



Õiguskantsler

Villu Kõve  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 06.01.2026 nr 5-25-73/3

Meie 29.01.2026 nr 9-2/260145/2600802

## Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-73

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles Tallinna Halduskohus tunnistas [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-dega 11 ja 31 vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata [tubakaseaduse](#) (TubS) § 10<sup>4</sup> lõikes 4 sätestatud tasu ning [riigilõivuseaduse](#) (RLS) § 298<sup>4</sup> lõigetes 1–3 sätestatud lõivud osas, milles need ei tee riigilõivude ja müügimahtude teate hindamise tasu puhul erandit sigaritega seotud toote teate ja teate muudatuse läbivaatamisel, teate avaldamisel ja hoidmisel ning müügimahtude teate hindamisel.

Nõustun Tallinna Halduskohtuga, et TubS § 10<sup>4</sup> lõikes 4 sätestatud tasumäär ning RLS § 298<sup>4</sup> lõigetes 2 ja 3 sätestatud riigilõivumäärad on vastuolus põhiseadusega (PS §-d 11 ja 31) osas, milles need ületavad sigarite tooteteade avaldamise ja hoidmisega, teate muudatuste läbivaatamisega ning müügimahtude teate hindamisega Terviseametile kaasnevad kulud. RLS § 298<sup>4</sup> lõige 1 on põhiseadusega kooskõlas.

Kehtestatud tasu ja lõivud rakenduvad ühetaoliselt kõigile tubakatoodetele. Samas võib sigarite eripära arvestades (lihtsam koostis võrreldes näiteks e-sigarettidega; väiksem müügimaht) loogiliselt järeldada, et kulutused, mida Terviseamet teeb sigarite tooteteade muudatuste läbivaatamisel, teate avaldamisel ja hoidmisel ning müügimahtude teate hindamisel, on väiksemad kui laiemalt tarbitavate tubakatoodete kohta esitatud teadete menetlemise kulud. Sellises olukorras võib ühetaoline, toote kohta fikseeritud tasudega süsteem viia selleni, et sigarite puhul ületab tasukoormus riigile kaasneva töökoormusega mõistlikus seoses oleva menetluskulu ning kujuneb nišisegmendis tegutsevatele ettevõtjatele ülemäära suureks. Tallinna Halduskohus on põhjendatult viidanud, et eelnõu koostamisel ei hinnatud sigarite eripära arvestavat mõju ega kaalutud alternatiive.

### I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Kaebaja on tubakatoodete tootja, kes on Eesti turu jaoks teavitanud 109 sigarimargist. Terviseamet on avaldanud nende toodete andmed oma kodulehel Exceli tabelis. Kaebaja teavitas Terviseametit, et soovib jätkata senise 109 toote asemel 20 tootega, kuid lisas veel, et ei soovi Terviseameti veebilehel nende avaldatud tubakatoodete teavituste kustutamist, millelt ei ole RLS § 289<sup>4</sup> lõikes 3 sätestatud riigilõivu tasutud. Kaebaja on tasunud 20 toote eest riigilõivu, nagu on ette nähtud RLS § 289<sup>4</sup> lõikes 3, ja TubS § 10<sup>4</sup> lõikes 4 sätestatud tasu.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Kaebaja esitas Terviseametile kolme toote ID kohta tooteteate muudatused, kuid ei tasunud muudatuste läbivaatamise eest RLS § 289<sup>4</sup> lõikes 2 ette nähtud riigilõivu.

2. Terviseamet on eemaldanud Exceli tabelist kaebaja tubakatooted, mille eest pole makstud RLS § 289<sup>4</sup> lõigetes 2 ja 3 sätestatud riigilõivu ega TubS § 10<sup>4</sup> lõikes 4 kehtestatud tasu. Kui tooted on tabelist kustutatud, tuleks kaebajal 89 toote teadet uuesti esitades tasuda riigilõivu RLS § 298<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud määras ehk 5000 eurot toote ID kohta.
3. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule taotluse, et Terviseametit kohustataks avaldama/taastama kustutatud tooteteavitused ning jäetaks samal ajal kohaldamata RLS § 289<sup>4</sup> lõikes 3 sätestatud teate avaldamise ja hoidmise riigilõiv ja TubS § 10<sup>4</sup> lõikes 4 sätestatud toote müügimahtude teate hindamise tasu, sest kaebaja hinnangul on need sätted põhiseadusega vastuolus. Lisaks soovib kaebaja, et Terviseamet vaataks läbi kolme toote teate muudatused, nii et kaebaja ei peaks tasuma RLS § 298<sup>4</sup> lõikes 2 sätestatud määras riigilõivu.

## II. Vaidlustatud normide asjassepuutuvus

4. TubS § 10<sup>4</sup> lõige 4 sätestab: „Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote müügimahtude teate esitamisel tasub teate esitaja Terviseametile teate hindamise eest 240 eurot.“
5. RLS § 298<sup>4</sup> lõiked 1–3 sätestavad: „(1) Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 5000 eurot. (2) Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate muudatuse eest tasutakse riigilõivu 740 eurot. (3) Tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate avaldamise ja hoidmise eest tasutakse aastas riigilõivu 100 eurot.“
6. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 14 lõike 2 järgi peab norm, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. Norm on asjassepuutuv vähemalt siis, kui selle põhiseadusele mittevastavuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (RKPKJko 03.07.2008, [3-4-1-9-08](#), p 16).
7. Kui TubS § 10<sup>4</sup> lõige 4 ning RLS § 298<sup>4</sup> lõiked 2 ja 3 on põhiseadusega osaliselt vastuolus, siis tuleb need jätta selles ulatuses kohaldamata ning Terviseametil tuleb taastada Exceli tabelis nende kustutatud toodete teated, mille eest kaebaja on tasunud Riigikohtu hinnangul põhiseaduspärase osa riigilõivudest ja tasust (s.t tegelikule toimingukulule vastavas ulatuses). Normid on seega asjassepuutuvad.

