

Sisekaitseakadeemia
Halduskolledž

Anita Sokolova

AVALIKUS KOHAS ALKOHOLI TARBIMINE
KEHTIVAS ÕIGUSKORRAS JA
KORRAKAITSESEADUSE EELNÕUS

Lõputöö

Õppejõud:
Triin Roosve, MA

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

| | |
|---|------------------------|
| Kolledž: Halduskolledž | Kuu ja aasta: mai 2009 |
| Töö pealkiri: AVALIKUS KOHAS ALKOHOLI TARBIMINE KEHTIVAS ÕIGUSKORRA JA KORRAKAITSESEADUSE EELNÕUS | |
| Töö autor: Anita Sokolova | Allkiri: |
| <p>Lühikokkuvõte:</p> <p>Lõputöö koosneb 39 leheküljest. Lisas 1 on toodud tabel alkoholi tarbimise regulatsiooni kohta kohalike omavalitsuste avaliku korra eeskirjades.</p> <p>Töö on kirjutatud eesti keeles, võõrkeelne kokkuvõte vene keeles. Kirjutamisel on kasutatud 27 allikat.</p> <p>Töö teema on aktuaalne, kuna lähitulevikus võib jõustuda seadus, millega muutub käesoleval ajal kehtiv avalikus kohas alkoholi tarbimise kord. See aga ohustab kehtiva piirangu aluseks oleva avaliku korra, kuid samas vähendab riive intensiivsust isikute põhiõigustele.</p> <p>Lõputöö eesmärgiks on selgitada välja, milline on ühelt poolt kehtiv ja teiselt poolt korrakaitseseaduse eelnõu põhine avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon, ning võrrelda neid omavahel, lähtudes põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse kindlakstegemise skeemist. Lõputöö uudsus seisneb selles, et antud teemat ei ole keegi demokraatliku õigusriigi teooria seisukohast uurinud.</p> <p>Töös kasutatud uurimismeetoditeks on: 1) õigusaktide analüüs, mille käigus hindab autor kohalike omavalitsuste avaliku korra eeskirju; 2) normikontroll, kus autor võrdleb omavahel kehtivat ning eelnõu põhist regulatsiooni, keskendudes seejuures formaalsele põhiseaduspärasusele ning materiaalse põhiseaduspärasuse tähtsaimale osale – proportsionaalsusele.</p> <p>Läbiviidud uuringu tulemusena leidis autor, et korrakaitseseaduse eelnõu põhine regulatsioon ei ole õigusselge ning proportsionaalne. Autor teeb omapoolse ettepaneku muuta kehtivat alkoholiseadust, lisades sellesse avaliku koha mõiste määratlus.</p> | |
| Võtmesõnad: avalik kord, avaliku korra kaitse, käitumise nõuded avalikus kohas, alkoholi tarbimine avalikus kohas, põhiõigused, põhiõiguste riive põhiseaduspärasus | |
| Ключевые слова: общественный порядок, обеспечение общественного порядка, требования к поведению в общественном месте, употребление алкоголя в общественном месте, конституционные права, законность ущемления конституционных прав. | |
| Säilitamise koht: | |
| Vastab lõputöö nõuetele | Allkiri: |
| Juhendaja: Triin Roosve | |
| Kaitsmisele lubatud | Allkiri: |
| Kolledži direktor: | |

SISUKORD

| | |
|---|----|
| ANNOTATSIOON..... | 2 |
| SISSEJUHATUS | 4 |
| 1. AVALIK KORD | 6 |
| 1.1. Avaliku korra mõiste | 6 |
| 1.2. Avaliku korra kaitse..... | 7 |
| 1.3. Käitumise nõuded avalikus kohas | 9 |
| 1.4. Avaliku koha mõiste..... | 10 |
| 2. AVALIKUS KOHAS ALKOHOLI TARBIMISE KEELD..... | 13 |
| 2.1. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld kehtivas õiguskorras..... | 13 |
| 2.2. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld korrakaitseaduse eelnõus | 15 |
| 2.3. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keeluga kaasnevad põhiõiguste riived | 16 |
| 2.3.1. Õigus vabale eneseteostusele..... | 16 |
| 2.3.2. Õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada..... | 18 |
| 2.4. Põhiõiguste ja vabaduste piiramine | 19 |
| 2.4.1. Formaalne põhiseaduspärasus | 20 |
| 2.4.2. Materiaalne põhiseaduspärasus | 22 |
| 3. AVALIKUS KOHAS ALKOHOLI TARBIMISE KEELU PÕHISEADUSPÄRSUS... 24 | |
| 3.1. KOV avaliku korra eeskirjade analüüs..... | 24 |
| 3.2. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu põhiseaduspärasuse kontroll | 25 |
| 3.2.1. Formaalne põhiseaduspärasus | 27 |
| 3.2.2. Materiaalse põhiseaduspärasuse osa – proportsionaalsus | 29 |
| 3.3. Järeldused | 31 |
| KOKKUVÕTE..... | 34 |
| PE3IOME | 36 |
| VIIDATUD ALLIKATE LOETELU | 38 |
| LISA 1. Alkoholi tarbimise regulatsioon KOV üksuste eeskirjades..... | 40 |

SISSEJUHATUS

Lõputöö on kirjutatud teemal „Avalikus kohas alkoholi tarbimine kehtivas õiguskorras ja korrakaitseaduse eelnõus“. Teemavaliku põhjuseks on teema aktuaalsus. Lähitulevikus võib jõustuda seadus, millega muutub käesoleval ajal kehtiv avalikus kohas alkoholi tarbimise kord. Riigikogu menetluses olev korrakaitseaduse eelnõu sisaldab punkti, mille kehtestamine legaliseerib alkoholi tarbimise sellistes avalikes kohtades nagu nt park, rand, tänav, bussipeatus. See aga ohustab kehtiva piirangu aluseks oleva avaliku korra.

Kuna avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld riivab inimeste põhiõigusi, siis võib selle piiramise leevendamine osutada õigustatuks riive intensiivsuse põhjusel. Autor lähtuski antud teema puhul demokraatliku õigusriigi teooriast, analüüsid avalikus kohas alkoholi tarbimise keeluga kaasnevate põhiõigusriivete põhiseaduspärasust.

Lõputöö eesmärgiks on selgitada välja, milline on ühelt poolt kehtiv ja teiselt poolt korrakaitseaduse eelnõu põhine avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon, ning võrrelda neid omavahel, lähtudes põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse kindlakstegemise skeemist. Autor soovib jõuda selgusele kumb regulatsioon on põhiseaduspärasem ning kas on olemas kolmas parem alternatiiv nendele kahele. Antud eesmärgi saavutamine aitab tõhusamalt korraldada avaliku korra kaitse ühte osa, riivates seejuures võimalikult vähimal määral igatüüpe põhiõigusi.

Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsib autor kohalike omavalitsuste avaliku korra eeskirju ning viib läbi normikontrolli, toetudes viimase puhul R. Alexy põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse kindlakstegemise skeemile. Uurimuse tulemusel leiab kontrollimist järgnev hüpotees: võrreldes kehtiva avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsiooniga on korrakaitseaduse eelnõu põhine regulatsioon põhiseaduspärasem.

Kuna avalikus kohas alkoholi tarbimise reguleerimine on üheks avaliku korra tagamise komponendiks, siis ongi töö esimene peatükk keskendatud teemale „avalik kord“. Teises peatükis annab autor ülevaate avalikus kohas alkoholi tarbimise kahest erinevast

regulatsioonist ning nendega kaasnevatest põhiõiguste riivetest. Olulist tähelepanu pööratakse ka teemale, mis puudutab põhiõiguste ja -vabaduste piiramist.

Lõputöö kolmandas peatükis analüüsib autor Eesti igast maakonnast rahvaarvu järgi suurimate kohalike omavalitsuste avaliku korra eeskirju, pöörates tähelepanu neis sisalduvatele alkoholi tarbimist reguleerivatele sätetele. Samuti viib autor läbi normikontrolli, kus võrdleb omavahel kehtivat ning eelnõu põhist regulatsiooni, keskendudes seejuures formaalsele põhiseaduspärasusele ning materiaalse põhiseaduspärasuse tähtsaimale osale – proportsionaalsusele. Töö lõpus analüüsib autor uuringu tulemusi ning teeb nende põhjal omapoolsed järeldused.

Käesoleva töö kirjutamisel on kasutatud korrakaitseaduse eelnõu teksti 17.12.2008 ning õigusakte 01.04.2009 seisuga.

Autor avaldab tänu käesoleva töö juhendajale, Triin Roosvele.

1. AVALIK KORD

1.1. Avaliku korra mõiste

Avaliku korra mõiste võib sisustada erinevalt. Riigi sisejulgeoleku tagamise ning kaitseorganite tegevuse seisukohast lähtuvalt on aga oluline, et nimetatud mõiste oleks õigusaktide tasandil täpselt määratletud. Viimase aastakümne jooksul on Eesti õigusruumis toimunud tormilised arengud, ent avaliku korra mõiste osas on muudatused õiguslikus olustikus olnud pigem kosmeetilist laadi ning põhimõttelisi erinevuseid avaliku korra mõiste sisustamises seaduste tekstides võrreldes 1990. aastate algusega ei esine¹. Käesoleval hetkel Riigikogu menetluses olev korrakaitseseaduse eelnõu § 3 lg 1 defineerib avalikku korda, kui ühiskonna seisundit, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning isikute subjektiivsete õiguste ja õigushüvede kaitstus. Seni aga kuni nimetatud seadus koos antud sättega jõustunud pole, tuleb avaliku korra mõiste sisustamisel lähtuda kehtivast õigusest.

2002. aastal vastu võetud rahvusvahelise eraõiguse seaduse (REÕS) § 7 kohaselt on avalikuks korraks Eesti õiguse olulised põhimõtted. Siinkohal nõustub autor A. Aedmaa seisukohaga, et antud määratlus on liialt ühekülgne ja pinnapealne, et avaldada avaliku korra sügavamat sisu². Lisaks REÕSile esineb käsitletava mõiste määratlusi ka kohalike omavalitsuste määrustes, kuid enamus neist sisaldab vaid avaliku korra tagamiseks kehtestatud nõudeid avamata seejuures avaliku korra mõistet. A. Aedmaa leiab, et käesoleval ajal puudub selline avaliku korra määratlus, mida saaks pidada üheseks ning kogu Eesti territooriumil üldisena tunnustatuks³.

Avaliku korra liiga lai mõiste on olnud üheks probleemiks ka korrakaitseseaduse eelnõu juures. Avaliku korra all on käsitletud ka moraalinorme ja ühiskonnas vajalike käitumisreegleid, mis seadustega ei ole hõlmatud, kuid mille järgimine peaks tagama ühiskonna rahumeelse koosseksisteerimise. Ei defineeri avaliku korda ka politseiseadus.

