklaamida seda, mille valmistamine, levitamine ja tarbimine on lubatud. „Sellest põhimõttest lähtuti eelkõige selle tõttu, et reklaami keeld takistab infovahetust turul osalejate vahel ja moonutab konkurentsi. Keelud ja piirangud peavad ja saavad tugineda ühiskondlikule suhtumisele erinevatesse reklaami objektidesse.“ Eeldades, et reklaami eesmärk on mõjutada reklaamitava kauba tarbimist isikute poolt ning arvestades, et alkoholi ebaõigel tarbimisel võivad olla negatiivsed tagajärjed nii ühiskonnale tervikuna kui ka isikule endale, siis saab lugeda reklaami piirangu seaduse tasandil (RS § 13 lg 1 p 2-4) sobivaks.

**31.** Arvestades, et seadusandja ei kehtestanud mitte täielikku lahja alkohoolse joogi reklaami keeldu vaid üksnes teatud ehitistes, nende peal ja vahetus läheduses, siis ei saa olla reklaami piirangu eesmärgiks mitte tervishoid kui selline, vaid seda tuleks sisustada arvestades vastavaid objekte, millega keeld on seotud. Näiteks RS § 13 lg 1 p 2 puhul saaks olla isikutegrupiks, kelle tervishoiu kaitseks kitsendus on mõeldud, eelkõige noored. Sama lõike punktide 3 ning 4 puhul ei ole aga täpset isikute ringi võimalik määratleda. Punkti 3 puhul sätestatakse väärtushinnang, millest nähtub, et sport ja alkohol ei sobi kokku. Punkti 4 puhul on aga sätestatud väärtushinnang, millest nähtub, et tervenemine ning alkohol ei sobi kokku. Üldistatult võib öelda, et kehtestatud piirangute eesmärgiks on teatud väärtushinnangute kujundamine igäühe tervise kaitse huvides. Eelkõige tagatakse sellega, et RS § 13 lg 1 p-des 2-4 nimetatud objektide ning lahja alkohoolse joogi vahel ei teki nõ „väärtushinnangute omavahelist heakskiitvat seost“.

**32.** Kuna piirang on vahetult seotud teatud objektidega, siis ei saa mõistlikuks lugeda Kuressaare Linnavolikogu 02.11.2004. a kirjas nr 108 edastatud seisukohta, mille kohaselt „Volikogu hariduskomisjoni hinnangul muutuks määrusega taotletav eesmärk ja toime efektiivsus väikelinnas küsitavaks, kui õpilane näeks alkoholireklaami mitte küll koolitrepilt, vaid korduvalt koduteel.“ RS § 11 lg 3 keelab otseselt alkohoolse joogi reklaami, mis propageerib alkohoolse joogi kasutamise alustamist või mis sisaldab otsest üleskutset selliste toodete ostmiseks või tarbimiseks või on suunatud peamiselt alla 21 aasta vanustele isikutele (lapsed või noored). RS § 13 lg 1 p 2 sätestatud piirangul on aga teistsugune eesmärk.

**33.** Määruse punktis 1 kehtestatud piirang hõlmab tervet Kuressaare linna. Kuressaare Linnavolikogu poolt 14.07.2004 edastatud vastuse nr 70 lisast 1 (Kuressaare linna kaart) nähtub, et lasteaiad, koolid jm haridusasutused ning laste- või noortekeskused paiknevad hajutatult üle linna ning väga suurt osa linna aladest ei saa lugeda vastavate objektide vahetus läheduses olevaks.

**34.** Kuna üleüldine lahja alkohoolse joogi reklaami keeld soodustab eesmärgi saavutamist, siis tuleb see lugeda sobivaks abinõuks ning kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust.

### **2.2.2 Abinõu vajalikkus**

**35.** Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002.a otsus nr 3-4-1-1-02 (RT III 2002, 8, 74).

**36.** Antud juhul tuleb isikuid vähem koormavaks abinõuks lugeda lahja alkohoolse joogi reklaami väiksemas piirkonnas kui Määrusega kehtestatud terve Kuressaare linna territoorium. Seega tuleb hinnata „vahetu läheduse“ mõiste sisustamist kohaliku omavalitsuse poolt.

**37.** RS § 13 lg 1 punktide 3-4 osas on Määrusega kehtestatud seaduses sätestatust märgatavamalt koormavamad abinõud. Seadusandja ise on lugenud seatud eesmärgid saavutatavaks RS § 13 lg 1 punktides 3-4 sätestatud ulatuses põhiõigusi piirates ning iga abinõu, mida kohalik omavalitsus on pädevust ületades kehtestanud, tuleb lugeda ebavajalikuks ja ebaproportsionaalseks.

