

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Mari Kirs

**ALAEALISTE RISKIKÄITUMISE ENNETAMISE FORMAALSED JA
MITTEFORMAALSED MEETMED BALTI RIIKIDE ALKOHOLIPOLIITIKA
NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja
dr iur Silvia Kaugia

Tallinn
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. RISKIKÄITUMINE JA SELLE PÕHJUSED NING ENNETAMINE	9
1.1. Riskikäitumine ja selle põhjused	9
1.2. Riskikäitumise ennetamine	10
2. ALAEALISTE ALKOHOLI TARVITAMINE, RISKI- JA KAITSETEGURID NING TRENDID BALTI RIIKIDES	14
2.1. Alaealiste alkoholi tarvitamine	14
2.2. Alaealiste alkoholi tarvitamise riskitegurid	15
2.3. Alaealiste alkoholi tarvitamise kaitsetegurid	19
2.4. Alaealiste alkoholi tarvitamise trendid Balti riikides	21
2.4.1. Alkoholi tarbimise ajaloolistest muutustest Baltikumis 20. sajandil	22
2.4.2. ESPAD uuringute tulemused Balti riikide võrdluses	24
3. FORMAALSED MEETMED ALAEALISTE ALKOHOLITARVIMISE ENNETAMISEKS BALTI RIIKIDES	27
3.1. Formaalsed meetmed kui riikliku alkoholipoliitika väljendajad	27
3.1.1. Eesti alkoholipoliitika kujunemine ja hetkeseis	29
3.1.2. Läti alkoholipoliitika kujunemine ja hetkeseis	31
3.1.3. Leedu alkoholipoliitika kujunemine ja hetkeseis	32
3.2. Balti riikide formaalsed alkoholipoliitika meetmed	33
3.2.1. Alkoholi ostmise vanusepiirang	34
3.2.1.1. Eesti	34
3.2.1.2. Läti	36
3.2.1.3. Leedu	37
3.2.2. Alkoholi aktsiisimaks	38
3.2.2.1. Eesti	38
3.2.2.2. Läti	40
3.2.2.3. Leedu	41
3.2.3. Alkoholi müügiajad ja -kohad	42
3.2.3.1. Eesti	42
3.2.3.2. Läti	46

3.2.3.3 Leedu	47
3.2.4. Alkoholi reklaam	48
3.2.4.1. Eesti	49
3.2.4.2. Läti	52
3.2.4.3. Leedu	53
3.3. Vahekokkuvõte	54
4. MITTEFORMAALSED MEETMED ALAEALISTE ALKOHOLITARBIMISE ENNETAMISEKS BALTI RIIKIDES	58
4.1. Eesti	59
4.2. Läti	62
4.3. Leedu	63
4.4. Vahekokkuvõte	65
KOKKUVÕTE	67
FORMAL AND INFORMAL MEASURES FOR PREVENTING RISK BEHAVIOUR AMONG MINORS: A CASE STUDY OF ALCOHOL POLICY IN THE BALTIC STATES SUMMARY	73
KASUTATUD KIRJANDUS	79
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	90
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	92

SISSEJUHATUS

Sõltuvust tekitavad ained ehk uimastid on seaduslikud ja ebaseaduslikud psühhoaktiivsed ained, nt alkohol, tubakatooted, narkootikumid ja teised psühhoaktiivsed ained, mida kasutatakse nende psühhoaktiivse mõju pärast. Sõltuvusained mõjutavad inimese enesetunnet, mõtlemisprotsessi, käitumist ja maailma tajumist. Uimasti seaduslikkus sõltub suuresti riigi traditsioonidest, kultuurist, poliitilistest otsustest ja religioossetest uskumustest, mitte niivõrd selle kahjulikust mõjust võrreldes teiste uimastitega. Nii ei muuda uimasti legaalsus seda ohutumaks võrreldes ebaseaduslike uimastitega.¹

Alkoholi legaaldefiniitsioon on sätestatud alkoholiseaduse² (AS) § 2 lõikes 1, mille kohaselt alkohol on toidugrupp, mille moodustavad piiritus ja alkohoolsed joogid. Piiritus on põllumajandusliku päritoluga toorainest kääritamisel ja sellele järgneval töötlemisel saadud vedelik etanoolisisaldusega alates 96 mahuprotsenti. Alkohoolne jook on õlu etanoolisisaldusega üle 0,5 mahuprotsendi ja muu joomiseks mõeldud vedelik etanoolisisaldusega üle 1,2 mahuprotsendi (AS § 2 lg 2 ja 3). Alkohoolsed joogid jagatakse vastavalt nende etanoolisisaldusele kangeks, lahjaks ja vähese etanoolisisaldusega alkohoolseks joogiks (AS § 2 lg 5–7).

Alkohol on psühhoaktiivne aine, millel on sõltuvust tekitavad omadused. Kuigi ajalooliselt on alkoholi tarvitamine olnud paljudes kultuurides pikaajaline traditsioon, seostatakse seda enam kui 200 terviseprobleemi, sh vähkkasvajate ja südame-veresoonkonna haiguste tekkega. Lisaks suurendab alkoholi tarvitamine riski vaimse tervise probleemide tekkimiseks.³ Maailma Terviseorganisatsiooni (edaspidi WHO) andmetel põhjustasid otseselt alkoholi tarvitamisest tingitud haigused ja õnnetused 2019. aastal 2,6 miljonit surmajuhtumit üle maailma.⁴ Eestis suri otseselt alkoholist põhjustatud haiguste ja õnnetusjuhtumite tõttu 2022. aastal 845 inimest, mis on viimaste aastakümnete kõrgeim näitaja.⁵

¹ Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T., Abel-Ollo, K. Ennetuse käsiraamat: sõltuvusainete tarvitamise ennetuse teaduslik käsitlus otsustajatele, arvamusiidritele ja poliitikakujundajatele. Tervise Arengu Instituut 2020, lk 8–19.

² Alkoholiseadus – RT I, 28.09.2023, 1.

³ Global Status Report on Alcohol and Health. WHO 2014, lk 2–6.

⁴ Global Status Report on Alcohol and Health and Treatment of Substance Use Disorders. WHO 2024, lk 10.

⁵ Uuring: Alkoholi tarbimine on 2019. aastast järjest kasvanud. – Tervise Arengu Instituut 09.06.2023.

Lapsepõlves ja teismeeas kujunenud käitumismustrid mõjutavad inimesi kogu elu.⁶ Ka alkoholi tarvitamise käitumismustrid hakkavad sageli kujunema juba noorukieas, mil suureneb riskide võtmine ja uute kogemuste otsimine.⁷ Kuigi sõltuvus võib tekkida ka täiskasvanueas, näitavad uuringud, et mida nooremana alustada alkoholi tarvitamisega, seda suurem on tõenäosus täiskasvanueas riskikäitumise ja alkoholisõltuvuse kujunemiseks.⁸ Nii nagu täiskasvanute puhul seostatakse alaealiste (edaspidi ka lapsed) alkoholi tarvitamist õigusrikkumiste toimepanemisega, suurenenud õnnetustesse sattumise tõenäosusega, ohuga sattuda kaklustesse, kaitsmata või soovimatusse seksuaalvahekorda ning riskiga langeda vägivalda ohvriks.⁹

Alaealiste riskikäitumine, eeskätt sõltuvusainete tarvitamine, on Eestis tõsine probleem.¹⁰ Eestis registreeriti 2023. aastal 768 alaealiste poolt toime pandud kuritegu ja 3164 väärtegu. Levinumad õigusrikkumised on vägivallakuriteod, valdavalt löömised ja kaklused, vargused ja alkoholi tarbimine. Tüdrukute väärtegudest moodustab alkoholi tarvitamine 49%, samas kui poistel on vastav näitaja 30%.¹¹ Varguste puhul on nii tüdrukute kui ka poiste seas iseloomulik just alkoholi vargus.¹² Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel tuvastati 2022. aastal alkoholiseaduse rikkumisi kokku 1159, millest suurem osa moodustas alkoholsete jookide tarvitamine alaealiste poolt, mida registreeriti 1112.¹³ Seega moodustab alkoholi tarvitamine küllatki märgatava osa alaealiste poolt toime pandud väärtegudest.

Eesti kuritegevuse seos alkoholi tarbimisega on olnud teada juba pikemat aega.¹⁴ Statistika kohaselt pannakse Eestis aastas toime umbes 7000 kuritegu, mis on seotud alkoholi tarvitamisega. Eestis on alkoholil isikuvastastes kuritegudes keskne roll. Enim pannakse alkoholijoobes toime vägivallakuritegusid, kusjuures, mida raskem on vägivaldaakt, seda

⁶ Streimann, K. Uimastiennetuse üldised põhimõtted noorte hulgas. – Sotsiaaltöö 2013/2, lk 30.

⁷ Kudre, D., jt. Adolescent Alcohol Use in Estonia compared with Latvia, Lithuania, Finland and Sweden: results from cross-sectional surveys 2003–2015. – BMJ Open 2021, lk 1–2.

⁸ Bonnie, J. R., O'Connell, E. M. (toim). Reducing Underage Drinking: a Collective Responsibility. Washington DC: National Academies Press 2004, lk 58–59.

⁹ Mason, A. W. Growth in Adolescent Delinquency and Alcohol Use in Relation to Young Adult Crime, Alcohol Use Disorders, and Risky Sex: a Comparison of Youth from Low-Versus Middle-Income Backgrounds. – The Journal of Child Psychology and Psychiatry 2010, Volume 51, Issue 12, lk 1377–1385.

¹⁰ Salla, K.-A., Tamm, K. Laste toime pandud süütegudele reageerimise analüüs. Kriminaalpoliitika analüüs nr 5/2016, lk 7.

¹¹ Kuritegevus Eestis 2023. Justiitsministeerium. <https://www.justdigi.ee/kuritegevus2023/alaealiste-ogusrikkumised/> (20.10.2024).

¹² Ahven, A., jt. Kuritegevus Eestis 2018. Justiitsministeerium 2019, lk 21–28.

¹³ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2023. Eesti Konjunktuuriinstituut 2023, lk 23.

¹⁴ Kund, O. Alkoholitarbimine ja kuritegevus on Eestis omavahel otseses seoses. – Postimees 05.06.2012.

tõenäolisemalt on isik olnud alkoholihoobes. Näiteks tapmisjuhtumites on alkoholi tarvitanud 90% juhtudel vähemalt üks osapool ja 70% juhtudel mõlemad osapooled.¹⁵ Enamikul juhtudel puudub teos selge motiiv ja tapmised on pandud toime alkoholi tarvitamise käigus tekkinud tülide tõttu.¹⁶ Ka alaealised on Eestis toime pannud raskeid isikuvastaseid kuritegusid alkoholi ja narkootikumide mõju all¹⁷ või olnud alkoholi tarvitamise tõttu politsei tähelepanu all enne nende toimepanemist.¹⁸ Kuna alkohol on keskne tegur täiskasvanute toimepandud kuritegudes, võib väita, et noorukieas välja kujunenud alkoholi tarbimise harjumus võib suurema tõenäosusega kaasa tuua raskete kuritegude toimepanemise hilisemas eas. Seetõttu on oluline tagada, et alkohol ei oleks alaealistele kättesaadav.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada alkoholipoliitika tänased trendid Eestis, Lätis ja Leedus ning leida võimalusi alaealiste alkoholi tarvitamise ennetustegevuste edendamiseks Eestis. Võrdluseks Eestile valisin välja meie naaberriigid Läti ja Leedu, kuna ajalooliselt ühendab Balti riike sarnane ajalooline taust ja alkoholi tarbimise kultuur.¹⁹ Balti riikide alkoholipoliitika uurimine aitab välja selgitada, milliseid valikuid on Balti riikides tehtud alkoholipoliitika kujundamisel iseseisvate riikidena.

Mitmed uuringud^{20, 21} on näidanud, et rangem alkoholipoliitika, eriti alkoholi kättesaadavust ja turustamist piiravad meetmed, on seotud alaealiste madalama alkoholitarbimise levimusega. Sellest tulenevalt seab autor magistritöö hüpoteesiks väite, et rangeima alkoholipoliitikaga Balti riigis on alaealiste alkoholi tarbimine kõige madalam.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks otsitakse töös vastuseid järgmistele küsimustele:

- 1) Milline on Eesti, Läti ja Leedu alaealiste alkoholi tarvitamise levimus?

¹⁵ Ahven, A., jt (viide 12), lk 12–15.

¹⁶ Ahven, A., Ceccato, V., Salla, J. Homicide in Estonia. Handbook of European Homicide Research: Patterns, Explanations, and Country Studies. New York: Springer 2011, lk 428.

¹⁷ Alaealised poisid peksid ohvri sumuks kange alkoholi ja narkootikumide mõju all. – Pärnu Postimees 15.10.2024.

¹⁸ Kodutu mehe tapnud kahele alaealisele esitati mõrvasüüdistus. – ERR 17.10.2019.

¹⁹ Maser, M. jt. Trends in Drinking Habits among Adolescents in the Baltic Countries over the Period of Transition: HBSC Survey Results 1993–2002. – BMC Public Health 2006 Volume 6 Issue 1, lk 2.

²⁰ Grube, W. J., Kypri, K., Paschall, J. M. Alcohol Control Policies and Alcohol Consumption by Youth: A Multi-National Study. – Addiction 2009 November, lk 1849–1855.

²¹ Carpenter, S. C. jt. Alcohol Control Policies and Youth Alcohol Consumption: Evidence from 28 Years for Monitoring the Future. – The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy 2007 Volume 7, Issue 1, lk 1–23.

- 2) Milliseid alaealiste riskikäitumise ennetamisele suunatud meetmeid on Balti riikides rakendatud nende riikide alkoholipoliitika abil?

Magistritöö peamised allikad on valdkonda reguleerivad õigusaktid ja nende muudatused, teadusartiklid, kooliõpilaste seas läbiviidud rahvusvaheliste uuringute tulemused ning kooliõpilaste alkoholi tarbimisega seotud statistilised näitajad.

Magistritöö on jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis käsitleb autor riskikäitumise olemust ja selle tekke põhjuseid ning annab ülevaate võimalustest riskikäitumise ennetamiseks. Teises peatükis tuvastab autor alaealiste alkoholi tarvitamist mõjutavad riski- ja kaitsetegurid ning võrdleb alaealiste alkoholi tarvitamise trende Balti riikides aastatel 1995–2019. Kolmandas peatükis avab autor alkoholipoliitika mõiste, kaardistab Balti riikide alkoholipoliitika kujunemise ning võrdleb õiguslikke piiranguid ja nende arengut viimastel aastakümnetel neljas valdkonnas (vanusepiirang, maksustamine, kättesaadavus, reklaam). Neljandas peatükis võrdleb autor Balti riikides alaealiste riskikäitumise ennetamisel kasutatavaid õigusväliseid meetmeid.

Autorile teadaolevalt ei ole Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas varasemalt sellel teemal magistritöid kirjutatud. Küll aga on sarnasel teemal kirjutatud Sergei Vassiljev 2008. aasta magistritöö, mis käsitleb alkoholipoliitika rolli kuritegude ennetamisel ning Piret Põllu 2017. aastal valminud magistritöö, mis võrdleb alaealiste alkoholitarbimise õiguslikku regulatsiooni Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Käesolev magistritöö varasematega ei kattu, kuna see keskendub kitsamalt Balti riikide alkoholipoliitika võrdlusele.

Teema on aktuaalne, kuna alkoholi tarvitamine võib põhjustada pikaajalisi ja raskeid tagajärgi, sh sõltuvust, vaimse tervise probleeme ja somaatilisi haigusi, samuti suurendada õnnetuste ja süütegude toimepanemise riski, millel võib olla negatiivne mõju laste elukvaliteedile ja tulevikuväljavaadetele. Lisaks üksikisiku tasandile, mõjutab alkoholi kuritarvitamine ka ühiskonda tervikuna, põhjustades sotsiaalseid ja majanduslikke probleeme. Seetõttu on teema uurimine oluline, kuna see edendab alaealiste alkoholi tarvitamise ennetamise arutelu ja annab kasulikku teavet Eesti naaberriikide alkoholi ennetusmeetmete kohta.

Tegemist on teoreetilise magistritööga, mille koostamisel on kasutatud andmekogumismeetodit õigusaktide, uuringute ja asjakohase kirjanduse läbitöötamiseks. Seejärel kasutades interpreteerimise meetodit, võrreldakse omavahel Balti riikide ennetustegevusi alaealiste alkoholi tarbimise ärahoidmiseks.

Märksõnad: alaealised, alaealiste kuritegevus, ennetamine, riskikäitumine.

1. RISKIKÄITUMINE JA SELLE PÕHJUSED NING ENNETAMINE

1.1. Riskikäitumine ja selle põhjused

Riskikäitumine on käitumine, mis avaldab ebasoodsat mõju inimesele või teda ümbritsevate inimeste tervisele ja heaolule. Levinumaid riskikäitumise liigid on mittepiisav kehaline aktiivsus, ebatervislik toitumine, vigastusi tekitav käitumine, suitsetamine, seksuaalne riskikäitumine ning alkoholi ja teiste mõjuainete tarvitamine.²² Samuti loetakse riskikäitumiseks käitumisviise, mis rikuvad ühiskonnas kokkulepitud norme, näiteks varastamist, lõhkumist, vägivalda kasutamist, liikluseeskirjade rikkumist jms.²³ Käesolevas magistritöös keskendutakse alkoholiga tarvitamisest põhjustatud riskikäitumisele.

Riskikäitumise esinemise tõenäosus on madalam lapsepõlves, kuid hakkab suurenema teismeeas, saavutades haripunkti noorukieas ja varases täiskasvanueas ning seejärel hakkab vähenema. Riskide võtmine on osa noorukieast, kui see on sotsiaalselt aktsepteeritav ning toetab lapse arengut ja iseseisvumist (nt otsuste langetamine ja probleemilahendamise oskuste arendamine). Samas on alaealiste seas levinud ka selliste riskide võtmine, mis võivad kahjustada nende arengut ja tuua kaasa negatiivseid tagajärgi nagu sõltuvusainete tarvitamine, vägivald, kaitsmata vahekord jms.²⁴

Riskikäitumine on üldjuhul põhjustatud individuaalsete ja keskkonna tegurite koosmõjust, kuid see oleneb ka inimese teadmistest, oskustest ja suhtumisest. Alaealiste riskikäitumise on eeskätt tingitud isikuomadustest ja vanusest tingitud käitumise eripäradest.²⁵ Mitmed uuringud on leidnud, et lapse otsustusprotsess erineb oluliselt täiskasvanu omast. Esiteks ei ole lapsed piisavalt võimekad, et oma otsuseid pikemas perspektiivis planeerida ning tulla toime keerulistes olukordades, kuna nad on vastuvõtlikumad eakaaslaste ja teiste sotsiaalsete mõjutuste suhtes. Teiseks muudab kogemuste vähesus lapsed haavatavamaks, mistõttu kipuvad nad kergemini impulsiivsemaid otsuseid tegema. Seetõttu on alaealiste suurem kalduvus riskida

²² Eesti lastevanemate roll alkoholiennetuses. Ülevaade ennetusprogrammi „Efekt“ tulemustest. Tervise Arengu Instituut 2016, lk 13.

²³ Cakar, S. F., Ikiz, E. F., Tagay, Ö. Risky Behaviors of Adolescents: Definitions and Prevention. Advances in Psychology Research: Nova Science Publishers 2015, lk 9.

²⁴ Graham, R., Kahn, F. N. (toim). Promoting Positive Adolescent Health Behaviors and Outcomes. The National Academies Press: Washington D.C. 2020, lk 54–57.

²⁵ Räägime tervisest! Tervise Arengu Instituut 2013, lk 8.

või käituda viisil, mis toob küll lühiajalist kasu, kuid võib pikemas perspektiivis põhjustada hoopis kahju.²⁶ Kolmandaks kasutavad alaealised emotsioonipõhist arutluskäiku, mis tähendab, et riskide kaalumise asemel mõtlevad nad ka oma otsuste sotsiaalsetele tagajärgedele, mistõttu on neil sageli piiratud arusaam oma tegude tegelikest tagajärgedest.²⁷ Autor leiab, et lisaks vähesele elukogemusele muudab lapsed kergemini mõjutatavaks ka vähene kriitilise mõtlemise oskus, mis aitaks neil võrrelda ühe või teise käitumise tagajärgi ning teha paremaid valikuid. Kuna kasvuaeg lapse arengutase ei võimalda teha piisavalt kaalutletud otsuseid ja nende otsused põhinevad sageli emotsioonidel, on lapsed kergemini mõjutatavad teiste inimeste poolt ega pruugi mõista, kui neid mõjutatakse käituma viisil, mis põhjustab neile kahju. Seega on riskikäitumise suhtes kõige haavatavamad alaealised, kellel on kõrgem tõenäosus tervist ohustavaks käitumiseks.

1.2. Riskikäitumise ennetamine

Viimastel aastakümnetel on üritatud välja selgitada, kuidas ennetada inimese tervist ohustavat riskikäitumist. Tihti arvatakse, et ennetus tähendab tegevust, mis on seotud probleemile reageerimisega, nt õigusrikkumise toimepanemisel, uimasti üledoosi korral või alkoholi tarvitamisest tekkinud probleemide lahendamisel. Kuigi probleemidele reageerides on võimalik ära hoida nende süvenemist ja kaasuvate probleemide teket, ei ole ennetus oma olemuselt juhtumitele reageerimine. Ennetus tähendab eeskätt tegevust enne probleemi teket, nt enne sõltuvusainete tarvitamist.²⁸ Probleemide lahendamine hõlmab endas enamasti ka ennetusalaseid tegevusi (nt kaasuvate probleemide vähendamine või ärahoidmine), kuid neid ei paigutata ennetuse alla, kuna vastasel juhul saaks kõiki tegevusi lugeda ennetuslikeks ning see võib omakorda vähendada esmakordsete juhtumite ärahoidmisesse suunatud ressursse.²⁹

Alaealistele suunatud ennetustegevuste eesmärk on ära hoida nende tervist ja heaolu ohustava kahjuliku käitumise teket (nt sõltuvusainete tarvitamine, vägivald, kuritegevus, riskantne seksuaalkäitumine ja koolist väljalangemine). On leitud, et erinevaid riskikäitumise vorme on võimalik ennetada, seejuures on tuvastatud, et probleemide teket mõjutavad tihti sarnased riski-

²⁶ Bonnie, J. R. jt. (toim). *Reforming Juvenile Justice: a Developmental Approach*. Washington D.C: The National Academies Press 2013, lk 91–96.

²⁷ Graham, R., Kahn, F. N. (toim), lk 54.

²⁸ Abel-Ollo, K., Streimann, K. *Kuidas parandada ennetuse kvaliteeti Eestis? Tervise Arengu Instituut 2020*, lk 8.

²⁹ Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon. Siseministeerium 2019, lk 4.

ja kaitsetegurid.³⁰ Näiteks Eestis 2022. aastal läbi viidud „Hooliva Kogukonna Noorteuringu“ tulemused näitasid, et laste ja noorte alkoholi tarvitamist ning muud riskikäitumist prognoosivad sarnased riskitegurid.³¹ Ka erialakirjandus kinnitab, et enamik alkoholi kuritarvitamisega seotud riskitegureid prognoosivad ka teisi riskikäitumise liike, näiteks õigusrikkumiste toimepanemist, vägivaldset käitumist, riskantset seksuaalkäitumist ja koolist väljalangemist.³²

Riskikäitumise teket soodustavaid tegureid nimetatakse riskiteguriteks ja vähendavaid kaitseteguriteks. Riskitegurid on seotud inimese käitumise ja toimetulekuga, sh hoiakute, uskumuste ja isiksusega. Kaitsetegurid omakorda vähendavad riskitegurite kahjulikku mõju.³³ Uuringud näitavad, et riskikäitumise ennetamiseks on oluline keskenduda eelkõige ennetustegevustele, mis on samaaegselt suunatud riskitegurite vähendamisele ja kaitsetegurite suurendamisele.³⁴ Tõhusate ennetustegevuste väljatöötamiseks on vaja välja selgitada laste peamised probleemid ning nendega seotud riski- ja kaitsetegurid. Seejärel on võimalik arendada sekkumisi, mis aitavad vähendada riskikäitumise tekkimise tõenäosust.³⁵

Teaduskirjanduses kasutatakse riskikäitumisega seotud probleemide ennetuse valdkonnas kolmetasandilist jaotust, kus ennetustegevus lähtub inimese riskitasemest. Eristatakse universaalset, valikulist ja näidustatud ennetust.³⁶ Universaalne ennetus on mõeldud kogu elanikkonnale sõltumata riski suurusest probleemi tekkeks. See hõlmab näiteks kõigile kooliõpilastele teadmiste ja oskuste õpetamist, mis võimaldavad teha teadlikke otsuseid ja toetavad igapäevaeluga toimetulekut, aga ka ümbritseva keskkonna muutmist, et vähendada ligipääsu tervist kahjustavatele valikutele ning suurendada seda toetavate valikute kättesaadavust.³⁷ Uimastiennetuse rahvusvahelised standardid nimetavad efektiivsete

³⁰ Siilbek, E. Laste ja noorte vaimse ja riskikäitumisega seotud riski- ja kaitsetegurite mõõtevahendid. Tervise Arengu Instituut 2022, lk 3.

³¹ Siilbek, E., Streimann, K., Vilms, T. Laste ja noorte riskikäitumise ning vaimse tervise seotud riski- ja kaitsetegurid 2022. a Hooliva Kogukonna Noorteuringu põhjal. Tervise Arengu Instituut 2023.

³² Arthur, W. M., Catalano, F. R., Hawkins, D. J. Promoting Science-based Prevention in Communities. – Addictive Behaviors, 27(6) 2002, lk 953.

³³ Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T., Abel-Ollo, K (viide 1), lk 22.

³⁴ Arthur, W. M., Hawkins, J. D., Pollard, A. J. Risk and Protection: Are Both Necessary to Understand Diverse Behavioral Outcomes in Adolescence? – Social Work Research 1999 Volume 23 Issue 3, lk 145–146.

³⁵ Siilbek, E, lk 3.

³⁶ Streimann, K. Riskikäitumise ennetamine paikkonnas. Rahvatervise spetsialistide rühmaintervjude kokkuvõte. Tervise Arengu Instituut 2019, lk 24.

³⁷ Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon, lk 5.

universaalsete ennetustegevustena näiteks vanemlike oskuste arendamist, laste sotsiaalsete ja enesekohaste oskuste arendamist haridusasutustes ning koolikeskkonna parandamist. Ühiskonna tasandil on alaealiste sõltuvusainete tarvitamise ennetamisel oluline ka laiapõhjaline alkoholipoliitika, mis hõlmab endas erinevaid meetmeid.³⁸ Valikuline ennetus on suunatud sihtrühmal, kellel on kõrgem risk ebasoovitava käitumise tekkeks (nt lapsed, kelle vanematel esinevad sõltuvusprobleemid või kes kasvavad suurema riskiga piirkonnas) ning näidustatud ennetus on mõeldud suure riskiga inimestele või neile, kellel on probleem juba osaliselt ilmnenud (nt käitumiskustega lapsed).³⁹

Kuna riskikäitumist soodustavad tegurid kujunevad sageli välja juba lapse- või teismeeas, on oluline alustada ennetustegevusega juba varases eas,⁴⁰ sest täiskasvanute riskikäitumist on raskem muuta. Seetõttu on ennetuse mõju riskikäitumisele seda suurem, mida noorem inimene on.⁴¹ Nii kandub ennetuse positiivne mõju edasi täiskasvanuikka, suurendades inimese heaolu, parandades tema toimetulekut ja suunates tema edasist käitumist kogu elu.⁴² Uuringud on näidanud, et ennetus on riigile tunduvalt odavam, kui hilisemate sotsiaal- ja terviseprobleemidega tegelemine.⁴³

On leitud, et ennetuses on oluline roll ümbritseval sotsiaalsel keskkonnal, mis muudab soovimatu käitumise keerulisemaks ning tervislikud ja turvalised valikud kättesaadavamaks (nt isikut tõendava dokumendi nõudmine, et vähendada alkoholi ja tubakatoodete kättesaadavust alaealiste seas). Ennetuses on oluline tegeleda ka lapsi ümbritsevate inimeste käitumise ja oskuste arendamisega (nt lastevanemate vanemlikud oskused ja õpetajate klassijuhtimise oskused). Lisaks sellele tegeleb ennetus ka inimeste endi oskuste ja hoiakute kujundamisega (nt koolipõhiste tegevustega laste sotsiaalsete oskuste arendamine). Ebatõhusad tegevused riskikäitumise vähendamisel on näiteks ühekordsete loengute pidamine, endiste sõltlaste kogemuslugude jagamine, ainult teadmiste jagamine, hirmutamise ja karistamine.⁴⁴ Kuigi

³⁸ Sinziana, I., jt. Technical report. Environmental substance use prevention interventions in Europe. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2018, lk 5–7.

³⁹ Abel-Ollo, K., Streimann, K (viide 28), lk 8.

⁴⁰ Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T., Abel-Ollo, K (viide 1), lk 9–15.

⁴¹ Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon, lk 1–3, 9.

⁴² Haage, B., Kerge, E. Ennetustöö korraldus uuenenud tervise- ja heaoluprofiili abil. – Sotsiaaltöö 2020/4, lk 65–66.

⁴³ Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon, lk 5–6.

⁴⁴ Streimann, K (viide 36), lk 7.

teadlikkuse tõstmine kuulub ennetuse juurde, ei piisa sellest alaealiste käitumise mõjutamiseks. Lastel võivad olla väga head teadmised riskikäitumise ja selle tagajärgede kohta, kuid kui neil pole piisavalt oskuseid, et toime tulla näiteks sotsiaalse survega ja teda ümbritsev keskkond avaldab talle negatiivset mõju, siis võib mittesoovitav käitumine suurema tõenäosusega esineda.⁴⁵

Ennetus on seega tegevus enne riskikäitumise ilmnemist ning see on suunatud riskikäitumise tekke tõenäosuse vähendamisele või ärahoidmisele. Ennetustegevuste peamine sihtrühm on lapsed, kuna nad on elanikkonna kõige haavatavam grupp. Tagajärgedega tegelemine on keerulisem ja kulukam, mistõttu ennetustegevustega tuleks alustada võimalikult varases eas. Selleks et soovitud käitumist soodustada, tuleb tegeleda nii laste oskuste ja teadmiste kui ka neid ümbritseva keskkonna mõjutamisega, kuna need koosmõjus suurendavad või vähendavad riskikäitumise tekke riski. Vastavad tegevused peavad olema laiaulatuslikud ja pikaajalised, pakkudes universaalseid lahendusi kõigile või tegeledes kitsamalt konkreetse sihtrühmaga.

⁴⁵ Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon, lk 17.