¹ Aedmaa, A. 2004. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – *Juridica* XII/2004, 499.

² *samas*, 501.

³ *sama*.

Seda ei ole üheselt teinud ka kohtupraktika ning tulemus on see, et politseiametnik sisustab selle mõiste oma siseveendumustele tuginedes. Õiguskindluse põhimõtte sedavõrd olulise ja üldise mõiste määratlemata jätmist aga ei luba.⁴ Seda enam, et karistusseadustiku § 262 näeb ette, et avalikus kohas teiste isikute rahu või avaliku korra muu rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni sada trahviühikut või arestiga. Kui tegemist on sellise teoga, mille eest inimesi võidakse karistada, siis tuleb normide õigusselgusele esitada kõrgendatud nõudmisi⁵.

1.2. Avaliku korra kaitse

Avaliku korra kaitse on ajalooliselt alati olnud riigivõimu üheks põhiliseks ülesandeks. Eesti õiguskorra vundamendiks olev Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) sätestab avaliku korra ja julgeoleku kaitse vajalikkuse mitmes eri paragrahvides. Olgu siinkohal toodud mõningad näited neist:

1. PSi § 26 sätestab perekonna- ja eraelu kaitse, erandina on õigustatud sekkumine avaliku korra kaitse eesmärgil seaduses sätestatud juhtudel ja korras.
2. PSi § 33 sätestab eluruumi, valduse või tööruumi puutumatus, erandina on õigustatud sekkumine avalikku korra kaitse eesmärgil seaduses sätestatud juhtudel ja korras.
3. PSi § 40 sätestab usutalituse täitmise vabaduse, erandina on õigustatud sekkumine avaliku korra kahjustamise korral.
4. PSi § 45 sätestab südametunnistuse-, usu- ja mõttevabaduse, erandina on õigustatud piirangud avaliku korra kaitseks.
5. PSi § 47 sätestab kogunemisvabaduse, erandina on õigustatud piirangud avaliku korra kaitseks.⁶

Seega võib avaliku korra kaitse vajadus olla legaalseks aluseks PSis sätestatud igapäevaste õiguste ja vabaduste piiramiseks.

Lisaks nimetatule sisaldub avaliku korra kaitse kohustus PSi preambulas, mille kohaselt on Eesti riik loodud „kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja

⁴ Kask, O. 2004. Korrakaitse seaduse eelnõust. – *Juridica* VII/2004, 469.

⁵ Ernits, M. 2008. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu toimetised 17/2008.

⁶ Aedmaa, A. 2004. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – *Juridica* XII/2004, 499.

tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises rahu“. Preambula eristab sisemist ja välimist rahu. Välimise rahu all ei saa mõelda midagi muud kui sõja vältimist ehk teiste riikidega rahumeelset koeksisteerimist. Sisemise rahu mõiste on laiem ja peab esmajoones silmas sisepoliitilist stabiilsust, avaliku korda ehk *ordre public* ⁷, ilma milleta ei ole võimalik teostada täiel määral muid riikluse eesmärke.⁷

Sisemise rahu rikkumise juhul ähvardab riiki ja ühiskonda oht seestpoolt, nagu näiteks kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühisreegleid ega täida oma kohustusi. Siit tuleneb riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone, kes ei ole kohustatud mitte üksnes tegelema õigusrikkumistega vaid peavad looma ka tingimused nende vältimiseks.⁸

Niisiis sätestab preambula riikliku eesmärgina kõigepealt sisemise ja välimise rahu kaitse. Lähtuvalt lepinguteooriast on riik tekkinud vabade ja võrdsete kodanike ühise tahteavalduse tulemusena, millega loobuti vastastikku eraviisilisest vägivaldast ja loodi võimas moodustis, kellele usaldati vägivalda monopol. Kui mitte arvestada hädakaitset, on riik ainus, kes tohib legaalsel teel tarvitada vägivalda. Vastutasuks on riik lepingu järgi kohustatud kaitsma oma kodanikke sise- ja välisvaenlaste eest. Esimesel juhul ähvardab oht nende üksikisikute poolt, kes ei pea kinni ühiskondlikust lepingust ja kasutavad illegaalset vägivalda. Sellest riiklikust eesmärgist võib tuletada riikliku korrafunktsiooni. Teisel juhul ähvardab oht väljastpoolt riigipiire mõne võõrriigi poolt. Sellest riiklikust eesmärgist tuleneb riigikaitsefunktsioon. Kokkuvõttes on tegemist riigi esimeste ja peamiste funktsioonidega tagada riigis kord ja pakkuda kaitset välisvaenlaste vastu.⁹ Eesti Vabariigi endine õiguskantsler Allar Jõks on oma 2006. aasta ettekandes öelnud, et sisemise ja välimise rahu kaitse kuulub riigi tuumikfunktsioonide hulka¹⁰.

⁷ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 92.

⁸ Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Ülle, M., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 41.

⁹ Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse preambula. <http://www.just.ee/10719> 19.12.2008.

¹⁰ Jõks, A. Eesti Vabariigi Õiguskantsler. Õiguskantsleri 28.09.2006 ettekanne Riigikogus 2005. aasta tegevustest. <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?pageID=169> 19.12.2008.

1.3. Käitumise nõuded avalikus kohas

Avalikus kohas käitumise nõuded on üheks avaliku korra tagamise koostisosaks. Nimetatud nõuete järgimine aitab tagada avaliku korra avalikus kohas. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lg 1 p 36³ kohaselt kehtestab avalikus kohas käitumise nõuded oma haldusterritooriumil kohaliku omavalituse volikogu. Selliste nõuete rakendamine võib tuua endaga kaasa paljude põhiseaduses sätestatud põhiõiguste (õigus vabale eneseteostusele, liikumisvabadus, ettevõtlusvabadus jne) riive, mis sellisel kujul, sisuliselt täiesti määratlemata delegatsiooninormi alusel, on lubamatu. Tulenevalt demokraatia põhimõttest tuleb kõik olulised põhiõiguste piirangud sätestada seaduses. Seda ongi püütud teha korrakaitse seaduse eelnõuga. Viimase § 54 määrab kindlaks üle riigi ühtsed avalikus kohas käitumise nõuded, mida peab järgima iga avalikus kohas viibiv isik.¹¹

Niisiis loobub korrakaitse seaduse eelnõu hetkel Eestis kasutuses olevast süsteemist ning võtab kohalike omavalitsustelt õiguse määrata enda haldusterritooriumil kehtivad käitumise nõuded. O. Kask on leidnud, et ei ole võimalik avalikku korda määrata ühtemoodi kogu riigis, kuna arvestada tuleb ka kohaliku käitumistava, mis Eesti väikesaartel on ilmselt mõnevõrra erinev võrreldes suuremate linnade käitumisnormidega¹². Autor ei nõustuks siinkohal selle seisukohaga, tuginedes alljärgnevale.

Avalikus kohas käitumise nõuete killustatus tekitab õiguslikku selgusetust. Nende nõuete tundmine on oluline isiku avalikus kohas toimuva tegevuse õiguspärasuse tagamiseks. Eestis on 227 omavalitsusüksust ning näib ebamõistlik oodata isikult, et ta igas omavalitsuses viibides õpib tundma seal kehtivaid erinevaid avalikus kohas käitumise nõudeid. Samuti võib praegust olukorda pidada vastuolus olevaks võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna raske on näha mõistlikku põhjust, miks ühe omavalitsuse territooriumil viibivate isikute põhiõigusi piiratakse rohkem kui teises omavalitsuses viibivate omi. Eestis puuduvad ka piirkonnad, mis ajaloolistel, kultuurilistel või muudel põhjustel

¹¹ Riigikogu. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090330111004 20.12.2008.

¹² Kask, O. 2004. Korrakaitse seaduse eelnõust. – *Juridica* VII/2004, 471.

erineksid muudest piirkondadest nii olulisel määral, et see tooks kaasa vajaduse avalikus kohas käitumise nõudeid tingimata killustada.¹³

Piirangute ühtsuse saavutamine on oluline ka karistusõiguse seisukohast. Praegu kehtiv karistusseadustiku § 262 näeb väärtena ette „avalikus kohas teiste isikute rahu või avaliku korra muu rikkumise”. Paragrahv 263 kehtestab avalikus kohas käitumise nõuete rikkumise kvalifitseeritud koosseisu – avaliku korra raske rikkumise, mis on kuritegu. Nende normide seos eelnimetatud KOKS § 22 lõike 1 punkti 36³ alusel kehtestatud eeskirjaga ei ole selge. Kui asuda seisukohale, et avalikus kohas käitumise nõuded karistusõiguse mõttes ei ole otseselt seotud omavalitsuste avaliku korra eeskirjadega, on karistusnormi sisu lubamatult ebamäärane. Kui leida, et need normid on seotud (tegemist on blanketse süüteokoosseisuga), siis järeldub aga, et karistusõiguse normi sisustamine ja isikute tegevuse kriminaliseerimine selle kaudu on lubamatult laias mahus viidud seadusest alamalseisva akti tasandile.¹⁴

1.4. Avaliku koha mõiste

Avalikus kohas käitumise nõuete kindlaksmääramiseks on vaja eelkõige piiritleda nende nõuete kehtivusala ruumiliselt, määratledes avaliku koha mõiste¹⁵. Probleem tuleneb avaliku korra mõistest enesest ning väljendub küsimuses, kas avalik kord on turvalisuse seisund, mis peab olema tagatud avalikes kohtades (s.t kohtades, kuhu on juurdepääs põhimõtteliselt kõigil isikutel) või kuulub avaliku korra tagamise alla ka isikute õiguste ja vabaduste kaitse avalikest kohtades väljapoole jääval territooriumil – kodu, isiklik liiklusvahend, mõni muu privaatterritoorium.¹⁶

Korrakaitseaduse eelnõu § 54 kohaselt on avalik koht määramata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk. Eelnõus pakutav lahendus järgib omavalitsuste avaliku korra eeskirjades levinult kasutatavat ning ka kohtupraktikas omaks võetud avaliku koha mõistet,

¹³ Riigikogu. Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri. http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090330111004 20.12.2008.

¹⁴ sama.

¹⁵ sama.

