



Õigusanalüüs

Kellele: Tervise Arengu Instituut

Kellelt: NJORD Advokaadibüroo OÜ

Kuupäev: 21.11.2025

Teema: Alkoholi müügikeeldude järelevalve õigusanalüüs ning järelevalvemeetmete kirjeldamine



Tervise
Arengu
Instituut



SISEMINISTEERIUM

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED	5
1. Ülevaade.....	5
2. Soovitused	7
UURIMISKÜSIMUSED JA VASTUSED	10
OLEMASOLEVA OLUKORRA KAARDISTUS	29
1. Alkoholi müügi keelu olemus	29
2. Järelevalvemeetodid	30
ÕIGUSLIK ANALÜÜS.....	32
1. Alkoholiseadusest tulenevad müügikeelud	32
1.1. Joobeseisundis isikule alkoholi müük.....	32
1.2. Alaealisele alkoholi müük.....	33
2. Riikliku järelevalvet teostavad asutused	35
2.1. Õiguslikud alused	35
2.2. Asutused	36
2.3. Kokkuvõtlik tabel.....	41
3. Kontrollteingu mõiste ja alus	44
3.1. Kontrollteingu läbiviimise protsess kehtiva õiguse kohaselt	45
3.2. Probleemkohad.....	50
3.3. Kontrollteingud ja nende piirangud	52
4. Kitsaskohad Eesti õiguses	55
4.1. Joobetunnustega isikule müügi keelu täitmise kontrollimehhanismi puudumine	55
4.2. Kontrollteingu piiratud kohaldamine	58
4.3. Õigusliku selguse ja õiguskindluse puudujäägid.....	59
4.4. Järelevalvepädevuste ebaselgus alkoholiseaduses	60
4.5. Tõendamise keerukus väärteomenetluses	60
4.6. Paikvaatlus haldusotsuse alusena	61
4.7. Alkoholi jaemüügi alustamine Eestis: teavitus- vs loa-põhine kord.....	62
4.8. Proportsionaalsuse ja põhiõiguste tasakaalu küsimus	66
4.9. Eesti karistusõiguse lähenemine korduvate ja süstemaatiliste süütegude osas, fookusega alkoholi käitlemise piirangute rikkumise korral kohaldatavatel sätetel	67
5. Õiguspoliitilised ja normitehnilised ettepanekud.....	71
5.1. Kontrollteingu kohaldamisala laiendamine joobetunnustega isikutele	71
5.2. Joobetunnuste loetelu ülevõtmine alkoholiseadusesse või selle viide määrusele.....	72
5.3. Testostude (<i>pseudo-intoxicated</i> meetod) õiguspäraseks raamimiseks seaduse täiendamine ..	74
5.4. Paikvaatluse regulatsiooni lisamine erimeetmena KorS või AS alla.....	75

5.5. Alkoholiseaduse täiendamine	75
5.6. Käitlemise/müügi tegevusloastamine ning sanktsioonide tõhustamine korduvrikkumiste puhul (sunniraha, tegevusloa peatamine).....	76
6. Joobeseisundile viitavate tunnuste tuvastamise probleematika alkoholimüüjate poolt ja teiste valdkondade „pehmed meetmed“	77
6.1. Ülevaade „pehmete meetmete“ rakendamisest teistes valdkondades	77
6.2. Järelevalvemaksu rakendamise ülevaatlik näidis (Eesti ja teiste riikide näitel)	80
7. Ressursside mõõde poliitika kujundamises ja järelevalve toimimises	89
7.1. Kultuurilise konteksti roll ja mõju järelevalve rakendatavusele	89
7.2. Ressursid ja rakendatavus: järelevalve suutlikkuse küsimus	90
8. Võrdlev õigus – teiste riikide alkoholi poliitika ja järelevalve	92
8.1. Saksamaa	92
8.2. Rootsi	94
8.3. Läti	96
8.4. Mida Eesti võiks üle võtta (praktilised ideed).....	97
9. Intervjuude lühikokkuvõtted.....	98
9.1. TTJA (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet)	98
9.2. PPA (Politsei- ja Piirivalveamet).....	98
9.3. Tallinn (KOV)	98
VIITED	100

SISSEJUHATUS

Alkoholi müügi ja tarbimise reguleerimine on üks olulisemaid avaliku korra ja rahvatervise valdkondi, kus riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanded põimuvad. Kuigi Eestis on alkoholi jaemüüki reguleeriv õigusraamistik üldjoontes olemas, osutab praktika, et mitmed normid, eeskätt seotud joobeseisundile viitavate tunnustega isikule müügi keeluga, ei ole rakendatavad viisil, mis tagaks normi tegeliku toime. See on toonud kaasa olukorra, kus järelevalveasutused täidavad küll seadusest tulenevaid kohustusi, kuid nende käsutuses olevad õiguskaitse- ja tõendamismahendid ei ole piisavad, et müügikeeld toimiks ennetavalt ja järjekindlalt.

Tellitava töö eesmärk on analüüsida

- (i) seadustest tulenevate alkoholi müügikeeldude – eelkõige alkoholi müümise joobeseisundile viitavate tunnustega isikule ja alaealisele (Alkoholiseaduse §-d 45–47) – järgimise kontrollimiseks kehtivaid õiguslikke aluseid, hinnata järelevalvemeetmete (nt kontrolltehing, vaatlus, ettekirjutus) piisavust ja tõhusust ning välja tuua nende rakendamisel ilmnevad õiguslikud ja praktilised kitsaskohad.
- (ii) kohaliku omavalitsuse rolli ja pädevust alkoholi jaemüügi järelevalves, samuti Politsei- ja Piirivalveameti (PPA), Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) ning Tallinna Munitsipaalpolitsei (MUPO) ülesandeid ja võimalusi järelevalvemenetluses.

Analüüsi keskne eesmärk on välja töötada soovitusel ja võimalikud lahendused järelevalve tõhustamiseks, sh ettepanekud õigusaktide muutmiseks ning pädevuste ja vastutuse selgemaks jaotamiseks.

Analüüs käsitleb nii normitehnilisi kui rakenduslikke küsimusi, tuues esile olukorrad, kus kehtiv õigus ei võimalda kontrollida või sanktsioneerida müügikeeldu rikkuvaid isikuid piisavalt tõhusalt. Samuti hinnatakse, kas seadusandlik raamistik võimaldab järelevalveasutustel kasutada proportsionaalseid ja õiguspäraseid meetmeid ning millised piirangud tulenevad põhiõiguste kaitse ja menetluspõhimõtete tagamise vajadusest.

Töö tugineb õigusanalüüsile, praktikas läbiviidud intervjuudele järelevalveasutuste ja kohaliku omavalitsuse esindajatega ning võrdlevale ülevaatele teiste Euroopa riikide (nt Rootsi, Saksamaa ja Läti) praktikast. Intervjuud võimaldasid välja selgitada peamised probleemid, mis ilmnevad järelevalvemenetluse praktilisel teostamisel, sh tõendamisküsimused, ressursside puudus, pädevuste kattuvus ning joobeseisundi subjektiivne hindamine. Võrdlev materjal annab samas lähtekoha võimalikeks alternatiivseteks lahendusteks, sealhulgas loapõhise süsteemi, koolitusnõuete või riskipõhise kontrolli rakendamiseks.

Analüüsi tulemusena selgub, et järelevalve tõhususe tagamiseks ei piisa üksnes seaduse muutmisest – vaja on süsteemset lähenemist, mis hõlmab selget pädevusjaotust, püsivat rahastust, koolitust ja enesekontrolli mehhanisme ettevõtjatele. Õiguselgus ja praktiline suutlikkus peavad käima käsikäes: ainult nii saab tagada, et alkoholi müügikeeld joobeseisundile viitavate tunnustega isikule muutub tegelikkuses toimivaks normiks, mitte deklaratiivseks kohustuseks.

KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

1. Ülevaade

Käesoleva õigusanalüüsi tulemusel saab järeldada, et kehtiv alkoholiseaduse ja järelevalveõiguse raamistik tagab küll normatiivse keelu alkoholi müümiseks alaealistele ja joobeseisundile viitavate tunnustega isikutele, kuid keelu tegelik rakendamine on piiratud nii normitehniliste ebaselguste, järelevalvemeetmete piiratud kasutatavuse kui ka ressursside vähesuse tõttu. Kuigi alkoholi müümise keeld joobeseisundile viitavate tunnustega isikule on seaduses selgelt sõnastatud, on normi tegelik jõustamine praktikas nõrk. Keeld on täidetav vaid juhul, kui selle üle on võimalik teha tõhusat, järjepidevat ja riskipõhist järelevalvet, kuid kehtiv õiguslik ja institutsionaalne raamistik seda ei võimalda.

Esiteks on joobetunnustega isikule müügi keeld sisuliselt vähesel rakendusvõimega, sest kontrolltehingut saab kasutada üksnes alaealiste kaitse puhul. Joobetunnustega isikule alkoholi müügi tuvastamise eesmärgil kontrollteingu kasutamine ei ole seaduses reguleeritud ja seega välistatud. Joobetunnuste tuvastamine on subjektiivne ja järelevalveasutustel puudub toimiv meetod keelust kinnipidamise kontrollimiseks, mis viib selleni, et rikkumised avastatakse juhuslikult, mitte süsteemselt. See tähendab, et keelu jõustamine tugineb peamiselt juhuslikule vaatlusele, mitte süsteemsele kontrollile.

Teiseks on järelevalvepädevused TTJA, PPA ja kohalike omavalitsuste (KOV) vahel killustunud ning puudub üks selge vastutuse kandja, mistõttu järelevalve on valdavalt reaktiivne, mitte ennetav. See vähendab reageerimiskiirust, ühtset menetluspraktikat ja teabevahetust. Pädevuste piiritlematus toob kaasa juhtumite „põrkumise“ asutuste vahel ja ebajärjekindla menetluspraktika.

Kolmandaks on karistusõiguslikul sanktsioonisüsteemil vähe realselt preventiivset mõju. Karistus jääb ettevõtjale tihti juhuslikuks kuluks, mitte käitumist muutvaks mõjuteguriks. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et väärtemenetluses on tõendamine keeruline ning süstemaatiline rikkumine jõuab kriminaalmenetluses harva (KarS § 182¹ kasutamise praktika on minimaalne).

Neljas keskne tegur on järelevalve suutlikkus ja rahastus. Järelevalve asutuste ressursid ja suutlikkus ebapiisavad. Järelevalve on alarahastatud, kontroll on peamiselt vihjepõhine ning süsteemset pistelist kontrolli ei toimu. Kuna alkoholi jaemüük toimub Eestis teavituspõhise süsteemi alusel, ei ole riigil võimalust seada tegevuse alustamisele ennetavaid tingimusi (koolitus, sisekontrolli kava, vastutav isik). Järelevalve toimub tagantjärele ning on ressursipuuduse tõttu katkendlik. Poliitilise tasandi tagasihoidlik valmisolek pärast 2017–2018 alkoholipoliitika debatti on omakorda vähendanud järelevalvesse investeerimise prioriteetsust, mis omab otsest mõju järelevalve suutlikkusele.

Peamise üldise järeldusena saab nentida, et kehtiv õigus tagab küll formaalse normi alkoholi müügi keeldude osas, kuid ei taga joobes isikule müügikeelu reaalset jõustamist. Kui riik soovib, et joobes isikule müügi keeld oleks sisuline, tuleb korrigeerida nii õiguslikku raamistikku kui järelevalve võimekust. Normitehniliste paranduste kõrval on vältimatu järelevalve suutlikkuse ja rahastuse tõstmine ning järelevalveasutuste rollide selge jaotus.

Eestis ei ole alkoholi jaemüügi alustamiseks vaja tegevusluba – ettevõtja esitab üksnes majandustegevusteate majandustegevuse registrisse. See teavituspõhine süsteem lihtsustab turule sisenemist, kuid ei võimalda riigil teha eelkontrolli müüja, müügikoha ega personali üle.

Kõik seadusest tulenevad nõuded (nt joobes isikule ja alaealisele müügi keeld, avaliku korra tagamine, toidukäitlemise tingimused) peab ettevõtja täitma kohe tegevuse alustamisel. Järelevalve toimub hilisema kontrolli kaudu (TTJA, kohalikud omavalitsused, politsei), mis tähendab, et rikkumiste avastamine on pigem reaktiivne kui ennetav.

Erinevalt Eestist kasutavad mitmed riigid (nt Rootsi, Soome, Läti) loa-põhist süsteemi, mis võimaldab:

- teha eelkontrolli enne müügi-/tegevusloa andmist;

- siduda müügi-/tegevusloa andmine tingimuste ja koolitustega;
- peatada või tühistada luba korduvrikkumiste korral.

Teavituspõhine kord jätab Eestis olulise osa riskijuhtimisest ettevõtja vastutusele ning piirab riigi võimalusi seada täiendavaid tingimusi või nõuda vastutustundliku müügi koolitusi enne tegevuse alustamist.

Soovitus: kaaluda Eesti süsteemi täiendamist hübriidmudeliga, kus kõrgema riskiga müügikohad (nt öine müük, korduvrikkumistega ettevõtted) alluksid loapõhisele kontrollile ja saaksid tegevusloa tingimusel, et täidetakse enesekontrolli ja koolituse nõudeid. See toetaks joobes isikule müügi keelu tõhusamat jõustamist.

Kontrolltehingut saab kasutada ainult juhul, kui tavapärane järelevalve ei ole võimalik või on selgelt raskendatud (AS § 52¹ lg 2).

Praktikas tehakse kontrolltehinguid enamasti siis, kui laekub vihje, mis viitab võimalikule rikkumisele.

Joobeseisundile viitavate tunnustega isikule müügi kontrollimiseks kontrolltehingut rakendada ei tohi, sest seadusandja on selle piiritlenud üksnes alaealiste kaitsega.

2. Soovitused

Õigusakti muutmine

Alkoholiseaduse (AS) muutmine järgmiselt:

- (i) Lisada AS § 45 juurde selge viide joobetunnuste määratlusele või sätestada joobetunnused seaduses, et vähendada subjektiivset tõlgendusruumi.
- (ii) Täpsustada AS § 52¹ või KorS erimeetmete sätet, mis võimaldaks standardiseeritud vaatlust joobetunnustega isikule alkoholi müügi keelu järgmise kontrollimiseks.

Järelevalveasutuse pädevuste selge ümberjaotus

Praegune järelevalvemudel on killustunud TTJA, PPA ja kohalike omavalitsuste vahel, mistõttu vastutus joobeseisundile viitavate tunnustega isikule müügi kontrollimisel on praktikas ebaselge ja juhupõhine. Uue õigusraamistiku kujundamisel tuleks määrata üks juhtiv järelevalveasutus, kellele on selgelt antud nii kontrolli- kui otsustusõigus ning kelle tegevus on koordineeritud teiste asutustega riskipõhise kontrolli põhimõttel. Ühtne pädevuskeskus tagaks ühtlase menetluspraktika, kiirema info liikumise ja selgemad juhised ettevõtjatele. Samuti võimaldaks see kujundada ühtsed juhendmaterjalid, koolitused ja ennetusmeetmed, mis toetavad müügikohtade võimet müügikeelde reaalselt järgida. Selgus pädevuste ja vastutuse jaotuses on eeltingimus, et müügikeeld muutuks normist tegelikult toimivaks praktikaks.

Järelevalve rahastamine

Joobes isikule müügi keelu rakendamise tõhusus sõltub otseselt järelevalveasutuste ressursivõimekusest, mis on praegu selgelt alarahastatud ja projektipõhise lähenemisega üle koormatud. Ilma stabiilse rahastusmudelita jäävad kontrollid juhuslikuks, riskipõhine järelevalve katkendlikuks ning koolitus- ja ennetustegevused tagaplaanile. Ressursside suurendamine ei tähenda üksnes lisatöötajaid, vaid ka investeeringuid andmevahetuse lahendustesse, digitaalse järelevalve võimekusse (nt andmeanalüüsid), koolitusprogrammidesse ja ühtsesse metoodikasse. Kui seadusandja soovib, et müügikeeld toimiks sisuliselt, mitte ainult formaalselt, tuleb järelevalvele tagada püsiv ja eesmärgipõhine rahastus. Ilma selleta jäävad ka parimad õiguslikud lahendused praktikas jõuetuks.

Müügipoliitika kujundamine läbi tegevusloa menetluse

Kaaluda Eesti süsteemi täiendamist hübriidmudeliga, kus kõrgema riskiga müügikohad (nt öine müük, korduvrikkumistega ettevõtted) alluksid loapõhisele kontrollile ja saaksid tegevusloa tingimusel, et täidetakse enesekontrolli ja koolituse nõudeid. See toetaks joobes isikule müügi keelu tõhusamat jõustamist.

Karistuspoliitika ja sanktsioonide eskalatsioonimudeli kujundamine

Kui riik peab vajalikuks tõsta joobes isikule alkoholi müügi keelu normatiivset kaalu, võiks kaaluda selge eskalatsiooniloogikaga sanktsionisüsteemi (hoiatus, millele järgneb sunniraha, millele järgneb tegevusloa ajutine peatamine, ja viimasena tegevusloa tühistamine korduvate rikkumiste korral), mis ei nõua süüteomenetluse läbiviimist.

Tabel nr [1]. Poliitika- ja normitehnika võimalikud lahendused joobetunnustega isikule alkoholi müügi järelevalve parandamiseks

Nr	Eesmärk	Ettepanek	Mõju	Riskid / maandusmeetmed
----	---------	-----------	------	-------------------------

1.	Selgem õiguslik raamistik	Lisada AS § 45 juurde selgesõnaline viide KorS § 37 lg 3 alusel kehtivale joobetunnuste määrusele (määrus nr 37) või defineerida joove AS-seaduses vastavalt AS-i vajadustele ja tähendustele	Likvideerib tõlgendamisruumi müüjatel ja järelevalveasutustel; ühtlustab praktikat.	Tuleb vältida liiga jäika normi — sõnastada <i>joobetunnuste alusel müügist keeldumine kui müüja mõistliku hinnangu kohustus</i> , mitte absoluutne keeld.
2.	Järelevalve tõhustamine	Luua eraldi õiguslik alus <i>pseudo-intoxicated</i> testostudele (piiratud juhtudel, uurimis- ja koolituseesmärgil).	Võimaldab objektiivselt kaardistada praktikat ja riskikohti; ei nõua joobes isiku kasutamist.	Tõendamisväärtus jääb madalaks → selgelt sätestada, et meetod on <i>ennetav ja õpetav</i> , mitte rikkumismenetluse alus.
3.	Järelevalvemenetluse sidusus	Sätestada KorS alla eraldi riikliku järelevalve erimeede „paikvaatlus joobetunnuste tuvastamiseks müügikohas“ (ilma tehingut sooritamata).	Võimaldab sihtida kontrolli kõrge riskiga aegadel (nähtavad intsidendid, korduv rikkumiskahtlus).	Vajalik menetlusraamistiku täpne piiritlemine, et vältida „ülemäärase järelevalve“ kriitikat.
4.	Turuosalise vastutustunde suurendamine	Kehtestada loakohustuslikus ning korduvate rikkumiste korral näha ette võimalus peatada müügikoha tegevusluba ajutiselt (nt kuni 7–30 päevaks).	Annab reaalselt preventiivset mõju; vähendab olukorda, kus rahatrahv „lihtsalt arvestatakse kuluks“.	Peab olema proportsionaalne → rakendada üksnes dokumenteeritud kordusrikkumiste puhul.

Intervjuudest tulenevad järeldused

- Järelevalve on valdavalt reaktiivne. PPA alustab kontrolltehinguid enamasti vihje alusel; pisteline „ilma vihjeta“ kontroll on seaduslikult piiratud. See vähendab ennetust ja ühtlast katvust.
- Uuring vs menetlus. Tervise Arengu Instituudi testost on kasulik seireks, mitte menetluse alusmaterjaliks; tõend kui selline tuleb koguda menetlustoiminguga.
- Ettevõtja vastutus esiplaanil. Tallinna linna praktika suunab ettekirjutused juriidilisele isikule; ootus on sisekorraeeskirjadele, koolitusele ja korduvkontrollile (vajadusel sunniraha).
- Normitehniline ebaselgus kulutab ressursi. Pädevuste hajutatuse ja normi ebaselgus (keda mis hetkel rakendub) tekitab „hallid alad“, aeglustavad menetlust ja vähendavad normi mõju.
- Müügi kättesaadavus & töökohtade risk. Kättesaadavuse piiramine (nt tanklad) ja teenindajate vanus (16+) on riskipunktid, mis mõjutavad järelevalvet ja konfliktide haldamist müügikohtades.

Soovitused (lühidalt)

- Selgem volitusnorm joobetunnustega isikule müügi kontrolliks (pisteline kontroll + standardiseeritud „joobe“ vaatluse protokoll), koos tõendamisraamidega (tõstab preventiivset mõju, ei toetu vaid vaatlusele).
- Ressursipakett koos normimuudatusega: sihttasemel rahastus TTJA-le ja kohalikele omavalitsustele; PPA-ga jagatud väljaõpe ja ohutusprotokollid; ligipääs kassalogidele/andmetele järelevalveks.
- Hübriidne teavitus-/loalahendus riskisegmentidele (õine müük, korduvrikkumised): eeltingimused (koolitus, enesekontrollikava) ja sanktsioonide eskalatsioon (peatamine). Seob ettevõtja vastutuse juba alguses.
- Koostöömehhanism õigusliku statuudiga (TTJA–PPA–KOV ühisotsused/-juhised), et vähendada tõlgendusvõnkeid ja dubleerimist.

UURIMISKÜSIMUSED JA VASTUSED

1. Kas Tervise Arengu Instituudi (TAI) poolt läbi viidava testostu (ei ole kontrolltehing) tulemused on asjakohane ja piisav teave, mille alusel saab haldusorganil tekkida põhjendatud ohukahtlus ja kas selle tulemusel on õigus rakendada kontrolltehingut kui meedet?

Küsimus on seega, kas testostust võib kasutada teavet selleks, et kujundada asutuse ohukahtlus. Sellele küsimusele vastamine eeldab mitmele teisele küsimusele vastamist, ehk:

- Mis on oht ning ohukahtlus?
- Mis on ohukahtluse kujundamise eeldused konkreetse küsimuse kontekstis ning
- Kas testostuga kogutavad andmed täidavad ohukahtluse kriteeriumid?

Mis on oht ning ohukahtlus?

Oht on korrakaitseaduse (KorS) § 5 lg 2 kohaselt „... olukord, kus ilmnenu asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine.“¹ KorS seletuskirjas on märgitud lisaks, et „Ohuna eelnõu tähenduses tuleb mõista **konkreetselt ohtu, s.t** ohtu, mis esineb konkreetsetes olukorras. Ainuüksi kujutus ohtlikust situatsioonist (nt pelk teadmine sellest, et õhukesele jääle minek on ohtlik tegevus, isegi kui sellist olukorda tegelikkuses ei esine) ei ole oht kõnealuse eelnõu tähenduses. Sellist kujutletavat ohtu, mida tegelikkuses ei esine, võib vastandina konkreetsele ohule nimetada **abstraktseks ohuks**.“²

Sh on oluline, et ohtu hinnatakse erinevalt sõltuvalt kontekstist ehk eri seadustes võib oht olla erinevalt sisustatud. Näiteks on riigikohus märkinud kohtuasjas 3-17-2591/263, et ohutust (ohu puudumist) ehitusseaduse (EhS) mõttes tuleks erinevat mõista kui KorS mõttes, kus ohutus EhS mõttes on inimese elu, tervise, vara ja keskkonnaga piiratud (EhS § 11).³⁴

Käesoleval juhul ei ole alkoholiseaduses (AS) täpsustatud ohu mõistet, ehk lähtuda tuleks KorS-s sätestatust.⁵ Korrarikkumiseks tuleb lugeda AS 45 lg 1 ning lg 2 rikkumist ning ehk ohuks on lähitulevikus aset leidev AS § 45 lg 1 ning 2 rikkumine.

Mis on ohukahtluse kujundamise eeldused konkreetse küsimuse kontekstis

„Selle hindamisel, kas konkreetset juhul oht esineb, tuleb aluseks võtta keskmise objektiivse korrakaitseametniku perspektiiv. Sealjuures tuleb arvestada üldist sotsiaalset kogemust (elukogemus, teadmised sh oma valdkonnale omased teadmised), mis sellisel hindajal pidid hindamise ajal olemas olema. Ohu kindlakstegemine eeldab avaliku korra rikkumise tõenäosuse hindamist. Eelnõu kohaselt peab ohu olemasolu kindlakstegemiseks olemas olema teatavamääraline ehk piisav tõenäosus. Allapoole seda määra jääva tõenäosuse puhul võib olla tegemist ohukahtlusega (§ 4 lg 6), kuid kindlaks tegemata ohuga. Piisava tõenäosuse hindamisel tuleb aluseks võtta alati ohu hindamise ajahetkel hindajal olemas olnud teadmisi ja kogemusi (nn *ex-ante* vaatlusviis). Seega ei oma tähtsust iseenesest see, kas oht ka tõesti oleks sündmuste takistamatu kulgemise korral realiseerunud, kuna selle kindlakstegemine oleks võimalik ainult sündmuste edasist tegelikku kulgu teades. *Näide. Päästeamet teeb kindlaks, et põlevat hoonet ümbritsevaid hooneid ähvardab süttimise oht, ning asub tegema ettevalmistusi nende süttimise vältimiseks. Hiljem selgub, et tuule suuna muutumise tõttu poleks need*

¹ Korrakaitseadus, RT I, 05.07.2025, 11.

² Korrakaitseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, XI Riigikogu koosseis. Edaspidi **Korrakaitseadus 49 SE**.

³ RKHKo 3-17-2591/263, p 14.

⁴ Ehitusseadustik, RT I, 08.07.2025, 39.

⁵ Alkoholiseadus, RT I, 09.01.2025, 20.

hooned mingil juhul süttinud. Hoonete süttimise oht oli ohu hindamise hetkel sellest hoolimata olemas ning rakendatud meetmed sellest tulenevalt õiguspärased.”⁶

„Ohukahtluse näol on tegemist ohu kindlakstegemise eelse faasiga hindaja poolt. Selles faasis on ohu hindajal ühelt poolt juba andmeid võimaliku ohu kohta, kuid need andmed pole veel piisavad selleks, et teha kindlaks kõnealuse paragrahvi lõikes 1 nõutud kahju tekkimise „piisavat“ tõenäosust. Sisuliselt võib ohukahtlust pidada väga väikese tõenäosusega ohuks. „Näide. Majast mööduv politseinik kuuleb sealt kostvat karjet. Sellest võib teha järelduse, et majas võib viibida abi vajav isik, samas võib karje kosta ka nt televiisoris parajasti jooksvast kriminaalfilmist. Politseinikul on tekkinud ohukahtlus ning ta asub ohu olemasolu kindlaks tegema.“”⁷

„Ohu tõenäosuse hindamisel on olulisteks kriteeriumideks ühelt poolt ohustatud hüve tähtsus (väärtus) ning teiselt poolt põhiõiguste võimaliku riive raskus, mille ohutõrjemeetmete rakendamine endaga kaasa tooks: mida suurema tähtsusega hüvet (nt elu, tervis) võimalik oht puudutab, seda väiksem võib olla ohu konstateerimiseks korrarikkumise tõenäosus. Teisalt eeldab ohu kindlakstegemine, millega kaasneks oluline põhiõiguste riive, hinnanguliselt suurema kahju tekke tõenäosuse olemasolu. Ajalisest aspektist peab kahju olema saabuv lähitulevikus. Lähitulevik ei tähenda, et oht peaks realiseeruma kohe. Viimasel juhul on tegemist ohu eriliigi vahetu ohuga, mida käsitleb kõnealuse paragrahvi lõige 5. Samas viitab sõna „lähitulevik“ siiski sellele, et kahju ei ole tekkimas määramatus või kauges tulevikus. Sel kaalutlusel on oluline roll ka põhiõiguslikust seisukohast: korrakaitseiselt ei saa isikute õigustesse piiramatult sekkuda mis tahes kunagi realiseeruda võivate ohtude tõrjumiseks, ükskõik kui olulisi hüvesid need ka ei ohustaks. Oht peab ajalises mõttes tõepoolest olema reaalne.”⁸

Kohtupraktikas on ohuallikas üpris täpselt määratletud ning ohule on viidatud alles siis, kui see on konkreetset isiku/ettevõttega seostatav (nt relvaloa äravõtmine haldusasjas nr 3-21-2975, veebilehelt kättesaadav info nõuetele mittevastavast teenuse osutamisest haldusasjas nr 3-19-885/12, konkreetset vihjed kodanikelt 3-23-479/22). Käesoleva küsimuse kontekstis on asjakohane viidata ühele hiljutisele TlnHko-le nr 3-21-145/10, mis käsitles ühte kaebust Päästeameti tegevuse üle, kus Päästeamet oli maha murdnud kaebaja ukse. Kaasuses tõstatas mh küsimus sellest, kas Päästeamet oli adekvaatselt hinnanud olukorda ning sellest tulenevalt adekvaatselt valinud ohutõrje vahendi. Kohus leidis materjalide pinnalt, et Päästeameti ohuhinnang põhines „...pelgalt väljakutse teinud isiku arvamusel, et korteris nr xx võib olla põleng, sest ülemistel korrustel olevat tunda kirbet põlemise lõhna, uksele koputades ei reageerita ja et väidetavalt või talle teadaolevalt on selles korteris kamin. Sellest lähteasutatsioonist siiski ei järeldu, et nimelt korterist nr xx oleks keskmise isiku objektiivse aruamise järgi võinud trepikotta levida teisi isikuid oluliselt häirivaid mõjutusi. Need ei saanud olla keskmise isiku jaoks oluliselt häirivad veel ka seetõttu, et teise korruse korterit nr xx, kus oli toit kõrbema läinud ja mis põhjustaski mõningase suitsu- ning kõrbelõhna imbumise kogu trepikotta, ei peetud korterisse sisenemise järgselt häirivate mõjutuste allikaks ja kui vastavad mõjutused ei olnud keskmise isiku jaoks häirivad teisel korrusel, siis veelgi vähem pidi see olema häirivaks teguriks kolmandal ja neljandal korrusel.”⁹

Eelnevast Päästeameti kaasusest nähtub, et ka vihje korral tuleks veenduda ohu allikas, sest kohus ei nõustunud, et Päästeamet oleks korrektselt täitnud valdusesse sisenemise eeldused nii, nagu näeb ette KorS § 50 lg 2 „Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tingimustel siseneda valdusesse ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, kui valdusest levivad väljapoole teist isikut oluliselt häirivad mõjutused

⁶ Korrakaitseseadus 49 SE.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ TlnHko 3-21-145/10.

ning nende kõrvaldamine ei ole muul viisil võimalik“ ehk Päästeamet ei teinud kindlaks, et suits oleks just kaebaja korterist tulnud. „Seega tuleb antud juhul asuda kokkuvõttes seisukohale, et situatsioonis, kus trepikoja kõiki kortereid ei kontrollitud ja ohuhinnang põhines esmajärjekorras ainult väljakutse teinud isiku subjektiivsel arvamusel, kusjuures teise korruse korterit, millest kõrbelõhn tegelikult lähtus, sellesse sisenemise järgselt väljakutsega ei seostatud, ei saanud olla tegemist vajaliku hoole järgmisega.“¹⁰

Alkoholi testostlemine on meetod, mis aitab analüüsida alkoholi kättesaadavust haavatavatele (noored, alkoholi liigtarvitajad) sihtrühmadele. Protsessi käigus saadakse ülevaade, kui lihtne on noorel või joobeseisundile viitavate tunnustega isikul alkoholi müügi kohast kätte saada.¹¹ Testoste viib läbi kas KOV või testoste teostav ettevõtte, nt Norstat Eesti AS. Testostlemise puhul on eelkõige tegu olukorra seirega ning uuringuga ei soovita pöörata tähelepanu konkreetsetele teenindajatele või ostukohtadele.¹²

Kas testostuga kogutavad andmed täidavad ohukahtluse kriteeriumid?

Autorite hinnangul on eelpool viidatud kohtupraktikast tulenevalt välistatud, et ohukahtlus saaks tekkida alkoholi testostu raportist. Autorid on analüüsinud TAI Alkohoolsete jookide testostlemise juhendmaterjali, TAI Alkohoolsete jookide ning tubaka- ja nikotiinitoodete testostlemine 2022. a uuringu kokkuvõtet ning autorite hinnangul ei saa testostlemise uuringust tekkida ohukahtlust peaaegselt kuna testostlemisel AS § 45 lg 1 ning 2 rikkunud jaemüüja ei ole konkreetset määratletav. Näiteks TAI 2015¹³ raportis on märgitud kauplused üksnes maakonna täpsusega. Harjumaal Omavalitsuste Liidu poolt 2023. a tellitud uuringu põhjal ei saaks tekkida ohukahtlus, et kontrollida igat poodi või juhuvalimiga üksikut poodi Harjumaal kontrolltehinguga,¹⁴ ka isegi siis kui ükski pood ei küsiks dokumenti ainuüksi seetõttu, et ohuallikat ei saa kindlaks teha.

2. Kas ja mis põhjustel peaks kontrolltehing olema lubatud meede ka ohu ennetamiseks?

Kontrollteingu mõistest, selle sõnastusest ning kontrollteingu kasutamise probleemidest on õiguskirjanduses pikemalt kirjutanud S. Põllumäe 2018. a artiklis „Kontrollteingu mõiste ja regulatsioon. Kehtivast õigusest ja vajadusest seda täiendada“¹⁵. Võrreldes 2018. a seisuga, on kontrolltehing kui riiklik järelevalvemeede lisandunud mitmesse seadusesse ning 2025. a seisuga on kontrolltehing sätestatud vähemalt¹⁶ 8-s seaduses¹⁷.

Võrreldes 2018. a seisuga ei ole aga artiklis viidatud „terminoloogiline järjekindlus“¹⁸ paranenud, kuivõrd autorite hinnangul kontrollteingu kõrgendatud ja olulise ohu kriteeriumite ära kaotamisega ei teki järsku võimalust ohu ennetamiseks rakendada kontrollteingut kui riikliku järelevalvemeedet.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Vilms, T., Tael-Öeren, M-L. Alkohoolsete jookide testostlemine. Juhendmaterjal. Tervise Arengu Instituut, Tallinn, 2019, edaspidi **TAI 2019**.

¹² Mäll, T., Tarlap, K. Alkohoolsete jookide ning tubaka- ja nikotiinitoodete testostlemine. 2022. a uuringu kokkuvõtte. Tervise Arengu Instituut. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.tai.ee/et/valjaanded/alkohoolsete-jookide-ning-tubaka-ja-nikotiinitoodete-testostlemine>, edaspidi **TAI 2022**.

¹³ Aaben, L., Sock, T., Tael, M. Joobetunnustega isikule alkoholi müümise testostlemise pilootuuringu raport. Tervise Arengu Instituut. Tallinn, 2015. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Tervisevaldkond/14340109138_joobetunnustega_isikule_alkoholi_myymise_testostlemise_pilootuuringu_raport.pdf, edaspidi **TAI 2015**.

¹⁴ Harjumaal Omavalitsuste Liit. Alkoholi testostlemine Harjumaal 2023. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.hol.ee/storage/_core/alkoholi-testostlemine-2023.pdf.

¹⁵ Põllumäe, S. Kontrollteingu mõiste ja regulatsioon. Kehtivast õigusest ja vajadusest seda täiendada. Õiguskeel 2018/1, lk 9, edaspidi **S. Põllumäe 2018**.

¹⁶ Sõltuvalt, kas kontrollteinguks saab lugeda RavS § 101.1 sätestatud järelevalvemeedet.

¹⁷ Info pärineb Riigi teataja seaduste otsingust.

¹⁸ S. Põllumäe 2018, lk 10.

Kontrolltehingute regulatsioone võrdlevalt analüüsid ei ole selginenud, kas ja mis kriteeriumitest lähtuvalt on seadusandja ohu ennetamise kui eesmärgi seadusest välja jätnud. Sellest tulenevalt ei saa ka vastata küsimusele, kas osade valdkondade puhul on kõrgest ohuhinnangust tulenevalt peetud vajalikuks kontrolltehingute tegemine ohu ennetamise eesmärgil.

KorS § 5 lg 7 kohaselt „Ohu ennetamine on see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht.“ KorS § 24 lg 1 kohaselt on korrakaitseorganil lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks, kui ohuproгноosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht. Seda sätet ei saa käsitleda siiski kui iseseisvat volitust ennetuslikul alusel põhiõigusi piirata. Viidatud sättest tuleneb üks volitusnormi komponent, millele peab lisanduma eriseadusest tulenev ja konkreetse meetme rakendamist lubav komponent. Ennetuslikul eesmärgil rakendatavate KorS-i meetmete loetelu tuleneb iga konkreetse organi (välja arvatud politsei kui üldkorrakaitseorgani) puhul eriseadusest.¹⁹

Õiguskirjandusest ei saa üheselt järeldada, et kontrollteingu kasutamiseks ohu ennetamisel peab konkreetse kontrollteingu sättes ohu ennetamine *expressis verbis* märgitud.²⁰ Küll aga eeldab erimeetme rakendamine, et korrakaitseorgan on läbi viinud ohuproгноosi ning lisaks peab riikliku järelevalve meetme rakendamine olema proportsionaalne (KorS § 7), mis seab olemuslikud piirid kontrollteingu kasutamiseks ohuennetuslikul eesmärgil.

3. Kas alaealise kaasamise lubatavus riiklikusse järelevalvesse on põhjendatud ja põhiseaduspärane?

AS seletuskirjas on märgitud alaealise kaasamise kohta, et „Isiku kaasamine kõnealuse erimeetme kohaldamisse peab aga vastama kindlatele eeldustele, et oleks tagatud kaasatava isiku õigused. Isik peab olema kaasatud oma vabast tahtest ja talle peab olema selgitatud meetme rakendamise aluseid, korda ja viisi. Alla 18-aastase isiku kaasamisel peab lisaks tema enda nõusolekule olema ka tema vanema või seadusliku esindaja kirjalik nõusolek.“²¹ Tubakaseaduse muutmise seaduse seletuskirjas on alla 16-aastaste isikute kaasamise mõju kohta pikemalt kirjutatud²², kus märgitakse mh, et alaealiste kaasamine riiklikusse järelevalvesse ei too kaasa ebasoovivaid mõjusid ning „alaealiste kaasamisel on pigem positiivne mõju kodanikuühiskonna edendamisele ja noorte teadlikule elukeskkonna kujundamisele“. Kontrolltehinguga ei kaasne väidetavalt „isikule lisaõigusi ega -kohustusi, kuid tegu on sisuliselt vabatahtluse vormiga, mis on võrreldav teiste riiklike vabatahtluse vormidega (näiteks abipolitsei, vabatahtlik merepääste).“²³

Alaealiste kaasamisel võivad olla siiski teatud negatiivsed mõjud. Peamine negatiivne mõju seisneb nende võimalikus ülekuulamises tunnistajana kohtumenetluses, kuivõrd nii tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 251 lg 1 ning halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 56 lg-te 1 ning 2 kohaselt^{24,25} ei saa välistada, et alaealistel tunnistajatel võib kohtumenetluses olla teada asjas tähtsust omavaid asjaolusid. Siiski välja toodud võimalik negatiivne mõju ei ole autorite hinnangul selline, mis

¹⁹ Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, doktoritöö. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2015, lk 103. Edaspidi **doktoritöö**

²⁰ Nii näiteks on doktoritöös leitud, et „Seega ei ole (ega saagi olla) osa ennetusmeetmetena määratletavaid meetmeid ka tulevikus *expressis verbis* seostatud konkreetse ohu mõiste ja sellest kõrvalekalduvate lävenditega, vaid kasutusele jääb erinevaid sekkumislävendite määratlusi, mis osutuvad ohuennetuslikeks KorS-i tähenduses üksnes nende sisu lähemal analüüsimisel, mitte aga välise (ühtlustatud) vormi järgi“ – doktoritöö, lk 110.

²¹ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 26.

²² Tubakaseaduse muutmise seaduse (357 SE) eelnõu seletuskiri, XIII Riigikogu koosseis, lk 45.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Tsiviilkohtumenetluse seadustik, RT I, 03.04.2025, 2.

²⁵ Halduskohtumenetluse seadustik, RT I, 08.07.2025, 14.

tingiks AS § 52¹ lg 3 ilmselge põhiseadusvastasuse. Liiatigi ei ole võimalik menetlustesse kaasatus selline põhjus, mis ainuüksi tingiks sätte põhiseadusvastasuse.

Alaealiste (ja ka täisealiste) kaasamisega võib tekkida küsimus riigivõimu delegeerimise õiguspärasuse ning kolmandate isikute rünnete eest kaitse kohta. Kuigi eelpool mainitud tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja autorid on võrrelnud kaasamist riikluse vabatahtluse vormiga nagu abipolitsei, siis abipolitseist erinevalt ei toimu avaliku võimu delegeerimist eraisikutele. Õiguskantsler on abipolitseinike seadust kommenteerides märkinud, et „põhiseaduse preambulast tulenevalt on riigi ülesandeks tagada ühiskonnas kord ja turvalisus, et vähendada isikute elu, tervist ja vara ähvardavaid ohte. PS § 13 lg 1 sätestab igaühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Sellest sättest tuleneb riigi üldine kohustus kaitsta isikut kolmandate isikute rünnete eest. ... Eraisikute kaasamisel avaliku korra tagamisele peab riik seetõttu kaitsma inimesi abipolitseinike entusiastliku tegevuse eest, millel puudub seaduslik alus, luues põhiseaduse nõuetele vastavad tegevusraamid.“²⁶ Isikute kaasamine kontrolltehingusse ei too neile täiendavaid õigusi kui juba need, mis nendel eraisikutena on. Ka alaealistel ei teki kaasamise läbi õigus osta alkoholi, kuivõrd seadusandja on näinud ette kontrollteingu käigus teostatud teingu tühisuse (AS § 52¹ lg 9).

4. Kontrollteingu tegemisse võib kaasata avaliku korra eest mittevastutava isiku (AS § 52¹ lg 3). Seadus ei reguleeri kaasamise vormistamise nõudeid. Kuidas peaks selline kaasamise otsus olema vormistatud ja kas peab olema?

Kontrollteingu tegemisse kaasamise halduslikust liigitusest sõltub kaasamise otsuse vormistus (HMS § 5 lg 1). Kui kontrollteingu põrumine põhineb ettekirjutusega (mis on asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) § 4 lg 1 kohaselt haldusakt²⁷), siis kontrolltehingusse kaasamine on menetlustoiminguks ehk regulatiivset toimet mitteomav tegevus.

AS § 52¹ lg 3 kohaselt kaasatakse isik vaid tema enda nõusolekul. Alla kaheksateistaastase isiku kaasamiseks on lisaks tema enda nõusolekule vajalik ka tema seadusliku esindaja kirjalik nõusolek. Kuigi seadus ei sätesta nõusoleku vormi, siis on muu kui kirjaliku (taasesitamist võimaldava) vormi kasutamine ebamõistlik, kuivõrd vaidluse korral tekib probleem nõusoleku tõendamises. AS § 52¹ lg 3 nõuete täitmiseks on vaja tõendada, et kontrollteingu tegemise hetkel oli isik andnud nõusoleku. Seega piisab autorite hinnangul, kui kontrolltehingutesse kaasamine on tõendatud kirjalikku (taasesitamist võimaldavas) vormis.

5. Kuivõrd on täisealise isiku kaasamine kontrolltehingule õiguspärane, et kontrollida AS § 47 lõike 3 nõude täitmist? Kui on õiguspärane, siis kas ja millistele tunnustele peaks isik vastama (nt olema noore inimese välimusega)?

Täisealise isiku kaasamine kontrolltehingule on õiguspärane, kuna AS seletuskirja kohaselt „müüja alati kohustatud küsima isikut tõendavat dokumenti, sõltumata sellest, kui vana isik on. Sellisel juhul ei ole korrariikkumisega tegemist siis, kui müüja on täiesti veendunud, et isik on täisealine (nt on mõni minut varem ostanud alkohoolset jooki samalt müüjalt ja esitanud siis isikut tõendava dokumendi ning müüja mäletab teda hästi, samuti kui on tegemist müüjale tuntud isikuga).“²⁸

Sõna „ilmselgelt“ AS § 47 lg-s 3 tähendab, et järelevalve käigus saab „... küsitlemisega selgitada välja, kas tegelikult hinnati ja kas tunnused, mille alusel vanust hinnati, olid adekvaatsed. Korrakaitseorgan saab

²⁶ Jõks, A. Märgukiri abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks, 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/202411/Giguskantsleri_margukiri_turvaettevotjate_ja_mittetulundusuhingute_kasamine_politse_ulesannete_taitmisse.pdf.

²⁷ Asendustäitmise ja sunniraha seadus, RT I, 20.02.2024, 2.

²⁸ Alkoholi- ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 24.

KorS § 30 alusel müüja küsitlemise teel selgitada välja, kas isiku täisealisuse hindamisel lähtuti asjakohastest tunnustest ja käituti dokumendi kontrollimise kohustuse täitmisel hoolsalt.²⁹

Alaealise tunnused, erinevalt joobes isiku tunnustest, ei ole seaduse või määrusega määratletud. Kui alaealiste tunnuste kindlakstegemine on seadusandja poolt jäetud järelevalveasutuse määrata, on vaidlustusruum alaealiste tunnuste määramisel ulatuslik. Autorite hinnangul raskendab kindlate alaealiste tunnuste kindlakstegemist ka asjaolu, et alaealistel võivad täiskasvanu tunnused välja kujuneda kas varem või hiljem kui nende ea järgi võiks eeldada.