2. ALAEALISTE ALKOHOLI TARVITAMINE, RISKI- JA KAITSETEGURID NING TRENDID BALTI RIIKIDES

2.1. Alaealiste alkoholi tarvitamine

Noorukiiga on periood, mil lapse arengus toimuvad olulised bioloogilised, psühholoogilised ja sotsiaalsed muutused.⁴⁶ Kuigi piiride katsetamine ja uute kogemuste otsimine on loomulik ja ootuspärane käitumine, mis võimaldab lastel kasvada, õppida ja areneda, on see ka soodne aeg sõltuvusainetega eksperimenteerimiseks ja tarbimisharjumuste kujunemiseks.⁴⁷

Alaealiste alkoholi tarvitamine on oluline sotsiaalne probleem, kuna alkoholi tarvitamine on seotud arvukate negatiivsete tagajärgedega. Alkoholi tarvitanud teismelistel on suurem oht sattuda liiklusõnnetusse, sooritada enesetapukatse, langeda depressiooni või vägivalla ja varguste ohvriks, samuti mäluprobleemide ja õpiraskuste tekkimiseks.⁴⁸ Alkohol kahjustab inimese kognitiivset ja füüsilist võimekust, põhjustades enesekontrolli vähenemist ning emotsionaalse labiilsuse ja impulsiivsuse suurenemist, mistõttu võtavad alaealised alkoholi juubes tavapärasest rohkem riske. Seetõttu on alkoholi tarvitavatel alaealistel suurem tõenäosus riskikäitumiseks, mis võib lõppeda haigestumise, vigastuste või surmaga.⁴⁹

Uuringud näitavad, et alkoholi tarvitamine on alaealistele ohtlikum kui täiskasvanutele. On leidnud tõendamist, et alkohol tekitab püsivaid kahjustusi arenevale ajule.⁵⁰ Prefrontaalkorteks ehk eesajukoor, mis kontrollib otsuste tegemist, kriitilist mõtlemist ja impulsside juhtimist, areneb kuni täiskasvanueani, saavutades küpsuse ligikaudu 25. eluaastaks.⁵¹ Mida nooremalt, sagedamini ja suuremates kogustes alkoholi tarvitada, seda suurem on tõenäosus keskendumisraskuste ja tähelepanuhäirete tekkeks.⁵² Alaealiste organismil võrreldes täiskasvanutega on alkoholiga toimetulek raskem, kuna nende alkoholitase veres tõuseb

⁴⁶ Cakar, S. F., Ikiz, E. F., Tagay, Ö, lk 2–5.

⁴⁷ Eesti lastevanemate roll alkoholiennetuses, lk 17.

⁴⁸ Bonnie, J. R., O'Connell, E. M (viide 8), lk 58–59.

⁴⁹ Mason, A. W, lk 1377–1385.

⁵⁰ Bonnie, J. R., O'Connell, E. M (viide 8), lk 58–59.

⁵¹ Arain, M. jt. Maturation of the Adolescent Brain. – *Neuropsychiatric Disease and Treatment* 2019, lk 449–460.

⁵² Eesti lastevanemate roll alkoholiennetuses, lk 25.

kiiremini ning alkoholi väljumine kehas võtab kauem aega, mistõttu võib tekkida suurema tõenäosusega alkoholimürgitus või organite kahjustus.⁵³

Rahvusvahelised uuringud kooliõpilaste sihtrühmas näitavad, et Eesti lapsed alustavad alkoholi proovimisega varakult. Iga viies õpilane on proovinud alkoholi esimest korda 12-aastaselt või nooremalt. Esimest korda juuakse ennast purju enamasti 14–15-aastaselt, kusjuures poiste ja tüdrukute vahel erinevusi ei ole.⁵⁴ Uuringud näitavad, et enne 15. eluaastat alkoholi tarvitanud alaealistele on neli korda suurem risk alkoholisõltuvuse tekkeks mingil eluperioodil võrreldes nendega, kes alustavad tarvitamist 21-aastaselt või hiljem.⁵⁵ Täiskasvanuea alkoholi tarvitamine on oluline haigestumise ja suremise põhjus Eestis. Näiteks alkoholi liigtarvitamisest tulenenud haiguste tõttu pöördus 2022. aastal arsti poole 8235 inimest ja suri 754 inimest.⁵⁶

Kuigi alkoholi sisaldavate jookide müük ja tarbimine alaealistele on Eestis keelatud, ei ole alkoholi kättesaamine alaealistele keeruline. Levinumad viisid alkoholi kättesaamiseks on ostu ise sooritamine, täisealisest sõbra või tuttava abi kasutamine, alkoholi kodust võtmine või lapsevanema käest saamine.⁵⁷ Eesti kooliõpilaste tervisekäitumise uuringu andmetel on peaaegu kolmandik vanematest pakkunud oma lapsele alkoholi, sh 18% 11-aastastele, 30% 13-aastastele ja 42% 15-aastastele.⁵⁸

2.2. Alaealiste alkoholi tarvitamise riskitegurid

Empiiriliste uuringute põhjal on tuvastatud mitmeid tegureid, mis ennustavad kõrgemat või madalamat alkoholi tarvitamise tõenäosust. Tänapäeval leitakse, et käitumine on erinevate tegurite vastastikmõju tulemus, mis algab loote arenguga ja jätkub kogu inimese elu jooksul.⁵⁹ Need tegurid esinevad nii individuaalsel, perekonna, kooli, eakaaslaste kui ka ühiskonna

⁵³ Abel-Ollo, K., Streimann, K (viide 28), lk 10.

⁵⁴ Tamson, M., Vorobjov, S. Uimastite tarvitamine koolinoorte seas: tubakatoodete, alkoholi ja narkootiliste ainete tarvitamine Eestis 15–16-aastaste õpilaste seas. Tervise Arengu Instituut 2020, lk 19–22.

⁵⁵ Marshall, E. J. Adolescent Alcohol Use: Risks and Consequences. – Alcohol and Alcoholism 2014 Volume 49 Issue 2, lk 160.

⁵⁶ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2023, lk 23–24.

⁵⁷ Aaben, L., Toobal, T. Võimalused alkoholipoliitika rakendamiseks kohalikul tasandil. Tervise Arengu Instituut 2016, lk 22.

⁵⁸ Haav, A. jt. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine 2021/2022. õppeaasta raport. Tervise Arengu Instituut 2023, lk 118–119.

⁵⁹ Bonnie, J. R. jt (viide 26), lk 66.

tasandil ning avaldavad erinevat mõju inimese käitumisele sõltuvalt tema vanusest. Varases lapseas on suurem mõju individuaalsetel ja perekondlikel teguritel, teismeeas aga eakaaslastel, koolil ja kogukonnal.⁶⁰

Lastel on vähe mõju nende elu kujundavate riskitegurite üle, kuna enamasti jäävad need väljapoole nende kontrolli. Näiteks ei saa lapsed endale valida perekonda, kogukonda, kooli või individuaalseid omadusi, mis muudavad neid kas haavatavamaks või vastupidavamaks erinevate tegurite suhtes. Küll aga on neil võimalik valida suhtluskaaslast ja teha otsuseid, mis võivad muuhulgas põhjustada probleeme (nt sõltuvusainete tarvitamine). Sellist vaatenurka toetab ka Urie Bronfenbrenneri ökoloogiline süsteemiteooria, mille kohaselt kujundavad inimese arengut üksteist vastastikku mõjutavad suhete süsteemid, aga ka laiem sotsiaalne kontekst, kuhu need kuuluvad.⁶¹ Bronfenbrenner jagas inimese keskkonna viieks süsteemiks: mikrosüsteem, mesosüsteem, eksosüsteem, makrosüsteem ja kronosüsteem. Näiteks lapse perekond (mikrosüsteem) võib mõjutada seda, kuidas laps koolis teistega suhtleb (mikrosüsteem). Nende mikrosüsteemide ehk kasvukeskondade (mesosüsteem) vastastikune mõju võib mõjutada lapse käitumist ja õppeedukust. Need süsteemid ei suhtle üksnes süsteemiga, mis neile vahetult järgnevad, vaid on omavahel seotud suhete süsteem, kus muutus ühes süsteemi osas avaldab mõju ka teistele. Vanemate töö (eksosüsteem) võib mõjutada lapse suhteid vanematega (mikrosüsteem). Riigi valitsemisvorm ja seadused (makrosüsteem) kujundavad sotsiaalset konteksti, milles inimene teistega suhtleb. Ülemaailmne majanduskriis (kronosüsteem) mõjutab ressursside kättesaadavust, mis omakorda mõjutab perekonna toimetulekut.⁶²

Riskitegureid, mis kallutavad alaealisi alkoholi tarvitama, on mitmeid. Individuaalseteks teguriteks võivad olla näiteks geneetiline eelsoodumus, impulsiivsus, agressiivsus, käitumisraskused, kokkupuude mürkainetega emaühis ja varases lapsepõlves, uimastite tarvitamine varajases eas ning elamustejanu. Riskikäitumine on rohkem levinud alaealiste seas, keda mõjutavad mitmed riskitegurid koosmõjus, mis on seotud madalama intellektuaalse

⁶⁰ Edovald, T. Ülevaade alaealiste kuritegevuse vähendamise strateegiatest ja programmidest maailmas. Justiitsministeerium 2005, lk 8–12.

⁶¹ *Ibidem*, lk 43.

⁶² Bronfenbrenner, U. *Ecological Models of Human Development*. – *Readings on the Development of Children* 1994, 2(1), lk 37–43.

taseme ja sotsiaalsete oskustega.^{63,64} Näiteks madalama enesekontrolliga inimesi peetakse impulsiivsemateks, mis muudab nad alkoholi tarvitamise suhtes vastuvõtlikumaks.⁶⁵

Perekondlikud tegurid on seotud puuduliku kasvatus ja järelevalvega laste tegevuse üle, sagedaste lahkkelidega perekonnaliikmete vahel, lapse ja vanema vahelise kiindumussuhte puudumise, pereliikmete alkoholiprobleemide ning nende ükskõikse või soosiva hoiakuga alkoholi tarvitamise suhtes.⁶⁶ Näiteks on leitud, et vanemate seatud piiride puudumine on otseselt seotud laste sagedasema alkoholi tarvitamise ja purjusolekuga.⁶⁷ Ka perekonna sotsiaalmajanduslik taust võib soodustada alaealiste alkoholitarbimist. Alkoholi tarvitamise kõrgemat riski on täheldatud lastel, kes elavad omaette, kui vanemad on läinud tööle välismaale ja lastel, kes elavad koos ühe vanemaga. Samuti võib riskiteguriks olla perekonna kõrgem sissetulek, sest suurem taskuraha teeb alkoholi laste jaoks kergemini kättesaadavamaks.⁶⁸ Seega võib väita, et vähese vanemliku järelevalve ja nõrga tugivõrgustikuga lastel on suurenenud risk alkoholi tarvitamiseks, kuna vanemad ei huvitu nende tegemistest ega väljenda oma negatiivseid hoiakuid alkoholi tarvitamise suhtes.

Teismeeas muutuvad lapsed iseseisvamaks ja veedavad üha rohkem aega eakaaslastega. Seetõttu muutuvad üha olulisemaks eakaaslaste arvamused ja hinnangud, avaldades suuremat mõju laste otsustele ja käitumisele. Samal ajal väheneb perekondlike tegurite mõju, mis ei mängi enam nii suurt rolli kui varem. Läbikäimine alkoholi tarvitajatest eakaaslastega on üks suurimaid riskitegureid, mis on seotud mõnuainete pruukimisega. Seejuures mõjutab lapsi ka see, kui palju nende sõbrad joovad. Eakaaslaste heakskiit muutub väga oluliseks ja mõjub tugeva sotsiaalse preemiana.⁶⁹

⁶³ Marshall, E. J, lk 162.

⁶⁴ Arthur, W. M., Hawkins, J. D., Pollard, A. J, lk 146.

⁶⁵ Dudok, R., Piko, F. B., Multi-Level Protective Factors of Adolescent Smoking and Drinking. – European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education 2023, 13, lk 932–933.

⁶⁶ Catalano, F. R., Hawkins, D.J., Miller, Y. J. Risk and Protective Factors for Alcohol and Other Drug Problems in Adolescence and Early Adulthood: Implications for Substance Abuse Prevention. – Psychological Bulletin 1992 Volume 112 No 1, lk 82–83.

⁶⁷ Naughton, F., Sutton, S., Tael-Öeren, M. The Relationship Between Parental Attitudes and Children's Alcohol Use: a Systematic Review and Meta-Analysis. – Addiction 2019, lk 9–11.

⁶⁸ Markina, A., Žarkovski, B. Laste hälbiv käitumine Eestis. Justiitsministeerium 2014, lk 37–38.

⁶⁹ Marshall, E. J, lk 162.

Ühiskonnaga seotud riskiteguriks on ühiskonnas domineeriv suhtumine alkoholi tarvitamise suhtes. Kui ühiskond suhtub positiivselt alkoholi tarvitamise, siis see soodustab ka selle tarbimist. Riigi tasandil on alkoholi tarvitamise riskitegurid eelkõige seotud alkoholi tarvitamist soosivate seadustega, mis muudavad alkoholi kergemini kättesaadavamaks. Arvestades, et alkohol ei ole esmatarbekaup, vaid sõltuvust tekitav aine, näitavad autori hinnangul alkoholi kättesaadavust piiravad meetmed riigi suhtumist rahvatervise kaitsmisesse ja alkoholi tarbimise vähendamisse, kuna riigil on ulatuslikud võimalused alkoholi kättesaadavuse piiramiseks. Uuringud on näidanud, et mida kättesaadavam on alkohol, seda rohkem alkoholi tarbitakse, sh kasvab nii tarbitud alkoholi kogus kui ka alkoholi liigtarvitamine.⁷⁰ Näiteks Eestis hakkas alkoholi tarbimine kasvama 2019. aastal, kui langetati kange ja lahja alkoholi aktsiisi. Kui 2018. aastal moodustas alkoholi kogutarbimine veel 10 liitrit täiskasvanud elaniku kohta, siis 2022. aastaks oli see kasvanud 11,2 liitrini.⁷¹

Alaealiste alkoholi tarbimise hoiakuid ja käitumisharjumusi ohustavad kõige enam täiskasvanute tarbimisharjumused, alkoholi kerge kättesaadavus ja kokkupuude alkoholireklaamiga erinevates mediakanalites.⁷² Eriti suurt ohtu kujutab endast internetiturundus, kuna ligi 92% Euroopa lastest ja noortest kasutavad interneti iga päev. Alkoholi reklaami nägemine suurendab laste alkoholi tarvitamise tõenäosust ning ohtu, et alkoholi tarvitamisega alustatakse varases eas.⁷³

Uuemates uuringute on leitud, et kokkupuude digitaalse alkoholiturundusega (nt alkoholireklaamile klõpsamine, alkoholiga seotud veebilehtede külastamine, reklaami jagamine või laikimine sotsiaalmeedias) on seotud suurema alkoholitarbimisega. Alkoholitööstus on väitnud, et sotsiaalmeedia turundus suudab jõuda rohkemate tarbijateni kui traditsiooniline meedia.⁷⁴ Kuna teismelised alles otsivad oma identiteeti ning nende reklaamialane kirjaoskus areneb kogu noorukiea ja jõuab täiskasvanu tasemele alles umbes 16. eluaastaks, võivad

⁷⁰ Catalano, F. R., Hawkins, D. J., Miller, Y. J, lk 65, 81.

⁷¹ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2023, lk 20–21.

⁷² WHO advises limiting alcohol availability and advertising as cost-effective measures to safeguard young individuals from alcohol-related risks. – WHO 18.04.2024 <https://www.who.int/thailand/news/detail/18-04-2024-who-advises-limiting-alcohol-availability-and-advertising> (23.11.2024).

⁷³ Turning Down the Alcohol Flow. Background Document on the European Framework for Action on Alcohol 2022–2015. WHO Regional Office for Europe 2022, lk 3.

⁷⁴ Galkus, L. jt.. The Comprehensive Alcohol Advertising Ban in Lithuania: A Case Study of Social Media. – Environmental Research and Public Health 2022, lk 2.

reklaamitootjad nende haavatust ära kasutada.⁷⁵ Näiteks kujutatakse alkoholi tarbimist sageli tegevusena, mis tõstab meeleolu, aitab kogeda positiivseid emotsioone, sh tähistada saavutusi ja hoida sõprussuhteid, samal ajal eirates sellega kaasnevat negatiivset tagajärki.⁷⁶

Uuringud on näidanud, et alkoholi tarvitamise kujutamine massimeedias on seotud alaealiste positiivsete hoiakute kujunemisega alkoholi tarvitamise suhtes. On leitud, et 10–17-aastaste seas on õllereklaamide üldine meeldivus seotud selles kasutatud huumori, animatsiooni ja muusikaga, mis omakorda viitab kavatsusele osta reklaamitud toodet ja kaubamärki. Alaealistes, kelles alkoholireklaam tekitab rohkem positiivseid emotsioone, peavad alkoholi tarvitamist sotsiaalselt heakskiidetuks ja soovitavaks tegevuseks ning usuvad, et joomine on eakaaslaste ja täiskasvanute seas tavapärane.⁷⁷ Seega võib reklaam kujundada lastes eksliku mulje, et regulaarne alkoholi tarvitamine on tavapärane, elu lahutamatu osa ning survestada neid alkoholi tarvitama.

2.3. Alaealiste alkoholi tarvitamise kaitsetegurid

Kui riskitegurid suurendavad alkoholi tarvitamise tõenäosust, siis kaitsetegurid pehmendavad riskitegurite kahjulikke mõju ja vähendavad inimese haavatavust.⁷⁸ Mida rohkem kaitsetegureid lapse elus esineb, seda väiksem on tema risk hakata alkoholi tarvitama. Erialakirjanduse kohaselt vähendavad riskitegurite mõju peamiselt head sotsiaalsed oskused, usalduslikud suhted ja tervist toetavad hoiakud.⁷⁹ Sotsiaalsed oskused nagu enesekindlus, kohanemisvõime ja oskus tulla toime stressi tekitavate olukordadega aitavad vältida olukordi, kus eakaaslased või reklaam võib survestada alaealisi alkoholi tarvitama.⁸⁰ Toetav perekond on oluline kaitsetegur, mis lisaks alkoholi tarvitamise riski vähendamisele kaitseb ka eakaaslaste negatiivsete mõjude eest. Noorukieas vanematega koos veedetud aeg, lähedus ja avatud suhtlus

⁷⁵ Zarouali, B. jt. Adolescents' Advertising Literacy and Privacy Protection Strategies in the Context of Targeted Advertising on Social Networking Sites: Implications for Regulation. – *Young Consumers* 2020 Volume 21 Issue 3, lk 351–357.

⁷⁶ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. *Promoting Positive Adolescent Health Behaviors and Outcomes: Thriving in the 21st Century*. Washington DC: The National Academies Press 2020, lk 72–74.

⁷⁷ Anderson, P. jt. Impact of Alcohol Advertising and Media Exposure on Adolescent Alcohol Use: A Systematic Review of Longitudinal Studies. – *Alcohol and Alcoholism* 2009 Volume 44 Issue 3, lk 229–230.

⁷⁸ Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T., Abel-Ollo, K (viide 1) lk 22.

⁷⁹ Arthur, W. M., Hawkins, J. D., Pollard, A. J, lk 146.

⁸⁰ Botvin, G., Griffin, K. W. Life Skills Training: Empirical Findings and Future Directions. – *The Journal of Primary Prevention* 2004, lk 214–215.

on laste arengule hea ja võib kaitsta riskiolukordadesse sattumast. Seega vaatamata sellele, et teismelised veedavad perega vähem aega, on perekonnal jätkuvalt oluline kaitsev roll.⁸¹

Lapsed veedavad suure osa oma ajast koolis, kus nad osalevad õppetöös, aga ka koolivälistes tegevustes. Uuringud viitavad, et tugevam side kooliga on seotud väiksema tõenäosusega alkoholi tarvitada. Lisaks on leitud, et kooli suhtumine ainete tarvitamise mõjutab õpilaste tarbimisharjumusi. Kui koolis valitseb negatiivne hoiak sõltuvusainete tarvitamise suhtes, on õpilaste seas väiksem tõenäosus alkoholi tarvitamiseks. Vaba aja veetmise võimalused, nt sport või huvitegevused, on samamoodi seotud madalama alkoholi tarvitamise riskiga, kuna see võimaldab seada eesmärke ja leida positiivseid eeskujusid.⁸² Autor nõustub, et struktureeritud tegevus toetab laste arengut ning vähendab tõenäosust käitumisprobleemidega eakaaslastega lävimiseks. Samas vaba aja võimaluste puudumine võib soodustada riskikäitumist, et peletada tegevusetusest põhjustatud igavustunnet.

Teaduskirjanduse kohaselt leidub tõendeid, et muudatused ühiskonnas kehtivates normides ja majanduskeskkonnas on seotud muutustega inimeste käitumises ja sõltuvushäirete levikus.⁸³ Alkoholi tarbimise mõjutamise osas peetakse õiguslikul tasandil efektiivseks alkoholi kättesaadavuse ja turustamise piiranguid (vanusepiirangu kehtestamine, müügikohtade ja -aegade piiramine, reklaami reguleerimine, maksustamise jms). Näiteks on leitud, et kõrgemad alkoholi hinnad lükkavad edasi esmakordse alkoholi tarvitamise vanust ning vähendavad purju joomist ja ühel korral tarbitud alkoholi kogust. Lisaks vähendavad kõrgemad hinnad ka õnnetus- ja vägistamisjuhtumeid, vägivalda, väärkohtlemist ning mõrvu. Ameerika Ühendriikides läbi viidud uuringu kohaselt vähendas alkoholi ostmise vanusepiirangu tõstmine õnnetuste arvu keskmiselt 16%, samas kui vanusepiirangu alandamine tõi sihtrühmas kaasa liiklusõnnetuste kasvu keskmiselt 10%.⁸⁴ Samuti on Austraalia ja Uus-Meremaa näitel leidnud kinnitust, et alkoholi ostmise vanusepiirangu langetamine suurendab liiklusõnnetusi, haiglaravi vajavate isikute arvu, alaealiste kuritegevust ja joobes sõidukijuhtide arvu.⁸⁵

⁸¹ Sage, E. jt. Risk, Protection, and Substance Use in Adolescents: A Multi-Site Model. – Journal of Drug Education 2003 Volume 31 Issue 1, lk 99–102.

⁸² Kristjansson, A. jt. Risk and Protective Factors for Youth Substance Use Across Family, Peers, School, and Leisure Domains. – Children and Youth Services Review 2023 Volume 151, lk 1–2.

⁸³ Catalano, F. R., Hawkins, D. J., Miller, Y. J, lk 87–89.

⁸⁴ Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus. Eesti Karskusliit AVE 2011, lk 7, 76, 89–90.

⁸⁵ Young People and Alcohol: A Resource Book. WHO 2015, lk 45.

On leitud, et laste probleemse käitumise vähendamisel on efektiivsed laste sotsiaalsete oskuste ja vanemlike oskuste arendamisele suunatud ennetusprogrammid ning koolipõhised ennetusprogrammid.⁸⁶ Lisaks on edukalt rakendatud kooliväliseid tegevusi pakkuvaid programme, mille eesmärk on arendada eluks vajalikke oskusi ja soodustada sotsialiseerumist.⁸⁷ Olemasolevad tõendid viitavad, et ka kogukonnapõhised sekkumised võivad vähendada alkoholi kättesaadavust alaealiste seas.⁸⁸

Arvestades erinevate uuringute tulemusi võib nentida, et sotsiaalsed oskused, lähedased peresuhted, toetav koolikeskkond ja alkoholi tarvitamist mittesoosivad normid ühiskonnas mängivad olulist rolli alaealiste alkoholi tarvitamise ennetamisel. Seega nende tegurite tugevdamisel on võimalik vähendada alaealiste riskikäitumise teket ja süvenemist.

2.4. Alaealiste alkoholi tarvitamise trendid Balti riikides

Alaealiste alkoholi tarvitamise analüüsimiseks korraldatakse Euroopas alates 1995. aastast iga nelja aasta tagant 15–16-aastaste kooliõpilaste alkoholi, tubakatoodete ja narkootiliste ainete tarvitamise uuring (ingl k *European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs*, edaspidi ESPAD). Kogutud andmete põhjal koostatakse raport, mis annab ülevaate kooliõpilaste alkoholi, tubakatoodete ja narkootiliste ainete tarvitamisest ning nendega seotud käitumisest.⁸⁹ Eesti, Läti ja Leedu õpilased on ESPAD-i uuringus osalenud alates selle esimesest toimumisest. Kooliõpilaste alkoholi tarvitamise võrdlemiseks kasutatakse käesolevas

⁸⁶ Mis toimub ennetuses ja mis mitte? – Terviseinfo 24.05.2024 <https://www.terviseinfo.ee/et/valdkonnad/narkootikumid/uimastitarvitamise-ennetamine/mis-toimib-ennetuses-ja-mis-mitte> (23.11.2024).

⁸⁷ Komro, A. K., Toomey, L. T. Strategies to Prevent Underage Drinking. – Alcohol Research and Health No 1 2002, Volume 26, lk 5–6.

⁸⁸ Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus, lk 10.

⁸⁹ ESPAD Group. ESPAD Group Report 2019: Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs. EMCCDA Joint Publications, Publications office of the European Union, Luxembourg, lk 12.

magistritöös ESPAD-i 1995.,⁹⁰ 1999.,⁹¹ 2003.,⁹² 2007.,⁹³ 2011.,⁹⁴ 2015.⁹⁵ ja 2019. aasta⁹⁶ Eesti, Läti ja Leedu andmeid.

2.4.1. Alkoholi tarbimise ajaloolistest muutustest Baltikumis 20. sajandil

Eestis tarbiti 20. sajandi algusest kuni selle keskpaigani ühe elaniku kohta umbes 3 liitrit absoluutalkoholi aastas. Kooliõpilased alkoholi praktiliselt ei tarvitanud. Tollal visati alkoholi või tubaka tarvitamiselt tabatud gümnaasiumiõpilane koolist välja. Mõningal määral tarbiti alkoholi Tartu üliõpilaste hulgas, kus alkoholi tarvitamise kombestikule ja rituaalidele korporatsioonides suuremat tähtsust omistati. Alkoholi liigtarvitamine ei olnud tollal Eesti koolides probleem.⁹⁷

Teise maailmasõja järgseid aastaid iseloomustab väga liberaalne alkoholipoliitika ja alkoholi laialdane kättesaadavus. 1960ndatel paranes mõnevõrra Eesti elatustase ja koos sellega kasvas ka alkoholi tarvitamine, olles selleks ajaks sajandi algusega võrreldes kahekordistunud. Alkoholi ülemäärane tarbimine oli kujunemas sotsiaalseks probleemiks ja tasapisi hakkasid sagenema alkoholisõltuvusest tingitud terviseprobleemid. Kuigi 1970.–1980. aastatel korraldati üleriigilisi kampaaniaid sõltuvusainete tarbimise piiramiseks, oli 1984. aastaks alkoholi tarbimine Eestis sõjajärgse ajaga võrreldes kasvanud peaaegu neli korda. 1980. aastate alguses hakkas alkoholi tarvitamine levima keskkoolides ning sellel perioodil avastati Eesti esimesed alkoholikahjustusega vastsündinud.⁹⁸

⁹⁰ Hibell, B. jt. The 1995 ESPAD Report: Alcohol and Other Drug Use among Students in 26 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.

⁹¹ Hibell, B. jt. The 1999 ESPAD Report: Alcohol and Other Drug Use among Students in 30 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.

⁹² Hibell, B. jt. The ESPAD Report 2003: Alcohol and Other Drug Use among Students in 35 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.

⁹³ Hibell, B. jt. The 2007 ESPAD Report: Substance Use among Students in 35 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.

⁹⁴ Hibell, B. jt. The 2011 ESPAD Report: Substance Use among Students in 36 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.

⁹⁵ EMCDDA and ESPAD. ESPAD Report 2015 – Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs. EMCDDA-ESPAD Joint Publications, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁹⁶ ESPAD Group. ESPAD Group Report 2019 (viide 89).

⁹⁷ Liiv, A. Sõltuvushaigused sõltumatus Eestis. – Eesti uue aastatuhande lävel: väikerahva võimalused ja valikud. Tallinn: TEA Kirjastus 2000, lk 289–299.

⁹⁸ *Ibidem*, lk 300–302.

Nõukogude Liidu viimane riigipea Mihhail Gorbatšov algatas 1985. aastal üleliidulise kampaania alkoholi tarvitamise vähendamiseks, mille tulemusel piirati alkoholi kättesaadavust ning karmistati müügipiiranguid, samuti lõdvendati tsensuuri ja arutati esmakordselt avalikult alkoholi kahjulike mõjude üle. Eriti palju alkoholi tarvitati tollal Baltimaades (1984. aastal Eestis 11,6 liitrit, Lätis 10,5 liitrit ja Leedus 11 liitrit) ja Venemaal (1984. aastal 10,5 liitrit). Range alkoholipoliitika kestis vaid 1987. aastani, kuna alkoholi tootmise järsu vähendamisega kuivasid kokku alkoholi müügist saadud tulud. Samas näitab statistika, et uue alkoholipoliitika tulemusena vähenes Eestis alkoholi tarbimine 1986. aastaks 7,5 ja 1987. aastaks 6,4 liitrini inimese kohta. Seega kahanes alkoholi tarbimine Eestis 1987. aastaks 53%. Alkoholi tarbimine langes kõikides liiduvabariikides vahemikus 33–53% ning oluliselt vähenes ka vigastussurmade ja enesetappude arv.^{99, 100}

Koos alkoholipiirangute lõdvenemisega hakkas 1980. aastate lõpul alkoholi tarbimine taas kasvama. Taasiseseisvunud Balti riikides puudus 20. sajandi lõpus usaldusväärne statistika, kui palju müüdi aastas alkoholi, sh illegaalselt toodetud salaalkoholi. Eri andmete kohaselt võib oletada, et 1990. aastate keskel tarbiti Balti riikides hinnanguliselt 12–18 liitrit alkoholi elaniku kohta. Enim Lätis, millele järgnesid Eesti ja Leedu.¹⁰¹ Pärast iseseisvuse taastamist ja ulatuslike majandusreformide läbiviimist alustasid alkoholi- ja tubakatööstus Baltikumis turunduskampaaniad, mille eesmärk oli suurendada piirkonnas tootmist ja müüki. Liberaalse alkoholipoliitika tulemusena muutusid sõltuvusained kergesti kättesaadavaks ning alkoholsete jookide marketing esitles alkoholi lääneliku elustiili osana, mis tõstis selle atraktiivsust noorte inimeste silmis. See omakorda soodustas legaalsete ja illegaalsete ainete proovimist noorte inimeste seas.¹⁰²

⁹⁹ Arusaar-Tamming, K. 1985. aasta nõukogude alkoholipoliitika ja selle tagajärjed Eesti NSVs. – Mäetagused 36, 2007, lk 37–54.

¹⁰⁰ Värnik, A. Perestroika-aegse range alkoholipoliitika tulemused. Teadusvaade alkoholile. Eesti Karskusliidu Karskusühendus AVE 2002, lk 108–115.

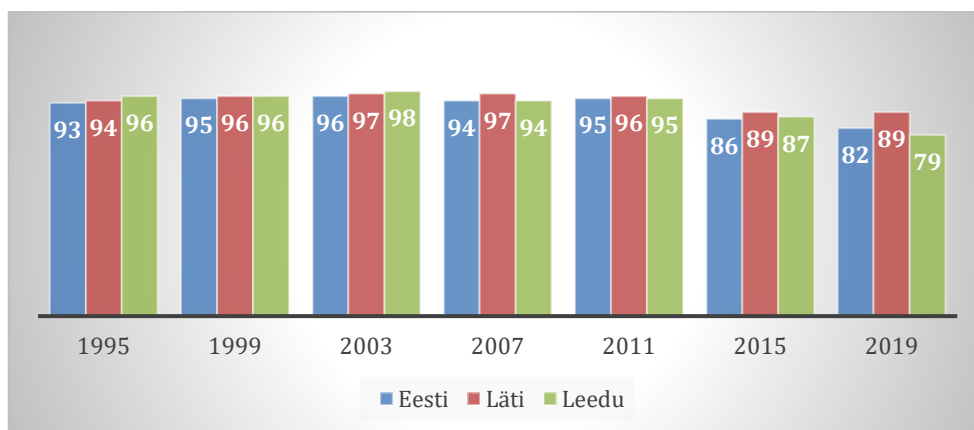
¹⁰¹ Brunovskis, A., Ugland, T. Alcohol Consumption in the Baltic Countries Developments from 1994 to 1999. Oslo: Fafo, Institute for Applied Social Research 2003, lk 3–4.