**38.** „Vahetu läheduse“ mõiste (RS § 13 lg 4 koostoimes lg 1 punkt 2) sisustamisel tuleb arvestada tegevuse väljendust, mida piiratakse. Vastav säte kehtestab piirangu reklaamile. Reklaam, mille esitamist piiratakse, on eelkõige visuaalne. Teatud juhtudel võib olla tegemist ka audio-visuaalse või auditiivse reklaamiga. Reklaami eesmärgi – visuaalse, audio-visuaalse ja auditiivse teabe edastamine müügi suurendamiseks jne<sup>19</sup> – saavutamiseks peab isiku, kellele reklaam on suunatud ja teabe allika vaheline distants olema selline, mis võimaldab sõnumit edastada ja eristada. Kui näiteks kooli aknast vaadates ja kooli uksest väljudes on lahja alkohoolse joogi reklaam nähtav ning eristatav, siis oleks tegemist „vahetu lähedusega“ RS § 13 lg 1 p 2 tähenduses. Seega on „vahetu läheduse“ mõiste väga kitsas.

**39.** Kohalikud omavalitsused on RS § 13 lg 4 asunud tõlgendama mõnevõrra erinevalt. Kärdlas loetakse piirkonnaks, millel on vastavalt reklaamiseaduse paragrahvi 13 lõikele 4 keelatud lahja alkoholi reklaam, lasteaia, kooli või mõne teise haridusasutuse, laste või noortekeskuse krundi<sup>20</sup>. Suure-Jaanis loetakse lasteaia, kooli või mõne teise haridusasutuse, laste- või noortekeskuse piirkonnaks, millel on vastavalt reklaamiseaduse § 13 lõikele 4 keelatud lahja alkoholi reklaam, 100 m raadiuses olevat ala hoone krundist<sup>21</sup>. Võrus on samuti vastavaks piirkonnaks 100 meetri raadiuses olev ala hoone krundist<sup>22</sup>. Viljandis on vastavaks alaks 200 meetri raadiuses hoone krundist<sup>23</sup>. Tallinnas on keelatud lahja alkohoolse joogi reklaam lähemal kui 300 meetrit hoonest, kus asub koolieelne lasteasutus, lasteaed-alkkool, põhikool, gümnaasium, kutseõppeasutus, huvialakool või muu noorsootöösutus<sup>24</sup>. Ükski nimetatud kohalikest omavalitsustest ei ole lugenud RS § 13 lg 4 rakendamisel „lähedal asuva piirkonnaga“ hõlmatuks ka RS § 13 lg 1 p-des 3-4 sätestatud objektide vahetut lähedust.

**40.** Olen seisukohal, et Kuressaare Linnavolikogu on Määrusega kehtestanud ebavajaliku piirangu, kuivõrd lahja alkohoolse joogi reklaami piirangu kehtestamine osas, kus reklaam ei täida enda

<sup>19</sup> Käesolevas seaduses käsitletakse reklaamina teavet, mis avalikustatakse toodete või teenuste müügi suurendamise, ürituse või idee edendamise või mõnes muus vallas mõne muu soovitud tagajärje saavutamise eesmärgil ning mida reklaami avalikustaja tasu eest või mõnel muul vastaval kaalutlusel levitab. RS § 2 lg 1.

<sup>20</sup> Kärdla Vallavolikogu 29.05.2000 määrusega nr 10 „Reklaami paigaldamise korra kinnitamine“ kinnitatud „Reklaami paigaldamise kord“ p 5. KO 2000, 67, 1005.

<sup>21</sup> Suure-Jaani Linnavolikogu 28.10.2004 määrus nr 49 „Reklaami paigaldamise kord“ p 4. KO 2004, 250, 2170.

<sup>22</sup> Võru Linnavolikogu 07.03.2001 määrusega nr 2 „Võru linnas reklaami ja kuulutuse paigaldamise korra kinnitamine“ kinnitatud „Reklaami ja kuulutuse paigaldamise kord Võru linnas“ p 1.5. KO 2001, 36, 672.

<sup>23</sup> Viljandi Linnavolikogu 31.03.2000 määrusega nr 24 „Viljandi linna reklaamieeskiri“ kinnitatud „Reklaamieeskiri“ p 1.4. KO 2000, 37, 571.