Täisealise isiku kaasamisel kontrolltehingusse (eesmärgiga kontrollida AS § 47 lg 3 nõude täitmist) jääb alati oht, et vaidlustatakse kontrollteingu otsus alaealiste tunnuste puudumise tõttu ehk põhjusel, et isik „ilmselgelt“ oli täisealine. Seetõttu tuleks eelistada võimalusel alaealise isiku kaasamist täisealisele AS § 47 lg 3 nõuete kontrollimisel.

6. Kuivõrd on lubatud kontrolltehingus kasutada täisealist isikut, kes ei näe noor välja ning lugeda rikkumiseks, kui kontrollteingu jooksul ei küsita isikult alkohoolse joogi müügil dokumenti?

Vastatud eelmise küsimuse vastuses.

7. Kas on kontrolltehingul tuvastatud dokumendi mitteküsimine täisealiselt isikult piisav väiteks, et ettevõtja hoolsuskohustust dokumendi mitte küsimisega ei täida ning seeläbi säilib oht, et alaealisele isikule müüakse antud tegevuskohas alkohoolseid jooke?

- a. MSÜS § 68 lg 1 alusel on KOV-I võimalik teha ettevõtjale ettekirjutus majandustegevusnõuete rikkumise vältimiseks, majandustegevuse nõuete kooskõlla viimiseks. Kas alkoholi müümisel vanuse tuvastamata jätmine on majandustegevuse nõue, mille eest saab ettevõtjale teha ettekirjutuse MSÜS § 68 lg 1 alusel? Kas seda rikkumist saab pidada „oluliseks rikkumiseks, millega kaasneb kõrgendatud oht või oluline oht“ ja mis annaks alust peatada ettevõtja õigus müüa alkoholi MSÜS § 43 lg 1 p 1 alusel?
- b. Kas ja millisel juhul võiks siinkohal olla tegemist majandustegevuse nõuete olulise rikkumisega, mis annaks alust majandustegevus keelata MSÜS § 36 alusel - kuidas keelu kohaldamise eeldust sisustada lähtuvalt kõnealusest rikkumisest ja millised oleksid selle põhjendused?

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) § 7 kohaselt on majandushaldusasutus haldusorgan, kes täidab talle seadusega pandud ülesandeid, milleks on mh majandustegevuse peatamine või keelamine.³⁰ MSÜS § 36 lg 1 sätestab, et majandushaldusasutus võib ettevõtjal või ettevõtjaga seotud isikul majandustegevuse nõuete olulise rikkumise tõttu keelata majandustegevuse. MSÜS § 43 lg 1 p 1 kohaselt majandushaldusasutus võib ettevõtja majandustegevuse või tegevusloa osaliselt või täielikult peatada majandustegevuse nõude või tegevusloa kõrvaltingimuse olulise rikkumisega kaasneva kõrgendatud ohu või olulise ohu korral kuni rikkumise kõrvaldamiseni või majandustegevuse keelamise või tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsustamiseni.

Rikkumine on oluline, kui rikkumise laadist tulenevalt võib arvata, et ettevõtja või temaga seotud isik ei suuda ka edaspidi tagada selle nõude või tingimuse täitmist, ning on vaja vältida rikkumisest ettevõtja töötajatele, klientidele, kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile põhjustatud ohtu või kahju ning tekkida võivat ohtu või kahju. Sellisteks rikkumisteks on eelkõige majandustegevuse nõude või tegevusloa kõrvaltingimuse vältav rikkumine, korduvad samalaadsed rikkumised või avalikule korrale kõrgendatud või olulist ohtu põhjustanud rikkumine (MSÜS § 38 lg 2).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus, RT I, 02.01.2025, 26.

Sätete sõnastusest lähtuvalt võib seega esineda olukordi, kus majandustegevuse keelamise otsustamiseni ei ole alust majandustegevust peatada ning kuni keelamiseni saab ettevõtja jätkata majandustegevusega, kuivõrd majandustegevuse nõuete rikkumine ei kujuta endas kõrgendatud või olulist ohtu avalikule korrale.

Alkoholi müümisel vanuse tuvastamata jätmise puhul majandustegevuse peatamise (ja keelamise) puhul tuleb esiteks tuvastada, kas AS-st tulenevad nõuded isikute vanuse tuvastamisel on MSÜS mõttes majandustegevuse nõueteks. Alkoholiga müügiga tegelemiseks peab esitama reeglina majandustegevusteate (AS § 23) ning alkohoolsete jookide käitlemisele on esitatud hulgaliselt nõudeid, mis on käsitletavad MSÜS § 6 lg 1 kohaselt majandustegevuse nõuetena. Käesoleval juhul puudub vaidlus, et AS-st tulenev nõue isikule alkohoolse joogi müümisel vanuse tuvastamine on käsitletav majandustegevuse nõudena.

KorS § 5 lg 3 sätestab, et oluline oht on oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatata kuriteo toimepanemise oht. Autorite hinnangul on alaealistele alkoholi kättesaadavus käsitletav olulise ohuna.³¹

Seega on alkoholi müümisel vanuse tuvastamata jätmine käsitletav majandustegevuse nõudena, mille eest saab ettevõtjale teha ettekirjutuse MSÜS § 42 lg 1 ning MSÜS § 68 lg 1 alusel.

Majandustegevuse keelamisega kaasnevad selged põhiõiguslikud riived³², mille tõttu on seadusandja kehtestanud mitmeid sätteid, mille eesmärk on soodustada keeluga kaasneva riive pehmendamist:

- 1) Rikkumise olulisuse tuvastamine (MSÜS § 38);
- 2) Ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise kontroll (MSÜS § 39);
- 3) Majandustegevuse keelu ulatuse piiramine (MSÜS § 36 lg 4); ning
- 4) Majandustegevuse keelu kehtivuse aja piiramine (MSÜS § 36 lg 6)

Keelu kohaldamisel riivet pehmendavate sätete kohaldamise ulatus sõltub konkreetsetest asjaoludest, mis ei ole näiteks üldistatavad kõikidele jaemüüjatele. Lisaks eeltoodule tuleb majandustegevuse keelu kehtestamise eelselt kaaluda vähem riivamate meetmete, näiteks sunniraha rakendamise võimalikkust.

Arvestades, et paljude ettevõtete jaoks moodustab alkoholimüük üksnes osa ettevõtte majandustegevusest, siis majandustegevuse peatamine või keelamine on dragooniliseks meetmeks mis ei pruugi olla põhjendatud ettevõtte üldist õiguskuulekust silmas pidades. Majandustegevuse keelamine on viimaseks abinõuks. Majandustegevuse keelamist on peetud asjakohaseks näiteks COVID-19-st tingitud nõuete korduvat rikkumist (nn Sparta kaasus)³³, samas ei ole kohus nõustunud majandustegevuse keelamisega olukorras, kus Päästeamet on jäetud nõuetekohaselt teavitamata ja plaanid on jäetud koostamata kuid sealjuures pole tõendatud, et sellest oleks tekkinud reaalne oht³⁴. Kohtupraktikat arvesse võttes oleks majandustegevuse keelamine AS tulenevate nõuete täitmata jätmisel põhjendatud näiteks juhul, kui ka korduva sunniraha määramisel ettevõtte jätkuvalt rikub AS-st tulenevaid nõudeid. Sealjuures peab keeld olema seotud tegevusalaga, milles rikkumine aset leidis (MSÜS § 36 lg 4) ehk kui ettevõtte on rohkem tegevusalasid kui alkoholi müük, siis nendel seotud tegevusaladel keelamine oleks põhjendatud üksnes põhjendatud vajaduse korral. Eeltoodud probleeme

³¹ Vt ka TTJA ohuprognoosi, mis määratlevad AS nõuete rikkumisest tulenevat rahvatervise rikkumist kui olulist ohtu (TTJA ohuprognoos, lk 18-20) - <https://ttja.ee/ariklient/ametist/lisainfo-ja-dokumendid/dokumendid>.

³² Võimalikest põhiõiguslikest riivetest on täpsemalt kirjutatud Justiitsministeeriumi tellitud analüüsis „Majandustegevuse keeldu reguleeriva õiguse ja selle kohaldamise praktika“ - Kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehelt - <https://www.justdigi.ee/uuringud>.

³³ TlnRnKo 3-21-2471.

³⁴ TlnRnKo 3-18-1118.

arvesse võttes võiks seadusandja kaaluda valdkonna tegevusloastamist, millest on pikemalt juttu 4.7 peatükis.

- 8. Kas saab AS § 47 lõike 2 ja 3 nõuete täitmise üle teha järelevalvet kahe pädeva ametiasutuse koostöös? Näiteks kui PPA-l on kogemusi alaealise isiku leidmise, kaasamisega ja nn turvamisega kontrollteingu ajal ning KOV on antud kontrollteingu juures (kaks asutust viivad kontrollteingu läbi nõu koos) ja viib läbi hilisemat järelevalvemenetlust.**

Küsimuses kirjeldatud kahe ametiasutuse menetluslik koostöö saaks toimuda ametiabi vormis. Ametiabi erineb tavalisest asutuste vahelisest koostööst. Ametiabi osutamise korral annab haldusorgan (ametiabi osutaja) akti või sooritab toimingut oma pädevuse piires teise haldusorgani (ametiabi taotleja) taotlusel taotleja ülesande täitmise toetamiseks. Üks organ ei asu teise asemele ja oma tegevuse õiguspärasuse üle vastutavad mõlemad eraldi oma haldustegevuse raames. Ametiabi taotletakse selle reaalse vajaduse korral konkreetsel üksikjuhul ning ametiabi taotlemisele/osutamisele on kehtestatud kindlad nõuded (taotluse vorm – halduskoostöö seadus (HKTS) § 19, keeldumise alused – HKTS § 18 lg 2 ja 3, kulude hüvitamine – HKTS § 20).³⁵³⁶

HKTS § 17 lg 2 p 2 kohaselt ei kohaldata ametiabi sätteid olukorras, kui abi andmise kohustus on haldusorganile ette nähtud seadusega. Teisisõnu ei peeta ametiabi teiste asutuste abistamise või teavitamise kohustusi, mis on peale pandud väljaspool ametiabi norme.³⁷

Ametiabi kasutaval asutusel tuleks selgelt piiritleda, mis osas palutakse ametiabi. Olukorras, kus AS § 49 ning § 49¹ sätestavad valdkonniti ära menetluse pädevuse, siis vältida tuleks olukorda, kus ametiabi raames teine asutus täidab ametiabi taotleja ülesandeid. AS §-is 49 on määratletud riikliku järelevalvet tegevad isikud ja nende pädevus. Sh on territoriaalne pädevus KOV-il (AS § 49 lg 4), kes on AS-i mõistes samuti korrakaitseorgan. Kehtivad sätted ei välista lepingu alusel kokku leppida täpsemalt, mis on ühe või teise organi täpsem ülesanne. Näiteks isikute leidmine kontrollteingu tegemisse kaasamiseks ja korra tagamine on AS-i kohaselt kõigi järelevalvet tegevate isikute kohustus.

- 9. Kas kontrollteingu tegemise otsuse peab vormistama igakordse kontrollteingu läbiviimise ja konkreetse müügikoha suhtes? Või võib otsusega olla hõlmatud nt periood kontrollteingu läbiviimiseks, st korduvate kontrolltehingute läbiviimiseks samas müügikohas kontrollimaks alaealisele alkoholi müügi keelust kinni pidamist, ettekirjutuse (mitte)täitmist?**

Autorite hinnangul on seadusandja mõtteks kontrolltehing ajaliselt piiritleda ühe tehinguga (vt AS § 52¹ lg 9, ...). Lisaks nõuab AS § 52¹ lg 7, et korrakaitseorgan teavitaks isikut, kelle suhtes tehti kontrolltehing, viivitamata pärast kontrollteingu eesmärgi saavutamist sellest, et tema suhtes kohaldatai kontrollteingut. Kontrollteingu eesmärgiks on kontrollida AS § 47 lg-te 2-4 sätestatud nõuete täitmist. Vaid erandjuhtudel on võimalik kontrollteingust teavitamist edasi lükata, „kui see on vältimatult vajalik sama isiku tegevusega seotud järelevalve jätkamiseks või teiste isikute poolt niisuguste tehingute tegemisele esitatud nõuete järgimise kontrollimiseks“.

Seega kui sooviks kontrollteingud läbi viia teatud perioodi jooksul samas müügikohas, siis tuleb seostada teavitamisest edasilükkamise sama isiku tegevusega seotud vältimatu järelevalve jätkamisega või teise isiku poolt niisuguste tehingute tegemisele esitatud nõuete järgimise kontrollimisega.

- 10. Kas otsus toimingute tegemiseks ehk meetme kohaldamiseks võib olla ka rida protokollis või muus kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, mis võimaldaks tagantjärei vajadusel tõendada, et otsuse tegi pädev isik?**

³⁵ Halduskoostöö seadus, RT I, 08.07.2025, 24.

³⁶ Roosve, T. Tants ametiabi ümber. Juridica 7/2022, lk 464.

³⁷ Pilving, I. Ametiabi. Juridica III/2015, lk 179.

AS § 52¹ lg 4 kohaselt kontrolltehtingu tegemise otsustab korrakaitseorgani juht või tema volitatud ametiisik.

Alkoholiseaduse eelnõu seletuskirjast ega ka teiste eelnõude seletuskirjadest, kus on sätestatud AS § 52¹ lg-ga 4 analoogne volitusnorm, ei ole selgitatud, kas normi eesmärgi täitmiseks tuleb kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis otsus dokumenteerida. Normi eesmärgina teistes analoogsetes sätetes on välja toodud kontrolltehtingute tegemise kergekäelisuse ärahoidmine.³⁸

Haldusmenetluses kehtib üldine vormivabaduse põhimõte (haldusmenetluse seadus (HMS) § 5 lg 1).³⁹ Seega kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis otsuse puudumine ei saaks iseenesest tingida muus osas vormivigadeta kontrolltehtingu tühisuse. Kui haldusmenetluse üksikasjad pole õigusaktidega paika pandud, otsustab menetlust korraldav haldusorgan need kaalutusõiguse alusel.⁴⁰ Võttes aga arvesse teisi haldusmenetluse põhimõtteid (haldusorgani selgitamiskohustus, menetluse läbipaistvus hea halduse tava jm), siis kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis otsuse dokumenteerimine täidab enamaid eesmärke kui üksnes diskretsioonotsuse dokumenteerimine.

Autoritele teadaolevalt on PPA kontrolltehtingute läbiviimise juhendmaterjalides avaldatud kontrolltehtingute läbiviimise praktika ühtlustamiseks protokolli näidis, kuhu on lisatud ka rida, kuhu korrakaitseorgani juht või tema volitatud ametiisik saab märkida AS § 52¹ lg 4 tõendamiseks vajalikud andmed. Autorite hinnangul sobib näidis sellisel kujul AS § 52¹ lg 4 nõuete täitmise tõendamiseks.

11. Kas üldse ja milliste eelduste täitmisel on võimalik kontrolltehtinguga tuvastatud kasutada tõendina väärteomenetluses?

Riigikohtu praktika kohaselt ei ole üldjuhul keelatud kasutada süüteomenetluses tõendina ka selliseid tõendeid, mis on kogutud mingis muus menetluses, samuti on Riigikohtu kriminaalkolleegium lugenud väärteomenetluses lubatavaks tõendiks massimõõteseadme kasutamise protokolli olukorras, kus pole selge, kas see koostati järelevalve- või väärteomenetluse raames.⁴¹ Erandjuhud on sellisel juhul sätestatud seaduses, näiteks väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 32 lg 2 kohaselt kriminaalmenetluses jälitustoiminguga kogutud tõendit võib väärteomenetluses tõendina kasutada asjas, milles on kriminaalmenetlus lõpetatud.⁴²

VTMS § 32 lg 1 kohaselt on väärteomenetluses keelatud tõendite kogumine jälitustoiminguga. AS § 52¹ lg 6 ütleb, et kontrolltehtingu tegemisel ei või läbi viia jälitustoiminguid. Sarnane sõnastus on ka jäätmeseaduse § 119² lg-s 5, mille kohaselt kontrolltehtingu tegemisel ei või läbi viia jälitustoiminguid, kuid mille kohta riigikohus märkis, et „vaatamata JäätS § 119² lg-s 5 sisalduvale jälitustoimingu keelule kontrolltehtingu puhul, mis viitaks justkui nende kahe olemuslikule erinevusele, ei saa eitada kontrolltehtingu ja kuriteo matkimise kui jälitustoimingu olulist sarnasust.“ Riigikohus viitas seejärel, et „Selgitamaks seadusandja arusaama kõnealuses küsimuses, märkigem, et ka Riigikogu menetluses oleva alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavandatakse kontrolltehtingu sätestamist.⁴³ Selle eelnõu seletuskirjas nenditakse järgmist. Kontrolltehting on andmete varjatud töötlemise meetod, mis piirneb õiguslikult jälitustoiminguga (variisiku kasutamine, süüteo matkimine). Kontrolllostu tegeva ametiisiku õigus jätta end esitlemata erineb variisikust eelkõige selle poolest, et on lühiajaline. Samuti ilmneb seletuskirjast, et matkimisest erineb kontrolltehting seetõttu, et kontrolltehtingut tegev isik ise ei pane toime süüteotunnustega tegu ja loob vaid konteksti, kus tehtingu teine pool võib panna toime korrarikkumise või süüteotunnustega teo. Seletuskirjas märgitakse muu

³⁸ Keskkonnajärelevalve seaduse muutmise seaduse (568 SE) eelnõu seletuskiri, X Riigikogu koosseis, lk 12.

³⁹ Haldusmenetluse seadus, RT I, 06.07.2023, 31.

⁴⁰ RKKKo 3-20-1247, p 21.

⁴¹ RKKKo 3-1-1-111-13, p-d 8-9.

⁴² Väärteomenetluse seadustik, RT I, 05.07.2025, 19.

⁴³ RKKKo 3-1-1-94-16, p 17.

hulgas sedagi, et VTMS § 32 lõikest 1 tulenevalt on kontrolltehinguga kogutud teabe kasutamine väärteomenetluses tõendina problemaatiline.”⁴⁴

Viidatud Riigikohtu lahendi 3-1-1-94-16 jõustumisest alates on mitmetes seadustes laiendatud järelevalveasutuste järelevalvemeetmeid selliselt, et asutused saaksid läbi viia kontrolltehinguid selliselt, nagu on sätestatudki alkoholiseaduses. Näiteks on atmosfääriõhu kaitse seaduse, riigilõivu seaduse ja tööstusheite seaduse muutmise seadus 568 seaduseelnõu seletuskirjas selgitatud, et „Kuigi kontrolltehing on väga sarnane jälitustoimingule ning kuriteo matkimisega ja kuriteo toime panemisele kallutamisega, tuleb kontrolltehingut eristada jälitustoimingust eelkõige kolme tunnuse poolest:

- oma eesmärgi poolest, milleks ei ole mitte andmete varjatud kogumine hilisema töötlemise ja kasutamise eesmärgil, nagu kriminaalmenetluses, vaid riikliku järelevalve raames võimaliku korrarikkumise tuvastamine ja sellele kohene reageerimine (korrarikkumise lõpetamine). Kontrolltehinguga ei koguta andmeid kaupleja ja tema käitumise kohta varjatult, vaid kontrollitakse kauplejat, kes avalikult pakub kaupu ja avaldab valmisolekut tehingu tegemiseks lõppkasutajaga;
- toimingu lühiajalisuse poolest – kui jälitustoimingute puhul on eesmärgiks pikema aja jooksul õigusvastase tegevuse jälgimine ja selle kohta andmete kogumine, siis kontrollteingu sooritamisel avaldab ametnik toimingu lõppemise hetkel koheselt oma isiku ning peatab/lõpetab rikkuja õigusvastase tegevuse;
- kontrolltehingut teostav ametnik ise ei pane toime süüteotunnustega tegu, vaid loob üksnes konteksti, kus tehingu teine pool võib panna toime korrarikkumise või süüteotunnustega teo.”⁴⁵

Esiteks on viidatud seletuskirja teine ja kolmas punkt sisult sarnased 265 SE seletuskirjas sätestatuga, mille kohta juba RK enda otsuse 3-1-1-94-16 p.-s 18 sätestas, et „... ükski eelmises punktis loetletud piiritlemiskriteeriumidest ei võimalda siiski üheselt ja selgelt öelda, et kontrollloostul puudub absoluutselt igasugune olemuslik sarnasus kuriteo matkimisega.”

Teiseks ei ole seaduseelnõu seletuskirjas toodud eesmärkide erinevus veenev. Kui lähtuda elnõu autorite definitsioonist, siis on riikliku järelevalve eesmärgiks peale korrarikkumise tuvastamise ka sellele kohene reageerimine (korrarikkumise lõpetamine). Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 126² lg 1 p 1 ja julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 4 kohaselt^{46,47} võib andmeid jälitustoiminguga või julgeolekuasutuse pädevuses olevate meetmetega koguda kuriteo tõkestamise eesmärgil. Kuriteo tõkestamine on kuriteo ärahoidmine mis tahes seaduslikul viisil enne selle toimepanemist (JAS § 4) ning kuriteo tõkestamist saab käsitleda kui olulise või kõrgendatud ohu ennetamisena. Ohu ennetamine on riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine (KorS § 5 lõige 7). Seega kattuvad kehtivas õiguses jälitustoimingu sooritamise ja riikliku järelevalve eesmärgid olulise või kõrgendatud ohu ennetamise ehk kuriteo tõkestamise puhul.⁴⁸

Kokkuvõttes ei ole Riigikohtu 3-1-1-94-16 otsuse järgselt vastu võetud seadustega kõrvaldatud kahtlust, et kontrollteingu andmeid ei saa kasutada väärteomenetluses. Senikaua kuni pole kõrvaldatud kontrollteingu sisuline vastuolo VTMS § 32 lg-ga 1, ei ole välistatud, et kontrollteingu käigus tuvastatu kasutamine väärteomenetluses on probleemne.

⁴⁴ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse elnõu (265 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 28-29.

⁴⁵ Atmosfääriõhu kaitse seaduse, riigilõivu seaduse ja tööstusheite seaduse muutmise seaduse (568 SE) seletuskiri, XIV Riigikogu koosseis, lk 11.

⁴⁶ Kriminaalmenetluse seadustik, RT I, 09.10.2025, 7.

⁴⁷ Julgeolekuasutuste seadus, RT I, 14.03.2023, 25.

⁴⁸ S. Põllumäe 2018, lk 16; „Ohu tõrjumiseks tuleb Eesti õiguses kvalifitseerida ka süütegude tõkestamine. / Pärnamägi, I. Õiguslikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. Juridica 10/2018.

Siiski on pärast viidatud Riigikohtu otsust kohtust läbi käinud mitu väärtetoasja, kus kontrolltehingut on kasutatud väärteto tõendamiseks. Näiteks HMKo-d 4-21-2275/16 ning 4-23-1502/30 käsitlesid väärtetoasju, kus isikutele oli esitatud süüdistus tubakaseaduse (TubS) § 39 lg 1 rikkumises⁴⁹ ning HMKo 4-24-1374, mis käsitles AS § 23 lg 1, § 40 lg 1, 1 1, § 41 lg 2 p 3 nõuete rikkumist. Võttes arvesse, et kohtumenetluses hinnatakse tõendeid, sh nende lubatavust, siis saab vähemalt senise praktika pinnalt eeldada, et Maksu- ja Tolliamet viidatud menetlustes suutnud teha kontrollteingu ilma, et kontrollteinguga täidetak mõne sanktsioneerimata jälitustoimingu eeldused. Seega vaatamata Riigikohtu praktikas tõstatatud probleemile kontrollteingute olemuslikust sarnasusest kuriteo matkimisega, on võimalik vähemalt senises praktikas läbi viia kontrollteinguid ilma, et see tõend oleks kohtus tagantjärele kompromiteeritud. Siiski tuleb kontrollteingute läbiviimisel rangelt jälgida vastavas seaduses sätestatud piire kontrollteingu läbiviimisel, vastasel juhul võidakse toime panna sanktsioneerimata jälitustoiming, mille puhul on ette nähtud kriminaalvastutus karistusseadustiku (KarS) § 137 või § 315 alusel.⁵⁰⁵¹

Kirjeldada mõjutusmeetmeid (kergemalt raskemale), et kutsuda korrale süsteemselt AS § 47 lõike 2 ja 3 rikkuvaid ettevõtteid.

Süsteemselt AS § 47 lg 2 ning 3 rikkuvatele ettevõtetele kohaldavate mõjutusmeetmeteks on sunniraha rakendamine ning majandustegevuse peatamine ja keelamine, mille kohta on täpsemalt kirjutatud 7. küsimuse vastuses.

12. Oletame, et korrakaitseorgan saab läbi kontrollteingu teadlikuks, et ettevõtja A ei kontrolli oma müügikohas dokumenti ja müüb seal alkoholi alaealistele. Korrakaitseorgan teeb A-le ettekirjutuse. Korrakaitseorgan teeb mõne aja pärast uue kontrollteingu ja tuvastab rikkumisi. Korrakaitseorgan teeb A-le hoiatuse sunniraha kohaldamiseks. Selleks, et kontrollida, kas A täidab pärast hoiatuses määratud tähtaega ettekirjutust, tehakse uuesti kontrollteing ja tuvastatakse, et ikka jätkub müük nõudeid rikkudes. Korrakaitseorgan rakendab nüüd sunniraha, annab võimaluse A-l see tasuda ise tähtajaks X ja kui raha ei ole kuupäevaks X laekunud, saadab ettekirjutuse ja hoiatuse kohtutäiturile sundtäitmiseks. Selleks, et korrakaitseorgan saaks määrata mittetäitmise korral uuesti sunniraha, tuleb uuesti kontrollida ettekirjutuse täitmist. Millised oleksid muud, sh asutust vähem koormavad meetmed ettekirjutuse täitmise kontrollimiseks?

Sunniraha kohaldamist reguleerib ATSS. ATSS § 8 lg 1 kohaselt on sunnivahendit lubatud rakendada, kui adressaadile on tehtud teatavaks ettekirjutus, mis kehtib, ning seda ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud.

Küsimus seisneb eelkõige selles, kas muude haldusorganile kättesaadavate meetmetega on võimalik kontrollida ettekirjutuse täitmist. Meetmed sõltuvad sellest, millise sisuga ettekirjutus on isikule või ettevõttele antud täitmiseks. Kontrollkäigu raames tuvastatud rikkumisest hoidumiseks antakse ettekirjutus ja hoiatus, mille sisuks on AS § 47 lg 2 ning lg 3 nõuete täitmisest kinnipidamine. Vähem koormavaid meetmeid ei ole, st nende nõuete järjekordse rikkumise tuvastamine (st sunniraha rakendamiseks vajaliku tõendamisastme saavutamine) on võimalik üksnes kontrollteinguga.

13. Haldusakti kehtivust reguleerivad HMS § 60 ja § 61. Kas olukorras, kus haldusakt on suunatud kohustusele, mis ei saagi ammenduda, st haldusaktiga pandud kohustus ei ole täidetud (HMS § 61 lg 2) ja alati on võimalik selle mittetäitmine, on haldusakt lõpmatuseni kehtiv ehk selle alusel saab A-le lõpuks iga kord määrata sunniraha ilma et peaks tegema uut ettekirjutust? Kas selline

⁴⁹ Tubakaseadus, RT I, 09.01.2025, 30.

⁵⁰ S. Põllumäe 2018, lk 16.

⁵¹ Karistusseadustik, RT I, 05.07.2025, 9.

lõpptähtajata haldusakt on kooskõlas õigusselguse ja õiguskindluse põhimõttega või peaks seadus siinkohal seadma ettekirjutuse kehtivusele mingid piirid? Vt TMS § 177¹ lg 2 mis näeb kohtutäituri hoiatuse kehtivusajaks ette 2 a selle kättetoimetamisest.

Seaduses on ette nähtud võimalus seada nõ tähtajatud ettekirjutus-hoiatused juhul, kui ettekirjutus sisaldab kohustust teatud teost hoiduda (ATSS § 7 lg 1 p 3 kohaselt hoiatuses ei pea sisalduma kuupäeva milleni on aega ettekirjutus vabatahtlikult täita, kui ettekirjutus sisaldab kohustust teatud teost hoiduda). Ametiasutustest on tähtajatuid ettekirjutus-hoiatusi rakendanud näiteks Andmekaitse Inspeksioon, kes on mitmeid järelevalvemenetlusi algatanud *Facebooki* gruppide pidajate vastu andmete ebaseadusliku avaldamise osas. Sealjuures on ringkonnakohus jaatanud Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) võimalust anda välja ettekirjutust, mille sisuks on asjaomastes *Facebooki* gruppides seni avalikustatud isikuandmetele juurdepääsu lõpetamine ja hoidumist edaspidi samasuguste andmete ilma andmesubjekti nõusolekuta avalikustamist. Viimane kohustus on tähtajatu ning see ei lõppe ettekirjutuse muus osas täitmisega.⁵² AKI õigust seada tähtajatuid isikuandmete töötlemise piiranguid toetab isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 58 lg 2 punkt f, mille kohaselt on järelevalveasutusel õigus „kehtestada ajutine või alaline isikuandmete töötlemise piirang, sealhulgas töötlemiskeeld.“⁵³

Kohtupraktikas on ka olnud näiteid, kus sunniraha mõistetakse välja mitme aasta vanuses haldusaktis antud keelu rikkumise tulemusel.⁵⁴ Sunniraha määramise otsuse tühistamist ei saa tingida üksnes asjaolu, et ettekirjutus on tehtud mitu aastat tagasi.⁵⁵

Lõpptähtajata haldusakt, mille sisuks on AS § 47 lg 2 ning 3 rikkumisest hoidumise kohustamine, ei sea alkoholikäitlejale täiendavaid kohustusi, kui tal juba AS nõuetest tuleneb. Kui ettekirjutuse andmise ajast alates on ettekirjutuse aluseks olevad asjaolud muutunud, siis saab menetlusosaline esitada menetluse uuendamise taotluse või nõude koormava haldusakti tühistamiseks ning haldusorgan peab nimetatud taotlust menetlema kooskõlas haldusmenetluse nõuetega. Menetluse uuendamise nõudmiseks annab aluse vaid sellise asjaolu muutumine, mis oli asjassepuutuv esialgse haldusakti andmisel.⁵⁶

Ettekirjutuse täitmisele tähtaja seadmise kasuks räägib kaalutusvigade välistamine. Kui tähtajatu ettekirjutuse korral uue kontrollteingu teostamine kuue kuu möödudes on veel seotud ettekirjutuse täimise kontrollimisega, siis mida rohkem aega möödub viimasest kontrollteingust seda suurem on oht, et kontrolltehing ei ole seotud enam esialgse ohukahtlusega st oht KorS mõttes on möödunud.

14. Milliseid meetmeid saab tegeliku müüja (füüsilise isiku) suhtes rakendada, kui kontrolltehinguga on tuvastatud korrarikkumise toimepanemine?

Kui kontrolltehing on läbi viidud juriidilise isiku suhtes, siis toimub ka järelevalvemenetlus juriidilise isiku suhtes. Kui kontrollteingu raames tuvastatakse korrarikkumine, siis ainult kontrollteingu põhjal ei saa mõista füüsilisest isikust tegeliku müüjat AS sätestatud väärtekoosseisu rikkumise eest süüdi AS § 52¹ lg-st 9 ning KarS §-st 25¹ tulenevalt.

15. Milliseid muid meetmeid on võimalik kohaldada AS § 47 lõike 2 ja 3 rikkumiste tuvastamiseks?

Autoritele teadaolevalt ei ole võimalik AS § 47 lg 2 ning 3 rikkumiste tuvastamiseks kohaldada muid meetmeid kui neid, millele on (käesoleva analüüsi) vastuses juba viidatud.

⁵² TlnRnKo 3-22-265/27, p 14.

⁵³ 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) - ELTL L 119/1.

⁵⁴ TlnRnKo 3-19-1077/43.

⁵⁵ TlnRnKo 3-19-1077/43, p. 15.

⁵⁶ RKHKo 3-3-1-80-10, p 21.

16. Kas veebiplatvormide haldajatel või muude tehnoloogiliste lahenduste haldajatel on hoolsuskohustus AS § 47 lõike 2 ja 3 täitmisel? Kui veebiplatvorm või mistahes tehnoloogiline lahendus, mis kasutusel (nt jaekaubanduses puldiga või rakenduses ostlemine, milles ei osale füüsiliselt müüjat kaupluses kohapeal) juba toodete ostukorvi lisamisel ei palu ostjal enda isikut turvalisel ja kontrollitud viisil end tuvastada (et veenduda ostja vanuses) on see tegevus tõlgendatav lahenduse/platvormi haldaja poolse hoolsuskohustuse rikkumisena?

Alkoholiseaduse (AS) § 47 lõiked 2 ja 3 sätestavad alkoholse joogi pakkuja, võõrandaja või üleandja kohustuse veenduda, et alkoholset jooki ei pakuta, võõrandata või ei anta üle alaealisele. Kohtupraktikas on valdavalt tuvastatud AS § 47 lg 2 rikkumise alkoholse joogi võõrandamise ja üleandmise alaealisele, kus täiskasvanud isik on alaealisele alkoholset jooki ostes pannud toime AS § 69 lg 1 rikkumise⁵⁷. Siiski on üksikuid lahendeid⁵⁸, kus AS § 47 lg 2 rikkumisega on toime pandud AS § 67 süüteokoosseisuga tegu („Alkoholse joogi käitlemisel vanusepiirangu rikkumine“) ning kus kohus on märkinud, et „alkoolse joogi käitlemise piirang tuleneb AS § 47 lg-st 2, mille järgi alkoholse joogi pakkumine, võõrandamine või üleandmine alaealisele on keelatud.“(PMKo 4-12-2230). Seega vähemasti on kohtupraktikas leitud, et alkoholsete jookide käitlejatele laieneb AS § 47 lg-st 2 tulenev kohustus kontrollida isiku vanust. Kohustus tuvastada ostja vanus kehtib võrdselt nii füüsilises kaupluses kui ka e-kaubanduses, iseteeninduslikes lahendustes ja nutirakendustes. Seadus ei seo hoolsuskohustust mitte konkreetse müügikanali või teenindaja füüsilise kohaloluga, vaid käitlemise toimumise faktiga.

AS § 47 lg 2 ning 3 sätete mõttega ei ole kooskõlas olukord, kus osapoolte paljususega saaks hajutada seadusest tulenevate nõuete täitmise kohustust selliselt, et mitte keegi ei vastuta nende täitmise eest. Käitlemise eest vastutav ettevõtja kannab hoolsuskohustust sõltumata sellest, kas käitlemisel kasutatakse iseteeninduskassat, puldiga ostlemise süsteemi, kaupluse rakendust, kuller- või „pick-up“ teenust, veebi- või mobiilipoodi või muud lahendust. Õigusliku ebaselguse kontekstis on turuosalisel omavahelist vastutuse jaotust AS nõuete täitmisel reguleerinud teenuse kasutamise tingimustes ja muudes lepingutes. Näiteks kullerteenuse platvormide kasutajate teenustingimustes on sätestatud, et leping toodete ja teenuste ostmiseks sõlmitakse alkoholi jaemüüja ning alkoholi ostja vahel ning kullesteenuse platvormid üksnes on tehnoloogiliseks lahenduseks, mis ühendavad kullereid, jaemüüjaid ning tarbijaid.⁵⁹

Kehtivas õiguses ei ole otsest normi, mis paneks veebiplatvormi või tehnoloogia teenusepakkujale (nt tarkvara arendaja, platvormi omanik) eraldi hoolsuskohustuse tagada vanuse tuvastamine. Kui aga normi puudumisel on pooled reguleerinud AS tulenevat vanuse kontrolli vastutuse jaotust, siis tuleks ka sellest lähtuda tingimusel, et see ei hajuta seadusest tulenevat vanusekontrolli kohustust. Üldreeglina vastutus lasub müügitehingu osapoolel – alkoholi müüjal ja/või käitlejal.

Kui platvorm annab võimaluse lisada alkoholi ostukorvi ilma vanuse kontrollita, ei saa seda lugeda automaatselt platvormi hoolsuskohustuse rikkumiseks, sest platvorm ise ei ole müügiõiguse kandja. Kuid kui platvorm on *sama juriidilise isiku kontrolli all*, siis ei ole platvorm „kolmas isik“, vaid müügi osa → sellisel juhul on tegemist müüja hoolsuskohustuse rikkumisega.

Praktiline tagajärg

Kui ettevõtja lubab platvormil alkoholi vaadata ning ostukorvi lisada ilma igasuguse vanuse-eelkontrollita, siis:

⁵⁷ Vt nt PMKo 4-23-3705, PMKo 4-21-3576.

⁵⁸ Vt HMKo 4-16-59 ning PMKo 4-12-2230.

⁵⁹ Vt lähemalt kullerteenuse tingimusi - <https://explore.wolt.com/et/est/terms> „Ostuleping“ on leping Tellimuse põhjal Partneri toodete ja võimaliku kohaletoitmetamisteenuse või muude teenuste ostmiseks“ ning <https://bolt.eu/et-ee/legal/tnc-delivery-client/?category=delivery> „Toodete müümiseks Bolti Toiduplatvormi kaudu sõlmitakse otse Kliendi ja Partneri vahel Müügileping“.

- see ei pruugi see olla iseenesest keelatud, kuid
- müüja peab vanuse kontrolli siiski tagama üleandmisel (kuller, väljastuspunkt, kassas kinnitamine).

Kui aga ka üleandmiskoht ei kontrolli vanust, on tegemist AS § 47 lg 3 rikkumisega.

Kas seda võiks tõlgendada hoolsuskohustuse rikkumisena?

Jah — juhul, kui tehnoloogiline lahendus on müügi osa ja ettevõtte tugineb sellele alkoholi müügi korraldamisel, võib vanuse eeltuvastuse puudumine olla hinnatav kui:

- riskijuhtimise puudulikkus (vt vastutustundliku müügi põhimõtted),
- organisatsiooniline järelevalvepuudus,
- ning juriidilise isiku puhul võib seda käsitada AS § 47 lg 3 rikkumisena, kui ettevõtja ei ole võtnud kasutusele mõistlikke meetmeid nõuete täitmiseks.

Kokkuvõte

Müüja vastutab alati. Kui müügi korraldamiseks kasutatakse tehnoloogilist lahendust, peab müüja tagama, et lahendus võimaldab vanuse tuvastamist *vähemalt üleandmise hetkel*. Kui risk kontrollimatusest on eelnevalt teada ning ettevõtja sellest hoolimata ei rakenda meetmeid, võib seda lugeda hoolsuskohustuse rikkumiseks juriidilise isiku tasandil.

Täiendavad küsimused

1. Millised on teised efektiivsed meetmed lisaks küsitlemisele, et tuvastada AS § 45 lõigetes 1 ja 2 sätestatu rikkumine?

KorS § 30 lg 3 sätestab politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgani õiguse nõuda isikult dokumentide esitamist, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid, ning selle ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine või isiku kaitsmine või objekti valvamine on dokumente nõudva korrakaitseorgani pädevuses.

Autoritele teadaolevalt tuginetakse KorS § 30 lg-le 3 selleks, et korrakaitseorgan saaks ligi videosalvestusele. Samas on praktikas olnud probleemne KorS § 30 lg-le 3 tuginedes välja nõuda muud, kui dokumentaalset teavet.⁶⁰ Siiski ka olukorras, kus seaduse sõnastuse tõttu on videosalvestistele ligipääs probleemne, on videosalvestistega AS § 45 lg-te 1 ning 2 rikkumise tõendamine üks võimalikke meetmeid.

Järelevalveametnikega peetud vestlusi arvestades ei ole aga videosalvestiste kasutamist viidatud sätete rikkumise tõendamiseks kasutatud selle (tõendamise) ajamahukuse tõttu.

Autorite hinnangul puuduvad teised efektiivsed meetmed AS § 45 lg 1 ning 2 rikkumise tuvastamiseks.

2. Kas ja kuidas mõjutab joobeseisundile viitavate tunnuste AS-s kirjeldamata jätmine müüja/ettevõtja § 45 lg-tes 1 ja 2 sätestatud kohustuste täitmist? Sh kas säte on keeldu täitma kohustatud isikule õigusselge ja täidetav?

⁶⁰ Justiitsministeerium. Korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/699319ce-7c2a-4bf4-8c6e86f5002f4f43?activity=1#RrWUDAAo>.

Alkoholiseadus (AS) ei defineeri „joobeseisundile viitavaid tunnuseid“ ega anna loetelu tunnustest, mille alusel müüja peab otsustama, kas isik on joobes. Seetõttu tugineb müüja hinnang subjektiivsele taju- ja hindamisvõimele, mis võib erineda olenevalt olukorrast, kogemusest ja teenindaja koolitusest.

Normi eesmärk (rahvatervise ja avaliku korra kaitse) on selge ning keeld müüa joobeseisundis isikule on ühemõtteliselt kehtestatud AS § 45 lg 2-s. Seega keeld ise on õigusselge. Ebamäärane on aga selle keelu täitmise hindamise alus.

Õigusselguse probleem

- Ilma seaduses või selle alusel antud juhendis kirjeldatud hindamiskriteeriumideta jääb müüja otsustusruum liialt laiaks.
- See tekitab õigusliku ebakindluse, sest sama olukorda võivad erinevad müüjad hinnata erinevalt, ja sama tegu võib järelevalveasutustes anda erineva tulemuse.
- Järelevalvemenetluse puhul on „joobetunnuste“ tuvastamine vajalik tõendamiseseme osa, kuid tõendamine on keerukas (nt tõend versus ametniku või tunnistaja subjektiivne mulje).

Praktiline tagajärg müüjale ja ettevõtjale

- Teenindaja peab keelust kinni pidama, kuid puudub ühtne juhised, millal otsust pidada õigeks.
- Ettevõtjal puudub kohutus ja võimalus tõendada, et ta on võtnud kasutusele vajalikud ja mõistlikud meetmed rikkumise vältimiseks (nt sisemised reeglid, protsessid, juhised, koolituskava ja -programm).

Seetõttu kujuneb rikkumisest hoidumine ja sanktsioonide rakendamine juhuslikuks, mitte süsteemseks.

Kas säte on täidetav?

Jah, säte on formaalselt täidetav, kuid täidetavus sõltub müüja isiklikust hinnangust. See tähendab, et:

- säte ei ole õigusselguse põhimõttega täielikult kooskõlas (Põhiseaduse (PS) § 13 lg 2; õigusselguse põhimõte⁶¹);
- ning haldusmenetluses ja väärtemenetluses on normi rakendamine tõenduslikult probleemiline.

Soovitus normi täpsustamiseks

Normi eesmärgipärase rakendamise tagamiseks tuleks:

- Täpsustada joobeseisundile viitavad tunnused või kehtestada juriidilise isiku kohustus omada enesekontrolli juhendit joobetunnuste tuvastamiseks (nt sama loogika nagu toiduhügieeni HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point* - ohuanalüüs ja kriitilised kontrollpunktid) süsteemis).

(i) Siduda teavitus kohustusliku koolitusega, mis kinnitab teenindajate otsustusvõime ühtlust.

Kokkuvõte

AS § 45 keeld müüa joobeseisundis isikule on iseenesest selge ja siduv, kuid joobetunnuste määratlemata jätmine muudab kohustuse täitmise müüja jaoks subjektiivseks ning raskendab

⁶¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT I, 11.04.2025, 2.

järelevalve- ja väärteomenetluse tõendamist. Seetõttu ei ole säte praktikas täiel määral õigusselge ega üheselt täidetav. Normi rakendamise parandamiseks on vajalik joobetunnuste või hindamiskriteeriumite täpsustamine alamnormis või sidumine koolitus- ja enesekontrollikohustusega.

3. Kui paikvaatlus on lubatav tõend HMS-i kohaselt, siis kuidas hindate olukorda, kus sellist järelevalvemeedet KorS ega AS ette ei näe? Küsimus on sama mis I osas.

Paikvaatlusele kui tõendile laienevad samasugused piirangud nagu teistele tõenditele nende väärteomenetluses kasutamisel, vt täpsemalt esimese osa 11. küsimuse vastus.

4. Järelevalveametnik ja alkohoolset jooki tarbijale müüv müüja võivad tajuda inimese seisundit erinevalt. Kas isikul esinevad joobeseisundile viitavad tunnused, on subjektiivne hinnang, sest esiteks võivad kaks inimest tajuda ja tõlgendada isikust lähtuvaid tunnuseid erinevalt ja nad võivad pidada ka erinevaid tunnuseid rohkem või vähem joobeseisundile viitavateks. AS ühest loetelu ju ei sisalda. Kuidas ületada järelevalveametniku ja müüja taju erinevused, kuidas taju ühtlustada? Milliste tõenditega saab ametnik õigusnormi koosseisu asjaolusid tõendada?