¹⁰² Maser, M. jt, lk 7–9.

2.4.2. ESPAD uuringute tulemused Balti riikide võrdluses

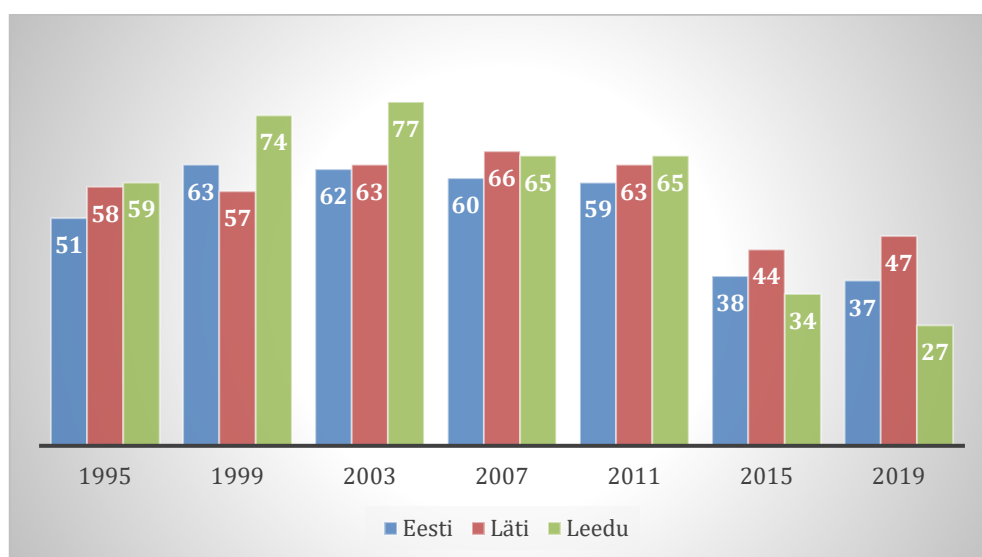
Balti riikides hakati 1990. aastate alguses süstemaatiliselt uurima kooliõpilaste alkoholi, tubaka ja narkootikumide tarvitamist ning sellega seonduvaid hoiakuid. Üks esimesi rahvusvahelisi kooliõpilaste tervisekäitumise uuringuid, milles osalesid kõik Balti riigid, oli 1995. aastal korraldatud ESPAD-i uuring. Andmed, mida järgmiselt käsitletakse, on kogutud ESPAD-i uuringute käigus, mis on toimunud kokku enam kui 35 riigis. Täpsemalt vaadeldakse Eesti, Läti ja Leedu kooliõpilaste alkoholi tarvitamist elu jooksul, kuna see näitab, kui laialdaselt on alkoholi tarbimine alaealiste seas levinud, ning viimase 30 päeva alkoholi tarvitamist, kuna see iseloomustab alkoholi pigem regulaarselt tarvitavaid alaealisi.

Alkoholi on oma elu jooksul tarvitanud valdav osa kooliõpilasi. ESPAD-i 2019. aasta küsitluses osalenute hulgas oli 82% Eesti kooliõpilasi elus vähemalt korra tarvitanud alkoholi. ESPAD-i kõigi osalenud riikide keskmine 2019. aastal oli 79%. Madalamad tulemused olid Islandil (37%) ja Kosovos (29%). Selles osas varasemate uuringutega võrreldes on Balti riikides märgatav langus. 1995. aastal oli vähemalt korra elus alkoholi proovinud 93% ja 1999. aastal 95% Eesti õpilasi. Leedu ja Läti kooliõpilaste alkoholi tarvitamine 1999. ja 2019. aasta vahel on samuti vähenenud. Kui 1995. aastal oli Leedus alkoholi vähemalt kord elus proovinud 96% ja Lätis 94% õpilastest, siis 2019. aastaks oli alkoholi tarvitanud Leedus 79% ja Lätis 89%. Balti riikide kooliõpilased tarbisid alkoholi kõige rohkem 2003. aastal, kui vähemalt korra elus alkoholi proovinud õpilaste osakaal oli Eestis 96%, Lätis 97% ja Leedus 98%. Need tulemused olid ESPAD-i uuringu kõrgemate hulgas (joonis 1).



Joonis 1. Eesti, Läti ja Leedu kooliõpilaste alkoholi tarvitamine elu jooksul perioodil 1995–2019 (autori joonis, ESPAD andmete põhjal)

Alkoholi tarvitamine viimase kuu jooksul on kõikides Balti riikides vähenenud. Kui 1995. aastal tarvitasid alkoholi kõige sagedamini kooliõpilased Leedus (59%), millele järgnesid Läti (58%) ja Eesti (51%), siis 1999. aastaks oli alkoholi tarvitanud õpilaste osakaal Eestis ja Leedus märgatavalt suurenenud, kasvades Eestis 63% ja Leedus 74%-ni. Lätis jäi see näitaja 57% juurde. Sama tendentsi näitasid ka järgmise küsitluse tulemused, kui viimase kuu jooksul alkoholi tarbinud õpilaste osakaal oli Eestis 62%, Leedus 77% ja Lätis 63%. Pärast 2003. aastat on alkoholi tarvitamine oluliselt vähenenud, langes 2019. aastaks Eestis 37%-ni, Leedus 27%-ni ja Lätis 47%. Aastal 2019 oli alkoholi ESPAD-i keskmisena tarvitanud 47% kooliõpilastest. Kõige vähem alkoholi viimase kuu jooksul tarbisid õpilased Islandil (11%) ja Kosovos (10%). Viimase kuu jooksul alkoholi mittetarvitanute osakaal on suurenenud kõigis kolmes riigis. Kui 2003. aasta küsitluse järgi ei olnud 15–16-aastastest õpilastest viimase kuu jooksul ühtegi alkoholset jooki tarvitanud Eestis 39%, Leedus 23% ja Lätis 39%, siis 2019. aastaks oli nende õpilaste osakaal Eestis 63%, Leedus 73% ja Lätis 53% (joonis 2).



Joonis 2. Eesti, Läti ja Leedu õpilaste alkoholi tarvitamine viimase 30 päeva jooksul perioodil 1995–2019 (autori joonis, ESPAD andmete põhjal)

Eeltoodust võib järeldada, et Balti riikide kooliõpilaste alkoholi tarvitamise mustrid on aastatel 1995–2019 olnud sarnased. Eesti ja naaberriikide võrdluses on kooliõpilaste alkoholi tarvitamine kõigis kolmes Balti riigis kasvanud perioodil 1995–2003. Pärast 2003. aastat on alkoholi tarvitamine püsinud stabiilsena mõningase kõikumisega ning suurem langus on toimunud alates 2011. Seejuures on kõige suurem langus olnud Leedus, kus 2019. aastal tarvitasid alkoholi viimase kuu jooksul peaaegu kolm korda vähem kooliõpilasi kui 2003.

aastal. Leedu kooliõpilaste seas vähenes ka elu jooksul vähemalt korra alkoholi proovinud õpilaste osakaal enim võrreldes Eesti ja Lätiga. Ka Eesti kooliõpilaste seas on alkoholi tarbimine olnud langustrendis. Kuigi Läti kooliõpilaste seas on vähenenud nii elu jooksul kui ka viimase kuu jooksul alkoholi tarvitanud õpilaste osakaal, viitavad andmed sellele, et Lätis on langus olnud mõnevõrra väiksem kui teistes Balti riikides. Muuhulgas näitavad andmed, et pärast 2015. aastast on viimase kuu jooksul alkoholi tarvitanud õpilaste osakaal Lätis mõnevõrra kasvanud. Viimase kuu jooksul alkoholi tarvitanud õpilaste osakaal on alates 2011. aastast olnud langustrendis nii Eestis kui ka Leedus. Seetõttu võib väita, et alkoholi tarvitamine on Läti kooliõpilaste seas levinum kui Eesti ja Leedu kooliõpilaste seas. Kokkuvõttes võib öelda, et 2019. aastaks on Balti riikide tulemused kas võrdsed või madalamad võrreldes ESPAD-i keskmisega, viidates sellele, et alkoholi regulaarselt tarvitavate alaealiste hulk on võrreldes sajandivahetusega vähenenud. Siiski on elu jooksul vähemalt korra alkoholi proovinud õpilaste osakaal endiselt kõrge, ületades ESPAD-i keskmist. Seega on alaealiste alkoholi tarvitamine alates 1990ndatest Baltikumis oluliselt vähenenud.

3. FORMAALSED MEETMED ALAEALISTE ALKOHOLITARBIMISE ENNETAMISEKS BALTI RIIKIDES

3.1. Formaalsed meetmed kui riikliku alkoholipoliitika väljendajad

Alkoholipoliitika on mõiste, mis tuli kasutusele alles 20. sajandi teisel poolel. Alkoholipoliitika all peetakse silmas erinevaid riiklikul tasemel meetmeid, mis on suunatud alkoholi kättesaadavuse, nõudluse ja elanike tarbimisharjumuste mõjutamisele. Sellest tulenevalt sisaldab alkoholipoliitika endas mitmeid valdkondi ning sõltuvalt riigist erinevad meetmed nii oma ulatuse kui ka ranguse poolest.¹⁰³ Alkoholipoliitika peamine eesmärk on rahvatervise ja sotsiaalse heaolu edendamine. Lisaks sellele peab alkoholipoliitika kaitsma alkoholi mitte tarvitavaid inimesi alkoholi kahjulike mõjude eest ning tagama, et lapsed ei tarvitaks alkoholi. Alkoholipoliitiliste meetmete sisu sõltub nii ühiskonna eesmärkidest kui ka valmisolekust võtta omaks erinevaid poliitilisi meetmeid. Samuti sõltub see ka muutuvatest ühiskondlikest väärtustest, näiteks kuhu maani ollakse valmis lapsi kaitsma ning millisel eesmärgil alkoholimaksu kogutakse, kas näiteks riigikassa täitmise või alkoholiga seotud kahjude vähendamise eesmärgil.¹⁰⁴

Eestis hakati alkoholiprobleemidega aktiivselt tegelema 19. sajandi lõpus, kui Toris asutati esimene karskusselts ning üleriigiliselt kujunes välja karskusorganisatsioonide süsteem. Karskusliikumisel oli oluline roll toleaeagses seltsi- ja kultuurielus ning püüdis mõjutada riigi alkoholipoliitikat, eelkõige keeluseaduse ning seejärel alkoholimüügi korra ja ulatuse küsimustes.¹⁰⁵

Riigikohus on selgitanud, et alkoholipoliitika kujundamine kuulub riiklike ülesannete hulka.¹⁰⁶ Riigil on kohustus tagada tingimused, mis võimaldavad inimestel olla terved ja võtta kasutusele meetmed, et vähendada tervisealast ebavõrdsust.¹⁰⁷ Alkoholipoliitika on seotud ka põhiõiguste

¹⁰³ Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjunktuuriinstituut 2003, lk 9.

¹⁰⁴ Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus, lk 14–15.

¹⁰⁵ Silvet, E. (koost). 100 aastat karskusliikumist Eestis 1889–1989. Tallinn: Eesti Raamat 1989, lk 3–7.

¹⁰⁶ RKPJKo 3-4-1-5-05 p 21.

¹⁰⁷ Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus, lk 15.

ja vabaduste kasutamisega, mistõttu peaks riiklik alkoholipoliitika olema reguleeritud seaduse tasandil õigusaktidega.¹⁰⁸

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)¹⁰⁹ § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega, mille tingimused ja korra sätestab seadus. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus. See tähendab, et ettevõtlusvabadusele võib piiranguid kehtestada mistahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Ettevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.¹¹⁰ Riigikohus on ettevõtlusvabaduse piiranguteks lugenud näiteks alkoholiga kauplemise õiguse äravõtmist¹¹¹, kauba reklaamile piirangute seadmist¹¹² ja alkoholi aktsiisiga maksustamist, sh aktsiisimäärade tõstmist.¹¹³ Seega alkoholiga kauplemise õigus ei ole absoluutne ning sellele võib kehtestada piiranguid, kui need on legitiimsed ja põhjendatud, näiteks olukorras, kus mõni teine õigus kaalub PS § 31 sätestatud õiguse üle. Nii peab riik alkoholi kättesaadavust piiravate meetmete kehtestamisel arvestama ennekõike PS § 28 esimeses lauses sätestatud igäihe õigusega tervisele kaitsele. Selle õiguse tagamiseks peab riik kaitsma inimeste vaimset ja füüsilist tervist, sh rakendama vajalikke ennetavaid meetmeid inimeste tervise kaitseks.¹¹⁴

Alkoholipoliitika keskne küsimus on seega alkoholi kättesaadavuse vähendamine ühiskonnas. Alkoholi kättesaadavuse vähendamisega seotud meetmeid võib jagada juriidilisteks ja mittejuriidilisteks.¹¹⁵ Juriidilised tegevused on seadusandlike ehk formaalsete meetmete abil suunatud keskkonna kujundamisele, et soodustada tervist toetavat käitumist ning vähendada riskikäitumise võimalusi. Peamised õiguslikud meetmed alkoholi tarbimise vähendamisel on alkoholi kättesaadavuse reguleerimine (nt alkoholi tarbimise vanusepiirangu kehtestamine, müügikohtade paiknemise ja müügiaegade piiramine), maksu- ja hinnapoliitika (nt alkoholi maksustamine aktsiisiga) ning alkoholireklaami piiramine.¹¹⁶ Lisaks õiguslikele meetmetele eksisteerib õigusväline ennetustasand, mille ülesandeks on luua n-ö sotsiaalne toetusväli

¹⁰⁸ RKPJKo 3-4-1-3-96.

¹⁰⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.

¹¹⁰ RKPJKo 3-4-1-6-00 p 10.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Viide 106 p 7 jj.

¹¹³ RKPJKo 3-4-1-5-17 p 50.

¹¹⁴ Henberg, A., Muller, K., Sarapuu, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus § 28 p-d 1–2. Kommenteeritud väljaanne 2020.

¹¹⁵ Aaben, L., Toobal, T (viide 57), lk 22.

¹¹⁶ Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T., Abel-Ollo, K (viide 1), lk 83–85.

õiguslike meetmete elluviimiseks. Mittejuriidilised ehk mitteformaalsed tegevused on seotud elanikkonna teadlikkuse tõstmise ning suhtumise ja hoiakute kujundamisega. Lisaks korraldatakse probleemide ennetamiseks ja nendega tegelemiseks üleriigilisi teavituskampaaniad ning ennetusprogramme, koostatakse juhend- ja teabematerjale, kujundatakse hariduspoliitikat ning tegeletakse sõltuvusprobleemide ravi ja nõustamisega.¹¹⁷

Alkoholipoliitika kujundamisel on riigil avarad võimalused alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks ja piirangute kehtestamiseks. Alkoholipoliitika kujundamisel tuleb leida tasakaal, mis ühelt pool võimaldab tegeleda ettevõtlusega, aga teiselt poolt kaitseb elanikkonda alkoholi kahjulike mõjude eest. Eeskätt tuleb piirata alkoholi kättesaadavust alaealiste seas ning hoida neid võimalikult kaua alkoholist eemal. Meetmete kehtestamisel on oluline roll seadusandlikul raamistikul, kuid samaaegselt tuleb tegeleda ka teavitustöö ja haridusprogrammide arendamisega, et mõjutada inimeste hoiakuid ning ennetada riskikäitumise kujunemist.

3.1.1. Eesti alkoholipoliitika kujunemine ja hetkeseis

Eesti taasiseseisvumise järgselt toimusid ulatuslikud muudatused Eesti ühiskonnas, sh alkoholipoliitikas. Piiride avanemisel suurenes alkoholi import ja eksport ning alkoholi riigimonopoli tegevuse lõpetamisega kadus riigil kontroll alkoholi müügi üle. Peamised probleemid olid liberaalne alkoholipoliitika, vähereguleeritud turg ja asjaolu, et riiklikul tasandil polnud kujunenud ühtset nägemust Eesti alkoholipoliitikast.¹¹⁸ Kuigi alkoholi tarbimist sooviti vähendada, olid rakendatud meetmed sageli fiskaalse iseloomuga või seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega. Alkoholi müügipiirangute rakendamist takistas ka avalikkuse vähene toetus. Vabariigi algusaastatel reguleerisid valdkonda Vabariigi Valitsuse määrused,^{119, 120, 121} mis 1999. aasta 15. aprillil asendusid alkoholiseadusega.¹²²

¹¹⁷ Aaben, L., Toobal, T (viide 57), lk 22.

¹¹⁸ Kollom, K. Eesti kodanikuühendused alkoholipoliitika kujundamisel, lk 2–3.

¹¹⁹ Vabariigi Valitsuse 07.01.1994 määrus nr 4 „Alkoholi, tubaka ja tubakatoodete sisse- ja väljaveo, tootmise ning müügi korraldamise eeskirja kinnitamine“. – RT I 1994, 7, 71.

¹²⁰ Vabariigi Valitsuse 21.12.1993 määrus nr 408 „Hindade reguleerimise korra kohta“. – RT I 1994, 4, 48.

¹²¹ Majandusministeeriumi 12.07.1993 määrus nr 23 „Alkoholsete jookide ja tubakatoodete reklaamimise reeglid“.

¹²² Alkoholiseadus – RT I 1999, 24, 359.

Alkoholi- ja narkopoliitika koordineerimiseks kiideti 1997. aastal heaks ühine programm alkoholismi ja narkomaania ennetamiseks aastateks 1997–2003. Siiski korraldati praktikas selle raames rohkem narkoteemalisi koolitusi, loenguid ja üritusi, kuivõrd tollal peeti uimastitarvitamist võrreldes alkoholismiga tõsisemaks probleemiks. Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm asendati 2005. aastal narkomaania ennetamise riikliku strateegiaga ning alkoholistrateegia jäeti sellest välja.¹²³ Vabariigi Valitsuse algatusel moodustati 2006. aastal alkoholipoliitika põhimõtete väljatöötamise töörühm.¹²⁴ Vabariigi Valitsuse 22.01.2009 memorandumiga määratleti alkoholipoliitika üheks prioriteediks alaealiste alkoholitarvitamise tõkestamine.¹²⁵ Laste ja noorte alkoholi tarvitamise vähendamise ja ennetamise olulisust on rõhutatud ka rahvastiku tervise arengukavades.^{126, 127}

Esimese valdkonda kujundava pikaajalise strategiadokumendi väljatöötamisega alustati 2011. aastal ning see valmis 2014. aastal, mil kiideti heaks alkoholipoliitika roheline raamat. See sisaldas WHO soovitusi õiguslike ja mitteõiguslike meetmete rakendamiseks alkoholi liigitarvitamise ja kahjude vähendamiseks, sh alaealiste alkoholi tarvitamise ennetamiseks ja takistamiseks.¹²⁸ Eesti alkoholipoliitika roheline raamatu mõju hindamisraportis hinnati kõrgelt seatud eesmärgi ja nende saavutamiseks valitud meetmeid, kuid madalalt nende rakendamist ja tulemuslikkust. Alkoholipoliitika rakendamise peamiste takistustena nimetati poliitilise tahte puudumist ja ebaefektiivset juhtimist.¹²⁹ Käesoleval ajal kavandatakse alkoholipoliitika uusi arengusuundi, mis on jätkustrateegia 2014. aastal heaks kiidetud alkoholipoliitika strateegiale. Näiteks kavandatakse keelata alkoholimüük lasteaedade ja koolide vahetus läheduses ning vähendada müügikohtade arvu ja tihedust.¹³⁰

Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel tarbisid Eesti elanikud 2023. aastal ühe 15-aastase elaniku kohta absoluutalkoholi 10,9 liitrit, mis pärast mitmeaastast tõusu langes 2,7% majanduslanguse ja ostujõu vähenemisest tingituna. Eesti elanike hinnangul alkoholi tarbimine

¹²³ Kollom, K. How Liberal is Estonian Alcohol Policy? A Review of Policy Development 1991–2008. – Nordic Studies on Alcohol and Drugs 2012 Volume 29, lk 292–293.

¹²⁴ Kollom, K (viide 118), lk 2–3.

¹²⁵ Alkoholipoliitika roheline raamat. Sotsiaalministeerium 2014, lk 3.

¹²⁶ Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020. Sotsiaalministeerium 2008, lk 27–33.

¹²⁷ Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030. Sotsiaalministeerium 2021, lk 19.

¹²⁸ Alkoholipoliitika roheline raamat, lk 4.

¹²⁹ Evaluation of the Estonian Green Paper on Alcohol Policy. WHO 2024, lk vi – viii.

¹³⁰ Alkoholipoliitika arengusuunad 2025–2035. Sotsiaalministeerium 2025, lk 14.

Eestis on probleem ning 65% vastanutest leiab, et alkoholi tarbimist riigis tuleks vähendada. Tõsisteks alkoholi tarbimisega seotud probleemideks peetakse muuhulgas isikuvastaseid kuritegusid, terviseprobleeme ning laste ja noorte alkoholitarbimist. Alkoholi tarbimise vähendamiseks tuleks vastanute hinnangul muuta oma suhtumist alkoholitarbimisse ja sellele vastavalt käituma. Noortele peaks looma rohkem vaba aja veetmise võimalusi ning tegema selgitustööd alkoholitarbimise kahjulike tagajärgede kohta. Enam kui pooled toetavad järelevalve suurendamist alkoholimüügiga seonduvate rikkumiste üle ning karistuste karmistamist alkoholihoobes toimepandud rikkumiste puhul. Pigem pooldatakse leebemat kui rangete piirangutega alkoholipoliitikat.¹³¹

3.1.2. Läti alkoholipoliitika kujunemine ja hetkeseis

Pärast taasiseseisvumist ja turumajandusele üleminekut muutus Lätis alkohol võrreldes teiste kaupadega suhteliselt odavaks ning alkoholi tarbimine suurenes oluliselt. Ametlike andmete järgi kasvas alkoholi tarbimine 1990. aastal 5,3 liitrilt täisealise elaniku kohta 1995. aastaks 8,0 liitrini. Samas puudus ülevaade salaalkoholi ja kodus valmistatud alkohoolsete jookide mahust, mistõttu võis tegelik tarbimine olla hinnanguliselt ligi kaks korda kõrgem.¹³²

Valdkonda reguleeriv alkohoolsete jookide käitlemise seadus (läti k *alkoholisko dzērienu aprites likums*¹³³) jõustus 1998. aastal. Kümme aastat pärast taasiseseisvumist kinnitati esimene rahvatervise arengukava aastateks 2001–2007, mille üks eesmärk oli vähendada 2010. aastaks alkoholitarvitamist 6 liitrini elaniku kohta. 2011. aastal kinnitatud rahvatervise strateegiadokumendis võeti eesmärgiks vähendada alkoholitarvitamist 6,7 liitrini 2017. aastaks ning edu saavutamisel rõhutati valdkondadevahelise koostöö olulisust. 2012. aastal kiideti heaks alkoholismi ja alkohoolsete jookide tarbimise tõkestamise tegevuskava, millega kavandati seadusandlike muudatuste tegemist alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks. Näiteks plaaniti alkoholihoobes toimepandud rikkumistega seotud karistuste karmistamist, alkoholi müügiaegade piiramist ning meetmeid alaealiste alkoholitarbimise tõkestamiseks. Riiklik strateegiadokument alkoholi tarbimise vähendamise ja alkoholismi vastu võitlemiseks

¹³¹ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2023, lk 16–17, 67–80.

¹³² Krumins, G., Ilmars, M. 100 Years of Latvians and Alcohol: Part Three. – Public Broadcasting of Latvia 07.04.2024.

¹³³ Handling of Alcoholic Beverages Law. – <https://likumi.lv/ta/en/en/id/88009-handling-of-alcoholic-beverages-law> (05.10.2024).

kehtestati 2015. aastal ning selle peamiste eesmärkide hulka kuulusid alkoholsete jookide kvaliteedi ja ohutuste tagamine, alkoholi maksustamise süsteemide ühtlustamise uurimine Balti riikides, alkoholireklaami piiramine, salakaubaveoga võitlemine, noortele vaba aja võimaluste pakkumine, sõltuvushäirete ravi kättesaadavuse suurendamine, alkoholiga seotud liiklusõnnetuste vähendamine, alkoholitarbimise vähendamine töökohtadel ja alkoholi valdkonna järelevalvesüsteemi loomine.¹³⁴ Alkoholi tarbimine Lätis on tõsine rahvatervise probleem. Näiteks 2021. aastal tarbiti OECD andmetel Lätis keskmiselt 12,2 liitrit alkoholi elaniku kohta, paigutudes OECD riikides esikohale. Seejuures on Lätile ette heidetud viimase 20 aasta jooksul tegevusetust alkoholipoliitika korraldamisel ja elluviimisel, eriti alkoholi kättesaadavuse, reklaami ja hinnastamise osas.¹³⁵

3.1.3. Leedu alkoholipoliitika kujunemine ja hetkeseis

Leedus muutus alkohol pärast taasiseseisvumist kergesti kättesaadavaks. Puudulik seadusandlus ja piirikontrolli leevenemine soodustas salakaubanduse levikut. Taasiseseisvumise esimestel aastatel võeti vastu valitsuse otsused, mis reguleerisid alkoholi maksustamist ja kaubanduseeskirju. Alkoholi impordi, ekspordi ja transiidi küsimustega tegeleti 1993. ja 1994. aastal, mis oli seotud tolliameti asutamisega 1993. aastal.¹³⁶ Alkoholi tarbimine stabiliseerus pärast vastavate kontrollorganite loomist ja alkoholi kontrolli seaduse (leedu k *alkoholio kontrolės įstatymo*¹³⁷) jõustumist 1995. Uus seadus oli ka esimene ja olulisim valdkonda kujundav poliitikadokument, mis sätestas seaduse tasandil peamised alkoholipoliitika põhimõtted. Näiteks seati eesmärgiks vähendada alkoholsete jookide kättesaadavust maksude kaudu, soodustada alkoholivaba elukeskkonna planeerimist ning kasutada osa aktsiisist terviseprogrammide rahastamiseks, sh üldsuse teadlikkuse tõstmiseks ja karskusorganisatsioonide tegevuse toetamiseks (alkoholi kontrolli seaduse § 3).¹³⁸

¹³⁴ Gobina, I., jt. A Narrative Review of Alcohol Control Policies in Latvia between 1990 and 2020. – Drug and Alcohol Review 2023, lk 948–949.

¹³⁵ Latvia: Parliament is Making Alcohol Policy the Priority It Should Be, Alcohol Tax on Government Agenda. – Movendi International 21.10.2023.

¹³⁶ Jakuboniene, D. Alcohol Control Legislation in Lithuania. – European Journal of Health Law 1998 Volume 5 No 2, lk 185–186.

¹³⁷ Alkoholio kontrolės įstatymo. – <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.17752> (05.10.2024).

¹³⁸ Belian, G., jt. Review of the Lithuanian Alcohol Control Legislation in 1990–2020. – International Journal of Environmental Research and Public Health 2020, lk 1–2.

Esimene riiklik rahvastiku tervise arengukava, millega seati eesmärgiks alkoholi tarbimise ning alkoholist põhjustatud haiguste ja suremuse vähendamine, kiideti heaks 1998. aastal. Kaks aastat hiljem jõustusid seadusemuudatused, millega karmistati trahvimäärasid ning kehtestati karistused alkoholi jaemüügi nõuete rikkumise eest, samuti kriminaliseeriti korduv joores juhtimine.¹³⁹ Riikliku alkoholipoliitika kujundamiseks ja koordineerimiseks asutati alkoholi, tubaka ja narkootikumide amet (leedu k *narkotiky, tabako ir alkoholio kontrolės departamentą*).¹⁴⁰ Kui alkoholist tingitud haigestumus ja suremus Leedus väga lühikese aja jooksul märkimisväärselt kasvas, algasid arutelud alkoholipoliitika ülevaatamiseks ning 2008. aasta kuulutati kainuse aastaks.¹⁴¹ Alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks töötati välja muudatusettepanekud, mis põhinesid WHO soovitatud tõenduspõhistel meetmetel, millest olulisemad muudatused rakendati 2008. ja 2018. aastal.¹⁴² Ametlike andmete järgi tõusis alkoholi tarbimine Leedus 1999. aastal 9,3 liitrit 2007. aastaks 14,3 liitri ühe täisealise elaniku kohta. Seejärel hakkas tarbimine kiiresti vähenema, langedes juba 2009. aastaks 10,8 liitri.¹⁴³ Alkoholi tarbimine Leedus on 2023. aastal jäänud 11,2 liitri absoluutalkoholini aastas,¹⁴⁴ mis on 2016. aastaga võrrelduna vähenenud ligi nelja liitri võrra.¹⁴⁵

3.2. Balti riikide formaalsed alkoholipoliitika meetmed

Uuringud näitavad, et alaealiste alkoholi tarvitamise vähendamisel on ühed tõhusamad õiguslikud meetmed alkoholi ostmise vanusepiirangu tõstmine, alkoholi kõrgem maksustamine, alkoholi müügiaegade ja -tiheduse ning reklaami piiramine.¹⁴⁶ Seetõttu järgmistes alapeatükkides võrreldakse Eesti, Läti, Leedu alkoholipoliitika hetkeseisu, keskendus ennekõike nimetatud alkoholi kättesaadavuse piirangutele ja viimase paarikümne aasta olulisematele arengutele.

¹³⁹ *Ibidem*, lk 4–5.

¹⁴⁰ Lithuania Country Drug Report 2019, lk 2, 16. – https://ntakd.lrv.lt/uploads/ntakd/documents/files/lithuania-cdr-2019_0.pdf (01.03.2025).

¹⁴¹ Wetering Van De B., Cornelis D. J. 2008 – Lithuania's Year of Sobriety: Alcohol Control Becomes a Priority of Health Policy. – *Addiction* Volume 104, Issue 7, lk 1258–1259.

¹⁴² Belian, G., jt, lk 4–5.

¹⁴³ Kalediene, R., Petrauskienė, J., Sauliune, S. Alcohol-Related Injuries and Alcohol Control Policy in Lithuania: Effect of the Year of Sobriety, 2008. – *Alcohol and Alcoholism*, Volume 47, Issue 4 July/August 2012, lk 458.

¹⁴⁴ Malinauskaitė, G. Lithuania managed to cut alcohol consumption – do its policies work? – *Lithuanian National Radio and Television* 22.12.2023.

¹⁴⁵ Status Report on Alcohol Consumption, Harm and Policy Responses in 30 European Countries 2019. WHO 2019, lk 13.

¹⁴⁶ *Young People and Alcohol: A Resource Book*, lk 52–57.

