

Vabariigi Valitsuse korralduse „Alkohoolse joogi jaemüügi õiguse peatamine ajavahemikus kella 00.00 kuni 10.00“ seletuskiri

Sissejuhatus

Eelnõu eesmärk on ennetada ja tõkestada COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikut. Viimaste nädalate suundumused ja viiruse leviku tõus on näidanud, et kasvanud on viiruse üleriigilise leviku oht. Terviseameti andmete põhjal on 17. septembri 2020. a seisuga viimase 14 päeva haigestumus 100 000 elaniku kohta 25,36. Võrdluseks, 1. augustil 2020. a oli sama näitaja 4,4 ja 15. augustil 2020. a 8,4. Nakkuse leviku hüppelise tõusu on põhjustanud eelkõige Tartu ja Ida-Viru maakonnas alkoholi müügiga tegelevatest toitlustuskohtadest alguse saanud nakkuskolded. Praegu ei ole uusi nakkusjuhte viimase 14. päeva jooksul registreeritud vaid Järva, Valga, Põlva ning Hiiu maakonnas. Peale selle on viimase 14 päeva jooksul lisandunud 31 haigestunud isikut, kelle elukohta ei ole veel kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega määratud. Alkoholi tarbimisele suunatud piirangud on põhjendatud, kuna alkoholi tarbimine nõrgendab inimese immuunsüsteemi ja seega organismi vastupanuvõimet nakkushaigustele. Suurtes kogustes alkoholi tarbimine suurendab ägeda respiratoorse distressi sündroomi (ARDS) riski, mis on COVID-19 üks raskemaid tüsistusi.¹ Lisaks muudab alkoholi tarvitamine inimese käitumist, sealhulgas vähendades ohutaju, soodustades riskikäitumist, ning suurendab viiruse leviku ennetamiseks ette nähtud käitumisjuhiste järgimata jätmise tõenäosust. Samuti pikendab jaemüük kohapeal tarbimiseks siseruumides viibimise aega. Eeltoodu tingib omakorda teiste inimeste nakatamise riski suurenemise, muu hulgas ja eelkõige kohtades, kus isikud viibivad pikemat aega. Seega on põhjendatud, et eriolukorra ajal alates 17. märtsist 2020. a ja selle järel kehtestatud piirang kehtestatakse uuesti üle riigi müügikohtades, kus on lubatud alkoholi jaemüük kohapeal tarbimiseks.

Vabariigi Valitsus kehtestas 12. märtsi 2020. a korraldusega nr 76 Eestis eriolukorra, mis kestis 17. maini 2020. a. Avaliku korra tagamise huvides peatas Vabariigi Valitsus 17. märtsil 2020. a korraldusega nr 80 eriolukorra ajaks alkohoolse joogi jaemüügi õiguse riigis tervikuna ajavahemikus kella 22.00 kuni 10.00. Seejärel pikendas Vabariigi Valitsus oma 16. mai 2020. a korraldusega nr 171, mida muudeti Vabariigi Valitsuse 21. mai 2020. a korraldusega nr 180, alkohoolse joogi jaemüügi õigust riigis tervikuna ajavahemikus kella 22.00 kuni 10.00 alates 18. maist 2020. a kuni 31. maini 2020. a.

Korralduse eelnõu on koostanud Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigikantselei ametnikud.

Selgitused eelnõu kohta

Jaemüük on alkoholiseaduse (edaspidi AS) § 3 lõike 1 punkti 5 kohaselt alkoholi müügiks pakkumine, müük või mis tahes võlaõigusliku lepingu sõlmimine või mis tahes õiguslikul alusel majandustegevuse raames kättesaadavaks tegemine või üleandmine tarbijale tarbijakaitseaduse tähenduses.

¹ https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0010/437608/Alcohol-and-COVID-19-what-you-need-to-know.pdf?ua=1

AS sätestab loetelu müügikohtadest, kus alkohoolse joogi jaemüük on lubatud, nt kauplused, toitlustusettevõtted, majutusettevõtted, sõitjateveo teenuse osutamisel kasutatav vee- või õhusõiduk jm (AS § 40 lg 1).