¹⁶ Aedmaa, A. 2004. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – Juridica XII/2004, 501.

mille järgi on avalik koht kõigile isikutele, mitte ainult koha omanikule või valdajale või temaga isiklikult seotud isikule avatud ning kasutamiseks mõeldud koht. Määratlemata isikute ringi kuuluvad isikud ei ole nimeliselt või muude individualiseeritud tunnuste alusel üheselt identifitseeritavad. Näiteks on määratlemata isikute ringiga tegemist kinoseansi külastajate näol – igal isikul on võimalik soovi korral lunastada endale kinopilet. Teistsugune on olukord nt nimeliste kutsetega ballil – sel juhul on ballil osalevate isikute ring üheselt määratletav. Korruselamu lukustatavasse trepikotta on sissepääs ainult võtit omavatel isikutel, seega on ka siin tegemist üheselt kindlaksmääratava isikute ringiga. See, et trepikotta võib pääseda (nt võtit omava isiku poolt lubatuna) ka kolmandaid isikuid, ei muuda koha kasutusotstarvet. Paljude kohtade kasutusotstarve ja sellest tulenevalt nende avalikuks kohaks olek või mitteolek on ajas muutuv (nt avalikult kasutatav restoran – reserveeritud restoran).¹⁷

Eelnõu mõistes kujutab avalik koht endast maa-ala, hoonet, rajatist, ruumi või osa sellest, samuti ühissõidukit, mille omanik või valdaja on andnud määratlemata isikute ringile kasutamiseks või mis on tegelikkuses avalikult kasutatav. Nii võib iga kinnisasja omanik anda oma kinnisasja avalikku kasutusse oma tahet otseselt väljendades. Avalik koht on ka selline koht, mille omaniku selge tahe seda avalikuks kasutamiseks anda ei ole tuvastatav, kuid mis on faktiliselt avalikus kasutuses, nt tähiste ja tõketeta eraisikule kuuluv maatükk, mida avalikkus kasutab. Avalikeks kohtadeks on eelkõige avalikud teed, väljakud, pargid, avalikud supelrannad, kasutamiseks avatud metsaalad, kalmistud, ametiasutuste hooned, kaubandus- ja teenindushooned jne.¹⁸

Korralduse eelnõus on avaliku koha juures aluseks võetud seisukoht, mille kohaselt iga isiku õigus talle garanteeritud õigustele ja vabadustele, oma personaalsele turvalisusele ei sõltu sellest, kas isik asub avalikus kohas või mitte ning seetõttu avalikest kohtadest väljapoole jäävate kohtade välistamine korralduse reguleerimisalast ei oleks Eestis ilmselt põhjendatud.¹⁹

Võrdluseks toob autor Soome avaliku korra seaduse. Viimase § 2 lg 1 sätestab, et avalikud kohad on: teed, tänavad, jalakäijateed, turud, pargid, supelrannad, spordiväljakud,

¹⁷ Riigikogu. Korralduse eelnõu seletuskiri.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090330111004 20.12.2008.

¹⁸ sama.

¹⁹ Aedmaa, A. 2004. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – Juridica XII/2004, 501.

veekogud, kalmistud ning muud vastavad alad, mis on avalikult kasutatavad; ehitised, ühisliikluses osalevad sõidukid ja muud sellised kohad nagu riigiasutused, bürood, liikluustranspordijaamad, kaubanduskeskused, kontserdimajad või restoranid, mis on avalikus kasutuses mingi avaliku ürituse korral või muul ajal²⁰. Erinevalt Eesti korrakaitseaduse eelnõus toodud käsitletava mõiste määratlusest ei kuulu Soome avaliku korra seaduse kohaselt avaliku koha alla kodu, isiklik liiklusvahend või mõni muu privaatterritoorium. Seega on Soome avaliku korra seaduses võetud aluseks seisukoht, et avalik kord on turvalisuse seisund, mis peab olema tagatud ainult sellistes avalikes kohtades, kuhu omavad juurdepääsu põhimõtteliselt kõik isikud.

²⁰ Finlex. Järjestylaki 27.6.2003/612. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030612> 21.12.2008.

2. AVALIKUS KOHAS ALKOHOLI TARBIMISE KEELD

2.1. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld kehtivas õiguskorras

Üheks avaliku korra osaks on muuhulgas alkoholi tarvitamise (mitte) lubatavus avalikus kohas. Riik peab tarvilikuks reguleerida alkoholi tarbimist avalikus kohas, piirates sellega isikute põhiõigusi. Alkoholiseaduse autorite mõtte kohaselt on piirang avalikus kohas alkoholi tarvitamise kohta vajalik selleks, et tagada avalik kord ning ühiskondlik moraalitunne²¹.

Niisiis sätestab käesoleval ajal piirangud alkoholiseaduse joogi tarbimisele alkoholiseadus (AS). Antud õigusakti on selle vastuvõtmise ajast muudetud mitmel korral aastas. Seejuures on 2002. aastast muutumatuks jäänud AS § 48. Viimane reguleerib alkoholiseaduse joogi tarbimist avalikus kohas, sätestades sõnaselgelt, et: „alkoholiseaduse joogi tarbimine avalikus kohas on lubatud: 1) paigas, kus teostatakse alkoholiseaduse joogi jaemüüki kohapeal tarbimiseks, kui alkoholiseaduse jook on omandatud selles müügikohas; 2) kohaliku omavalitsuse volikogu õigusaktis ettenähtud juhul”. Seega on juba rohkem kui kuus aastat olnud avalikus kohas alkoholi tarbimine üldjuhul keelatud, v.a nt mõnes toitlustusettevõttes või kohaliku omavalitsuse poolt lubatud paigas ja ajal.

Samuti nähtub alkoholiseadusest, et karistatav on ka joobnud olekus avalikku kohta ilmumine, kui sellega solvatakse inimväärikust ja ühiskondlikku moraalitunnet. AS § 70 näeb ette, et alkoholiseaduse joogi tarbimise eest tänaval, staadionil, haljasalal, pargis, ühissõidukis või muus avalikus kohas, välja arvatud kohaliku omavalitsuse volikogu õigusaktis ettenähtud juhul või paigas, kus teostatakse alkoholiseaduse joogi jaemüüki kohapeal tarbimiseks, samuti avalikku kohta joobnud olekus ilmumise eest, millega solvatakse inimväärikust ja ühiskondlikku moraalitunnet, – karistatakse rahatrahviga kuni 100 trahviühikut või arestiga.

²¹ Riigikogu. Seletuskiri alkoholiseaduse eelnõule. <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=011290019&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11> 22.12.2008.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 24.09.2008 otsuses Põhja Politseiprefektuuri kassatsioonkaebuses Kristina Kauriti vastu on kohus leidnud, et AS § 70 kehtestab vastutuse vaid sellise avalikku kohta joobnud olekus ilmumise eest, millega solvatakse inimväärikust ja ühiskondlikku moraalitunnet. Alkoholihoove ei tingi eraldivõetuna isiku vastutuselevõtmist ka siis, kui ta viibib seejuures tänaval, ühistranspordis või muus avalikus kohas.²²

Seda, millest alates on tegu inimväärikuse ja ühiskondliku moraalityunde solvamisega, ei ütle aga ükski seadus. Tallinna Ringkonnakohus on 27.04.2005 otsuses leidnud, et kella 06.45 paiku joobnud oleks avalikus kohas (Roosikrantsi 3 maja ees) tuigerdamine on ühiskondliku- ja moraalityunnet solvav²³. Seejuures on sama kohus 21.06.2005 otsuses märkinud, et kella 16.10 paiku Tallinna Niguliste kiriku juures asuval muruplatsil joobeseisundis uinumine ei tõenda, et isik oleks mingil viisil solvanud inimväärikust või ühiskondlikku moraalityunnet²⁴.

Nagu eespool juba öeldud on iga Eesti kohaliku omavalituse (KOV) üksuse ülesandeks kehtestada avaliku korra tagamiseks avalikus kohas käitumise nõuded²⁵. Selleks on praktiliselt iga KOV volikogu võtnud vastu oma haldusterritooriumil kehtiva avaliku korra eeskirja. Niisiis võivad KOV üksused reguleerida nendes eeskirjades ka avalikus kohas alkoholi tarbimist, sealjuures pidades kinni alkoholiseaduses sätestatud normidest, sh ka volitusnormidest. Lisaks sellele, et KOVil on õigus näha ette juhud, mil alkoholi tarbimine avalikus kohas on siiski lubatud (AS § 48 p 2), annab alkoholiseadus KOV volikogule ka õiguse kehtestada täiendavaid kitsendusi alkoholiseaduse joogi jaemüügile, mis puudutavad AS §-des 40 ja 41 nimetatud sortimenti, müügikohti ja -vormi (AS § 42 lg 1 p 1).

Selleks, et selgitada välja, kas ning kuidas on KOV üksused reguleerinud avalikus kohas alkoholi tarbimist ning kas kasutatud on ka AS § 48 punktist 2 ja § 42 lg 1 punktist 1 tulenevaid õigusi, on autor analüüsinud KOV üksuste avaliku korra eeskirju. Vastav uuring ning selle tulemused on toodud käesoleva töö peatükis 3.1.

²² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-1-1-50-08>.

²³ http://kola.just.ee/docs/public/dokument_1081966.pdf.

²⁴ 3-1-1-120-05, RT III 2005, 41, 404.

²⁵ Käesolev töö, ptk 1.3.

2.2. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld korra-kaitseseaduse eelnõus

Riigikogu menetluses olev korra-kaitseseaduse eelnõu sätestab, et „avalikus kohas on keelatud käituda teist isikut häirival või ohtu seadval viisil, eelkõige: /.../ 5) tarbida alkoholi või toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavat ainet ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaed-alkkooli, alkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuasutuse või hoolekandeadutuse ehitises või territooriumil, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel”. Absoluutne keeld üksnes nimetatud kohtade tarvis ei tähenda, et muudes avalikes kohtades oleks alkoholi tarvitamine lubatav piiranguteta. Muudes kohtades rakendub alkoholi tarvitamisele üldine teisi isikuid häiriva tegevuse keeld, mis tuleneb paragrahvi preambulast.²⁶

Nimetatud säte jõustumine korra-kaitseseaduse kehtestamine kaudu toob endaga kaasa AS § 48 kehtetuks tunnistamise ning muudab seaduslikuks alkoholi tarbimise sellistes kohtades nagu nt avalik rand, park, tänav, kauplus. Seda muidugi tingimusel, et alkoholi tarbitakse viisil, mis ei häiri ega sea ohtu teisi isikuid. 2007. aasta detsembri kuus Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt läbiviidud uuringu tulemusel selgus aga, et Eesti elanikud näevad vajadust karmima alkoholipoliitika järele ning pooldavad rangete piirangutega alkoholipoliitikat²⁷.

Nii kehtiva kui ka veel kehtestamata säte puhul on tegu põhiseadusest tulenevate põhiõiguste piiramisega. PS § 32 lg 2 esimese lause kohaselt on igäihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada; PS § 19 sätestab, et igäihel on õigus vabale eneseteostusele. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelamine nii sel kui teisel kujul võib nimetatud põhiõigusi riivata.