3.2.1. Alkoholi ostmise vanusepiirang

Alkoholi ostmise vanusepiir on seadusega kindlaks määratud vanus, millest alates võib inimene tarbida, osta või omada alkoholi. Alkoholi ostmise vanuse alampiir varieerub riikide võrdluses, jäädes üldiselt vahemikku 18–21. Vanusepiirangu kehtestamine aitab takistada alaealistele alkoholi müümist, samuti võimaldab vanusepiirangu rikkumisel alkoholimüüjat karistada näiteks müügiloa äravõtmise või trahviga. WHO hinnangul peaks alkoholi ostmise vanusepiirang jääma vahemikku 18–21, kuid kõige suuremat kaitset pakub vanusepiirang alates 20. või 21. eluaastast.¹⁴⁷ On leidnud tõendamist, et aju areneb ka kahekümnendates eluaastates¹⁴⁸ ning varases täiskasvanueas alkoholi tarvitamine võib tekitada püsivaid kahjustusi arenevale ajule.¹⁴⁹

3.2.1.1. Eesti

Eestis on AS-i¹⁵⁰ §-de 46 ja 47 kohaselt alaealisel keelatud tarbida, omandada ja vallata alkoholset jooki. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse¹⁵¹ § 8 lg 2 kohaselt täisealine isik on 18-aastaseks saanud isik. Seega on Eestis alla 18-aastastel alkoholi tarbimine keelatud. Taasiseseisvunud Eestis oli keelatud müüa alkoholseid jooke alla 21-aasta vanustele isikutele.¹⁵² Piirang kehtis 1994. aastani, mil see langetati praegu kehtiva 18-aastani.¹⁵³ Alkoholi müügi vanusepiirangu tõstmiseks on aastate jooksul tehtud mitmeid ettepanekuid. Näiteks 2001. aastal lükkas Riigikogu tagasi ettepaneku, mis oleks lubanud alkoholi ostmise ja tarbimise alates 21. eluaastast.¹⁵⁴ Sotsiaalministeerium tegi 2003. aastal ettepaneku alkoholi ostmise vanusepiiri tõstmiseks 21. eluaastani, et vähendada alkoholi tarvitamist eelkõige nooremate tarvitajate seas.¹⁵⁵ Ka Tallinna Linnavalitsus esitas 2008. aastal Riigikogu menetluses oleva alkoholiseaduse eelnõule muudatusettepaneku keelata kange alkoholi müük

¹⁴⁷ *Ibidem*, lk 44, 52.

¹⁴⁸ Some brain wiring continues to develop well into our 20s – ScienceDaily 23.09.2011.

¹⁴⁹ Mouse models of adolescent binge drinking reveal key long-lasting brain changes – ScienceDaily 09.06.2023.

¹⁵⁰ Viide 2.

¹⁵¹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 31.12.2024, 48.

¹⁵² Vabariigi Valitsuse 14.08.1992 määrus nr 243 „Alkoholi ja tubaka riigimonopoli kehtestamise kord“ p-d 37–38. – RT 1992, 31, 415.

¹⁵³ Viide 119 p 39.

¹⁵⁴ 18-aastastele jäi õigus õlut osta ja juua. – Eesti Päevaleht 23.11.2001.

¹⁵⁵ Riikoja, H. Alkoholi ostmise vanusepiirang võib tõusta 21. eluaastani. – Postimees 15.11.2003.

alla 20-aastastele.¹⁵⁶ Viimati käis 2019. aastal Riigikogu rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjon välja mõtte lubada alkoholi müüki alates 21. eluaastast, et piirata alkoholi kättesaadavust alaealiste seas.¹⁵⁷

Alkohoolse joogi pakkumine, võõrandamine või üleandmine alaealisele või isikule, kes võtab selle vastu alaealise pakkumise või üleandmise eesmärgil on keelatud (AS § 47 lg 2 ja 4). AS-i järgi on väärtekorras karistatav vanusepiirangu rikkumine alkohoolse joogi käitlemisel (AS § 67), alkohoolse joogi ostmine alaealisele (AS § 69) ja alaealise poolt alkohoolse joogi tarbimine (AS § 71). AS § 71 kohaselt võib alaealist karistada rahatrahviga kuni kümme trahviühikut. Karistusseadustiku¹⁵⁸ (KarS) § 47 lg 1 teise lause kohaselt trahviühik on baassumma, mille suurus on 8 eurot. Seega saab alaealist alkohoolse joogi tarbimise eest karistada kuni 80 euroga. Vanusepiirangu rikkumise ja alaealisele alkohoolse joogi ostmise eest on ette nähtud trahv kuni 2400 eurot või arest. Kriminaalkorras on karistatav alaealise kallutamine alkoholi tarvitamisele ning alaealisele süstemaatiline alkoholi müümine ja ostmine (KarS §-d 182 ja 182¹). Alkohoolse joogi ostmine alaealise poolt (AS § 72) tunnistati kehtetuks alates 01.01.2015, et vältida alaealise stigmatiseerimist karistuse määramisega, kuivõrd riigi ülesanne on tagada, et alkohol ei oleks alaealisele kättesaadav, mitte karistada alaealist, kellel õnnestub alkoholi osta.¹⁵⁹ Alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks on korraldatud kampaaniaid dokumendi küsimiseks kuni 30-aastastelt ostjatelt.¹⁶⁰ Kohustus vanust tõendava dokumendi kontrollimiseks sätestati seaduses alles 2018. aastal (AS § 47 lg 3).¹⁶¹ Siiski näitavad testostude tulemused, et piirangute jõustamine on Eestis endiselt probleemiks ning alates 2016. aastast ei ole dokumendi küsimise määr paranenud, jäädes 45% juurde.¹⁶² Ka kaugmüügi testostude tulemused näitavad, et kullerteenuse puhul küsiti dokumenti ja keelduti müügist 12,5% juhtudest ning pakiautomaadi testostudest kontrolliti vanust 33% juhtudest.¹⁶³ Autor nõustub,

¹⁵⁶ Tallinn keelaks kange alkoholi alla 20-aastastele. – Delfi 05.03.2008.

¹⁵⁷ Koorits, V. Riigikogu komisjon arutab mõtet tõsta alkoholitarvitamise vanus 21 aastani. – Delfi 03.12.2019.

¹⁵⁸ Karistusseadustik – RT I, 12.12.2024, 6.

¹⁵⁹ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 554SE seletuskiri, lk 112. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (11.01.2025).

¹⁶⁰ Alkoholi ostmisel laiendatakse dokumendi küsimist kuni 30-aastastele ostjatele. – Terviseinfo 05.06.2013.

¹⁶¹ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus 381 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e6a75dec-ed4b-4c38-9131-1b4916b301f8/alkoholiseaduse-ja-reklaamiseaduse-muutmise-seadus/> (11.01.2025).

¹⁶² Noorte vanuse kontrollimine alkohoolsete jookide müümisel. Testostlemise uuringu tulemused 2022. Tervise Arengu Instituut.

¹⁶³ Alkoholipoliitika arengusuunad 2025–2035, lk 6.

et alaealistele ei tohiks süüks panna alkoholi omandamist, kui riik pole teinud kõike võimalikku, et takistada alkoholi sattumist alaealiste kätte, näiteks tõhustades seaduse piirangute järgimise üle teostatavat järelevalvet. Samuti ei pruugi ka ainuüksi karistamine olla tõhus meede alaealiste riskikäitumise vähendamiseks, kuna sellel puudub otsene mõju nende igapäevaelule. Kui karistuseks on rahatrahv nagu AS § 71 sanktsioon ette näeb, siis võib selle eripreventiivne mõju olla piiratud, kuna alaealistel puudub sageli sissetulek ja trahvi tasub tema eest eelduslikult tema seaduslik esindaja. Lisaks ei lahenda karistamine probleemi, mis on õigusrikkumise toimepanemiseni viinud, vaid võib alaealist hoopis stigmatiseerida ja riskikäitumist süvendada.

3.2.1.2. Läti

Lätis on alkoholsete jookide käitlemise seaduse § 6 lg 2 kohaselt keelatud alkoholsete jookide müümine alla 18-aastastele isikutele. Pärast Läti taasiseseisvumist oli alkoholi ostmise vanusepiiranguks 21 eluaastat, mis kehtestati 1985. aastal Gorbatšovi alkoholivastase kampaania raames kõikides liiduvabariikides. Alkoholi ostmise vanusepiirang langetati 18 eluaastale 1993. aastal, välja arvatud lahja alkoholi puhul, millele kehtestati sama piirang alles 2002. aastal. Aastal 2013 kehtestati nõue, et 18–25 aastased peavad alkoholi ostmisel esitama isikut tõendava dokumendi sõltumata sellest, kas müüja seda küsib või mitte. Alates 2020. aastast tuleb alkoholi kaugmüügi korral kasutada ostja isiku ja vanuse kontrollimiseks elektroonilist identifitseerimist.¹⁶⁴ Läti seimi sotsiaal- ja töökomisjon kiitis 2023. aastal heaks muudatusettepanekud alkoholiostu vanusepiiri tõstmiseks 20 eluaastale,¹⁶⁵ kuid Läti seim lükkas ettepaneku 2024. aasta kevadel tagasi.¹⁶⁶ Kodanikualgatuse raames tehti 2025. aastal valitsusele ettepanek kehtestada alkoholi ostmise piiriks 21 eluaastat.¹⁶⁷

Karistused alaealisele alkoholi tarbimise eest ja täiskasvanule alaealisele alkoholi ostmise eest on sätestatud haldusõiguserikkumise seadustikus (läti keeles *administratīvo pārkāpumu*

¹⁶⁴ Gobina, I., jt, lk 951.

¹⁶⁵ Anstrate, V., Lazdina, A. Proposals to raise drinking age limit advanced by Saeima committee. – Public Broadcasting of Latvia 31.10.2023.

¹⁶⁶ Saeima nays booze buying age limit raise. – Public Broadcasting of Latvia 09.05.2024.

¹⁶⁷ Läti võib tõsta alkoholi ostmise vanusepiirangu 21 aastani. – ERR 07.03.2025.

*kodekss*¹⁶⁸). Artikkel 171¹ kohaselt saab alaealisele alkoholi tarbimise eest teha hoiatuse või määrata trahv kuni 35 eurot. Kui sama tegu on toime pandud korduvalt ühe aasta jooksul pärast esmase karistuse määramist, saab alaealisele määrata rahatrahvi vahemikus 35 kuni 70 eurot. Artikkel 171² alusel saab alaealisele alkoholi ostmise eest teha hoiatuse või määrata rahatrahv kuni 35 eurot. Sama teo korduva toimepanemise eest ühe aasta jooksul saab määrata rahatrahvi vahemikus 35 kuni 70 eurot. Alaealisele alkoholi üleandmine ja alkoholi tarvitamisele kallutamine on artikkel 172 alusel väärteokorras karistatavad teod ning nende eest määratud trahvid jäävad vahemikku 35 eurost kuni 750 euroni.

3.2.1.3. Leedu

Leedu taasiseseisvumisel kehtestati alkoholi ostmise ja tarbimise vanusepiiranguks 18 eluaastat. Kuigi autor ei leidnud sellekohaseid allikaid, ei saa välistada, et sarnaselt Eestile ja Lätile oli Leedus taasiseseisvumise esimestel aastatel alkoholi vanusepiiranguks 21 eluaastat, mis oli seotud Gorbatšovi alkoholivastase kampaania raames kehtestatud üleliiduliste meetmetega. 01.01.2018 jõustus muudatus, millega keelati alkoholsete jookide müümine alla 20-aasta vanustele isikutele (alkoholi kontrolli seaduse § 18 lg 1 p 3). Samuti pandi muudatustega müüjale kohustus küsida dokumenti kuni 25-aastastelt ostjatelt.¹⁶⁹ Muudatuste jõustumisel sai Leedust üks kõrgeima alkoholi ostmise vanusepiiranguga riike WHO Euroopa regioonis, jäädes vaid Kasahstani ja Türkmenistani taha.¹⁷⁰

Leedu haldusõiguserikkumise seadustiku (leedu k *administracinių nusižengimų kodeksas*¹⁷¹) artikkel 76 näeb ette alaealisele alkoholsete jookide ostmise või üleandmise eest rahatrahvi 90 kuni 180 eurot. Korduvalt toime pandud teo eest saab määrata rahatrahvi vahemikus 80 kuni 280 eurot. Artikkel 485 alusel saab alaealist alkoholsete jookide tarvitamise või omamise eest karistada rahatrahviga 10 kuni 14 eurot. Korduvalt toime pandud teo eest saab määrata

¹⁶⁸ Latvian Administrative Violations Code. – <https://likumi.lv/ta/id/89648-latvijas-administrativo-parkapumu-kodekss> (25.02.2025).

¹⁶⁹ Belian, G., jt, lk 6.

¹⁷⁰ Jiang H. jt. The Impact of Increasing the Minimum Legal Drinking Age from 18 to 20 Years in Lithuania on All-Cause Mortality in Young Adults – An Interrupted Time-Series Analysis. – Alcohol and Alcoholism 2022, Volume 57, Issue 4, July, lk 514.

¹⁷¹ Lietuvos Respublikos Administracinių Nusižengimų Kodeksas. – <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b8d908c0215b11e58a4198cd62929b7a> (25.02.2025).

rahatrahvi 14 kuni 30 eurot ning muuhulgas kohustada alkoholismi ja narkomaania ennetamise või muus sarnases programmis osalema.

3.2.2. Alkoholi aktsiisimaks

Riik saab kehtestada aktsiisimaksu kaupadele, mille tarbimist soovib piirata. Alkoholi aktsiisimaks tõstab alkoholi jaehinda, mis omakorda vähendab alkoholi taskukohasust ja piirab sellega alkoholi tarbimist.¹⁷² Uuringud näitavad, et alkoholi hinnatõus mõjutab enim nooremaelisi tarbijaid, lükates edasi esmast kokkupuudet alkoholiga ning vähendades alaealiste seas purju joomist ja suuremate koguste tarbimist.¹⁷³ Samas on aktsiisimaks ka oluline riigieelarve tulude allikas ja peab tagama ettevõtete konkurentsivõime, mistõttu aktsiisimäärade kehtestamine eeldab mitme teguri samaaegset arvestamist.¹⁷⁴

3.2.2.1. Eesti

Taasiseseisvunud Eestis reguleeris alkoholi ja teiste aktsiisikaupade maksustamist 1990. aasta 1. juulil jõustunud aktsiisimaksu seadus,¹⁷⁵ millele järgnes 1992. aastal eraldiseisev alkoholiaktsiisi seadus.¹⁷⁶ 1990. aastate keskpaigast algas Euroopa Liiduga ühinemise protsess, mistõttu pidi Eesti ühtlustama oma maksuseadused Euroopa Liidu õigusega. Selle saavutamiseks jõustus 1995. aasta 1. detsembril uus alkoholiaktsiisi seadus.¹⁷⁷ Kuna regulatsiooninõuded olid kõikidele aktsiisikaupadele sarnased, jõustus 2003. aastal ühine alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus (ATKEAS)¹⁷⁸, millega on edaspidi reguleeritud alkoholi maksustamist.¹⁷⁹

Alkoholiaktsiis on Eestis viimase paarikümne aasta jooksul märgatavalt tõusnud. Esimene aktsiisitõus (kange alkoholi puhul 30%) toimus 1993. aastal, millele järgnes kaks järjestikust

¹⁷² Bright, S., Reducing Alcohol Use Through Alcohol Control Policies in the General Population and Population Subgroups: a Systematic Review and Meta-Analysis. – eClinicalMedicine 2023, lk 4–5.

¹⁷³ Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus, lk 12.

¹⁷⁴ Josing, M. Aktsiisipoliitika – võrrand mitme muutujaga. Riigikogu Toimetised 37/2018, lk 85–87.

¹⁷⁵ Eesti Vabariigi aktsiisimaksu seadus – RT 1990, 2, 26.

¹⁷⁶ Eesti Vabariigi alkoholiaktsiisi seadus – RT 1992, 11, 170.

¹⁷⁷ Alkoholiaktsiisi seadus – RT I 1995, 87, 1539.

¹⁷⁸ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus – RT I, 21.06.2024, 9.

¹⁷⁹ Ahven, A., jt. Estonian Alcohol Control Legislation in 1990–2020: A Narrative Review. – Drug and Alcohol Review 2024 Volume 43 Issue 2, lk 478–479.

aktsiisitõus 1995. aasta jaanuaris ja detsembris, millel tulemusel tõusis aktsiis 1993. aasta tasemega võrreldes kahekordseks. Järgmine aktsiisitõus (26%) leidis aset 1998. aasta novembris. Aastatel 1999–2002 jäid aktsiisimäärad samaks. 2003. ja 2004. aastal tõsteti üle 6% alkoholisaldusega kääritatud jookide ja veinide aktsiise.¹⁸⁰ Sellele järgnes 2005. aastal alkoholiaktsiisi suurenemine 15%.¹⁸¹ Järgmised alkoholi maksutõusud toimusid majanduskriisi ajal, kui 2008. aasta 1. jaanuaril tõsteti aktsiisi 10% ja seejärel 1. juulist veel 20%. Aastal 2009 otsustati aktsiisimäärasid alates 2010. aastast tõsta veel 10%.¹⁸²

Vabariigi Valitsus loobus 2014. aastal varasemast plaanist tõsta alkoholiaktsiisi 5% aastas ning otsustas aktsiisimaksu tõsta 2015. aastal 15%.¹⁸³ Alkoholiaktsiisi tõsteti ka 2016. aastal 15%, mis oluliselt mõjutas kange alkoholi müügihinda, ja see pidi tõusma 10% aastas kuni 2020. aastani. Aktsiisitõusude taustal aga suurenes alkoholi jaehindade erinevus Eestis ja Lätis, mis omakorda soodustas piirikaubanduse kasvu ning osa seni Eesti riigieelarvesse laekunud tuludest jõudis hoopis Läti riigieelarvesse.¹⁸⁴ Selleks et piirata Läti piirikaubandust, jäeti 2019. aastaks planeeritud aktsiisitõus ära ning sama aasta 1. juulist langetati kange ja lahja alkoholi ning õlle aktsiisi 25%,¹⁸⁵ mis omakorda pani aluse alkoholsete jookide hinnalangusele ja tarbimise kasvule.¹⁸⁶

Kui alkoholiaktsiisi järk-järgult tõstmine tõi kaasa alkoholi tarbimise languse, siis pärast aktsiisi alandamist hakkas tarbimine taas suurenema.¹⁸⁷ Näiteks vähenes alkoholi tarbimine 12,1 liitrit 2012. aastal 10,2 liitriks 2016. aastal. Läti piirikaubandus pidurdas senist langustrendi, suurendades 2017. aastal alkoholi tarvitamist 10,3 liitriks täiskasvanud elaniku kohta.¹⁸⁸

Eestis tõsteti alkoholiaktsiisi viimati 2018. aastal. Viimati algatati ATKEAS-i muutmise seaduse eelnõu 2023. aastal, mille kohaselt tõstetakse alkoholiaktsiisi alates 2024. aastast kolme

¹⁸⁰ *Ibidem*, lk 478–479.

¹⁸¹ Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus 760 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/901bd596-6d76-384b-b063-e503079ab093/alkoholi--tubaka--ja-kutuseaktsiisi-seaduse-muutmise-seadus/> (24.02.2025).

¹⁸² Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2009 (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjunktuuriinstituut 2010, lk 4.

¹⁸³ Josing, M, lk 87.

¹⁸⁴ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2016. Eesti Konjunktuuriinstituut 2016, lk 18.

¹⁸⁵ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2019. Eesti Konjunktuuriinstituut 2019, lk 18.

¹⁸⁶ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2021. Eesti Konjunktuuriinstituut 2021, lk 18–19.

¹⁸⁷ Tervisekäitumist mõjutavad maksud Eestis 2021. Arenguseire Keskus 2021, lk 1.

¹⁸⁸ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2019, lk 19.

aasta jooksul 5% aastas.¹⁸⁹ Lisaks sellele algatati 2024. aastal täiendav eelnõu ATKEAS-i muutmiseks, mis pidanuks 2025. ja 2026. aastal alkoholiaktsiisi veel 5% võrra tõusma.¹⁹⁰ Seega oleks mõlemal aastal olnud aktsiisitõus kokku 10%. Siiski jäeti viimasel hetkel seadusest välja 2025. aasta 1. juuliks planeeritud täiendav 5%-line aktsiisitõus, kuivõrd riik võib kaotada täiendava tõusu korral piirikaubanduse suurenemise ja salaturu kasvu tõttu tulusid. Seega tõuseb alkoholi aktsiisimaks 2025. aastal üksnes 5%.¹⁹¹ Käesoleval ajal kavandatakse täiendavaid meetmeid alkoholi kättesaadavuse piiramiseks. Näiteks on tehtud ettepanek jätkata aktsiisimäärade tõstmist, samuti siduda alkoholiaktsiis inflatsiooniga ning suunata osa kogutud aktsiisist sõltuvusravi ja ennetuse rahastamiseks.¹⁹²

3.2.2.2. Läti

Läti on aastate jooksul alkoholiaktsiisi järk-järgult tõstnud, samal ajal pidades oluliseks riigi konkurentsivõime säilitamist. Aktsiisiseadus (läti keeles *par akcīzes nodokli*¹⁹³) võeti vastu 1991. aastal ning 1990. aastatel tõsteti alkoholiaktsiisi kuus korda 2,5%-lt 16,7%-le. Aastatel 2000–2007 toimunud kiire majanduskasvu tingimustes tõsteti kange alkoholi aktsiisi esimest korda alles 2006. aastal. Samal perioodil hakkas aga kasvama Läti elanike alkoholi tarbimine, mis tipnes 2007. aastal 12,1 liitri alkoholiga täisealise elaniku kohta. Suurim aktsiisitõus (38,8%) leidis aset 2009. aasta majanduslanguse ajal. Olulisemad tõusud toimusid ka hiljem 2018. aasta 1. märtsil 15,2% ja 2019. aasta 1. märtsil 10,2%. Pärast seda, kui Eesti langetas 2019. aastal alkoholiaktsiisi 25%, otsustas samal aastal Läti valitsus langetada Lätis kange alkoholi aktsiisi 15%, et hoida hinnad madalamad ja säilitada tekkinud konkurentsieelis Eesti ees.¹⁹⁴ Samal aastal aga jõudis alkoholi kogutarbimine Lätis uutesse kõrgustesse 12,9 liitri elaniku kohta.¹⁹⁵ Alates 2020. aastast on Läti taas asunud alkoholiaktsiisi järk-järgult tõstma, et ohjeldada alkoholi liigtarvitamist. Viimati otsustati 2023. aastal, et järgmise kolme aasta

¹⁸⁹ Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse 145 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8e58c015-e547-499c-b579-87c45a8bb9c1/alkoholi--tubaka--kutuse--ja-elektriaktsiisi-seaduse-ning-alkoholi--tubaka--kutuse--ja-elektriaktsiisi-seaduse-ning-teiste-seaduste-muutmise-seaduse-muutmise-seadus/> (24.02.2025).

¹⁹⁰ Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus 510 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1783ac7f-bc7e-4ec8-a4e1-3d102059eaa5/alkoholi--tubaka--kutuse--ja-elektriaktsiisi-seaduse-ning-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (24.02.2025).

¹⁹¹ Alkoholi aktsiisimäära täiendav tõus järgmisel aastal jääb ära. – ERR 02.12.2024.

¹⁹² Alkoholipoliitika arengusuunad 2025–2035, lk 10.

¹⁹³ On Excise Duties. – <https://likumi.lv/ta/en/en/id/81066-on-excise-duties> (25.02.2025).

¹⁹⁴ Gobina, I., jt, lk 953–954.

¹⁹⁵ What is being done to tackle Latvia's drinking problem? – Public Broadcasting of Latvia 28.01.2022.

jooksul tõstetakse kange alkoholi aktsiisi 5% aastas ja teiste alkoholsete jookide, nagu õlu ja veini, aktsiisi 10% aastas.¹⁹⁶

3.2.2.3. Leedu

Alkoholi hakati Leedus maksustama 1994. aasta aprillis, kui seim võttis vastu resolutsiooni, millega anti valitsusele volitus aktsiisimäärade kindlaksmääramiseks. Selle perioodi jooksul tõstis valitsus aktsiisi kuus korda. Aktsiisimaksu seaduse (leedu k *akcizų įstatymo*¹⁹⁷) jõustumisega 1999. aastal kehtestati aktsiisimäärad seaduse tasandil. Pärast Euroopa Liiduga ühinemist tõsteti Leedus aktsiisi veel kaheksal korral. Alates 2016. aastast on Leedu alkoholipoliitikat karmistanud ning alkoholi aktsiisi on hakatud oluliselt tõstma alkoholi tarbimise ja sellega seotud kahjude vähendamiseks. Suurim aktsiisitõus toimus 2017. aasta, kui õlle ja veini aktsiisi tõsteti üle kahe korra ning kange alkoholi aktsiisi 23%. Maksutõusude tulemusel tõusid õlle jaemüügihinnad keskmiselt 15,5%, veinidel 20,7% ja kangel alkoholil 7,6%.¹⁹⁸

Joonisel 3 on välja toodud 01.01.2024 seisuga kehtivad aktsiisimäärad Balti riikides võrrelduna Euroopa Liidu keskmisega.

	Õlle aktsiis	Kange alkoholi aktsiis
Eesti	13,34	19,75
Läti	9,46	17,24
Leedu	8,20	24,67
Euroopa Liidu keskmine	8,25	18,79

Joonis 3. Eesti, Läti ja Leedu õlle ja kange alkoholi aktsiisimäärad seisuga 01.01.2024, eurot ühe liitri absoluutalkoholi kohta (autori joonis, Eesti Konjunktuuriinstituudi andmete põhjal¹⁹⁹)

Jooniselt nähtub, et nii Eestis kui ka Lätis on kange ja lahja alkoholi aktsiis Euroopa Liidu keskmisest kõrgem. Leedus on üksnes kange alkohol aktsiis Euroopa Liidu keskmisest kõrgem,

¹⁹⁶ Government to hike alcohol tax every year on March 1st. – Public Broadcasting of Latvia 09.10.2023.

¹⁹⁷ Akcizų įstatymo. – <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.154511/asr> (25.02.2025).

¹⁹⁸ Lithuania alcohol taxation. Nordic Alcohol and Drug Policy Network. – <https://www.nordicalcohol.org/lithuania> (22.01.2025).

¹⁹⁹ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2023, lk 15.

kuid õlle oma jääb sellest madalamaks. Kõrgeim õlle aktsiis on Eestis ning kange alkoholi aktsiis Leedus. Kõigis kolmes riigis on kange alkoholi aktsiis õlle aktsiisist kõrgem, seejuures kõige väiksem vahe on Eestis. Uuringud näitavad, et alaealised alustavad alkoholi tarbimist just lahjadest alkohoolsetest jookidest ning nende tarbimine kasvab vastavalt vanusele.²⁰⁰ Autori hinnangul võiks lahja alkoholi aktsiisi tõsta selliselt, et vahe kange alkoholi aktsiisiga oleks võimalikult väike. See aitaks vähendada alaealiste ligipääsu nende esmasele joogivalikule ning edasi lükata alkoholi pruukimist.

3.2.3. Alkoholi müügiajad ja -kohad

Alkoholi kättesaadavus ja suurem tarbimine on otseselt seotud alkoholi müügikohtade arvu ja asukoha ning jaemüügikohtade lahtiolekuaegadega. Erinevad uuringud kinnitavad, et mida rohkem on riigis alkoholi müügikohti ja mida kauem need on avatud, seda rohkem esineb õnnetusi, vägivalda ja kuritegevust, samuti kasvab alaealiste alkoholitarvitamine. WHO soovitab alkoholi kättesaadavuse piiramiseks ning alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamiseks seada alkoholimüügile kellaajalisi piiranguid, samuti kehtestada alkoholi jaemüügi monopol või võtta kasutusele litsentsisüsteem.²⁰¹

3.2.3.1. Eesti

Eestis oli kange alkoholi tootmise riiklik monopol kuni 1994. aasta veebruarini, mis asendati riikliku tegevuslitsentsi ja kauplemisloa nõudega.²⁰² Alkoholi tootmiseks ja müümiseks väljastasid lubasid kohalikud omavalitsused, kui riiklikud maksud olid tasutud. Alkohoolsete jookide riiklikust hinnaregulatsioonist loobuti 1995. aasta detsembris. Kuigi hinnad kasvasid, jäi alkohol võrreldes teiste kaupadega suhteliselt odavaks ning oli kauplustest, restoranidest ja kohvikutest ööpäevaringselt kättesaadav.²⁰³

Alkoholi müügi paremaks kontrollimiseks kehtestati meetmeid aastatuhande lõpus, kui kohalikule omavalitsusele anti pädevus seada piiranguid alkohoolse joogi müügiaegadele ning

²⁰⁰ Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine 2005/2006. õppeaasta uuringu raport. Tervise Arengu Instituut 2009, lk 44.

²⁰¹ Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus, lk 75–79.

²⁰² Viide 119.

²⁰³ Kollom, K (viide 123), lk 294–295.

kehtestada jaemüügi kitsendusi alkoholi sortimenti, müügikohtade ja -vormi osas. Alkoholi müük keelati haridusasutustes, kirikutes, tervishoiuasutustes ja kinnipidamiskohtades.²⁰⁴ Alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks, mh alaealiste seas keelati alkoholi jaemüük ka tänavakaubanduses, sh kioskites.²⁰⁵ Alates 2008. aasta 14. juulist keelati üleriigiliselt alkohoolsete jookide jaemüük, sh üleandmisel kohaleveoteenuse osutamisel ajavahemikul 22.00 kuni 10.00 (AS §-d 40 lg 1¹ ja § 41 lg 5).²⁰⁶ Üleriigilise kellaajalise piirangu eesmärk oli ühtlustada erinevate kohalike omavalitsuste praktikad, mis erines öise alkoholimüügi kellaegade osas ning oli tekitanud nn viinaralli eeskätt Tallinna ja selle lähivaldade vahel. Kuivõrd alkoholi müügiajad määras kohalik omavalitsus, siis erinesid müügiajad piirkonniti, võimaldades minna teisest omavalitsusest alkoholi ostma.²⁰⁷

Üleriigilise müügipiirangu paremaks rakendamiseks täpsustati seadust 2009. aastal muudatusega, millega keelati alkoholi kassamüük ajavahemikul 22.00 kuni 10.00, et takistada selle kaasamüümist pärast kella kümnet õhtul.²⁰⁸ Seega on alkoholi müük Eestis lubatud igal nädalapäeval ajavahemikul 10.00 kuni 22.00. Siiski ei ole üleriigiliselt kehtestatud kellaajalisi piiranguid alkohoolsete jookide müügile nende kohapeal tarbimiseks (AS § 40 lg 2) ning kitsenduste kehtestamise pädevus on jäetud kohalikele omavalitsustele (AS § 42). Näiteks on Tallinnas²⁰⁹ ja Pärnus²¹⁰ seatud piirangud alkoholi jaemüügile kohapealseks tarbimiseks öisel ajal. Tallinnas on keelatud alkohoolse joogi jaemüük ka kauplustes, mille sissepääs asub vähem kui 50 meetri kaugusel põhikooli, gümnaasiumi või kutseõppeasutuse peasissepääsust ja üldkasutatava supluskohta territooriumist. Lisaks on Tallinnas keelatud kange alkoholi müük väikepoodides ja tanklates. Arvestades, et meelelahutusürituste külastamine on populaarne vaba aja veetmise viis eriti nooremate inimeste, sh teismeliste seas, võib autori hinnangul öine alkoholi müügikeeld kohapeal tarbimiseks aidata vähendada nii vanusepiirangu nõude rikkumisi kui ka alkoholiga tarvitamisega seotud õigusrikkumiste ja õnnetuste arvu. Näiteks

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ Alkoholiseaduse eelnõu 764 SE muudatusettepanekute loetelu, lk 11. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/16949c0c-ad7d-3e0c-bb9c-7edd9c5452ac/alkoholiseadus/> (18.01.2025).

²⁰⁶ Alkoholiseaduse muutmise seadus 89 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e7282f1e-17c1-9471-ee4e-d66df23aed29/alkoholiseaduse-muutmise-seadus/> (18.01.2025).

²⁰⁷ Ahven, A., jt (viide 179), lk 477–478.

²⁰⁸ Alkoholiseaduse muutmise seadus. – RT I 1999, 58, 610.

²⁰⁹ Alkohoolse joogi jaemüügi kitsendused – RT IV, 29.09.2020, 29.