Alkoholi müük kauplustes kella 22.00 kuni 10.00 on juba praegu AS alusel piiratud. Samas toitlustusettevõtetes alkoholi müügile öisel ajal AS piiranguid ei sea. AS § 40 lõike 2 kohaselt on alkohoolse joogi jaemüük kohapeal tarbimiseks lubatud ainult sama paragrahvi lõike 1 punktides 2–6 ja 8–10 nimetatud müügikohtades. Alkohoolse joogi kaasamüük on sõltumata müügikohast keelatud ajavahemikul kella 22.00 kuni 10.00.

AS § 36 lõike 1 punkt 1 lubab avaliku korra tagamise huvides Vabariigi Valitsusel peatada alkohoolse joogi jaemüügi õigus riigis tervikuna. Korraldusega piiratakse riigis tervikuna alkoholi müüki kõigis müügikohtades, kus on lubatud alkoholi jaemüük kohapeal tarbimiseks, ajavahemikul kella 00.00 kuni 10.00.

Piirangu eesmärk on ennetada ja tõkestada COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikut. Piirangu kehtestamise lähtekohaks on Terviseameti seisukoht, mille kohaselt on koroonaviiruse SARS-CoV-2 põhjustatav COVID-19 haigus nakkushaigus, mis levib inimeselt inimesele piisknakkuse kaudu, peamiselt lähikokkupuutel nakkusohtliku inimesega, kellel on haigusele iseloomulikud sümptomid. See tähendab, et viirust on võimalik saada nakatunud inimesega lähikontaktis olles, muu hulgas kasutades samu toidu- või jooginõusid, või saastunud käte ning tihti kasutatavate puutepindade kaudu. Eriti suur on viiruse leviku oht siseruumides ning kohtades, kus viibib ühel ajal suur hulk inimesi. Alkoholi tarvitamine nõrgendab inimese immuunsüsteemi ja seega vastupanuvõimet nakkushaigustele, samuti muudab inimese käitumist ning suurendab viiruse leviku ennetamiseks ette nähtud käitumisjuhiste järgimata jätmise tõenäosust. Alkoholi tarbimisega väheneb ohutaju, sealhulgas võõraste isikutega suhtlemisel ja distantsinõude hoidmisel, ning suureneb riskikäitumine, sealhulgas viiruse levikut soodustav käte pesemata jätmine või desinfitseerimissoovituste järgimata jätmine, samade toidu- ja jooginõude kasutamine jne. Selle tagajärjel satuvad viiruseosakesed õhku ja pindadele ning sellega suureneb risk nakatada teisi inimesi. Alkoholi tarvitamine meelelahutus- ja toitlustusasutustes muudab palju keerulisemaks ka tagantjärele lähikontaktsete isikute ringi kindlaksmääramise. Alkoholimüügi piirang vähendab tõenäoliselt küllastajate arvu baarides, ööklubides jms asutustes, mis vähendab võimalikke kontakte kõige suurema nakkusriskiga kohtades, kuna alkoholi müügi lubamine kinnistes ruumides (toitlustus- jmt asutused) suurendab seal pikemat aega viibimist. Et ennetada ka teistes maakondades võimalike haiguskollete tekkimist, meelelahutuseesmärkidel ning alkoholi soetamiseks maakondadevahelist liikumist ja riigisisest haigestumise tõusu, piiratakse alkoholi jaemüüki riigis tervikuna kuni nakkuse leviku piisava stabiliseerumiseni. Seetõttu on proportsionaalne piirata alkoholi müüki öhtusel ja öisel ajal ning siseruumides. Piirang on vajalik inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks, et tõkestada ja ennetada COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikut.