²⁶ Riigikogu. Korra-kaitseseaduse eelnõu seletuskiri.
http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090330111004 22.12.2008.

²⁷ Eesti Konjunktuuriinstituut. Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2007.
[http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Alkoholi_tarbimine_ja_alkoholipoliitika_2007\(kokkuvote\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Alkoholi_tarbimine_ja_alkoholipoliitika_2007(kokkuvote).pdf)
20.01.2009.

2.3. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keeluga kaasnevad põhiõiguste riived

2.3.1. Õigus vabale eneseteostusele

PS § 19 lg 1 sätestab, et igäühel on õigus vabale eneseteostusele. Tegemist on PS II peatüki keskse sättega. § 19 lg 1 ei defineeri vabaduse sisu ehk eset, vaid nimetab ainult õigust vabale eneseteostusele. Õiguslik vabadus seisneb loas teha ja tegemata jätta seda, mida isik soovib. Kaitstud on isiku otsustamisvabadus sellest sõltumata, milline kaal on valitud tegevusel eneseteostuse jaoks. Üldine vabadusõigus hõlmab näiteks ka relvaga jahipidamise, ilma kiivrita mootorrattasõidu, metsas ratsutamise, alkoholi ja hašiši tarvitamise ning suitsetamise avalikkuse ees. Kas tegu on hea või halb, väärtuslik või väärtusetu, ei ole kaitseala küsimus.²⁸

R. Maruste on koguni väitnud, et eneseteostusvabaduse sättel puudub igasugune aksioloogiline mõõde. Seega sätestatakse vabadus teha ja tegemata jätta, mida iganes inimene soovib, sõltumata sellest, kas see on talle endale hea või halb, kasulik või kahjulik. Põhimõtteliselt sama kehtib ka tegemise või tegematajätmise kohta teiste, kaasinimeste ning ühiskonna kui terviku suhtes. Kuid siin tuleb arvestada, et mõned teod või tegematajätmised võivad riivata teiste inimeste õigusi ja vabadusi või üldisi huve ning olla keelatud või isegi karistatavad. Üldine eneseteostusvabadus hõlmab ka vabadust toimida teiste inimeste ja üldiste huvide vastu, kuid siis tuleb arvestada ka asjakohase vastureaktsiooniga.²⁹

Millises konkreetses vormis eneseteostus toimuda võib, on sügavalt individuaalne ja indiviidi enda otsustada ning teistel ei ole õigust ette kirjutada, kuidas keegi oma üldist vabadust teostada soovib. Teatud religioossed, kultuurilised ja sotsiaalsed konventsionaalsused võivad mõistagi determineerida inimese käitumist ja piirata või takistada eneseteostusvabadust. Olulisemad neist võivad olla fikseeritud üldise tahtena

²⁸ Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Ülle, M., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 157-159.

²⁹ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 347.

tavades, õiguslikus vormis aga seadustena, mis on PS § 19 lõike 2 kohaselt järgimiseks kohustuslik.³⁰

Nii nagu kõik teised põhiõiguste riived vajab ka riive vabale eneseteostusele põhiseaduslikku õigustamist. Põhiseadusliku õigustamise ulatuse määrab kindlaks põhiõiguse piiranguklausel, mille võib välja lugeda PS § 19 lõikest 2. Viimane sätestab, et igauks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. PS § 19 lg 2 sisaldab lisaks üldisele teiste õiguste austamise kohustusele ka spetsiaalset seadusreservatsiooni, mis kehtib § 19 lg 1 kohta. See sisaldub formuleeringus „igauks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel [...] järgima seadust“. Seda klauslit tuleb mõista kui seadusandjale adresseeritud volitust piirata üldist vabadusõigust seadusega.³¹

§ 19 lg 1 on niisiis üldise seadusreservatsiooniga põhiõigus. Sellest lähtuvalt võib üldist vabadusõigust piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole PSiga otseselt keelatud.³² Õigust vabale eneseteostusele võib kitsendada mitte ainult teiste inimeste õiguste ja vabaduste, vaid ka kollektiivsete ehk ühiskondlike hüvede kasuks.³³ Riive põhiseaduspärasuse mõõtmisel kehtivad üldised põhimõtted, riive peab olema formaalset ja materiaalselt PSiga kooskõlas. Erilise tähtsuse omandab üldise vabadusõiguse suhtelise määramatuse tõttu proportsionaalsuse põhimõte. Kitsamas tähenduses proportsionaalsuse kaalumisel tuleb arvestada sellega, et negatiivne vabadus, s.t vabadus midagi teha või tegemata jätta, on väärtus iseenesest. Mida rohkem on käsitud või keelatud, seda vähem on olemas õiguslikku vabadust. Mida intensiivsem on vabaduse kitsendus, seda tähtsamad peavad olema kitsendamise põhjused.³⁴

³⁰ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 347.

³¹ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Ülle, M., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 159.

³² *samas*, 160.

³³ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica eriväljaanne/2001*, 55.

³⁴ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Ülle, M., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 160.

2.3.2. Õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada

PS § 32 lg 2 esimene lause sätestab, et igaihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandina on käsitletavat nii kinnis- kui ka vallasvara, laiemalt aga kõik, millel on majanduslik-rahaline väärtus. Õigus omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada on immanentselt omandi juurde kuuluv õigus. Omandit, mida ei saa vabalt vallata, kasutada ega käsutada, ei saaks käsitleda ka omandina.³⁵

PS § 32 lg 2 esimest lauset täpsustavad kaks järgmist lauset, mille kohaselt omandi kasutamise kitsendused sätestab seadus ning omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Seadusliku aluse tingimus tähendab, et kitsendusi omandi vabale valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele ei tohi üldjuhul kehtestada seadusest alamal seisva aktiga – näiteks kohaliku omavalitsuse või Vabariigi Valitsuse määrusega³⁶. Üldise huvi tingimus on avaliku võimu poolse sekkumise eelduseks ja õigustuseks, kuid samas seab PS § 32 lg 2 kolmas lause tingimuseks ka õiguse subjektile ehk antud juhul omanikule, keelates selgelt omandi kasutamise üldise huvide vastaselt.³⁷

Omandi vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist kitsendab õiguslikult selline regulatsioon, mis ei võimalda omandiõigust vabalt teostada. Tegemist on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega. Seadusi, mis piiravad omandiõiguse vaba teostamist, on küllaltki palju. See on ühiskonnaelu korraldamisel paratamatu ja enamasti ka põhjendatud.³⁸

Kuigi omandi vaba kasutamise piiramiseks on tingimused paindlikumad kui omandi äravõtmise puhul, peavad seadusega kehtestatud piirangud siiski olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Riik peab leidma optimaalse tasakaalu omandi piiramisega kaasneva erahuvid kahjustamise ja avalike huvide vahel.³⁹

³⁵ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 476.

³⁶ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Ülle, M., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 276.

³⁷ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 482.

³⁸ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Ülle, M., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 276.

³⁹ Annus, T. Riigiõigus. 2006. Tallinn: Juura, 348.

2.4. Põhiõiguste ja vabaduste piiramine

Kõik õigused ja vabadused on riivatavad. Vahe on selles, et osa riiveid on teatud tingimustel õigustatud, osa aga mitte. Sellest alusest lähtudes saab liigendada õigusi ja vabadusi absoluutseteks ja suhtelisteks. Absoluutsed on need õigused ja vabadused, millest ei või taganeda ehk mida ei või riivata mitte mingil tingimusel, isegi hädaolukorras mitte. Suhtelised on need õigused, millest taganemine on teatud tingimustel ehk klauslite ehk reservatsioonide alusel võimalik. Enamik põhiõigusi ja vabadusi ei ole piiramatud, ehk teisisõnu, ainult üksikud on absoluutsed.⁴⁰

Seadusandja, veel vähem võimuharud, ei saa oma suva kohaselt piirata või kitsendada põhiõiguste või vabaduste üldiselt tunnustatud kaitsevälja. Mis aga ei tähenda, et nad teinekord seda siiski ei tee ja põhjendamatu riive ei või aset leida. Kui piiramiseks on põhiseaduslikud ja seaduslikud alused, neid ja muid õiguste ja vabaduste piiramise põhimõtteid ja reegleid on järgitud, siis ei ole tegemist põhiõiguste ja vabaduste rikkumisega, vaid õigustatud riivega. Õiguste ja vabaduste kasutamisse on sel juhul küll sekkunud, kuid neid ei ole rikutud. Ainult lubamatu põhiõiguste ja vabaduste riive on põhiõiguste ja vabaduste rikkumine. Seega mitte iga sekkumine ei ole veel rikkumine.⁴¹

PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata, s.t põhiõigusi riivata, ainult kolmel tingimusel. Esiteks tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega (PS § 11 lause 1), teiseks peavad need piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud (PS § 11 lause 2 esimene alternatiiv) ja kolmandaks ei tohi piirangud moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust (PS 11 lause 2 teine alternatiiv). Põhiseadusega kooskõlas olemise kriteerium nõuab, et põhiõigusi riivavad riiklikud aktid oleksid kooskõlas kõigi põhiseaduse normidega. Need peavad olema niisiis nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärased.⁴²

Mõtisklused põhiõiguste riivete põhiseaduspärasuse üldiste eelduste üle, mis õige tõlgendamise korral tulenevad PS §-st 11 kui kesksest sättest ja muudest üldistest

⁴⁰ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 243-244.

⁴¹ *samas*, 244-245.

⁴² Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica eriväljaanne*/2001, 35-36.

eeskirjadest (PS § 3 lg 1 lausest 1, § 13 lõikest 2 ja § 19 lõikest 2), viivad järgmise tulemuseni:

Põhiõiguse riive on ainult siis **formaalselt** põhiseaduspärane, kui see

- 1) vastab kõigile põhiseaduse pädevuse, menetluse ja vormi nõuetele,
- 2) järgib PS § 13 lõikest 2 tulenevat määratuse põhimõtet ja
- 3) on kooskõlas PS § 3 lõige 1 esimesest lausest tuleneva parlamendi reservatsiooniga.

Põhiõiguse riive on ainult siis **materiaalselt** põhiseaduspärane, kui see

- 1) on proportsionaalne, vastab seega PS § 11 teise lause esimese alternatiivi poolt nõutud
 - a) sobivuse põhimõttele,
 - b) vajalikkuse põhimõttele ja
 - c) kitsamas tähenduses proportsionaalsuse põhimõttele;
- 2) ei riku PS § 11 teise lause teisest alternatiivist tulenevat olemuse moonutamise keeldu;
- 3) Ei riku muid materiaalseid põhiõiguse norme, nagu näiteks demokraatia printsiipi või üldist tagasiulatuvat mõju keeldu.⁴³

Seega võib põhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kindlakstegemisel lähtuda antud skeemist.