²¹⁰ Piirangud alkohoolse joogi jaemüügile kohapeal tarbimiseks Pärnu linnas – RT IV, 26.05.2023, 34.

koroonaviiruse leviku tõkestamiseks kehtestatud öise alkoholimüügi piirangute tulemusel vähenesid politsei alkoholiga seotud väljakutsed Tallinnas ja Pärnus ligi kolmandiku võrra.²¹¹

Alkoholi tarvitamine avalikus kohas keelati 2014. aastal, kuid kohalikule omavalitsusele jäeti õigus otsustada alkohoolse joogi jaemüük kohapeal tarbimiseks oma haldusterritooriumil (AS § 42 lg 2 p 3). Seadust täiendati loeteluga, kus alkohoolse joogi jaemüük on keelatud. Eestkätt oli tegemist lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud kohtadega. Muudatuse eesmärk oli viia alkoholi avalikus tarbimise regulatsioon vastavusse ühiskonna ootuste ja inimeste harjumuspärase käitumisega.²¹² Alkoholi müügikohtade vähendamiseks plaaniti piirata ka alkoholimüüki tanklates ja tankla territooriumil asuvates kauplustes, kuid eelnõu võeti pärast esimest lugemist tagasi.²¹³ Alates 2019. aasta 1. juunist kehtestati müügikohtades alkoholi osaline väljapanekukeeld, mille kohaselt tuleb alkohoolsed joogid muud kaubast paigutada eraldi selliselt, et tarbija ei puutuks kaupluse külastamisel nendega vältimatult kokku ning need ei oleks märgatavad väljastpoolt müügisaali, välja arvatud juhul, kui nende nõuete täitmine ei ole müügisaali suuruse tõttu teostatav. Samuti keelati alkoholi soodushinna näitamine (AS §-d 40 lg-d 1² ja 1³ ning 43 lg 2).²¹⁴ Muudatuste tulemuslikkuse hindamisel nähtus, et 2,5 kuud pärast piirangute jõustumist vähenes kaupluses alkoholi nähtavus ja väljapanekuala keskmiselt 15%.²¹⁵

Siiski on alkoholi müügikohtade arv Eestis järjepidevalt suurenenud. Kui 2012. aastal oli alkoholi müügikohtade arv ligi 6000, siis 2022. aastaks on see number pea 10 000. Alkoholi müügikohtade arvu kasv on omakorda suurendanud ka nende paiknemise tihedust. Kui näiteks 2012. aastal tegutses Tallinnas 37, Pärnus 35 ja Tartus 32 kauplust iga 10 km² kohta, siis 2022. aastaks on need numbrid tõusnud vastavalt Tallinnas 56, Pärnus 66 ja Tartus 44 kauplust iga 10 km² kohta. Seetõttu pole imestada, et 2022. aastal kulus 88% Eesti elanikel kõigest kuni 10

²¹¹ Pärnu kavatseb piirata öist alkoholimüüki. – Pärnu Postimees 16.03.2022.

²¹² Korrakaitseaduse muutmise seadus 752 SE seletuskiri, lk 4. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4/korrakaitseaduse-muutmise-seadus/> (19.01.2025).

²¹³ Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus 265 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/72edff1f-9d96-41d5-b7a4-b8b467945ba4/alkoholiseaduse-ja-reklaamiseaduse-muutmise-seadus/> (19.01.2025).

²¹⁴ Viide 161.

²¹⁵ Kandla, K. Alkoholi nähtavus kauplustes enne ja pärast 1. juunit 2019. https://www.tai.ee/sites/default/files/images/3_Kaidi_Kandla.pdf (08.03.2025).

minutit, et jõuda oma elukoha lähimasse alkoholi müügikohta, samas kui 10 aastat varem oli selliste elanike hulk 66%.^{216, 217}

WHO andmetel on Eesti ainus Balti riik, kus alkoholi müügikohtade arv 100 000 elaniku kohta on 2018. aastast kasvanud.²¹⁸ Müügikohtade suur arv Eestis võib olla seletatav sellega, et alkoholi jaemüügiga tegelemine on Eestis muutunud palju lihtsamaks. Üheksakümnendate alguses nõuti alkoholi tootmiseks ja müümiseks litsentsi või kauplemisluba²¹⁹ ning 1999. aastal kehtinud alkoholiseaduse kohaselt kuulus alkoholi käitlemine tegevusloakohustusega valdkondade hulka (AS § 10–20). Alates 01.09.2002²²⁰ pidi alkoholi käitlemiseks olema kauplemisluba, mis 15.04.2004²²¹ asendati registreeringu nõudega ning alates 01.07.2014 piisab alkoholi jaemüügiga tegelemiseks vaid majandustegevuse teate esitamisest.²²²

Autori seisukohal on ilmne, et hetkel kehtiv seadusandlus raskendab riigil kontrollida alkoholi müügiga tegelevate isikute hulka ning müüjate arvukuse tõttu teostada tõhusat järelevalvet seadusest tulenevatest nõuetest (nt alaealisele alkoholi müügi keeld) kinnipidamise üle. Kitsendusi alkoholi jaemüügikohtade asukohale saab küll kehtestada kohalik omavalitsus, kuid see võib tuua kaasa müügikohtade suurenemise omavalitsustes, kus samasuguseid piiranguid ei ole. Kuigi riik peaks võimaldama atraktiivset ettevõtluskeskkonda, ei saa seda teha elanikkonna heaolu ja tervise arvelt. Nii peaks alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks olema riigil võimalik seada kõrgendatud nõudmisi alkoholimüügiga tegelevatele isikutele ning realselt tagada nõuete jõustamine. Näiteks 1999. aastal kehtinud alkoholiseaduse redaktsiooni kohaselt tunnistati tegevusluba kehtetuks muuhulgas alkoholi müümisel alla 18-aasta vanusele isikule (AS § 19 lg 2 p 7). Alkoholi jaemüügiloa äravõtmine võib olla tõhusam meede seaduse nõuete täitmiseks kui rahatrahvi määramine, mis majandustegevusega jätkamist otseselt ei takista.

²¹⁶ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2023, lk 24, 47.

²¹⁷ Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2022. Eesti Konjunkturiinstituut 2022, lk 22.

²¹⁸ Evaluation of the Estonian Green Paper on Alcohol Policy. WHO 2024, lk 18.

²¹⁹ Viide 119.

²²⁰ Alkoholiseadus. – RT I 2002, 3, 7.

²²¹ Alkoholiseadus. – RT I 2004, 18, 131.

²²² Alkoholiseadus. – RT I, 29.06.2014, 11.

3.2.3.2. Läti

Lätis määras aastatel 1990–1993 alkoholi jaemüügi tingimused kohalik omavalitsus. Alates 1993. aastast on alkohoolsete jookide müük ja serveerimine lubatud ainult litsentsi olemasolul. Samal aastal keelati alkoholi (v.a õlle) müük kioskites ja maantee ääres ning järgnevatel aastatel haridusasutustes, riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes, samuti tervishoiuasutustes, politsei ning kaitseväge ruumides ja territooriumil. Alates 2002. aastast keelati esmakordselt õlle müük õppeasutustes (v.a kõrgkoolides), tervishoiuasutustes ja müügiautomaatides. Uus alkohoolsete jookide käitlemise seadus jõustus 2004. aasta 1. mail ning kõik seni kehtinud jaemüügipiirangud jäid kehtima ja laienesid kõikidele alkohoolsetele jookidele, sh õllele.²²³

Taasiseseisvumise esimesel kümnendil määrasid alkohoolsete jookide müügiajad kohalikud omavalitsused ning ajavahemikul kell 22.00 kuni 06.00 oli alkoholi müümiseks vajalik taotleda eraldi luba. See nõue kaotati 1999. aastal ja asendati 2002. aastal üleriigilise keeluga müüa alkoholi kella 22.00-st kuni 08.00-ni. Kellaajalised piirangud ei kehti kohapeal tarbimiseks, nt restoranides, baarides, samuti lennujaamade kauplustes ja laeva või lennuki pardal. Pärast 2004. aastat ei ole Lätis alkoholi müügikohtadele erilisi piiranguid kehtestatud. Näiteks 2010. aastast peavad alkoholi jaemüüjad tegema litsentsi müügikohas nähtavaks. Alkoholi kaugmüük keelati 2013. aastal, kuid koroonaviiruse leviku tõkestamise eesmärgil kaugmüük taastati ning see on jäänud kehtima seniajani. Seejuures laienevad alkoholi kaugmüügile nii kellaajalised piirangud kui ka litsentsisüsteemi nõuded.²²⁴ Kuigi on tehtud ettepanekuid alkoholi müügi piiramiseks ka tanklates, on seadusandja need tagasi lükanud.^{225, 226}

Alles viimastel aastatel on Läti asunud alkoholi tarbimise vähendamiseks karmistama oma alkoholipoliitikat. 2025. aasta 1. augustil jõustuvate muudatuste kohaselt tohib alkoholi edaspidi müüa jaemüügi kohtades, internetis ja mobiilirakendustes esmaspäevast laupäevani ajavahemikul 10.00 kuni 20.00 ning pühapäeviti ajavahemikul 10.00 kuni 18.00. Samuti keelatakse alkohoolsetele jookidele soodustuste pakkumine lojaalsusprogrammides ja jaemüük kohapeal tarbimiseks hasartmängu mängukohas. Lisaks keelatakse alkohoolsete jookide tasuta

²²³ Gobina, I., jt, lk 951–952.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Läti keelab öise alkoholimüügi. – Delfi 01.03.2002.

²²⁶ Latvians will still be able to get booze at gas stations. – Public Broadcasting of Latvia 16.04.2024.

pakkumine müügikohas ning impulsiivostude vähendamiseks piiratakse kaugmüügi korras tellitud jookide kohaletoimetamist, kehtestades minimaalse kohaletoimetamise aja 6 tundi pärast tellimuse esitamist.²²⁷

3.2.3.3. Leedu

Leedu taasiseseisvumisel muutus alkohol kergesti kättesaadavaks ning seda müüdi ööpäevaringselt kauplustes ja kioskites.²²⁸ Alkoholi kontrolli seadusega keelati alkohoolsete jookide müük tervishoiu-, haridus- ja spordiasutustes, usuhoonete ees ning nende territooriumidel. Samuti ei olnud alkoholi müük lubatud lastekaupu müüvates poodides, müügiautomaatides, tanklates ja maanteedes. Kultuuri-, usu- ja spordifestivalidel lubati müüa ainult alla 12% kangusega alkohoolseid jooke. Alkoholi jaemüük oli lubatud ka pärast kella 22.00, kuid sellele kehtis kõrgem tasu. Piirangute järgimise kontrollimiseks asutati 1996. aastal tubaka- ja alkoholikontrolli riigiamet. Hilisemate muudatustega pikendati ölle müügiaegu kolme tunni võrra, tühistati pühapäevase müügiloo kõrgemad tasud ning lubati alkohol tagasi tanklatesse. Riiklik alkoholimonopol kaotati 2002. aasta 28. juunil jõustunud seadusemuudatustega ning see asendati alkoholi müügilubade süsteemiga.²²⁹ Väljastatavate lubade konkreetne arv määratakse kindlaks vastava haldusüksuse alkoholi kogutarbimise statistiliste andmete alusel, näiteks ei tohi väljastatavate jaemüügilubade arv olla suurem kui 1 luba 1000 linnaelaniku kohta. Müügiluba väljastatakse üheks aastaks, hooajalised load antakse kuurordihooajaks (alkoholi kontrolli seaduse artikkel 19).²³⁰

Aastatel 2008–2011 vastu võetud muudatused keskendusid alkoholi füüsilise kättesaadavuse piirangute tugevdamisele. Näiteks keelati üle 13% kangusega alkohoolsete (v.a looduslikult kääritatud) jookide müük massiüritustel. Alkoholi müügikeeld kehtestati sanatooriumites ning üleriigiliselt piirati alkoholi kassamüüki kella 22.00-st kuni 8.00-ni ning esimesel koolipäeval, s.o 1. septembril. Oluliseks sammuks alkoholi kättesaadavuse vähendamisel oli 2016. aastal jõustunud alkoholimüügi keeld tanklates. Testostud näitasid, et paljud tanklad ei järginud alkoholi ostmise vanuse kontrollimise nõuet, tekitades avalikkuses muret alaealiste alkoholi

²²⁷ Alcohol sales hours to be limited from August in Latvia. – Public Broadbasting of Latvia 09.01.2025.

²²⁸ Jakuboniene, D, lk 185–186.

²²⁹ Belian, G., jt, lk 5.

²³⁰ Viide 137.

kättesaadavuse pärast. Vaatamata huvirühmade tugevale vastasseisule jõustused muudatused ning selle tulemusel vähenes alkoholi jaemüügikohtade arv riigis ligi 600 võrra.²³¹

Alkoholi kassamüüki piirati 2018. aastal jõustunud muudatusega esmaspäevast laupäevani ajavahemikul kell 10.00 kuni 20.00 ning pühapäeval ajavahemikul kell 10.00 kuni 15.00, välja arvatud kohapeal tarbimiseks. Avalikel üritustel keelati kangemate kui 7,5% alkoholsete jookide müük, samuti keelati müük randades ning omavalitsusele anti pädevus piirata alkoholimüüki avalikel üritustel.²³² Lisaks ei tohi toota ega müüa lastele mõeldud toiduaineid, mänguasju ja muid kaupu, mille kujundus imiteerib alkoholseid jooke ja nende pakendeid (nt lastešampus).²³³ Autori hinnangul on üldiselt levinud hoiak, et alkoholi tarvitamine kuulub tähtpäevade tähistamise juurde. Seetõttu võivad alkoholseid jooke imiteerivad tooted kinnistada lastes veelgi arusaama, et alkoholi tarbimine ja tähtpäevade tähistamine käivad kokku, mis omakorda võib tekitada lapses ootust ja normaliseerida täisealisena alkoholsete jookide tarbimist. Et ennetada selliste hoiakute kujunemist, on mõistlik selliste toodete turustamist piirata.

3.2.4. Alkoholi reklaam

Reklaami peamine eesmärk on suurendada reklaamitava kauba müüki. Seega on alkoholi reklaami eesmärk alkoholi müügi ja selle tarbimise suurendamine.²³⁴ Erinevad uuringud kinnitavad, et alkoholi turustamine on üks teguritest, mis julgustab alaealisi alkoholi proovima ja soodustab positiivsemat suhtumist joomisesse, mis mõjutab nende käitumist kogu ülejäänud elu. On leitud tõendeid, et erinevat vormi alkoholi turundus avaldab mõju ka alaealiste alkoholi tarvitamise alustamisele ja riskantsematele tarvitamisviisidele.²³⁵

²³¹ Lithuania alcohol availability. Nordic Alcohol and Drug Policy Network. <https://www.nordicalcohol.org/lithuania> (22.01.2025).

²³² *Ibidem.*

²³³ Lithuania bans kids champagne. – Lithuanian National Radio and Television 06.06.2019.

²³⁴ Alkoholi reklaami juhend. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet 2020, lk 3.

²³⁵ Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus, lk 81–85.

3.2.4.1. Eesti

Reklaamiseaduse eelnõu esimene projekt valmis 1993. aasta lõpuks ning avaldati 1994. aasta suvel ajakirjanduses, misjärel tekkinud diskussioonide pinnalt tehti selles olulisi parandusi ja täiendusi.²³⁶ Seega puudusid Eestis üheksakümnendate alguses alkoholi reklaami regulatsioonid.²³⁷

Esimene reklaamiseadus (RekS)²³⁸ jõustus alles 1998. aastal ning sellega keelati alkohoolse joogi reklaam, mis propageerib alkohoolse joogi kasutamise alustamist või mis sisaldab otsest üleskutset selliste toodete ostmiseks või tarbimiseks või on suunatud peamiselt alla 21 aasta vanustele isikutele (RekS § 11 lg 3). Kange alkoholi reklaam oli keelatud televisioonis ja raadios kella 7-st kuni 21-ni, lahja 7-st kuni 20-ni. Kange alkoholi reklaam oli keelatud välireklaamina, avalikes kohtades, ühistranspordis ning ajalehe või ajakirja esi- või tagaküljel. Lahja alkoholi reklaami piirangud olid mõnevõrra leebemad ning reklaam oli lubatud avalikes kohtades ja ühistranspordis. Nii kange kui ka lahja alkoholi reklaam oli keelatud haridusasutustes või nende vahetus läheduses, samuti trükiväljaandes, mis on suunatud peamiselt lastele või noortele (RekS § 12 ja 13).

Esimesed olulisemad alkoholi reklaami puudutavad muudatused jõustusid 2008. aasta 1. novembril seoses Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega ja vajadusega ajakohastada õiguslikku regulatsiooni. Näiteks ei eristatud enam lahja ja kange alkoholi reklaamipiiranguid ning edaspidi oli igasugune alkoholi reklaam keelatud kella 7.00-st kuni 21.00-ni. Kuigi seaduse eelnõu väljatöötamisel arutati ka võimalust alkoholi reklaami täielikuks keelamiseks, leiti toona, et see ei ole proportsionaalne meede alkoholi liigtarvitamisega seotud probleemide lahendamiseks. Lisaks piirati tarbijamängude korraldamist, kus alkoholi ostes saab osaleda auhinna loosimises või saada tasuta alkohoolseid jooke ning täpsustati loetelu asutustest, paikadest ja teabekandjatest, kus alkoholi reklaami avaldamine on keelatud. Peamiselt keelati alkoholi reklaam lastele suunatud üritustel ja vaba aja veetmiseks ettenähtud kohas. Samuti peamiselt lastele suunatud trükistes ning haridusasutustes, v.a õppe- ja kasvatustöövälisel ajal,

²³⁶ Reklaamiseadus 40 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f5da8e68-db82-3620-90b4-b6a9a946ed14/reklaamiseadus/> (02.02.2025).

²³⁷ Kollom, K (viide 123), lk 295.

²³⁸ Reklaamiseadus. – RT I 1997, 52, 835.

kui seal toimub üritus täisealistele. Alkohoolse jooki reklaam keelati ka ajalehe või ajakirja esi- või tagaküljel. Välireklaam oli lubatud vaid vähese etanoolisisaldusega alkohoolse joogi puhul.²³⁹

Lisaks täpsustati nõudeid alkoholi reklaami sisule. Alkoholi reklaami ei tohi sisaldada otsest üleskutset alkoholi osta ega tarbida, sisaldada joonis- ja nukufilmi ning lastekirjanduse tegelaste kujutisi, matkida ega kasutada üldtuntud isikuid, kujutada rolli ega tegelast, kes on tuntud peamiselt lastele suunatud filmi-, televisiooni-, muusika- ja meelelahutussaate või ürituse kaudu. Samuti ei tohi esitada teavet, sündmusi või tegevust viisil, mis võib jätta mulje, et alkoholi tarbimine suurendab sotsiaalset ja seksuaalset edukust, parandab füüsilist võimekust või on tähtis mõnel elualal heade tulemuste saavutamiseks, seostada alkoholi tarbimist sõidukijuhtimisega, sisaldada väidet, et alkoholil on ergutav, rahustav või vastuolude lahendamist soodustav toime, kujutada karskust ega mõõdukust alkoholi tarbimisel negatiivses valguses või rõhutada suurt etanoolisisaldust kui alkoholi positiivset omadust (RekS § 28 lg 3 p-d 1–8, lg-d 4 ja 5). Autor nõustub, et alkoholi reklaamides ei tohiks kasutada tegelasi või isikuid, kes võivad lastele eeskujuks olla, kuna lastel on kalduvus imiteerida oma lemmiktegelasi, mistõttu võivad nad reklaamis nähtut pidada soovitatavaks ja õigeks käitumisviisiks.

Sügisel 2011 sõlmisid alkoholitootjad vabatahtliku kokkuleppe, et alkoholi reklaami ei edastata enne kella 22.00 saadetes, telesarjades ja filmides, mis algavad enne kella 21.00, kuna need võivad seetõttu jätta mulje ealisest sobivusest lastele.²⁴⁰ Seaduse tasandil legaliseeriti muudatus alles 2018. aastal, mil jõustusid viimased suuremad alkoholi reklaami puudutavad muudatused Eestis. Näiteks kehtestati nõue, et alkoholi reklaamis sisalduv teave peab olema esitatud tootekeskelt ja neutraalselt (RekS § 28 lg 3). See tähendab, et alkoholi reklaam võib olla vaid informatiivne ega tohi jutustada lugusid, kujutada elus või eluta asju või muul moel alkoholi atraktiivseks muuta, sh seostada alkoholi tähtpäeva, sündmuse, tegevuse või aastaajaga. Lisaks piirati tugevamalt alkoholi reklaami nähtavust, sh keelustati täielikult alkoholi välireklaam,

²³⁹ Reklaamiseadus 135 SE seletuskiri, lk 17–20. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/reklaamiseadus/> (02.02.2025).

²⁴⁰ Telekanalid piiravad leppega alkoholireklaami. – ERR 25.11.2010.

samuti alkoholi reklaam sotsiaalmeedia võrgustikes, v.a alkoholikäitleja veebilehel ja sotsiaalmeedia kontol (RekS § 28 lg 7 p-d 13 ja 14).²⁴¹

Kehtiv seadus²⁴² lubab alkoholi reklaamis sisaldada üksnes toote nime, liiki, tootja nime, kaubamärki, päritolumaad, geograafilist piirkonda, etanoolisisaldust mahuprotsentides, müügipakendi kujutist, omadusi (värvus, aroom, maitse) ja serveeringut. Alkoholi reklaam on keelatud tele- ja raadioprogrammis kella 7.00-st kuni 22.00-ni (RekS § 28 lg 1 p-d 1–10 ja lg 7 p 10).

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium esitas 01.02.2024 avalikule arutelule reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse, milles tehti muuhulgas ettepanek alkoholi reklaami piirangute leevendamiseks ja suurema tootjate eneseregulatsiooni tekke soodustamiseks. Lisaks tehti ettepanek alkoholi reklaami kellaajaliste piirangute ülevaatamiseks, samuti muuta selgemaks või kaotada neutraalsuse nõue alkoholi reklaamis ning vaadata üle alkoholi reklaamis lubatud elemendid, sh suunata tarbijaid tervislikumate ja keskkonnasõbralikumate valikute poole.²⁴³ Kuna muudatusettepanekud tekitasid ühiskonnas vastakaid tundeid, lükati reklaamiseaduse muutmise eelnõu koostamine edasi.²⁴⁴ Autor on seisukohal, et alkoholi reklaamipiirangute leevendamine ei teeniks alaealiste kaitsmise huve. Alaealised on loomult kergeusklikumad ja nende väärtushinnangud on alles kujunemisjärgus, mistõttu on nad reklaamiga edastatavate sõnumite suhtes haavatavamad. Uuringud näitavad, et eneseregulatsioon ei suuda alaealistele atraktiivset turundust piirata ning võib alkoholi nähtavust alaealiste seas suurendada.²⁴⁵ Kuna riigi kohustus on igaühe tervise kaitse, mis hõlmab ennetavate meetmete kehtestamist alkoholi kahjulike mõjude suhtes, ei saa riik delegerida alkoholipoliitika kujundamist erasektorile. Reklaami peamine eesmärk on leida uusi tarbijaid ning nende inimeste arvelt suurendada toodete tarbimist ja teenitavat kasumit. Seega on ühiskonnal ootus, et riik kehtestaks üksikisiku füüsilise ja vaimse tervise ning heaolu kaitseks meetmeid, mis võimaldaks neil elada võimalikult tervet ja pikka elu. Arvestades, et turuosalised on huvitatud oma kauba läbimüügi suurendamisest, siis võib tekkida huvide

²⁴¹ Viide 161, lk 27–34.

²⁴² Reklaamiseadus. – RT I, 20.11.2024, 5.

²⁴³ Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus 29.01.2024. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/89c206af-a1ab-4a43-9381-66d81814604c> (31.01.2025).

²⁴⁴ Ministeerium lükkas vaidlusi põhjutanud reklaamiseaduse muutmise edasi. – ERR 14.10.2024.

²⁴⁵ Babro, F. T., Noel, K. J., Robaina, K. Industry Self-Regulation of Alcohol Marketing: a Systematic Review of Content and Exposure Research. – *Addiction* 2017 Volume 112, lk 43–44.

konflikt, kus samal ajal tehakse reklaame ja kehtestatakse iseendale piiranguid. Seetõttu on küsitav ka ettepanek tarbijate alkoholiteemaliseks harimiseks turuosaliste poolt, olukorras, kus nad alkohoolseid jooke ise toodavad ja turustavad.

3.2.4.2. Läti

Lätis jõustus esimene raadio ja televisiooni seadus (läti keeles *radio un televīzijas likums*) 1992. aastal, kuid alkoholi reklaami see ei reguleerinud. Alles 1995. aastal jõustunud redaktsiooniga²⁴⁶ keelati alkoholi, välja arvatud õlle ja veini reklaam (artikkel 24 lg 2). Täpsemalt reguleeriti ka alkoholi reklaami sisu, sätestades, et alkohol reklaam ei tohi olla suunatud alaealistele ja et alaealised ei tohi alkoholi reklaamides osaleda. Samuti ei tohi seostada alkoholi füüsilise võimekuse parandamise, spordi tegemise või sõidukijuhtimisega ega jätta muljet, et alkoholi tarbimisel on tervisele ja sotsiaalsetele suhetele positiivne mõju. Lisaks ei tohi rõhutada alkoholi suurt etanoolisisaldust, julgustada alkoholi tarbima ega väljendada negatiivset suhtumist karskuse ja mõõduka tarbimise suhtes. Alates 1998. aastast tuleb reklaamile lisada hoiatav tekst alkoholi kahjulike mõjude kohta, mis peab moodustama vähemalt 10% reklaami kogupinnast. Raadio ja televisiooni seadus tunnistati kehtetuks 2010. aastal ja selle asemel kehtestati elektroonilise massimeedia seadus (läti keeles *elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums*²⁴⁷). Kõik varasemad sätted, mis reguleerisid alkohoolsete jookide reklaamimist raadios ja televisioonis, jäid kehtima ning uusi piiranguid ei kehtestatud. Alates 2013. aastast keelati alkohoolsete jookide välireklaam ning reklaami tuli lisada info alkoholi alaealistele müümise keelu kohta.²⁴⁸

Alkoholi reklaami piirangud on sätestatud ka alkohoolsete jookide käitlemise seaduses²⁴⁹, mille §-de 10 ja 11 kohaselt alkohoolse joogi reklaam peab sisaldama teavet, mis hoiatab avalikkust alkoholi tarvitamise negatiivsete mõjude eest, samuti teavitab alkohoolsete jookide alaealistele müümise, ostmine ja üleandmise keelust. Lastele suunatud ürituste sponsoreerimine on keelatud, kui sponsorluse andmetes on viide mis tahes alkohoolsele joogile, v.a sponsori nimi. Alkoholi reklaam on keelatud ka õppe- ja meditsiini-asutustes ning nende hoonete seintel,

²⁴⁶ Radio un televīzijas likums. – <https://likumi.lv/ta/id/36673-radio-un-televizijas-likums> (23.11.2024).

²⁴⁷ Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums. – <https://likumi.lv/ta/id/214039-elektronisko-plassazinas-lidzeklu-likums> (23.11.2024).

²⁴⁸ Gobina, I., jt, lk 958.

²⁴⁹ Viide 133.

postisaadetistel, raamatute, ajakirjade ja ajalehtede ning nende lisade kaantel, ühistranspordis ja keskkonnareklaamides.

Alkoholireklaami nõudeid karmistati 2024. aasta sügisel, kui seim võttis vastu seadusemuudatused, millega keelatakse õlle ja veini hindade ning allahindluste reklaamimine televisioonis ja raadios.²⁵⁰ Viimased seadusemuudatused võeti vastu 2025. aasta alguses, millega keelatakse alkoholsete jookide hindade ja allahindluste reklaamimine ka jaemüügikohtades, ajakirjanduses, reklaamlehtedes, kinos, internetis ja posti, sh e-posti teel. Jaemüügikohtades tuleb alkoholi juurde panna hoiatav tekst alkoholi kahjustava mõju kohta tervisele ning et alkoholi ei tohi osta tarbida alaealised.²⁵¹

3.2.4.3. Leedu

Leedus kehtestati peaaegu täielik alkoholi reklaami keeld juba 1995. aastal, kui keelati alkoholi reklaami kohapeal toodetud radio- ja telesaadetes, trükimeedias, reklaamibrošüürides ning alkoholi kaudne reklaam, kuid juba 1997. aastal reklaamipiiranguid leevendati ning alkoholi reklaam oli jälle lubatud. Samas täpsustati alkoholi reklaami sisule kehtivaid nõudeid, sätestades, et alkoholi reklaam oli keelatud suunata alla 18-aastastele ning alkoholsete jookide kohta vale või eksitavat teavet esitada. Samuti sätestati, et reklaamis ei ole lubatud kujutada alaealisi, sportlasi, arste, poliitikuid, kunstnikke, teadlasi või avaliku elu tegelasi. Lisaks keelati esitada teavet, mis võib jätta mulje, et alkohol parandab füüsilist või vaimset võimekust, lahendab isiklike probleeme või esitada väiteid, et alkohol on ergutav, rahustav või raviomadustega. Alkoholi tarbimist ei tohtinud seostada sõidukijuhtimisega ega jätta muljet nagu see suurendaks sotsiaalset ja seksuaalset edukust. Keelatud olid reklaamid, mis propageerisid alkoholi liigset tarbimist või kujutasid karskust või mõõdukat tarbimist negatiivses valguses. Alkoholi välireklaam oli lubatud, kui see sisaldas hoiatavat teksti alkoholi kahjulike mõjude kohta. Alkoholi reklaamide näitamine keelati televisioonis ja raadios argipäeviti kella 15.00-st kuni 22.00-ni ning nädalavahetusel ja koolivaheaegadel kella 08.00-st kuni 22.00-ni.²⁵²

²⁵⁰ Saeima bans advertising of prices or discounts of alcoholic beverages in electronic media. – Saeima Press Service 26.09.2024.

²⁵¹ Latvian Saeima limits alcohol sale time. – Baltic News Network 09.01.2025.

²⁵² Belian, G., jt, lk 6–7.

Alkoholi reklaamipiiranguid täpsustati 2002. aastal, mil keelati alkoholsete jookide, välja arvatud veini, õlu ja siidri välireklaam. Televisioonis ja raadios lubati reklaamida alla 22% alkoholi. Alkoholsete jookide väljapanek oli lubatud kontsertidel, teatris, kinos ning tanklates. Järgmine katse reklaamipiiranguid karmistada leidis aset 2008. aastal. Näiteks keelati igasuguse alkoholi reklaamimine televisioonis ja raadios ajavahemikul kell 06.00 kuni 23.00. Lisaks võeti vastu muudatus, mis nägi ette alates 2012. aastast täieliku alkoholi reklaami keelu nii televisioonis, raadios, trükimeedias kui ka internetis. Kuigi muudatustega kohanemiseks kehtestati nelja aastane üleminekuperiood, tühistati kavandatud keeld 25 päeva enne selle jõustumist. Järgmised muudatused jõustusid 2016. aastal, millega keelati tarbijamängute korraldamine alkoholi ostmise või tarvitamise propageerimiseks ning keelati alkoholi kasutamine auhinna, kingituse või boonusena. Samuti keelati alkoholi soodushinna näitamine.²⁵³

Täielik alkoholi reklaami keeld jõustus 2018. aastal ning selle tulemusel sai Leedust esimene Euroopa Liidu riik, kus alkoholireklaam on täielikult keelatud.²⁵⁴ Alkoholi kontrolli seaduse § 29 kohaselt on alkoholireklaam Leedus keelatud televisioonis, raadios, meedias ja sotsiaalmeediavõrgustikes. Jaemüügikohtades, toidlustusettevõtetes ning alkoholitootjate ja -müüjate ametlikel veebilehtedel tohib avaldada teavet üksnes joogi nime, liigi, tootja, kaubamärgi, päritolumaa, geograafilise piirkonna, etanoolisisalduse ja hinna kohta (artikkel 29 lg 2). Alkoholireklaami keelu järgmise hindamise tulemused on näidanud, et valitud meede on olnud tulemuslik, kuivõrd sotsiaalmeedias on tuvastatud väga väike rikkumiste arv.²⁵⁵

3.3. Vahekokkuvõte

Kõigis Balti riikides on kehtestatud alaealiste alkoholi tarvitamise tõkestamiseks erinevaid seadusandlikke meetmeid. Üheksakümnendate lõpuks on vastu võetud valdkonda reguleerivad õigusaktid ning liberaalne alkoholipoliitika on järk-järgult asendunud rangemate piirangutega. Üldiselt nähtub, et alkoholiprobleemid ei kuulunud tollaste prioriteetide hulka, kuid alkoholi tarbimise kiire kasvu tingimustes hakati uuel aastatuhandel teadlikult tegelema alkoholipoliitika

²⁵³ Galkus, L., jt, lk 3.