Augustis tekkisid Tartu ja Ida-Viru maakonnas koroonaviiruse SARS-CoV-2 põhjustatava COVID-19 haiguskolded, milles valdav osa haigestunutest on viiruse saanud vahetult või edasikandumise teel alkoholi müügiga tegelevatest toitlustusettevõtetest, kus määrav osa inimeste käitumise mõjutamisel on alkoholil. Seetõttu on alkoholimüügi piirang üks proportsionaalne ning põhjendatud meede viiruse leviku tõkestamisel ja puhangute ärahoidmisel, arvestades muu hulgas seda, et nimetatud nakkuskolletest nakkuse saanud isikute kaudu on tekkinud eraldiseisvad suurearvulised nakkuskolded, muu hulgas Ida-Viru maakonnas kaevandusettevõtetes. Politsei- ja Piirivalveamet kehtestas nimetatud maakondades

alkoholimüügi piirangu, mille kohaselt on alkoholi jaemüük keelatud ajavahemikus kella 23.00 kuni 06.00. Praegu on peatatud alkoholi jaemüügi õigus AS § 36 lõike 1 punkti 2 alusel Politsei- ja Piirivalveameti korraldustega Harju ja Ida-Viru maakonnas ajavahemikus kella 23.00 kuni 06.00. Harju maakonnas peatati alkohoolse joogi jaemüügi õigus 29. augustil 2020. a ja selle piirangu kehtivust pikendati 4. septembril 2020. a. Ida-Viru maakonnas peatati alkohoolse joogi jaemüügi õigus 22. augustil 2020. a ja piirangu kehtivust pikendati 7. septembril 2020. a. Alkohoolse joogi jaemüügi õigust piirati samuti Põlva, Valga ja Võru maakonnas, kus nimetatud piirang kehtis vahemikus 31. augustist kuni 7. septembrini 2020. a. Tartu maakonnas peatati alkohoolse joogi jaemüügi õigus 7. augustil 2020. a, piirangu kehtivust pikendati 28. augustil 2020. a ning piirang lõpetati 7. septembril 2020. a.

Eestis kehtib toitlustusettevõtetes praegu hajutamise nõue, mille kohaselt tuleb avalikes kohtades tagada turvaline vahemaa inimeste vahel. Lisaks tuleb meelelahutusteenuse osutamise kohtades ja nende osutamise ajal tagada 50% täituvuse nõude järgimine. Siseruumides ei kohaldata kuni 50% täituvuse piirangut avalikele koosolekutele, avalikele üritustele, sealhulgas konverentsidele, teatrietendustele, kontsertidele ja kinoseanssidele tingimusel, et isikutele on selleks ettenähtud alal tagatud statsionaarne istekoht. Sellegipoolest on väga mitmed uued koroonaviiruse SARS-CoV-2 põhjustatava COVID-19 haiguskolded tekkinud kohtades, kus puuduvad ajalisel piirangul alkoholi jaemüügile ning kus siseruumides viibivad koos paljud inimesed, kellel varasem omavaheline kontakt on puudunud. Sellistes tingimustes on Terviseameti andmetel saanud alguse mitmed nakkuskolded, kus ühelt nakatunult on vahetult nakkuse saanud rohkem kui viis inimest.

Kokkuvõtvalt vähendab Terviseameti hinnangul alkoholi müügi piirang nakkuse edasileviku tõenäosust.

17. septembri 2020. a seisuga on viimase 14 päeva jooksul on tehtud testide seast osutunud positiivseks kokku **337** testi, mis teeb suhtarvuks 100 000 elaniku kohta **25,36**. Muu hulgas on viimase 14 päeva jooksul tuvastatud suur hulk nakatunuid nt Kohtla-Järve linnas (37) ning Tallinnas (157).