<sup>24</sup> Tallinna Linnavolikogu 30.06.2004 määrus nr 29 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja reklaami piirangute ja kitsenduste kehtestamine Tallinnas ning Tallinna Linnavolikogu 27. jaanuari 2000. a määruse nr 4 kehtetuks tunnistamine“ p 8. KO 2004, 158, 1481.



eesmärki, väljub piirang seatud eesmärgi raamest, on ilmselgelt ebavajalik ja seatud eesmärk on saavutatav väiksema õigusriivega.

### **2.2.3 Abinõu mõõdukus**

**41.** Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmägi tähtsust<sup>25</sup>.

**42.** Mõõdukuse hindamisel tuleb silmas pidada RS § 11 lõikes 3 sätestatud keeldu alkohoolse joogi tarbima õhutamise osas ning keeldu reklaami suunamiseks alla 21-aastastele. Selline kitsendus seab ettevõtjatele väga ranged piirid alkohoolse joogi reklaamimisel. Tegemist on intensiivse põhiõiguste (§-d 31 ja 45) riivega.

**43.** Mõõdukuse kaaluksiks põhiõiguste suhestamisel saab olla nn keelupiirkonna suurus. Kui üldjuhul RS § 13 lg 1 p 2 sätestatud objektide vahetus läheduses kaalub tervise kaitse (PS § 28) ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ning väljendusvabadusõiguse (PS § 45) üles, siis „vahetust lähedusest“ nõ väljumisel kaldub kaalukauss PS §-des 31 ja 45 sätestatud põhiõiguste kasuks. Viimane järeldus tugineb normi eesmärgi analüüsil - RS § 13 lg 1 p-des 2-4 nimetatud objektide ning lahja alkohoolse joogi vahel ei tohi tekkida nõ „väärtushinnangute omavahelist heakskiitvat seost“. Vastav seos on tulenevalt reklaami edastuse meetoditest (visuaalne, audio-visuaalne ja auditiiivne teabe edastamine) tuvastatav üksnes juhul, kui reklaami (teabe allika) ja adressaadi vahel on teabe edastus võimalik. Kui piirang kehtestatakse laiemas piirkonnas, siis hakkab piirang täitma juba teisi eesmärke, st väljub kehtestatud eesmärgi raamest ning evib ülemäärast mõju.

**44.** Kohalikul omavalitsusel on sõltuvalt suuruselt võimalik, kas igal üksikjuhtumil sisustada vahetu läheduse mõiste või määratleda vahemaa, mida saab üldjuhul lugeda „vahetuks läheduseks“. Kindlasti ei ole aga terve Kuressaare linn RS § 13 lg 1 punktis 2 sätestatud objektidega suhestades „vahetuks läheduseks“.

## **V Kokkuvõte**

**45.** Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et Määruse p 1 on osas, mis keelab lahja alkohoolse joogi reklaami ka RS § 13 lg 1 punktides 3-4 sätestatud objektide vahetus läheduses, põhiseadusevastane (RS § 13 lg 1 p-d 3-4, PS § 11 esimene lause ja § 154 lg 1). Määruse punkt 1 on samuti PS § 154 lõikega 1, RS § 13 lg 1 punktiga 2 ning lõikega 4 vastuolus, kuna volikogu on väljunud kaalutlusõiguse raamest sisustades „vahetu läheduse“ mõiste tervet Kuressaare linna hõlmavalt. Sellise piirangu kehtestamine on ebavajalik ning seega vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11 teine lause).

Allar Jõks

---

<sup>25</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002.a otsus nr 3-4-1-1-02 (RT III 2002, 8, 74).

**TAOTLUSE LISAD:**

1. Õiguskantsleri 22.06.2004 teabe nõudmine Kuressaare Linnavolikogult;
2. Kuressaare Linnavolikogu 14.07.2004 kiri nr 70 õiguskantslerile;
3. Õiguskantsleri 04.10.2004 ettepanek nr 8 Kuressaare Linnavolikogule;
4. Kuressaare Linnavolikogu 12.10.2004 kiri nr 104 õiguskantslerile;
5. Kuressaare Linnavolikogu 02.11.2004 kiri nr 108 õiguskantslerile koos volikogu 28.10.2004 istungi protokolliga väljavõttega.

## KOOSKÕLASTUSLEHT

Koostaja Martin Huberg

31.01.2005

NIMI

ALLKIRI

KUUPÄEV

NIMI

ALLKIRI

KUUPÄEV

Vanem nõunik

Osak. juhataja-nõunik

Peraamatupidaja

Kantselei direktor

Asetäitja-nõunik

Asetäitja-nõunik

Keeleline korrektuur

Koopia saata (anda)

1.

2.

3.

4.

5.

Ettepanek avaldada materjal õiguskantsleri kodulehel