²⁵⁴ Džačková, M. A Commentary on the Prohibition of Alcohol Advertising in Lithuania in Relation to Minors. – Bratislava Law Review, December 2018, lk 139.

²⁵⁵ Galkus, L., jt, lk 1–12.

kujundamisega. Samas ei olnud alkoholipoliitika meetmed seotud ainult alkoholi tarvitamise vähendamisega, vaid ka Euroopa Liidu ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega ühinemisega, mis on mõjutanud seadusandluse arengut.

Alkoholi ostmise ja tarbimise vanusepiirang on nii Eestis kui ka Lätis 18 eluaastat, mis jääb WHO soovitatud miinimumvanuse juurde. Leedu on ainus Balti riik, kus alkoholi ostmise ja tarbimise vanusepiirang on tõstetud 18-lt 20 aastani, mis on kooskõlas WHO soovitusel kõrgema alkoholi tarvitamise vanusepiiri kehtestamisega. Kõikides riikides on kehtestatud dokumendi kontrollimise nõue alkoholi ostja vanuse tuvastamiseks.

Kõigis kolmes Balti riigis on alaealiste alkohoolse joogi tarbimise keelu tagamiseks sätestatud süüteo koosseisud alaealistele alkoholi tarvitamise eest ning täiskasvanutele alaealisele alkohoolse joogi ostmise või üleandmise eest, samuti alkohoolse joogi tarvitamisele kallutamise eest. Alaealisele määratav trahv on kõige suurem Eestis, kus see võib ulatuda kuni 80 euroni. Lätis on see kuni 35 eurot, korduvalt toimepandud teo korral kuni 70 eurot ning Leedus kuni 30 eurot. Kõrgeimad trahvimäärad täisealistele on Eestis, ulatudes kuni 2400 euroni. Lätis ja Leedus on trahvid oluliselt madalamad – Lätis kuni 750 eurot ning Leedus kuni 180 eurot, korduvalt toime pandud teo korral kuni 280 eurot. Seejuures on Eestis ainus riik Baltikumis, kus täisealist isikut saab karistada alaealise kallutamise eest alkoholi tarvitamisele ning alaealisele alkoholi müümise või ostmise eest süstemaatiliselt kuni üheaastase vangistusega. Määratavate karistusmäärade osas on kõige rangem regulatsioon seega Eestis.

Alkoholi taskukohasuse vähendamiseks on Balti riikides alkoholile kehtestatud aktsiisimaksud ning nähtub, et üldiselt on neid regulaarselt tõstetud. Viimase paarikümne aasta jooksul langetati Eestis ja Lätis esimest korda alkoholi aktsiisi 2019. aastal, et hoida alkoholi hinnad madalad ning säilitada konkurentsieelis. Eestis algselt planeeritud alkoholi aktsiisimäära täiendav tõstmine 2025. aastal otsustati samal põhjusel ära jätta.

Pärast taasiseseisvumist asendati kõigis Balti riikides riiklik alkoholimonopol litsentsisüsteemiga. Kui Lätis ja Leedus kasutatakse litsentsisüsteemi seni ajani, siis Eestis on nõudeid oluliselt leevendatud ning alkoholi müümise alustamiseks piisab üksnes majandustegevuse teatise esitamisest. Eesti on seega ainus Balti riik, kus puudub

litsentsisüsteem. Alkoholi füüsilise kättesaadavuse piiramiseks kehtivad kellaajalised piirangud jaemüügikohtades. Kuigi töö kirjutamise ajal on alkohol Läti poodides kättesaadav igal nädalapäeval kell 8–22, s.o kokku 98 tundi nädalas, siis alates 2025. aasta 1. augustist väheneb see 68 tunnini nädalas. Leedus on Balti riikidest alkohol kättesaadav kõige lühemat aega, s.o 65 tundi nädalas. Seejuures mõlemas riigis saab pühapäeval alkoholi osta lühemat aega. Eestis on alkohol sõltumata nädalapäevast kättesaadav kell 10–22 ehk 84 tundi nädalas. Seega on kuni uute piirangute jõustumiseni alkohol füüsiliselt kõige kättesaadavam Lätis, misjärel võib väita, et Balti riikides muutub alkohol kõige kättesaadavamaks Eestis, kus puuduvad erisused erinevate päevade lõikes ning alkoholi kassamüük lõpeb hilisemal ajal. Alkoholi nähtavuse vähendamiseks on kõigis kolmes riigis keelatud alkoholi müük tänavakaubanduses. Eestis on kehtestatud alkoholi osaline väljapaneku keeld. Leedus on keelatud lastele suunatud kaupade müük, mis imiteerivad alkohoolseid tooteid. Leedu on ainus Balti riik, kus alkoholi müük on üleriigiliselt keelatud ka esimesel koolipäeval, avalikes supluskohtades ja tanklates.

Balti riikide võrdluses on kõige rangemad alkoholi reklaami piirangud Leedus, kus alkoholi reklaam on täielikult keelatud kõikides massikommunikatsiooni võimaldavatel platvormidel. Eestis ja Lätis on alkoholi reklaamile kehtestatud piirangud, kuid erinevas ulatuses. Kuigi mõlemas riigis on seaduses sätestatud, mida alkoholireklaam ei tohi sisaldada, on Eestis ka reguleeritud, kuidas reklaamis peab alkoholi kohta teavet esitama. Alkoholi reklaam on mõlemas riigis keelatud haridus- ja tervishoiuasutustes, perioodika kaantel ning välireklaamina. Kui algselt on kehtinud erisused kange ja lahja alkoholi reklaami vahel, siis aja jooksul on piirangud ühtlustatud. Eestis kaotati lahja ja kange alkoholi reklaamierisused 2008. aastal. Eestis on alkoholi reklaam televisioonis ja raadios lubatud öösel ajavahemikul kella 22.00-st kuni 07.00-ni, sotsiaalmeedia võrgustikes üksnes alkoholikäitleja veebilehel ja sotsiaalmeedia kontol. Lätis on televisioonis ja raadios kange alkoholi reklaam keelatud, kuid veini ja õlle reklaam on lubatud. Viimaste muudatustega on piiratud veini ja õlle hinna ning allahindluse näitamist. Muudatustest võib järeldada, et sarnane trend toimub ka sotsiaalmeedias juhul, kui need sisaldavad hindade või sooduspakkumiste reklaami. Eeltoodust nähtub, et Eestis on televisiooni ja radio reklaami piirangute osas pigem rangem regulatsioon kui Lätis. Arvestades, et alaealised tarbivad sagedamini just lahja alkoholi, võib selle reklaamile ajaliste piirangute puudumine suurendada tõenäosust, et alaealised puutuvad reklaamiga kokku

päevasel ajal. Kuigi nii Eestis kui ka Lätis on alkoholi reklaamile sotsiaalmeedias kehtestatud kitsendused, ei ole see otseselt siiski keelatud.

Kokkuvõtvalt nähtub, et aastatel 1990–2025 on Balti riikides rakendatud erinevaid formaalseid meetmeid alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks. Pärast taasiseseisvumisest oli alkohol ööpäevaringselt kättesaadav ning peamine müügiartikkel tänavakaubanduses. Riikliku alkoholimonopoli kaotamisega oluliselt vähenes riigi kontroll alkoholi tootmise ja müügi üle. Alkoholireklaami piiranguid hakati alles välja töötama. Tegemist oli Balti riikide alkoholipoliitika kõige liberaalsema perioodiga pärast taasiseseisvumist. Üheksakümnendate lõpuks on kõigis Balti riikides vastu võetud valdkonda reguleerivad seadused ning alkoholipoliitika meetmeid on 2000. aastatel asunud tugevdama. Näiteks piirati alkoholireklaami televisioonis ja raadios ning lastele suunatud trükistel ja viibimiskohtades. Samuti kehtestati üleriigilised kitsendused alkoholimüügile öisel ajal. Sellele järgnenud 2010. aastatel on alkoholipoliitika meetmete rangus suurenenud enim Leedus, kus piirati senisest veelgi rohkem alkoholi kassamüügi kellaagu ja keelati täielikult alkoholireklaam. Sellel perioodil tõsteti ka vanusepiirangut alkoholi ostmiseks ja kehtestati täiendavaid üleriigilisi piiranguid alkoholimüügile tanklates, mis Eestis ja Lätis on seni jäänud üksnes arutelu tasandile. Eesti keskendus 2010. aastatel peamiselt alkoholi taskukohasuse mõjutamisele läbi aktsiisitõusude ning alkoholi nähtavuse vähendamisele alkoholi väljapaneku piiramise ja alkoholi reklaamile esitatavate nõuete karmistamisega, mis on viimased olulisemad alkoholi valdkonda puudutavad muudatused. Samal perioodil on Lätis olnud vähe seadusandlikke algatusi alkoholimeetmete tugevdamiseks. Alles 2024. aastal on lahja alkoholi reklaami mõnevõrra piiratud, kuid kellaajalisi piiranguid sellele seniajani kehtestatud ei ole. Sarnaselt Leedule on Lätis hakatud rohkem piirama alkoholi müügiaegu kauplustes. Eeltoodust saab järeldada, et Balti riikidest on kõige rangemad formaalsed alkoholipiirangud kehtestatud Leedus. Kuivõrd Lätis vastu võetud seadusandlikud muudatused ei ole veel jõustunud ja neid ei ole rakendamata asunud, ei ole need saanud alkoholi tarbimisele veel mõju avaldada, on autori hinnangul Läti alkoholipoliitika hetkel mõnevõrra liberaalsem kui Eestis. Kuigi Lätis kehtivad kellaajalised müügiipiirangud, on need vähem piiravamad kui Eestis. Erinevalt Eestis puuduvad Lätis hetkel televisioonis ja raadios piirangud lahja alkoholi edastamisele. Samuti on reklaami sisu osas kehtestatud vähem nõudeid. Määratletud on üksnes see, mida reklaam ei tohi sisaldada, mitte aga seda, millele reklaami sisu peab vastama.

4. MITTEFORMAALSED MEETMED ALAEALISTE ALKOHOLITARBIMISE VÄHENDAMISEKS BALTI RIIKIDES

Traditsioonilised mitteformaalsed ennetusmeetodid alkoholi valdkonnas on seni peamiselt keskendunud inimeste hoiatamisele sõltuvusainete kahjuliku mõju ja võimalike tagajärgede eest ning teavitamisele ohutumatest tarbimisviisidest, mille tüüpilisemad näited on üleriigilised massimeediakampaaniad ja erinevad üritused elanikkonna teadlikkuse tõstmiseks. Tõendid taoliste teavituskampaaniate tõhususe kohta käitumise muutmisel on siiski suhteliselt nõrgad võrreldes teiste ennetusmeetoditega. Informatiivse ennetuse aluseks on eeldus, et inimesed suudavad saadud teadmisi ja riskihinnangut oma igapäevaelus rakendada ning sellele vastavalt oma käitumist kohandada, kuid see ei arvesta kognitiivse funktsiooni rolli inimese käitumisel. Õppimise ja igapäevaeluga toimetuleku seisukohal on vajalikud ka täiendavad oskused, sh tähelepanu- ja pidurdusvõime, mis määravad, kui hästi inimene oskab keskenduda, planeerida juhiseid järgida ja probleeme lahendada.²⁵⁶

Viimastel aastakümnetel on tekkinud uus lähenemine, mis rõhutab sotsiaalsete mõjutuste ja suhete mõju inimese käitumisele ning keskendub noorte inimeste sotsiaalsete oskuste ja pädevuste arendamisele, et aidata neil paremini sotsiaalsetes olukordades toime tulla. On leitud, et käitumise üks peamine mõjutaja on sotsiaalsete normide tajumine, mis võivad mõjutada sõltuvusainete, sh alkoholi tarbimist. Lapsed omandavad suurema tõenäosusega käitumismustreid, mida nad tajuvad oma eakaaslaste seas tavapärase, sagedaste või sotsiaalselt aktsepteeritavatena isegi, kui nad on teadlikud sellise käitumise võimalikest tagajärgedest. Aja jooksul võib see viia ühiskonnas teatud käitumiste normaliseerumiseni. Kui mingi käitumine on muutunud tavapäraseks, peavad seda normaalseks ka need, kes ise seda ei järgi. Siiski on vähe tõendeid sotsiaalseid norme muutavate sekkumiste tõhususe kohta.²⁵⁷

Uuemad käitumise muutmise sekkumised põhinevad oskuspõhiste strateegiatele, et kompenseerida teadmispõhiste lähenemiste puudusi, täiendades neid praktiliste oskuste arendamisega. Sellised hariduslikud strateegiad toetavad nii enesekohaste (nt enesekontroll ja eesmärkide seadmine) kui ka sotsiaalsete oskuste arendamist (nt empaatia, enesekehtestamine

²⁵⁶ Sinziana, I., jt, lk 9–11.

²⁵⁷ *Ibidem*.

ja suhtlemine).²⁵⁸ Teaduskirjanduse kohaselt toetavad enesekohaste oskuste arendamist ja aitavad laste riskikäitumist ennetada näiteks tõenduspõhised kooli- ja perepõhised programmid ning huvitegevuste ja vaba aja veetmise võimaluste tagamine.²⁵⁹ Tõenduspõhisus tähendab ennetuse kontekstis, et ennetustegevuste positiivne mõju inimese käitumisele on uuringute käigus kinnitust leidnud.²⁶⁰ Järgnevas alapeatükides käsitatakse ja võrreldakse lähemalt Eesti, Läti ja Leedu alaealiste alkoholi tarvitamise vähendamisele suunatud mitteformaalseid ennetustegevusi.

4.1. Eesti

Alkoholi liigtarvitamisele suunatud kampaaniad ja infomaterjale, samuti alkoholitavitamisega seotud tervisekäitumise edendamist täisealiste ja alaealiste seas korraldab Sotsiaalministeerium ja 2003. aastal asutatud Tervise Arengu Instituut.²⁶¹ Eestis oli laste ja noorte õigusrikkumiste ning riskikäitumise ennetustegevuse arendustegevustega tegelemine pikka aega erinevate valitsusasutuste vahel killustunud, mistõttu efektiivsema ennetustöö korraldamiseks loodi 2021. aastal lastekaitse nõukogu, süüteoennetuse nõukogu ja uimastiennetuse valitsuskomisjoni asemel ühine valdkonnaülene ennetusnõukogu. Ennetusnõukogu eesmärk on paika panna valdkonnaülese ennetuse arendamise alused koos tegevuskavadega.²⁶² Selle kõrval tegutseb ennetuse teadusnõukogu, mis tegeleb ennetustegevuse arendamise ja tõenduspõhisuse hindamisega ning andmetel tuginevate otsuste tegemisega.²⁶³

Esimene üleriigiline kogu elanikkonnale suunatud alkoholi liigitarbimist puudutav ennetusprogramm „Tervislikke valikuid toetavad meetmed“ korraldati 2009. aastal, millele järgnes teine üleriigiline programm „Kainem ja tervem Eesti“.²⁶⁴ Esmakordselt korraldati 2013. aastal teavituskampaania „Lapsevanem, ära maga maha õiget aega!“, mille eesmärk oli juhtida vanemate tähelepanu sellele, kuidas rääkida oma lastega sõltuvusainetest ning seada lastele

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ Komro, A. K., Toomey, L. T, lk 5–6.

²⁶⁰ Joamets, R., Streimann, K. Kellele ja milleks on vaja ennetuse teadusnõukogu? – Sotsiaaltöö nr 3/2023, lk 82–83.

²⁶¹ Kollom, K (viide 123), lk 292.

²⁶² Ennetusnõukogu ja valdkonnaülese ennetuse põhimõtted. – Justiits- ja Digiministeerium. <https://www.justdigi.ee/ennetusnougogu> (02.03.2025).

²⁶³ Ennetuse teadusnõukogu. – Tervise Arengu Instituut. <https://www.tai.ee/et/tervis-ja-heaolu/ennetuse-teadusnougogu> (02.03.2025).

²⁶⁴ Ahven, A., jt (viide 179), lk 476.

piire.²⁶⁵ Analoogsed teavituskampaaniad „Tark Vanem“ ning „Aitäh, ema“ Aitäh, isa!“ viidi läbi ka 2015.,²⁶⁶ 2016.²⁶⁷ ja 2022. aastal.²⁶⁸ Alates 2022. aastast muutuvad festivalidel ja klubides ööelu turvamiseks ja pakuvad abi narko- ja alkoholihoobes isikutele vabatahtlikud ööelu kahjude vähendajad ehk ööhaldjad.²⁶⁹ Tallinna Koolitervishoiu kooliõed pakuvad õpilastele suunatud nõustamisteenust, et aidata õpilastel alkoholisõltuvusest vabaneda.²⁷⁰

Eestis on kasutusel mitmeid tõenduspõhiseid peredele ja haridusasutusele suunatud sekkumisviise. Lastevanemate vanemlike oskuste arendamiseks alustati esmakordselt 2012. aastal alkoholiennetusprogrammiga „Efekt“, et edasi lükata esmakordselt alkoholi tarvitamise vanust ning vähendada alaealiste alkoholitavitamist vanemate teadlikkuse ja oskuste tugevdamise kaudu.²⁷¹ Programmi järel tehtud hindamine näitas, et programmis osalenud lastevanemate suhtumine alaealiste alkoholi tarvitamise oli taunivam võrreldes nende vanematega, kes programmis ei osalenud. Lisaks oli ennetusprogrammi tulemusena suurenenud vanemate hinnang esmakordne tarvitamise vanusele.²⁷² Alates 2014. aastast pakutakse vanemlusprogrammi „Imelised aastad“ (ingl k *Incredible Years*), mis on mõeldud 2–8-aastaste laste vanematele, et vanemlike oskuste arendamise kaudu parandada lapse ja vanema suhet, ennetada käitumisprobleeme ning pikas perspektiivis võimalikku riskikäitumist.²⁷³ Eestis pakutakse vanemlike oskuste arendamiseks ja paarisuhte rahulolu edendamiseks ka erarahastusel põhinevaid programme Gordoni perekool ja PREP-paarisuhtekoolitus.²⁷⁴ Mitmedimensiooniline pereteraapia on suunatud kõrge riskikäitumisega 11–18-aastastele (nt uimastite tarvitajad, õigusrikkujad jms) ja nende peredele.²⁷⁵

Koolipõhiste ennetustegevusena on Eesti koolides hetkel kasutusel kaks rahvusvaheliselt tunnustatud tõenduspõhist programmi – algklassidele mõeldud VEPA käitumisoskuste mäng (ingl k *Good Behaviour Game*) ja KiVa ehk kiusamisvaba kooliprogramm. VEPA arendab

²⁶⁵ Teavituskampaania aitab vanematel laste sõltuvusi ennetada. – Terviseinfo.ee 04.12.2013.

²⁶⁶ Tark Vanem kampaania: alkoholi teemaline ennetustöö peab algama lasteaias. – Siseministeerium 12.03.2015.

²⁶⁷ Kampaania kutsub vanemaid kaitsma oma lapsi alkoholi eest – Terviseinfo.ee 11.10.2016.

²⁶⁸ TAI: lapsevanem, hoia lapse noort aju alkoholi eest! – Tervise Arengu Instituut 01.02.2022.

²⁶⁹ Ööelu haldjad on kohal, et pidutsejaid aidata. – Harju Elu 28.11.2023.

²⁷⁰ Kooliõed alustavad õpilaste alkoholi- ja nikotiinisõltuvuse nõustamisega. – Postimees 01.03.2025.

²⁷¹ Tervise Arengu Instituudi alkoholiennetuse programm sai eduka avalöögi. – Terviseinfo.ee 28.12.2015.

²⁷² Eesti lastevanemate roll alkoholiennetuses, lk 56.

²⁷³ Vanemlusprogramm „Imelised aastad“. – Terviseinfo.ee 10.12.2024.

²⁷⁴ Purru, T. Võimalused alkoholipoliitika kujundamiseks kohalikul tasandil, lk 48.

²⁷⁵ Mitmedimensiooniline pereteraapia. Sotsiaalkindlustusamet – <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/mitmedimensiooniline-pereteraapia> (02.03.2025).

õpilaste sotsiaalseid toimetulekuoskusi ning toetab õppimist toetava klassikeskkonna loomist. KiVa pakub tegevusi nii kiusamise ennetamiseks kui ka nende juhtumite lahendamiseks. Lisaks korraldatakse Eesti koolides ka muid koolipõhiseid tegevusi nagu Hea Kooli mudel ja väärtusarendusprogramm, TORE kool, koolirahu projekt ja programm kiusamisest vabaks, vaikuseminuti, kuid nende tegevuste tõendus põhiseadusest pole hinnatud. Nende tegevuste eesmärk on muuta õpikeskkond inimsõbralikumaks ning toetada paremat õppeedukust ja väiksemat koolistväljalangemist, mis omakorda vähendab sõltuvusainete tarvitamise tõenäosust.²⁷⁶ Tallinna linn on liitunud Islandi ennetusmudelil põhineva programmiga „Planet Youth“ ning seda piloteeritakse mitmetes koolides. See on kogukonna koostööl põhinev sekkumisviis, mille kaudu ennetatakse laste riskikäitumist kooli ja kodu koostöö edendamise kaudu (nt korraldatakse laste ja vanemate ühisüritusi, turvalisema koolikeskkonna loomiseks sõlmitakse koostöölepe õpilase, vanema ja kooli vahel).²⁷⁷

Suurema riskiga lastele pakutakse alates 2013. aastast spordil põhinevat kogukondlikku ennetusprogrammi „SPIN“, et vähendada riskikäitumist ning arendada ja tugevdada enesejuhtimise oskusi spordiga tegelemise kaudu.²⁷⁸ Alkoholitarbimise piiramisele suunatud programm „Eluviisi treening“ on mõeldud sõltuvusainete kuritarvitajatele, kelle puhul on seos õigusrikkumiste toimepanemise ja sõltuvusainete tarvitamise vahel ilmnunud.²⁷⁹ Universaalne ennetustegevus on integreeritud 2., 5. ja 8. klassi inimeseõpetuse ainekavasse. Lisaks koostab Tervise Arengu Instituut spetsialistidele suunatud meetodikaid, trükiseid ja juhendmaterjale.²⁸⁰ Alaealiste alkoholi tarvitamise vähendamiseks on loodud noortele suunatud veebileht noored.alkoinfo.ee²⁸¹ ning lastevanematele veebileht tarkvanem.ee.²⁸²

²⁷⁶ Purru, T (viide 274), lk 46.

²⁷⁷ Tallinn soovib tõhusamalt ennetada laste ja noorte riskikäitumist. – Postimees 08.11.2022.

²⁷⁸ Uimastiennetus Eestis. – Tervise Arengu Instituut. <https://www.tai.ee/et/valjaanded/uimastiennetus-eesis> (02.03.2025).

²⁷⁹ Eluviisi treening. – Kriminaalpoliitika.ee <https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/eluviisi-treening> (24.03.2025).

²⁸⁰ Estonia Country Drug Report 2019, lk 14. – https://www.euda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2019/estonia_it (02.03.2025).

²⁸¹ Noored.alkoinfo.ee – abiks nii noortele kui õpetajale. – Terviseinfo.ee <https://www.terviseinfo.ee/et/blogi/4393-nooredalkoinfoee-abiks-nii-noortele-kui-opetajale> (16.03.2025).

²⁸² Veebileht tarkvanem.ee juhendab vanemaid lastekasvatamise keerulises töös. – Tervise Arengu Instituut 01.02.2022.

4.2. Läti

Lätis vastutavad ennetusprogrammide arendamise ning rahvatervist puudutavate andmete kogumise ja seire eest Tervishoiuministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning 2012. aastal asutatud Haiguste Ennetamise ja Tõrje Keskus (läti k *slimību profilakses un kontroles centrs*). Õppekavaväliste ennetustegevuste planeerimise ja rahastamise eest vastutab kohalik omavalitsus.²⁸³ Universaalsed ennetustegevused on ülekaalus ning neid kasutatakse peamiselt koolikeskkonnas, kus need on integreeritud riiklikku õppekavasse.²⁸⁴ Lisaks korraldatakse koolitusi sõltuvuste ennetamise teemal õpetajatele ning koostatakse juhendeid ja õpikuid ennetustöö läbiviimiseks koolides. Koolid kaasavad oma ennetustegevustesse tervishoiuspetsialiste, politseinikke ja MTÜ-sid. Kogukonna tasandil keskenduvad ennetustegevused eeskätt vaba aja veetmise võimaluste pakkumisele, perede kaasamisele, spetsialistide koolitamisele ning koolide turvalisuse tagamisele. Valikulise tasandi ennetustegevused on suunatud käitumis- või õpiraskustega lastele, sõltuvusainete tarvitamisega seotud rikkumisi toimepannud lastele ning vähekindlustatud perede lastele, sh sõltuvusprobleemidega vanemate lastele. Näidustatud ennetustegevusi kõrge riskiga sihtrühmale ei pakuta.²⁸⁵

Kooliõpilaste teadlikkuse tõstmiseks alkoholi tarbimise negatiivsetest tagajärgedest ja alkoholi sõltuvuse tekke ennetamiseks rakendatakse mitmeid riiklikult ja rahvusvaheliselt rahastatud projekte. Näiteks kasutatakse kooliõpilastele suunatud programme „Avatud“ (ingl k *Unplugged*), „Mine kaugemale“ (ingl k *Go Beyond*) ja „Rääkides alkoholist“ (ingl k *Talking about Alcohol*). Lisaks haridusasutustes läbiviidavatele sekkumistele on välja töötatud lastevanematele suunatud programm “Et oleks selge” (läti k *lai būtu skaidrs*), mille eesmärk on anda vanematele juhiseid alkoholi teemal lastega vestlemiseks ja piiride kehtestamiseks.²⁸⁶ 2016. aastal alustati teavituskampaaniaga “Kas sa müüksid alkoholi oma lapsele?” (läti k *vai tu*

²⁸³ Latvia Country Drug Report 2019, lk 15. – https://www.euda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2019/latvia_et (28.02.2025).

²⁸⁴ Latvia Country Drug Report 2017, lk 10. – <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.euda.europa.eu/system/files/publications/4516/TD0616151ENN.pdf&ved=2ahUKEwiNksinmsGMAXX0IhAIHS1aIisQFnoECBYQAQ&usq=AOvVaw1flW3cumbWsJ5iQ5zEiVse> (28.02.2025).

²⁸⁵ Viide 283, lk 15.

²⁸⁶ Saukuma, I. Skolas kā informācijas kanāls alkohola lietošanas ieradumu mazināšanai jauniešu vidū. – Rēzeknes Tehnoloģiju akadēmija, 2022, lk 512–513.

pārdotu alkoholu savam bērnam?), mille eesmärk on vähendada alkoholi kättesaadavust alaealistele ning meenutada müüjatele dokumendi küsimise kohustust alla 25-aastastelt.²⁸⁷ 2022. aastal heaks kiidetud alkoholi- ja narkootikumisõltuvuse tegevuskava näeb ette tugiisikuteenuse pakkumist sõltuvusprobleemidega lastele ja noortele, teabematerjalide jagamist, koolituste korraldamist sõltuvuse ennetamiseks lapsevanematele ja õpetajatele ning eluks vajalike oskuste õpetamise programme koolides.²⁸⁸

4.3. Leedu

Leedu üldhariduskoolides alustati ennetusalase tegevusega 1999. aastal, kui kinnitati riiklik uimastikontrolli ja -ennetuse programm aastateks 1999–2003. Sellega pandi alus ennetusmeetmete väljatöötamiseks üldhariduskoolides ning see hõlmas olemasolevate vahendite ja andmete analüüsimist, komisjonide moodustamist ennetustegevuste korraldamiseks, metoodilise kirjanduse väljaandmist, õpetajate koolitamist ja osalemist rahvusvahelistes uuringutes. Vastu võeti õigusakte, mille alusel hakati rakendama ennetustegevusi haridussüsteemis, et vähendada alkoholi, tubaka ja teiste psühhoaktiivsete ainete tarvitamist, samuti ennetada sõltuvusainete tarvitamisega seotud riskikäitumist. Need tegevused olid seotud riigi strateegiliste prioriteetidega edendada kvaliteetsete ennetusprogrammide väljatöötamist ja rakendamist ning muuta ennetustegevus kooli igapäeva tegevuste osaks. Näiteks 2016. aastal jõustunud haridusseaduse muudatuste kohaselt peab iga õppeasutus tagama, et kõik õpilased osaleksid vähemalt ühes pikaajalises programmis, mis arendab laste sotsiaalset ja emotsionaalset pädevust. Programmid hõlmavad muuhulgas alkoholi, tubaka ja narkootikumide ennetamise programme ning muid haridusministri otsusega heaks kiidetud programme.²⁸⁹ Õpetajad on kohustatud iga nelja aasta järel täiendama oma teadmisi õpilaste sotsiaalsete ja emotsionaalsete pädevuste arendamisest. Leedu omavalitsuste juures tegutsevad uimastikontrolli komisjonid, mis koordineerivad ennetusmeetmetega seotud tegevusi.²⁹⁰

²⁸⁷ Would you sell alcohol to your child? <https://drinksinitiatives.eu/index.php/initiative/would-you-sell-alcohol-to-your-child> (28.02.2025)

²⁸⁸ Beekmann, L. From Highs to Lows: Alcohol Policies in the Baltic Region. – PopNAD 08.02.2023.

²⁸⁹ Valantiejiene, S. Problems of 14–18 Years Old Youth and the Trends of Organisation of Prevention Activities: Lithuanian Case. – Economics and Culture, 2017, lk 88–89.

²⁹⁰ Viide 140, lk 2, 16.