AS ei sisalda loetelu joobeseisundile viitavatest tunnustest ega täpsusta hindamiskriteeriume. Seetõttu tugineb nii müüja kui ka järelevalveametniku hinnang subjektiivsele taju- ja kogemuslikule hinnangule. Kahe erineva isiku hinnang sama kliendi seisundile võib erineda, mis tekitab nii õigusselguse kui ka tõendamise probleeme.

Järelevalve ja müüja hinnangute erinevuse ületamine

Taju ühtlustamiseks on kaks peamist võimalust:

1. Juhendipõhine ühtlustamine

Järelevalve asutus töötab välja juhised, mille järgi saavad müüjad joonduda ja koostada sisemisi regulatsioone.

2. Koolituspõhine ühtlustamine

Ametnike ja müüjate koolitusel kasutatakse ühtseid, käitumis- ja motoorseid tunnuseid, mida peetakse joobe indikaatoriks (nt koordineerimishäired, liialdatud žestikulatsioon, häiritud kõne, raskused pangakaardi käsitlemisel, olukorra adekvaatse mõistmise häired).

Kui koolitus põhineb samadel mudelitel, väheneb hinnangute erinevus ning ametnik saab hiljem hinnata, kas müüja oleks pidanud olukorda märkama.

3. Kohustuslik enesekontrolli juhend ettevõtjas

Ettevõtjal oleks kohustus kehtestada sisekorraeeskirjad / juhend joobetunnuste tuvastamiseks.

Müüja otsus muutub dokumenteeritavaks ja kontrollitavaks.

Nii saab järelevalve hinnata mitte ainult üksikut tegu, vaid süsteemi toimimist (kas ettevõtja on teinud mõistlikud meetmed rikkumiste vältimiseks).

Tõendite kogumine järelevalves

Joobeseisundile viitavate tunnuste tuvastamine on väärteomenetluses tõendamise küsimus, mitte ainuüksi subjektiivne hinnang.

Tabel nr [1]. Tõenditüüpide loetelu ja kirjeldus.

Tõend	Sisu	Tõenduslik tugevus
Protokoll (ametniku vahetud tähelepanekud)	detailne kirjeldus käitumisest, kõnest, liikumisest, ostuprotsessist	tugev, kui kirjeldus on konkreetne, mitte hinnanguline
Videomaterjal	objektiivne kujutis liikumisest ja suhtlusest	Tugev
Tunnistajate ütlused (teised kliendid, teenindajad)	kinnitavad või lükkavad ümber ametniku tähelepanekud	hinnanguline, kuid võib täiendada arusaama asjaoludest
Müüja enda selgitus	kas märkas tunnuseid, miks otsustas müüki mitte peatada	annab infot enesekontrolli ja koolituse toimimisest
Dokumendid (müüja koolitused, juhendid)	näitavad, kas ettevõtte on loonud tingimused nõuete täitmiseks	oluline juriidilise isiku vastutuse hindamisel

Oluline on, et ametniku protokoll sisaldab **konkreetse asjaolu ja joobes isiku käitumise kirjeldust**, mitte üldsõnalisi hinnanguid („isik oli joobes“).

Näide hea ja halva protokolliga vahetegemisest:

- **Halb:** „Isik oli tugevas joobes.“
- **Hea:** „Isikul oli raskusi pangakaardi terminali sisestamisel, kõne oli segane ja takerdus, liikumisel komistas riiuli vastu, tõstis häält teenindaja suhtes.“

Kokkuvõtte

- Joobetunnuste puudulik normatiivne määratlus teeb hinnangu subjektiivseks.
 - Hinnangu ühtlustamiseks tuleks rakendada regulaatori juhiseid, kohustuslikku koolitusmodulit ja enesekontrolli juhendeid nii müüjatele kui järelevalvele.
 - Tõendamine väärtemenetluses tugineb detailsele käitumise kirjeldusele ja võimalusel visuaalsele tõendile, mitte ametniku hinnangule inimese „joobe“le.
 - Seega on norm formaalselt täidetav, kuid selle tõhus rakendamine eeldab menetlus- ja koolituslike standardite ühtlustamist, mitte üksnes seaduse muutmist.
5. Joobetunnustega isikutele alkoholi müügi keelu nõude täitmise järelevalve on ajakulukas (vaatlus müügikoha juures), mis nähtub ka hiljutisest Tallinna tarbijakaitse osakonna praktikast. Isegi kui ühekordne rikkumine hea juhuse läbi tuvastatakse, siis kuidas tagada tõhus järelevalvemenetlus ja rikkumise lõppemise või jätkuva esinemise tuvastamine, kontrollimine?

Tõhusa järelevalvemenetluse tagaks senisest tihedam asutuste vaheline koostöö, sagedamini ettekirjutuste tegemine ning senisest sagedasema sunniraha määramise või äärmisel juhul majandustegevuse keelamine, millest on lähemalt juttu esimese osa 7. ning 13. küsimuste vastustes.

6. Palume esitada põhjendused ja analüüs, kas kontrolltehing on proportsionaalne järelevalvemeede joobeseisundile viitavate tunnustega isikule alkoholimüügi keelu täitmise kontrollimiseks.

1. Õiguslik raamistik ja volitusnorm

Kontrollteingu kasutamise volitusnorm tuleneb AS § 52¹-st ning on sõnaselgelt piiratud alaealistele müügi keeluga. Seadusandja on seletuskirjas toonitanud, et kontrolltehing on mõeldud vanuse tuvastamise testimiseks, mitte joobeseisundi hindamiseks. Joobetunnustega isikute puhul puudub seaduses:

- volitusnorm,
- meetme kasutamise tingimused,
- meetme ulatus ja piirangud.

Seega puudub juba volitusprintsipi (PS § 3 lg 1; HMS § 3) järgimiseks vajalik õiguslik alus meetme kasutamiseks selles eesmärgis.

2. Eetilised ja praktilised takistused

- Puudub õiguskindlus selle kohta, kas näitleja „usutav joove“ vastab joobetunnuste õiguslikule sisule.
- Kunstlik joobe tekitamine on terviseohtlik ja ebaetiline.
- Müüja võib olla olukorras, kus ta peab „tuletama joobetunnused välja mängitud käitumisest“, mis moonutab normi eesmärki.
- Samuti võiks kontrolltehing tekitada vaidlust süüteole kihutamise osas (vt RKHKo 3-3-1-70-09).

3. Tõendamisväärtus

Kuna joobetunnused on käitumuslikud ja kontekstist sõltuvad, ei pruugi kontrollteingu olukord olla võrreldav tavapärase müügi protsessiga. Seetõttu:

- kontrollteingu tulemus ei oleks kohtumenetluses usaldusväärne tõend,
- menetlus võib osutuda vaidlustatavaks nii menetlustoimingute kui ka tõendite kogumise viisi tõttu.

Järeldus

Kontrolltehing ei ole proportsionaalne järelevalvemeede joobeseisundile viitavate tunnustega isikule alkoholi müügi keelu kontrollimiseks. Meetme kasutamist takistavad nii õiguslikud, praktilised, tõenduslikud kui ka eetilised kaalutlused.

Seetõttu tuleb joobeseisundile viitavate tunnustega müügi keeldu kontrollida muude meetmete kaudu, eelkõige:

- vaatluspõhise järelevalve,
- ettevõtte siseste enesekontrollimeetmete kontrolli,
- asjakohaste koolituste ja dokumenteerimiskohustuse kaudu.

7. Kas ja mille alusel on ametnikul õigus kinni pidada joobetunnustega isikut selleks, et viia temaga läbi vajalikud menetlustoimingud olukorra ja tõendite fikseerimiseks? Isiku joobele viitavad tunnused tuleb ju haldusmenetluses dokumenteerida, et see oleks hiljem tõendatav, sest tuleb välistada võimalus, et isiku häiringud tulenevad nt tema muust tervises seisundist (puue, terviserike vmt). Samuti on asjaolud rikkumise koosseisulised tunnused. Kui isik soovib lahkuda, siis mille alusel saab ametnik seda keelata?

Joobetunnustega isikule müügi keelu täitmise kontrollmehhanismide probleemidest on pikemalt selgitatud õigusanalüüsi peatükis 4.1.

8. Milliste väärteomenetluse toimingute kaudu on võimalik koguda tõendeid, et tõendada AS §-des 67-69 sätestatud koosseisu täidetust? Kas § 69 puhul tuleb kohtuvälisel menetlejal tuvastada ka see, et isik oli joobeseisundile viitavate tunnustega - kui jah, siis mille alusel on kohtuvälisel menetlejal võimalik isik toimingutele allutada ja mis on menetluses isiku staatus?

Joobeseisundile viitavate tunnustega isikule alkohoolse joogi ostmise/müümise tõendamise probleemidest on pikemalt juttu õigusanalüüsi peatükis 4.

OLEMASOLEVA OLUKORRA KAARDISTUS

1. Alkoholi müügi keelu olemus

Alaealine

Keeld alaealistele alkoholi müümise kohta tuleneb AS §-st 46, mis sätestab, et alaealisel on alkohoolse joogi tarbimine keelatud. AS § 47 lg 1 sätestab lisaks tarbimisele alaealistele ka alkohoolse joogi omamise või valdamise keelu. AS § 47 lg 2 ja 4 sätestavad, et on keelatud alkohoolset jooki pakkuda, võõrandada või üle anda alaealistele või isikutele, kellel on eesmärk anda see alaealistele edasi. AS § 47 lg 3 kirjeldab peamist meetet, kuidas Eesti Vabariigis alaealistele alkohoolse joogi võõrandamise keeldu rakendatakse – võõrandajal on kohustus kontrollida vanust isikut tõendava dokumendi alusel, välja arvatud siis, kui isik on kas ilmselgelt täisealine või on tema isik on müüjale teada.

Eesti seadusandluses tähendab alaealine üldiselt alla 18-aastast isikut, kuid alkoholiseadus ise seda ei täpsusta. Alaealise mõistet pole defineeritud ka põhiseaduses või avaliku õiguse valdkonna üldseadustes, näiteks haldusmenetluse seaduses. Mõiste on defineeritud tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 8 lg-s 2 ning läbivalt karistusseadustikus. Samuti sätestab ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 1, et lapsena mõistetakse iga alla 18-aastast isikut.⁶²

Eelnevalt kirjeldatud vanusepiirangu keeldude rikkumise eest on AS §-is 67 ette nähtud väärteokaristus – füüsilise isiku puhul rahatrahv kuni 300 trahviühikut või arest ning juriidilise isiku puhul rahatrahv kuni 10 000 eurot.

Väärteo objektiivse koosseisu tunnusteks on AS § 67 järgi alkohoolse joogi käitlemine ning vanusepiirangu rikkumine selle tegevuse käigus.⁶³ KarS § 182¹ näeb ette kriminaalkaristuse alaealisele alkoholi süstemaatilise müümise ja ostmise puhul nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule, karistumääraks on rahaline karistus või kuni üheaastane vangistus füüsilisele isikule ja rahaline karistus juriidilisele isikule. Karistusseadustiku muutmise seletuskiri põhjendab, et kriminaalkorras on karistatav korduv alaealistele alkoholi müümise keelu rikkumine, esmakordne rikkumine menetletakse väärteona.⁶⁴

Joobeseisundis isik

AS § 45 sätestab teise alkoholi müügiga seotud keelu – keelatud on müüa alkohoolsest jooki joobeseisundile viitavate tunnustega isikule. Joobeseisundis isikule alkohoolse joogi müümise eest näeb AS § 68 ette väärteokaristuse füüsilise isiku puhul rahatrahv kuni 200 trahviühikut ning juriidilise isiku puhul kuni 3000 eurot.

AS § 68 objektiivse koosseisu moodustavad alkohoolse joogi müümine ning ostja peab olema joobeseisundile viitavate tunnustega isik.

⁶² Lapse õiguste konventsioon, RT II 1996, 16, 5.

⁶³ HMKo 4-16-59/11.

⁶⁴ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE, XII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 57-58.

2. Järelevalvemeetodid

AS § 49 sätestab riikliku järelevalvet teostavad asutused, kelle tegevuse järel on üldse võimalik väärteo toimepanemist tuvastada. Selle sätte lg 1 kohaselt teostab alkoholi alaealistele võõrandamise ehk AS § 47 lg-te 2, 3, 4 osas järelevalvet TTJA. Lg 4 kohaselt teostab KOV oma haldusterritooriumil järelevalvet alkohoolse joogi jaemüügiga seonduvate nõuete täitmise ning alkohoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle. Sama paragrahvi lg 5 kohaselt teostab järelevalvet alaealise alkohoolse joogi tarbimise piirangute üle politseiametnik ehk ametina PPA.

Järgnevalt on kirjeldatud kehtiva seadusandlusega ette nähtud kontrollimeetmeid. Kuivõrd nii TTJA, PPA kui ka KOV täidavad alkoholiseadusest tuleneva pädevuse alusel riikliku järelevalve ülesandeid, on kõik KorS § 6 lg 1 kohaselt AS-iga neile antud pädevuse ulatuses korrakaitseorganid. Riiklik järelevalve on KorS § 2 lg 4 järgi korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrariikkumine.

Seega on alkoholi müügikeeldude rikkumiste puhul võimalik rakendada riiklikku järelevalvemenetlust või väärteomenetlust. Käesoleva õigusanalüüsi lähteülesandele lisatud eelanalüüsis tuuakse välja, et AS §-s 67 sätestatud väärteo toimepanemist on valdavatel juhtudel väga keeruline nõutaval tasemel tõendada, mistõttu on peamiselt rakendatakse riiklikku järelevalvemenetlust, mille raames tehakse ettekirjutusi haldussunnivahendi kohaldamise kohta ning kasutatakse AS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmena kontrolltehinguid. Kohtupraktika otsingust nähtub, et AS § 67 alusel on kohtusüsteemi edasi kaevatud 12 kaasust, millest vaid üks puudutab AS § 67 lg 2 ehk juriidilise isiku vastutust alkoholi käitlemise vanusepiirangute eest. AS § 68 kohta kohtupraktika puudub. Statistikat väärteomenetluste arvu kohta antud paragrahvide alusel hetkel avalikult kättesaadaval ei ole.

Korrakaitseaduses ette nähtud riikliku järelevalve üldmeetmetest saavad korrakaitseorganid alkoholi käitlemise vanusepiirangute rikkumise korral kasutada KorS §-s 26 sätestatud isiku teavitamist ning §-s 28 sätestatud ettekirjutust, mille mitte täitmisel on võimalik kohaldada haldussunnivahendeid ehk asendustäitmist, sunniraha või vahetut sundi. Alkoholimüügi piirangute rikkumisel on nendest eesmärgipärane sunniraha. Lähteülesande eelanalüüsis rõhutatakse aga, et riikliku järelevalve üldmeetmed ei ole efektiivsed. Samuti peab KorS § 28 lg 1 järgi ettekirjutuse tegemiseks esinema oht või tõendatud korrariikkumine. Ohu puhul peavad KorS § 5 lg 2 kohaselt ilmnema asjaolud, millele objektiivset hinnangut andes võib pidada korrariikkumise toimumist lähitulevikus piisavalt tõenäoliseks. Seetõttu kasutataksegi erimeetmena ettenähtud kontrolltehinguid, et korrariikkumisi üldse tuvastada. Lähteülesande eelanalüüsis tuuakse välja, et tavapäraselt piirduakse pärast kontrollteingus korrariikkumise tuvastamist isiku teavitamisega KorS § 26 kohaselt.

Kontrollteingingu lubatavus ning olemus on sätestatud AS §-s 52¹ ning sisuliselt tähendab see võlaõigusliku teingingu tunnustega toimingu läbiviimist, milles osaleb kas korrakaitseametnik või vähemalt kuuteistkümnendaastane isik. Kontrollteinging tuleb protokollida ning hiljem teavitatakse isikut, kelle suhtes kontrollteinging tehti, viivitamata teingingu toimumisest. Kontrollteingingu käigus teostatud teinging on AS § 52¹ lg 8 kohaselt tühine.

Riigikohus on kontrollteingingu olemust kõige põhjalikumalt lahanud kriminaalkolleegiumi lahendis nr 3-1-1-94-16.⁶⁵ Suurim probleem kontrollteingingute kasutamisel rikkumiste tuvastamiseks on nende olemuslik sarnasus jälitustoimingutega, eelkõige kuriteo matkimisega. Seetõttu on kontrollteingingu esmakordselt kehtestanud alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas nenditud, et kontrollteinginguga kogutud teabe kasutamine tõendina väärteomenetluses on

⁶⁵ RKKKo 3-1-1-94-16, p 17.

problemaatiline, kuivõrd väärteomenetluse seadustiku § 32 lg 1 kohaselt ei ole väärteomenetluses lubatud tõendeid jälitustoimingutega koguda.⁶⁶ Riigikohus näeb, et peamine probleem kontrollteingu ülekandmisel väärteomenetlusesse seisneb aga selles, et kontrollteingus tuvastatud väärtegu jääb katsestaadiumisse, kuna üldjuhul teingut lõpule ei viida – kontrollteingu käigus läbi viidud teing on tühine.⁶⁷ Kuna väärteomenetluses pole katse üldjuhul karistatav, siis on väärteo toimepanemist vaid kontrollteingu toel keeruline tõendada.

Lähteülesande eelanalüüs toob välja, et hetkel kõige paremini toimivaks lahenduseks on süsteem, kus PPA ja KOV teevad koostööd. PPA viib läbi kontrollteinguid ning kui juriidiline isik seda ei läbi, siis rakendab KOV järelevalvemenetlust. Kui ettevõtja põrub kontrollteingul mitu korda, siis tehakse ettevõtjale ettekirjutus. Eelanalüüsi kohaselt on see hetkel kõige suurema mõjuga järelevalvemeetod.

Probleem on aga pidevalt aktuaalne. TAI 2022. aasta sügisel läbi viidud üle-eestiline testostlemise uuring näitas, et üle pooltel juhtudest (54,0%) ei järgi AS § 47 lg-s 3 sätestatud isikut tõendava dokumendi küsimise nõuet üldse ehk müüb alkoholse joogi ilma dokumendi küsimiseta. 9,3% kordadest küsiti küll isikut tõendavat dokumenti, kuid selle puudumisel müüdi siiski alkoholset jooki ning 36,6% testostudest küsiti dokumenti ning selle puudumisel keelduti alkoholse joogi müügist. Iseteeninduskassa vahendusel alkoholi ostes küsiti dokumenti 30% testostudest.⁶⁸

Hetkel on võimalik alkoholi müügikeeldude üle järelevalvet teostada TTJA-l, KOV-idel ning PPA-l. Seda on võimalik teha riikliku järelevalve raames, viies läbi kontrollteinguid ning nende järgselt teavitada keeldu rikkunud isikuid või määrata ettekirjutusi ning haldussunnivahendeid, peamiselt sunniraha. Nii alaealistele alkoholi müümise kui ka joobeseisundi tunnustega isikule alkoholi müümise eest on ette nähtud väärteokaristused ning korduva alaealistele müügi keelu rikkumise puhul ka kuriteokaristus. Peamine rikkumiste tuvastamise viis on kontrollteing, mida aga oma jälitustoimingutele sarnase iseloomu tõttu ei saa kasutada tõendina väärteomenetluses. Seega ei lähe rikkumiste tuvastamise meetodid ning rakendatavad menetlused omavahel kokku.

⁶⁶ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (265 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 28-29.

⁶⁷ RKKKo 3-1-1-94-16, p 19.

⁶⁸ TAI 2022.

ÕIGUSLIK ANALÜÜS

1. Alkoholiseadusest tulenevad müügikeelud

1.1. Joobeseisundis isikule alkoholi müük

AS § 45 reguleerib alkoholi müümise keeldu joobetunnustega isikule. Säte lisati alkoholiseadusesse esmalt 2001. aastal ning selle peamine sõnastus ja idee on jäänud läbi aastate samaks, kehtivuse on kaotanud ettevõtja kohustus alkoholijoobes isik tema elukohta toimetada või lähedastele, korrakaitseorganile või tervishoiuasutusele üle anda.

Tabel nr [3]. AS § 45 sõnastus.

AS	§ 45.	Meetmed	korra	ja	turvalisuse	tagamiseks
(1)	Keelatud on müüa	alkohoolset jooki	joobeseisundile	viitavate	tunnustega	isikule.
(2)	Müüja ei tohi teadvalt teenindada isikut, kes ostab	alkohoolset jooki	selle joobeseisundile	viitavate	tunnustega	isikule
		pakkumise	või	üleandmise	eesmärgil.	
(3)	Müüjal on õigus jätta teenindamata isik, kes	tarbib müügikohas,	kus teostatakse	alkohoolse joogi	jaemüüki	kohapeal
		tarbimiseks,	väljaspool	antud müügikohta	omandatud	alkohoolset jooki,
		ja nõuda	selle isiku	lahkumist.		

AS § 45 lg 1 keelab joobeseisundile viitavate tunnustega isikule alkoholi müümise, samuti teadvalt alkoholi müümise isikule, kel on plaan see hiljem joobeseisundis isikule üle anda. Paragrahvi lg 3 annab müüjale õiguse keelata väljaspool müügikohta ostetud alkoholi tarbimist ning nõuda isiku lahkumist asutusest, kus kohapeal tarbimiseks alkoholi müüakse. Seaduseelnõu 2001. aasta seletuskirjas antud keelu tagamaid ei avata, kirjeldatakse lihtsalt keeldu teises sõnastuses.⁶⁹

AS §-i 45 ei mainita üheski riigikohtu lahendis. Sätet mainitakse ühes ringkonnakohtu lahendis väljaspool konkreetse õigusanalüüsi teemasid⁷⁰ ning ühes maakohtu lahendis, kus kohus leidis, et kohtuvälise kiirmenetluse käigus ei ole tõendatud AS § 45 lg 2 rikkumine.⁷¹

Alkoholiseaduses sisaldub mh sama sättega kooskäiv väärteokaristust reguleeriv § 68. Selle kohaselt karistatakse joobeseisundile viitavate tunnustega isikule alkohoolse joogi müümise eest füüsilist isikut rahatrahviga kuni 200 trahviühikut ning juriidilist isikut rahatrahviga kuni 3000 eurot. Ka selle väärteo kohta pole kohtulahendeid.

Tabel nr [4]. AS § 68 sõnastus.

AS § 68. Alkohoolse joogi müümine joobeseisundile viitavate tunnustega isikule						
(1)	Alkohoolse	joogi	müümise	eest	joobeseisundile	viitavate tunnustega isikule –
						karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.
(2)	Sama	teo	eest,	kui	selle on toime	pannud juriidiline isik, –
						karistatakse rahatrahviga kuni 3000 eurot.

⁶⁹ Alkoholiseaduse eelnõu (764 SE, IX Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 24.

⁷⁰ TlnRnKo 3-15-2900/57, p 20.

⁷¹ VMKo 4-10-2097/23, p 3.

Kui alaealisele alkoholi müümine on karistusseadustikus selgelt kriminaliseeritud, siis seadusandja ei ole pidanud vajalikuks sätestada karistusseadustikus eraldi koosseisu alkoholi müügi keeldu isikule, kellel esinevad joobeseisundile viitavad tunnused.

1.2. Alaealisele alkoholi müük

Tabel nr [5]. AS § 47 sõnastus.

AS § 47. Meetmed alaealisel alkoholse joogi tarbimise keelu tagamiseks

- (1) Alaealisel on keelatud omada või vallata alkoholset jooki.
- (2) Alkoholse joogi pakkumine, võõrandamine või üleandmine alaealisele on keelatud.
- (3) Alkoholse joogi valduse üleandmisel peab senine valdaja tuvastama valduse omandaja vanuse isikut tõendava dokumendi alusel. Isikut tõendava dokumendi alusel ei pea valduse omandaja vanust tuvastama, kui ta on ilmselgelt täisealine või tema isik on senisele valdajale teada. Kui valduse omandaja ei ole senisele valdajale teadaolevalt täisealine ning ta ei esita isikut tõendavat dokumenti, ei või senine valdaja anda alkoholse joogi valdust üle.
- (4) Alkoholset jooki ei tohi teadvalt võõrandada või üle anda isikule, kes võtab alkoholse joogi vastu selle alaealisele pakkumise või üleandmise eesmärgil.
- (5) Alaealist ei tohi rakendada töödel, mis on seotud alkoholi käitlemisega, välja arvatud ladustamisel või edasitoimetamisel kaubanduslikul eesmärgil, kui on tagatud, et alaealine puutub selle käigus kokku üksnes avamata pakendis alkoholiga.
- (6) Kui alkoholne jook on alaealise omandisse üle läinud pärandvara koosseisus, tagab tema seaduslik esindaja, et alkoholne jook ei satuks alaealise otsesse valdusesse.

AS § 47 reguleerib alkoholsete jookide müümise piiranguid, mis seonduvad alaealistega. Alaealised ei tohi omada või vallata alkoholset jooki. See on ainuke otseselt alaealisi piirav säte alkoholiseaduses, paragrahvi ülejäänud lõiked reguleerivad müüja kohustusi ja keelde alkoholse joogi müümisel. 2015. aasta karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on rõhutatud, et on riigi ülesanne tagada, et alkohol ei oleks alaealistele kättesaadav.⁷² Seega ei ole proportsionaalne karistada alaealisi selle eest, et neile keelust hoolimata alkoholi müüdi, vaid meetmed peaksid olema suunatud eelkõige müüjatele, kes neile kohalduvaid reegleid rikuvad.

Alkoholse joogi müüjale kehtivad järgmised piirangud, mis tulenevad AS § 47 lõigetest 2-4. Keelatud on alaealisele alkoholset jooki müüa ning müüjal on kohustus kontrollida ostja vanust isikut tõendava dokumendi alusel. Isikut tõendavat dokumenti ei pea küsima järgnevatel juhtudel:

- kui ostja on ilmselgelt täisealine ja
- kui ostja isik on müüjale teada.

Seatud tingimusi, mil isikut tõendavat dokumenti kontrollima ei pea, seletuskiri või muud materjalid täpselt ei ava, kuid selgitatud on, et nende tingimuste seadmine parendab järelevalvet. „Ilmselgelt täisealine“ tähendab, et järelevalve käigus saab korrakaitseorgan müüjat küsitleda KorS § 30 alusel ning

⁷² Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE, XII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 112.

selle käigus selgitada välja, kas vanuse hindamisel arvesse võetud tunnused olid sobilikud. „Isik on teada“ tingimuse järgimist saab samuti kontrollida küsitlemise teel.⁷³

Lõikes 3 sisalduvad tingimused dokumendi kontrollimise kohustuslikkuse kohta lisati alkoholiseadusesse 2018. aastal, mil alkoholiseadust läbivalt suures mahus muudeti. Eelnõu seletuskirjas põhjendatakse, et meetme eesmärgiks on tõhustada alaealisele alkoholimüügi keelu täitmist. Muudatuse eesmärgina tuuakse seletuskirjas välja, et see parendab järelevalvet müügikeelu järgmise üle, kuna seaduse sõnastuse kohaselt peaks müüja isikut tõendavat dokumenti kontrollima alati, välja arvatud eelnevalt mainitud kahel erandlikul juhul.⁷⁴ Samas näitavad TAI iga-aastased testostude raportid, et dokumendi kontrollimist nii tihedalt ei tehta ning et alaealistele on alkohol jätkuvalt kättesaadavam, kui seadusandja soov oleks.⁷⁵

Samuti ei tohi alkohoolset jooki võõrandada sellisele isikule, kes müüja teadmise kohaselt annab selle hiljem alaealisele edasi.

Ka alaealisele alkohoolse joogi müümise keelu kohta on alkoholiseaduses vastav väärteo säte AS § 67 näol, mis näeb keelu rikkumisel füüsilisele isikule ette karistuseks rahaträhv kuni 300 ühikut või aresti ning juriidilisele isikule kuni 10 000 eurot. Võrreldes joobeseisundis isikule alkohoolse joogi müümise eest ette nähtud karistusega on alaealiste puhul karistus märgatavalt kõrgem – sellele viitab nii rahaträhvi suurus kui ka füüsiliste isikute puhul aresti võimalus. Samuti on selle väärteo süstemaatilise toimepanemise puhul võimalik ka kriminaalkaristus. See näitab, et seadusandja on võrreldes joobeseisundis isikule alkohoolse joogi müümise oluliselt ohtlikumaks või sagedasemaks probleemiks pidanud alaealistele alkohoolse joogi müümist.

Õiguspoliitiliselt on oluline märkida, et seadusandja kasutab kriminaliseerimist instrumendina juhtudel, kus ta soovib rõhutada teatud õigushüve või väärtuse ülimalt kaitsevajadust. Näiteks alaealise kaitse puhul on alkoholi müük alaealisele reguleeritud nii eriseaduses väärteona kui ka karistusseadustikus kuriteona korduvuse ja raskemate asjaolude esinemisel. Seejuures edastab topeltregulatsioon selge normatiivse sõnumi: ühiskonna huvi kaitsta alaealisi alkoholikahjude eest kaalub märkimisväärselt üles ettevõtlusvabaduse ja müügivõimaluse. Joobeseisundis isikule alkoholi müügi puhul seadusandja sellist karmima astme kriminaliseerimist kasutanud ei ole, mis peegeldab riigi hinnangut riski tasemele ja prioriteetide asetumist.

Tabel nr [6]. AS § 67 sõnastus.

AS § 67. Alkohoolse joogi käitlemisel vanusepiirangu rikkumine						
(1)	Alkohoolse	joogi	käitlemisel	vanusepiirangu	rikkumise	eest –
karistatakse rahaträhviga kuni 300 trahviühikut või arestiga.						
(2)	Sama	teo	eest,	kui	selle	on
toime pannud juriidiline isik, –						
karistatakse rahaträhviga kuni 10 000 eurot.						

KarS § 182¹ näeb ette kriminaalkaristuse alaealisele alkoholi süstemaatilise müümise ja ostmise puhul nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule, karistusemääraks on rahaline karistus või kuni üheaastane vangistus füüsilisele isikule ja rahaline karistus juriidilisele isikule. Karistusseadustiku muutmise

⁷³ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 25-26.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ TAI 2022.

seletuskiri põhjendab, et kriminaalkorras on karistatav korduv alaealistele alkoholi müümise keelu rikkumine, esmakordset rikkumist menetletakse väärteona.⁷⁶

Tabel nr [7]. KarS § 182¹ sõnastus.

KarS § 182 ¹ . Alaealisele alkoholi müümine ja ostmine				
(1)	Täisealise isiku poolt nooremale kui kaheksateistaastasele isikule alkoholi müümise või ostmise eest	süsteematiselt	–	
	karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.			
(2)	Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik,	–		
	karistatakse rahalise karistusega.			

2. Riikliku järelevalvet teostavad asutused

2.1. Õiguslikud alused

KorS ja selle rakendamine järelevalves koosmõjus alkoholiseadusega. AS 4. peatüki kohaselt käib järelevalve seaduses sätestatud nõuete täitmise üle riikliku järelevalve korras. KorS § 2 lg 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani selline tegevus, mille eesmärk on ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrariikkumine. KorS § 6 lg 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega kõik asutused ja isikud, kellele on alkoholiseaduse 4. peatükis antud riikliku järelevalve ülesanne, on korrakaitseaduse tähenduses korrakaitseorganid ning saavad neile määratud valdkondade piires viia läbi riiklikku järelevalvet. Alkoholiseaduse §-s 50 määratakse ära, milliseid korrakaitseaduses kirjeldatud riikliku järelevalve erimeetodeid saavad erinevad asutused ja organid rakendada. Üldmeetmetest saavad nad kasutada KorS §-s 26 sätestatud isiku teavitamist ning KorS §-s 28 sätestatud ettekirjutuse tegemist, mille mitte täitmisel on omakorda võimalik kohaldada haldussunnivahendeid ehk asendustäitmist, sunniraha või vahetut sundi.

Riiklik järelevalve lähtub haldusõiguse üldpõhimõtetest, mis on sätestatud peamiselt haldusmenetluse seaduses. Korrakaitseadus kirjeldab konkreetseid üld- ja erimeetmeid, mida riikliku järelevalve raames on võimalik rakendada ning alkoholiseadus toob veel täpsemalt välja, milliseid neist võib iga asutus kasutada. Käesolevas analüüsis on täpsed ülesanded toodud välja järgmises peatükis iga asutuse tegevuse kirjelduses.

Alkoholi müügi üle teostatakse riiklikku järelevalvet alkoholiseaduse 4. peatükis sätestatud korras ning üldistele riikliku järelevalve põhimõtetele vastavalt korrakaitseaduses.

KorS § 2 lg 4 kohaselt on riiklik järelevalve tegevus, mille eesmärk on *ennetada ohtu, see välja selgitada, tõrjuda või kõrvaldada korrariikkumine*. Riiklikku järelevalvet teostavad korrakaitseorganid, s.t asutused, kellele see pädevus on seadusega antud (KorS § 6 lg 1). Alkoholiseaduse tähenduses on nendeks asutused ja organid, kellele AS 4. peatükk on andnud vastavad ülesanded.

AS § 50 täpsustab, milliseid KorS-is sätestatud riikliku järelevalve meetmeid konkreetne järelevalveasutus võib kasutada. Üldmeetmetest on kasutatavad eelkõige:

- isiku teavitamine (KorS § 26) ja

⁷⁶ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE, XII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 57-58.

- ettekirjutuse tegemine (KorS § 28).

Ettekirjutuse täitmata jätmisel võib omakorda kohaldada haldus-sunnivahendeid, nagu *asendustäitmine*, *sunniraha* või *vahetu sund* (KorS § 69 jj).

Lisaks üldmeetmetele võivad asutused kasutada ka erimeetmeid, mille rakendamise eelduseks on konkreetse ohu olemasolu või korrarikkumise tõrjumise vajadus. AS sätestab eraldi, milliseid erimeetmeid (sh kontrolltehing) on konkreetsel asutusel õigus kasutada.

Riiklik järelevalve rakendamisel juhendatakse lisaks korrakaitseasutusele haldusõiguse üldpõhimõtetest, sealhulgas seaduslikkuse, proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest (HMS § 3, § 5, § 6).

Tabel nr [8]. Õigusaktide kokkuvõtlik kirjeldus

Õigusakt	Regulatiivne roll
Alkoholiseadus	Määrab konkreetse valdkonna keelud, piirangud ja järelevalvepädevused
Korrakaitseasutus	Sõnastab riikliku järelevalve üld- ja erimeetmed, mida asutused võivad kasutada
Haldusmenetluse seadus	Sätestab järelevalvemenetluse põhimõtted ning tagab isikute põhiõiguste kaitse

Järgnevad alapeatükid kirjeldavad detailsemalt iga järelevalveasutuse rolli, volitusi ja praktikas kujunenud tegevusloogikat.

2.2. Asutused

Erinevate riigiasutuste rollid alkoholimüügi piirangute rakendamisel ja nende järgimise kontrollimisel on paika pandud alkoholiseaduse 4. peatükis, mis reguleerib riiklikku järelevalvet. Reguleeritud on, milliste nõuete üle konkreetne asutus järelevalvet teostab ning mis rollis ta sel hetkel on (näiteks korrakaitseorgan, väärtegade kohtuväline menetleja). AS § 49 sätestab, et erinevate nõuete täitmise eest teostavad järelevalvet järgmised asutused: TTJA, Maksu- ja Tolliamet (MTA), Põllumajandus- ja Tolliamet (PTA), valla- või linnavalitsus (KOV), või politseiametnik ehk Politsei- ja Piirivalveamet (PPA). Alljärgnevalt on lahti kirjutatud iga mainitud asutuse pädevus valdkondade ning lubatud toimingute kaupa.

MTA pädevuses on riiklik järelevalve alkoholi käitlemisega seonduvate nõuete üle. PTA pädevuses on riiklik järelevalve toiduohutuse, alkoholi määramise, kirjeldamise ja müügiks esitlemise ning riikliku alkoholiregistri toimimisega seonduvate nõuete täitmise osas. Kuivõrd tegemist on eraldisesivate valdkondadega, mis ei puuduta alkoholi müügikeelde alaealistele ning joobeseisundis isikutele, ei analüüsita nende asutuste pädevusi pikemalt.

Tabel nr [9]. Alkoholiseaduse § 49 kohaselt teostavad järelevalvet asutused

Asutus	Põhipädevus alkoholiseaduse alusel	Märkused
TTJA	Alkoholimüügi ja jaekaubanduse nõuded, müügi- ja tarbimiskohale esitatavad nõuded, vastutustundliku müügi tagamine	Fookuses müüja käitumise kontroll → oluline joobes isikule müügi keelu täitmisel
PPA	Fookuses müüja käitumise kontroll → oluline joobes isikule müügi keelu täitmisel	Võtmeroll väärtegade tuvastamisel ja menetlemisel

KOV	Kohalik kontroll ja kauplemiskorra kehtestamine; väärtegade menetlemine juriidilise isiku osas	Praktikas tihe koostöö PPA ja TTJA-ga
MTA	Alkoholi käitlemine, maksustamine ja aktsiisiregulatsioonid	Ei puuduta müügikeeldu joobes isikule → väljaspool käesolevat analüüsi
PTA	Alkoholitoote kvaliteet, märgistamine ja toiduohutus	Ei puuduta müügikeeldu → samuti väljaspool analüüsi fookust

Kuivõrd Maksu- ja Tolliameti ning Põllumajandus- ja Toiduameti ülesanded puudutavad peamiselt alkoholi tootmise, määratlemise, kvaliteedi ja aktsiisiga seotud järelevalvet, ei ole nende tegevus otseselt seotud joobeseisundis või alaealisele müügi keeldude rakendamise ja kontrollimisega. Seetõttu ei analüüsita nende pädevust käesolevas analüüsis üksikasjalikult.

Seevastu TTJA, PPA ja kohaliku omavalitsuse roll on joobetunnustega isikule ja alaealisele müügi järelevalve seisukohalt keskne. Järgmistes alapeatükkides käsitletakse:

- milliseid riikliku järelevalve meetmeid iga asutus saab kasutada,
- kuidas toimub väärtegade kohtuväline menetlemine,
- millised on koostöömehhanismid asutuste vahel,
- millised on praktikas esinevad piirangud ja kitsaskohad.

2.2.1. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA)

Alkoholiseaduse § 49 lg 1 kohaselt on TTJA peamine riikliku järelevalve teostaja alkoholiseaduses sätestatud nõuete täitmise üle. TTJA pädevusest on välistatud toiduohutuse, alkoholi määratlemise ja märgistamise, riikliku alkoholiregistri ning alkoholi impordi ja ekspordi järelevalve (need kuuluvad PTA ja MTA pädevusse), samuti AS § 46 ja § 47 lg 1, 5 ja 6, mis käsitlevad alaealiste isiklike tarbimis- ja omamisekeelde.

Seega on TTJA pädev teostama riiklikku järelevalvet muude alkoholi jaemüügi ja võõrandamisega seotud nõuete üle, sh alaealisele alkoholi võõrandamise keelu (AS § 47 lg 2–4) täitmise kontrolli. Alkoholiseaduse muutmise seaduse seletuskiri kinnitab selgesõnaliselt, et TTJA-l on õigus teostada kontrolltehinguid, mille eesmärk on tuvastada alaealisele müümise või üleandmise keelust kinnipidamine.⁷⁷

TTJA võib riikliku järelevalve läbiviimisel rakendada korrakaitseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud meetmeid (AS § 49¹ lg 1). Nende hulka kuuluvad küsitlemine ja dokumentide nõudmine, isikusamasuse tuvastamine, valduse läbivaatus ja valdusesse sisenemine ning vallasasjade hoiulevõtmine. Valduse läbivaatus ja valdusesse sisenemine on lubatud üksnes alkoholi käitleja territooriumile ja üldjuhul käitleja juuresolekul (AS § 50 lg 1). TTJA on ka üks alkoholiseaduses sätestatud väärtegade kohtuväliseid menetlejaid (AS § 73 p 3).

TTJA roll järelevalves ja praktikas

TTJA tegutseb alkoholiseaduse täitmise tagamisel süsteemse koordineerija rollis. Ameti peamised ülesanded on:

⁷⁷ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 25.

- järelevalve alkoholimüügi ja müügikoha nõuete üle;
- vastutustundliku müügi põhimõtete edendamine ja selgitamine müüjatele;
- juhendmaterjalide ja tõlgenduste koostamine järelevalve ühtlustamiseks;
- koostöö kohalike omavalitsuste, PPA ja Tervise Arengu Instituudiga.

Oluline on rõhutada, et kehtiva õiguse kohaselt on alkoholimüük teavituspõhine tegevus – ettevõtja ei pea taotlema tegevusloa väljastamist, vaid üksnes esitama majandustegevusteate. TTJA-l puudub seetõttu roll eelkontrolli teostamisel ning amet saab sekkuda üksnes pärast tegevuse alustamist, kui rikkumine on aset leidnud. See vähendab järelevalve ennetuslikku mõju ning muudab järelevalve olemuslikult tagantjärele toimivaks.

Kitsaskohad TTJA pädevuse rakendamisel

1. Ennetav kontroll puudub – müügikohtade vastavust nõuetele ei hinnata enne müügi alustamist.
2. Joobes isikule müügi keelu järelevalve mehhanism on ebapiisav, sest TTJA-l puudub kontrollteingu õigus selle keelu kontrollimiseks ja vaatlused on ressursimahukad.
3. Koostöömehhanismid PPA ja KOV-idega on olulised, kuid praktikas killustatud.

Kokkuvõte

TTJA roll alkoholimüügi järelevalves on keskne, kuid teavituspõhine müügikoha mudel ja kontrollteingu piiratud kohaldamisala piiravad TTJA võimalusi ennetada müügikeeldu rikkumisi joobetunnustega isikute puhul. See kinnitab vajadust kaaluda:

- eelkontrolli elementide lisamist müügitegevuse alustamise protsessi, vähemalt riskipõhiselt;
- kontrollteingu metoodika laiendamist või alternatiivsete testimismeetodite õiguslikku raamimist;
- juhendmaterjalide ja koolituste süsteemset arendamist koos tööstusega.

2.2.2. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)

Alkoholiseaduse § 49 lg 5 kohaselt teostab politseiametnik riiklikku järelevalvet eelkõige alaealiste alkoholi tarbimise ja sellega seotud piirangute üle. Kuivõrd PPA ülesanne on avaliku korra tagamine, puudutab selle järelevalve roll ka olukordi, kus alkoholi tarvitamine või võõrandamine võib põhjustada ohu inimese tervisele või avalikule turvalisusele.

Politseiametnikul on võrreldes teiste korrakaitseorganitega laiem pädevus rakendada riikliku järelevalve meetmeid. Lisaks üldistele meetmetele (KorS § 26 ja § 28) võib politseiametnik kasutada ka KorS §-des 37, 38, 40, 42, 47 ja 48 sätestatud vahendeid, sealhulgas:

- joobeseisundi kontrollimine ja tuvastamine kohapeal,
- isiku toimetamine joobe tuvastamiseks teenistusruumi või tervishoiuasutusse,
- vereproovi võtmise korraldamine,
- joobeseisundis isiku kainenema toimetamine,
- turvakontroll ja isiku läbivaatus.

See teeb PPA-st ainsa asutuse, kellel on õigus joobeseisundit tegelikult tuvastada, mitte ainult hinnata.

Joobeseisundi tuvastamise aluseks on Korrakaitseaduse § 37 lg 3 ja sellele tuginev sotsiaalministri 26.06.2014 määrus nr. 37, mis sätestab joobeseisundile viitavate tunnuste loetelu ja nende tuvastamise

meetodid.⁷⁸ Määruse rakendamine on praktikas suunatud eeskätt politseiametnikele, sest joobeseisundi kontrollimine on seaduse järgi ainult politsei pädevuses. Samas kasutatakse sama raamistikku ka TAI poolt väljatöötatud joobetunnustega isiku testostude metoodikas (kus tunnuseid ei mõõdeta, vaid jälgitakse ja fikseeritakse).⁷⁹

PPA pädevus ei piirdu üksnes alaealiste järelevalvega. Korrakaitseaduse § 6 lg 2 sisaldab nn puhverklauslit, mille kohaselt on politsei pädev ohte ennetama ja tõrjuma ka siis, kui konkreetne valdkond ei kuulu ühegi teise korrakaitseorgani pädevusse. See tähendab, et PPA-l on õigus ja kohustus sekkuda ka juhul, kui joobeseisundis isikule alkoholi müügi keelu järelevalves tekib olukord, kus TTJA või KOV ei saa meetmeid rakendada (nt ohu olukord kohapeal).

Lisaks teostab PPA väärtemenetlusi juhtudel, kus tuvastatakse seaduserikkumine, mis vajab sanktsioonide rakendamist (AS § 73).

PPA roll järelevalves joobes isikule müügi keelu kontekstis

- PPA on ainus asutus, kellel on seaduslik pädevus joobeseisundit tuvastada.
- See muudab politsei funktsiooni keskseks olukordades, kus tekib vaidlus selle üle, kas isikul esinesid joobetunnused.
- Praktikas teostab PPA kontrolltehinguid siis, kui on laekunud konkreetne vihje rikkumise kohta (PPA intervjuu põhjal).
- Pistelist kontrolli ilma eelneva infota PPA tavaliselt ei tee, kuna kontrolltehingut võib seaduse järgi rakendada üksnes juhul, kui tavapärane järelevalve on raskendatud.

Kokkuvõte

PPA-l on kõige ulatuslikumad järelevalvemeetmed ning ainus pädevus joobeseisundit tuvastada, kuid kehtiv normistik seob kontrollteingu kasutamise konkreetse ohu või info olemasoluga. See piirab võimalusi teostada süstemaatilist ja riskipõhist järelevalvet, eriti joobetunnustega isikule müügi keelu puhul.