2.4.1. Formaalne põhiseaduspärasus

Formaalne põhiseaduspärasus nõuab eelkõige kõigist põhiseaduses sisalduvatest pädevus-, menetlus- ja vormieeskirjadest kinnipidamist. Samuti on „kooskõla põhiseadusega” seotud PS § 13 lg 2, mille kohaselt kaitseb seadus igäuhte riigivõimu omavoli eest. Antud määratuse põhimõte nõuab, et norm, millele riive tugineb, oleks piisavalt määratud. R. Alexy on nimetanud määratuse ehk õigusselguse põhimõte õigusriigi printsiibi põhjapanevaks elemendiks.⁴⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium on oma 12.01.1994 otsuses lahendades õiguskantsleri taotlust teinud järelduse, et ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäuht riigivõimu omavoli eest⁴⁵.

⁴³ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne/ 2001, 43-44.

⁴⁴ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne/ 2001, 36.

⁴⁵ III-4/1-1/94, RT I 1994, 8, 129.

O. Kask on leidnud, et nt kaalutusõiguse ettenägemine ametnikule on kindlasti hädavajalik. Seadus peab aga olema piisavalt täpne ja selge, et oleks võimalik rääkida põhiõiguste piiramisest seaduse alusel⁴⁶. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegiumi 27.06.2005 otsuses leidis kohus, et õigusselguse põhimõte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua – isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Kõnealune põhimõte tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, kuid see ei nõua tingimata, et kõik teo õiguslikud järeloomid peaksid olema koondatud ühte ja samasse õigusnormi.⁴⁷

Õigusselguse põhimõte alla kuulub ka määratlemata õigusmõistete kasutamine. Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.⁴⁸

Iseenesest ei saa määratlemata õigusmõistete kasutamist õigusaktides *a priori* taunida. Sageli on nende kasutamine põhjendatud, sest tegeliku elu situatsioonide rohkust ei ole lihtsalt võimalik kasuistlikult kirjeldada.⁴⁹

Lisaks on „kooskõla põhiseadusega” vaadeldav koos PS § 3 lg 1 esimese lausega, mis ütleb, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud säte sisaldab endas parlamendi reservatsiooni.⁵⁰ Õigustloovate aktide hierarhia ja seaduslikkuse põhimõtte kohaselt ei tohi kõrgemalseisev õigusakt ette näha erandite tegemise võimalust madalamas õigusaktis.⁵¹

⁴⁶ Kask, O. 2004. Korrakaitse seaduse eelnõust. – Juridica VII/2004, 468.

⁴⁷ 3-4-1-2-05, RT III 2005, 24, 248.

⁴⁸ *sama*.

⁴⁹ Parrest, N. „Õiguskeel“ 2008/1. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. <http://www.just.ee/33692> 17.03.09.

⁵⁰ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne/2001, 36.

⁵¹ Annus, T. Riigiõigus. 2006. Tallinn: Juura, 76.

2.4.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

Materiaalsed piirangupõhjused sisalduvad PS § 19 lõikest 2 tulenevast üldises materiaalses piiriklauslis, üksikute põhiõiguste erilistes piiriklauslites, põhikohustustes ja muudes normides, mis sätestavad materiaalsed põhiseaduse printsiibid.⁵²

PS § 11 teise kriteeriumi (demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse nõue) üheks selgeks eesmärgiks on demokraatiavaenulike riivete välistamine. Samuti on vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas ka sobivuse ehk riive lubatavuse küsimus. Riive on põhiseadusega vastuolus siis, kui ta ei sobi põhiseaduses sätestatud eesmärkide ja printsiipidega, ei aita nende saavutamisele või edendamisele kaasa, on tarbetu või ehk lausa lubamatu. Mida olulisem on kaitstav väärtus, seda rangemad ja kitsendavamad lähenemist tuleb kasutada. Isegi siis, kui riiveks on legitiimsed alused ning seda õigustab tungiv sotsiaalne vajadus, peab riive ja selle eesmärgi vahel valitsema õige ehk proportsionaalne tasakaal.⁵³

Kohtupraktika käigus on välja arenenud proportsionaalsuse printsiibi kolm elementi: 1) sobivus, 2) vajalikkus, 3) proportsionaalsus kitsas tähenduses ehk mõõdukus.⁵⁴ Niisiis kontrollib kohus proportsionaalsuse põhimõttele vastavust järjestikuliselt kolmel nimetatud astmel. Riigikohus on oma 06.03.2002 otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas märkinud: „**Sobiv** on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on **vajalik**, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu **mõõdukuse** üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.“⁵⁵ Seega on demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse tingimuse täitmise kontrollimiseks vaja lähtuda kõigist kolmest nimetatud allprintsiibist.

⁵² Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne/2001, 36-37.

⁵³ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 249.

⁵⁴ Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica V/2001, 308.

⁵⁵ 3-4-1-1-02, RT III 2002, 8, 74.

PS § 11 kolmas kriteerium on olemuse moonutamise keeld. PS § 11 teise lause teine alternatiiv keelab piirangutel moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. R. Alexy hinnangul ei ole olemuse moonutamise keelul tähendust, mis ületaks demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse klausli piirid ehk olemuse moonutamise keeld on proportsionaalsuse põhimõttega identne.⁵⁶ R. Maruste on väitnud, et nimetatud üldklausli eesmärgiks on kaitsta piiratava õiguse või vabaduse olemusliku sisu ehk tagada see, et piirangutega ei mindaks nii kaugele, et moonduks piiratava õiguse või vabaduse olemus või selle tuum või õiguse ja vabaduse tegelik kasutamine muutuks võimatuks. Seda probleemi ei saa vaadelda abstraktselt, vaid konkreetse isiku konkreetsetest oludest lähtuvalt.⁵⁷

⁵⁶ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* eriväljaanne/2001, 42-43.

⁵⁷ Maruste, R. 2004. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura, 250.

3. AVALIKUS KOHAS ALKOHOLI TARBIMISE KEELU PÕHISEADUSPÄRSUS

3.1. KOV avaliku korra eeskirjade analüüs

Käesoleva töö peatükis 2.1. kirjeldas autor KOV üksuste õigust reguleerida alkoholiseaduse alusel avalikus kohas alkoholi tarbimist. Autor viis läbi uuringu, mille raames analüüsis Eesti igast maakonnast rahvaarvu järgi suurimate KOV üksuste avaliku korra eeskirju (vt lisa 1). Kokku elab nendes KOV üksustes 739 637 inimest, mis teeb ligikaudu 54 % kogu Eesti elanikkonnast (andmed 01.01.2009 seisuga)⁵⁸. Antud valimisse kuuluvad seega eeskirjad, mis on kohustuslikud täitmiseks rohkem kui pooltele eri piirkondades elavatele riigi elanikele.

Analüüsi tulemusel selgus, et rohkem kui pooltes valimisse langenud KOV eeskirjades on lisaks teistele käitumise nõuetele reguleeritud ka avalikus kohas alkoholi tarbimine. Kahes eeskirjas korratakse AS paragrahvidest 46 ja 47 tulenevat põhimõtet, mis keelab omada, omandada ja tarvitada alkoholi just alaealistel. Koguni neli eeskirja sisaldab endas keelu ilmuda joobeseisundis avalikesse kohtadesse, millega kaasneb inimväärikuse ja ühiskondliku moraalitunde solvamine. Neist kolm sätestab lisaks, et keelatud on alkoholsete jookide tarvitamine väljaspool selleks ettenähtud kohti. Kolmes eeskirjas sisalduv alkoholi tarbimise keeld on suunatud kohtadele, kus viibivad alaealised (lasteasutused, üldharidusliku kooli peod, alaealistele korraldatavad üritused). Teistest erinev keeld on Valga Linnavolikogu määruses – keeld supelda joobeseisundis.

Viljandi linna avaliku korra eeskirja kehtestamisel on kasutatud AS § 42 lg 1 punktist 1 tulenevat õigust ning keelatud avalikel üritustel kangete alkoholsete jookide müümist ja nende tarvitamist. Sama õigust on kasutanud ka Tartu linn, kes on kehtestanud alkoholse joogi jaemüügile müügikohti puudutavad kitsendused.

⁵⁸ Kohalike omavalitsuste portaal. Elanike demograafiline jaotus maakonniti 2009.
<http://portaal.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=14021/01.01.2009.htm> 29.03.09.

AS § 48 punktist 2 tulenevat õigust – lubada tarbida avalikus kohas alkoholi veel täiendavalt mingil konkreetsel juhul – on kasutanud valimisse langenud omavalitsustest ainult: 1) Jõgeva linn, lubades juua alkoholi ka väljaspool selleks ettenähtud kohti uue aasta tähistamisel (01. jaanuaril kella 00:00 kuni 03:00) ning 2) Tartu linn, lubades kasutada 15. märtsist kuni 01. oktoobrini Toome nõlva aluse jalgtee ja Ülikooli tänava vahelist tähistatud haljasala piknikukohana, kus on lubatud vähese etanoolisisaldusega alkoholise joogi tarbimine.

Analüüsist nähtub, et paljud KOV üksused on pidanud vajalikuks korrata üle alkoholiseaduses sisalduvaid keelde ka oma haldusterritooriumi avaliku korra eeskirjades. Ainult kaks määrust sisaldavad luba tarbida avalikus kohas alkoholi mingil konkreetsel juhul. Tuginedes eelolevale võib järeldada, et KOV-d pooldavad seda, et alkoholi tarbimine avalikus kohas oleks üldjuhul siiski keelatud.

Tõstatub küsimus, kas olukorras, kus uuringu tulemusel pooldab enamus eestimaalasi alkoholipoliitika karmistamist⁵⁹ ning sama meelt on ka KOV-d, on avalikus kohas alkoholi tarbimise liberaliseerime õigustatud põhiõiguste ebaseadusliku piiramisega.

3.2. Avalikus kohas alkoholi tarbimise keelu põhiseaduspärasuse kontroll

Töö teoreetilises osas selgus, et käesoleval ajal kehtiv alkoholiseaduse § 48 üldiselt keelab tarbida alkoholi sellistes avalikes kohtades nagu nt rand, kauplus, tänav, ühissõiduk, jalutuspark. Alkoholi võib tarbida vaid paigas, kus teostatakse alkoholise joogi jaemüüki kohapeal tarbimiseks, kui alkoholne jook on omandatud selles müügikohas.