Kinnitatud haigusjuhtude jaotus maakonniti				
Maakond	Kokku positiivseid teste	Lisandunud 24 tunni jooksul	14 päevaga lisandunud	14 päeva suhtarv 100 000 elaniku kohta
Võru	112	0	20	55,90
Ida-Viru	360	4	68	50,09
Harju	1107	14	178	29,10
Jõgeva	18	0	5	17,52
Rapla	30	2	4	11,94
Tartu	202	0	15	9,82
Pärnu	154	0	7	8,04
Lääne-Viru	33	0	4	6,77
Saare	559	0	2	5,97
Lääne	15	0	1	4,83
Viljandi	29	0	2	4,33
Järva	14	0	0	0,00
Valga	12	0	0	0,00

Hiiu	13	0	0	0,00
Põlva	9	0	0	0,00
Puudub info	111	2	31	0,00

Seatav piirang riivab teataval määral ettevõtlusvabadusõiguse kaitseala, kuid on arvestades kehtivat olukorda vajalik, proportsionaalne ja kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *PS*). Piirangu kehtestamisel on analüüsitud nii majanduslike (ettevõtjate) huvide kui ka sotsiaalsete huvide, põhiseaduslike väärtuste (sh inimeste tervise kaitse, avaliku korra ja turvalisuse tagamine) ja isikute põhiseaduslike õiguste tasakaalustamise vajadust.

PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-ga. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 11 lausest 2, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Praegusel juhul on piirangu seadmine üldistes huvides ja see seatakse üle riigi, mis tähendab, et kõik ettevõtjad ja üksikisikud, keda piirangu kehtestamine puudutab, on samasuguses olukorras ning kedagi ei kohelda erinevalt.

PS § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt. Alkohoolse joogi jaemüügi piiramine on ettevõtlusvabadusse sekkumine ja ebasoodne mõju. PS § 31 teine lause annab seadusandjale volituse põhiõiguse – ettevõtlusvabadusõiguse piiramiseks AS-ga. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused (Riigikohtu 10.05.2002 otsus nr 3-4-1-3-02, Riigikohtu 06.07.2012 otsus nr 3-4-1-3-12, p 51). Arvestades, et selle vabaduse piiramiseks on alus seaduses ning legitiimne ja põhjendatud olukord, mis tuleneb avalikust huvist ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, on sellise piirangu seadmine õiguspärane. Ettevõtlusvabaduse piirangut saab pidada mõõdukaks põhjusel, et alkohoolse joogi jaemüügi õigus peatatakse lühiajaliselt üheks kuuks. Ajaliselt mõõdetava piirangu korral on ettevõtjal võimalik tõhusamalt oma tegevust ette planeerida.

Alkohoolse joogi kättesaadavuse vähendamise eesmärki ei ole võimalik saavutada tõhusalt muul viisil. Ei ole vahendit, mis piiraks küll samavõrd alkohoolse joogi kättesaadavust ning vähendaks selle siseruumides tarbimisest lähtuvat ohtu viiruse levikuks, kuid piiraks vähem ettevõtjate õigusi. Arvestades nakkuse praegust levikut, haigete ja nende lähikontaktsete tõendatud viibimist meelelahutusteenuse osutamise kohtades ja toitlustusettevõtetes, kus on võimalik osta kohapeal tarbimiseks alkoholi, ning sellisest käitumisest lähtuvaid nakkuskoldeid, mis on levinud muu hulgas töökollektiividesse, nakkuskollete asukohti ning isikute liikumisvabadust, on tõhusam kehtestada piirang kogu riigis tervikuna, mitte üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil.

Piirangu kehtestamist toetab ka asjaolu, et Tartu maakonnas 7. augustil 2020. a kehtestatud alkoholimüügi piirangu järel on Tartu maakonna nakkuse leviku näitaja alanenud, olles

piirangu kehtestamise hetkel 24,2 ning 27. augusti 2020. a seisuga 7,2. Seega võib hinnata, et piirangu kehtestamisel on olnud positiivne mõju viiruse leviku tõkestamisel.