2.2.3. Kohalik omavalitsus (KOV ja MUPO)

Alkoholiseaduse § 49 lg 4 kohaselt teostab kohalik omavalitsus oma haldusterritooriumil riiklikku järelevalvet alkoholise joogi jaemüügiga seotud nõuete ning alkoholi tarbimise piirangute järgimise üle. See hõlmab nii müügi nõuetekohasust kauplustes ja toidlustusasutustes kui ka avalikus ruumis alkoholi tarbimise keeldude kontrolli.

KOV-i roll alkoholi jaemüügi reguleerimisel on sisuliselt seotud ka pädevusega kehtestada kohalikke müügipiiranguid (nt öise müügi ajapiirangud, müügipunktide asukoha kitsendused) AS § 42 alusel. Seetõttu on loogiline, et omavalitsus täidab ka järelevalvefunktsiooni nende reeglite tegeliku jõustamise tagamiseks.

Praktikas viib järelevalvet läbi kas omavalitsuse ametnik või munitsipaalpolitsei (MUPO), kellel on õigus kasutada kontrolltehingut alaealiste alkoholi kättesaadavuse kontrollimiseks – eeldusel, et kontrolltehing vastab AS § 52¹ tingimustele (st tavapärane järelevalve ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud). Samas näitab praktika ja seletuskirjad, et KOV-ide võimekus kontrolltehingut ja riskipõhist järelevalvet tõhusalt ellu viia sõltub märkimisväärselt omavalitsuse suurusest, ressursist ja järelevalve prioriteetidest. Suuremates linnades (nt Tallinn) on MUPO-l välja arendatud spetsialiseerunud ennetus- ja järelevalveüksused, väiksemates omavalitsustes võib järelevalve toimuda episoodiliselt või

⁷⁸ Sotsiaalministri määrus joobeseisundile viitavate tunnuste loetelu ja nende tunnuste esinemise või mitteesinemise tuvastamise viiside kohta, RT I, 27.06.2014, 4. Edaspidi tekstis **määrus nr 37**.

⁷⁹ TAI 2019.

kaebuspõhiselt. Kohaliku omavalitsuse võimalused on üle Eesti erinevad ning ka soov riiklikku järelevalvet aktiivselt ja pidevalt rakendada on erinevad sõltuvalt omavalitsuse suurusest ja demograafilisest pildist.⁸⁰

AS § 49¹ lg 1 kohaselt võib KOV kui korrakaitseorgan rakendada KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve meetmeid, sealhulgas:

- küsitlemine ja dokumentide nõudmine,
- isiku tuvastamine,
- vallatud esemete ja ruumide läbivaatus,
- vajadusel ettekirjutuse tegemine ja selle täitmise tagamiseks sunniraha kohaldamine.

AS § 73 p 5 kohaselt on KOV ka väärtegade kohtuväline menetleja, kuid seadus ei täpsusta väärtegade liike. Praktikas menetletakse KOV tasandil peamiselt avalikus kohas alkoholi tarbimise rikkumisi ja jaemüügi vastavust kohalikule regulatsioonile; juhtumid, mis nõuavad joobeseisundi tuvastamist või intensiivsemaid sunnimeetmeid, suunatakse PPA-le.

Tabel nr [10]. Roll järelevalves joobes isikule müügi kontrolli kontekstis

Valdkond	Pädevus
Joobetunnustega isikule müügi keeld	Võimalik vaatluse abil kontrollida, kuid joobeseisundi tuvastamine on ainult PPA pädevus
Alaealistele müügi kontroll	Kontrolltehing võimalik, kui AS § 52 ¹ tingimused täidetud
Jaemüügi ja tarbimispiirangute täitmine	Põhivastutus KOV-il oma territooriumil

Seega võib KOV tuvastada võimaliku rikkumise, kuid tõenduspõhine menetlus joobeseisundi üle eeldab PPA kaasamist. Praktikas sõltub tulemuslikkus KOV ja PPA koostöö tihedusest.

Kokkuvõte

KOV on alkoholi jaemüügi ning avaliku tarbimise kontrolli esmatasandi teostaja, kelle roll on keskne just kohaliku riski hindamise ja sekkumise seisukohalt. Samas:

- järelevalve efektiivsus on ebavõrdne omavalitsuste lõikes (ressursid, prioriteedid, MUPO olemasolu);
- joobes isikule müügi rikkumisi saab KOV enamasti vaid vaatluse teel fikseerida, sest joobeseisundi tuvastamine on PPA pädevuses;
- koordineeritud menetlusprotsessid PPA ja TTJA-ga on kriitilise tähtsusega.

2.2.4. Tervise Arengu Instituut (TAI)

Tervise Arengu Instituut ei ole alkoholiseaduse tähenduses riikliku järelevalve organ ning seaduses ei ole talle antud pädevust teostada kontrolli alkoholi müügikeeldude üle. TAI-d ei nimetata alkoholiseaduse 4. peatüki järelevalvet käsitlevates sätetes ning seetõttu ei ole TAI-l õigust rakendada riikliku järelevalve üld-ega erimeetmeid (nt kontrolltehing, vaatluse protokoll, ettekirjutus või väärteomenetlus).

⁸⁰ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 46-47.

TAI roll tuleneb selle põhimäärusest. Põhimääruse § 6 ja § 7 kohaselt on instituudi ülesanded muu hulgas:

- rahvatervise ja heaolu valdkonna andmete kogumine, seire ja analüüs;
- tõenduspõhiste poliitikasoovituste väljatöötamine;
- ennetustegevuse ja teadlikkuse tõstmine;
- rahvatervisealaste programmide ja sekkumiste arendamine ja hindamine.

Tabel nr [11]. TAI panus alkoholi kättesaadavuse ja müügipiirangute kontekstis

TAI roll alkoholi müügi kontekstis	Selgitus
Testostude metoodika ja seire	TAI korraldab ja koordineerib <i>pseudo-ostude</i> (testostude) seiret, mille eesmärk on hinnata alaealiste ja joobeseisundis isikute alkoholi kättesaadavust.
Statistika ja trendianalüüs	Testostude ja muude uuringute tulemused kajastatakse ülevaadetes, mida kasutatakse poliitika kujundamisel.
Poliitikasoovituste andmine	Analüüsides alusel esitab TAI soovitusi seadusandjale, järelevalveasutustele ja kohalikule tasandile.
Ennetuse ja vastutustundliku müügi edendamine	TAI töötab välja juhiseid ja koolitusmaterjale müüjatele (sh kampaaniad „Küsi dokumenti“).

Oluline on rõhutada, et TAI ei kogu tõendeid väärteomenetluse ega järelevalvetoimingute jaoks. Testostud on teadusuuring ja nende eesmärk on üldistatud hinnang seaduse täitmisele, mitte konkreetse rikkumise tuvastamine ega menetluse alustamine. Seetõttu:

- testostude tulemusi ei kasutata menetlustõendina,
- TAI ei teavita müügikohti konkreetsete testijuhtude tulemustest,
- tulemused avaldatakse agregeeritud kujul (nt piirkonna või müügikoha tüübi lõikes).

Kokkuvõte

TAI roll alkoholiseaduse rakendamise süsteemis on toetus- ja teadmuspõhine, mitte järelevalveline. TAI tagab, et poliitikakujundajad, järelevalveasutused ja avalikkus omavad usaldusväärseid andmeid alkoholi kättesaadavuse ja müügipiirangute toimimise kohta. Tõhus järelevalvesüsteem eeldab seega TAI seireandmete kasutamist riskipõhise järelevalve planeerimisel TTJA, KOV-i ja PPA poolt.

2.3. Kokkuvõtlik tabel

Alkoholi müügi- ja tarbimispiirangute järelevalve on Eestis jagatud mitme asutuse vahel. Rollid ja pädevused tulenevad alkoholiseaduse 4. peatükist koosmõjus korrakaitseaduse üld- ja erimeetmetega. Praktikas tähendab see, et erinevad asutused teostavad järelevalvet erinevates olukordades, erinevate meetmete ja õiguste ulatuses. Pädevuste ja meetmete piiritlemine on oluline eelkõige seetõttu, et just järelevalveasutuse võimalused mõjutavad otseselt seda, kui tõhusalt saab tagada müügikeeldude järgimise, sealhulgas alaealistele ja joobeseisundis isikutele alkoholi mitte müümise.

Samas on järelevalve pädevus killustunud:

- TTJA teostab üldist järelevalvet, kuid ei oma kõige jõulisemaid sekkumisõigusi.
- Kohalik omavalitsus kontrollib jaemüüki oma territooriumil, kuid ressursid ja valmisolek varieeruvad omavalitsuste lõikes.
- PPA on ainus, kes saab õiguspäraselt tuvastada joobe, kuid tema pädevus alkoholiseaduse alusel on kitsam ja järelevalve on valdavalt vihjepõhine.

Allolev tabel koondab riikliku järelevalve teostajate põhipädevused ja kasutatavad meetmed, mis on edasiste õiguslike ja õiguspoliitiliste ettepanekute aluseks.

Tabel nr [12]. Riikliku järelevalve teostajate põhipädevused ja kasutatavad meetmed

Asutus/isik	Pädevus alkoholiseaduse alusel	Lubatud järelevalvemeetmed (KorS ja AS alusel)
TTJA	Üldine järelevalve alkoholiseaduse nõuete täitmise üle, v.a toiduohutus, alkoholi keemiline määramine, riiklik alkoholiregister, import ja eksport. Pädev järelevalve teostamisel ka alaealisele alkoholi võõrandamise keelu (§ 47 lg 2–4) osas.	KorS §-d 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52: – küsitlemine ja dokumentide nõudmine, – kutse ja sundtoomine, – isikusamasuse tuvastamine, – vallasasja ja valduse läbivaatus ning hoiulevõtmine. AS § 50 lg 1 piirang: valdusesse sisenemist ja läbivaatust võib teha vaid käitleja juuresolekul.
PPA	Järelevalve alaealiste alkoholi tarvitamise ja omandamise keeldude üle (AS § 49 lg 5). Samuti pädev tegutsema juhul, kui ohu tõrjumine ei kuulu ühegi teise korrakaitseorgani pädevusse (KorS § 6 lg 2).	Kõik TTJA/KOV meetmed + lisaks KorS §-des 37, 38, 40, 42, 47 ja 48 sätestatud erimeetmed: – joobeseisundi kontroll ja tuvastamine, – isiku toimetamine joobe tuvastamiseks, – vereproovi uuring joobe kinnitamiseks, – joobeseisundis isiku kainenema toimetamine, – turvakontroll ja isiku läbivaatus.
KOV (sh MUPO)	Järelevalve oma haldusterritooriumil alkohoolse joogi jaemüügi nõuete ning alkoholi tarbimise piirangute järgimise üle (AS § 49 lg 4). Võib teostada kontrolltehinguid alaealistele müügi kontrollimisel.	Samad meetmed mis TTJA-l (KorS §-d 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52) sama AS § 50 lg 1 piiranguga käitleja valdusesse sisenemisel.

Hetkel teostavad alkoholi müügikeeldude üle järelevalvet TTJA, kohalik omavalitsus ja PPA. Kõik needsamad organid on ka korrakaitseorganid KorS-i tähenduses, kuivõrd neile on alkoholiseadusega antud pädevus ja ülesanne viia läbi riiklikku järelevalvet ja rakendada riikliku järelevalve meetmeid. Kolmest mainitud organist on nii TTJA-l kui ka KOV-il laiemad valdkonnad, mille üle nende pädevus ulatub, kuid PPA-l on võimalik rakendada täiendavaid riikliku järelevalve erimeetmeid, mis muudab PPA järelevalve teistest asutustest efektiivsemaks.

- TTJA ja KOV omavad laiemat temaatilist pädevust, kuid nende kasutatavad meetmed on piiratud.
- PPA saab rakendada täiendavaid järelevalve erimeetmeid (nt joobe tuvastamine ja kainenema toimetamine), mis teeb politsei võimalused praktikas kõige jõulisemaks.
- KOV roll muutub olulisemaks eelkõige jaemüügi ning avaliku tarbimise kontrolli puhul kohapeal.

- TTJA roll on keskem järelevalve ühtsete standardite, juhendmaterjalide ja ettevõtjate nõustamise kaudu.

3. Kontrolltehingu mõiste ja alus

Alkoholiseaduse § 52¹ nõuete järgimise kontrollimine kontrolltehinguga sätestab kontrolltehingu kui erilise järelevalvemeetme, mida rakendatakse alkoholi müügikeeldude järgimise kontrollimiseks olukorras, kus tavapärane järelevalve ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud. Tegemist on võlaõigusliku tehinguga, mille käigus korrakaitseorgani ametnik või tema kaasatud isik esineb tavakliendina ning varjab teadlikult tehingu tegelikku eesmärki – kontrollida, kas müüja järgib seadusest tulenevaid piiranguid, sealhulgas alkoholi mitte müüa alaealisele või muul viisil rikkuda müügikeelde. Kontrolltehingu mõiste ja aluse kujundamisel on oluline tasakaalustada ühelt poolt järelevalve tõhusus ja avaliku korra kaitse, teisalt aga kontrollitava ettevõtja õigused ja õiguspärase ootuse kaitse, kuna tegemist on riigivõimu sekkumisega ettevõtlusvabadusse.

Tabel nr 13. AS § 52¹ sõnastus.

§ 52¹. Nõuete järgimise kontrollimine kontrolltehinguga

(1) Kui käesoleva seaduse §-s 49¹ sätestatud riikliku järelevalve erimeetmega ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud teostada järelevalvet alkoholiga kauplemise nõuete täitmise üle, kuid see on vajalik ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, võib § 49 lõikes 2 nimetatud korrakaitseorgan riikliku järelevalve erimeetmena teha kontrolltehingu.

(2) Kui käesoleva seaduse §-s 49¹ sätestatud riikliku järelevalve erimeetmega ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud teostada järelevalvet § 47 lõigetes 2–4 sätestatud nõuete täitmise üle, kuid see on vajalik ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks, võib § 49 lõigetes 1, 4 ja 5 nimetatud korrakaitseorgan riikliku järelevalve erimeetmena teha kontrolltehingu.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud kontrolltehingu tegemisse võib korrakaitseorgan vajaduse korral kaasata avaliku korra eest mittevastutava isiku vaid tema nõusolekul. Kaasatav isik peab olema vähemalt kuueteistaastane. Alla kaheksateistaastase isiku kaasamiseks on lisaks tema enda nõusolekule vajalik ka tema seadusliku esindaja kirjalik nõusolek.

(4) Kontrolltehingu tegemise otsustab korrakaitseorgani juht või tema volitatud ametiisik.

(5) Kontrolltehing on müügilepingu või muu võlaõigusliku tehingu tunnustega toiming, mille eesmärk on kontrollida õigusaktidega kehtestatud nõuetest kinnipidamist. Kontrolltehingut tegev ametiisik või kaasatud isik võib varjata isiku eest, kelle suhtes kontrolltehing tehakse, ja teiste isikute eest tehingu eesmärki. Kontrolltehingut tegev ametiisik ei pea ennast esitlema, samuti ei pea ametiisik kandma vormiriietust ega esitama ametitunnistust enne, kui kontrolltehingu eesmärk on saavutatud.

(6) Kontrolltehingu tegemisel ei või läbi viia jälitustoiminguid, kihutada isikut süüteo toimepanemisele ega toime panna süüteotunnustega tegu, samuti ei või kontrolltehingu tegemise tagamiseks kasutada salajasele koostööle kaasatud isikut, teeselda juriidilist isikut, kasutada variisikut ega konspiratsioonivõtteid politsei ja piirivalve seaduse §-de 7⁵¹ ja 7^{54–757} tähenduses.

(7) Korrakaitseorgan teavitab isikut, kelle suhtes tehti kontrolltehing, viivitamata pärast kontrolltehingu eesmärgi saavutamist sellest, et tema suhtes kohaldati kontrolltehingut. Korrakaitseorgan võib kirjaliku põhjendatud otsusega lükata edasi selle isiku teavitamise, kelle suhtes kontrolltehing tehti, kui see on vältimatult vajalik sama isiku tegevusega seotud järelevalve jätkamiseks või teiste isikute poolt niisuguste tehingute tegemisele esitatud nõuete järgimise kontrollimiseks. Selle isiku teavitamist, kelle suhtes kontrolltehing tehti, ei või edasi lükata rohkem kui kolm kuud alates tehingu tegemise päevast.

(8) Kontrollteingu tegemine protokollitakse korrakaitseaduse §-s 12 sätestatud korras. Kontrollteingu protokollis märgitakse kontrollteingu aluseks olnud otsus, kontrollteingus osalenud ametiisikud ja isik, kelle suhtes kontrolltehing tehti, ning muud menetlusosalised ja kaasatud isikud, ametiisikute ütlused kontrollteingu asjaolude ja tulemuste kohta, kontrollteingu tulemusena üle antud või vastu võetud asjade ja dokumentide kirjeldus ning muude menetlusosaliste ja menetlusse kaasatud isikute ütlused, seletused ja arvamused. Kui selle isiku teavitamine, kelle suhtes kontrolltehing tehti, lükatakse käesoleva paragrahvi lõikes 7 sätestatud alustel ja korras edasi, viidatakse kontrollteingu protokollis edasilükkamise otsusele. Protokoll toimetatakse kätte isikule, kelle suhtes kontrolltehing tehti.

(9) Kontrollteingu käigus teostatud tehing on tühine.

Kontrolltehing on riikliku järelevalve erimeede, mis on sätestatud erinevatel eesmärkidel lisaks alkoholiseadusele ka muudes valdkonnaseadustes, näiteks tarbijakaitseaduses⁸¹ ja ravimiseaduses.⁸² Tegemist on niivõrd spetsiifilise meetmega, et seda ei ole kirjeldatud korrakaitseaduses endas, vaid selle rakendamise võimalus ja tingimused ongi sätestatud ainult teatud eriseadustes.

Kontrolltehing on enamasti, sh alkoholiseaduses, mõeldud rakendamiseks olukorras, kus tavapärased riikliku järelevalve meetmed, näiteks küsitlemine, ei too kaasa soovitud eesmärki. Alkoholiseaduses ette nähtud kontrollteingu regulatsioon oli seaduse seletuskirja kohaselt mõeldud peamiselt selleks, et vältida joogikõlbmatuks muudetud alkoholi turule sattumist ning teha kindlaks interneti müügiportaalides ning sotsiaalmeedias anonüümselt alkoholi müüvaid isikuid. Alaealistele ja joobeseisundis isikutele alkoholi müümise keelu järgimise kontrollimisel kontrolltehinguga on eri- ja üldpreventatiivne mõju: mõju ettevõtja hoolsuskohustusele, müüja tegevusele isiku ostuõiguses veendumisel ja vanusepiirangut rikkuvast tehingust keeldumisel. Samas leitakse seletuskirjas, et kontrollteingu kohaldamine peaks toimuma üksnes piiratud juhtudel ning *ultima ratio* meetmena, sest tegemist on olulise õigushüve riivega, olemas on teised riikliku järelevalve meetodid ning kontrollteingu olemusel on omad vastuolud haldusmenetluse üldpõhimõtetega.⁸³ Samas on kontrolltehing hetkel kõige efektiivsem riikliku järelevalve meetod, mida rakendada ka alaealiste alkohoolse joogi müügikeeldude järelevalve korral, kuna rikkumise tuvastamine on kõige selgem.

Selleks, et alaealistele alkoholi müümise keelu järgimist oleks üldse võimalik kontrollida, on seadusesse sisse kirjutatud, et kontrolltehingute tegemisel võib kasutada ka alaealist, kuid vähemalt kuueteistaastast isikut ning seda tema seadusliku esindaja kirjaliku nõusolekuga. Kontrolltehing on müügilepingu või muu võlaõigusliku teingu tunnustega toiming, mille käigus sooritatud tehing (alkoholi ostmise) on tühine. Kontrollteingut võivad läbi viia TTJA, KOV ning PPA.

3.1. Kontrollteingu läbiviimise protsess kehtiva õiguse kohaselt

3.1.1. Alaealise kaitse eesmärgil teostatav kontrolltehing

Alkoholiseaduse § 52¹ lg 1 kohaselt võivad kontrollteingut riikliku järelevalve erimeetmena teostada Maksu- ja Tolliamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, kohaliku omavalitsuse üksus ning Politsei- ja Piirivalveamet. § 52¹ lg 2 järgi võib kontrollteingut kasutada üksnes juhul, kui alkoholi müügi nõuete täitmise järelevalve ei ole muude järelevalvemeetmetega võimalik või on oluliselt raskendatud. Seega peab enne kontrollteingu rakendamist olema kaalutud ja dokumenteeritud, miks tavapärased järelevalvemeetmed (nt vaatlused, seletused, dokumentide kontroll) ei ole eesmärgi saavutamiseks

⁸¹ Tarbijakaitseadus, RT I, 08.07.2025, 31.

⁸² Ravimiseadus, RT I, 30.04.2025, 2.

⁸³ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 25-26.

piisavad. Oluline on rõhutada, et kontrolltehing on seadusandja poolt sõnaselgelt piiritletud alaealistele alkoholi müügi kontrollimisega ning seda ei tohi kohaldada joobeseisundis isikule alkoholi müügi keelu kontrollimiseks.

Sellest tulenevalt peab kontrolltehtingu planeerimisel järgima järgmisi põhimõtteid ja protsessi.

Õiguslik alus – Alkoholiseadus § 52¹

Kontrolltehing on järelevalve erimeede, mida võib rakendada olukorras, kus tavapärane järelevalve ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud, kuid ohu väljaselgitamine, tõrjumine või korrarikkumise kõrvaldamine seda nõuavad.

1. Eeldused kontrolltehtingu tegemiseks

- Kontrolltehtingut kasutatakse ainult siis, kui tavapäraste järelevalvemeetoditega ei ole võimalik või on olulisel määral raskendatud kinnitada võimaliku rikkumise fakti.
- Kontrolltehtingu eesmärk on kontrollida, kas müüja küsib isikut tõendavat dokumenti ja keeldub alkoholi müümisest alaealisele.

2. Kehtivad nõuded, mille suhtes võib kontrollida

- Kontrolltehtingu raames kontrollitakse eeskätt vanusekontrolliga seotud nõudeid, sh:
 - alkoholi müügi keeld alaealisele (AS § 45 lg 2),
 - kohustus nõuda isikut tõendavat dokumenti kahtluse korral (AS § 47 lg 3).

3. Isikute kaasamine

- Vajadusel võib kaasata kolmandat, avaliku korra eest mittevastutavat isikut – kuid ainult tema nõusolekul.
- Kui kaasatakse alla 18-aastane, on vajalik tema enda nõusolek ja kirjalik nõusolek seaduslikult esindajalt.

4. Otsustamine ja läbiviimine

- Kontrolltehtingu tegemise otsustab korrakaitseorgani juht või tema volitatud isik.
- Tegemist on võlaõigusliku tehinguga (nt müügileping), mille eesmärk on kontrollida seadusest tulenevate nõuete täitmist.
- Ametiisik või kaasatud isik võib varjata tehtingu eesmärki, ei pea end esitama, kandma vormi ega näitama teenistuskaarti, kuni eesmärk on saavutatud.

5. Piirangud toimingutele

- Kontrolltehtingu käigus ei tohi kasutada jälitustegevust, ei tohi kihutada süüteo toimepanemiseni, ega teostada muid kuritegelikke või ebaeetilisi meetodeid.
- Keelatud on kasutada muuhulgas salajasele koostööle kaasatud isikuid, variisikut, teeseldud juriidilist isikut, konspiratsioonitehnikaid (nagu määratletud politsei- ja piirivalve seaduses § 7⁵¹, 7^{54–757}).⁸⁴

6. Teavitamine isikule

- Pärast eesmärgi saavutamist tuleb viivitamata teavitada isikut, kelle suhtes kontrolltehing tehti.

⁸⁴ Politsei- ja piirivalveameti seadus, RT I, 23.10.2025, 2.

- Teavitamine võib olla edasilükatav juhtudel, kus see on vältimatult vajalik seoses sama isiku tegevusega tehtava järelevalve jätkamiseks või teiste isikute järelevalve tagamiseks.
- Kuid teavitamine ei tohi olla edasi lükatud kauem kui kolm kuud alates tehingu päevast.

3.1.2. *Kontrolltehing joobeseisundile viitavate tunnustega isikule alkoholi müümise keelu kontrollimiseks*

Alkoholiseaduse § 45 lg 1 sätestab müügikeelu alkoholse joogi müümiseks joobeseisundile viitavate tunnustega isikule. Sama paragrahvi lg 2 keelab alkoholi müüa isikule, kes omandab alkoholi selleks, et see üle anda joobeseisundile viitavate tunnustega isikule. Tegemist on turuosalisele suunatud hoolsuskohustusega, mille eesmärk on vältida terviseriske ning avaliku korra rikkumisi.

Siiski puudub kehtivas õiguses kontrollteingu kasutamise volitus selle keelu järelevalveliseks kontrollimiseks. AS § 52¹ lubab kontrollteingut üksnes alaealistele alkoholi müümise keelu järgimise kontrollimiseks. Seetõttu ei ole järelevalveasutustel (TTJA, PPA, KOV, MTA) õigust kasutada kontrollteingut olukorras, kus vaja on hinnata müüja tegevust joobetunnustega ostja suhtes.

Praktikas on joobetunnustele tugineva keelu kontrollimine keerukas, kuna:

- joobeseisund ei ole seaduses määratletud kui absoluutne seisund;
- joobetunnuste tajumine on subjektiivne ja sõltub nii teenindaja kogemusest kui situatsioonist;
- kontrolltehing eeldaks joobes isiku kaasamist, mis oleks eetiliselt ja ohutuslikult vastuvõetamatu;
- joobedemonstratsiooni „mängimine“ tekitab tõendamisprobleeme, kuna müüja võib väita, et tunnused ei olnud piisavalt äratuntavad või olid tahtlikult liialdatud.

Lisaks tuleb rõhutada, et seadusandja eesmärk ei ole tagada, et alkoholi ei müüda isikule, kes on tarvitanud väikese koguse alkoholi (nt üks klaas veini lõunasöögi juurde). Keeld rakendub olukorras, kus isiku joobeseisund või selle tunnused viitavad, et alkoholi jätkuv tarvitamine kahjustaks isiku tervist või ohutust (nt isik ei suuda seista, kõne on raskesti mõistetav, koordineerimine on häiritud). See järeldub ka korrakaitseaduse joobetunnuste mõistest (KorS § 37 ja määrus nr 37).

Soovituslik meetod joobetunnustega isikule alkoholi müügi kontrollimiseks (testost uurimis- ja ennetusotstarbel)

Kuna kontrollteingut joobetunnustega isiku suhtes seadus ei võimalda, kasutatakse mitmes riigis ning Eestis pilootprojekti raames *pseudo-intoxicated* meetodit, kus kainen ja koolitatud näitlejat juhendatakse esitama määrusest nr 37 alusel tulenevaid joobetunnuseid (nt koordineerimishäire, selgelt häiritud kõne, tasakaaluhäired, aeglane reaktsioon). Meetod ei loo järelevalveõiguslikku tagajärge (väärteto- või karistusmenetluse alustamise õigust), kuid annab:

- ülevaate müüjate käitumismustritest,
- võimaldab hinnata teenindajate väljaõppe taset,
- võimaldab sihtida kohti, kus on vaja täiendavat järelevalvet või koolitust.

Meetodi rakendamise etapid (kokkuvõtlikult):

1. **Planeerimine** – riskipõhine müügikohtade valik.
2. **Näitleja ettevalmistamine** – standardiseeritud joobetunnuste stsenaarium määruse nr 37 alusel.
3. **Vaatlus ja dokumenteerimine** – müüja tegevuse fikseerimine kohe pärast situatsiooni.
4. **Turvalisuse tagamine** – test katkestatakse, kui tekib konfliktioht.

5. **Tagasiside** – müügikoha teavitamine ja vajaduse korral koolituse soovitus.

Meetod on kasutatav ainult järgmistel eesmärkidel:

- ennetus;
- praktika kaardistamine
- koolitusvajaduse hindamine.

Meetod ei sobi rikkumismenetluse tõendamiseks.

Peamised järeldused

- Kehtiv õigus ei võimalda kontrollteingu kasutamist joobetunnustega isikule alkoholi müügi keelu kontrollimiseks.
- Sisuline järelevalve on seetõttu piiratud ja tugineb peamiselt vaatlusele ja reageerimisele pärast rikkumise ilmnemist.
- Joobetunnuste objektiivsemaks hindamiseks tuleks kaaluda seadusandlike muudatusi, et:
 - siduda AS § 45 juurde määruse nr 37 loetelu selgesõnalise viitena, ja/või
 - luua erandlik ja rangelt raamitud kontrollteingu võimalus *pseudo-intoxicated* meetodil.

Soovituslik protseduur Eestis (joobetunnustega isikule mittemüümise kontrolliks)

Õigusraam ja põhimõtted

- Alkoholiseaduse üldine keeld müüa joobes isikule (koos korrakaitseaduse alusel kehtestatud joobetunnuste loeteluga) ning kontrollteingu kasutamise põhimõtted. Joobetunnused tuleb võtta **määrusest nr 37**.
- Eestis on tehtud **TAI pilootuuring** „Joobetunnustega isikule alkoholi müümise testostlemise pilootuuringu raport,” mis kirjeldab meetodikat (näitleja, standardiseeritud käitumine, dokumenteerimine). Viidatud dokumenti saab võtta hea tava aluseks.⁸⁵

1. Planeerimine

- Määratle eesmärk (kas testid jae- või toitlustuskohta; millist toodet; mis kellaaeg) ja vali müügikohad juhuvalimi või riskiindikaatorite alusel.
- Koosta riskihinnang (turvalisus, töötajate- ja kliendiohud) ning privaatsuse/käitumise juhised meeskonnale.

2. Näitleja(d) ja „joobe” standardiseerimine

- Kasuta täiskasvanud, kainen **treenitud näitlejat**, kes kehastab „selgelt nähtavate” joobetunnustega klienti üksnes käitumuslike märkide kaudu (näiteks ebaselge kõne, koordinatsioonihäired, tasakaal, liialt familiaarne toon). Tunnused tuleb valida **määruse nr 37** loetelust ja fikseerida „kontrollnimekirjas.”
- Näitleja ei tarbi päriselt alkoholi (või teisi aineid) ning kasutab **standardset stsenaariumi** (nt sisenemine, lihtne ostusoov – „üks õlu / üks siider”, makseviis, vastuste raamistik).

3. Testi läbiviimine

⁸⁵ TAI 2015.

- Paaristöö, mille raames (a) näitleja ja (b) vaatleja (vaikselt kauplus-saalis või ukse juures). Vajadusel kolmas liige väliskeskkonna/ohutuse tarbeks.
- Näitleja **taotleb ostu** ilma vanuse- või joobe-teemadel ise provotseerimata (ei maini „olen täiega purjus” vms). Müüja tegevus (keeldub lubatult, küsib lisaküsimusi, müüb siiski) on tulemus.
- **Tõendamine.** Vahetult pärast lahkumist täidetakse standardvorm (tunnuste maatriks, dialoogi lühikokkuvõte, kellaaeg, rida- või kassainfo). Kui õiguskeskkond lubab, kasutatakse diskreetset salvestust; Eestis on TAI piloot tuginenud **vaatluse ja kohe fikseerimise meetodile**.

4. Ohutus ja eetika

- Näitleja ei tohi põhjustada korratust ega seada teisi ohtu; test katkestatakse, kui olukord muutub konfliktseks.
- Testi eesmärk on järelevalveline hindamine ja ennetus; väldi „lõksu” (*entrapment*) – näitleja hoidub survestamisest/veenmiskatsetest.

5. Kohe pärast testi

- **Kohene dokumenteerimine:** kontrollnimekirja joobetunnustest (määrus nr 37), müüja reaktsioon, ostu lõpptulemus, kaasa ostetud toote puudumine (kui keelduti) või vajadusel ostutšekk (kui siiski müüdi).
- **Tagasiside:** heaks tavaks on ettevõttele teha järelevalveline või hariv tagasiside (nt koolitussoovitus, sisekorra parandused). Seda rõhutatakse ka vastutustundliku müügi materjalides.

6. Kvaliteet ja ühtlustamine

- Kasuta **standardset vormi** ja **topeltkinnitust** (vaatleja + näitleja eraldi lehed, hiljem koond).
- Tee **pilootkäik** ja lühikoolitus, et kõik näitlejad tõlgendaksid joobetunnuseid ühtemoodi (rahvusvaheline kirjandus näitab, et „*pseudo-intoxicated*” meetod töötab, kui stsenaarium ja märgid on selgelt standarditud).

Miks just selline lähenemine?

- **Määrus nr 37** annab objektiivse **tunnuste raami**, millele joobe „mängimine” tuleb siduda – nii väldid subjektiivsust.
- **TAI piloot** näitab, et Eestis on selline testimine praktiliselt teostatav ja tootlik (metoodika, rollijaotus, ankeet).⁸⁶
- Rahvusvahelised uuringud „*pseudo-intoxicated*” meetodil kinnitavad, et ühtlane stsenaarium ja kohene dokumenteerimine vähendavad vaidlusi ning annavad võrreldava andmestiku.

Alaerialisele müügi kontrollimiseks on kontrolltehing (AS § 52¹) seaduslik järelevalvemeede. Joobetunnustega isikule müügi keeldu (AS § 45) aga kontrolltehinguga otse kontrollida ei saa, sest seadus ei anna selget volitusnormi. Seetõttu kasutatakse praktikas vaatlust või muid alternatiivseid meetmeid. Just joobetunnustega ostjate puhul on kaalutud näitlejate kaasamist (*pseudo-intoxicated* meetod), aga see tekitab mitmeid praktilisi ja õiguslikke probleeme.

Olulisem probleem näitlejate kasutamisel joobetunnustega testostu puhul on joobetunnuste piiratud imitatsioon. Eelkõige puuduvad füsioloogilised tunnused (alkoholi lõhn, punetavad või klaasjad silmad). Mängitud käitumine võib olla liialt kunstlik või ebausutav. Pikaajalise kogemusega müüjad võivad näitemängu ja teeskelse läbi näha. Sama näitleja korduv kasutamine piirkonnas võib muuta testi

⁸⁶ *Ibidem*.

äratuntavaks. Erinevad näitlejad mängivad joovet erinevalt ja seega ei ole tulemused ei ole võrreldavad. Kontrolltehing või testost vajavad põhjalikku koolitust ja standardiseeritud stsenaariumi, muidu tulemused muutuvad subjektiivseks.

Lisanduvad tõendamisprobleemid. Järelevalvemenetluses või kohtus võib ettevõtja vaidlustada, kas tunnused olid piisavad joobe tuvastamiseks. Puudub seadusest tulenev selge alus, mis tunnused peavad olema – AS § 45 ei täpsusta loetelu, mistõttu tekib tõlgendusruum.

Kontrollteingu erimeedet joobetunnustega ostjate puhul seadus ei luba → näitleja kasutamine jääb pigem testostu või vaatluse formaati. Võib tõstatada küsimus, kas selline test on õiguspärane järelevalvemeede või pigem teadusuuring/ennetustegevus.

Näitleja võib sattuda konflikti või agressiivse olukorra ohvriks (nt kui müüja või teised kliendid reageerivad). Lisaks võib tekitada etteheiteid „lõksupüüdlikkusest” või ebaausast meetodist ettevõtja suhtes.

Testostu teostamine nõuab olulises mahus ressursse ja ettevalmistust. Näitlejate värbamine, koolitamine ja tasustamine on ressursimahukas. Samuti on vaja pidevat rotatsiooni, et vältida äratundmist.

Testostu läbiviimisel on tugev aspekt müüja subjektiivsel hinnangul. Nimelt on joobetunnuste tajumine inimestel erinev (nii müüjal kui ka järelevalveametnikul). Võib tekkida vaidlus, kas müüja tõlgendus oli mõistlik ja kas ta tegelikult pidi keeldu kohaldama.

Kokkuvõttes

Näitlejaid saab kasutada ennetuse ja seire meetodina (nt Tervise Arengu Instituudi testostud), kuid õiguslikult siduva järelevalvevahendina on see praegu Eestis problemaatiline. Seadusandja ei ole joobetunnuste testostule andnud sama selget raamistikku nagu alaealiste puhul.

Joobetunnustega isikule alkoholi müügi keeld on kehtivas õiguses olemas, kuid järelevalvemehhanism selle kontrollimiseks on sisuliselt puudulik, kuna kontrollteingut ei saa kohaldada joobetunnuste tuvastamiseks. Samal ajal on nii müüjad kui järelevalveasutused olukorras, kus kohustused on järgitavad vaid hinnanguliselt ja subjektiivselt. Seadusandlik täpsustamine — joobetunnuste viite lisamine seadusesse ning *pseudo-intoxicated* testostude raamimine ennetusmeetmena — looks õigusselguse, vähendaks vaidlusi ja toetaks vastutustundliku müügipraktika kujunemist.

3.2. Probleemkohad

Kontrolltehing on erandlik riikliku järelevalve meede, mis erineb oma olemuselt tavapärasest haldusmenetlusest. Nimelt haldusmenetluse seaduse § 7 järgi on haldusmenetlus avalik ning HMS § 35 kohaselt tuleb isikut teavitada tema suhtes läbi viidavast haldusmenetlusest. Lisaks näeb KorS § 11 ette, et ametnik peab ennast kontrollitavale isikule tutvustama. Kontrollteingu puhul kehtib aga KorS § 11 lg 2 erand, mis lubab ametnikul varjata oma ametipositsiooni ja toimingu eesmärgi kuni hetkeni, mil järelevalve eesmärk on saavutatud. Sama põhimõtte on sätestatud alkoholiseaduse § 52¹ lg-s 5, mis lubab kontrollteingu käigus eesmärgi varjata ning näeb ette kohustuse isikut pärast eesmärgi saavutamist viivitamata teavitada. Teavitamise edasilükkamine on lubatud üksnes vältimatutel juhtudel ning mitte kauem kui kolm kuud.

Kontrolltehing on praktikas kujunenud paindlikumaks ja vähemkoormavamaks viisiks alkoholi müügikohustuste järgimise kontrollimisel võrreldes väärtemenetlusega. Väärtemenetluses kehtib süütuse presumptsioon ning rikkumise tõendamiseks peab olema selgelt fikseeritud müügi toimumine

keelust olenemata. Selliste asjaolude vahetu ja ühetähenduslik tuvastamine on sageli keerukas, mistõttu väärteomenetlus on ressursimahukas nii järelevalveasutusele kui ettevõtjale.⁸⁷

Samal ajal ei ole kontrollteingu tulemused väärteomenetluses kasutatavad tõenditena. Nii seaduseelnõu seletuskiri kui Riigikohtu praktika rõhutavad, et kontrolltehing on olemuselt lähedane jälitustoimingule (sh kuriteo matkimisele), kuid jälitustegevus ei ole väärteomenetluses lubatud (VTMS § 32 lg 1).⁸⁸ Kontrollteingu käigus jääb tehing ka sisuliselt lõpetamata – see tähendab, et õigusrikkumine jääb katse staadiumisse, mis väärteo puhul ei ole karistatav.

Alkoholiseaduse § 52¹ järgi võib kontrollteingut kasutada üksnes juhul, kui järelevalve tavameetodid (nt küsitlemine, dokumentide nõudmine, isikusamasuse tuvastamine) ei ole võimalikud või on oluliselt raskendatud. See tähendab, et enne kontrollteingu rakendamist peab järelevalveasutus dokumenteeritult kaaluma, miks leebemad meetodid ei ole tõhusad. Kontrolltehing ei ole seega ennetav meede, vaid vahend olukordades, kus esineb juba tuvastatav ja tõrjumist vajav potentsiaalne korrarikkumine.⁸⁹

3.2.1. Testost vs kontrolltehing

Praktikas kasutatakse alkoholi kättesaadavuse hindamiseks kahte sisuliselt erineva eesmärgi ja õigusliku alusega meetodit: testostu ja kontrollteingut.

Testost on seire- ja teadusuuringu meetod, mida TAI korraldab koostöös kohalike omavalitsuste ja partnerasutustega. Testostu eesmärk ei ole konkreetse rikkumise tuvastamine ega sanktsioneerimine, vaid andmete kogumine alkoholi kättesaadavuse kohta (eelkõige alaealistele ning 2018. a pilootprojektis ka joobetunnustega isikutele). Testostus osalevad isikud on täisealised, ning nende rolliks on esitada end tavalise kliendina või joobetunnuseid imiteeriva kliendina, ilma et protsessi eesmärk müüjale avalduks. Testostu tulemusi ei kasutata väärteomenetluses, vaid need on mõeldud poliitikakujunduseks ja koolitusmaterjalide väljatöötamiseks.⁹⁰

Kontrolltehing on seevastu riikliku järelevalve erimeede, mis on reguleeritud Alkoholiseaduse § 52¹ alusel ning mida võivad läbi viia TTJA, PPA, MTA ja KOV. Kontrollteingu eesmärk on kontrollida seadusest tuleneva müügikeelu täitmist, kuid üksnes alaealistele alkoholi müügi osas, kuna seadusandja on kontrollteingu kasutamise sihtotstarbe sõnaselgelt piiritletud. Kontrollteingu tulemusi saab kasutada menetluses, kuid kontrollteingut ei tohi kasutada joobeseisundis isikule müügi keelu (AS § 45) kontrollimiseks.⁹¹

Osalejate nõuded:

- (i) Testostus osalejad peavad olema täisealised.
- (ii) Kontrollteingus võib osaleda haldusväline isik alates 16. eluaastast ning alaealise kaasamisel on vajalik seadusliku esindaja kirjalik nõusolek.

Teavitamisnõuded:

- (i) Kontrollteingu korral tuleb müügikohta pärast teingu eesmärgi saavutamist viivitamata teavitada (teavitust võib edasi lükata kuni 3 kuud AS § 52¹ lg 5 alusel).

⁸⁷ RKKKo 3-1-1-94-16, p 17.

⁸⁸ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 25-26.

⁸⁹ Põllumäe 2018, lk 9.

⁹⁰ TAI 2019.

⁹¹ *Ibidem*.

- (ii) Testostu puhul asutusi ei teavitata, kuna eesmärk ei ole järelevalve ega sanktsioneerimine, vaid seireanalüüs.

Tabel nr 14. Kokkuvõte. Eesmärkide võrdlus

Meetod	Õiguslik alus	Eesmärk	Kasutamine menetluses	Osalejad	Teavitamine
Testost	TAI põhimääruse järgne tegevus (TAI põhimääruse § 7) ⁹²	Seire ja poliitikakujundus	Ei kasutata vääртеomenetluses	Täisealised osalejad	Ei teavitata konkreetset müügikohta
Kontrolltehing	AS § 52 ¹	Alaealistele müügi keelu kontroll	Võib kasutada menetluses	16+ (alaealisel ka vanema nõusolek)	Teavitatakse pärast tehingut (võib lükata kuni 3 kuud)

3.3. Kontrolltehingud ja nende piirangud

Alaealistele alkoholi müügi järelevalve toimub Eestis peamiselt kontrolltehingute kaudu, mille läbiviimise volitus tuleneb Alkoholiseaduse § 52¹-st. Kontrolltehing on riikliku järelevalve erimeede, mida võivad rakendada PPA, TTJA, EMTA ja kohalik omavalitsus. Selle eesmärk on kontrollida, kas müüja järgib alkoholi müügi keeldu alaealistele.

Seadusandja on sätestanud kontrolltehingute kasutamisele selge piirangu: seda võib rakendada üksnes juhul, kui järelevalve teostamine tavapäraste vahenditega (nt vaatluse, dokumendikontrolli või seletuste võtmise teel) ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud (AS § 52¹ lg 2). Seega ei ole kontrolltehingute eelduseks konkreetse rikkumise kohta eelneva vihje olemasolu, kuid korrakaitseorgan peab dokumenteeritult põhjendama, miks kontroll ei olnud muul viisil teostatav.

Käesoleva õigusanalüüsi raames tehtud intervjuu põhjal PPA-ga ilmnes, et vastavalt PPA praktikale tehakse kontrolltehinguid enamasti vihje või teabe alusel võimaliku rikkumise kohta ja pistelisi kontrolltehinguid tehakse harvem, sest sellisel juhul on keerulisem põhjendada, et teised järelevalvemeetodid ei oleks olnud piisavad.

See tähendab, et õigus võimaldab, kuid praktika piirab kontrolltehingute kasutamist.

Joobeseisundile viitavate tunnustega isikule müügi keeldu (AS § 45) kontrolltehinguga kontrollida ei tohi, kuna seadusandja on kontrolltehingute kasutusala piiritletud üksnes alaealiste kaitsega.

Osalejad ja eetilised kaalutlused

Kontrolltehingutes osaleb tavapäraselt vähemalt 16-aastane isik. Kui isik on alaealine, peab osalemiseks olema tema enda nõusolek ning seadusliku esindaja kirjalik nõusolek. Tallinna ja mitme teise KOV-i praktikas on kaalutud ka täisealiste, kuid noore välimusega isikute kasutamist, et vältida alaealise kaasamise eetilisi ja julgeolekuriske. See ei ole õiguslikult välistatud, kuid võib mõjutada kontrollitulemuse objektiivsust, sest vanuse hindamine on visuaalne ja subjektiivne.