Korralduseaduse eelnõu § 55 p 5 keelab tarbida alkoholi ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaed-alkkooli, algkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuasutuse või hoolekandeaduse ehitises või territooriumil, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel. Vastupidiselt kehtivale avalikus kohas alkoholi tarbimise korrale, tähendab korralduseaduse eelnõu nimetatud punkt, et alkoholi on

⁵⁹ Käesolev töö, ptk 2.2.

lubatud tarbida nii avalikus rannas, tänaval kui ka pargis, tingimusel, et sellega ei häirita ega seata ohtu teisi isikuid. Seega võib öelda, et hetkel kehtiv avalikus kohas alkoholi tarbimise kord piirab inimeste põhiõigusi rohkematel juhtudel. Järgnevalt analüüsibki autor, mis õigusi ning kuidas nii kehtiv kui ka kehtestada võidav avalikus kohas alkoholi tarbimise kord riivab.

PS § 32 lg 2 esimene lause garanteerib igäühele õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Selle õiguse esemeliseks kaitsealaks ongi **enda omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine**. Tuginedes käesoleva töö peatükis 2.3.2. toodud õigusteadlaste seisukohtadele võib antud esemelist kaitseala mõista kui isikute õigust tegutseda enda kinnis- ja vallasvaraga (laiemalt aga kõige sellega, millel on majanduslik-rahaline väärtus) vastavalt oma soovidele, kuid seejuures mitte üldiste huvide vastaselt. Isikuline kaitseala on antud säte puhul kergesti väljaloetav – tegu on **igäühe** põhiõigusega. Igäühe all on mõistetav absoluutselt iga isik, sõltumata tema soost, vanusest, rahvusest ja muudest eristamist võimaldavatest kriteeriumidest.

Lähtudes ülaltoodust on omandina käsitletav ka nt veinipudel. Tuginedes PS § 32 lg 2 esimesele lausele on isikul vaba valik selle üle, mida oma veinipudeligaga peale hakata. Nii on tal õigus hoida seda keldris, kinkida sõbrale või visata lihtsalt ära. Samuti võib osutada valikuks selle veinipudeligaga avalikus pargis pikniku pidamine. Kuna aga AS § 48 ning korrakaitseaduse § 55 p 5 keelavad viimast tegevust, siis piiravad need enda omandi vaba kasutamise õigust.

PS § 19 lg 1 garanteerib igäühele õiguse vabale eneseteostusele. Seega on antud õiguse esemeliseks kaitsealaks **vaba eneseteostus**. Antud mõistepaari sisustamisel on kirjanduses viidatud üldisele vabadusõigusele või üldisele tegutsemisvabadusele, mis annab igäühele õiguse käituda niimoodi, nagu ta oma veendumuste kohaselt paremaks peab⁶⁰. Isikuline kaitseala on käsitletava säte juures sama, mis PS § 32 lg 2 puhul – tegu on **igäühe** põhiõigusega.

Antud põhiõiguse kasutamine tuleb kõne alla eelkõige siis, kui isik tarbib alkoholi, mis ei pruugi olla tema omand. See, kas üldse tarvitada alkoholi ning kui jah, siis kas teha seda oma kodus või näiteks avalikul pargipingil, on iga isiku enda vaba valik. Kui inimene

⁶⁰ Annus, T. Riigiõigus. 2006. Tallinn: Juura, 255.

Korralduse eelnõu § 55 p 5 annab kindla loetelu teatud kohtadest, kus on alkoholi tarbimine keelatud. § 36 lg 2 avab alkoholi mõiste sisu ning erinevalt AS-st on eelnõus määratletud ka avaliku koha ja korra mõiste (§ 54). Käesoleva töö peatükis 2.2. selgus, et muudes avalikes kohtades rakendub alkoholi tarvitamisele üldine teisi isikuid häiriva tegevuse keeld. Seega on keelatud tarbida alkoholi lisaks § 55 punktis 5 sätestatud ka kõikides teistes avalikes kohtades juhul, kui see toimub teisi isikuid häirival või ohtu seadval viisil. § 57 kohaselt lähtutakse käitumise häirivuse hindamisel keskmisest objektiivselt isikust ja eesmärgist, milleks avalikku kohta tavapäraselt kasutatakse ning vastava piirkonna tavadest. Seega lasub rikkumise tuvastamine korralduseorganile, kes peab subjektiivselt hindama, kas isiku tegevus on n-ö keskmise isiku seisukohast häiriv või mitte. Selle säte õigusselguse üle annab veel vaielda.

Ei saa väita, et „käitumise häirivus“ oleks korralduse eelnõu puhul määratlemata õigusmõiste, kuna § 57 selle ikkagi ju sisustab. Probleem seisneb aga omakorda antud säte mõistmises. Teisisõnu on määratlemata õigusmõiste sisustamisel kasutatud jällegi määratlemata õigusmõisteid (keskmine objektiivne isik; eesmärk, milleks avalikku kohta tavapäraselt kasutatakse; piirkonna tava). Tuleme tagasi N. Parresti seisukoha juurde, et määratlemata õigusmõistete kasutamine õigusaktides on sageli ka põhjendatud, sest tegeliku elu situatsioonide rohkust ei ole lihtsalt võimalik kasuistlikult kirjeldada⁶¹. Autor on nõus, et seaduses ei ole võimalik loetleda kõiki elulisi olukordi, mil alkoholi tarbimine avalikus kohas võib osutada teisi isikuid häirivaks tegevuseks, kuid selline lai tõlgendusruum ei ole alkoholi tarbimise reguleerimisel õigustatud.

Autori hinnangul võivad erinevad järelevalveametnikud kasutada antud kaalutusõigust erinevat moodi. Üks ametnik võib leida, et pargis rahulikult viinapudelist alkoholi tarbiv mees ei häiri teisi, kuid teine võib sama situatsiooni tajuda täiesti vastupidiselt. Asja üheks küljeks on see, kuidas hindab tegevuse häirivust järelevalveametnik. Teine küsimus seisneb selles, kuidas seda tajuvad inimesed, kellele see norm suunatud on. Tuginedes Riigikohtu seisukohale – peab isikul olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus kaasa tuua võib⁶². Teisisõnu peaksid kõik inimesed olema võimelised hindama ning tajuma oma käitumise piiri, millest alates on avalikul võimul õigus sellesse sekkuda. Lisaks alkoholitarbijatele puudutab käsitletav norm ka kõiki neid

⁶¹ Käesolev töö, ptk 2.4.1.

⁶² *sama*.

inimesi, kes avalikes kohtades viibida võivad. Järelikult peaks ka väga madala taluvusega isik oskama suhtuda teiste käitumisse kui n-ö keskmine objektiivne isik. Erinevatel inimestel on aga erinevad võimed ja väärtushinnangud ning isegi kui leida, et ametnik peaks küll oskama mõelda keskmise objektiivse isiku arusaamast lähtuvalt, siis tavainimeste suhtes on see liiga kõrgendatud nõue.

Lähtuvalt eeltoodust ei ole autori hinnangul AS § 48 koosmõjus terve seadusega piisavalt määratud, kuna selles puudub avaliku koha mõiste selgitus. Korrakaitseaduse eelnõu § 55 p 5 koosmõjus § 57 ei ole samuti õigusselge.

Nagu käesoleva töö peatükist 2.3.1. nähtub sisaldab PS § 19 endas üldist seaduse reservatsiooni – igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Peatükis 2.3.2. on välja toodud, et PS § 32 lg 2 puhul on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga – omandi kasutamise kitsendused sätestab seadus. Hetkel kehtiv avalikus kohas alkoholi tarbimise piirang sisaldub küll seaduses, kuid samas annab AS § 48 p 2 õiguse kehtestada kohaliku omavalituse õigusaktiga kohti, kus alkoholi tarbimine lubatud on. Seaduslikkuse põhimõtte kohaselt ei tohi kõrgemalseisev õigusakt näha ette erandite tegemise võimalust madalamas õigusaktis⁶³. Samas sätestab KOKS, et omavalitsusüksus otsustab ja korraldab neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada (§ 6 lg 3). Seega pole antud juhul rikutud PS § 3 lõikest 1 tulenevat seaduslikkuse põhimõtet ning **parlamendi reservatsiooni nõue on AS § 48 puhul täidetud**. Korrakaitseaduse eelnõus on alkoholi tarbimise piiramine ette nähtud seadusega. Seega **vastab ka eelnõu § 55 p 5 parlamendi reservatsiooni nõudele**.

3.2.2. Materiaalse põhiseaduspärasuse osa – proportsionaalsus

Sobivuse põhimõtte. Kas avalikus kohas alkoholi tarbimise piiramine ühel või teisel kujul on sobiv ehk kohane vahend edendamaks riigi poolt seatud eesmärgi saavutamist?

⁶³ Käesolev töö, ptk 2.4.1.

Käesoleva töö peatükis 2.1. on juba korra välja toodud, et AS § 48 vajalikkus seisneb avalik kord ning ühiskondlik moraalitunne tagamises. Korrakaitseaduse väljatöötajad on avalikus kohas käitumise nõuete esitamisel lähtunud eesmärgist kaitsta teisi avalikus kohas viibivaid isikuid. Seda võib tõlgendada samuti kui avaliku korra tagamise vajadust. Võib väita, et avalikus kohas alkoholi tarbimise keeld on üks vahend teiste vahendite kõrval edendamaks riigi poolt seatud eesmärki. Seda siis nii ASis kui korrakaitseaduses sätestatud viisil. Seega on antud piirang kohane ning **vastab sobivuse põhimõttele**.

Vajalikkuse põhimõtte. Kas avalikus kohas alkoholi tarbimise piiramine ühel või teisel kujul on parim abinõu tagamaks avaliku korra või on olemas mõni muu sobiv vahend, mis edendab paremini seadusandja poolt järgitud eesmärgi saavutamist?

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on **vähemalt sama efektiivne** kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid.⁶⁴ Alkoholiseaduses sisalduv piirang on põhimõtteliselt vajalik vahend avaliku korra ja ühiskondliku moraalitunde tagamiseks. Seda raskendab mõningal määral vaid see, et käsitletav norm ei ole piisavalt õigusselge. Korrakaitseaduse eelnõu põhine piirang riivab küll vähem õigust vabale eneseteostusele ning omandi vabale kasutamisele, kuid ei ole nii efektiivne abinõu saavutamaks eesmärki. Avalikus kohas alkoholi tarbimise legaliseerimine suurendab alkoholismi ning kujutab seega suuremat ohtu avalikule korrale. Eelkõige sattub ohu alla alkoholi tarvitajat ümbritsevate inimeste turvalisus. Autori hinnangul on isikute subjektiivsed õigused ja õigushüved kaitstud tunduvalt vähem olukorras, kus inimesed ei oma eelteadmist, et neid ümbritsevad kained kaaskodanikud. Korrakaitseaduse eelnõu põhine piirang ei ole vähemalt sama efektiivne kui alkoholiseaduse oma. Järelikult ei saa väita, et eelnõu § 55 p 5 oleks vajalik abinõu.