Seejuures on oluline märkida, et ettevõtlusvabaduse piirang kehtestatakse tähtajalisena, samuti ei peatata alkohoolse joogi jaemüüki tervikuna, vaid seda tehakse ajavahemikus kella 00.00 kuni 10.00. COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku ennetamiseks ja tõkestamiseks on alkohoolse joogi jaemüügi õigust piiratud ka varem, mistõttu ei ole tegemist uue varem kehtestamata piiranguga. Varem on alkohoolse joogi jaemüügi õigus peatatud ajavahemikus kella 22.00 kuni 10.00, mis oli ettevõtlusvabadust koormavam kui käesoleva korraldusega kehtestatav piirang. Eespool toodust tulenevalt on ettevõtlusvabaduse piirang mõõdukas ja proportsionaalne soovitud eesmärgiga. Arvestades nakkuse praegust levikut, haigete ja lähikontaktsete liikumist ja nakkuskollete asukohti ning isikute liikumisvabadust, on tõhusam kehtestada piirang kogu riigis tervikuna, mitte üksiku kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil. Lähtudes eelnevast on Vabariigi Valitsusel vaja kehtestada kõnesolev piirang.

AS § 36 lõike 2 kohaselt tuleb alkohoolse joogi jaemüügi õiguse peatamisel riigis, maakonnas või kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil tervikuna teavitada alkohoolse joogi jaemüügi õigust omavat isikut sellest viivitamata massiteabevahendite kaudu. Seetõttu nähakse korralduse punktis 5 ette kohustus massiteabevahendite valdajatel avaldada korraldus viivitamata. Korraldus avaldatakse ka Riigi Teatajas ja veebilehel kriis.ee.

Riiklikku järelevalvet alkohoolse joogi jaemüügiga seonduvate nõuete täitmise ning alkohoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle teostab oma haldusterritooriumil valla- või linnavalitsus, kes võib AS-s sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras.

Alkohoolse joogi jaemüügil kehtivate piirangute ja keeldude rikkumine (AS § 65) on karistatav väärteo korras. Alkohoolse joogi jaemüügil kehtivate piirangute või keeldude rikkumise eest, kui puuduvad mõne teise AS 5. peatükis nimetatud väärteo tunnused, karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 5000 eurot.

Korralduse jõustumine

Korraldus jõustub allakirjutamisel erisusega, et alkoholi jaemüügi piirang jõustub 25. septembril 2020. a, mis jätab mõjutatud isikutele minimaalselt vajaliku aja oma tegevuse ümberkorraldamiseks. Piirangu jätkumine vaadatakse üle nädal aega enne korraldusega kehtestatud piirangu lõppkuupäeva.

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 61 lõike 1 kohaselt kehtib haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Seetõttu on korralduses ette nähtud kohustus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile toimetada korraldus adressaatidele kätte. Kuna alkoholi jaemüügiga tegelevad ettevõtjad on registreeritud majandustegevuse registris, siis on võimalik seda kanalit kasutada korralduse kättetoimetamiseks. Vastavalt HMS § 27 lõike 2 punktile 3 loetakse elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud või edastatud dokument kättetoimetatuks, kui dokument või teade dokumendi kättesaadavaks tegemise kohta on edastatud äriühingu äriregistrisse kantud elektronposti aadressil. Seega tuleb korraldus digitaalallkirjaga varustatult või põhjendatud juhul üksnes e-templiga varustatult saata e-kirjaga või teha adressaatidele

kättesaadavaks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on võimekus mõne tunni jooksul pärast korralduse allkirjastamist edastada kõikidele ettevõtjatele kättetoimetamise teade. Seetõttu toimetatakse korraldus kätte sisuliselt viivitamata. Selleks, et ettevõtjatele jääks aega tegevus ümber korraldada (muuta töökorraldust, mitte tellida lisakoguseid) on jäetud korralduse allkirjastamise ja piirangu jõustumise vahele piisav aeg.

Praeguse korraldusega kehtestatakse inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks meede, mis on hädavajalik avaliku korra tagamiseks viiruse leviku tõkestamiseks.

Korraldust saab vaidlustada, esitades haldusmenetluse seaduses ette nähtud korras vaide Vabariigi Valitsusele 30 päeva jooksul arvates päevast, millal korraldusest teada saadi või oleks pidanud teada saama. Samuti saab korraldust vaidlustada, esitades halduskohtule kaebuse halduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud korras 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavaks tegemisest.

Taimar Peterkop
Riigisekretär

17. september 2020. a