Asutuste rollijaotus praktikas

⁹² Tervise Arengu Instituudi põhimäärus, RT I, 16.02.2024, 7

Tavapärasel töökorras:

- PPA otsustab ja viib läbi kontrollteingu (asutuse juhi või volitatud isiku otsustega).
- Kohalik omavalitsus viib läbi väärtemenetluse ja rakendab vajadusel ettekirjutuse või sunniraha.

Praktika on liikumas suunas, kus kohalik omavalitsus algatab menetluse ise ning taotleb PPA-lt üksnes abi kontrollteingus osaleja kaasamiseks. See võimaldab omavalitsusel järelevalvet süsteemselt planeerida ja tagada menetluspraktika ühtluse.

3.3.1. Ettevõtjate vastutus ja järelevalvemenetluse tulemused

Tallinna linna järelevalve on keskendunud juriidilise isiku vastutusele, mitte üksikule müüjale, lähtudes põhimõttest, et müüja tegutseb töandja korralduste ja töötingimuste raames. Ettekirjutused tehakse ettevõtjale, kelle kohustus on tagada töötajate koolitus ja sisekorraeeskirjad, mis välistaksid alaealiste müügi.

Menetlused on mahukad ja aeganõudvad, kuid linn on rakendanud ettekirjutuste täitmise kontrolli süsteemselt — ettekirjutused tehakse tavaliselt kuue kuu tähtajaga, mille jooksul kontrollitakse täitmist mitu korda. Sunniraha rakendatakse tavapäraselt 4000 euro ulatuses. Seni ei ole ettevõtjad Tallinna linna ettekirjutusi vaidlustanud, kuigi üksikud juhud on viidanud võimalikule vaide esitamisele tulevikus.

3.3.2. Joobes isikule müügi järelevalve raskused

Joobeseisundile viitavate tunnustega isikule alkoholi müügi keelu rakendamine on nii õiguslikult kui ka praktiliselt keerukas. Erinevalt alaealisele müügi keelust ei ole Eestis võimalik kasutada kontrollteingut, kuna seadusandja on selle erimeetmena sõnaselgelt sidunud vaid alaealiste kaitsega (AS § 52¹). Joobetunnustega isikule müügi kontrollimiseks ei ole kehtivas õiguses ette nähtud kontrollteingu volitusnormi. Lisaks tekitab *pseudo-intoxicated* meetodi rakendamine menetluslikke ja eetilisi küsimusi — joobe jälgendamise usutavus on subjektiivne ning selle tõendamiseks väärtemenetluses puudub ühtne hindamiskriteerium.

Seetõttu on Tallinnas katsetatud järelevalvemeetodina paikvaatlust. Vaatluse käigus jälgivad ametnikud müügikoha ümbrust ja kassateenindust, dokumenteerides juhtumeid, kus alkoholi müüakse ilmsete joobetunnustega isikule. Vaatlus võimaldab tuvastada rikkumisi ilma isiku õigusi või väärikust ebaproportsionaalselt riivamata, kuna ametnik ei sekku kliendi ja müüja suhtlusse enne rikkumise ilmlemist.

Praktika näitab, et vaatlus on ressursimahukas ja madala tabavusmääraga. Tallinna linna ühes järelevalveprojekti viidi 28 müügikohas läbi kokku 44 tundi vaatlusi, mille tulemusel tuvastati vaid vähesel määral rikkumisi. Ametnike hinnangul peegeldab see mitte niivõrd vähest rikkumiste arvu, vaid joobetunnuste subjektiivset ja olukorrast sõltuvat hinnatavust. Lisaks toodi välja ohutus- ja koormusriske: hilisõhtune ja öine vaatlus suurendab ametnike kokkupuudet potentsiaalselt agressiivsete olukordadega, mis nõuab paaris- või saatetöö praktika rakendamist.

Sellest tulenevalt on järelevalveasutuste hinnang ühtne: joobetunnustega isikule müügi keelu jõustamine vajab õiguslikku selgust ja uuendatud tööriistakasti. Vastasel juhul jääb keeld sisuliselt deklaratiivseks, sõltudes pigem müüjate hea tahte ja eneseregulatsiooni tasemest, mitte riikliku järelevalve efektiivsusest.

3.3.3. Regulaatiivsed ja institutsionaalsed probleemid

Kehtiv majandustegevuse teavitamiskohustus alkoholi jaemüügi alustamiseks (MSÜS § 14 jj; AS § 38) tähendab, et ettevõtja võib alustada alkoholi müüki ilma eelkontrollita. Teavituse esitamine kantakse

registrisse automaatselt ning riik või kohalik omavalitsus ei tuvasta enne tegevuse alustamist, kas müügikoht vastab kõigile seadusest tulenevatele tingimustele (nt koolide või noortesutuste lähedus, ruumi planeering, müügi korralduse nõuded). Järelevalveasutused saavad sekkuda alles pärast rikkumise ilmnemist.

See on oluline erinevus võrreldes loa- või litsentsipõhise süsteemiga (nt Rootsi, Saksamaa), kus müügi-/tegevusloa taotlemisel hinnatakse ettevõtja usaldusväärsust, müügikoha tingimusi ja riske enne tegevuse alustamist. Eestis aga toimub riskihindamine tagantjärele, mis muudab järelevalve reaktiivseks ning vähendab alkoholi müügi piirangute preventiivset mõju.

Arutelude käigus töid Tallinna linna ametnikud esile, et joobes isikule müügi keelu täitmise tagamine sõltub suures osas müüjatest, kelle otsustusvõime on mõjutatud tööintensiivsusest, personali vähesusest, madalast töötasust ja vähesest teadlikkusest. See tähendab, et keeld on sisuliselt delegeeritud esmareageerijatest töötajatele, ilma et tööandja ja/või riik tagaks neile piisavad juhised või toetavaid mehhanisme.

Seetõttu tõstatakse vajadus meetmete järele, mis toetaksid müüjaid otsuste langetamisel. Tallinna linn on väljendanud huvi teha koostööd kaupmeeste liidu ja suuremate jaekettidega, et piloteerida lahendusi, nagu näiteks:

- kassasüsteemide vanuseautomaatse tuvastamise või hoiatusloogika arendamine;
- süsteemid, mis juhivad tähelepanu kliendi võimalikule joobeseisundile (nt juhised või kassapidaja otsust toetavad ekraanihoiatused);
- vastutustundliku müügi koolitused, mis oleksid süsteemselt rakendatavad ja kontrollitavad.

Selliste lahenduste eesmärk ei ole panna müüjale täiendavat vastutust, vaid toetada tema võimet õigesti hinnata olukordi, eriti kiire tempos või konfliktsetes keskkondades.

Kokkuvõttes võib öelda, et järelevalve tõhusust piirab kombinatsioon:

- (i) **teavituspõhine müügi korra süsteem**, mis puudutab eelkontrolli;
- (ii) **järelevalveasutuste piiratud sekkumisvõimalused** enne rikkumise toimumist;
- (iii) **müüjate otsustuskooormus**.

3.3.4. Soovitused ja järelused

Arvestades tuvastatud regulatiivseid ja praktilisi piiranguid, on järelevalve tõhususe tõstmiseks vajalikud järgmised muudatused:

- (i) **Kontrolltehingute regulatsiooni täpsustamine.**

Kehtiv õigus lubab kontrolltehingut üksnes juhul, kui on olemas eelnev viide või konkreetne ohuinfo (AS § 52¹). Praktikast piirab see seiretegevust, sest pistelist kontrolli ilma vihjeta ei ole võimalik teostada. Soovitav on kaaluda normi sõnastuse muutmist selliselt, et kontrolltehingut oleks võimalik kasutada *riskipõhise järelevalve* raames ka ilma konkreetse rikkumise kahtluseta.

- (ii) **Alkoholi müügi alustamisel teavitussüsteemi asendamine loa- või registreerimispõhise menetlusega.**

Praegune teavituskohustus ei võimalda müügikohti eelnevalt hinnata ega seada tingimusi, mis ennetaksid rikkumisi. Loamenetlus (või tugevdatud teavituse kontroll) looks võimaluse kontrollida müügikoha sobivust ning ettevõtja võimekust alkoholi käitlemise nõudeid täita *enne tegevuse alustamist*.

- (iii) **Joobes isikule müügi keelu kontrolli õigusliku aluse selgem reguleerimine.**

Praegu toetub järelevalve peamiselt vaatlusele, mille kasutamine ei ole sõnaselgelt reguleeritud ning võib tekitada tõendamisprobleeme. Vajalik on selgitada seaduses järelevalve asutuste volitused ja menetluslik raamistik joobes isikule müügi tuvastamiseks (nt viide määruse nr 37 joobetunnustele ja vaatluse protokoll standardiseerimine).

(iv) **Koostöö tugevdamine PPA ja kohalike omavalitsuste vahel.**

Praktikas kasutatakse PPA ametiabi alaealise kaasamiseks kontrollitehingus. Koostöö oleks tõhusam, kui:

- ametiabi taotlemise kord oleks ühtlustatud,
- rollid menetluses oleksid selgelt ja üheselt dokumenteeritud,
- andmevahetus toimuks standardiseeritud riskihinnangu alusel.

(v) **Ennetavate ja tehnoloogiliste lahenduste arendamine müügikohtades.**

Joobes isikule müügi keelu jõustamine sõltub suurel määral kassapersonali hinnangust ja valikuvabadusest. Riski vähendamiseks tuleks toetada müüjaid:

- vastutustundliku müügi koolitusprogrammide ühtse standardiga,
- kassasüsteemide tarkvaraliste märkuste/hoiatusloogikatega,
- automatiseeritud vanusekontrolli ja juhendmaterjalidega.

4. Kitsaskohad Eesti õiguses

4.1. Joobetunnustega isikule müügi keelu täitmise kontrollimehhanismi puudumine

Alkoholiseadus ise ei sisalda joobeseisundi määratlust ega kirjelda, millises seisundis isikule ei tohi alkoholi müüa. AS § 45 lg 2 sätestab lihtsalt, et keelatud on alkoholi müümine ja pakkumine isikule, kes on joobeseisundis. See jätab joobeseisundi sisustamise muude õigusaktide ja tõlgenduste hooleks. Nimelt, KorS § 73 lg 1 sätestab, et joobeseisund on alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamise tagajärjel tekkinud seisund, mis väljendub vaimse või kehalise tegevuse muutuses. Selle täpsustamiseks on määrmuses nr 37 välja toodud objektiivsed tunnused, nagu ebaselge kõne, koordinatsioonihäired, tasakaaluhäired jms. See määrus on oluline tööriist politsei ja tervishoiupraktikas.

Praktikas on müügikeelu eesmärk vältida alkoholi andmist silmanähtavalt joobes isikule – s.t kui joobe tunnused on märgatavad kolmandale isikule (nt baarmenile, turvatöötajale). Näiteks liiklusseaduse järgi võib juba üks klaas veini tähendada, et mootorsõidukit juhtida ei tohi (kui mõõdetakse alkoholi sisaldust veres või väljahingatavas õhus), ei võrdsustu see automaatselt joobeseisundiga alkoholiseaduse mõttes.⁹³ Kui inimene on täiesti adekvaatne, suhtleb selgelt, liigub normaalselt ja tellib (ostab) alkoholi juurde, siis müüjal ei teki kohustust keelduda, isegi kui isiku verealkoholi sisaldus on selline, mis näeb ette sõiduki juhtimise keelu.

Seadus keelab alkoholi müügi isikule, kes on joobeseisundis – praktikas tähendab see silmanähtavalt joobes inimest (määruse nr 37 tunnuste alusel). Kui joove on vähene või mitte nähtav, siis näiteks baaripidajale või jaemüüjale kohustust ei teki. Eesmärk on vältida olukordi, kus ilmselgelt purjus inimestele jätkatakse alkoholi müümist ja seeläbi soodustatakse avalikku korda häirivat või enda ja teiste tervist ohustavat käitumist (nt abitusse seisundisse jäämist, alkoholist tingitud vägivaldset käitumist, alkoholi üleliigsest tarbimisest tekkivad tervisekahju vms).

⁹³ Liiklusseadus, RT I, 09.01.2025, 9.

Õiguspoliitilisest vaatenurgast on probleemiks, et seadusandja ei ole loonud järelevalveasutustele (nt PPA, TTJA, KOV) selget volitusnormi ega tõhusat kontrollimehhanismi joobetunnustega isikule müügi keelu rakendamiseks. Kontrolltehing, mis on tõhus alaealiste puhul, ei ole lubatud kasutada joobetunnustega isikute kontrollimiseks. See muudab normi sisuliselt raskesti jõustatavaks ja vähendab selle preventiivset mõju. Järelevalve toimub vaatluse teel, kuid selle tulemuslikkus sõltub juhusest ning tõendamine väärtemenetluses on keerukas. Seetõttu jääb AS § 45 lg 2 kehtestatud müügikeeld praktikas osaliselt deklaratiivseks — keeld on olemas, kuid puudub mehhanism selle järjepidevaks jõustamiseks.

Näiteks Saksamaal on restoraniseaduse (*Gaststättengesetz*) kohaselt alkoholi müümine nähtavalt joobes isikule selgesõnaliselt keelatud ning rikkumise korral võib lisaks rahaträhvile järgneda müügi-/tegevusloa peatamine või äravõtmine.⁹⁴ Eestis selline selge sanktsioonimudel ja järelevalvepraktika puuduvad, mis vähendab normi heidutavat mõju.

Normi eesmärk on rahvatervise ja avaliku korra kaitse, et vältida olukordi, kus juba tugevas joobes isikutele alkoholi juurde müües süvendatakse joovet, mis võib viia vägivalda, õnnetuste või muude tervisekahjudeni. Kui järelevalvemehhanism puudub, jääb see eesmärk suuresti deklaratiivseks. Käesoleva õigusanalüüsi käigus läbiviidud intervjuude ajal avaldati mh seisukoht, mille järgi on „alkoholi liigtarvitamine isiku põhiõigus“. Selline väide ei ole kooskõlas põhiseadusliku õiguste süsteemiga. Põhiseadus kaitseb üksikisiku enesemääramise õigust ja eraelu puutumatust, mis hõlmab ka õigust teha ebaterviseid valikuid, kuid see ei tähenda, et riigil puuduks õigus või kohustus neid valikuid piirata juhul, kui tegemist on avalikku huvi ja kolmandate isikute õigusi mõjutava käitumisega. Põhiõigused ei ole absoluutsed ja PS § 11 kohaselt võib neid piirata, kui piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ning proportsionaalne legitiimsel eesmärgi suhtes. Alkoholi liigtarvitamine ei ole õigus, mida põhiseadus kaitseks iseseisva väärtusena — vastupidi, alkoholi kuritarvitamine tekitab Eestis märkimisväärset rahvatervise kahju, suurendab tervishoiukulu, töövõime kaotust, sotsiaalprobleeme ja avaliku korra rikkumisi. Seetõttu on riigil mitte ainult õigus, vaid ka positiivne kohustus rakendada meetmeid nende kahjude ennetamiseks. Euroopa Kohtu praktikas on korduvalt rõhutatud, et riigil on lai kaalutlusruum rahvatervise kaitsel, sh sõltuvusainete kättesaadavuse piiramise kaudu. Seega ei ole õiguspoliitilise eesmärgi – vältida joobeseisundis isikute edasist alkoholi tarvitamist – suhtes tegemist mitte isiku vabaduse põhjendamatut riivega, vaid proportsionaalse sekkumisega ülemäärase kahju ärahoidmiseks nii isikule endale kui ka ühiskonnale.⁹⁵⁹⁶

Lisaks eeltoodule võib näitena tuua Austraalia kogemuse. Austraalias kehtestati 2007. aastal regulatsioon, mis kehtestas Põhjaterriitoriumis (üks kuuest osariigist) eritingimused rahvatervise, sotsiaalhoolekande ja hariduse valdkonnas. Teiste seas piirati ka alkoholi müüki ja tarbimist: vähendati korraga ostetavaid koguseid, teatud päevadel ei saanud alkoholi osta, teatud piirkondadel oli täielik alkoholi sissetoomise keeld. Suure osa Põhjaterriitoriumi rahvaarvust moodustavad Austraalia põlisrahvad, tegemist on hõredalt asustatud osariigiga. Regulatsiooni kehtestamise peamiseks põhjuseks oli valitsuse tellitud uuringu tulemused, mis näitasid sagedast laste seksuaalset väärkohtlemist.⁹⁷ Aastal 2007 kehtestatud regulatsioon kaotas kehtivuse osaliselt 2012. aastal ning viimased meetmed kaotati 2023. aasta alguses. Pärast meetmete kaotamist sagenesid alkoholiga seotud või selle mõju all olles toime pandud kuriteod, seksuaalse väärkohtlemise juhtumid ja noorte toime pandud kuriteod Põhjaterriitoriumis, mis ajendas kohalikku omavalitsust tooma teatud piirangud tagasi. Seega on tänasel

⁹⁴ *Gaststättengesetz*, zuletzt geändert durch Art. 14 G v. 10.3.2017 I 420.

⁹⁵ EKO, C 148/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung eV vs Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV*, EU:C:2016:776, p 30.

⁹⁶ EKO, C 198/74, *Valev Visnapuu vs Kihlakunnansyyttäjä, Suomen valtio – Tullihallitus*, EU:C:2015:751

⁹⁷ *What was the Northern Territory Emergency Response, better known in Indigenous communities as The Intervention?* – ABC News, 28.01.2023, kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.abc.net.au/news/2023-01-29/what-was-the-northern-territory-emergency-response/101891110>.

päeval Põhjaterriitoriumis alkoholi müügi ja tarbimise osas karmimad reeglid, kui üleriigilised seadused ette näevad. Ka teistel osariikidel on võimalus enda terriitoriumil kehtestada karmimaid reegleid ning mõned on seda ka teinud, kuid Põhjaterriitoriumi piirangud on jätkuvalt kõige ulatuslikumad.⁹⁸

Kokkuvõte

Kehtivas õiguses puudub selge volitusnorm, mis lubaks kontrolltehingut rakendada joobetunnustega isikutele alkoholi müügi keelu kontrollimiseks. Praktikas on kasutatud vaatlusi ja testoste, kuid nende õiguspärasus on vaieldav. Seetõttu ei ole järelevalve järjepidev ega õigusselge.

- Liikluses loeb isegi minimaalne alkoholi kogus veres (0,0 tolerant).
- Müüja on keelatud siis, kui isik on silmanähtavalt joobes (määruse nr 37 tunnuste järgi).
- Seega: baaripidajal pole kohustust keelduda joogist inimesele, kes on tarbinud klaasi veini, kuid kellel puuduvad nähtavad joobetunnused.
- Võrdluses teiste riikidega on Eesti regulatsioon märksa nõrgem, kuna puudub kontrolli- ja sanktsioonimehhanism.

Tabel nr [15]. Joobeseisundi käsitluse võrdlustabel

Õigusakt	Joobeseisundi määratlus / kriteerium	Rakendusala	Praktiline tagajärg
Liiklusseadus (LS)	Joove määratakse alkoholi sisalduse järgi veres või väljahingatavas õhus: üle 0,0 mg/g (nn nulltolerants juhtidele) või teatud piirid kutselistel juhtidel.	Liiklus – mootorsõiduki juhtimine.	Kui veres/hingeõhus tuvastatakse keelatud alkoholi sisaldus, ei tohi juhtida sõidukit, isegi kui väliseid joobetunnuseid pole.
Korralduseseadus (KorS) § 73 lg 1	Joobeseisund on aine tarvitamise tagajärjel tekkinud seisund, mis väljendub vaimse või kehalise tegevuse muutuses.	Avalik kord, korralduselised sekkumised (nt politsei pädevus).	Subjektiivse ja objektiivse hinnangu põhjal saab isiku tuvastada joobes olevaks (nt kõne, koordinatsioonihäired, agressiivsus).
Sotsiaalministri määrus nr. 37	Täpsustab joobetunnused: ebaselge kõne, koordinatsioonihäired, tasakaaluhäired, häiritud motoorika, silmade klaarsuse muutus jms.	Politsei ja tervishoiud, samuti järelevalve juhisena.	Objektiivsed välised tunnused, mille järgi saab hinnata, kas isik on silmanähtavalt joobes.
Alkoholiseadus (AS) § 45 lg 2	Ei anna definitsiooni. Keelab alkoholi müümise ja pakkumise joobeseisundis isikule.	Alkoholi jaemüük ja toitlustus.	Keeld puudutab vaid silmanähtavalt joobes isikuid – müüja peab hindama väliseid tunnuseid, mitte mõõtma promille. Mõõdukas tarbimine (nt klaas veini) ei too

⁹⁸ Thompson, J. *NT government passes liquor laws to replace Commonwealth Intervention-era alcohol bans in remote communities* – ABC News, 18.05.2022, kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.abc.net.au/news/2022-05-18/nt-remote-intervention-alcohol-laws-passed-territory-parliament/101077440>.

			automaatselt müügikeeldu.	kaasa
--	--	--	------------------------------	-------

Kokkuvõte

Joobeseisundi mõiste ja selle tuvastamise alused on kehtivas õiguses hajutatud mitme õigusakti vahel – korrakaitseseadus annab üldise definitsiooni, määrus nr 37 loetleb joobetunnused ning alkoholiseadus sätestab müügikeelu ilma täpse sisustamiseta. Selline regulatsioonijagunemine tähendab, et müüja otsustus jääb sageli subjektiivseks ning võib erinevate olukordade ja müügikohtade lõikes oluliselt varieeruda.

Kontrolltehing, mis on tõhus järelevalvemeede alaealiste kaitsel, ei ole lubatud joobetunnustega isikule müügi kontrollimiseks. Selle tulemusena on järelevalve joobes isikule müügi üle juhupõhine ning sõltub peamiselt ametniku vahetust vaatlusest, mis on nii ressursimahukas kui ka piiratud tõendusväärtusega.

Väärteomenetluses rikkumiste tõendamine on keerukas, kuna joobeseisund tugineb eeskätt hinnangulistele välistele tunnustele ja tunnistajate ütlustele. Praktikast jõuavad vähesed juhtumid sanktsioonini, mis omakorda vähendab normi tegelikku mõju käitumisele.

Võrdlevas õiguses on levinud sanktsioonid, mis mõjutavad kauplejaid süsteemselt, näiteks müügi-/tegevuslubade ajutine peatamine või rahatrahvide sidumine korduvrikkumistega. Eestis selliste meetmete puudumine nõrgestab normi preventiivset jõudu ning jätab joobetunnustega isikule müügi keelu suuresti deklaratiivseks.

4.2. Kontrolltehingu piiratud kohaldamine

Kontrolltehing on järelevalve erimeede, mis on sätestatud alkoholiseaduse §-s 52¹ eesmärgiga tagada, et alaealistele alkoholi müügi keeld oleks reaalselt kontrollitav ja jõustatav. Seaduseelnõu seletuskiri kinnitab, et seadusandja on kontrolltehingu teadlikult piiritletud üksnes alaealiste kaitsega.⁹⁹ Seetõttu võib järelevalveasutus varjatud ostu kasutada ainult juhtudel, kus kontrollitakse müüja kohustust tuvastada ostja vanus ja vältida alkoholi müüki alla 18-aastasele.

Joobetunnustega isikutele alkoholi müügikeelu kontrollimisel kontrolltehingut kasutada ei saa. Seda piirangut ei tulene mitte järelevalveorganite praktikast, vaid seaduse selgest sõnastusest: kontrolltehingu eesmärk on „alaealistele alkoholi müügi nõuete täitmise kontrollimine“. Järelikult puudub järelevalveasutustel tõhus ja vahetu mehhanism olukorras, kus müügikeeldu rikutakse just silmanähtavalt joobes klientide puhul. Praktikast kasutatakse küll vaatlusi või nn *pseudo-intoxicated* testoste (joobes olekut jäljendavate näitlejate kasutamine), kuid nende meetmete õiguslik staatus on ebamäärane ning nende tõendusväärtus väärteomenetluses piiratud.

See loob õiguspoliitiliselt ebavõrdse olukorra: alaealiste kaitseks on loodud selged, rakendatavad ja kontrollitavad järelevalvehendid, kuid joobetunnustega isikute kaitseks on keeld pigem deklaratiivne, sest selle tegeliku täitmise tagamiseks puudub jõustatav instrument. Nii jääb normi rakendamine suurel määral müüja subjektiivse otsustuse ja ametnike juhupõhise sekkumise tasemele.

Võrdlevas õiguses on mitmed riigid (nt Saksamaa, Rootsi ja Soome) läinud teist teed, lubades järelevalveasutustel kontrollida ka joobes isikule müügi keeldu — sealjuures on kontrolli tulemused kasutatavad nii väärteo- kui haldusmenetluses. Näiteks Rootsis on kohalikel omavalitsustel õigus läbi viia nn *tillsyn*-vaatlusi ja *pseudo-intoxicated* testoste, mille tulemuse alusel saab vajadusel peatada

⁹⁹ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 25-26.

müügiõiguse või algatada süüteomenetluse.¹⁰⁰ Eestis selline volitus puudub, mis jätab järelevalveasutused sisuliselt õigustühja regulatsiooni ette.

Kokkuvõte

Kontrolltehing on seadusandja poolt seotud üksnes alaealiste kaitsega, mistõttu selle kasutamine joobetunnustega isikute puhul on välistatud. See tähendab, et üks olulisim alkoholi müügikeeld (müügi keeld silmanähtavalt joobes isikule) ei ole kaetud efektiivse järelevalvemeetodiga. Normitehniline piiratus takistab eri riskirühmade võrdset kaitset ning vähendab keelu tegelikku preventiivset mõju.

4.3. Õigusliku selguse ja õiguskindluse puudujäägid

Kehtivas õiguses ei ole piisavalt selgelt reguleeritud, milliseid järelevalvemeetmeid võib kasutada alkoholi müügi keeldude täitmise kontrollimisel. Alkoholiseadus sätestab küll kontrolltehingu järelevalvemeetmena (§ 52¹), kuid seob selle kasutamise sõnaselgelt üksnes alaealistele alkoholi müügi kontrollimisega. Joobetunnustega isikutele müügi kontrollimiseks samaväärne volitusnorm puudub.

Praktikas kasutatakse küll vaatlusi, pistelisi seireid ja nn *pseudo-intoxicated* katseid, kuid nende õiguslik staatus on ebaselge: tegemist ei ole seaduses sõnaselgelt nimetatud järelevalvemeetmetega, mis tähendab, et nende tulemuste tõendusväärtus väärteomenetluses on vaieldav. See tekitab ebakindlust nii järelevalveasutuste kui ka ettevõtjate jaoks.

Ametnikud ei pruugi olla kindlad, milliseid meetodeid neil on lubatud kasutada ning kas kogutud teavet saab väärteomenetluses kasutada. Kauplejate jaoks on aga olukord, kus järelevalve võib toimuda meetoditega, mille õiguslik alus pole selge, vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega. Tulemuseks on halvenenud õiguslik ennustatavus ning vähene normi mõju praktikas.

Õiguskindluse tagamiseks peaks seadusandja kas laiendama kontrolltehingu kohaldamisala ka joobetunnustega isikute suhtes, või looma eraldi normi vaatluse ja testostude kasutamise tingimuste ja menetlusliku raamistikuga.

Ilma selgete volitusnormideta jäävad ametnike tegevused vaidlustatavaks ning seaduse eesmärk — rahvatervise ja avaliku korra kaitse — muutub osaliselt deklaratiivseks. Rootsisis on alkoholi järelevalve õiguslikult selgelt reguleeritud. Seal on järelevalveasutustel (kohalikud omavalitsused ja läänivalitsused) sõnaselge õigus teha *tillsyn*-vaatlusi müügikohtades ning kasutada standardiseeritud *pseudo-intoxicated* testoste.¹⁰¹ Neid meetmeid peetakse õiguspärasteks ja nende tulemused on kasutatavad haldus- ja väärteomenetluses.

Eestis aga puudub selline õiguslik raamistik, mistõttu jäävad samad meetodid juriidiliselt ebakindlaks ja tulemused menetluslikult nõrgaks.

Kokkuvõte

Kehtiv õigus ei täpsusta piisavalt, milliseid alternatiivseid järelevalvemeetmeid (nt vaatlus, pisteline testost) võib alkoholi müügi keeldude kontrollimisel kasutada ja millistel tingimustel. See kahjustab õiguskindlust nii järelevalveasutuste kui ka kauplejate jaoks ning muudab normi jõustamise juhuslikuks ja ebaühtlaseks. Võrreldes Rootsiaga, kus sellised meetmed on selgesõnaliselt lubatud ja standardiseeritud, jätab Eesti õigusraam järelevalve sisuliselt poolikuks. Selge normatiivne raamistik on vajalik, et tagada keelu tegelik preventiivne toime ja õiguskindlus.

¹⁰⁰ Rootsi *Alkohollag* (2010:1622).

¹⁰¹ *Ibidem*.

4.4. Järelevalvepädevuste ebaselgus alkoholiseaduses

Alkoholi müügile seatud piirangute järelevalve on jaotatud mitme riigi- ja kohaliku tasandi asutuse vahel, kuid kehtiv õigus ei määra nende pädevusi joobes isikule alkoholi müügi keelust kinnipidamise kontrollimisel piisavalt selgelt. Alkoholiseaduses, korrakaitseaduses (KorS) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) sisalduvad pädevusnormid moodustavad killustatud ja osaliselt kattuva regulatsiooni, mille tulemusena on praktikas tekkinud ebaselgus, milline asutus vastutab konkreetse järelevalvetoimingu eest ning milliseid meetmeid iga asutus kasutada saab.¹⁰² Samuti on alkoholiseaduses kasutatud ülemäära keerulist ja ebaselget viisi asutuste pädevuste sätestamiseks. Normitehniliselt peaks pädevus, õigused ja kohustused olema sätestatud selgelt ja ühemõtteliselt.

Kuigi AS § 52¹ reguleerib kontrolltehtingu kasutamist alaealistele alkoholi müügi kontrollimiseks, **puudub samasugune konkreetne volitusnorm joobeseisundile viitavate tunnustega isikule müügi kontrolliks**. Seetõttu tuginevad järelevalveasutused vaatlusele ja situatsioonipõhisele hindamisele, mis on nii ressursimahukas kui ka tõendamislikult ebakindel. Kohalikud omavalitsused juhivad AS § 50 ja KOKS-st tulenevast ruumi- ja müügikorralduse järelevalve õigustest, kuid neil **puudub üheselt kehtestav volitus normatiivseks sekkumiseks müügitehtingu hetkel**. PPA-I ja TTJA-I on üldised järelevalvepädevused, kuid nende rakendamine sõltub konkreetse juhtumi olukorrast, tõendamisest ja riskihinnangust.

Selline **pädevuste hajutus** tekitab olukorra, kus:

- vastutus joobes isikule müügi ennetamise eest on **formaalne**, mitte sisuline;
- järelevalvemeetmete valik on **kitsas ja ebaühtlane**, sõltudes asutuse tõlgendusest;
- rikkumisi tuvastatakse harva, sest menetluses ei ole piisavalt selgelt määratletud tõendamisstandardeid;
- ettevõtjad ei saa selget juhust, millist käitumist neilt oodatakse ja milline järelevalvepraktika on etteaimatav.

Õigusselguse põhimõtte seisukohalt peaks seadusandja määratlema **pädevuste ja järelevalvemeetmete jaotuse selgelt ja ammendavalt**, tagades, et kõigil asutustel on ühesed volitused ja vastutus rikutud keelu tuvastamisel ja sanktsioneerimisel. Praegune õiguslik killustatus vähendab normi preventiivset mõju ja seeläbi ka alkoholi liigtarbimisest tulenevate kahjude ennetamise efektiivsust.

4.5. Tõendamise keerukus väärteomenetluses

Joobetunnustega isikule alkoholi müümise keeldu on väärteomenetluses keeruline jõustada eelkõige tõendamiskulude tõttu. Erinevalt alaealisele müügist, kus rikkumise tuvastamine on faktiliselt selge (isik tõendab vanust isikut tõendava dokumendiga või selle puudumisega), tugineb joobeseisundi tuvastamine valdavalt subjektiivsetele välistele tunnustele.

Joobeseisund on määratletud korrakaitseaduses (§ 73 lg 1) ning selle tuvastamiseks kasutatakse määruses nr 37 toodud käitumuslike tunnuseid (nt ebaselge kõne, koordinatsioonihäired, tasakaaluhäired). Need tunnused võivad aga esineda ka muudel põhjustel, näiteks neuroloogilistest või vaimse tervise seisunditest, ravimitest või väsimusest, puuetest või stressist vms.

Seetõttu on müüja hinnang paratamatult riskihinnang, mitte objektiivne mõõtmine. Lisaks ei ole jaemüüjal kohustust ega õigust kasutada mõõtevahendeid, mis oleks analoogsed liiklusseaduses kasutatavatele alkomeetritele. Seega puudub järelevalvel objektiivne mõõdik, mis võimaldaks joovet vaidlustamatult tuvastada.

¹⁰² Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I, 09.01.2025, 5.

Väärteomenetluses tähendab see, et rikkumise tuvastamine sõltub:

- ametniku vahetust vaatlusest,
- müüja ja ostja ütluste vastastikusest hindamisest,
- võimalusel tunnistajate ütlustest.

Sellised tõendid on kergesti vaidlustatavad ja sageli ebapiisavad, et saavutada kohtu veendumus rikkumise aset leidmisest väärteomenetluse standardi kohaselt („piisav tõendus”). Tulemuseks on olukord, kus rikkumiste menetlemine on ebajärjekindel, praktikas jõustub keeld harva, ning seetõttu ka normi preventiivne mõju on väike.

Õiguslik järelalus

Selleks, et norm täidaks rahvatervise ja avaliku korra kaitse eesmärki, on vajalik luua selged ja õiguslikult tugevamad tõendamisvõimalused. Võimalikeks lahendusteks on:

- (i) selge õigusnorm videosalvestuse kasutamiseks järelevalvetoimingute osana,
- (ii) joobetunnuste fikseerimise standardiseeritud vorm (nt „joobetunnuste protokoll”),
- (iii) järelevalvemenetluses ametniku hinnangu sidumine määruse nr 37 objektiivsete tunnustega (nt kontrollnimekirja kohustus).

Need muudatused ei tooks kaasa müüjale ülemäärast koormust, kuid tõstaksid oluliselt normi tõhusust.

Kokkuvõte

Joobetunnuste tuvastamine tugineb praegu subjektiivsetele hinnangutele, mis muudab väärteomenetluses rikkumiste tõendamise keerukaks ja ebajärjekindlaks. Ilma objektiivsemate tõendamisvahendite ja standardiseeritud protokollideta jääb müügikeelu jõustamine ebaühtlaseks ja nõrga mõjuga, mis vähendab normi preventiivset ja kaitsvat eesmärki.

4.6. Paikvaatlus haldusotsuse alusena

HMS sätestab, et paikvaatlus on haldusmenetluse kontekstis tõend (HMS § 38 lg 2). Õiguskirjanduses on paikvaatluse mõistet rohkem avatud ja defineeritud järgnevalt: paikvaatlus on vahetu tunnetuslik tegevus, mille eesmärgiks on asja või paikkonna omaduste tuvastamine ning seda viiakse läbi, et kasutada kogutud teavet menetluse raames erinevate otsustuste tegemiseks.¹⁰³ Vaatluse olemust on täpsemalt reguleeritud ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku 31. peatükis, mis defineerib vaatluse kui igasuguse vahetu andmete kogumise asjaolu olemasolu või olemuse kohta kohtu poolt, muu hulgas paikkonna või sündmuskoha vaatlemise. Haldusõiguse üldaktide tasandil ei ole täpsustatud, millal, kes ja millistel alustel võib vaatlust läbi viia, seda mainitakse üksnes tõendina. Ka väärteomenetluse seadustik kirjeldab üksnes üldist sündmuskoha vaatlust ning ei sätesta täpsemaid tingimusi vaatluse läbiviimise ning otsuste tegemisel arvesse võtmise osas (VTMS § 101).

Paikvaatlus kui menetlustoiming tuleb HMS § 18 lg 2 p 5 kohaselt tõendina kasutamiseks koos tulemustega alati protokollida. Protokoll peab HMS § 18 lg 2 järgi kindlasti sisaldama järgnevat infot: menetlustoimingu teostamise aeg ja koht, menetlustoimingut läbiviiva haldusorgani nimi ning kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimed, menetlustoimingu eesmärk, menetlustoimingu käigus tehtud taotlused, menetlusosaliste seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemus.

Mõned eriseadused sätestavad konkreetsetes haldusõiguse valdkondades läbi viidavate vaatluste täpsemad tingimused. Nii on näiteks maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) §-s 72 maksuhalduri

¹⁰³ Aedmaa, A., Lopman, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, 2004. Lk 195.

ametniku poolt läbi viidava vaatluse tingimusi täpsustatud.¹⁰⁴ MKS § 72 lg 3 nõuab, et vaatluse läbiviimiseks oleks olemas eelnev korraldus ning kuivõrd tegemist on menetlustoiminguga, mis isiku õiguseid oluliselt riivab, peab korralduses olema sätestatud ka planeeritava vaatluse eesmärk.¹⁰⁵ Täpsem reguleerimine teeb vaatluse tulemuse objektiivsemaks ning võimaldab seda arvestada suurema kaaluga otsuse tegemisel. MKS-is kirjeldatud vaatlusi on otsuste alusena tunnistanud ka Riigikohus.¹⁰⁶ Samas on vaatlus oma olemuselt olukorra või paiga hindamine ning tegemist on paratamatult vaatluse läbiviija subjektiivse hinnanguga.¹⁰⁷ Paikvaatluse subjektiivsuse vähendamiseks ning selle tulemuste paremaks kasutamiseks alkoholi müügi järelevalve tõhustamisel võiks eriseaduse ehk alkoholiseaduse tasandil olla reguleeritud vaatluse läbiviimine selgelt ja täpselt reguleeritud.

HMS § 38 lg 1 sätestab, et haldusorgan teeb tõendite põhjal kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Eesti kohtumenetluses kehtib üldine põhimõte, et tõenditel pole ettenähtud kaalu - haldusõiguse kontekstis tuleneb antud põhimõte HKMS § 61 lg-st 2 ning HMS § 38 lg-st 1. Haldusasjade liigid on erinevad ning seega on erinevad ka asja lahendamiseks olulised tõendid ja nende kaal konkreetsetes menetluses. Seega võib mõnel juhul olla paikvaatlusel suurem kaal kui dokumentaalsetel tõenditel või tunnistaja ütlustel, teistes olukordades on aga üksnes paikvaatlusele selle subjektiivse olemuse tõttu keerulisem tugineda.¹⁰⁸

Kuivõrd paikvaatlus on menetlustoiming, mille protokolliga saab kasutada haldusmenetluses tõendina, saab haldusotsust vastu võtta ehk näiteks haldusakti anda ka üksnes paikvaatluse alusel. Küll aga tuleb silmas pidada, et paikvaatlus on oma olemuse tõttu paratamatult toimingu läbiviija subjektiivne hinnang – seega peavad vaatluse alusel tehtud otsused olema hoolikalt põhjendatud ning vaatlus ise läbi viidud eelnevalt sätestatud kriteeriumide järgi.¹⁰⁹ Selgem regulatsioon, mida vaatluse läbiviimisel järgida, muudab vaatluse tõendina objektiivsemaks ning selle põhjal tehtud otsus ka haldussubjektile arusaadavamaks. See tugevdab õigusselgust ning vähendab otsuste vaidlustamise ja edasikaebamise tõenäosust. Seega saab paikvaatluse tulemuse ehk koostatud protokolliga alusel haldusotsust teha, kuid paikvaatluse kui tõendi kaal haldusotsuse tegemisel on seda suurem, mida täpsemini on selle läbiviimine seaduse tasandil reguleeritud.

4.7. Alkoholi jaemüügi alustamine Eestis: teavitus- vs loa-põhine kord

Eestis ei ole alkoholi jaemüügi alustamiseks vaja eraldiseisvat tegevusluba klassikalises tähenduses. Alkoholiseadus kohaldab teavitamiskohustust: alkoholi müüa sooviv ettevõtja peab enne tegevuse alustamist esitama majandustegevusteate majandustegevuse registrisse (MTR). Tegevus võib seejärel alata ilma eelkontrollita.

Teavitamissüsteem on oma olemuselt deklaratiivne – ettevõtja kinnitab ise, et täidab kõiki seadusest tulenevaid nõudeid. Riigil puudub kohustus enne tegevuse alustamist kontrollida, kas müügikoht tegelikkuses vastab kehtivatele tingimustele. See muudab Eesti mudeli oluliselt teavituspõhiseks, mitte loapõhiseks.

Teavituspõhise süsteemi eelduseks on, et ettevõtja võtab enda kanda enesekontrolli ja vastutuse, sealhulgas järgmiste nõuete täitmise:

- **Kohaliku omavalitsuse piirangud.** AS § 42 alusel võib KOV kehtestada lisatingimusi, sealhulgas müügipiirkonna ja -aja piiranguid (nt öise müügi keeld).

¹⁰⁴ Maksukorralduse seadus, RT I, 02.10.2025, 3.

¹⁰⁵ RKHKo 3-14-50103, p 13-14.

¹⁰⁶ RKHKo 3-3-1-60-13, RKHKo 3-14-50103, p 13-14.

¹⁰⁷ Aedmaa, A., Lopman, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, 2004. Lk 195.

¹⁰⁸ Aedmaa, A., Lopman, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, 2004. Lk 196.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

- **Toiduohutuse nõuded**, kui müük toimub toitlustus- või toidu käitlemise ruumides (PTA pädevus).
- **Vanuse- ja joobekontroll** teenindaja poolt (AS § 45).
- **Avaliku korra ja turvalisuse tagamine** müügikohas.
- **Reklaami- ja teavituspiirangute järgimine**.
- **E-kaubanduse eritingimused**, sealhulgas **vanuse tuvastamine** nii ostul kui ka üleandmisel.
- **Personalinõuded**, sh alaealised ei või alkoholi müüa ega serveerida.

Kehtiv teavitumudel tähendab, et riik ei kontrolli müügikoha sobivust enne selle avamist. Järelevalve toimub järelkontrollina, mida teostavad TTJA, kohalik omavalitsus ja PPA. Rikkumiste korral on võimalik rakendada:

- ettekirjutust ja sunniraha (KorS § 72 jj),
- väärteomenetlust (AS 5. peatükk),
- KOV tasandil müügipiirangute karmistamist või tegevuse peatamist korduvate rikkumiste korral.

Õiguslik ja praktiline tagajärg

Süsteem vähendab küll halduskoormust ettevõtjatele ja riigile, kuid viib selleni, et müügikohad avanevad ilma eelneva riskihindamiseta. Seadus eeldab, et rikkumiste avastamine toimub tagantjärele – kuid nagu varasemates peatükkides analüüsitud, on järelevalve joobetunnustega isikule müügi üle praegu piiratud ja ressursimahukas. Seetõttu võib teavitumudel praktikas soodustada olukordi, kus kõrge riskiga müügikohad jäävad pikaks ajaks kontrollita.

Kokkuvõte

Eesti alkoholi jaemüügi alustamine toimub loapõhise ennetava kontrolli asemel deklaratiivse teavitamise kaudu. See seab ettevõtjatele suurema enesekontrolli kohustuse ning nihutab järelevalve rõhu reaktiivsetele meetmetele, mis omakorda eeldab, et järelevalveasutustel on piisavad ja tõhusad vahendid rikkumiste tuvastamiseks. Käesoleva analüüsi järelduste kohaselt on üks peamisi kitsaskohti just see, et joobetunnustega isikule müügi keelu jõustamiseks sellised vahendid praegu puuduvad, muutes normi rakendamise ebajärjekindlaks.

4.7.1. Rahvusvaheline võrdlus: loa- ja teavituspõhine süsteem

Mitmes Euroopa riigis kasutatakse loapõhist alkoholikäitlemise mudelit, mille puhul alkoholi jaemüük või serveerimine on lubatud üksnes juhul, kui ettevõtja on eelnevalt saanud pädevalt asutuselt tegevusloa. Loapõhine mudel võimaldab riigil teha eelkontrolli ning hinnata nii müügikoha sobivust kui ka ettevõtja võimekust järgida alkoholipoliitilisi eesmärke, sealhulgas avaliku korra ja rahvatervise kaitset.

Loapõhise süsteemi üks keskseid eeliseid seisneb selles, et tegevusloa taotlemine võimaldab riigil hinnata ettevõtja usaldusväärsust ja valmisolekut nõuete täitmiseks juba enne tegevuse alustamist. Kui alkoholi jaemüügi alustamine oleks seotud loa taotlemisega, saaks loa andmise üheks tingimuseks seada vastutustundliku müügi eneseregulatsiooni meetmed, nagu personali koolitus, sisekorraeeskirjad joobetunnustega klientide teenindamise kohta, teenindajatele mõeldud tegevusjuhised ning vajadusel riskianalüüs (nt müügikoha asukoht või varasemad rikkumised). Selline eelkontroll võimaldaks hinnata, kas müügikoht suudab realistlikult tagada alkoholiseaduse ja avaliku korra nõuete järgimise. Samuti looks see õigusselge ja ennetava raamistiku, kus järelevalveasutused ei reageeri alles rikkumisele, vaid saavad hinnata ja kujundada turuosaliste käitumist juba ennetavalt. Eestis kehtiv teavituspõhine mudel seda võimalust ei paku – ettevõtja võib tegevuse alustada ilma, et tema sisemine valmisolek vastutustundlikuks müügiks oleks hinnatud või kontrollitud.