Leedu koolid rakendavad universaalset ennetusprogrammi alkoholi, tubaka ja psühhoaktiivsete ainete tarvitamise ennetamiseks, mis on kohandatud vastavalt laste vanuserühmale. Lisaks kasutatakse erinevaid programme laste sotsiaalsete oskuste arendamiseks ning õpetajatele koostatakse metoodilisi juhendeid ja pakutakse koolitusi. Näiteks kasutatakse lasteaialaste ja esimese klassi õpilaste sotsiaal-emotsionaalse arengu toetamiseks programmi „Zippy sõbrad“ (ingl k *Zippy's Friends*) ja selle jätkuprogrammi „Apple'i sõbrad“ (ingl k *Apple's Friends*). Sotsiaalseid oskusi ja kriitilist mõtlemist arendav programm „Avatud“ rakendatakse valitud koolides. Mitmed koolid pakuvad spetsiaalseid välja töötatud programme lastele, kelle vanemad on uimastisõltlased. Universaalse ennetusena pakutakse noortekeskustes erinevaid hariduslikke tegevusi. Kõigis omavalitsustes pakutakse alates 2017. aastast varajase sekkumise programme 14–21-aastastele noortele, kes tarvitavad narkootikume ja/või alkoholi.²⁹¹ Alates 2006. aastast on Kaunases, Klaipedas ja Vilniuses kasutusel programm „*Planet Youth*“, mis põhineb Islandi ennetusmudelil ning mille eesmärk on tervisliku keskkonna kujundamise kaudu toetada noorte inimeste arengut ja seeläbi vähendada sõltuvusainete tarvitamist.²⁹² Kogukondlike algatuste edendamiseks ja alkoholi tarvitamisega seotud kahjude ennetamiseks asutati 2016. aastal riiklik rahvatervise edendamise fond.²⁹³ Massimeediakampaaniad ja infomaterjalide jagamine mängivad olulist rolli ennetustegevuses.²⁹⁴

Lastevanemate vanemlike oskuste arendamiseks ning vanema ja lapse suhte parandamiseks loodi 2015. aastal veebipõhine koolitusprogramm “Mida lapsed teevad?” (leedu k *ką veikia vaikai?*). Aasta hiljem ühineti ÜRO uimastite ja kuritegevuse büroo kampaaniaga “Kuula kõigepealt” (ingl k *Listen First*) ning avaldati materjale poliitikakujundajatele, lapsevanematele, õpilastele, õpetajatele ning sotsiaal- ja tervishoiutöötajatele. 2017. aastal korraldatud teavituskampaania “Lapsepõlv varjus” (leedu k *vaikystė šešėlyje*) eesmärk oli tõsta teadlikkust alkoholiprobleemide esinemisest perekonnas ja nende lahendamise võimalustest. Samal aastal rakendati kõigis omavalitsustes varajase sekkumise programmi “*Fred Goes Net*” alkoholi ja teiste psühhoaktiivsete ainete tarvitamisega vahele jäänud alaealiste seas ning alustati algatuse “*Be Safe Lab*” rakendamist. Algatuse eesmärk on muuta festivalid

²⁹¹ *Ibidem*, lk 16.

²⁹² Asgeirsdotti, B. B. Trends in Substance Use and Primary Prevention Variables Among Adolescents in Lithuania, 2006–2019. – *European Journal of Public Health* 2021 Volume 31 Issue 1, lk 100–101.

²⁹³ Belian, G., jt, lk 4–5.

²⁹⁴ Lithuania Country Drug Report 2017, lk 10. – https://www.euda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2017/lithuania_ar (28.02.2025).

turvalisemaks, pakkudes külastajatele võimalust pöörduda kvalifitseeritud spetsialistide poole, kes jagavad teavet psühhoaktiivsete ainete ja nende tarbimisega seotud riskide kohta, samuti võimaldada kontrollida alkoholijoovet ja teha HIV-kiirtesti ning pakkuda sõltuvusaineid tarvitanud isikutele ööpäevaringset psühholoogist abi. Ööklubides rakendatakse meetmeid alaealiste sissepääsu takistamiseks ja turvalise keskkonna loomiseks.²⁹⁵

4.4. Vahekokkuvõte

Kõigis Balti riikides kasutatakse alaealiste alkoholi tarvitamise vähendamisel üleriigilisi teavituskampaaniaid ja pakutakse erinevatele sihtrühmadele mõeldud alkoholialaseid haridusprogramme. Üleriigilise ennetusalase tegevuse välja töötamiseks ja ellu viimiseks on loodud vastavad ametiasutused. Alaealiste riskikäitumise ennetamisel kasutatakse erinevatele sihtrühmadele suunatud lähenemisviise. Ennetusprogrammid on peamiselt koolipõhised ja mõeldud erinevates vanuserühmades lastele. Samuti pakutakse perepõhiseid programme, mille otseseks sihtrühmaks on lapsevanemad. Rakendatakse mitmeid tõenduspõhiseid rahvusvahelisi, aga ka kohapeal välja töötatud programme. Ennetustegevuste eesmärk on vähendada alaealiste riskikäitumise teket läbi laste enesekohaste oskuste arendamise, lastevanemate vanemlike oskuste edendamise ning turvalise ja toetava keskkonna loomisega. Kõik tegevused katavad erinevaid riskitegureid, mis võivad soodustada probleemide teket.

Universaalsete ennetustegevuste sihtrühma moodustavad kõik õpilased ning ennetustegevused on osa riiklikust õppekavast. Valikuline ennetustegevus on suunatud haavatavamatele sihtrühmadele, kellel on suurem alkoholitarvitamise tekkerisk. Näidustatud ennetus keskendub sihtrühmale, kelle on kõrge risk alkoholiprobleemide tekkeks. Konkreetsete sihtrühmadena nimetatakse näiteks vanemliku hoolitsuseta ja vähekindlustatud perede lapsi, uimastitarvitajatest vanemate lapsi, käitumis- ja õpiraskustega lastele ning sõltuvusainete tarvitamisega vahele jäänud noorukeid. Arvestades, et lapsed veedavad suure osa oma ajast koolikeskkonnast, annavad autori hinnangul koolipõhised programmid hea võimaluse kõikide lasteni jõudmiseks. See tähendab, et programmide positiivne mõju jõuab ka nende lasteni, kes ei pruugi vajalikke oskusi, teadmisi ja tuge saada kodusest keskkonnast. Ka vanemlike oskuste

²⁹⁵ Prevention. – Drug, Tobacco and Alcohol Control Department <https://ntakd.lrv.lt/en/prevention/> (28.02.2025).

arendamine on oluline, sest perekond on lapse arengu ja käitumise kujundamisel määrava tähtsusega. Vanemate eeskuju ja toetavad perekondlikud suhted loovad lapsele turvalise keskkonna, mis toetab tema toimetulekut. Et lapsed saavad alkoholi kätte sageli just kodust, on oluline, et lapsevanemad suhtuksid taunivalt alaealiste alkoholitarnitamisega. Seetõttu tuleb teadlikkuse tõstmiseks ära kasutada võimalusi nii koolis kui ka kodus, et kujundada keskkonda, mis ei soodusta alkoholi tarvitamist.

Kogukondlikud algatused on suunatud turvalisuse tõstmisele ja vaba aja veetmise võimaluste pakkumisele. Eestis ja Leedus on loodud algatused ööelu ning meelelahutusürituste turvalisuse tõstmiseks. Samuti on nii Eesti kui ka Leedu ühinenud Islandi ennetusmudelil põhineva kogukonnapõhise algatusega, mille eesmärk on edendada kodu, õppeasutuse ja kogukonna koostööd. Eestis ja Leedus kasutatakse ka varajase sekkumise meetodeid alaealiste alkoholitarnitajate nõustamiseks. Võrreldes Eesti ja Leeduga on Lätis mõnevõrra vähem algatusi ning tegevused on peamiselt universaalset laadi.

Leedu on ainus Balti riik, kus kooliõpilased peavad seadusest tulenevalt osalema riiklikult heaks kiidetud pikaajalises ennetusprogrammis. Samuti nähtub, et Leedu on alkohoolialase ennetustegevuse arendamisega hakanud aktiivselt tegelema juba 2000. aastate algusest ning esimene noorte riskikäitumise vähendamisele suunatud programm võeti kasutusele juba 2006. aastal. Eestis on hariduslikke sekkumisviise hakatud rohkem kasutama alles 2010. aastatel. Seega on Leedus mitteformaalsete ennetustegevuste arendamisega tegeletud kõige pikemat aega, mida ilmestab ka kasutatavate tegevuste rohkus.

KOKKUVÕTE

Alaealiste alkoholi tarvitamine on oluline sotsiaalne probleem, kuna noorukieas alkoholi tarvitatel alaealistel on kõrgem risk nii tervist ohustavaks riskikäitumiseks kui ka alkoholisõltuvuse tekkeks täiskasvanueas. Küllaltki märgatav osa Eesti alaealiste õigusrikkumistest on seotud alkoholi tarbimisega. Alkohool on üks peamistest kuritegevuse toimepanemist soodustavatest teguritest ning joobes olek on tugevalt seotud isikuvastaste kuritegude toimepanemisega. Seetõttu on oluline tagada, et alkohol ei oleks alaealistele kättesaadav.

Käesoleva magistr töö eesmärk oli välja selgitada alkoholipoliitika tänased trendid Eestis, Lätis ja Leedus ning leida võimalusi alaealiste alkoholi tarvitamise ennetustegevuste edendamiseks Eestis. Samuti soovis autor leida Balti riikide alkoholi tarvitamise ennetustegevuste võrdlusele ja alaealiste alkoholitarbimise statistikale tuginedes vastuse küsimusele, kas rangeima alkoholipoliitikaga Balti riigis on alkoholi tarbimine alaealiste seas madalam. Nende eesmärkide saavutamiseks püstitas autor kaks uurimisküsimust:

- 1) Milline on Eesti, Läti ja Leedu alaealiste alkoholi tarvitamise levimus?
- 2) Milliseid alaealiste riskikäitumise ennetamisele suunatud meetmeid on Balti riikides rakendatud nende riikide alkoholipoliitika abil?

Selleks et saavutada magistr töö eesmärk ja vastata püstitatud uurimisküsimustele tuvastas autor esmalt, et alkoholi tarvitamine on üks levinumaid riskikäitumise viise, mis suurendab kahjulike tagajärgede saabumise ohtu inimese tervisele või heaolule. Ealiste iseärasuste tõttu on riskikäitumise esinemise tõenäosus kõrgem alaealiste seas, mistõttu on lapsed riskikäitumise ja sellega kaasnevate tagajärgede suhtes ühiskonnas kõige haavatavamad ning neid tuleb nende ohtude eest kaitsta. Alkoholi tarvitamise põhjused on mitmesuguseid ning nende esinemist on võimalik prognoosida riskitegurite tuvastamise kaudu, mis ökoloogilise süsteemiteooria järgi esinevad nii individuaalsel, perekonna, kooli, eakaaslaste kui ka ühiskonna tasandil ning koosmõjus mõjutavad inimese käitumist. Riskitegurite kahjulikku mõju leevendavad neile vastanduvad kaitsetegurid, mille tugevdamine võib seega alaealisi kaitsta tervist ohustava käitumise eest.

Et alaealised on kergemini mõjutatavad, tuleks ennetustööga alustada võimalikult varakult, et toetada tervist toetavate käitumisharjumuste teket. Ennetustegevuste peamine eesmärk on alaealiste alkoholi tarvitamise ära hoidmine või selle edasi lükkamine hilisemasse ikka. Riskitegurite rohkus näitab, et ennetustegevused peavad olema laiapõhjalised, mõjutades erineva tasandi tegureid ja vähendades erinevate riskitegurite kuhjuvat mõju. Tõhus alkoholiennetus ühendab regulatiivsed piirangud, mis kujundavad inimesi ümbritsevat füüsilist keskkonda, ning ennetustegevused, mis arendavad teadmisi ja oskuseid, et toime tulla erinevate sotsiaalsete olukordadega, mis võivad viia alkoholi tarvitamiseni.

Esimesele uurimusküsimusele vastamiseks võrdles autor Eesti, Läti ja Leedu kooliõpilaste alkoholi tarvitamist perioodil 1995–2019. Võrdluse tulemusel selgus, et Balti riikide kooliõpilaste alkoholi tarvitamise trendid aastatel 1995–2019 on olnud sarnased. Alates 1995. aastast on kooliõpilaste alkoholi tarvitamine kasvanud kõigis riikides. Alkoholi tarvitamine kasvas kuni 2003. aastani, misjärel püsis sel aastakümnel praktiliselt samal tasemel mõningase kõikumisega ning alates 2011. aastast hakkas oluliselt langema. Alates 2015. aastast on alkoholi tarvitamise langus jätkunud Eestis ja Leedus, kuid Lätis on see mõnevõrra kasvanud. Kõige suurem langus võrreldaval perioodil on toimunud Leedus, kus veel 2003. aastal oli kooliõpilaste alkoholi tarvitamine Balti riikidest kõrgeim. Näiteks tarvitas Leedus 2019. aastal alkoholi viimase kuu jooksul peaaegu kolm korda vähem kooliõpilasi kui 2003. aastal. Leedu kooliõpilaste seas vähenes ka elu jooksul vähemalt korra alkoholi proovinud õpilaste osakaal enim võrreldes Eesti ja Lätiga. Eesti kooliõpilaste alkoholi tarvitamine on langenud mõnevõrra vähem kui Leedus, kuid rohkem kui Lätis. Kuigi kooliõpilaste alkoholi tarvitamine on alates 2003. aastast olnud üldiselt langustrendis ka Lätis, on võrreldes teiste Balti riikidega langus olnud väikseim, mis viitab sellele, et alkoholi tarvitamine on Lätis kooliõpilaste seas levinum kui Eestis ja Leedus. Seega on kooliõpilaste alkoholi tarvitamise levimus hetkel kõige madalam Leedus, millele järgnevad Eesti ja Läti.

Teisele uurimusküsimusele vastamiseks avas autor kõigepealt alkoholipoliitika mõiste, mida defineeritakse erinevate riiklike meetmete kogumina, mis on suunatud alkoholi kättesaadavuse, nõudluse ja elanike tarbimisharjumuste mõjutamisele. Sõltuvalt riigi eesmärkidest ja ühiskonnas omaksvõetud väärtustest võivad valitud meetmed erineda nii oma ulatuse kui ka ranguse poolest. Kuigi riigil on avarad võimalused piirangute kehtestamiseks ja alkoholi

kättesaadavuse vähendamiseks, tuleb leida tasakaal, mis vastaks erinevate poolte huvidele ja vajadustele. Alkoholipoliitika meetmed koosnevad formaalsetest ja mitteformaalsetest meetmetest. Formaalsed meetmed moodustuvad õiguslikest piirangutest, mille abil reguleeritakse alkoholi kättesaadavust ja nähtavust. Mitteformaalsed meetmed on seotud õigusvälise tasandiga, mis ei ole õigussüsteemi kaudu reguleeritud, mille eesmärk on harida ning õpetada enesekohaseid ja sotsiaalseid oskuseid.

Edasi käsitles autor Eesti, Läti ja Leedu alkoholipoliitika hetkeseisu ning viimase paarikümne aasta olulisemaid arenguid, võrreldes alaealiste riskikäitumise ennetamisele suunatud formaalseid ja mitteformaalseid meetmeid. Formaalsete meetmete võrdlemiseks valis autor WHO soovitatud tõendus põhised meetmed alaealiste alkoholi tarvitamise vähendamiseks neljas valdkonnas, milleks on alkoholi ostmise vanusepiiri kehtestamine, alkoholi maksustamine ning alkoholi kättesaadavuse ja reklaami piiramine. Mitteformaalsetest meetmetest võrdles autor hariduslikke ja oskuste arendamiseks mõeldud tegevusi, mis teaduskirjanduse kohaselt aitavad laste riskikäitumist ennetada.

Formaalsete meetmete võrdlusest selgus, et alates 1990. aastatest on Balti riikide liberaalne alkoholipoliitika asendunud rangemate piirangutega, mis võis soodustada kooliõpilaste alkoholi tarbimise vähenemist 2000. aastatel ja sellele järgnenud kümnendil. Kõigis Balti riikides on alkoholi kättesaadavuse vähendamiseks kehtestatud erinevaid õiguslikke piiranguid, kuid erinevas ulatuses. Leedus on alkoholi ostmise ja tarbimise vanusepiirang 20 eluaastat, kuid madalam Eestis ja Lätis, kus see on 18 eluaastat. Samas vanusepiirangu rikkumise eest on ette nähtud kõige rangemad sanktsioonid Eestis. Alkoholi taskukohasust on vähendatud aktsiisitõusude kaudu ning üldiselt on aktsiise kõigis kolmes riigis tõstetud regulaarselt. Näiteks Eestis oli 2010. aastatel aktsiisitõus peamine alkoholi kättesaadavust piirav meede ning aastatel 2012–2018 tõsteti aktsiisi igal aastal.

Alkoholi kättesaadavuse piiramiseks on jaemüügikohtades alkoholimüük piiratud öisel ajal. Rangeimad kellaajalised piirangud on Leedus, millele järgnevad Eesti ja Läti, kus alkoholi kassamüük lõpeb hilisemal ajal ning puuduvad erisused erinevate päevade lõikes. Alkoholi nähtavus vähendamiseks kehtestati Eestis 2010. aastatel alkoholi osalise väljapaneku keeld. Samal perioodil keelati Leedus üleriigiliselt alkoholimüük esimesel koolipäeval, avalikes

supluskohtades ning tanklates, mis vähendas oluliselt müügikohti üle riigi. Lätis ja Leedus kasutatakse alkoholi müügikohtade arvu kontrollimisel litsentsisüsteemi. Eestis litsentsisüsteem puudub, mis võib olla põhjuseks, miks ainult Eestis on alkoholi müügikohtade arv järjepidevalt kasvanud.

Ka alkoholireklaami piirangud on alates 2000. aastate algusest oluliselt karmistunud. Balti riikide võrdluses on rangeimaid piirangud Leedus, kus alkoholi reklaam on keelatud. Eestis ja Lätis kehtivad alkoholi reklaamile erinevad piirangud televisioonis, raadios, trüki- ja sotsiaalmeedias. Eestis on alkoholi reklaami sisule esitatavad nõuded määratletud täpsemalt ning regulatsioon rangem kui Lätis, kus reklaami on rohkem hakatud piirama alles viimastel aastatel.

Valitud meetmete võrdlusest selgus, et kõige rangem õiguslik regulatsioon on Leedus. Eestis kehtivad piirangud on vähem ranged kui Leedus. Vähem seadusandlikke muudatusi on võrreldes Eesti ja Leeduga olnud Lätis, mis võib olla üheks põhjuseks, miks Lätis on kooliõpilaste alkoholi tarbimine langenud kõige vähem. Eeltoodu kinnitab hüpoteesi paikapidavust, kuna Leedus, kus on Balti riikide rangeimad õiguslikud piirangud, on alaealiste alkoholi tarbimise levimus kõige väiksem.

Mitteformaalsete meetmete võrdlusest nähtub, et Balti riikides on alates 2000. aastatest üha rohkem hakatud läbi viima alaealiste riskikäitumisele suunatud teavituskampaniaid ja haridusprogramme. Ennetustöö toimub riiklikul tasandil ning sotsiaalsetes gruppides (nt kool, perekond). Riskikäitumise ennetamiseks kasutatakse rahvusvahelisi tõendus põhiseid programme, aga ka kohapeal välja töötatud programme. Ennetustegevused on peamiselt koolipõhised ja osa riiklikust õppekavast. Valikuliselt pakutakse programme haavatavamatele sihtrühmadele, kellel on kõrgem riskikäitumise tekke risk. Vanematele suunatud programmid koolitavad vanemaid ning õpetavad neile vanemlikke oskusi ning arendavad suhtlemisoskust ja piiride kehtestamist. Kogukondlikud algatused on suunatud turvalisuse tõstmisele ja vaba aja veetmise võimaluste pakkumisele. Seega on rakendatavad ennetustegevused laiaulatuslikud ning hõlmavad erinevad riskitegureid, mis võivad mõjutada alaealiste käitumist.

Balti riikide alaealiste alkoholi tarvitamine võrreldes kolmekümne aasta taguse ajaga on vähenenud. Selliste muutuste taga võivad olla rangemad alkoholipiirangud ning spetsiaalselt alaealiste riskikäitumise ennetamisele suunatud programmide kasutusele võtmine. Üldine trend näitab, et Balti riikides liigutakse rangema alkoholipoliitika suunas, mis näitab, et üha rohkem teadvustatakse alkoholi tarbimisega seotud riske. Kuigi Eesti praegused meetmed on üldiselt kooskõlas WHO soovitustega ning valdkonna reguleerimiseks on viimaste aastakümnete jooksul tehtud palju jõupingutusi, on Eestil mitmeid võimalusi olemasolevate meetmete edendamiseks. Eesti kooliõpilaste alkoholi tarvitamine on viimase paarikümne aasta jooksul küll märgatavalt langenud, kuid võrdlusest selgus, et alkoholi tarvitamise levimus Eesti kooliõpilaste seas on väiksem kui Lätis, ent suurem kui Leedus. Seega on Eestis alaealiste alkoholi tarvitamise ennetamisega vajalik edasi tegelda ning alkoholi tarvitamise levimuse vähendamiseks tuleks rakendada täiendavaid ennetusmeetmeid, mis hõlmaks eri valdkondi. Töö tulemuste põhjal teeb autor järgmised ettepanekud Eesti alkoholipoliitika meetmete edendamiseks:

1. Kehtestada alkoholi ostmiseks ja tarbimiseks kõrgem vanusepiir 20 eluaastat. Peale selle, et alkohol mõjub negatiivselt inimese käitumisele, kahjustab see ka laste ja teismeliste aju arengut. Noore inimese aju areng ei lakka 18. eluaasta saabumisel, vaid uuringud näitavad, et olulised arenguprotsessid kestavad kuni 25. eluaastani, mistõttu varajane alkoholi tarvitamine võib häirida aju normaalset talitlust. Lisaks suurendab alkoholi varajane tarbimine riski tervist kahjustavaks riskikäitumiseks ja alkoholisõltuvuse kujunemiseks täiskasvanueas, mis omakorda mõjutab negatiivselt inimeste igapäevaelu (nt halvad suhted, vaimse ja füüsilise tervise probleemid, õpingute katkestamine jms) ning pikas perspektiivis ka elukvaliteeti;
2. Lühendada alkoholi jaemüügi kellaegasid ning piirata alkoholimüüki tanklates ja avalike supluskohtade territooriumil. Muudatus vähendaks alkoholi kättesaadavust ning kokkupuudet alkoholsete jookidega kohtades, kus selle tarbimine võib kaasa tuua ohtlikke tagajärgi. See aitaks tõsta turvalisust ning vähendada alkoholi tarbimise seostamist sõidukijuhtimise ja ujumisega. Samal põhjusel on alkoholi reklaami keelatud seostada konkreetsete tegevustega, mistõttu peaksid sotsiaalse normi tugevdamiseks sarnased piirangud kehtima laiemalt ka avalikus ruumis. Alkoholi kättesaadavuse vähendamine võib muuta tarvitamisharjumusi ja seeläbi tugevdada alkoholi tarvitamist mittesoosiva keskkonna kujunemist;

3. Luua alkoholimüügi litsentsisüsteem, et tõhustada järelevalvet alkoholimüügi nõuete kontrollimisel. See aitaks kontrollida müüjate arvukust ja vähendada müügikohtade tihedust ning rikkumise korral litsents ära võtta. Alkohol ei ole esmatarbekaup, mis peaks olema kergesti kättesaadav igast kauplusest. Võib eeldada, et muudatus aitaks kaasa ka alkoholi käitlemise nõuete paremale täitmisele ja töötajate koolitamisele (nt vanust tõendava dokumendi kontrollimine), sest kaupmehel on eelduslikult huvi äriiga tegeleda;
4. Keelata alkoholireklaam täielikult, välja arvatud alkoholitootja veebilehel. Alaealiste kokkupuude alkoholi reklaamiga peaks olema viidud miinimumi. Reklaamiga kokkupuutumise riski vähendamiseks on kõige efektiivsem meede reklaamimahu piiramine. Olukorras, kus on tekkinud platvorme, kus reklaami võib näha sõltumata kellaajast (nt saadete järeleivaatamine, sotsiaalmeedia), tuleks alaealiste kaitseks piirata alkoholi reklaami erinevatel platvormidel varasemast veelgi rohkem;
5. Jätkata alaealiste riskikäitumisele ennetamisele suunatud tõendus põhiste programmide laiendamist ning teavituskampaaniate läbiviimist. Tegevused peaksid olema laiapõhjalised ja suunatud erinevatele sihtrühmadele, sh vanematele, kuna vanematel on väga suur mõju laste heaolule. Kuigi teavituskampaaniate mõju käitumisele peetakse üldiselt väikeseks, siis kombineerituna oskuspõhiste programmidega, võivad need koosmõjus alkoholi tarvitamist edasi lükata. Samuti võivad kampaaniad soodustada avaliku arutelu teket ja suurendada toetust uute meetmete kehtestamisele. Leedu eeskujul võiks kaaluda pikaajaliste ennetusprogrammide pakkumist kõigile õpilastele.

FORMAL AND INFORMAL MEASURES FOR PREVENTING RISK BEHAVIOUR AMONG MINORS: A CASE STUDY OF ALCOHOL POLICY IN THE BALTIC STATES

SUMMARY

Underage alcohol consumption is a significant social issue, as minors who consume alcohol during adolescence are at a higher risk of engaging in high-risk behaviour and developing alcohol dependence in adulthood. A substantial proportion of juvenile offences in Estonia are related to alcohol consumption. Alcohol is a major contributing factor to criminal behaviour, with intoxication strongly associated with offences against persons. Therefore, it is important to ensure that alcohol is not accessible to minors.

This master's thesis aims to examine alcohol policy trends in Estonia, Latvia, and Lithuania, and to identify options for improving preventive measures against underage drinking in Estonia. Additionally, the author sought to determine, based on a comparison of underage drinking prevention activities in the Baltic States and statistical data on underage alcohol consumption, whether the country with the strictest alcohol policy also has the lowest prevalence of underage drinking. To achieve these objectives, the author formulated two research questions:

1. What is the prevalence of underage alcohol consumption in Estonia, Latvia, and Lithuania?
2. What measures aimed at preventing adolescent risk behaviour have been implemented in the Baltic States through their respective alcohol policies?

To answer these research questions, the author first established that alcohol consumption is one of the most common forms of risk behaviour, increasing the likelihood of negative consequences for an individual's health and well-being. Due to age-related factors, the probability of engaging in risky behaviour is higher among minors, making them the most vulnerable group in society to such risks and their consequences. The reasons for alcohol consumption vary and can be predicted by identifying risk factors, which, according to the ecological systems theory, exist at the individual, family, school, peer, and societal levels and all influence human behaviour. Protective factors help neutralize these risk factors, and strengthening them can safeguard minors from engaging in harmful behaviours.

Given that minors are particularly susceptible to external influences, preventive measures should be implemented as early as possible to foster the development of healthy behavioural patterns. The primary aim of preventive activities is to prevent underage alcohol consumption or delay its onset until a later age. The prevalence of multiple risk factors indicates the necessity of a comprehensive approach to prevention, one that addresses various risk factors and mitigates their cumulative effect. Effective alcohol prevention strategies combine regulatory restrictions, which shape the physical environment, and prevention programs that teach knowledge and skills to cope with different social situations that can lead to alcohol consumption.

To answer the first research question, the author compared alcohol consumption among schoolchildren in Estonia, Latvia, and Lithuania from 1995 to 2019. The findings indicate that trends in alcohol consumption among schoolchildren in the Baltic States from 1995 to 2019 have followed a similar pattern. Since 1995, alcohol consumption among schoolchildren increased in all three countries, peaking in 2003, after which it remained relatively stable throughout the decade with some fluctuations. However, from 2011 onward, a significant decline in consumption was observed. This downward trend continued in Estonia and Lithuania after 2015, whereas in Latvia, alcohol consumption among schoolchildren showed a slight increase. The most significant decline occurred in Lithuania, where schoolchildren reported the highest levels of alcohol consumption among the Baltic States in 2003. By 2019, nearly three times fewer schoolchildren in Lithuania had consumed alcohol in the past month compared to 2003. Additionally, Lithuania experienced the most substantial decline in the proportion of students who had tried alcohol at least once in their lifetime, compared with Estonia and Latvia. In Estonia, schoolchildren's alcohol consumption declined somewhat less than in Lithuania but more than in Latvia. Although alcohol consumption among schoolchildren has generally decreased in Latvia since 2003, the overall reduction has been the smallest among the three countries, suggesting that alcohol consumption remains more prevalent among schoolchildren in Latvia than in Estonia and Lithuania. Consequently, the current prevalence of alcohol consumption among schoolchildren is lowest in Lithuania, followed by Estonia and Latvia.

To answer the second research question, the author first outlined the concept of alcohol policy, which is defined as a framework of various national measures designed to regulate alcohol

availability, demand, and consumption habits among the population. Depending on a country's goals and values, the chosen measures may vary in scope and strictness. Although states have considerable possibilities to impose restrictions at limiting alcohol availability, these policies must strike a balance that considers the interests and needs of various stakeholders. Alcohol policy measures consist of formal and informal measures. Formal measures consist of legal restrictions that regulate the availability and visibility of alcohol. In contrast, informal measures are non-legal initiatives, which are not regulated through the legal system, and aim to educate and teach personal and social skills.

The author then examined the current state of alcohol policies in Estonia, Latvia, and Lithuania, highlighting key developments over the past few decades and comparing both formal and informal measures aimed at preventing risk behaviour among minors. For formal measures, the author selected evidence-based strategies recommended by the WHO to reduce alcohol consumption in four areas: legal drinking age, alcohol taxation, restrictions on alcohol availability, and advertising limitations. For informal measures, the author compared educational and skill development programs that, according to scientific literature, are effective in preventing risk behaviour among minors.

A comparison of formal measures revealed that, since the 1990s, the liberal alcohol policies of the Baltic States have been gradually replaced with stricter restrictions, which may have contributed to the decline in schoolchildrens' alcohol consumption during the 2000s and the following decade. All three Baltic States have implemented various legal restrictions to reduce alcohol availability, but to different degrees. Lithuania has the highest legal drinking age at 20, while Estonia and Latvia have a lower age limit of 18. However, Estonia enforces the strictest penalties for violating the age restriction. Alcohol affordability has been reduced through regular increases in excise taxes in all three countries. In Estonia, excise tax hikes were the main measure to limit alcohol availability in the 2010s, with annual increases implemented from 2012 to 2018.

To limit the availability of alcohol, retail alcohol sales are restricted during nighttime hours. Lithuania enforces the strictest time restrictions, followed by Estonia and Latvia, where sales end later and there are no variations between days. To reduce the visibility of alcohol, Estonia

introduced a ban on partial displays in retail stores during the 2010s. During the same period, Lithuania implemented several notable restrictions, including a nationwide ban on alcohol sales on the first day of school, in public bathing areas, and at gas stations, which significantly reduced the number of retail outlets across the country. Both Latvia and Lithuania use a licensing system to regulate the number of alcohol outlets. In contrast, Estonia does not have a licensing system, which may explain why Estonia is the only country where alcohol outlet numbers have increased consistently.

Alcohol advertising restrictions have also become stricter since the early 2000s. Lithuania has the most stringent restrictions in the Baltic States, as they have banned alcohol advertising. Estonia and Latvia have different restrictions on alcohol advertising on television, radio, print and social media. However, in Estonia the requirements for the content of alcohol advertising are more defined and the regulation is stricter than in Latvia, where advertising has only been restricted in recent years.

Overall, the comparison revealed that Lithuania has the strictest legal regulation of the Baltic States. Estonia's restrictions are less strict than Lithuania. Fewer legislative changes have been made in Latvia compared to Estonia and Lithuania, which may be one reason why alcohol consumption has declined the least in Latvia. In conclusion, this supports the validity of the hypothesis, as Lithuania, which has the strictest legal regulations in the Baltic States, has the lowest prevalence of underage alcohol consumption.

