

MEMO

Kellele: Ennetusnõukogu liikmed

Kellelt: Siseministeerium (Ain Peil)

Teema: Ülevaade alkoholi müügikeeldude järelevalve õigusanalüüsist

Kuupäev: 06.04.2026

Kokkuvõte

Eestis on alkoholi müügikeelud (alaealistele ja joobetunnustega isikutele) seaduses olemas, kuid nende tegelik toimimine on piiratud. Probleem ei ole niivõrd keelu olemasolus, vaid selles, et **riigil ei ole piisavaid võimalusi selle järjepidevaks kontrollimiseks ja jõustamiseks**.

Probleem on tõstatunud Teadlikult Turvalisem programmi kohaldamise raames ning lahenduste saamiseks telliti õigusanalüüs. Õigusanalüüs näitab, et Eestis on alkoholi müügikeeldude süsteem pigem formaalne kui toimiv.

Kui eesmärk on alkoholi kättesaadavust ja sellega seotud kahjusid vähendada, tuleb liikuda **reaktiivsest järelevalvest ennetava ja süsteemsema lähenemise poole**. See tähendab selgemaid reegleid, paremaid kontrollivahendeid, selget vastutust ning piisavat järelevalve mahtu.

Peamised probleemid

1. Joobes isikule müügi keeld ei ole reaalselt kontrollitav

Kõige olulisem kitsaskoht puudutab joobetunnustega isikule müügi keeldu. Erinevalt alaealiste kontrollist ei ole võimalik kasutada kontrolltehinguid ning joobetunnuste hindamine on paratamatult subjektiivne. See tähendab, et rikkumisi ei tuvastata süsteemselt, vaid pigem juhuslikult. Analüüs järeldab, et sellises olukorras ei saa keeld toimida sisuliselt, vaid jääb suuresti deklaratiivseks.

2. Järelevalve on killustunud ja reaktiivne

Järelevalve on jagatud TTJA, PPA ja kohalike omavalitsuste vahel. Ühte selget vastutajat ei ole ning praktika ei ole ühtne.

Selle tulemusel:

- reageeritakse pigem probleemidele, kui need on juba tekkinud;
- menetluspraktika on ebaühtlane;
- info liikumine ja koostöö ei ole piisav.

3. Karistused ei oma piisavat mõju

Kuigi rikkumisi saab karistada (alaealistega seonduvate rikkumiste puhul), ei ole sanktsioonidel sageli piisavat mõju käitumise muutmiseks.

Trahvid võivad jääda ettevõtjale kuluks, mitte riskiks, ning korduvate rikkumiste puhul ei jõuta sageli rangemate meetmeteni. Samal ajal on rikkumiste tõendamine keeruline, mis vähendab menetluste tulemuslikkust.

4. Järelevalvet tehakse vähe

Järelevalveasutuste ressursid on piiratud ning kontroll on suuresti vihjepõhine. Süsteemset pistelist kontrolli tehakse vähe. See tähendab, et rikkumise avastamise tõenäosus on madal, mis omakorda vähendab motivatsiooni reegleid järgida.

5. Teavituspõhine süsteem ei toeta ennetust

Alkoholi müügiga saab Eestis alustada teavituse alusel, ilma tegevusloata. See lihtsustab ettevõtlust, kuid tähendab, et:

- enne müügi alustamist ei kontrollita müügikohta ega personali;
- riik ei saa nõuda koolitust ega enesekontrolli;
- järelevalve toimub alles pärast tegevuse algust.

Analüüsi hinnangul piirab see oluliselt ennetusvõimalusi.

6. Õiguslikud ebaselgused raskendavad järelevalvet

Lisaks praktilistele probleemidele on ka normitehnilisi kitsaskohti:

- joobetunnused ei ole piisavalt selgelt määratletud;
- olemasolevad järelevalvemeetmed on piiratud;
- testostu tulemused ei võimalda tuvastada konkreetset rikkumist.

See muudab järelevalve vaieldavaks ja ressursimahukaks.

Mida analüüs soovitab muuta

Õigusanalüüs ei paku ühte kitsast lahendust, vaid rõhutab, et muudatus peab olema süsteemne.

Esiteks tuleb muuta õigusraamistik selgemaks. Joobetunnuste ühtne määratlus või selge viide sellele aitaks vähendada vaidlusi ja ühtlustada praktikat. Samuti on vaja täpsustada, milliseid järelevalvemeetmeid võib kasutada, et kontroll oleks tegelikult teostatav.

Teiseks on vaja luua reaalsed kontrollivõimalused. Analüüs viitab võimalusele kasutada piiratud kujul testostega ka joobetunnustega olukordade hindamiseks ning rakendada sihipärast vaatlust. Ilma selliste meetmeteta jääb keeld sisuliselt kontrollimatuks.

Kolmandaks tuleb järelevalve korraldus teha selgemaks. Ühe juhtiva asutuse määramine aitaks vähendada killustatust, ühtlustada praktikat ja kiirendada otsuseid.

Sama oluline on järelevalve maht. Analüüs rõhutab, et ilma täiendava ressursita ei ole võimalik saavutada süsteemset kontrolli. See hõlmab nii inimressurssi kui ka paremat andmete kasutamist ja digilahendusi.

Müügikorra osas soovitatakse kaaluda hübriidset lahendust: üldine teavituspõhine süsteem jääb alles, kuid kõrgema riskiga müügikohtadele kehtivad täiendavad nõuded. See võimaldaks ennetust suunata sinna, kus risk on suurem.

Lõpuks rõhutatakse sanktsioonide rolli. Karistused peaksid olema astmelised ja reaalselt mõjusad, et korduvad rikkumised tooksid kaasa tuntavad tagajärjed, mitte ei jääks formaalseks.

Edasised sammud

Ennetusnõukogu saab sellest õigusanalüüsist lähtuvalt toetada eelkõige samme, mis muudavad süsteemi ennetavamaks ja praktiliselt toimivaks:

- esiteks suunata vastavad ministeeriumid ette valmistama õigusmuudatused, mis täpsustavad joobetunnuste käsitlust ja loovad reaalsed kontrollivõimalused (sh sobivad testostu või vaatlusmeetodid);
- teiseks toetada selge juhtiva järelevalveasutuse määramist ja ühtsete juhiste kokkuleppimist TTJA, PPA ja KOV vahel;
- kolmandaks tõsta järelevalve mahtu, sh ressursi ja andmepõhise sihtimise kaudu;
- ning neljandaks liikuda riskipõhisema müügikorra suunas (nt rangemad nõuded korduvrikkujatele või öisele müügile) koos mõjusamate, astmeliste sanktsioonidega.