Rootsi

Rootsis on kange alkoholi jaemüük riikliku monopoli (*Systembolaget*) käes. Toitlustus- ja ürituskohtades alkoholi müümiseks tuleb taotleda kohaliku omavalitsuse luba. Luba antakse ainult juhul, kui:

- (i) ettevõtja ja vastutavad isikud on usaldusväärsed;
- (ii) personal on läbinud nõutud koolituse;
- (iii) müügikoha tegevuskeskkond ei ohusta avalikku korda.

Rikkumiste korral võib luba ajutiselt peatada või tühistada, mis loob tugeva käitumist suunava mehhanismi.¹¹⁰

Läti

Lätis toimus 2024. aastal oluline reform, mille tulemusel:

- (i) varasemad tähtajatud müügi-/tegevusload muutusid tähtajalisteks või tingimustega kooskõlastatavateks;
- (ii) müügi-/tegevusloa omanikud peavad load ümber vahetama, et need vastaksid uutele nõuetele;
- (iii) karmistati müügi- ja reklaamipiiranguid.

Loa uuendamise kohustus tagab, et müügikohtade vastavus õiguslikele nõuetele ei jää ühekordseks, vaid seda kontrollitakse regulaarselt.¹¹¹

Soome

Soomes vajab alkoholi serveerimine ja jaemüük, kui seda tehakse väljaspool riiklikku Alko süsteemi *Alkoholiluvat* eriluba, mille annab regionaalne valitsusasutus (AVI). Luba väljastatakse üksnes juhul, kui:

- ettevõtjal on asjakohane korrapärane tegevuskoht,
- personal on pädev ja läbinud koolituse,
- müügitegevus vastab avaliku korra ja turvalisuse tagamise nõuetele.

Luba võib rikkumiste korral peatada või tühistada.¹¹²

Tabel nr [16]. Erinevate mudelite võrdlus

Aspekt	Teavituspõhine mudel (Eesti)	Loapõhine mudel (Rootsi, Läti, Soome)
Turule sisenemine	Kiire ja vähese bürokraatiaga	Eelkontroll, sobivuse hindamine
Riigi roll	Reaktiivne – kontroll pärast tegevuse alustamist	Proaktiivne – kontroll enne loa andmist
Järelevalve	Hilisem tuvastus ja sanktsioon	Järelevalve järjekindel ja sanktsioonid tugevad (sh loa peatamine)

¹¹⁰ Rootsi *Alkohollag* (2010:1622).

¹¹¹ Läti *Alkoholisko dzērienu aprites likums* (vastu võetud 9.01.2025; jõustunud 07.02.2025 ja 01.08.2025).

¹¹² Soome *Alkoholilaki* (1102/2017).

Mõju riskikäitumisele	Preventiivne mõju nõrk	Preventiivne mõju tugev (loa kaotus on selge risk)
-----------------------	------------------------	--

Kokkuvõtte

Rahvusvaheline võrdlus näitab, et loapõhine alkoholikäitlemise süsteem võimaldab riigil teostada eelkontrolli ning hinnata müügikoha ja ettevõtja sobivust juba enne tegevuse alustamist. Selline mudel loob selgema vastutuse, võimaldab vajadusel seada lisatingimusi (nt personalikoolitus, asukohapiirangud) ning annab järelevalveasutusele tugevama mõjutusvahendi – müügi-/tegevusloa peatamise või tühistamise võimaluse.

Eestis kehtiv teavituspõhine mudel muudab turule sisenemise lihtsaks ja vähendab halduskoormust, kuid nihutab järelevalve täielikult tagantjärele. See tähendab, et rikkumised avastatakse ja lahendatakse alles pärast nende toimumist. Eelkõige joobetunnustega isikule alkoholi müümise keelu järelevalve puhul on see probleemne, sest kontrollimehhanismid on piiratud ja tõendamine keerukas.

Kokkuvõttes võib öelda, et:

- teavituspõhine mudel soodustab ettevõtlusvabadust, kuid eeldab tugevat ja järjepidevat järelevalvet;
- joobetunnustega isikule müügi keelu jõustamine eeldab selgemaid volitusnorme ja tõhusamaid kontrollivahendeid;
- loapõhise süsteemi elemendid (nt eelkontroll, riskipõhine hindamine, loa peatamise võimalus) võiksid olla kaalutavad järelevalve tõhustamiseks, ilma et see kaotaks teavitusmudeli paindlikkust.

Seega annavad rahvusvahelised praktikad tuge analüüsis hiljem käsitletavatele ettepanekutele, mis näevad ette joobetunnustega isikule müügi järelevalve õigusliku raamistiku täpsustamist ning kontrolli tõhususe suurendamist.

4.7.2. Järeldused ja soovitusel joobes isikule müügi järelevalve vaates

Eesti teavituspõhine mudel ei võimalda eelnevat kvaliteedikontrolli müügikohtade üle, mis raskendab oluliselt joobes isikule müügi keelu rakendamist. Kuna müügitegevus võib alata üksnes majandustegevusteate esitamisega, ei ole riigil ega kohalikul omavalitsusel võimalik hinnata, kas müügikohal on loodud sisemised protsessid ja juhised, mis tagaksid vastutustundliku müügi. Erinevalt loa-põhisest süsteemist ei saa riik kehtivas mudelis nõuda enne tegevuse alustamist personali koolitust, riskihinnangut ega enesekontrolli süsteemi (nt joobetunnustega klientide teenindamise standardiseeritud juhised).

Sellest tulenevalt:

- Järelevalveasutused saavad sekkuda alles pärast rikkumise toimumist**, mitte ennetavalt, mis vähendab normi preventiivset mõju.
- Joobes isikule müügi keelu täitmise tase sõltub oluliselt teenindajate teadlikkusest ja hinnangulisest otsustusvõimest**, mis on ebastabiilne ning mõjutatud näiteks töökoormusest, personali voolavusest ja tööandja ootustest müügikäibe.
- Kontrollitegevus on ressursimahukas**: joobes isikule müügi järelevalves saab praktikas kasutada vaid vaatlusi, mis eeldavad ametnike kohalolu ja pikaajalist jälgimist.

- (iv) **Puudub võimalus rakendada riskipõhiseid eeltingimusi** – näiteks kõrgema riskiga müügikohtade suhtes (öösel tegutsevad baarid, tanklad, varasemate rikkumistega ettevõtted).

Eeltulenevast lähtudes tuleb kaaluda teavituspõhise süsteemi täiendamist osaliselt loapõhise või tingimusliku tegevusõiguse mudeliga, eelkõige segmentides, kus joobes isikutele müügi risk on statistiliselt kõrgem (nt toitlustusasutused, öine alkoholimüük, korduvrikkumistega kauplused).

Selline hübriidlahendus annaks võimaluse:

- (i) **Siduda tegevuse jätkamise õigus kohustusliku vastutustundliku müügi koolitusega** (nagu nt Soomes ja Rootsis).
- (ii) **Nõuda müügikohalt enesekontrolli süsteemi**, mis sisaldab töötajate juhendamist joobetunnuste tuvastamisel ja müügist keeldumise dokumenteerimist.
- (iii) **Rakendada tõhustatud järelevalvet riskipõhiselt**, mitte juhuvalimi või kaebuste alusel.
- (iv) **Peatada või tühistada müügi-/tegevusluba korduvate rikkumiste korral**, mis suurendaks normi mõjutavat jõudu ja tooks kaasa reaalse käitumusliku efekti.

Selline süsteemne lähenemine vähendaks olukordi, kus joobes isikutele alkoholi müük toimub juhuslikult, personali hinnangu ebakindluse või majandusliku surve tõttu, ning tõstaks müügikohtade kaasvastutust rahvatervise ja avaliku korra kaitsel.

Kokkuvõte

Teavituspõhine süsteem võimaldab alkoholi jaemüügiga alustada ilma eelneva järelevalveta, mis nihutab vastutuse müügikohtade enesekontrollile ja muudab joobes isikule müügi keelu jõustamise keeruliseks. Kehtiv raamistik ei nõua müüjatele vastutustundliku müügi koolitust, sisemiste juhiste loomist ega riskijuhtimise meetmeid, mistõttu sõltub keelu järgimine suurel määral teenindajate individuaalsest hinnangust. Järelevalveasutuste sekkumine toimub valdavalt tagantjärele ning meetmed on ressursimahukad ja juhupõhised. Hübriidne, osaliselt loapõhine lahendus võimaldaks rakendada ennetavat kontrolli just kõrgema riskiga müügikohtades, seada koolitus- ja enesekontrolli nõuded ning tugevdada sanktsioonimehhanisme. Selline süsteem looks paremad eeldused joobes isikule müügi keelu tegelikuks rakendamiseks ning vähendaks järelevalve hilisema sekkumise koormust.

4.8. Proportsionaalsuse ja põhiõiguste tasakaalu küsimus

Alkoholi müügiga seotud järelevalvemeetmete rakendamisel tuleb tasakaalustada kaks olulist väärtust: ühelt poolt rahvatervise ja avaliku korra kaitse, teiselt poolt ettevõtjate ja tarbijate põhiõigused, sealhulgas ettevõtlusvabadus (PS § 31) ja eraelu puutumatuse (PS § 26). Meetmed, mis võimaldavad järelevalveasutustel sekkuda müügiotsustesse – näiteks kontrolltehing või vaatluse teel tõendite kogumine – tähendavad paratamatult riigipoolset varjatud tegevust. Seetõttu peab nende kasutamine olema selgesõnaliselt volitatud, õiguspäraselt eesmärgipärane ning proportsionaalne.

Proportsionaalsuse põhimõtte eeldab, et järelevalvemeetmed oleksid (i) sobivad, (ii) vajalikud ja (iii) mõõdukad. Kehtiv regulatsioon vastab küll alaealiste kaitse osas nendele tingimustele, sest kontrolltehing on seadusega selgelt lubatud ja suunatud kõrge riskiga õigushüve – laste tervise – kaitsele. Joobetunnustega isikute osas aga on volitusnormid ebaselged või puudulikud, mistõttu ametiasutused peavad tuginema vaatlusele või tavaõiguslikele järeldustele, mis ei pruugi olla väärtemenetluses piisavalt tugevad ega õiguspoliitiliselt järjepidevad. Nii tekib paradoksaalne olukord: liigne õiguslik piiratus ei kaitse põhiõigusi, vaid hoopis nõrgestab avaliku korra ja rahvatervise kaitset.

Teisalt oleks ka ebaõige järeldada, et rahvatervise eesmärgid õigustavad kõiki võimalikke sekkumisi. Näiteks kontrolltehinna lubamine ilma selge menetlusliku raamistikuta joobetunnustega isikute puhul suurendaks oluliselt riski ülemääraseks riigi sekkumiseks eraellu ning võiks tuua kaasa juhusliku või

diskrimineeriva järelevalve. Seega ei ole küsimus mitte üksnes selles, kas järelevalvemeetmed peaksid laienema, vaid kuidas nende kasutamine peab olema struktuurselt normeeritud.

Efektiivne tasakaal tähendab, et seadusandja peab üheselt ja täpselt kindlaks määrama:

- millistel tingimustel võib järelevalveasutus sekkuda müügiprotsessi;
- milliseid meetodeid võib kasutada (nt kontrolltehing, vaatlus, dokumenteerimine);
- kuidas tagatakse meetmete läbipaistvus ja vaidlustatavus;
- milliseid sanktsioone saab kohaldada ning millise intensiivsusega.

Selge normitehniline raamistik suurendab õiguskindlust nii ettevõtjatele kui ka järelevalveasutustele ning vähendab olukordi, kus keeld jääb deklaratiivseks ega täida rahvatervise kaitse eesmärki.

Kokkuvõtte

Järelevalve tõhusus ja põhiõiguste kaitse ei ole vastandlikud eesmärgid, vaid nõuavad tasakaalustatud normatiivset raamistikku. Praegune regulatsioon tagab alaealiste kaitse tõhusa kontrolltehingu kaudu, kuid jätab joobetunnustega isikule müügi keelu sisuliselt jõustamata. Selgete volitusnormide puudumine tekitab nii õiguselguse kui proportsionaalsuse probleeme. Seadusandja ülesanne on laiendada ja täpsustada järelevalvemeetmete raamistikku viisil, mis tagab avaliku huvi kaitse, ilma et ettevõtlusvabadust ja eraelu puutumatust ülemääraselt riivataks.

4.9. Eesti karistusõiguse lähenemine korduvate ja süstemaatiliste süütegude osas, fookusega alkoholi käitlemise piirangute rikkumise korral kohaldatavatel sätetel

4.9.1. Väärteod

Väärtegude kataloog on sätestatud alkoholiseaduse 5. peatükis. Alkoholi müügipiiranguid puudutavad väärteod on sätestatud AS §-des 67-69 ja §-s 71. Väärteokorras karistatav on alkoholise joogi käitlemisel vanusepiirangu rikkumine. Muu hulgas kuulub selle teokoosseisu alla ka alaealise alkoholise joogi müümine. Samuti alkoholise joogi müümine joobeseisundile viitavate tunnustega isikule, alkoholise joogi ostmine alaealisele või joobeseisundile viitavate tunnustega isikule ning ka alkoholise joogi tarbimine alaealise poolt. Viimase puhul on karistusmäär väga väike (kuni 10 trahviühikut) ning väärteona ei ole üldse karistatav alaealise poolt alkoholise joogi ostmine. Alkoholi ostmine alaealise poolt kahjustab alaealise huve ning riigi kohustus on tagada, et alkohol ei oleks alaealisele kättesaadav, mitte karistama alaealist, kui tal siiski seda osta õnnestub.¹¹³

Tabel nr [17]. Peamised väärteokoosseisud, mis mõjutavad alaealistele ja joobeseisundile viitavate tunnustega isikutele alkoholi müügi järelevalvet

Säte	Kirjeldus	Karistus füüsilisele isikule	Karistus juriidilisele isikule
AS § 67	Vanusepiirangu rikkumine alkoholi käitlemisel (sh müük alaealisele)	kuni 300 trahviühikut või arest	kuni 10 000 €

¹¹³ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (554 SE, XII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 112.

AS § 68	Alkoholi müük joobeseisundile viitavate tunnustega isikule	kuni 200 trahviühikut	kuni 3000 €
AS § 69	Alkoholi ostmine alaealisele või joobeseisundile viitavate tunnustega isikule	kuni 300 trahviühikut või arest	(juriidilise isiku puhul ei kohaldata)
AS § 71	Alaealise poolt alkoholi tarbimine	kuni 10 trahviühikut	–

Oluline on märkida, et alkoholi ostmine alaealise poolt ei ole väärteona karistatav, sest seadusandja eesmärk ei ole karistada alaealist, vaid piirata alkoholi kättesaadavust ja kaitsta alaealise tervist. Seega on rõhk müüjal ja vahendajal, mitte alaealisel.

Tabel NR [18]. Alkoholiseaduse 5. peatükis sisalduvad alkoholi müügipiiranguid puudutavad väärteokoosseisud.

§ 67. Alkohoolse joogi käitlemisel vanusepiirangu rikkumine (1) Alkohoolse joogi käitlemisel vanusepiirangu rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga. (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 10 000 eurot.
§ 68. Alkohoolse joogi müümine joobeseisundile viitavate tunnustega isikule (1) Alkohoolse joogi müümise eest joobeseisundile viitavate tunnustega isikule – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut. (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 3000 eurot.
§ 69. Alkohoolse joogi ostmine alaealisele või joobeseisundile viitavate tunnustega isikule Alkohoolse joogi ostmise eest alaealisele või joobeseisundile viitavate tunnustega isikule – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga.
§ 71. Alkohoolse joogi tarbimine alaealise poolt Alaealise poolt alkohoolse joogi tarbimise eest – karistatakse rahatrahviga kuni kümme trahviühikut.

4.9.2. Kuriteod

Alkoholi müügipiiranguid puudutab vaid üks karistusseadustiku koosseis. KarS § 182¹ kohaselt on kuriteona karistatav täisealise ja ka juriidilise isiku poolt nooremale kui kaheksateistaastasele isikule alkoholi müümine või ostmine süstemaatiliselt. Joobeseisundis isikutele alkoholi müümiseks pole üldse kuriteokaristust ette nähtud, mis tähendab, et korduvate rikkumiste korral karistatav nii nagu on alaealistele süstemaatiliselt alkoholi müük KarS § 182¹ tulenevalt.

Tabel NR [19]. Karistusseadustiku § 182¹ sõnastus.

§ 182¹. Alaealisele alkoholi müümine ja ostmine

- (1) Täisealise isiku poolt nooremale kui kaheksateistaastasele isikule alkoholi müümise või ostmise eest süstemaatiliselt – karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.
- (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega.

4.9.3. Korduvus

Korduvus esineb karistusseadustikus kindlate süütegude koosseisudes kvalifitseeriva ehk raskendava tunnusena. KarS § 58 üldiste raskendavate asjaolude loetelus seda pole ning kuna tegemist on kinnise loeteluga, ei saa korduvust iga süüteo eest karistust mõistes arvesse võtta. Korduvus on näiteks kehalise väärkohtlemise (§ 121) ja mootorsõiduki joobeseisundis juhtimise (§ 424) kvalifitseeriv koosseis, mille täitmise korral on isikule ette nähtud karmim karistus. Korduvus võib olla kas faktiline või juriidiline (või mõlemat).

Faktilise korduvuse korral on oluline, et isik on toime pannud vähemalt kaks sellele süüteokoosseisule vastavat tegu, mille eest teda varem süüdi mõistetud pole. Selleks tuleb kindlaks teha, et tegemist on kahe eraldiseisva teoga teoühtsuse mõttes. Riigikohtu hinnangul on vaja lähtuda teo objektiivsest avaldumisest ehk sellest, kuidas see kõrvalseisjale paistaks. Näiteks on peksmine ehk korduv löömine käsitletav ühe teona, kuna käitumisaktid on omavahel nii ajaliselt kui ka eesmärgiliselt väga tihedalt seotud.¹¹⁴

Juriidiline korduvus tähendab olukorda, kus isik on varem süüteo eest süüdi mõistetud ning paneb seejärel toime uue sama koosseisuga süüteo. Sellisel juhul peab esimese süüteo toimepanemise kohta olema kohtuotsus.¹¹⁵

Korduvuse puhul on rõhutatud, et on oluline selgelt välja tuua, kas korduvaks loetakse varasema täpselt sama koosseisuga teo toimepanemise või samaliigilise teo toimepanemist. Kui seadustikus kirjeldatakse korduvust kui „vähemalt teist korda toimepanemist“, mõeldakse selle all täpselt sama koosseisu varasemat toimepanemist, ülejäänud juhtudel on korduvuse tingimus täidetud ka siis, kui isik on varasemalt toime pannud samaliigilise kuriteo (nt varavastase kuriteo).¹¹⁶

4.9.4. Süstemaatilisus

Süstemaatiline süüteo toimepanemine viitab millelegi püsivamale kui korduvusele, seega on Riigikohus sedastanud, et süstemaatiline süüteo toimepanemine tähendab vähemalt kolmel korral süüteo toimepanemist.¹¹⁷ Süstemaatilisus on teo toimepanija eriline isikutunnus KarS § 24 lg 1 mõistes: see kirjeldab toimepanija isikuomadusi, eesmärgi või motive. Ka Riigikohtu hinnangul peab süstemaatilisus ilmestama, et toimepanija on isik, kes pidevalt ja sarnasel viisil eirab seaduse regulatsiooni.¹¹⁸ See tähendab, et toime pandud süüteod peavad moodustama omavahel teatud sorti süsteemi, mis iseloomustaks järjepidevat seadust eiravat elulaadi.¹¹⁹ Süstemaatilisus on koosseisutunnuseks näiteks mootorsõiduki juhtimisel juhtimisõigusega isiku poolt (KarS § 423¹) ning alkoholi müümisel alaealisele isikule (KarS § 182¹). Nende süütegude puhul ongi kuritegudena ehk kriminaalkorras karistatav üksnes

¹¹⁴ RKKKo 3-1-1-61-15 p 11.1-11.2.

¹¹⁵ RKKKo 3-1-1-48-96.

¹¹⁶ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (554 SE, XII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 41.

¹¹⁷ RKKKo 3-1-1-75-15 p 8.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ RKKKo 1-20-3067, p 9 jj.

süsteemaatiline toimepanemine, ühekordne toimepanemine on sätestatud väärteona vastavas eriseaduses (liiklusseadus ja alkoholiseadus). Süsteemaatilisus võib olla ka kvalifitseeriv tunnus, sarnaselt ülal kirjeldatud korduvusele. Ka sellisel juhul viitab süsteemaatilisus süüteo toime panemisele vähemalt kolmel korral. Kolm toimepanemist võib olla tuvastatud ka ühes menetluses, ei ole vajalik, et isik oleks varasemalt väärteokorras karistatud.¹²⁰

Süsteemaatilisuse hindamisel on aga kohtutel olnud aja jooksul erinevaid probleeme: millise ajavahemiku jooksul peavad süüteod olema toime pandud, kas ja kui palju saab arvestada isiku muude omadustega. Riigikohus leidis, et ajaline kriteerium ei saa olla määrav ja ei saa ette anda konkreetset ajavahemikku, mille jooksul peavad teod olema toime pandud. Tuleb arvestada erinevaid aspekte, nt seda, kas isik on vahepeal kandnud väärteokaristusena aresti.¹²¹ Samas tähendab selline paljude individuaalsete tingimuste arvesse võtmine, et kohtud ja kohtuvälised menetlejad otsustavad erinevalt ning ühtlase ja selge praktika kujundamine on keeruline.

4.9.5. *Alkoholi müügipiirangute rikkumine*

Hetkeregulatsiooni kohaselt on esma- ja teistkordne alkoholi müügipiirangu rikkumine karistatav väärteokorras. KarS § 182¹ kohaselt on süsteemaatilisus alkoholi müümisel alaealisele süüteokoosseisu osa ning seega saab kriminaalkaristust rakendada siis, kui tegemist on kolmanda rikkumisega või vähemalt kolme rikkumise korraga menetlemisega. Siinkohal tuleb karistusseadustiku mõistmisel ja tõlgendamisel appi KarS § 3 lg 5, mille kohaselt kohaldatakse üksnes kuriteokaristust juhtudel, kus isik paneb toime teo, mis vastab nii väärteo- kui ka kuriteokoosseisule. Kui täisealine isik on kolmandat korda alaealisele alkoholoolset jooki müünud, vastab tema tegu korraga nii AS § 67 sätestatud väärteole kui ka KarS § 182¹ sätestatud kuriteole. KarS § 3 lg 5 tõttu tuleb karistus määrata üksnes kuriteo eest, millega välditakse ka topeltkaristamist.

Varasemas, kuni 2015. aastani kehtinud karistusseadustiku redaktsioonis puudus süsteemaatilisuse tingimus, isik vastutas juba teistkordsel rikkumisel kuriteo eest. Antud regulatsiooni muudeti, et eemaldada väärteoprejuditsioon, mille tulemusel tekkis ebaõiglane karistamine ning kohati ka topeltkaristamine. Seletuskiri põhjendab, et kui korduva väärteo toimepanemise eest karistatakse isikut kuriteokaristusega, tähendab see sisuliselt topeltkaristamise keelu rikkumist, mis on üks olulisemaid karistusõiguse põhimõtteid. Kui väärteo teistkordsel toimepanemisel rakendatakse kuriteokaristust, tähendab see juba toime pandud ja karistatud esmakordse väärteo eest uue karistuse määramist.¹²² Seetõttu kaotati väärteoprejuditsioon läbivalt kogu karistusseadustikus ning alles jäid vaid korduvus kvalifitseeriva tunnuseks ning süsteemaatilisus, kusjuures süsteemaatilisus lisati mitmetesse koosseisudesse juurde. Topeltkaristamise vältimiseks on eriti korduvate ja süsteemaatiliste kuritegude puhul oluline, et erinevate karistuste rakendamise tingimused oleksid selgelt sätestatud ja eristatavad.¹²³

4.9.6. *Efektiivsemad lahendused*

Eestis on viimase 14 aasta jooksul KarS § 182¹ osas kohtusse antud ning lahendini jõudnud vaid 11 korral. Nendest vaid ühel korral on süüdi mõistatud ka juriidiline isik, konkreetses kaasuses mõisteti süüdi nii poemüüja kui kauplust pidav ettevõtte. Enamasti on karistatud aga füüsilisi isikuid, kes ise kauplusest alkoholi ostsid ning selle siis alaealisele edasi müüsid või andsid.¹²⁴

¹²⁰ RKKKo 3-1-1-75-15 p 8.

¹²¹ RKKKm nr 3-1-1-66-13 p 7.

¹²² Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (554 SE, XII Riigikogu koosseis) seletuskiri, lk 41.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Andmed pärinevad Riigi Teataja kohtulahendite otsingust.

TAI testostude statistikast nähtub, et probleemiks on siiski ka asjaolu, et alaealised saavad ise poest alkoholi osta ilma, et neilt isikut tõendavat dokumenti küsitaks.¹²⁵ Seega oleks muutuste saavutamiseks vaja suunata kontroll rohkem kauplustele ning nende töökordadele, et isikut tõendava dokumendi küsimine ei oleks mitte pisteline, vaid igakordne. Selleks on vaja, et ka juriidilised isikud ja nende juhtorganid näeksid probleemi ning astuksid samme selle lahendamiseks.¹²⁶ Juriidilise isiku tähelepanu antud probleemile saaks tõmmata, kui rakendada korduvate rikkumiste korral haldussunnivahendina tegevusloa peatamist või tühistamist. See annaks juriidilisele isikule reaalse põhjuse nõuetest kinni pidamiseks.¹²⁷ Tegevusloa peatamise või tühistamise abinõu puudumisel saab rakendada majandustegevuse peatamist või keeldu. Samuti oleks haldusmenetlus antud olukorras kiirem ja sellevõrra efektiivsem: nagu õigusanalüüsi lähteülesande eelanalüüsis nenditud, jäävad väärted kontrolltehingute läbiviimisel katse staadiumisse, mis ei ole karistatav.

4.9.7. Kokkuvõte

Kehtiv karistusõiguslik raamistik eristab selgelt ühekordsed rikkumised (väärted) ja püsiva seaduserikkumise käitumismalli (süstemaatiline kuritegu). Selline lähenemine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja topeltkaristamise keelu loogikaga. Samas on joobetunnustega isikule alkoholi müügi puhul karistusõiguslik reaktsioon sisuliselt piiratud väärtegukaristusega ka korduvate rikkumiste korral, kuigi risk avalikule korrale ja tervisele võib olla märkimisväärselt kõrgem kui alaealisele müümise puhul.

Õiguspoliitiliselt tuleks kujundada seisukoht, kas joobetunnustega isikutele korduvalt alkoholi müümine tuleks muuta karistatavaks läbi karistusseadustiku täienduste või tuleks seniselt enam kasutada olemasolevaid haldussunnivahendeid sunniraha ning majandustegevuse peatamise/keelamise kujul. Olemasolevate haldussunnivahendite efektiivsemaks kasutuseks tuleks ka kaaluda olemasolevate normide täiendamist, millest on pikemalt juttu 5. peatükis.

5. Õiguspoliitilised ja normitehnilised ettepanekud

5.1. Kontrollteingu kohaldamisala laiendamine joobetunnustega isikutele

Alkoholi jaemüügi- ja toidlustussektoris on järelevalveasutuste käsutuses kontrolltehing, kuid seadusandja on piiranud selle kasutamise üksnes alaealiste kaitsega. Selline piirang tähendab, et joobetunnustega isikule müügi keeldu ei saa kontrolltehinguga kontrollida, kuigi norm ise on seaduses olemas. Praktikas viib see olukorrani, kus keeld jääb suuresti deklaratiivseks ning selle jõustamine sõltub vaid vaatluse või juhusliku kontrolli tulemuslikkusest. Õiguspoliitiliselt on tegemist ebavõrdse olukorraga: alaealiste kaitseks on loodud tõhus kontrollimehhanism, joobetunnustega isikute kaitse aga tugineb vaid formaalsele normile.

Üks võimalus oleks laiendada kontrollteingu kohaldamisala ka joobetunnustega isikutele, muutes alkoholiseaduse § 52¹ vastavalt. Sellisel juhul oleks järelevalveasutustel selge volitus testida, kas müüjad keeldu järgivad, ning tulemused oleksid kasutatavad väärtemenetluses. See suurendaks õiguskindlust ja looks võrdse kaitsetaseme eri riskirühmadele.

Teisalt võib õiguspoliitiliselt kaaluda ka vastupidist lahendust – joobes isikute kontrollteingu täielikku välistamist. Kontrolltehing on olemuselt petlik ja varjatud meede, mis võib olla proportsionaalne alaealiste kaitseks, kuid liialt intensiivne ja ebavajalik täiskasvanud joobes isikute puhul. Täiskasvanu

¹²⁵ TAI 2022.

¹²⁶ Ahven, A., Kruusmaa, K-C. Alkoholiseaduse rikkumised alaealistele alkoholi müümisel, Justiitsministeerium, kriminaalstatistika, lk 1-2.

¹²⁷ *Ibidem*.

joobe hindamine on subjektiivsem ning kontrollteingu käigus võib tekkida liigne vaidlus selle üle, kas näitleja esitatud joobetunnused olid piisavalt usutavad. See võib kahjustada nii menetluse õiguspärasust kui ka ausa menetluse põhimõtet.

Sellisel juhul tuleks kontrolltehing asendada muude meetmetega, mis on õiguselgemad ja vähem vaieldavad. Näiteks:

- **paikvaatlus** (ametnike kohapealne järelevalve toitlustuskohtades, dokumenteeritud protokollide ja salvestistega),
- **pseudo-intoxicated testostude** kasutamine teadusliku meetodina, kuid mitte õiguslikult siduva kontrolltehinguna, vaid pigem järelevalve- ja ennetuspraktikana,
- **tõhusamate sanktsioonide rakendamine** kaebuste või korduvate rikkumiste alusel (nt tegevusloa olemasolul tegevusloa ajutine peatamine).

Niisugune lahendus eeldaks, et seadusandja tunnistab, et joobetunnustega isikute puhul ei ole varjatud kontrolltehing kõige sobivam instrument, ning suunab järelevalve pigem avatumate ja läbipaistvamate meetodite poole.

5.2. Joobetunnuste loetelu ülevõtmine alkoholiseadusesse või selle viide määrusele

Hetkel tugineb joobeseisundi sisustamine korrakaitseadusele ja määrusele nr 37, samas kui alkoholiseadus ise definitsiooni ei sisalda. Selline õiguslik killustatus võib põhjustada vaidlusi, kas ja kuidas joobetunnuste määratlus on siduv ka alkoholi müügi kontekstis. Ettevõtjad võivad leida, et joobetunnuste loetelu on liiga üldine või ei sobitu nende igapäevasesse praktika hindamisse, samas kui järelevalveametnikud võivad seda pidada siduvaks. Õigusselguse ja õiguskindluse huvides tuleks alkoholiseadusesse kas otsesõnu üle võtta joobetunnuste loetelu või sätestada selge viide määrusele nr 37. Nii tekiks selge normatiivne seos ja väheneks risk, et järelevalvemenetluses tekivad tõlgendusvaidlused joobeseisundi kriteeriumide üle.

Õigusselguse ja õiguskindluse huvides tuleks alkoholiseadusesse kas otsesõnu üle võtta joobetunnuste loetelu või sätestada selge viide määrusele nr 37. Viide võimaldaks säilitada normi paindlikkuse, samas kui otsene definitsioon looks ühtse juriidilise lähtekoha nii müüjale kui järelevalveametnikule. Mõlemal juhul väheneks tõlgenduslik ebaselgus ja suureneks järelevalve tõendamisvõimekus.

Kui alkoholiseadusse tuua joobeseisundi definitsioon, tuleks see sõnastada selliselt, et müügikeeld kehtiks ka muude joovete – näiteks narkootiliste ainete või ravimite mõju all oleva isiku – suhtes. Kuigi alkoholiseadus reguleerib eeskätt alkoholi käitlemist, on selle üldisem eesmärk rahvatervise ja avaliku korra kaitse. Seetõttu peaks seaduse muutmise toetama põhimõtet, et alkoholi ei tohi müüa isikule, kes on mis tahes joobeseisundis, mis võib kahjustada tema otsustusvõimet või ohustada teisi isikuid.

Võimalikud alkoholiseaduse muudatused:

Variant 1

Alkoholiseaduse § 45 lõike 1 täpsustamiseks võiks lisada lõike, mis sätestab, et joobeseisundit käesoleva seaduse tähenduses hinnatakse korrakaitseaduse § 37 ja selle alusel antud määruse nr 37 alusel.

Seletuskirja sisend: joobetunnuste regulatsiooni täpsustamine alkoholiseaduses

Probleemi kirjeldus

Kehtiv õiguslik raamistik näeb alkoholi müügi keeldu joobeseisundile viitavate tunnustega isikule ette alkoholiseaduse (AS) § 45 lõikes 2, kuid joobeseisundi mõiste ja tuvastamiskriteeriumid ei ole alkoholiseaduses defineeritud. Praktikas tugineb joobe hindamine KorS § 37-le ja määrusele nr 37.

Kuna alkoholiseadus ei sisalda joobetunnuste loetelu ega viidet KorS-i regulatsioonile, ei ole selge, kas määruses sätestatud kriteeriumid on siduvad ka alkoholi jaemüügi kontekstis. Sellest tulenevalt on normi kohaldamine ebajärjekindel ning müüja ja järelevalveametniku hinnang võib oluliselt erineda. Samuti esineb väärtemenetluses raskusi joobeseisundi objektiivsel tõendamisel.

Normitehniline ebaselgus vähendab müügikeelu täidetavust ja järelevalve efektiivsust.

Eesmärk

Eesmärk on suurendada õigusselgust, õiguskindlust ja järelevalve tõhusust, täpsustades, milliseid joobetunnuseid tuleb müügil arvesse võtta ja millisel õiguslikul alusel neid hinnatakse.

Muudatuse tulemusena peaks olema:

- **selge ja üheselt mõistetav**, milliste tunnuste alusel peab müüja otsustama müügist keeldumise üle;
- **ühtne tõlgenduspraktika** müüjate ja järelevalveasutuste vahel;
- **parem tõendamisraamistik** väärtemenetluseks;
- **vähem vaidlusi** joobeseisundi kriteeriumide üle.

Kavandatav muudatus

Seadusesse lisatakse kas:

Variant A – viitenorm

Alkoholiseaduse § 45 täiendatakse lõikega:

„(x) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud joobeseisundile viitavaid tunnuseid hinnatakse korrakaitseaduse § 37 ja selle alusel kehtestatud sotsiaalministri määruse alusel.“

Variant B – joobetunnuste loetelu ülevõtmine seadusesse

Joobetunnuste üldine loetelu tuuakse AS § 45 juurde, määrates, et joobeseisundile viitavateks tunnusteks on näiteks: ebaselge kõne, koordinatsioonihäired, tasakaalu puudulikkus, häiritud tähelepanu, aeglane reaktsioon, tugev alkoholi lõhn, silmade punetus, teadvuse hägunemine jmt.

Samas jäetakse määrusega täpsustamise võimalus, et säilitada paindlikkus.

Mõju

Õiguslik mõju

- õigusnorm muutub täidetavamaks, vähendades subjektiivset tõlgendamisruumi;
- menetlusökoonoomika paraneb, sest vaidlused joobeseisundi sisustamise üle vähenevad;
- järelevalveasutuste tegevus muutub õigusselgemaks ja tõhusamaks.

Ettevõtluslik mõju

- müüjatele tekivad selgemad juhised, mistõttu väheneb eksimiskord;
- ettevõtjad saavad koostada sisekorraeeskirju ja koolitusprogramme ühtse standardi alusel;
- vähenevad olukorrad, kus müüja väidab, et järelevalveametniku hinnang oli põhjendamatult rangem või vastupidine.

Rahvatervis ja avalik kord

- paraneb joobes isikutele müügi keelust kinnipidamine;
- väheneb risk, et joobeseisundis isikute joovet süvendatakse alkoholi müügi teel;

- normi preventiivne mõju tugevneb.

Alternatiivid ja nende hindamine

Alternatiiv 1: jätta regulatsioon muutmata

See säilitaks senise ebaselguse ja subjektiivse hinnangu sõltuvuse. Järelevalve ei muutuks tõhusamaks ning probleem vääртеomenetluses jätkuks. See ei ole soovitatav.

Alternatiiv 2: joobetunnuste detailne regulatsioon määрусesse ilma seaduse muutmiseta

Tehniliselt võimalik, kuid seadus jääks jätkuvalt normitehniliselt poolikuks ning järelevalve praktika ei oleks õiguselge. Järelevalveasutustel jääks raskemaks tõendada, et AS kontekstis tuleb tugineda KorS alusel antud määрусele.

Alternatiiv 3: AS-sse üldnorm + määрусesse detailne regulatsioon (soovitatav)

See loob selge hierarhilise seose (seadus → alamakt), tagades paindlikkuse ja kooskõla muude järelevalvevaldkondadega.

Kokkuvõte

Joobetunnuste viitamine või ülevõtmine alkoholiseadusesse on vajalik, et tagada õigusnormi täidetavus, ühtlustada järelevalvepraktikat ja vähendada subjektiivset tõlgendamist. Muudatus aitab tugevdada rahvatervise kaitset ja toetab müügikeelu tegelikku jõustamist. Muudatuse terviklik mõju on märkimisväärne nii õiguskindluse, järelevalve, ettevõtjate kui ka avaliku turvalisuse seisukohalt.

5.3. Testostude (*pseudo-intoxicated* meetod) õiguspäraseks raamimiseks seaduse täiendamine

Joobetunnustega isikute kontrollimiseks on rahvusvaheliselt kasutatud nn *pseudo-intoxicated* testost, kus koolitatud näitleja esineb silmanähtavalt joobes kliendina. Meetodi eelis on see, et see võimaldab standardiseeritud ja kontrollitud viisil testida, kas müüja järgib alkoholi mitte müümise keeldu joobes isikule. Kui testost on selgelt reguleeritud ja ametnike kontrolli all, võiks see anda usaldusväärset tõendusmaterjali ja suurendada järelevalve efektiivsust.

Õiguspoliitiliselt võib kaaluda *pseudo-intoxicated* meetodi seaduslikku raamimist. Alkoholiseaduses võiks ette näha eraldi volitusnormi, mis reguleerib, millistel tingimustel ja millise protseduuri järgi võib järelevalveasutus sellist testostu kasutada (nt ametniku kohalolek, joobetunnuste standardiseeritud esitus, tulemuste dokumenteerimine). Selline regulatsioon looks õigusselguse ja võimaldaks kogutud tõendeid kasutada vääртеomenetluses.

Samas on selle meetodiga seotud ka olulised riskid ja probleemid. Esiteks on tegemist petliku sekkumisega, mis võib olla vähem proportsionaalne täiskasvanute puhul (võrreldes alaealiste kaitsega). Teiseks sõltub testostu usaldusväärsus näitleja oskusest – kui esitatud joobetunnused ei tundu müüjale veenvad, võib menetluslikult tekkida vaidlus, kas müüja rikkus seadust või mitte. Kolmandaks võib meetodi kasutamine liigselt kriminaliseerida müüja ja ostja igapäevast suhtlust, kus joobe hindamine on paratamatult subjektiivne.

Seetõttu võiks seadusandja kaaluda ka alternatiivseid lahendusi *pseudo-intoxicated* meetodi asemel või selle kõrval:

- **paikvaatlus** (ametnike kohapealsed kontrollkäigud, protokollimine ja salvestamine);
- **anonüümsed klientide kaebuste süsteemid**, mida toetab riskipõhine kontroll;
- **sanktsioonide karmistamine korduvate rikkumiste puhul**, mis motiveerib ettevõtjaid keelde järgima ka ilma varjatud testostuta;

- **teadusuuringute meetodina** *pseudo-intoxicated* testoste kasutamine, kuid mitte õiguslikult siduva tõendina vääртеomenetluses.

Niisiis on seadusandja ees kaks põhilist valikut: kas luua meetodile selge õiguslik raamistik ja kasutada seda järelevalves või tunnistada meetodi piiratud proportsionaalsust ja kasutada seda üksnes ennetuses ja teaduslikes uuringutes, toetudes järelevalves pigem vaatlusele ja sanktsioonide tõhustamisele.

5.4. Paikvaatluse regulatsiooni lisamine erimeetmena KorS või AS alla

Praktikas teostavad järelevalveasutused juba praegu vaatlusi toitlustus- ja müügikohtades, et hinnata alkoholi müügi ja serveerimise vastavust seadusele. Vaatluse käigus jälgitakse müüja ja kliendi suhtlust, võimalikku alkoholi pakkumist joobes isikule ning üldist korraolukorda. Probleem on aga selles, et paikvaatlus kui järelevalvemeede ei ole Eestis selgesõnaliselt reguleeritud – selle õiguslik alus tuleneb vaid üldistest korrakaitseaduse volitustest. Seetõttu on vaatluse tulemuste tõendusväärtus vääртеomenetluses piiratud ning menetlusosaliste õigused võivad jääda ebapiisavalt kaitstuks.

Õiguspoliitiliselt oleks põhjendatud paikvaatluse eraldi normeerimine alkoholiseaduse või korrakaitseaduse tasandil. Seadusandja võiks sätestada: (1) millistel tingimustel on vaatluse läbiviimine lubatud, (2) kuidas vaatluse käik dokumenteeritakse (protokoll, fotod, videosalvestis), (3) millised on ettevõtja õigused vaatluse korral ning (4) milline on saadud tõendite kaal vääртеomenetluses. Selline regulatsioon looks õigusselguse, tagaks menetlusosaliste põhiõiguste kaitse ning vähendaks vaidlusi kohtus.

Samas tuleb kaaluda ka alternatiivset lähenemist. Kui paikvaatluse õiguslik reguleerimine osutub liialt keerukaks või võib tekitada ohu, et järelevalve muutub liigselt intensiivseks, võib seadusandja otsustada kasutada teisi mehhanisme. Näiteks võiks suurendada sanktsioonide rolli kaebuspõhises süsteemis: korduvate rikkumiste puhul karmimad sanktsioonid, isegi kui rikkumised ilmnevad pigem hilisemate tõendite põhjal. Teine alternatiiv on tugineda **riskipõhiste kontrollidele**, kus vaatlust tehakse vaid kõrgema riskiga ettevõtetes, mitte igapäevaselt kõigis müügikohtades.

Seega on seadusandjal valik: kas luua paikvaatlusele selge ja siduv regulatsioon või piirata seda üksnes ennetava ja riskipõhise kontrollimeetmena, toetudes põhiliselt sanktsioonidele ja muudele läbipaistvamatele järelevalvevormidele. Mõlemal juhul on oluline tagada, et müügikeeld joobes isikutele ei jääks pelgalt deklaratiivseks normiks.

5.5. Alkoholiseaduse täiendamine

KarS § 25¹ kohaselt on vääртеokatse karistatav karistusseadustikus või muus seaduses sätestatud juhtudel. Selle sätte teises pooles nimetatud tingimust rakendades on seadusandja näinud ette süüteokoosseisu täiendusena tüüpilase „Käesolevas paragrahvis sätestatud vääртеo katse on karistatav“. Võttes arvesse RKO-s 3-1-1-94-16 välja toodut, mille kohaselt jääb kontrolltehtingu käigus teostatud tehing katsestaadiumisse, siis kontrolltehtingu tõhusamaks kasutamiseks vääртеomenetluses oleks seadusandjal võimalik lisada AS vääртеgude kvalifikatsioonidesse vääртеokatse karistatavuse, sarnaselt nagu seda on ette näinud teised seadused mille järelevalve toimub kontrolltehtingute kaudu, näiteks atmosfääriõhu kaitse seadus¹²⁸ (AÕKS) § 244¹ lg 3.

¹²⁸ Atmosfääriõhu kaitse seadus, RT I, 02.10.2025, 17.

5.6. Käitlemise/müügi tegevusloastamine ning sanktsioonide tõhustamine korduvrikkumiste puhul (sunniraha, tegevusloa peatamine)

Praegu näeb Eesti õigus alkoholi müügi keeldude rikkumise eest ette peamiselt rahatrahve, mis ei pruugi korduvate rikkumiste puhul olla piisavalt heidutavad. Kui ettevõtja käsitleb trahvi ärikuluna, võib keeld jääda pelgalt formaalseks ja selle preventiivne mõju väheneb. Sellises olukorras on õiguspoliitiliselt põhjendatud kaaluda sanktsioonide astmelise eskalatsiooni kehtestamist. See võiks hõlmata esmalt hoiatust või väiksemat trahvi, korduvate rikkumiste korral sunniraha või tegevusloa ajutist peatamist ning raskete või süstemaatiliste rikkumiste korral tegevusloa tühistamist. Selline süsteem looks ettevõtjatele reaalse motivatsiooni järgida seadusest tulenevaid keelde ning toetaks avaliku huvi kaitset. Kuigi olemasolev süsteem näeb ette majandustegevuse keelamise võimalikkuse, siis alkoholi müügi tegevusloastamine loob eraldiseisvad ning vahepealsed mõjutusvahendid (koolituskohustus jm 4.7 peatükis käsitletu).