A comparison of informal measures reveals that since the 2000s, the Baltic States have increasingly used awareness raising campaigns and educational programs aimed at addressing underage risk behaviour. Prevention efforts are implemented at both the national level and within social groups (e.g. schools, families). International evidence-based programs, as well as locally developed programs, are used to prevent risk behaviour. Prevention activities are primarily school-based and integrated into the national curriculum. Programs are selectively offered to vulnerable target groups with a higher risk of engaging in risk behaviour. Parenting programs train parents, teaching them parenting skills, improving communication abilities, and promoting setting better boundaries. Community initiatives focus on improving safety and

providing recreational opportunities. Therefore, the prevention efforts implemented have been broad, addressing various risk factors that influence the behaviour of minors.

Underage drinking in the Baltic States has decreased compared to three decades ago. Such changes may be due to stricter alcohol restrictions and the introduction of programs designed to prevent underage risk behaviour. The general trend suggests that the Baltic States are increasingly adopting stricter alcohol policies, which indicates that there is higher awareness of the risks associated with alcohol consumption. While Estonia's current measures generally align with WHO recommendations and significant progress has been made in regulating this area over the past several decades, there are several opportunities to advance existing measures. Although alcohol consumption among Estonian schoolchildren has noticeably declined, it remains higher than in Lithuania, despite being lower than in Latvia. Therefore, it is necessary to continue working on preventing underage alcohol consumption in Estonia, and additional preventive measures covering different areas should be considered to further reduce the prevalence of alcohol consumption among youth. Based on these findings, the author makes the following proposals to strengthen Estonia's alcohol policy measures:

1. Raising the minimum age for purchasing and consuming alcohol to 20 years. In addition to the fact that alcohol negatively affects human behaviour, it also harms the brain development of children and adolescents. The development of a young person's brain does not stop at the age of 18, but studies show that important developmental processes continue until the age of 25, which is why early alcohol consumption can disrupt the normal cognitive functions of the brain. In addition, early alcohol consumption increases the risk of engaging in harmful behaviours and developing alcohol dependence in adulthood, which in turn negatively affects people's everyday lives (e.g. bad relationships, mental and physical health, academic performance etc.) and overall quality of life;
2. Restrict retail alcohol sales hours and prohibit sales at gas stations and in public bathing areas. This would help reduce the availability of alcohol and avoid exposure to alcoholic beverages in places where its consumption could lead to dangerous consequences. This would help increase safety and reduce the association of alcohol consumption with driving and swimming. Similarly, prohibiting alcohol advertising in connection with specific activities serves the same purpose. To reinforce positive social norm around

alcohol consumption similar restrictions should be more broadly implemented in public spaces as well. Reducing the availability of alcohol may change drinking patterns and support the development of an environment that discourages alcohol use;

3. Establish an alcohol sales licensing system to ensure compliance with alcohol sales regulations. This would enable more effective control over the number of sellers, reduce the density of sales outlets, and revoke the license in case of violations. Alcohol should not be treated as an easily accessible commodity available in every store. This change could contribute to better compliance with alcohol handling requirements and enhance employee training (e.g. checking proof of age), since licensed vendors are presumably interested in maintaining their business;
4. Implement a complete ban on alcohol advertising, except on the alcohol manufacturers' website. To minimize minors' exposure to alcohol advertising, the most effective measure is to limit the volume of advertising. Given the rise in platforms where advertising can be seen regardless of the time of day (e.g. streaming services, social media), stricter restrictions on advertising across these platforms should be enforced to better protect the young audience;
5. Continue to expand evidence-based programs and awareness raising programs targeting risk behaviour among minors. Activities should target different target groups, including parents, as parents have a large influence on children's well-being. Although the impact of awareness raising campaigns is generally considered small, their effectiveness can increase when combined with skills-based programs, and together they can help delay alcohol consumption. Campaigns can also foster public discussion and increase public support for the implementation of new measures. Following the example of Lithuania, long-term prevention programmes for all students should be considered.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aaben, L., Toobal, T. Võimalused alkoholipoliitika rakendamiseks kohalikul tasandil. Tervise Arengu Instituut 2016.
2. Abel-Ollo, K., Streimann, K. Kuidas parandada ennetuse kvaliteeti Eestis? Tervise Arengu Instituut 2020.
3. Ahven, A., jt. Estonian Alcohol Control Legislation in 1990–2020: A Narrative Review. – Drug and Alcohol Review 2024 Volume 43 Issue 2.
4. Ahven, A., jt. Kuritegevus Eestis 2018. Justiitsministeerium 2019.
5. Ahven, A., Ceccato, V., Salla, J. Homicide in Estonia. Handbook of European Homicide Research: Patterns, Explanations, and Country Studies. New York: Springer 201.
6. Alaealised poisid peksid ohvri surnuks kange alkoholi ja narkootikumide mõju all. – Pärnu Postimees 15.10.2024.
7. Alcohol sales hours to be limited from August in Latvia. – Public Broadbasting of Latvia 09.01.2025.
8. Alkoholi aktsiisimäära täiendav tõus järgmisel aastal jääb ära. – ERR 02.12.2024.
9. Alkoholi ostmisel laiendatakse dokumendi küsimist kuni 30-aastastele ostjatele. – Terviseinfo 05.06.2013.
10. Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjunktuuriinstituut 2003.
11. Alkoholi tarbimine ja alkoholipoliitika 2009 (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjunktuuriinstituut 2010.
12. Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamise sekkumiste efektiivsuse ja kuluefektiivsuse tõendus. Eesti Karskusliit AVE 2011.
13. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2016. Eesti Konjunktuuriinstituut 2016.
14. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2019. Eesti Konjunktuuriinstituut 2019.
15. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2021. Eesti Konjunktuuriinstituut 2021.
16. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2022. Eesti Konjunktuuriinstituut 2022.

17. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2023. Eesti Konjunkturiinstituut 2023.
18. Alkoholi reklaami juhend. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet 2020.
19. Alkoholipoliitika arengusuunad 2025–2035. Sotsiaalministeerium 2025.
20. Alkoholipoliitika roheline raamat. Sotsiaalministeerium 2014.
21. Alkoholiseaduse eelnõu 764 SE muudatusettepanekute loetelu. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/16949c0c-ad7d-3e0c-bb9c-7edd9c5452ac/alkoholiseadus/> (18.01.2025).
22. Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus 265 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/72edff1f-9d96-41d5-b7a4-b8b467945ba4/alkoholiseaduse-ja-reklaamiseaduse-muutmise-seadus/> (19.01.2025).
23. Alkoholiseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus 381 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e6a75dec-ed4b-4c38-9131-1b4916b301f8/alkoholiseaduse-ja-reklaamiseaduse-muutmise-seadus/> (11.01.2025).
24. Alkoholiseaduse muutmise seadus 89 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e7282f1e-17c1-9471-ee4e-d66df23aed29/alkoholiseaduse-muutmise-seadus/> (18.01.2025).
25. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus 760 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/901bd596-6d76-384b-b063-e503079ab093/alkoholi--tubaka--ja-kutuseaktsiisi-seaduse-muutmise-seadus/> (24.02.2025)
26. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse 145 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8e58c015-e547-499c-b579-87c45a8bb9c1/alkoholi--tubaka--kutuse--ja-elektriaktsiisi-seaduse-ning-alkoholi--tubaka--kutuse--ja-elektriaktsiisi-seaduse-ning-teiste-seaduste-muutmise-seaduse-muutmise-seadus/> (24.02.2025).
27. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus 510 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1783ac7f-bc7e-4ec8-a4e1-3d102059eaa5/alkoholi--tubaka--kutuse--ja-elektriaktsiisi-seaduse-ning-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (24.02.2025).

28. Anderson, P. jt. Impact of Alcohol Advertising and Media Exposure on Adolescent Alcohol Use: A Systematic Review of Longitudinal Studies. – *Alcohol and Alcoholism* 2009 Volume 44 Issue 3.
29. Anstrate, V., Lazdina, A. Proposals to raise drinking age limit advanced by Saeima committee. – *Public Broadcasting of Latvia* 31.10.2023.
30. Arain, M. jt. Maturation of the Adolescent Brain. – *Neuropsychiatric Disease and Treatment* 2019.
31. Arthur, W. M., Catalano, F. R., Hawkins, D. J. Promoting Science-based Prevention in Communities. – *Addictive Behaviors*, 27(6) 2002.
32. Arthur, W. M., Hawkins, J. D., Pollard, A. J. Risk and Protection: Are Both Necessary to Understand Diverse Behavioral Outcomes in Adolescence? – *Social Work Research* 1999 Volume 23 Issue 3.
33. Arusaar-Tamming, K. 1985. aasta nõukogude alkoholipoliitika ja selle tagajärjed Eesti NSVs. – *Mäetagused* 36, 2007.
34. Asgeirsdotti, B. B. Trends in Substance Use and Primary Prevention Variables Among Adolescents in Lithuania, 2006–2019. – *European Journal of Public Health* 2021 Volume 31 Issue 1.
35. Babro, F. T., Noel, K. J., Robaina, K. Industry Self-Regulation of Alcohol Marketing: a Systematic Review of Content and Exposure Research. – *Addiction* 2017 Volume 112.
36. Beekmann, L. From Highs to Lows: Alcohol Policies in the Baltic Region. – *PopNAD* 08.02.2023.
37. Belian, G., jt. Review of the Lithuanian Alcohol Control Legislation in 1990–2020. – *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2020.
38. Bonnie, J. R. jt. (toim). *Reforming Juvenile Justice: a Developmental Approach*. Washington D.C: The National Academies Press 2013.
39. Bonnie, J. R., O’Connell, E. M. (toim). *Reducing Underage Drinking: a Collective Responsibility*. Washington DC: National Academies Press 2004.
40. Botvin, G., Griffin, K. W. Life Skills Training: Empirical Findings and Future Directions. – *The Journal of Primary Prevention* 2004.
41. Bright, S., Reducing Alcohol Use Through Alcohol Control Policies in the General Population and Population Subgroups: a Systematic Review and Meta-Analysis. – *eClinicalMedicine* 2023.

42. Bronfenbrenner, U. Ecological Models of Human Development. – Readings on the Development of Children 1994, 2(1).
43. Brunovskis, A., Ugland, T. Alcohol Consumption in the Baltic Countries Developments from 1994 to 1999. Oslo: Fafo, Institute for Applied Social Research 2003.
44. Cakar, S. F., Ikiz, E. F., Tagay, Ö. Risky Behaviors of Adolescents: Definitions and Prevention. Advances in Psychology Research: Nova Science Publishers 2015.
45. Carpenter, S. C. jt. Alcohol Control Policies and Youth Alcohol Consumption: Evidence from 28 Years for Monitoring the Future. – The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy 2007 Volume 7, Issue 1.
46. Catalano, F. R., Hawkins, D. J., Miller, Y. J. Risk and Protective Factors for Alcohol and Other Drug Problems in Adolescence and Early Adulthood: Implications for Substance Abuse Prevention. – Psychological Bulletin 1992 Volume 112 No 1.
47. Dudok, R., Piko. F. B., Multi-Level Protective Factors of Adolescent Smoking and Drinking. – European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education 2023, 13.
48. Džačková, M. A Commentary on the Prohibition of Alcohol Advertising in Lithuania in Relation to Minors. – Bratislava Law Review, December 2018.
49. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine 2005/2006. õppeaasta uuringu raport. Tervise Arengu Instituut 2009.
50. Eesti lastevanemate roll alkoholiennetuses. Ülevaade ennetusprogrammi „Efekt“ tulemustest. Tervise Arengu Instituut 2016.
51. Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon. Siseministeerium 2019.
52. Edovald, T. Ülevaade alaealiste kuritegevuse vähendamise strateegiatest ja programmidest maailmas. Justiitsministeerium 2005.
53. Eluviisi treening. – Kriminaalpoliitika.ee <https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/eluviisi-treening> (24.03.2025).
54. EMCDDA and ESPAD. ESPAD Report 2015 – Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs. EMCDDA-ESPAD Joint Publications, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
55. Ennetusnõukogu ja valdkonnaülese ennetuse põhimõtted. – Justiits- ja Digiministeerium. <https://www.justdigi.ee/ennetusnoukogu> (02.03.2025).

56. Ennetuse teadusnõukogu. – Tervise Arengu Instituut. <https://www.tai.ee/et/tervis-ja-heaolu/ennetuse-teadusnoukogu> (02.03.2025).
57. ESPAD Group. ESPAD Group Report 2019: Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs. EMCCDA Joint Publications, Publications office of the European Union, Luxembourg.
58. Estonia Country Drug Report 2019. – https://www.euda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2019/estonia_it (02.03.2025).
59. Evaluation of the Estonian Green Paper on Alcohol Policy. WHO 2024.
60. Galkus, L., jt. The Comprehensive Alcohol Advertising Ban in Lithuania: a Case Study of Social Media. – International Journal of Environmental Research and Public Health 2022.
61. Gobina, I., jt. A Narrative Review of Alcohol Control Policies in Latvia between 1990 and 2020. – Drug and Alcohol Review 2023.
62. Government to hike alcohol tax every year on March 1st. – Public Broadcasting of Latvia 09.10.2023.
63. Global Status Report on Alcohol and Health. WHO 2014.
64. Global Status Report on Alcohol and Health and Treatment of Substance Use Disorders. WHO 2024.
65. Graham, R., Kahn, F. N. (toim). Promoting Positive Adolescent Health Behaviors and Outcomes. The National Academies Press: Washington D.C. 2020.
66. Grube, W. J., Kypri, K., Paschall, J. M. Alcohol Control Policies and Alcohol Consumption by Youth: A Multi-National Study. – Addiction 2009 November.
67. Haage, B., Kerge, E. Ennetustöö korraldus uuenenud tervise- ja heaoluprofiili abil. – Sotsiaaltöö 2020/4.
68. Haav, A. jt. Eesti kooliõpilaste tervisekäitumine 2021/2022. õppeaasta raport. Tervise Arengu Instituut 2023.
69. Henberg, A., Muller, K., Sarapuu, A. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020.
70. Hibell, B. jt. The 1995 ESPAD Report: Alcohol and Other Drug Use among Students in 26 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.

71. Hibell, B. jt. The 1999 ESPAD Report: Alcohol and Other Drug Use among Students in 30 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.
72. Hibell, B. jt. The ESPAD Report 2003: Alcohol and Other Drug Use among Students in 35 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.
73. Hibell, B. jt. The 2007 ESPAD Report: Substance Use among Students in 35 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.
74. Hibell, B. jt. The 2011 ESPAD Report: Substance Use among Students in 36 European Countries. Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.
75. Jakuboniene, D. Alcohol Control Legislation in Lithuania. – European Journal of Health Law 1998 Volume 5 No 2.
76. Jiang H. jt. The Impact of Increasing the Minimum Legal Drinking Age from 18 to 20 Years in Lithuania on All-Cause Mortality in Young Adults – An Interrupted Time-Series Analysis. – Alcohol and Alcoholism 2022, Volume 57, Issue 4, July.
77. Joamets, R., Streimann, K. Kellele ja milleks on vaja ennetuse teadusnõukogu? – Sotsiaaltöö nr 3/2023.
78. Josing, M. Aktsiisipoliitika – võrrand mitme muutujaga. Riigikogu Toimetised 37/2018.
79. Kalediene, R., Petrauskiene, J., Sauliune, S. Alcohol-Related Injuries and Alcohol Control Policy in Lithuania: Effect of the Year of Sobriety, 2008. – Alcohol and Alcoholism, Volume 47, Issue 4 July/August 2012.
80. Kampaania kutsub vanemaid kaitsma oma lapsi alkoholi eest – Terviseinfo.ee 11.10.2016.
81. Kandla, K. Alkoholi nähtavus kauplustes enne ja pärast 1. juunit 2019. https://www.tai.ee/sites/default/files/images/3_Kaidi_Kandla.pdf (08.03.2025).
82. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 554SE seletuskiri, lk 112. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (11.01.2025).
83. Kodutu mehe tapnud kahele alaealisele esitati mõrvasüüdistus. – ERR 17.10.2019.
84. Kollom, K. Eesti kodanikuühendused alkoholipoliitika kujundamisel.

85. Kollom, K. How Liberal is Estonian Alcohol Policy? A Review of Policy Development 1991–2008. – Nordic Studies on Alcohol and Drugs 2012 Volume 29.
86. Komro, A. K., Toomey, L. T. Strategies to Prevent Underage Drinking. – Alcohol Research and Health No 1 2002, Volume 26.
87. Kooliõed alustavad õpilaste alkoholi- ja nikotiinisõltuvuse nõustamisega. – Postimees 01.03.2025.
88. Koorits, V. Riigikogu komisjon arutab mõtet tõsta alkoholitarvitamise vanus 21 aastani. – Delfi 03.12.2019.
89. Korrakaitseaduse muutmise seadus 752 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4/korrakaitseaduse-muutmise-seadus/> (19.01.2025).
90. Kristjansson, A. jt. Risk and Protective Factors for Youth Substance Use Across Family, Peers, School, and Leisure Domains. – Children and Youth Services Review 2023 Volume 151.
91. Krumins, G., Ilmars, M. 100 Years of Latvians and Alcohol: Part Three. – Public Broadcasting of Latvia 07.04.2024.
92. Kudre, D., jt. Adolescent Alcohol Use in Estonia compared with Latvia, Lithuania, Finland and Sweden: results from cross-sectional surveys 2003–2015. – BMJ Open 2021.
93. Kund, O. Alkoholitarbimine ja kuritegevus on Eestis omavahel otseses seoses. – Postimees 05.06.2012.
94. Kuritegevus Eestis 2023. Justiitsministeerium. <https://www.justdigi.ee/kuritegevus2023/alaealiste-oigusrikkumised/> (20.10.2024).
95. Latvia Country Drug Report 2017. – <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.euda.europa.eu/system/files/publications/4516/TD0616151ENN.pdf&ved=2ahUKEwiNksinmsGMAxX0IhAIHS1aIisQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw1flW3cumbWsJ5iQ5zEiVse> (28.02.2025).
96. Latvia Country Drug Report 2019. – https://www.euda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2019/latvia_et (28.02.2025).
97. Latvia: Parliament is Making Alcohol Policy the Priority It Should Be, Alcohol Tax on Government Agenda. – Movendi International 21.10.2023.

98. Latvian Saeima limits alcohol sale time. – Baltic News Network 09.01.2025.
99. Latvians will still be able to get booze at gas stations. – Public Broadcasting of Latvia 16.04.2024.
100. Liiv, A. Sõltuvushaigused sõltumatus Eestis. – Eesti uue aastatuhande lävel: väikerahva võimalused ja valikud. Tallinn: TEA Kirjastus 2000.
101. Lithuania alcohol availability. Nordic Alcohol and Drug Policy Network. <https://www.nordicalcohol.org/lithuania> (22.01.2025).
102. Lithuania alcohol taxation. Nordic Alcohol and Drug Policy Network. <https://www.nordicalcohol.org/lithuania> (22.01.2025).
103. Lithuania bans kids champagne. – Lithuanian National Radio and Television 06.06.2019.
104. Läti keelab öise alkoholimüügi. – Delfi 01.03.2002.
105. Lithuania Country Drug Report 2017. – https://www.euda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2017/lithuania_ar (28.02.2025).
106. Lithuania Country Drug Report 2019. – https://ntakd.lrv.lt/uploads/ntakd/documents/files/lithuania-cdr-2019_0.pdf (01.03.2025)
107. Läti võib tõsta alkoholi ostmise vanusepiirangu 21 aastani. – ERR 07.03.2025.
108. Malinauskaite, G. Lithuania managed to cut alcohol consumption – do its policies work? – Lithuanian National Radio and Television 22.12.2023.
109. Markina, A., Žarkovski, B. Laste hälbiv käitumine Eestis. Justiitsministeerium 2014.
110. Marshall, E. J. Adolescent Alcohol Use: Risks and Consequences. – Alcohol and Alcoholism 2014 Volume 49 Issue 2.
111. Maser, M. jt. Trends in Drinking Habits among Adolescents in the Baltic Countries over the Period of Transition: HBSC Survery Results 1993–2002. – BMC Public Health 2006 Volume 6 Issue 1.
112. Mason, A. W. Growth in Adolescent Delinquency and Alcohol Use in Relation to Young Adult Crime, Alcohol Use Disorders, and Risky Sex: a Comparison of Youth from Low-Versus Middle-Income Backgrounds. – The Journal of Child Psychology and Psychiatry 2010, Volume 51, Issue 12.

113. Ministeerium lükkas vaidlusi põhjustanud reklaamiseaduse muutmise edasi. – ERR 14.10.2024.
114. Mis toimub ennetuses ja mis mitte? – Terviseinfo 24.05.2024
<https://www.terviseinfo.ee/et/valdkonnad/narkootikumid/uimastitarvitamise-ennetamine/mis-toimib-ennetuses-ja-mis-mitte> (23.11.2024).
115. Mitmedimensiooniline pereteraapia. Sotsiaalkindlustusamet
<https://sotsiaalkindlustusamet.ee/mitmedimensiooniline-pereteraapia> (02.03.2025).
116. Mouse models of adolescent binge drinking reveal key long-lasting brain changes – ScienceDaily 09.06.2023.
117. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. Promoting Positive Adolescent Health Behaviors and Outcomes: Thriving in the 21st Century. Washington DC: The National Academies Press 2020.
118. Naughton, F., Sutton, S., Tael-Öeren, M. The Relationship Between Parental Attitudes and Children's Alcohol Use: a Systematic Review and Meta-Analysis. – Addiction 2019.
119. Noored.alkoinfo.ee – abiks nii noortele kui õpetajale. – Terviseinfo.ee
<https://www.terviseinfo.ee/et/blogi/4393-nooredalkoinfoee-abiks-nii-noortele-kui-opetajale> (16.03.2025).
120. Noorte vanuse kontrollimine alkohoolsete jookide müümisel. Testostlemise uuringu tulemused 2022. Tervise Arengu Instituut.
121. Prevention. – Drug, Tobacco and Alcohol Control Department
<https://ntakd.lrv.lt/en/prevention/> (28.02.2025).
122. Purru, T. Võimalused alkoholipoliitika kujundamiseks kohalikul tasandil. Tervise Arengu Instituut 2020.
123. Pärnu kavatseb piirata öist alkoholimüüki. – Pärnu Postimees 16.03.2022.
124. Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020. Sotsiaalministeerium 2008.
125. Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030. Sotsiaalministeerium 2021.
126. Reklaamiseadus 40 SE seletuskiri. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f5da8e68-db82-3620-90b4-b6a9a946ed14/reklaamiseadus/> (02.02.2025).

127. Reklaamiseadus 135 SE seletuskiri. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1a7e0833-57d2-afa4-cea3-4002b8c1c935/reklaamiseadus/> (02.02.2025).
128. Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus 29.01.2024. –
<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/89c206af-a1ab-4a43-9381-66d81814604c> (31.01.2025).
129. Riikoja, H. Alkoholi ostmise vanusepiirang võib tõusta 21. eluaastani. – Postimees 15.11.2003.
130. Räägime tervisest! Tervise Arengu Instituut 2013.
131. Saeima bans advertising of prices or discounts of alcoholic beverages in electronic media. – Saeima Press Service 26.09.2024.
132. Saeima nays booze buying age limit raise. – Public Broadcasting of Latvia 09.05.2024.
133. Sage, E. jt. Risk, Protection, and Substance Use in Adolescents: A Multi-Site Model. – Journal of Drug Education 2003 Volume 31 Issue 1.
134. Salla, K.-A., Tamm, K. Laste toime pandud süütegudele reageerimise analüüs. Kriminaalpoliitika analüüs nr 5/2016.
135. Saukuma, I. Skolas kā informācijas kanāls alkohola lietošanas ieradumu mazināšanai jauniešu vidū. – Rēzeknes Tehnoloģiju akadēmija, 2022.
136. Siilbek, E. Laste ja noorte vaimse tervise ja riskikäitumisega seotud riski- ja kaitsetegurite mõõtevahendid. Tervise Arengu Instituut 2022.
137. Siilbek, E., Streimann, K., Vilms, T. Laste ja noorte riskikäitumise ning vaimse tervisega seotud riski- ja kaitsetegurid 2022. a Hooliva Kogukonna Noorteuuringu põhjal. Tervise Arengu Instituut 2023.
138. Silvet, E. (koost). 100 aastat karskusliikumist Eestis 1889–1989. Tallinn: Eesti Raamat 1989.
139. Sinziana, I., jt. Technical report. Environmental substance use prevention interventions in Europe. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2018.
140. Some brain wiring continues to develop well into our 20s – ScienceDaily 23.09.2011.
141. Status Report on Alcohol Consumption, Harm and Policy Responses in 30 European Countries 2019. WHO 2019.
142. Streimann, K. Riskikäitumise ennetamine paikkonnas. Rahvatervise spetsialistide rühmaintervjuude kokkuvõte. Tervise Arengu Instituut 2019.

143. Streimann, K. Uimastiennetuse üldised põhimõtted noorte hulgas. – Sotsiaaltöö 2013/2.
144. Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T., Abel-Ollo, K. Ennetuse käsiraamat: sõltuvusainete tarvitamise ennetuse teaduslik käsitus otsustajatele, arvamusliidritele ja poliitikakujundajatele. Tervise Arengu Instituut 2020.
145. Zarouali, B. jt. Adolescents' Advertising Literacy and Privacy Protection Strategies in the Context of Targeted Advertising on Social Networking Sites: Implications for Regulation. – Young Consumers 2020 Volume 21 Issue 3.
146. TAI: lapsevanem, hoia lapse noort aju alkoholi eest! – Tervise Arengu Instituut 01.02.2022.
147. Tallinn keelaks kange alkoholi alla 20-aastastele. – Delfi 05.03.2008.
148. Tallinn soovib tõhusamalt ennetada laste ja noorte riskikäitumist. – Postimees 08.11.2022.
149. Tamson, M., Vorobjov, S. Uimastite tarvitamine koolinoorte seas: tubakatoodete, alkoholi ja narkootiliste ainete tarvitamine Eestis 15–16-aastaste õpilaste seas. Tervise Arengu Instituut 2020.
150. Tark Vanem kampaania: alkoholiteemaline ennetustöö peab algama lasteaias. – Siseministeerium 12.03.2015.
151. Teavituskampaania aitab vanematel laste sõltuvusi ennetada. – Terviseinfo.ee 04.12.2013.
152. Telekanalid piiravad leppega alkoholireklaami. – ERR 25.11.2010.
153. Tervise Arengu Instituudi alkoholiennetuse programm sai eduka avalöögi. – Terviseinfo.ee 28.12.2015.
154. Tervisekäitumist mõjutavad maksud Eestis 2021. Arenguseire Keskus 2021.
155. Turning Down the Alcohol Flow. Background Document on the European Framework for Action on Alcohol 2022–2015. WHO Regional Office for Europe 2022.
156. Uimastiennetus Eestis. – Tervise Arengu Instituut. <https://www.tai.ee/et/valjaanded/uimastiennetus-eestis> (02.03.2025).
157. Uuring: Alkoholi tarbimine on 2019. aastast järjest kasvanud. – Tervise Arengu Instituut 09.06.2023.
158. Valantiejiene, S. Problems of 14–18 Years Old Youth and the Trends of Organisation of Prevention Activities: Lithuanian Case. – Economics and Culture, 2017.

159. Vanemlusprogramm „Imelised aastad“. – Terviseinfo.ee 10.12.2024.
160. Veebileht tarkvanem.ee juhendab vanemaid lastekasvatamise keerulises töös. – Tervise Arengu Instituut 01.02.2022.
161. Värnik, A. Perestroika-aegse range alkoholipoliitika tulemused. Teadusvaade alkoholile. Eesti Karskusliidu Karskusühendus AVE 2002.
162. Wetering Van De B., Cornelis D. J. 2008 – Lithuania’s Year of Sobriety: Alcohol Control Becomes a Priority of Health Policy. – Addiction Volume 104, Issue 7.
163. What is being done to tackle Latvia’s drinking problem? – Public Broadcasting of Latvia 28.01.2022.
164. WHO advises limiting alcohol availability and advertising as cost-effective measures to safeguard young individuals from alcohol-related risks. – WHO 18.04.2024 <https://www.who.int/thailand/news/detail/18-04-2024-who-advises-limiting-alcohol-availability-and-advertising> (23.11.2024).
165. Would you sell alcohol to your child? <https://drinksinitiatives.eu/index.php/initiative/would-you-sell-alcohol-to-your-child> (28.02.2025).
166. Ööelu haldjad on kohal, et pidutsejaid aidata. – Harju Elu 28.11.2023.
167. Young People and Alcohol: A Resource Book. WHO 2015.
168. 18-aastastele jäi õigus õlut osta ja juua. – Eesti Päevaleht 23.11.2001.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

169. Akcizų įstatymo – <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.154511/asr> (25.02.2025).
170. Alkoholiksiisi seadus – RT I 1995, 87, 1539.
171. Alkoholio kontrolės įstatymo. – <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.17752> (05.10.2024).
172. Alkoholiseadus – RT I 1999, 24, 359.
173. Alkoholiseadus. – RT I 2002, 3, 7.
174. Alkoholiseadus. – RT I 2004, 18, 131.
175. Alkoholiseadus. – RT I, 29.06.2014, 11.
176. Alkoholiseadus – RT I, 28.09.2023, 1.
177. Alkoholiseaduse muutmise seadus. – RT I 1999, 58, 610.

178. Alkohoolse joogi jaemüügi kitsendused – RT IV, 29.09.2020, 29.
179. Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus – RT I, 21.06.2024, 9.
180. Eesti Vabariigi aktsiisimaksu seadus – RT 1990, 2, 26.
181. Eesti Vabariigi alkoholiaktsiisi seadus – RT 1992, 11, 170.
182. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.
183. Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums. – <https://likumi.lv/ta/id/214039-elektronisko-plassazinas-lidzeklu-likums> (23.11.2024).
184. Handling of Alcoholic Beverages Law. – <https://likumi.lv/ta/en/en/id/88009-handling-of-alcoholic-beverages-law> (05.10.2024).
185. On Excise Duties - <https://likumi.lv/ta/en/en/id/81066-on-excise-duties> (25.02.2025).
186. Karistusseadustik – RT I, 12.12.2024, 6.
187. Latvian Administrative Violations Code. – <https://likumi.lv/ta/id/89648-latvijas-administrativo-parkapumu-kodekss> (25.02.2025).
188. Lietuvos Respublikos Administracinių Nusižengimų Kodeksas. – <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b8d908c0215b11e58a4198cd62929b7a> (25.02.2025).
189. Majandusministeeriumi 12.07.1993 määrus nr 23 „Alkohoolsete jookide ja tubakatoodete reklaamimise reeglid“.
190. Piirangud alkohoolse joogi jaemüügile kohapeal tarbimiseks Pärnu linnas – RT IV, 26.05.2023, 34.
191. Radio un televīzijas likums. – <https://likumi.lv/ta/id/36673-radio-un-televizijas-likums> (23.11.2024).
192. Reklaamiseadus. – RT I 1997, 52, 835.
193. Reklaamiseadus. – RT I, 20.11.2024, 5.
194. Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 31.12.2024, 48.
195. Vabariigi Valitsuse 14.08.1992 määrus nr 243 „Alkoholi ja tubaka riigimonopoli kehtestamise kord“. – RT 1992, 31, 415.
196. Vabariigi Valitsuse 21.12.1993 määrus nr 408 „Hindade reguleerimise korra kohta“. – RT I 1994, 4, 48.
197. Vabariigi Valitsuse 07.01.1994 määrus nr 4 „Alkoholi, tubaka ja tubakatoodete sisse- ja väljaveo, tootmise ning müügi korraldamise eeskirja kinnitamine“. – RT I 1994, 7, 71.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

198. RKPJKo 3-4-1-5-17.

199. RKPJKo 3-4-1-5-05.

200. RKPJKo 3-4-1-6-00.

201. RKPJKo 3-4-1-3-96.