Seega on autori hinnangul **avaliku korra tagamise parimaks vahendiks keelata avalikus kohas alkoholi tarbimine** (v. a alkoholi jaemüügi ning KOV õigusaktides ettenähtud kohtades), **kuid seejuures määratleda täpselt avaliku koha mõiste**.

⁶⁴ Käesolev töö, ptk 2.4.2.

Mõõdukuse põhimõtte. Avalikus kohas alkoholi tarbimise piiramisega kaasneb riive vaba eneseteostus- ning enda omandi kasutusõigusele. Kas tekitatav kahju kaalub üles avalikes huvides saavutatava kasu?

AS § 48 sisalduv piirang on rohkem nimetatud põhiõigusi piirav, kuna sisuliselt keelab avalikus kohas alkoholi tarbimist. Korrakaitseaduse eelnõu § 55 p 5 on võrreldes AS sättega liberaalsem, kuna lubab avalikus kohas alkoholi tarbida vaid teatud mõõndustega. Seega riivab viimane põhiõigusi ka vähem kahjustaval moel. Käesoleva töö peatükist 1.2. nähtus, et avalik korra kaitse kuulub riigi tuumikfunktsioonide hulka, ilma milleta ei ole võimalik teostada täiel määral muid riikluse eesmärke. Kui asetada kaalukausile avalikus kohas alkoholi tarbimise piiramisega kaasnevad põhiõigusriived ja teiste isikute õiguste ja õigushüvede kaitstus avalikus kohas, siis kahtlemata on vaba eneseteostus- ning omandi kasutusõiguse piiramisega tekkiv kahju õigustatud avaliku korra huvides saadud kasuga. Antud juhul ei mõjuta õigustatust ka riive intensiivsus. Nii alkoholiseaduse kui ka korrakaitseaduse eelnõu põhised regulatsioonid ei ole niivõrd põhiõigusi piiravad, et see kaaluks üles põhiseaduse preambulas sätestatud riikliku ülesande täitmise vajaduse. **Seega vastavad mõlemad regulatsioonid mõõdukuse põhimõttele.**

3.3. Järeldused

Käesolevas töös selgus, et kehtiv avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon on rangem, kuna üldjuhul keelab tarbida alkoholi avalikes kohtades. Esmapilgul võib tunduda, et n-ö pehmendavaks asjaoluks on seejuures AS § 48 punktis 2 sisalduv volitusnorm, mis annab kohalikele omavalitsustele õiguse näha oma haldusterritooriumi määrustes ette erandeid. Olles aga analüüsinud viisteist kohaliku omavalitsuse avaliku korra eeskirja, selgus, et ainult kahel juhul on nimetatud õigust ka kasutatud. Kuid kas see tähendab kohe seda, et sellise õiguse andmine kohalikele omavalitsustele on tarbetu? Autor nii ei arva, sest ei ole ju selle kasutamisest keeldunud kõik kohalikud omavalitsused. Nii mõnes vallas või linnas võib olla selliseid avalike kohti, kus soojemal aastaajal võiks tõesti lubada tarbida lahjemat alkoholi. Samuti on mõistlik seadustada alkoholi tarbimine nt uue aasta ning jaanipäeva tähistamisel. Samas kujutaks see endast ohtu avalikule korrale nt sellistes

piirkondades, kus on levinud kuritegevus (nt Ida-Virumaal asuv Jõhvi linn). Seega peaks antud küsimus jääma omavalitsusüksuse otsustada.

Korrakaitseaduse eelnõu põhine avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon on liberaalsem, kuna piirab inimeste õigusi vähematel juhtudel. Kui keegi soovib nt Pärnu rannas oma janu siidri või õllega kustutada või hoopis Kadrioru pargis veini juua, siis annab korrakaitseadus selleks legaalse aluse. Seega ei piira see isikute õigust kasutada oma õlle-, siidri- või veinipudeleid (omandeid) vabalt ehk enda valitud eesmärgil. Samuti ei piira korrakaitseadus nende isikute vaba eneseteostuse õigust, kes mõnest teisele seltskonnaliikmele kuuluvast pudelist juua soovib. Järelikult on korrakaitseaduse eelnõu põhine regulatsioon rohkem isikute põhiõigusi (õiguse omandi vabale valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele ning õiguse vabale eneseteostusele) kaitsev.

Normikontrolli tulemusel leidis autor, et korrakaitseaduse eelnõu § 55 p 5 koosmõjus § 57 ei ole õigusselge. Kui keelata sellist tegevust nagu avalikus kohas alkoholi tarbimist **teist isikut häirival moel**, siis peaksid nii normi adressaat kui selle täitmise üle järelevalvet teostav ametnik sellest üheselt aru saama. Tegu on ikkagi isikute õigusi piirava normiga. Seega peaks isiku käitumise häirivuse hindamiseks olema antud selge ja täpne juhised. Seda, milleks tavapäraselt avaliku kohta kasutatakse, peaksid üldjuhul inimesed ikkagi tajuma. Arvatavasti on adekvaatsele isikule ilmselge, et tänav ei ole pikniku pidamise koht. Kuid seda, millal on avalikus pargis pikniku pidamisel veini joomine keskmise objektiivse isiku seisukohast teisi häiriv ning millal mitte, hindavad kindlasti paljud inimesed väga erinevalt. Seega leiab autor, et korrakaitseaduse eelnõu põhine regulatsioon ei ole õigusselge.

Materiaalse põhiseaduspärasuse poole pealt tegi autor järelduse, et korrakaitseaduse eelnõu § 55 p 5 vastab küll sobivuse ning mõõdukuse põhimõttele, kuid ei ole vajalik. Korrakaitseaduse eelnõu põhine piirang riivab küll vähem õigust vabale eneseteostusele ning omandi vabale kasutamisele, kuid ei ole nii efektiivne meede saavutamaks eesmärki. Avalikus kohas alkoholi tarbimise legaliseerimine suurendab alkoholismi ning kujutab seega suuremat ohtu rahva turvalisusele ning avalikule korrale. Seega pole korrakaitseaduse eelnõu põhine regulatsioon proportsionaalne, kuna ei ole vajalik.

Mis puudutab alkoholiseaduses sisalduva normi põhiseaduslikkuse kontrolli, siis leidis autor, et AS § 48 koosmõjus terve seadusega ei ole piisavalt määratud, kuna avamata on jäänud mõiste „avalik koht“. Käesoleva töö peatükist 1.4. järeldus, et avalikuks kohaks võib pidada ka mõnda privaatterritooriumi. Paljud võivad aga leida, et nt reserveeritud saun ei ole enam avalik koht. Seega on alkoholi tarbimise keelu ruumiline piiritlemine vajalik. Vastasel juhul on tegu praktikas erinevalt mõistetava normiga.

Proportsionaalsust kontrollides leidis autor, et analoogselt korrakaitseaduse eelnõu põhisele regulatsioonile vastab alkoholiseaduse regulatsioon nii sobivuse kui ka mõõdukuse põhimõttele. Vajalikkuse kriteeriumi täitmine on aga küsitav. Autori hinnangul on alkoholiseaduses sisalduv piirang põhimõtteliselt vajalik vahend avaliku korra ja ühiskondliku moraaltunde tagamiseks, kuid seda raskendab mõningal määral see, et käsitletav norm ei ole piisavalt õigusselge.

KOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärgiks oli välja selgitada, milline on ühelt poolt kehtiv ja teiselt poolt korrakaitseaduse eelnõu põhine avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon, ning võrrelda neid omavahel, lähtudes põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse kindlakstegemise skeemist. Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsis autor kohalike omavalitsuste avaliku korra eeskirju ning viis läbi normikontrolli, toetudes viimase puhul R. Alexy põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse kindlakstegemise skeemile.

Uurimuse tulemusel jõudis autor järeldusele, et kehtiv alkoholiseaduses sisalduv alkoholi tarbimise piirang seab intensiivsema riive isikute põhiseadusest tulenevatele põhiõigustele. Piirang riivab igaühe õigust omandi vabale kasutamisele, käsutamisele ja valdamisele, samuti õigust vabale eneseteostusele. Korrakaitseaduse eelnõu põhine avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon on liberaalsem, kuna riivab nimetatud põhiõigusi vähem.

Mõlema regulatsiooni formaalse põhiseaduspärasuse kontrollimise tulemusel leidis autor, et AS § 48 ei ole piisavalt määratud, kuna seaduse ei defineeri mõistet „avalik koht“. Ka ei ole õigusselge korrakaitseaduse § 55 p 5, kuna isikute õiguste piiramise lubatavuse hindamiseks on antud ebamäärane kaalutusõigus. Materiaalse põhiseaduspärasuse tähtsaima osa – proportsionaalsuse – hindamisel selgus, et eelnõu põhine piirang ei vasta vajalikkuse kriteeriumile. Autor jõudis järeldusele, et kõige paremini täidab eesmärki alkoholiseaduses sisalduv piirang. Õigusselguse põhimõtte täitmist aitaks tagada ASi täiendamine avaliku koha definitsiooniga.

Uurimuse tulemusel ei leidnud kinnitust hüpotees, et võrreldes kehtiva avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsiooniga on korrakaitseaduse eelnõu põhine regulatsioon põhiseaduspärasem. Selgus, et kehtiv kord on siiski enam põhiseadusele vastav, vaatamata sellele, et seab inimeste põhiõigustele intensiivsema riive.

Lähtuvalt eeltoodust teeb autor ettepaneku mitte kehtestada korrakaitseaduse kaudu selle § 55 punkti 5 ning muuta kehtivat alkoholiseadust, lisades sellesse avaliku koha mõiste määratlus. Selline regulatsioon oleks parim vahend tagamaks avaliku korra ning

ühiskondliku moraalitunde ning sellega oleks täidetud ka õigusselguse ning proportsionaalsuse põhimõtte.

Autor on uurinud käesoleva töö teemat lähtudes demokraatliku õigusriigi teoriast. Aluseks võiks aga võtta ka nt õigussotsioloogia või -ökonoomika teooria. Selle kaudu võiks välja selgitada, kas nimetatud teooriate seisukohast pole avalikus kohas alkoholi tarbimise liberaliseerimine samuti õigustatud.