Samas tuleb arvestada ka riskidega. Liiga kiire sanktsioonide eskalatsioon võib osutada ebaproportsionaalseks, eriti kui rikkumine on tekkinud vaieldavates olukordades, näiteks joobetunnuste subjektiivse hindamise tõttu. Tegevusloa peatamine või äravõtmine võib ettevõtjale tähendada sisuliselt tegevuse lõpetamist, mistõttu tuleb selliseid meetmeid rakendada vaid korduvate ja tõendatult tahtlike rikkumiste korral. Tasakaalu huvides võiks sanktsioonide süsteemi siduda riskipõhise hindamisega: rangemad sanktsioonid nendele müügikohtadele, kus rikkumisi on korduvalt tuvastatud või kus rikkumised on toonud kaasa olulise ohu avalikule korrale ja tervisele.

Rootsis kannavad alkoholi müügi-/tegevusloa omavad ettevõtjad ise järelevalve kulud. Omaavalitsused kehtestavad kontrollitasud, mille suuruse määrab volikogu ning mis põhinevad omahinna- ja võrdse kohtlemise põhimõtetel.¹²⁹ Seega on järelevalve osaliselt turuosaliste endi rahastatud, mis suurendab nende motivatsiooni reegleid järgida – rikkumised võivad tuua kaasa nii otsesed sanktsioonid kui ka kõrgemad kulud. Eesti võiks kaaluda analoogset mudelit, näiteks kontrollitasude süsteemi korduvate rikkumiste korral, et vältida olukorda, kus maksumaksja peab katma pideva järelevalve kulud reegleid eiravate ettevõtjate suhtes.

Kokkuvõttes oleks normitehniliselt võimalik täiendada alkoholiseadust sätetega, mis loovad astmelise sanktsioonide süsteemi ja annavad järelevalveasutustele õiguse määrata sunniraha või peatada tegevusloa korduvate rikkumiste korral. Samas tuleks tagada, et sanktsioonid oleksid proportsionaalsed ja siduda need riskipõhise hindamisega. Lisaks võiks kaaluda Rootsi eeskujul järelevalve kulude osalist ülekandmist turuosalistele, mis motiveeriks ettevõtjaid ennetama rikkumisi ning vähendaks avaliku sektori kulu järelevalvele.

¹²⁹ Rootsi *Kommunallagen* (1991:900).

6. Joobeseisundile viitavate tunnuste tuvastamise problemaatika alkoholimüüjate poolt ja teiste valdkondade „pehmed meetmed“

Alkohoolse joogi müüjale on seadusega kehtestatud mitmed reeglid ja piirangud. Üks neist on AS § 45 lg-s 1 sätestatud piirang, mille kohaselt on keelatud müüa alkohoolset jooki joobeseisundile viitavate tunnustega isikule ning lg 2 keelab alkoholi müümist olukorras, kus tehingu eesmärk on alkohol joobeseisundile viitavate tunnustega isikule üle anda.

Praktikas esineb aga joobeseisundile viitavate tunnuste tuvastamise puhul mitmeid kitsaskohti. Esiteks, termin „joobeseisundile viitavad tunnused“ on õiguslikult defineerimata ning on selgusetu, millistest kriteeriumitest peab lähtuma nende tunnuste olemasolu hindamisel. Teiseks, kuigi KorS-is on reguleeritud selline riikliku järelevalve erimeede nagu isiku joobeseisundi kontrollimine ja tuvastamine (KorS § 37), on riikliku järelevalvemeetmete kohaldamine selle sätte all kehtestatud määruse kohaselt kas politsei või muu korrakaitseorgani pädevuses. Korrakaitseorganiks ei ole aga alkoholimüüja ega tema töötajad. Kõik see tekitab olukorra, kus alkoholi müüjale on pandud kohustus, mida ta ei saa tegelikkuses täita pädevuse ja ka teadmiste puudumise tõttu (teadmise all peetakse silmas teadlikkust joobeseisundile viitavate tunnuste kriteeriumitest ja nende hindamise viisidest). Selle probleemi lahenduseks võiks olla seaduseandja poolt kehtestatud täiendavad „pehmed meetmed“ alkoholimüüjale, mis tagaksid teadlikkuse tõstmist ning võimaldaksid neil oma seadustest tulenevaid kohustusi tulemuslikumalt täita.

6.1. Ülevaade „pehmete meetmete“ rakendamisest teistes valdkondades

6.1.1. Töötervishoid ja tööohutus

Töötervishoid ja tööohutus on üks olulisemaid valdkondi, kuna otseselt puudutab inimeste elu ja tervist. Üks peamistest valdkonna õigusaktidest on töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS).¹³⁰ Selle kohaselt on riikliku järelevalve teostajaks Tööinspektsioon ja teatud nõuete osas Terviseamet. See aga ei tähenda, et need asutused vastutavad iga töökoha tööohutuse eest. Tööohutuse tagamine on seaduse kohaselt ennekõike tööandja kohustus (TTOS § 12 lg 1) ning selle üldise kohustuse täitmine on tagatud läbi konkreetsete kohustuste, mis on suunatud töötaja teadlikkuse tõstmisele ja tööandja enesekontrollile.

Töötaja teadlikkuse tõstmisele on suunatud mitmed tööandja kohustused, mh kohustus tagada, et ohualal töötab ainult asjakohase juhendamise ja väljaõppe saanud töötaja või et tööd tehakse sellise töötaja järelevalve all (TTOS § 13 lg 1 p 5¹), samuti kohustus korraldada töötaja juhendamine ja väljaõpe (TTOS § 13 lg 1 p 13). Juhendamise kohustus on seaduses ka täpsemalt lahti kirjutatud. TTOS § 13³ reguleerib, mida peab tööandja juhendamise käigus töötajale tutvustama ning paneb talle kohustuse kirjalikult (või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis) registreerida töötaja juhendamise ja väljaõppe toimumise kuupäev ja sisu, lisaks peab töötaja juhendamise samas vormis kinnitama. Need meetmed tagavad, et töötajatel on olemas asjakohased teadmised sellest, kuidas tööülesandeid ohutult täita. Lisaks tööohutusele on töölepingu seaduse (TLS) kohaselt tööandjal ka kohustus tagada töötajale tööalaste teadmiste ja oskuste arendamiseks tööandja ettevõtte huvidest lähtuv koolitus (TLS § 28 lg 2 p 5).¹³¹ Eeltoodust nähtub, et töötaja teadlikkuse tõstmine ja tema teadmiste asjakohastena hoidmine on teatud osas ka tööandja kohustus, eelkõige kui see puudutab erialaseid ja tööohutusega seotud teadmisi.

¹³⁰ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus, RT I, 30.01.2025, 10.

¹³¹ Töölepingu seadus, RT I, 23.12.2024, 6.

Tööandja enesekontrollimise kohustused hõlmavad mh nõuet viia läbi süstemaatiline töökeskkonna sisekontroll (TTOS § 13 lg 1 p 1), korraldada töökeskkonna riskianalüüs (TTOS § 13 lg 1 p 3), kontrollida töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmist (TTOS § 13 lg 1 p 12) jne. Selle üle teostavad järelevalvet ka vastavad töötajad ja/või nende esindajad – töökeskkonnaspetsialist, töökeskkonnavolinik või töökeskkonnanõukogu.

Ka ehitusvaldkonnas on mitmed täiendavad enesereguleerimismeetmed ja kontrollikohustused, mis on suunatud sellele, et tagada seadusest tulenev tööandja kohustus tagamaks ohutu töökeskkonna. Üks neist on ehitaja enda enesekontroll – ehitusplatsil vähemalt kord nädalas läbi viidav üldkontroll, mille käigus kontrollitakse ka ehitusel kasutatavate töövahendite korrasolekut. Lisaks üldkontrollile teostatakse teatud varustuse osas erikontroll enne selle kasutuselevõttu ja teatud asjaolude ilmnemise järel (tugev tuul, suur koormus jne).¹³²

Kõigi eelnevalt mainitud kohustuste täitmine on seadusega tööandjale pandud volitus teostada ise järelevalvet enda ettevõtte ja töötajate üle, selleks et tagada selle tegevuse kooskõla kehtivate õigusaktidega.

6.1.2. Finantssektor

Finantssektoris on suureks väljakutseks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine. Selle üle teostab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) kohaselt järelevalvet Rahapesu Andmebüroo ning teatud juhtudel Finantsinspeksioon, Eesti Advokatuur ja Justiits- ja Digiministeerium.¹³³ Sarnaselt tööohutuse valdkonnaga on ka siin kehtestatud teatud nõuded ettevõtjatele, nende täitmise üle teostavad järelevalvet juba korrakaitseorganid.

Seaduse kohaselt koostab valitsuskomisjon riikliku riskihinnangu ja sellest hinnangust lähtuvalt koostavad kohustatud isikud iseseisva riskihinnangu, mis käsitleb just selle konkreetse isiku tegevusega seotud riske, nende tuvastamist, hindamist ja analüüsimist (RahaPTS § 13). Hinnangu olulisus seisneb mh selles, et kohustatud isik lähtub sellest oma äritegevuse mahu ja ulatuse kindlakstegemisel ning sellest lähtuvalt koostab enda riskijuhtimise mudeli erinevate riskide maandamiseks.

Isikul on ka eraldiseisev kohustus kehtestada riskide maandamiseks protseduurireeglid ning sisemiste protsesside vastavuse tagamiseks sisekontrollieeskiri (sh siseauditi ja vastavuskontrolli rakendamise kord) (RahaPTS § 14). Eelmainitud protseduurireeglid peavad mh sisaldama klientide suhtes kohaldatavad hoolsusmeetmeid ja nende rakendamise korda, kliendist tulenevate riskide tuvastamise ja maandamise reegleid ning teatamiskohustuse juhendit. Nende reeglite ja sisekontrollieeskirja täitmise tagamine, mh enda töötajate poolt, on seaduse kohaselt ennekõike kohustatud isiku ülesanne (RahaPTS § 14 lg 2). Mis puudutab aga hoolsusmeetmeid, siin seadusandja on üritanud detailselt sätestada millal, kuidas ja milliseid hoolsusmeetmeid peab enda klientide suhtes kohaldama. Eraldi on olemas ka regulatsioon isiku tuvastamise kui hoolsusmeetme kohta, mis reguleerib detailselt füüsilise ja juriidilise isiku isikusamasuse tuvastamist, selleks vajalikke andmeid ja dokumente. Seadusandja on ettevõtjatele andnud selge juhise kuidas peaks kliente kontrollima.

Lisaks erinevate eeskirjade loomisele peab kohustatud isik korraldama nendele töötajatele, kes teevad tehinguid või loovad klientidega ärisuhteid, seadusest tulenevate kohustuste alast koolitust. Töötajaid koolitatakse enne tööülesannetega alustamist ja pärast seda regulaarselt või vastavalt vajadusele. Koolitus hõlmab nii teoreetilisi teadmisi seadusest tulenevatest kohustustest ja nõuetest kui ka informatsiooni praktikas esinevatest riskidest, kuritegevuse viimastest meetoditest, juhiseid

¹³² Vabariigi valitsuse määrus töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohta ehituses, RT I, 26.02.2021, 21.

¹³³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, RT I, 14.03.2025, 23.

rahapesu/terrorismi rahastamise äratundmiseks ja selle kahtluse puhul tegutsemiseks (RahaPTS § 14 lg 6).

Seadus kirjeldab olukordi, kus kohustatud isik peab keelduma ärisuhete loomisest või tehingu tegemisest/lõpuleviimisest. Nendeks on suutmatust täita seadusega ette nähtud hoolsusmeetmeid kliendi suhtes ja rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse olemasolu (RahaPTS § 42). Kuna kohustuslikud hoolsusmeetmed ja nende läbiviimise raames küsitav teave on seaduses detailselt lahti kirjutatud, on see hea näide sellest, kuidas saaks õigusakti sisse kirjutada kontrolli tegemise kohustuse eraettevõttele, koormamata sellega haldusorganit ja jättes viimase ülesandeks vaid nõuete täitmise üle järelevalve teostamise.

Oluline on seejuures ka asjaolu, et protseduurireeglite ja sisekontrollieeskirjade olemasolu on üks tingimustest tegevusloa taotlemiseks ehk selles valdkonnas majandustegevuse alustamiseks, nt nõuab krediitiasutuse seadus krediitiasutuse tegevusloa taotlemisel sise-eeskirjade, protseduurireeglite ja siseauditiüksuse põhimääruse esitamist (KAS § 13¹⁴).¹³⁴ Makseteenuste osutamise tegevusloa ja e-rahajäljastamise tegevusloa taotlemisel tuleb samuti esitada sise-eeskirjad ning sisekontrolli süsteemi ja meetmete kirjeldused.¹³⁵ Need on head näited sellest, kuidas juba ärimudeli ülesehitamisel peab ettevõtte teadma võimalikke riske ja olema valmis neid vastavalt maandama ja ennetama.

6.1.3. Toiduohutus

Sarnaselt sellega, kuidas finantssektoris peab tegevusloa taotlemisel esitama sise-eeskirjad ja sisemiste protsesside reeglid, peab ka toiduohutuse valdkonnas tegevusloa taotlemisel detailselt kirjeldama ettevõtte sisemisi protsesse ja esitama vastavad plaanid (nt toiduseaduse (ToiduS) § 9 lg-s 2 nimetatud käitlemisprotsessi tehnoloogiline skeem ning tehnoloogia lühikirjeldus, vee analüüsi katseprotokollid, kahjuritõrjeplaan jne).¹³⁶

Samuti on toiduohutuse puhul oluline ka töötajate koolitamine. Tegevusloa taotlemisel peab esitama toiduga kokkupuutuvate töötajate toiduhügieenikoolituse kava (ToiduS § 9 lg 2 p 12). Kavas tuleb märkida koolituse eesmärgid, mahu, sageduse ja korra ning selle alusel korraldama töötajatele perioodiliselt tööülesannetele vastavaid toiduhügieeni koolitusi ning hindama nende teadmisi. Korrakaitseorgan kontrollib koolituskava täitmist ja saab teha ettepanekuid koolituskava muutmiseks ja täiendamiseks (ToiduS § 29).

Seadus näeb ette toitu käitlevale inimesele kehtivad haridusnõuded - toitu käitleval töötajal peavad olema vastavad kutseteadmised ning ta peab tundma toiduhügieeninõudeid (ToiduS § 27 lg 2). Lisaks sellele korraldab käitleja toiduhügieenialase juhendamise ning on kohustatud selgitama töötajatele õigusaktidest tulenevaid käitlemisnõudeid, samuti kontrollima nende täitmist. Kohustus järgida toiduhügieeninõudeid on ka nendel töötajatel, kes toitu vahetult ei käitle – nad peavad siiski tundma ja järgima vastavaid nõudeid vajalikus ulatuses (ToiduS § 27).

Toidukäitlejal peab olema ka enesekontrollisüsteem. See tähendab enesekontrolliplaani loomist, kus on kirjeldatud toidu käitlemise nõuetekohasuse tagamiseks rakendatavad abinõud (ToiduS § 34 lg 1). Lisaks hõlmab enesekontrollisüsteem ka toidukäitleja pidevat järelevalvet toidu ja selle käitlemise nõuetekohasuse üle.

¹³⁴ Krediitiasutuste seadus, RT I, 08.07.2025, 30.

¹³⁵ Makseasutuste ja e-rahajalutuste seaduse (MERAS) §- 15, RT I, 08.07.2025, 34.

¹³⁶ Toiduseadus, RT I, 01.07.2025, 4.

6.1.4. Järeldus

Erinevates valdkondades on kasutusel „pehmed meetmed“, mille eesmärgiks on tagada valdkonna õigusaktide tõhusat täitmist ja selles sektoris tegutsevate ettevõtete tegevuse seaduspärasust. Finantssektoris, toiduohutuse ning töötervishoiu ja tööohutuse valdkondades on „pehmete meetmena“ kasutusel tööandja või ettevõtte kohustused oma töötajate koolitamiseks ja juhendamiseks ja nende teadmiste asjakohastena hoidmiseks.

Lisaks on erinevate sisekontrolli reeglite ja sise-eeskirjade olemasolu teatud sektorites eelduseks sellele, et ettevõtte saaks tegutseda ehk vajaliku tegevusloa hankida. See aitab oma ärimudelit, -strateegiat ning ka sisehaldust läbi mõelda enne, kui alustatakse sisulise majandustegevusega. Oluline on ka ettevõtete kohustus järgida oma sisemisi protseduurireegleid ja süstemaatiliste kontrollide tagajärjel neid täiendada ja ajakohastada.

6.2. Järelevalvemaksu rakendamise ülevaatlik näidis (Eesti ja teiste riikide näitel)

Definitsioon „turuosalised“ tähendab sisuliselt kõiki isikuid või ettevõtteid, kes tegutsevad mingil konkreetsel turul ja on seotud selle majandustegevusega.

See võib tähendada näiteks:

- **Finantssektoris:** pangad, kindlustusandjad, investeerimisfondid, makseasutused.
- **Kosmosesektoris:** satelliidioperaatorid, raketiettevõtted, kosmoseteenuste pakkujad.
- **Alkoholisektoris:** tootjad, hulgimüüjad, jaemüüjad, baarid ja restoranid.
- **Energiaturul:** elektri- ja gaasitootjad, võrguettevõtted, müüjad.

Kui riik rakendab põhimõtet *user-pays* või *cost-recovery*, siis just need turuosalised maksavad tasusid ja lõive, millega kaetakse nende enda tegevuse järelevalve kulud.

6.2.1. Miks maksavad turuosalised järelevalve eest?

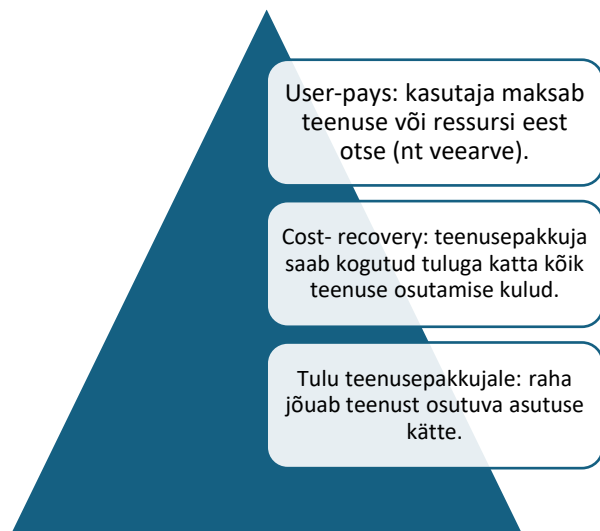
Levinud on tarbija-maksab/kulupõhisuse (inglise keeles *User-pays/Cost-recovery*) põhimõtte: järelevalve kulud ei lange üldisele maksumaksjale, vaid kaetakse nende tegevusalade ettevõtetelt, kelle üle järelevalvet tehakse. EL Teenuste direktiivi (2006/123/EÜ) artikkel 13(2) täpsustab lisaks, et loamenetluse tasud peavad olema mõistlikud, proportsionaalsed ning mitte ületama menetluse kulu.¹³⁷ Euroopa Liidu kohtupraktika (*Hemming vs Westminster City Council*)¹³⁸ kinnitab, et kulupõhimõtte kehtib just loamenetluse enda kulule (jooksva järelevalve kulud võib katta hilisemates perioodilistes tasudes).¹³⁹

Lisa nr [1]. Skeem „*User-pays* viib *cost-recovery* saavutamisele“

¹³⁷ 12. detsembri 2006. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul –, ELTL L 376/36, art. 13(2).

¹³⁸ Eko C-316/15, *Hemming vs Westminster City Council*, EU:C:2016:879.

¹³⁹ *Ibidem*.



Tabel nr 20. Levinud tasumudelid (praktikas kasutatakse tihti hübriide)

Tasumudel	Kuidas töötab?
Fikseeritud riigilõiv (taotlus- või menetlustasud)	Lihtne administreerida, ei pruugi olla täpse kuluga ja peegeldada tegelikku kulu. Nt: kande või loa saamisel kaasnevad tasud.
Kulupõhine (tunnipõhine/toimingupõhine) arveldus	Arvestatakse ametnike tööaega, ekspertide (välisekspertide) kulud, tunnitasad koos <i>overhead</i> ’iga jms- vastav kuluarvestus annab täpsema peegelduse. Nt: Liechtenstein kosmoseseadus.
Aastane tasumudel	Proportsionaalne turuosalise suuruse/riskiga (nt varad, tulud), katab ühiselt asutuse jooksvad kulud/asutuse eelarve. Nt: ECB/SSM; FCA/PRA (pangad: varad ja riskinäitajad).
Sissetulekupõhine või käibepõhine komponent	Väldib ja vähendab regressiivsust, seob panuse turuosalise mahuga. Nt: tariifiandmed.
Vahemikud (min-max) ja avalik metoodika	Annab paindlikkuse, kuid nõuab läbipaistvat kuluarvutust ja põhjendusi. Nt: Luksemburgi kosmoseseadus (5 000-500 000 eurot)

6.2.2. Miks ja kuidas kulupõhine metoodika välja töötatakse?

Kulupõhise (*cost-recovery*) metoodika väljatöötamisel on tavapäraselt aluseks järgmised põhimõtted:

- **Otsesed tööjõukulud (ametnike aeg korrutatakse tunnitasuga)** – Tunnitasu hõlmab endas palka ja sotsiaalmakseid.
- **Kulude eristamine** – otsekulud (nt tunnipalk, analüütilised teenused) vs kaudsed (halduskulud – ruumid, IT jne). Kaudsed kulud jaotatakse näiteks tegevuspõhise kuluarvestuse kaudu.

- **Andmete alus** – eelmisel kalendriaastal tegelikult teostatud järelevalvekulud. Need peavad olema dokumenteeritud ja avalikustatud. Näiteks Eestis TTJA puhul tuleb tunnitasu määramisel lähtuda eelnenud aasta jaotusmudelitest ning avalikustada arvutuskäik.¹⁴⁰
- **Välisteenused** – konsultatsioonid, ekspertiisid ehk lisanduvad kulud.
- **Regulaarne ülevaatus** – tasusid tuleb perioodiliselt uuesti hinnata, et vältida üle- või alakaetust.
- **Õiguspärasus** – tasud peavad olema proportsionaalsed, otstarbekad ja põhjendatud.
- **Riski ja /mahupõhisus** – suuremad/riskirohkemad maksavad proportsionaalselt rohkem (nt pangad).
- **Läbipaistvus ja korrigeerimine** – metoodika peab olema selge, avalik ning eelnevalt kättesaadav ka sihtgrupile (ettevõtted), et tasude struktuuri mõistmine ja planeerimine oleks võimalik. Sama leiti ka TTJA metoodikas.¹⁴¹
- **Tegevuspõhine arvestus (edaspidi ka ABC - Activity Based Costing)** – kulud jaotatakse tegevustest lähtuvate kulupõhiste kriteeriumide alusel. Eesti TTJA poolt kasutatavas teenuste osutamise kulude arvestamise metoodikas näeme tegevuspõhise arvestuse aluspõhimõtteid.¹⁴²
- **Pikaajalise keskmise lisakulu metoodika (edaspidi ka LRAIC - long-run average incremental cost)** – Kulude arvestamisel võetakse arvesse ka tulevikus ennustatavaid kulumäärade muutumisi.¹⁴³

Tabel nr 21. Võrdlustabel.

Valdkond / Riik	Tasu tüüp	Arvestusmetoodika
Eesti (TTJA, järelevalve tunnitasu)	Tunnitasu	Eelnenud majandusaasta tegelikud kulud, tegevuspõhine arvestus; avalik arvestuskäik.
Eesti (telekommunikatsioon, LRAIC metoodika)	Teenuste kulud (LRAIC-metoodika)	ABC-arvestus; alt-üles lähenemine.

¹⁴⁰ Madise, Ü. Toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasu määra koostöö seadusega. 23.04.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Toidu-%20ja%20veterinaarj%C3%A4relevalve%20tunnitasu%20m%C3%A4%C3%A4ra%20koost%C3%B5la%20seaduseg%20a.pdf?utm_source=

¹⁴¹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti poolt kasutatavate teenuste osutamise kulude arvestamise metoodika kohta, RT I, 27.12.2024, 13.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti poolt kasutatavate teenuste osutamise kulude arvestamise metoodika kohta, RT I, 27.12.2024, 13, lisa 2.

Valdkond / Riik	Tasu tüüp	Arvestusmetoodika
Euroopa Keskpank, ühtne pangandusjärelevalve (pangandus)	Aastane järelevalvetasu	Proportsionaalne, suuruse+riskipõhine; kulude katmine.
Rahvusvahelised finantsregulaatorid (Föderaalreservi pank (USA), Suurbritannia Keskpank))	Järelevalvetasud	Kulupõhine järelevalve; jaotus aktiivsete kulude ja riskiprofiili järgi.
EL veepoliitika	Kasutajatasud	Finantskulud + keskkonna- ja ressursikulud; hinna- ja majandusanalüüs.

Kuluarvutuse hea tava

Kui riik kehtestab kulupõhise loa- või järelevalvetasu, on tavapraktika järgmine:

- **Otsesed tööjõukulud:** ametnike ja ekspertide aeg korrutatakse nende tunnitasega (sh palgad, sotsiaalmaksud).
- **Kaudsed kulud (*overhead*):** IT, õigus, haldus, juhtimine, koolitus, ruumid – jaotus tegevuspõhise kuluarvestuse (ABC) või proportsionaali järgi.
- **Väliteenused/kulud:** analüüsid, auditid, konsultandid – läbikulgev kulukomponent.
- **Riskipõhisus:** suurem risk/maht: suurem panus (Euroopa Keskpanka/Suurbritannia Keskpanka metoodika näited) (nt varad, tulubaas).
- **Läbipaistvus:** avaldatud metoodika, eelarvestatud (*ex ante*) kulud ja järgneva aasta korrigeerimine tegeliku kulu järgi (nt Euroopa Keskpank).
- **Üle- ja alalaekumise tasandus:** järgmise perioodi tasudes.
- **Õiguspärasuse test:** mõistlikkus/proportsionaalsus (Teenuste direktiiv; *Hemming* kohtulahend).
- **Min–max vahemikud:** kui kasutatakse, kirjeldatakse metoodikas, millal ja miks ollakse vahemiku ühes või teises otsas (nt tegevuse keerukus, ekspertiisivajadus).

Näidis-metoodika kujund (Eesti turumudeli näitel)

Eesmärgiks on kehtestada tunnitase või tegevuspõhine arvestus järelevalve eest, mille aluseks on ühe lõpetatud toiminguga tegelikud kulud, jagatud vastutavate üksuste vahel.

Kulukomponendid jagunevad kaheks: otsesed ja kaudsed kulud. Otsesteks kuludeks loetakse ametnike ja ekspertide netopalgat ühikut (eurot/tunnis), millele lisanduvad sotsiaalmaks, töövahendite kulud jms. Kaudsed kulud hõlmavad pigem IT-tuge, tööruume, juhtkonda, koolitusi – need jaotatakse tegevustundide põhjal.

Aastase kogukulu arvutamise valem:

Kogukulu = (otsekulud × tundide arv) + kaudkulud.

Tunnitasu määr (eurot/tunnis) arvutamise valem:

Tunnitasu = kogukulu/tegevustundide summa

Kulupõhise tasumudeli rakendamisel on keskne põhimõte läbipaistvus ja avalikustamine. See tähendab, et tuleb avaldada nii otsekulude komponendid kui ka kaudkulud ja kogu arvutuskäik koos metoodilise kirjeldusega.¹⁴⁴ Rahvusvaheline praktika, nt Uus-Meremaa ja Austraalia kulude katmise poliitika, näevad ette nn *open-book* lähenemise, kus tasude määramise alusdokument peab sisaldama ka arvutusvalemeid, eeldusi ja andmeallikaid.

Tasude eelkalkulatsioon koostatakse perioodi alguses, kuid see tuleb hiljem korrigeerida vastavalt tegelikele kuludele ja töötundidele, et tagada õiglane ja proportsionaalne tasustamine.¹⁴⁵

Kui tegelikud kulud erinevad laekunud tasudest, rakendatakse üle- ja alajäägi tasandust. Selle korral korrigeeritakse järgmise perioodi tasusid vastavalt eelnevalt avalikult selgitatud põhimõtetele, vältides ebaproportsionaalset koormust või kasu mõnele turuosalisele.¹⁴⁶

Tabel nr 22. Võrdlustabel: kulupõhised järelevalvetasud eri riikides ja valdkondades

Riik / Valdkond	Tasu tüüp	Arvestusmetoodika & kriteeriumid
Eesti – Finantsinspeksioon	Järelevalvetasu (kapitali + mahuosa) + menetlustasud	Kapitaliosa = 1 % nõutavast minimaalsest omavahendist; Maht = varade, preemiate, vahendustasude alusel; ettemaks ja lõppmakse vastavalt bilansi kestusele. ¹⁴⁷
Eesti – TTJA (järelevalvetasu tunnitasu)	Tunnitasu	Eelneva aasta tegelikud kulud, ABC jaotus; avalik arvestuskäik. ¹⁴⁸
Eesti – Konkurentsiamet	Käibepõhine (soovitatud)	0,02–0,2 % reguleeritud ettevõtete käibest (monopoolsed ettevõtted) ¹⁴⁹

¹⁴⁴ *Guidelines for Setting Charges in the Public Sector* (Treasury New Zealand), 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.treasury.govt.nz/publications/guide/guidelines-setting-charges-public-sector>.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ National Audit Office. *Financial management of fees and charges*, 2025. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.nao.org.uk/reports/financial-management-of-fees-and-charges/?utm_source.

¹⁴⁷ Finantsinspektsiooni seadus, RT I, 08.07.2025, 27.

¹⁴⁸ Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti poolt kasutatav teenuste osutamise kulude arvestamise metoodika kohta, RT I, 27.12.2024, 13.

¹⁴⁹ Konkurentsiseadus, RT I, 05.07.2025, 20.

Riik / Valdkond	Tasu tüüp	Arvestusmetoodika & kriteeriumid
EL – Euroopa Keskpank, ühtne pangandusjärelevalve (pangandus)	Aastased järelevalvetasud	Minimaalkomponent (10% kogusummast, võrdselt pankade vahel) + muutuva osa jaotamine riskipõhiselt. ¹⁵⁰
Suurbritannia – Alkoholiolad (<i>Licensing Act</i>)	Haldustasud	Fikseeritud tasud riigipõhiselt, kuid tuleb olla kulupõhise seaduspärasuse raames (<i>EU Services Directive</i>). ¹⁵¹¹⁵²
Šotimaa – Alkoholi järelevalve	Kulude katmise tasud	KOV võib kehtestada tasud, mis katavad tegelikke kulusid. ¹⁵³
Liechtenstein – Kosmos	Kulupõhised tasud	CHF 250 CHF (Šveitsi frank) /tund ametnike tööaja eest + välisekspansee + CHF 500 aastamaks (teises osas kosmose seadusele). ¹⁵⁴
Austria – Ärimaade kosmos	Kulupõhine volitus	Tunnitasu alusel, kindla suurusega tasud taustakontrolli eest; määrused sätestavad detailid. ¹⁵⁵
Luksemburg – Kosmose tegevus	Vahemikud	5 000–500 000 € litsentsitasud, vahemikud + selgitatud metoodika. ¹⁵⁶

Näited finantssektorist

Eesti- Finantsinspeksioon (FI)

FI rahastus on järelevalvetasudelt, mille määr ja arvutus on seadusega reguleeritud (FIS §§ 38–45¹²). Lisaks on menetlustasud (riigilõivulaadne) konkreetseteks toiminguteks. Näiteks krediitiasutuse (panga)

¹⁵⁰ *How is the annual supervisory fee calculated?* Euroopa Keskpank, 2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/fees/calculator/html/index.en.html>.

¹⁵¹ Suurbritannia määrus *Licensing Act 2003 (Fees) Regulations 2005*. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2005/79/contents/made>.

¹⁵² 12. detsembri 2006. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul – ELTL L 376/36, art. 13(2).

¹⁵³ Šotimaa valitsus. *Alcohol licensing guidance*. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.gov.scot/publications/alcohol-licensing-guidance/>.

¹⁵⁴ *Ordinance on the Authorization of Space Activities and the Registration of Space Objects* (04.12.2023), *Liechtenstein Law Gazette*, 2023/456, välja antud 06.12.2023.

¹⁵⁵ *Austrian Federal Law on the Authorisation of Space Activities and the Establishment of a National Space Registry*, vastu võetud Riikliku Nõukogu poolt 6. detsembril 2011, jõustunud 28. detsembril 2011.

¹⁵⁶ Calmes, B., Gladysz, G., Schummer, L. *A general introduction to Space Law in Luxembourg – In-Depth: Space Law*. 03.12.2024.

esmane tegevusluba: 5000 € (FIS § 45³ lg 1). Muude finantslitsentside esmane menetlustasu on sageli 3000 € (FIS § 45³ lg 2). FIS-s on kirjas, et see arvestatakse sektoripõhiste määradega (varad, brutokindlustusmaksed, vahendustasud jms alused) – sisuliselt hübriid (väike menetlustasu + periodiseeritud järelevalvekulude katmine).¹⁵⁷

Euroala pangajärelevalve (Euroopa Keskpank/ühtne pangandusjärelevalve)

Aastane järelevalvetasu katab ECB järelevalvekulu; jaotus põhineb panga suurusel ja riskiprofiilil (varad, riskinäitajad). ECB avaldab metoodika ja isegi tasukalkulaatori. See on selge täiskulude katmise mudel.¹⁵⁸ Aluseks on SSM EL tasumäärus 1163/2014 – metoodika on avalik (sh kalkulaatori loogika).¹⁵⁹

Ühendkuningriik

Financial Conduct Authority (FCA) võtab arvutuse aluseks loamenetlustasud ja aastase järelevalvetasu, mille struktuur toetub kulude taastamisele (*Annual Funding Requirement*).¹⁶⁰ *Prudential Regulation Authority* (PRA) rakendab sarnast loogikat pankadele ja kindlustusandjatele. Iga-aastane tasude ülevaatus (AFR - *Annual Fee Review*) jaotatakse tasugruppidesse, firmasisene jaotus põhineb suurusel/riskidel (nt: *Modified Eligible Liabilities* pankadel). Sisaldab ka spetsiaalsete projektide tunnipõhiste määradega.¹⁶¹

EL asutused/agentuurid (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) näited)

ESMA tasud (nt kauplemiskesksed aruandlusasutused; reitinguagentuurid) kehtestatakse delegeeritud määrustega ning on üles ehitatud täieliku kulude katmise põhimõttele, sh riiklikult pädevatele järelevalveasutustele (NCA- National Competent Authority) delegeeritud töö hüvitamine.¹⁶²

Näited kosmosevaldkonnast

Liechtenstein

Kosmosemäärus (*Weltraumverordnung*) sätestab kulupõhised tasud: CHF 250/tund menetluses osalenud ametnike tööaja eest, lisaks lisakulu välisekspertiiside jms eest ning iga-aastane 500 CHF registritasu. See on puhas tegelike kulude mudel.¹⁶³

¹⁵⁷ Finantsinspektsiooni aastaaruanne, 2022. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2023-04/finantsinspektsiooni_aastaaruanne_2022.pdf?utm_source.

¹⁵⁸ *How is the annual supervisory fee calculated?* Euroopa Keskpank, 2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/fees/calculator/html/index.en.html>.

¹⁵⁹ 22. oktoobri 2014. aasta Euroopa Keskpanga määrus nr. 1163/2014 järelevalvetasude kohta (EKP/2014/41) - ELTL L 311/23.

¹⁶⁰ CP8/25 – *Regulated fees and levies: Rates proposals for 2025/26*, Bank of England, 10. aprill 2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/april/regulated-fees-and-levies-rates-proposals-2025-26-consultation-paper>.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² 12. juuli 2013 aasta Komisjoni delegeeritud määrus nr. nr 1003/2013 millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 seoses Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve poolt kauplemisteabehoidlatelt võetavate tasudega – ELTL L279/4.

¹⁶³ *Ordinance on the Authorization of Space Activities and the Registration of Space Objects* (04.12.2023), *Liechtenstein Law Gazette*, 2023/456, välja antud 06.12.2023.

Austria

Weltraumgesetz näeb ette kulupõhised tasud, sh I taustakontrolli eest; detailsed määrad pannakse paika määruse tasemel. Rõhk on ohutuse ja vastutuse hindamise kuludel.¹⁶⁴

Luksemburg

Kosmoseõigus lubab määrata litsentsitasu 5 000–500 000 €: tegemist on laia vahemikuga, mis eeldab praktikas kirjeldatud metoodikat ja proportsionaalsust (risk, tegevuse maht ja keerukus).¹⁶⁵ Samuti on praktikas rõhutatud läbipaistvust ja paindlikkust.¹⁶⁶

Näited alkoholivaldkondadest

Inglismaa ja Wales

Alkoholi müügi-/tegevusloa taotlus- ja aastatasud on keskvalitsuse määratud gruppide järgi. Suurüritustel lisandub eritasu.¹⁶⁷ Ajalooliselt pole need alati katnud KOV-ide tegelikke kulusid (debatt „täielik kulu vs. lae/grupi tasud”). Samas kohaldub Teenuste direktiivi kulupõhimõtte (tasud ei tohi ületada loamenetluse kulu).¹⁶⁸

Šotimaa

KOV-id võivad kehtestada tasud kulude katmise põhimõttel (*guidance* rõhutab *cost recovery*’t).¹⁶⁹

Eesti

Alkoholi käitlemist reguleerib alkoholiseadus; riiklik järelevalve on jaotatud (TTJA, MTA, PTA, KOV, PPA). Tasud tulenevad üldjuhul riigilõivuseadusest (fikseeritud toimingupõhised lõivud, mitte kulupõhine tunnitasu). Kulupõhiseid järelevalvetasusid hetkel ei rakendata, kuid arutelud on olnud.

Kuidas kujundada min-max vahemik riikidel?

Kui seadus annab ainult vahemiku, peaks asutuse metoodika selgelt kirjeldama järgnevat: millised on kulukomponendid (tööaeg, väliseksperdid, kaudsed kulutused); hindamiskriteeriumid (risk, keerukus, mahud); kuidas välditakse topeltarveldamist (loamenetluse vs järelevalve eristamine).

Kui tahad Eestis tegutseda pangana – kui palju maksab?

- Esmase tegevusloa (krediitiasutus/pank) menetlustasu on 5000 € (FIS § 45³ lg 1).
- Lisaks tuleb pangal igal aastal tasuda järelevalvetasu (FIS: § 38 - 4512 – sektoripõhine, mahu- ja turuosa komponentidega).

¹⁶⁴ *Austrian Federal Law on the Authorisation of Space Activities and the Establishment of a National Space Registry*, vastu võetud Riikliku Nõukogu poolt 6. detsembril 2011, jõustunud 28. detsembril 2011.

¹⁶⁵ Calmes, B., Gladysz, B., Leclercq, G., Schummer, L. *Chapter XX, Luxembourg – The Space Law Review*. 08.11.2019.

¹⁶⁶ Calmes, B., Gladysz, G., Schummer, L. *A general introduction to Space Law in Luxembourg – In-Depth: Space Law*. 03.12.2024.

¹⁶⁷ Guidance: alcohol licensing. Suurbritannia valitsuse koduleht, 08.08.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.gov.uk/guidance/alcohol-licensing>.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Licensing (Scotland) Act 2005*, vastu võetud 16.11.2005, jõustunud 21-12-2005.

Tegemist on **hübriidse** lahendusega: väike fikseeritud menetlustasu + perioodiline järelevalvetasu, mis katab asutuse kulud.

6.2.3. Kokkuvõte

Väga paljudes riikides maksavad turuosalisel nii loamenetluse (tihti fikseeritud või kulupõhine) kui ka jooksvad järelevalvekulud (tihti suurus-/riskipõhised aastatasud). EL Teenuste direktiiv ja kohtupraktika seavad lae: tasud ei või ületada vastava menetluse kulu (järelevalvet võib katta eraldi perioodiliste maksetega). Kosmosevaldkondadest Liechtenstein ja Austria on kulupõhised (tunnid, väliskulud), Luksemburg kasutab vahemikku (5 000–500 000 €) koos eeldatava metoodikaga. Alkoholi valdkonnaga seoses Ühendkuningriigis on teenustasud; Šotimaa rõhutab kulude katmist; Eestis valdavalt riigilõiv (fikseeritud), mitte tunnipõhine järelevalvetasu.

Tabel nr [23]. Kokkuvõtlik tabel tasusüsteemide põhimõtetest.

Põhimõte	Märksõnad
<i>User-pays/cost-recovery</i>	Kasutaja maksab, mitte üldine maksumaksja.
Direktiiv ja kohtupraktika	Loamenetluse tasud peavad olema ainult menetluskulud.
Tasumudelid	Fikseeritud, tunnipõhine, aastane, mahu- ja riskipõhine, vahemikud.
Kuluarvestus	Otsesed ja kaudsed kulud, korrektorid, avalikkus ja ülevaatus.
Tõhusus ja õiglus	Kulude optimeerimine, mõjuvabaduse arvestamine.

7. Ressursside mõõde poliitika kujundamises ja järelevalve toimimises

7.1. Kultuurilise konteksti roll ja mõju järelevalve rakendatavusele

Alkoholi müügi ja tarbimise järelevalve toimib Eestis kultuurilises raamistikus, kus alkoholi tarvitamist – sh ka tugevatoimelist joomist – nähakse sageli osana sotsiaalsest identiteedist ja kogukondlikust praktikast. Sotsiaalteadlased on korduvalt osutanud, et nn „ülejoomise“ episoodid ei pruugi olla üksnes individuaalne valik, vaid kujunevad välja rühmanormide ja ootuste kaudu, mille järgi „palju juua“ võib olla osa täiskasvanuks olemise või seltskonnas kehtiva solidaarsuse väljendusest.¹⁷⁰ Rahvalikus kõnepruugis levivad naljad „liiga vähesest viinast“ või „mitte käe tõstmisest“ alkoholi suhtes viitavad sellele, et ühiskondlik norm ei käsitle joobumist erandlikuna, vaid pigem rutiinse või isegi positiivse kogemusena. See loob taustsüsteemi, milles järelevalve ja piirangud võivad näida mitte neutraalsed, vaid vastuolus „tavalise elu“ praktikaga.

Käesoleva analüüsi koostamise tarbeks tehtud intervjuudes tõstatas mh küsimus sellest, kuidas riik suhestub alkoholi tarbimise piiramisse võrreldes individuaalse vabaduse idee ja ettevõtlusvabadusega. Mõned ametkondlikud seisukohad rõhutavad, et riik ei peaks sekkuma „täiskasvanud isiku õigusesse otsustada enda tarbimisharjumuste üle“, mis asetab ülemäärase joomise küsimuse pigem personaalse vastutuse ja harjumuskultuuri kui avaliku sekkumise valdkonda. Nii jõuabki arutelu sageli väärtuskonfliktini: kas alkoholitarbimist tuleks käsitleda eeskätt isikliku elukorralduse ja maitse-eelistusena või rahvatervise riskina, millega kaasneb koormus tervishoiule, turvalisusele ja sotsiaalhoolekandele.

See kultuuriline raamistik mõjutab otseselt ka järelevalvemeetmete tõhusust. Seal, kus riskikäitumist normaliseeritakse, ei pruugi keelud ja sanktsioonid omada soovitud preventiivset mõju, eriti kui avalik arvamus ei toeta normi või peab seda „liigseks paternalismiks“. Selline väärtuslikest hoiakutest tulenev inertne tähendab, et isegi hästi kujundatud õigusnorm ei pruugi realiseeruda praktikas ilma paralleelsete meetmeteta – teavitustöö, keskkonnakujundus, ohutuskultuuri kujundamine ning laiem narratiivi muutus sellest, mida peetakse „normaalseks“ või „aktsepteeritavaks“ alkoholi tarvitamisena. Järelevalve seega ei toimi vaakumis, vaid põrkub igapäevaste tähendusloome viisidega, mis kas toetavad või õõnestavad normi jõustatavust.

Poliitilise tasandi hoiakud kujundavad samuti alkoholi järelevalve tegelikku ulatust. Pärast 2017–2019 toimunud aktsiisitõusude perioodi ning sellega kaasnenud piiriülese ostlemise avalikku tähelepanu („Läti viinaralli“) on poliitiline tahe rääkida alkoholi liigtarvitamisest ja piirangute karmistamisest oluliselt nõrgenenud. Avalikus kommunikatsioonis seostati senised meetmed kiiresti majanduslike kahjude, kohaliku ettevõtluse surve ja tarbijakäitumise muutustega, mistõttu kujunes poliitiline narratiiv, mille järgi „liigne sekkumine“ võib lõppeda valijate pahameele või majandusliku kahjuga. See omakorda on viinud olukorran, kus alkoholipoliitika käsitlemist välditakse või marginaliseeritakse, ning järelevalve tugevdamise vajadust ei esitata prioriteedina.

Sellel on otsene mõju ka järelevalve rahastamisele: kui poliitiline tasand ei soovi teemat aktiivselt tõstatada, jääb ressursside eraldamine institutsioonidele (PPA, omavalitsused, TTJA) tagaplaanile.

¹⁷⁰ Allaste, A.-A., Cuomo, G., Fabricius, V. A. V., Kolind, T., Läänemets, L. M., Rolando, S. *‘Drinking a Lot’ in Denmark, Estonia, and Italy: Norms and Meanings Related to Excessive Alcohol Use*. Sage Journals, 2025.

Intervjuudest ilmnes, et isegi kui õiguslik raamistik võimaldaks konkreetsemaid meetmeid, ei ole nende rakendamine realistlik ilma lisarahata (näiteks kontrolltehingute sageduse suurenemine, menetluste viimine lõpuni ehk väärtekaristuse määramiseni, inspektorite spetsialiseeritud koolitused). Seega ei seisne probleem üksnes regulatsiooni sisulises kujundamises, vaid ka poliitilises valmisolekus tunnistada, et tõhus järelevalve eeldab stabiilset ja sihtotstarbelist rahastust ning selle prioriteetset käsitlemist riigieelarvelisel tasandil.

Kuigi alkoholi müügi ja joobes isikule müügi keelu õiguslik raamistik on Eestis üldjoontes olemas, ilmnes nii riiklike kui ka kohalike järelevalveasutuste intervjuudest, et peamiseks kitsaskohaks ei ole niivõrd regulatiivne lünk, vaid ressursside ja teostusmehhanismide puudulikkus. PPA, TTJA ja omavalitsuste esindajad tõid ühehäälselt välja, et tõhus järelevalve eeldaks märkimisväärselt suuremat tööjõulist ning rahalist võimekust, sealhulgas võimalust korraldada regulaarseid kontrolltehinguid, menetleda rikkumisi süsteemselt ning tagada personalile ühtne juhendamine ja spetsialiseeritud koolitus.

Praegune süsteem tugineb valdavalt reageerivale järelevalvele, mis tähendab sekkumist alles pärast rikkumise avaldumist. Ennetavat kontrolli tehakse piiratud mahu, kuna järelevalveasutustel ei ole võimalik katta kõiki müügikohti ega hoida püsivat nähtavust öise majanduse, meelelahutusasutuste ja hooajaliste sündmuste üle. See toob kaasa olukorra, kus seaduse kehtivus jääb osaliselt deklaratiivseks: reegel eksisteerib, kuid selle täitmise tagamine ei ole järjepidev.

Lisaks mõjutavad järelevalve suutlikkust poliitilised hoiakud alkoholi regulatsiooni suhtes. Pärast alkoholipoliitika karmistamise ja piirikaubanduse teemadega kaasnenud avalikku ja poliitilist polariseerumist on alkoholi liigtarvitamise ennetamisega seotud meetmete laiendamine muutunud poliitiliselt tundlikuks. Sellises kontekstis ei ole järelevalve tugevdamine osutunud prioriteediks riigieelarvelistes otsustes, mis omakorda piirab institutsioonide võimekust olemasolevaid seadusi sisuliselt jõustada.

Seega järeldub, et üksnes regulatsiooni muutmine või täpsustamine ei pruugi tuua soovitud tulemust, kui see ei ole seotud selge otsusega eraldada täiendavaid ressursse järelevalve praktiliseks teostamiseks. Tõhus kontroll eeldab:

- **sihtotstarbelist ja püsivat rahastust;**
- **erialast koolitust ja ühtseid juhiseid järelevalveametnikele;**
- **riskipõhise järelevalvesüsteemi kujundamist (sh prioriteetsem käsitus öise majanduse ja korduvrikkumiste puhul);**
- **võimalust rakendada paindlikke sanktsioone, sh haldusmeetmeid, mis mõjutavad juriidilise isiku motivatsiooni.**

Ilma nende komponentideta kujuneb järelevalve killustatuks, reageerivaks ja juhuslikuks, mis vähendab nii müügikeelu tõhusust kui ka õiguskindlust nii ettevõtjatele kui tarbijatele.

7.2. Ressursid ja rakendatavus: järelevalve suutlikkuse küsimus

Käesoleva analüüsi koostamise käigus läbi viidud intervjuude tulemusel tuleb tõdeda, et kehtivad volitusnormid ja keelud jäävad tagantjärele ja juhtumipõhiseks, kui järelevalveasutustel puudub piisav maht, oskused, vahendid ja selged rollipiirid. See on nii TTJA, KOVi (Tallinna linn) kui ka PPA sõnum ja kogemus.

TTJA eesmärgiks on olnud n-ö suured müüjad (menetlused suuremate jaekettide ja tanklate osas), mis ei võimalda prioritseerida teisi võimalikke riskikohti. PPA-l on palju ülesandeid ning ajamahukate preventiivsete menetluste läbiviimist tehakse konkreetse vihje alusel, mitte pisteliselt.

Tallinna linna ametnikud kirjeldab, et faktiliste asjaolude kiire tuvastamise vahendeid napib, mistõttu menetlused venivad ja normatiivse keelu preventiivne mõju lahjeneb. KOV esindajad toovad samuti esile, et tehnilisi lahendusi (nt kassasüsteemide logide reaalajaline kontroll, vanusekontrolli automatiseerimine) napib või on ligipääs vaearikas. Selle tulemusel on raske leida kvaliteetseid tõendeid, mida menetluses efektiivselt kasutada.

Kehtivas õiguses on rollijaotus (TTJA–KOV–PPA) sätestatud erinevates normides, mis külvab segadust, kulutab ressursse koordineerimisele ja tekitab „hallid alad“. Õigusaktis reguleeritud selge rollipiir võimaldaks pädeval asutusel paremini aru saada oma ülesandest ning tööd planeerida vastavalt.

Märkida tuleb, et valdkonna järelevalve kvaliteedi ja tõhususe tagamise eesmärkidel vajavad pädevad asutused lisarahastust. Juba kehtiva õiguse kontekstis on puudu koolitustest, tehnilistest vahenditest, juriidilisest abist, ohutusmeetmetest välitöödel jne. Lisarahastuse vajadus säilib ja isegi suureneb, kui laiendada volitusnorme või liikuda näiteks hübriidse loa-teavituse mudeli suunas.

Õiguspoliitiline valik ja muudatused regulatsioonis (nt range eelkontroll või laiendatud järelevalvevolitused) ei realiseeru ilma paralleelse ressurside paketita: (a) inimeste juurdekasv ja nende koolitus, (b) andmepõhised tööriistad (kassa-/tarnelogid, e-müügi audit, vanuse-/joobekriteeriumi standardiseeritud protokollid), (c) koostööplatvorm TTJA–PPA–KOV ühtsete tõlgenduste ja operatiivotsuste jaoks.

8. Võrdlev õigus – teiste riikide alkoholi poliitika ja järelevalve

Võrdleva õiguse eesmärk on välja selgitada, kuidas teised Euroopa riigid on lahendanud alkoholi müügi piirangute ja järelevalvemeetmete küsimusi, eriti seoses alkoholi müümise keeluga joobes isikutele.

Analüüs annab ülevaate keeldude sisust, järelevalve mehhanismidest, sanktsioonidest ning õiguspoliitilistest kaalutlustest, mis võivad olla asjakohased Eesti õiguskorrale sarnaste meetmete kujundamisel.

8.1. Saksamaa

Saksamaa näitel on võimalik analüüsida, millised õiguslikud ja praktilised lahendused on kasutusel riigis, kus järelevalve on suurel määral detsentraliseeritud, kuid kus vastutus müügikäitumise eest lasub eelkõige ettevõtjal.

Alljärgnev ülevaade tugineb Saksamaa restoraniseadusele (*Gaststättengesetz*, *GastG*)¹⁷¹ ja noorsookaitse seadusele (*Jugendschutzgesetz*, *JuSchG*)¹⁷² ning avalikele õiguskommentaariidele ja Saksamaa liidukohtu (BGH) praktikasse kujunenud põhimõtetele.¹⁷³¹⁷⁴

Saksamaal reguleerivad alkoholi müüki ja reklaami peamiselt noorsookaitse seadus (*Jugendschutzgesetz*) ning restoraniseadus (*Gaststättengesetz*). Noorsookaitse seadus kehtestab reeglid alaealiste viibimise ja alkoholi tarvitamise kohta (§§ 4, 5 ja 9), samas kui restoraniseadus reguleerib alkohoolsete jookide serveerimist ja müüki toidlustuskohtades. Restoranipidaja peab taotlema vastava restoranilitsentsi, kui ta soovib pakkuda alkohoolseid jooke (§ 2 lg 1). Restoraniseadus sisaldab mitmeid olulisi sätteid:

- § 6 – kohustus pakkuda mittealkohoolseid jooke,
- § 19 – alkoholi serveerimise keelud,
- § 20 – keeld serveerida alkoholi isikutele, kes on nähtavalt joobes.

Lisaks kehtivad veebimüügi puhul erinõuded, mis nõuavad tõhusate vanusekontrollimeetmete kasutamist.

Saksamaal ei ole suuniseid (n-ö pehmet õigust) joobes isikutele alkoholi müügi osas. Ainsaks seda probleemi käsitlevaks seaduseks on restoraniseadus (*Gaststättengesetz*).

Lisaks on Saksamaa liidumaades olemas üksikud regulatsioonid selle kohta, kuidas tuleks rakendada noorte kaitse seadust (*Jugendschutzgesetz*). See hõlmab näiteks alaealistega tehtavate alkoholi müügi kontrolltehingute läbiviimist.

Joobes isikule müügi keeld

Restoraniseaduse § 20 p 2 kohaselt on keelatud serveerida alkohoolseid jooke isikutele, kes on nähtavalt joobes. Selle keelu eesmärk on tagada avalik kord ja turvalisus ning kaitsta joobes isikuid nende enda käitumise eest.

¹⁷¹ *Gaststättengesetz*, zuletzt geändert durch Art. 14 G v. 10.3.2017 I 420.

¹⁷² *Jugendschutzgesetz*, zuletzt geändert durch Art. 12 G v. 6.5.2024 I Nr. 149.

¹⁷³ *Gastwirt-Fall* (Urt. v. 22.1.1953 – 4 StR 417/52 (BGHSt 4, 20)).

¹⁷⁴ *Gastwirt-Fall II* (Beschl. V. 13.11.1963 – 4 StR 267/63 (BGHSt 19, 152)).

Keeld kehtib nii restoranipidajatele kui ka nende töötajatele. Samuti laieneb see ühingutele ja seltsidele, kes küll äritegevust ei teosta, kuid serveerivad alkoholi oma ruumides.

Isikut loetakse joobes olevaks, kui ta on alkoholi tugeva mõju all ja ei suuda enam vastutustundlikult käituda. Seda hinnatakse psüühiliste ja füüsiliste tunnuste põhjal, ning seisund peab olema silmanähtav alkoholi müügi või serveerimise hetkel.

Restoraniseadus ei kohaldu jaemüügile (nt supermarketid, tanklad), kus alkoholi müüakse ainult kaasa ostmiseks. Sellistel juhtudel otsene keeld joobes isikule müüa puudub, kuid müüjal lasub üldine hoolsuskohustus avaliku korra tagamiseks.

Sanktsioonid ja vastutus

Kui restoranipidaja rikub tahtlikult või hooletusest § 20 punktis 2 sätestatud keeldu, on tegemist haldusõigusrikkumisega (Restoraniseadus § 28 lg 1 p 9). Rikkumise eest võib määrata rahatrahvi kuni 5000 eurot (§ 28 lg 3).

Lisaks võib restoranipidajalt litsentsi ära võtta, kui teda peetakse ebausaldusväärseks (§ 15 lg 2). Üksikut rikkumist tavaliselt ei loeta piisavaks, kuid korduvalt või oluliselt seadust rikkuvat pidajat võib pidada ebausaldusväärseks ning tema tegevusloa võib tühistada. Samuti võib noorsookaitse seaduse rikkumine olla aluseks litsentsi andmisest keeldumisele (§ 4 lg 1 p 1).

Tuvastamine ja kontroll

Joobes isikule alkoholi serveerimise keeldu kontrollivad kohalik korrakaitseamet (*Ordnungsamt*) ja kaubandusjärelevalve (*Gewerbeaufsicht*). Kontrolli tehakse enamasti vaatluste ja teavituste alusel. Politsei võib samuti sekkuda, kui ilmneb avaliku korra rikkumine. Saksamaal ei kasutata varjatud testoste ega kontrolltehinguid joobes isikutele alkoholi müügi kontrollimiseks – neid kasutatakse vaid alaealiste puhul.

Restoranipidajad on ise vastutavad keelu järgimise eest, kuid sageli juhivad ka teised kliendid tähelepanu, kui keegi on selgelt joobes.

„Flatrate-“ ja „Coma-Parties“ – liigjoomist soodustavad üritused

Avalikus arutelus on olulisel kohal nn „Flatrate-Parties“ või „Coma-Parties“, kus pakutakse kindla hinna eest piiramatult alkoholi. Sellised üritused on kriitika all, kuna need soodustavad liigset alkoholitarbimist ning viivad sageli alkoholi müümiseni juba joobes isikutele. Arutluse all on olnud, millise seaduse alusel ja kuidas selliseid üritusi saaks ennetavalt piirata või keelata.¹⁷⁵

Kohtulahendid – restoranipidaja vastutuse piirid

Gastwirt-Fall I (BGHSt 4, 20, 1953) – Saksamaa Liidukohus omistas restoranipidajale väga ulatusliku vastutuse, mille järgi, kui külaline on nii purjus, et ta ei saa enam autot juhtida, peab restoranipidaja sekkuma ja takistama teda rooli istumast. Kohtuotsus määratles restorani omaniku vastutuse väga ulatuslikuna.¹⁷⁶

Gastwirt-Fall II (BGHSt 19, 152, 1963) – Hilisemas kohtulahendis on kohus piiranud restoranipidaja vastutust. Selle lahendi kohaselt vastutab restoranipidaja vaid siis, kui pärast hoolikat kaalumist peab ta mõistma, et külaline ei ole enam võimeline iseseisvalt vastutustundlikult käituma. Restoranipidaja ei ole külalise eestkostja; tema vastutus piirdub sellega, et ta ei tohi alkoholi serveerida nähtavalt joobes isikule. Kohus leidis ka, et kuna restoraniseaduses § 20 p 2 keelab üksnes alkoholi

¹⁷⁵ Lange, J. *Streit um freien Alkohol: Landratsamt untersagt Wackersdorfer Disko JT's 'Geburtstagsparty*. – *Mittelbayerische Zeitung*, 20.03.2024.

¹⁷⁶ *Gastwirt-Fall* (Urt. v. 22.1.1953 – 4 StR 417/52 (BGHSt 4, 20)).

serveerimise juba joobes isikutele, siis ei ole alkoholi serveerimine üldiselt keelatud. Restoraniseadust ei tohi laiendada.

Üldine alkoholi serveerimise keeld ei kehti. Kohus rõhutas, et vastutus peab jääma mõistlikesse piiridesse – kriminaalvastutus tekib vaid siis, kui külalise joove on nii ilmne, et ta ei suuda enam vastutustundlikult tegutseda ning restoranipidaja ei võta tarvitusele mingeid meetmeid (nt ei kutsu politseid).¹⁷⁷

Kokkuvõte

Saksamaa õiguses on alkoholi müük joobes isikule selgelt keelatud toitlustuskohtades, kuid keeld ei laiene jaemüügile, mis loob teatud õigusliku asümmeetria. Samuti on kontrollivahendid piiratud – varjatud testoste ei kasutata ning järelevalve toimub pigem reaktiivselt.

Praktikas on Saksamaa lähenemine õiguslikult selgem kui Eestis, kuna keeld ja sanktsioonid on otsesõnu seaduses sätestatud, kuid tõhususe seisukohalt on süsteem sarnaste probleemidega: kontrolli raskus ja sõltuvus visuaalsest hinnangust joobetunnustele.

Eestil võiks Saksamaa näitel kaaluda, kas:

- lisada seadusesse otsesõnaline volitusnorm joobes isikule müügi keelu järelevalveks;
- selgitada müüja vastutuse piire ja hoolsuskohustust.

8.2. Rootsi

Alljärgnev ülevaade tugineb Rootsi alkoholiseadusele (*Alkohollag*)¹⁷⁸ ja kohaliku omavalitsuse seadusele (Kommunallagen)¹⁷⁹, lisaks Rootsi riigi alkoholipoliitikale¹⁸⁰ ning alkoholi jaemüügi monopolile *Systembolaget* ametlikele ülesannetele.¹⁸¹

Eesmärk

Rootsi alkoholipoliitika ametlik eesmärk on vähendada alkoholi tarbimist riigis, et edendada rahvatervist ja vähendada alkoholi kahjulikke mõjusid. Olulisemateks eesmärkideks on alkoholi kättesaadavuse piiramine, nõudluse vähendamine alkoholi järele, teadlikkuse suurendamine alkoholi tarbimise tagajärgedest ning kvaliteetse ravi ja hoolduse pakkumine sõltuvusprobleemide korral.

Poliitika tugineb arusaamale, et alkoholi kättesaadavus mõjutab otseselt tarbimise määra ja sellega kaasnevaid kahjusid. Seetõttu on ennetustöö keskne meede alkoholi kättesaadavuse piiramine. Tõhusaks vahendiks peetakse alkoholi hinna reguleerimist maksustamise kaudu. Kõrgem hind vähendab tarbimist ja sellest tulenevaid kahjusid, näiteks vägivallaga seotud vigastusi, liiklusõnnetustes hukkunute arvu ning muud alkoholismade määra.

Meetmed kättesaadavuse piiramiseks

Rootsis kasutatakse mitmeid meetmeid alkoholi tarbimise vähendamiseks ja sellega seotud riskide maandamiseks:

¹⁷⁷ Gastwirt-Fall II (Beschl. V. 13.11.1963 – 4 StR 267/63 (BGHSt 19, 152)).

¹⁷⁸ Rootsi *Alkohollag* (2010:1622).

¹⁷⁹ Rootsi *Kommunallagen* (1991:900).

¹⁸⁰ *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025*. Regeringskansliet, (2021/22:213).

¹⁸¹ *Vårt uppdrag* (monopoli eesmärk ja roll), “Så säljer vi” (müügieeskirjad: vanusepiirang, joobeaste ja edasimüügi kahtluse keeld). *Systembolaget* koduleht. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.systembolaget.se/om-systembolaget/uppdrag/> ja <https://www.systembolaget.se/om-systembolaget/sa-saljer-vi/>.

- jaemüügimonopol alkohoolsetele jookidele, mille alkoholisisaldus on üle 3,5% vol;
- reguleeritud lahtiolekuajad toitlustus- ja müügikohtadele;
- vanusepiirangud alkoholi ostmiseks (18 aastat toitlustuskohas, 20 aastat jaemüügis);
- piiratud alkoholireklaam;
- toitlustus- ja müügikohtade tiheduse reguleerimine.

Lisaks on seaduses selgesõnaliselt sätestatud keeld müüa või serveerida alkoholi joobes isikutele. Järelevalve (rootsi keeles *tillsyn*) on omavalitsuste ja maakonnaavalitsuste pädevuses. Kohalikud juhised rõhutavad personali koolituse olulisust ja kohustust keelduda teenindamast joobes kliente. Järelevalves kasutatakse riskipõhiseid kontrole, ning teadus- ja järelevalvepraktikas on rakendatud ka nn *pseudo-intoxicated* meetodit, kus koolitatud näitlejad esitavad joobes isikut.

Järelevalve süsteem

Rootsis toimub järelevalve kolmel tasandil:

1. **Ennetav järelevalve** – personali koolitused, teavitustöö.
2. **Sisemine järelevalve** – maksude ja lubade kontroll.
3. **Väline järelevalve** – inspekteerimised toitlustuskohtades, peamiselt õhtuti ja öösi.

Omavalitsuste loaüksustel ja politseil on õigus siseneda ruumidesse ning tutvuda raamatupidamise ja muude dokumentidega. Väliste järelevalve käigus kontrollitakse, kas alkoholi serveeritakse vastavalt loale ja seadustele ning kas ei rikuta kohalikke reegleid. Oluline on ka hinnata korraolukorda nii siseruumides kui ka väljas ning jälgida, et alkoholi ei serveeritaks alaealistele ega silmanähtavalt joobes isikutele.

Inspektorid võivad algselt tegutseda anonüümselt, kuid enne lahkumist peavad nad pöörduma vastutava isiku poole, esitama oma ametitunnistuse ja dokumenteerima võimalikud puudused kirjalikult. Väiksemad rikkumised saab sageli kohe kõrvaldada. Inspektorid ei tohi õiguskindluse ja enda turvalisuse huvides kontrole läbi viia üksi. Kõik kontrollid protokollitakse ja tulemused edastatakse viivitamata loaomanikule.

Restoranid ja baarid maksavad järelevalve eest ise. Kontrollitasud kehtestab omavalitsuse volikogu, lähtudes omahinna ja võrdse kohtlemise põhimõtetest.

Järelevalve teostajad ja nende pädevus

- **Folkhälsomyndigheten (Rahvaterviseamet):** koostab määrusi ja juhiseid, haldab müügi-/tegevuslubade registrit, kogub statistikat ja toetab omavalitsusi.
- **Länsstyrelserna (maakonnaavalitsused):** nõustavad ja koolitavad omavalitsusi, kontrollivad nende järelevalvet ning koordineerivad asutuste koostööd.
- **Kommunerna (omavalitsused):** otsustavad müügi-/tegevuslubade andmise ja teostavad järelevalvet restoranides ja kauplustes.
- **Polismyndigheten (politsei):** osaleb koos omavalitsustega serveerimiskohtade ja jaemüügi järelevalves.
- **Konsumentverket (Tarbijakaitseamet):** vastutab turunduse järelevalve eest.
- **Skatteverket (Maksuamet):** kontrollib hulgimüüki.

Müügi-/tegevusluba ja toidunõue

Serveerimiseks on vaja omavalitsuse müügi-/tegevusluba. Loa andmisel hinnatakse taotleja isiklikku ja majanduslikku tausta ning teadmisi alkoholiõigusest (vajadusel tehakse test). Lisaks on kehtestatud

toidunõue: restoran või baar peab pakkuma mitmekesist toitu, pärast kella 23 võib valik piirduda lihtsamate roogadega.

Systembolaget – riiklik jaemüügimonopol

Rootsis on 450 *Systembolaget* poodi, kus eraisikud saavad osta kanget alkoholi. Ükski teine jaemüüja ei tohi müüa alkoholi eraisikutele. Monopoli eesmärk on vähendada alkoholi kahjulikke mõjusid ühiskonnale.

Systembolaget järgib kolme põhireeglit:

1. Alla 20-aastastele ei müüda.
2. Märgatavalt joobes isikutele ei müüda.
3. Müük on keelatud, kui on kahtlus edasimüügis.

Kui ostja näeb välja alla 25-aastane, küsitakse alati isikut tõendavat dokumenti. Reeglite täitmist kontrollivad sõltumatud ettevõtted testostude kaudu.

Vanusepiirangud

- **18 aastat:** restoranides ja baarides alkoholi ostmiseks ja tarbimiseks.
- **20 aastat:** jaemüügis (*Systembolaget*).

See erisus peegeldab Rootsi poliitika eesmärki tasakaalustada noorte õigusi ja ühiskonna tervise kaitset: toitlustuskohas on keskkond kontrollitud, jaemüügis aga rangem.

Uus meede – talumüük (alates 1. juunist 2025)

Lubatud on alkoholi müük tootmiskohas, kuid ainult tasulise külastusürituse käigus. Müük on piiratud koguste ja kellaaegadega, vanusepiirang on 20 aastat. Hind ei tohi olla madalam kui tootmiskulu + mõistlik juurdehindlus.

8.3. Läti

Läti Vabariigis jõustus 01.08.2025 uusim seadusepakett, mis reguleerib suures osas riigi alkoholipoliitikat.¹⁸² Reformi eesmärk on vähendada alkoholi kättesaadavust ja impulssostu, ohjeldada hinnastamispõhist soodustamist ning tugevdada tervisehoiatuste nähtavust – kõik need on WHO poolt soovitatud “parimad ostud” (*best buys*) alkoholikahjude vähendamiseks. Allpool on antud ülevaade kehtivast regulatsioonist ja põhimõtetest seoses alkoholimüügiga.

- **Lühemad jaemüügi kellaajad:** Alkoholi võib poodides (sh e-poodides/äppides) müüa E–L kl 10–20 ja P kl 10–18. Varem oli müük lubatud kuni kl 22. Muudatus on kirjas seadusemuudatustes ja valitsuse selgitustes.
- **Veebitellimuste „impulsspidur“:** poest tellitud alkoholi tohib kuller üle anda alles vähemalt 6 tunni pärast tellimuse tegemist.
- **Hinnasoodustuste ja “soodushinna” reklaami keeld:** Kõik hinnakampaaniad (2-for-1 jms), lojaalsusprogrammi allahindlused ja soodushindade rõhutamine reklaamis on keelatud (trükis, kinos, veebis, e-kirjas, poesisesed väljapanekud).
- **Hoiatused ja info nähtavamaks:** Jaemüügikohtades peavad olema tervisehoiatused alkoholi kahjulikkuse kohta; reklaamides on kohustuslik hoiatusteave.

¹⁸² Läti *Alkoholisko dzērienu aprites likums* (vastu võetud 9.01.2025; jõustunud 07.02.2025 ja 01.08.2025).

- **Öömajanduse korrastamine:** Toitlustuskohad, kes tahavad teenindada hiljem kui poed, peavad aasta lõpuks oma load ümber registreerima maksuametis.
- **Muu saadavuse ja turunduse ohjamine:** Piirangud sooduskampaaniatele müügipunktides; kitsendusi reklaamile elektroonilises meedias; piirangud alkoholi tarbimisele hasartmängusaalides.
- **Arutelud vanusepiiri tõstmise osas:** Arutati tõstmist 20/21 aastani, kuid kehtiv üldine ostuvanuse piir jäi 18. Poliitilistes ringkondades ja teatud huvigruppides jätkuvad arutelud ja hindamised, et kas tulevikus võiks alkoholi ostu lubava vanusepiiri tõsta.

8.4. Mida Eesti võiks üle võtta (praktilised ideed)

- **Üleriigiline jaemüügi ajapiirang:** Kehtestada ühtne, lühem üleriigiline müügiaeg (nt Läti mudel). Tõenäoline mõju: vähem öist/spontaanset ostmist, väiksem kahjukoormus tervishoiule ja avalikule korrale.
- **E-kaubanduse 6-tunni viiteaeg:** Kehtestada kohustuslik viiteaeg e-poe/äpi tellimustele, et vähendada impulssjoomist ja „kohale toome kohe” mudelit. Nõue on tehniliselt lihtne ja kontrollitav.
- **Kohustuslikud tervisehoiatused ja poesesed teavitused:** Nõuda poodides silmatorkavaid hoiatustahvleid ning standardset hoiatuse osa reklaamides (nt min 10% pind). See tõstab riskiteadlikkust ja on odav meede.
- **Litsentsi „hilis-teeninduse” uuesti registreerimine:** Siduda hilisõhtune/öine serveerimine täiendava loatingimuse ja järelevalvega (nt perioodiline ümberregistreerimine + riskipõhised kontrollid).
- **Hasartmängukohtades alkoholiga ümberkäimise piiramine:** Võtta eeskuju piirangutest alkoholi pakkumisele mänguautomaatide/-laudade juures – vähendab riskikäitumise kuhjumist.
- **Kommunaalne järelevalvetasu (kulude jagamine):** Läti/Rootsi eeskujul katta osaliselt järelevalve kulud litsentsitasude/„kontrollitasude” kaudu: Motiveerida vastutustundlikke praktikaid ja vähendada maksumaksja kulu (Rootsi mudeli järgi kehtestab kontrollitasud KOV volikogu omahinna/õiglase kohtlemise põhimõttel).

Mida Eestil tasub arvestada rakendamisel

- **Proгноositavus ja üleminek:** Läti andis turuosalistele üleminekuaja (nt lubade ümberregistreerimine kuni aasta lõpuni). Eesti võiks teha sama, et vähendada vaidlusi ja kohanemiskulusid.
- **Riskipõhine järelevalve:** Suuna kontroll peamiselt kõrge riskiga kohtadesse, kus rikkumised on sagedasemad (nt pikad lahtiolekuajad, probleemsed piirkonnad). Läti rakendab selgelt kättesaadavuse ja reklaami piiramise koostoimet.
- **Andmepõhine hindamine:** Siduda meetmed WHO soovitusetega ja teha mõjuhindang (nt vähenenud öised kuriteod, EMO-külastused).

9. Intervjuude lühikokkuvõtted

9.1. TTJA (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet)

Fookus ja praktika

TTJA kirjeldas, et järelevalve on sageli „käehoidmine“ ja detailne menetlustöö, nt iseteeninduskassade kõrvale eksponeeritud alkoholi kõrvaldamise nõuded tanklakettidele; menetlused venivad ja nõuavad ametnikult püsivat tähelepanu. TTJA toonitas, et ressursi puuduses ei ole alkoholi müügi järelevalve ameti esmane prioriteet. Aastaks 2026 on planeeritud lõpuni viia pooleliolevad menetlused ning hoida minimaalne valmisolek uute menetluste osas.

Poliitikavalikud ja kättesaadavus

Amet toob esile, et tagasipöördumine rangema loapõhise mudeli juurde on poliitiliselt ebatõenäoline; alternatiivina näevad nad kättesaadavuse vähendamist (nt tanklates, haridusasutuste läheduses) ja e-kaubanduse lisapiiranguid (nt kellaajad, ajatatud kättetoimetamine jne).

Normisegelus ja rollijaotus

TTJA rõhutab regulatsiooni ebaselgust ning pädevuste hajutatust; kui normi peavad igapäevased rakendajad korduvalt „ümber lugema“, on see halva kvaliteediga norm. Napid ressursid sunnivad valima, millesse üldse panustada, ning ootus on, et KOV teeks oma pädevusse jäävat järelevalvet, et riiklik ressurss ei killustuks.

9.2. PPA (Politsei- ja Piirivalveamet)

Kontrolltehtingu käivitamine

Praktikas alustatakse kontrolltehtinguid reeglina **vihje** alusel; standard vihjete kvaliteedile/konkreetsusele puudub, kuid „Eestis alaealistele müüakse X“ tüüpi üldistus ei piisa.

TAI testost vs kontrolltehting

Arutati, kas TAI testostude (uuringupõhised) andmeid saab kasutada järelevalvemenetluse alusena; PPA hinnangul satub see õiguslikult löögi alla, kui uuringuandmetest saab konkreetse menetluse alus. Nimelt on eetiliselt küsitav, kas (poliitika kujundamis) eesmärgil tehtav uuringu tulemuste alusel võib alustada toiminguid, mis toovad uuringus osalenu suhtes negatiivseid tagajärgi.

Praktilised kitsaskohad

Vanusekontrolli „inimlikud vead“ (aastaarvu lugemine), iseteeninduskassad ja kaugmüük suurendavad alaealise ligipääsu riski. PPA on pidanud poodide ja keti tasandil tegema ka ennetavat koostööd (nt arutelud, juhised).

Poliitiline kontekst

PPA on varem toetanud loapõhisemat lähenemist, kuid tunnistab vähest poliitilist tahet.

9.3. Tallinn (KOV)

Koostöö PPA-ga

Varasemalt viis PPA kontrolltehtingud ise läbi (asutuse juhi otsus, alaealise kaasamine, protokoll). Nüüd kaasatakse Tallinna linn järelevalvetoimingusse ja linn jätkab rikkumise menetlemist kuni ettekirjutuseni (juriidilisele isikule).

Meetodid ja tõendamine

KOV rõhutab, et kontrolltehingut ei tohi kohaldada kergekäeliselt, kuid alaealiste kaitseks on see vajalik. Samas on mitmete keeldude (nt ühtne müügipiirang) kiire tuvastamine raskendatud – vahendid kiireks kontrolliks puuduvad, mis muudab järelevalve ebaefektiivseks.

Struktuur ja voog

Tallinna struktuuri- ja töökorralduslikud muudatused on parandanud info liikumist; linn eelistab keskenduda ettevõtja vastutusele (sisekorraeeskirjad, koolitus, korduvkontroll, vajadusel sunniraha).

Teenindajate vanus ja risk

Välja toodi mure, et 16-aastaste laiem lubamine käitlejateks suurendab konfliktiriski joobes täiskasvanutega, mis vähendab keeldude jõustatavust müügikohal.

VIITED

Õigusaktid:

1. Alkoholiseadus, RT I, 28.09.2023, 1.
2. Asendustäitmise ja sunniraha seadus, RT I, 20.02.2024, 2.
3. Atmosfääriõhu kaitse seadus, RT I, 02.10.2025, 17.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT I, 11.04.2025, 2.
5. Ehitusseadustik, RT I, 08.07.2025, 39.
6. Halduskohtumenetluse seadustik, RT I, 08.07.2025, 14.
7. Halduskoostöö seadus, RT I, 08.07.2025, 24.
8. Haldusmenetluse seadus, RT I, 06.07.2023, 31.
9. Julgeolekuasutuste seadus, RT I, 14.03.2023, 25.
10. Karistusseadustik, RT I, 05.07.2025, 9.
11. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I, 09.01.2025, 5.
12. Konkurentsiseadus, RT I, 05.07.2025, 20.
13. Korrakaitse seadus, RT I, 05.07.2025, 11.
14. Krediidiasutuste seadus, RT I, 08.07.2025, 30.
15. Kriminaalmenetluse seadustik, RT I, 09.10.2025, 7.
16. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus, RT I, 02.01.2025, 26.
17. Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus, RT I, 08.07.2025, 34.
18. Maksukorralduse seadus, RT I, 02.10.2025, 3.
19. Politsei- ja piirivalveameti seadus, RT I, 23.10.2025, 2.
20. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, RT I, 14.03.2025, 23.
21. Ravimiseadus, RT I, 30.04.2025, 2.
22. Tarbijakaitse seadus, RT I, 08.07.2025, 31.
23. Tervise Arengu Instituudi põhimäärus, RT I, 16.02.2024, 7.
24. Toiduseadus, RT I, 01.07.2025, 4.
25. Tsiviilkohtumenetluse seadustik, RT I, 03.04.2025, 2.
26. Tsiviilseadustiku üldosa seadus, RT I, 31.12.2024, 48.
27. Tubakaseadus, RT I, 09.01.2025, 30.
28. Töölepingu seadus, RT I, 23.12.2024, 6.
29. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus, RT I, 30.01.2025, 10.
30. Väärteomenetluse seadustik, RT I, 05.07.2025, 19.
31. Lapse õiguste konventsioon, RT II 1996, 16, 5.

32. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti poolt kasutatavate teenuste osutamise kulude arvestamise metoodika kohta, RT I, 27.12.2024, 13.
33. Sotsiaalministri määrus joobeseisundile viitavate tunnuste loetelu ja nende tunnuste esinemise või mitteesinemise tuvastamise viiside kohta, RT I, 27.06.2014, 4.
34. Vabariigi valitsuse määrus töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohta ehituses, RT I, 26.02.2021, 21.
35. 12. detsembri 2006. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul – ELTL L 376/36, art. 13(2).
36. 12. juuli 2013. aasta Komisjoni delegeeritud määrus nr. 1003/2013 millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 seoses Euroopa Väärtipaberiturujärelevalve poolt kauplemisteabehoidlatelt võetavate tasudega – ELTL L279/4.
37. 22. oktoobri 2014. aasta Euroopa Keskpanga määrus nr. 1163/2014 järelevalvetasude kohta (EKP/2014/41) - ELTL L 311/23.
38. 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) - ELTL L 119/1.
39. *Austrian Federal Law on the Authorisation of Space Activities and the Establishment of a National Space Registry*, vastu võetud Riikliku Nõukogu poolt 6. detsembril 2011, jõustunud 28. detsembril 2011.
40. *Gaststättengesetz*, zuletzt geändert durch Art. 14 G v. 10.3.2017 I 420.
41. *Jugendschutzgesetz*, zuletzt geändert durch Art. 12 G v. 6.5.2024 I Nr. 149.
42. *Licensing (Scotland) Act 2005*, vastu võetud 16.11.2005, jõustunud 21-12-2005.
43. *Lāti Alkoholisko dzērienu aprites likums* (vastu võetud 9.01.2025; jõustunud 07.02.2025 ja 01.08.2025).
44. *Ordinance on the Authorization of Space Activities and the Registration of Space Objects* (04.12.2023), Liechtenstein Law Gazette, 2023/456, välja antud 06.12.2023.
45. Rootsi *Alkohollag* (2010:1622).
46. Rootsi *Kommunallagen* (1991:900).
47. Soome *Alkoholilaki* (1102/2017).
48. Suurbritannia määrus *Licensing Act 2003 (Fees) Regulations 2005*. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/79/contents/made>.
49. Šotimaa valitsus. Alcohol licensing guidance. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.gov.scot/publications/alcohol-licensing-guidance/>.

Asutused ja allikad:

50. Aaben, L., Sökk, T., Tael, M. Joobetunnustega isikule alkoholi müümise testostlemise pilootuuringu raport. Tervise Arengu Instituut. Tallinn, 2015. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Tervisevaldkond/14340109138_joobetunnustega_isikule_alkoholi_myyamise_testostlemise_pilootuuringu_raport.pdf.

51. Aedmaa, A., Lopman, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, 2004.
52. Ahven, A., Kruusmaa, K-C. Alkoholiseaduse rikkumised alaealistele alkoholi müümisel, Justiitsministeerium, kriminaalstatistika.
53. Alkoholiseaduse eelnõu (764 SE, IX Riigikogu koosseis) seletuskiri.
54. Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (265 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri.
55. Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (381 SE, XIII Riigikogu koosseis) seletuskiri.
56. Allaste, A.-A., Cuomo, G., Fabricius, V. A. V., Kolind, T., Läänemets, L. M., Rolando, S. *'Drinking a Lot' in Denmark, Estonia, and Italy: Norms and Meanings Related to Excessive Alcohol Use*. Sage Journals, 2025.
57. *Annual fees consultation for 2025/26: Final policy statement*. Bank of England, juuni 2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/june/annual-fees-consultation-for-2025-26-final-policy-statement>.
58. Atmosfääriõhu kaitse seaduse, riigilõivu seaduse ja tööstusheite seaduse muutmise seaduse (568 SE) seletuskiri, XIV Riigikogu koosseis.
59. Berbel, J., Expósito, A. The Theory and Practice of Water Pricing and Cost Recovery in the Water Framework Directive. *Water Alternatives* 13(3), 2020: 659-673. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol13/v13issue3/602-a13-3-20/file?utm_source.
60. Calmes, B., Gladysz, B., Leclercq, G., Schummer, L. Chapter XX, Luxembourg – The Space Law Review. 08.11.2019.
61. Calmes, B., Gladysz, G., Schummer, L. A general introduction to Space Law in Luxembourg – In-Depth: Space Law. 03.12.2024.
62. *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025*. Regeringskansliet, (2021/22:213).
63. Finantsinspektsiooni aastaaruanne, 2022. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2023-04/finantsinspektsiooni_aastaaruanne_2022.pdf?utm_source.
64. *Guidance: alcohol licensing*. Suurbritannia valitsuse koduleht, 08.08.2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.gov.uk/guidance/alcohol-licensing>.
65. *Guidelines for Setting Charges in the Public Sector* (Treasury New Zealand), 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.treasury.govt.nz/publications/guide/guidelines-setting-charges-public-sector>.
66. Harjumaa Omavalitsuste Liit. Alkoholi testostlemine Harjumaal 2023. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.hol.ee/storage/_core/alkoholi-testostlemine-2023.pdf.
67. How is the annual supervisory fee calculated? European Keskpank, 2023. Arvutivõrgust leitav: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/fees/calculator/html/index.en.html.->
68. Karistuseseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE, XII Riigikogu koosseis) seletuskiri.
69. Korrakaitseaduse (49 SE) eelnõu seletuskiri, XI Riigikogu koosseis. Edaspidi Korrakaitseadus 49 SE.

70. Kullerteenuste tingimused. Kättesaadavad arvutivõrgus: <https://explore.wolt.com/et/est/terms> ning <https://bolt.eu/et-ee/legal/tnc-delivery-client/?category=delivery>.
71. Justiitsministeerium. Korrakaitseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/699319ce-7c2a-4bf4-8c6e86f5002f4f43?activity=1#RrWUDAAo>.
72. Jõks, A. Märgukiri abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks, 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/202411/6iguskantsleri_margukiri_turvaettevotjate_ja_mittetulundusuhingute_kaasamine_politse_ulesannete_taitmisse.pdf.
73. Laaring, M. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, doktoritöö. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2015.
74. Lange, J. *Streit um freien Alkohol: Landratsamt untersagt Wackersdorfer Disko JT's 'Geburtstagsparty*. – *Mittelbayerische Zeitung*, 20.03.2024.
75. Madise, Ü. Toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasu määra kooskõla seadusega. 23.04.2024. Arvutivõrgust leitav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Toidu-%20ja%20veterinaarj%C3%A4relevalve%20tunnitasu%20m%C3%A4%C3%A4ra%20koosk%C3%B5la%20seadusega.pdf?utm_source.
76. Mäll, T., Tarlap, K. Alkohoolsete jookide ning tubaka- ja nikotiinitoodete testostlemine. 2022. a uuringu kokkuvõte. Tervise Arengu Instituut. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.tai.ee/et/valjaanded/alkohoolsete-jookide-ning-tubaka-ja-nikotiinitoodete-testostlemine>.
77. National Audit Office. Financial management of fees and charges, 2025. Arvutivõrgust leitav: https://www.nao.org.uk/reports/financial-management-of-fees-and-charges/?utm_source.
78. Pilving, I. Ametiabi. *Juridica* III/2015.
79. Politsei- ja Piirivalveamet (kontrolltehingute rakendamise juhised).
80. Põllumäe, S. Kontrollteingu mõiste ja regulatsioon. Kehtivast õigusest ja vajadusest seda täiendada. *Õiguskeel* 2018/1.
81. Pärnamärgi, I. Õiguslikud raamid preventiivse ja repressiivse riikliku sekkumise eristamisel. *Juridica* 10/2018.
82. Review of the ECB Regulation on supervisory fees, Euroopa Keskpank, 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/legal-framework/public-consultations/pdf/fees_201706/ssm.regulationonsupervisoryfees_draft.en.pdf?utm_source.
83. Roosve, T. Tants ametiabi ümber. *Juridica* 7/2022.
84. Tallinna linna järelevalvepraktika (aruteludokument, 2024).
85. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet – üldjärelevalve alkoholiseaduse täitmise üle.
86. Tervise Arengu Instituut – riskikäitumise ja tarbimismustrite analüüs.
87. Thompson, J. NT government passes liquor laws to replace Commonwealth Intervention-era alcohol bans in remote communities – ABC News, 18.05.2022, kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.abc.net.au/news/2022-05-18/nt-remote-intervention-alcohol-laws-passed-territory-parliament/101077440> (05.11.2025).
88. TTJA Ohuproгноos, 2025. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ttja.ee/ariklient/ametist/lisainfo-ja-dokumendid/dokumendid>.

89. Tubakaseaduse muutmise seaduse (357 SE) eelnõu seletuskiri, XIII Riigikogu koosseis.
90. *Vårt uppdrag* (monopoli eesmärk ja roll), "*Så säljer vi*" (müügieeskirjad: vanusepiirang, joobnuse ja edasimüügi kahtluse keeld). Systembolaget koduleht. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.systembolaget.se/om-systembolaget/uppdrag/> ja <https://www.systembolaget.se/om-systembolaget/sa-saljer-vi/>.
91. Vilms, T., Tael-Öeren, M-L. Alkohoolsete jookide testostlemine. Juhendmaterjal. Tervise Arengu Instituut, Tallinn, 2019.
92. What was the Northern Territory Emergency Response, better known in Indigenous communities as The Intervention? – ABC News, 28.01.2023, kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.abc.net.au/news/2023-01-29/what-was-the-northern-territory-emergency-response/101891110>.

Kohtupraktika:

93. HMKo 4-16-59/11.
94. RKKKo 3-1-1-94-16.
95. RKHKo 3-3-1-60-13.
96. RKHKo 3-14-50103.
97. RKHKo 3-3-1-80-10.
98. RKHKo 3-17-2591/263.
99. RKKKm nr 3-1-1-66-13.
100. RKKKo 3-1-1-61-15.
101. RKKKo 3-1-1-48-96.
102. RKKKo 3-1-1-75-15.
103. RKKKo 1-20-3067.
104. RKKKo 3-1-1-111-13.
105. PMKo 4-12-2230.
106. PMKo 4-21-3576.
107. PMKo 4-23-3705.
108. TlnRnKo 3-15-2900/57.
109. TlnRnKo 3-22-265/27.
110. TlnRnKo 3-19-1077/43.
111. TlnHko 3-21-145/10.
112. TlnRnKo 3-18-1118.
113. TlnRnKo 3-21-2471.
114. VMKo 4-10-2097/23.
115. EKo, C 148/15, *Deutsche Parkinson Vereinigung eV vs Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV*, EU:C:2016:776.
116. Eko C-316/15, *Hemming vs Westminster City Council*, EU:C:2016:879.

117. EKo, C 198/74, *Valev Visnapuu vs Kihlakunnansyyttäjä, Suomen valtio – Tullihallitus*, EU:C:2015:751.
118. *Gastwirt-Fall* (Urt. v. 22.1.1953 – 4 StR 417/52 (BGHSt 4, 20)).
119. *Gastwirt-Fall II* (Beschl. V. 13.11.1963 – 4 StR 267/63 (BGHSt 19, 152)).