РЕЗЮМЕ

Тема дипломной работы – „Употребление алкоголя в общественном месте при действующем законодательстве и в проекте закона об охране общественного порядка“. Работа состоит из 39 страниц. Таблица, представленная в первом приложении, дает обзор о том, какие регуляции об употреблении алкогольных напитков в общественных местах стоят в предписаниях местных самоуправлений об общественном порядке.

Работа написана на эстонском языке, иноязычное резюме – на русском. При написании использовано 27 источников.

Тема дипломной работы актуальна, так как в ближайшее время может вступить в силу закон, который изменит действующий порядок, регулирующий употребление алкогольных напитков в общественных местах. А это ставит под угрозу основу действующего ограничения – общественный порядок, но при этом уменьшает ущемления конституционных прав людей.

Цель дипломной работы выяснить, как урегулировано употребление алкогольных напитков в общественных местах, с одной стороны в действующем законодательстве и с другой стороны в проекте закона об охране общественного порядка. Задачей является сравнить две регуляции, исходя из схемы вычисления законности ущемления конституционных прав. Новизна дипломной работы состоит в том, что исходя из теории демократического правового государства, тема работы ранее ни кем не исследована.

При работе используются следующие методы исследования: 1) анализ правовых актов, в ходе чего автор рассматривает предписания местных самоуправлений об общественном порядке; 2) проверка правовых норм, где автор сравнивает между собой действующую регулировку и стоящую в проекте, концентрируясь при этом на формальном соответствии конституции и важнейшей части материального соответствия конституции – пропорциональности.

В результате исследования автор пришел к выводу, что регулировка, стоящая в проекте закона об охране общественного порядка не достаточно определена и не пропорциональна. Автор предлагает изменить действующий закон об алкоголе, внося в него определение общественного места.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Aedmaa, A. 2004. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – Juridica XII/2004, 499-504.
- Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne/2001, 35-36.
- Alkoholiseadus. 19.12.01. RT 2002, 3, 7; RT I 2008, 30, 190
- Annus, T. Riigiõigus. 2006. Tallinn: Juura.
- Eesti Konjunktuuriinstituut. Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2007. [http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Alkoholi_tarbimine_ja_alkoholipoliitika_2007\(kokkuvote\).pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Alkoholi_tarbimine_ja_alkoholipoliitika_2007(kokkuvote).pdf) 20.01.2009.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210.
- Ernits, M. 2008. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu toimetised 17/2008.
- Finlex. Järjestyslaki 27.6.2003/612. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030612_21.12.2008.
- Jõks, A. Eesti Vabariigi Õiguskantsler. Õiguskantsleri 28.09.2006 ettekanne Riigikogus 2005. aasta tegevustest. <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?pageID=169> 19.12.2008.
- Kask, O. 2004. Korrakaitse seaduse eelnõust. – Juridica VII/2004, 468-472.
- Kohalike omavalitsuste portaal. Elanike demograafiline jaotus maakonniti 2009. <http://portaal.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=14021/01.01.2009.htm> 29.03.09.
- Kohaliku omavalituse korralduse seadus. 02.06.1993. RT 1993, 37, 558; RT I 2008, 53, 293.
- Kohalike omavalitsuste portaal. Lingid omavalitsuste kodulehekülgedele. http://portaal.ell.ee/561_04.03.09.
- Korrakaitse seaduse eelnõu. 17.12.2008. 49 SE II 2.
- Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura.
- Parrest, N. „Õiguskeel“ 2008/1. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. http://www.just.ee/33692_17.03.09.
- Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse preambula. http://www.just.ee/10719_19.12.2008.
- Rahvusvahelise eraõiguse seadus. 27.03.2002. RT 2002, 35, 217; RT I 2004, 37, 255.

Riigikogu. Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090330173110
20.12.2008.

Riigikogu. Seletuskiri alkoholiseaduse eelnõule. <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=011290019&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>
21.12.2008.

RKKK 17.10.2005 otsus väärteoasjas nr 3-1-1-120-05, RT III 2005, 41, 404.

RKKK 24.09.2008 otsus väärteoasjas nr 3-1-1-50-08,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-1-1-50-08>.

RKPJK 12.01.1994 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr III-4/1-1/94, RT I 1994, 8, 129.

RKPJK 06.03.2002 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-02, RT III 2002, 8, 74.

RKPJK 27.06.2005 otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-05, RT III 2005, 24, 248.

Tallinna Ringkonnakohtu otsus väärteoasjas nr 2-4/95/05,
http://kola.just.ee/docs/public/dokument_1081966.pdf.

Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica V/2001, 305-313.

Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

LISA 1. Alkoholi tarbimise regulatsioon KOV üksuste eeskirjades

| KOV üksus | Õigusakt ⁶⁵ | Avalikus kohas alkoholi tarbimise regulatsioon | AS § 48 punktist 2 tuleneva õiguse kasutamine |
|-----------------|---|---|--|
| Haapsalu linn | Haapsalu Linnavolikogu 28. veebruari 2003 määrus nr 7 „Haapsalu linna avaliku korra eeskiri“ | Ei sisalda | Ei ole kasutatud |
| Jõgeva linn | Jõgeva Linnavolikogu 19. detsembri 2002 määrus nr 12 „Jõgeva linna avaliku korra eeskiri“ | Punkt 6.11 keelab tarvitada alkohoolseid jooke lasteasutustes; üldharidusliku kooli peol. | Määruse punkt 10 lubab alkohoolseid jooke tarbida väljaspool paika, kus teostatakse alkohoolse joogi jaemüüki kohapeal tarbimiseks 01. jaanuaril kella 00:00 kuni 03:00. |
| Kuressaare linn | Kuressaare Linnavolikogu 22. mai 2008 määrus nr 16 „Kuressaare linna avaliku korra eeskirja kehtestamine“ | Ei sisalda | |
| Kärdla linn | Kärdla Linnavolikogu 21. jaanuari 1999 määrus nr 19 „Kärdla linna korra eeskiri“ | Punkt 7.1 keelab alla 18-aastastel isikutel omandada, omada ja tarvitada alkoholi avalikes kohtades. | Ei ole kasutatud |
| Narva linn | Narva Linnavolikogu 06. märtsi 2008 määrus nr 18 „Narva linna avaliku korra eeskiri“ | Ei sisalda | Ei ole kasutatud |
| Paide linn* | Paide Linnavolikogu 25. septembri 2003 määrus nr 18 „Avaliku korra eeskiri“ | Punkt 9.5 keelab ilmuda avalikku kohta joobeseisundis, millega kaasneb ühiskondliku moraalitunde ja inimväärikuse solvamine, samuti tarvitada alkohoolseid jooke avalikus kohas v.a kohas, kus toimetatakse | Ei ole kasutatud |

⁶⁵ Kohalike omavalitsuste portaal. Lingid omavalitsuste kodulehekülgedele. <http://portaal.ell.ee/561> 04.03.09

| | | | |
|---------------|--|---|----------------------------|
| | | alkoholi jaemüüki kohapeal tarbimiseks. Punkt 9.10 keelab alla 18-aastaselt isikul omandada ja tarvitada alkoholi. | |
| Põlva linn | Põlva Linnavalitsuse 26. mai 1999 määrus nr 16 „Põlva linna avaliku korra eeskiri“ | Punkt 7.6 keelab ilmuda avalikku kohta joobeseisundis, millega kaasneb ühiskondliku moraalitunde ja inimväärikuse solvamine ning alkoholsete jookide tarbimist väljaspool selleks ettenähtud kohti. Punkt 7.17 keelab alkoholi müüki ja tarvitamist üldhariduslike koolide pidudel ning teistel alaealistele korraldatavatel üritustel. | Ei ole kasutatud |
| Pärnu linn | Pärnu Linnavolikogu 21. aprilli 2005 määrus nr 18 „Avaliku korra eeskiri“ | Ei sisalda | Ei ole kasutatud |
| Rakvere linn | Rakvere Linnavolikogu 19. novembri 2003 määrus nr 36 „Rakvere linna avaliku korra eeskiri“ | Ei sisalda | Ei ole kasutatud |
| Rapla vald | Rapla Vallavolikogu 29. jaanuari 2004 määrus nr 3 „Rapla valla avaliku korra eeskiri“ | Punkt 9.2 keelab joobeseisundis tänavatele või teistesse avalikesse kohtadesse ilmumist ning alkoholsete jookide tarvitamist väljaspool selleks ettenähtud kohti. | Ei ole kasutatud |
| Tallinna linn | Tallinna Linnavolikogu 25. augusti 2005 määrus nr 43 „Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded“ | Ei sisalda | Ei ole kasutatud |
| Tartu linn | Tartu linnavolikogu 19. detsembri 2002 | Punkt 1 kehtestab alkoholse joogi | Punkt 3 lubab kasutada 15. |

| | | | |
|---------------|--|--|--|
| | määrus nr 12 „Alkohoolse joogi jaemüügi reguleerimine“ | müügikohtadele teatud kitsendused. | märtsist kuni 01. oktoobrini Toome nõlva aluse jalgteel ja Ülikooli tänava vahelist tähistatud haljasala piknikukohana, kus on lubatud vähese etanoolisisaldusega (kuni 6 (kaasa arvatud) mahuprotsenti) alkohoolse joogi tarbimine. |
| Valga linn | Valga Linnavolikogu 20. detsembri 2002 määrus nr 5 „Valga linna avaliku korra eeskiri“ | Punkt 2.1.6. keelab ilmuda üldkasutatavale territooriumile alkohoolses joobes. | Ei ole kasutatud |
| Viljandi linn | Viljandi Linnavolikogu 28. märtsi 2003 määrus nr 21 „Avaliku korra eeskiri“ | Punkt 2.1.12 keelab supelda joobeseisundis. Punkt 2.2 keelab avalikel üritustel kangete alkohoolsete jookide müümist ja nende tarvitamist. | Ei ole kasutatud |
| Võru linn | Võru Linnavolikogu 22. märtsi 2000 määrus nr 13 „Võru linna avaliku korra eeskiri“ | Punkt 5.10 keelab joobeseisundis tänavatele või teistesse avalikesse kohtadesse ilmumist, millega kaasneb inimväärkuse ja ühiskondliku moraalityunde solvamise ning alkohoolsete jookide tarvitamist väljaspool selleks ettenähtud kohti. Punkt 5.18. keelab alkoholi müüki ja tarvitamist üldhariduslike koolide pidudel ning teistel alaealistele korraldatavatel üritustel. | Ei ole kasutatud |

*Järvamaa rahvaarvu järgi suurim KOV üksus on Türi vald. Kuna aga Türi vallavolikogu avaliku korra eeskirju kehtestanud ei ole, on antud uuringu juures kasutatud Järvamaa rahvaarvu järgi suuruselt teist KOV üksust – Paide linna.