## III. Arvamus

8. Tubakatoodetega seotud toimingutele kehtestatud riigilõivud ja tasud kuuluvad PS § 113 kaitsealasse. Riigilõiv on seaduses sätestatud juhul ja RLS-is sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingu tegemise eest (RLS § 2). Lõivuks võib nimetada ka mis tahes muud avalik-õigusliku toimingu eest või avaliku asja või ressursi kasutamise eest võetavat tasu.
9. Riigikogul on avalik-õiguslike tasude ja riigilõivude kujundamisel avar otsustusruum. Seejuures ei nõua põhiseadus, et riigi osutatavate avalike teenuste eest kehtestatavad lõivud oleksid rangelt kulupõhised. Lõivud nagu maksudki võivad olla riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrument (vt L. Lehis, K. Lind. [Põhiseaduse § 113 kommentaarid](#), p-d 13 ja 14. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020). See põhimõte on sätestatud ka RLS § 4 lõikes 2, mis lubab

lõivustatud toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt kehtestada kulupõhisest kõrgema riigilõivumäära. Riigikogu avar otsustusruum ei vabasta teda aga kohustusest hoiduda ebaproportsionaalsete avalik-õiguslike tasude kehtestamisest (PS § 11).

10. Eelmise aasta 1. jaanuaril jõustunud tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muudatuste kohaselt jagunevad tubakatoodetega seotud riigilõivud ja tasu kaheks: osa neist on iga-aastased (tooteteate avaldamise ja avaldatuna hoidmise riigilõiv ning müügimahtude teate hindamise tasu), osa aga ühekordsed ja vajaduspõhised (uue toote teate läbivaatamise riigilõiv ja tooteteate muudatuse läbivaatamise riigilõiv).
11. Neid avalik-õiguslikke tasusid kehtestava seaduse (tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse ([eelno 401 SE](#))) menetlusmaterjalidest nähtub, et tasu ja lõive kehtestama ajendas tubakatoodete (eeskätt e-sigarettide ja e-vedelike) teadete massiline esitamine ning nende menetlemisega Terviseametile kaasnenud suur töökoormus. Tasude kehtestamise eesmärk oli katta nende toimingutega kaasneva kulud ning korrastada turul olevate toodete ülevaadet (Terviseameti kodulehel avaldatud [Exceli tabel](#)) ja vähendada n-ö igaks juhuks esitatavaid uute toodete teateid.

Nõustun Tallinna Halduskohtuga, et turu korrastamiseks ning Terviseameti kulude katmiseks on tasude ja riigilõivu kehtestamine iseenesest põhjendatud (vt Tallinna Halduskohtu 27.11.2025 nr 3-25-1309, p 26 ja 27). Tubakatooted ei ole eluks vältimatult vajalikud kaubad ning riik ei pea nende turustamist soodustama või katma maksumaksja arvelt nende teavituste haldamise ja müügimahtude teate hindamisega seotud kulud. Siiski peavad ka selliste kaupade puhul rakendatavad avalik-õiguslikud tasud jääma PS § 11 mõttes mõõdukaks.

12. Seejuures ei saa mitte kõikide nende lõivude ja tasu proportsionaalsust hinnata üksnes Terviseameti tegelike kulude põhjal, sest vähemalt tooteteate (RLS § 298<sup>4</sup> lg 1) läbivaatamise lõivumäära kujundamisel on Riigikogu tuginenud ka toimingute sotsiaalmajandusliku mõju kaalutlusele, mis on RLS § 4 lõike 2 kohaselt lubatud.

***Müügimahtude aruande hindamise tasu (TubS § 10<sup>4</sup> lg 4) ning riigilõiv teate avaldamise ja hoidmise eest (RLS § 298<sup>4</sup> lg 3)***

13. Tooteteate avaldamise ja hoidmise riigilõivumäära (RLS § 298<sup>4</sup> lg 3) ning müügimahtude teate hindamise tasu (TubS § 10<sup>4</sup> lg 4) kehtestamisel on lähtutud toimingute kuludest (tööjõu ja IT kulud; vt eelno 401 SE teise lugemise [muudatusettepanekute loetelu](#), p 6 ja p 7.3 ning p 11).

Kui tooteteate avaldatuna hoidmisega ning müügimahtude teate hindamisega Terviseametile kaasnev kulu on sigarite puhul väiksem kui RLS § 298<sup>4</sup> lõikes 3 sätestatud riigilõiv ja TubS § 10<sup>4</sup> lõikes 4 sätestatud tasu, siis piiravad iga-aastased tasud sigarite segmendis oma suuruse tõttu ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust (PS § 31). Sellisel juhul nõustun Tallinna Halduskohtu järeldusega (vt Tallinna Halduskohtu 27.11.2025 nr 3-25-1309, p 29), et TubS § 10<sup>4</sup> lõike 4 ja RLS § 298<sup>4</sup> lõike 3 on põhiseadusega vastuolus osas, milles need ei kehtesta sigaritega seotud toote teate avaldamise ja hoidmise riigilõivu ja müügimahtude teate hindamise tasu puhul erandit.

***Riigilõiv tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise eest (RLS § 298<sup>4</sup> lg 1)***

14. Tubakatoote teate läbivaatamise lõivu (RLS § 298<sup>4</sup> lg 1) kehtestamisel leidis Riigikogu, et põhjendatud on lähtuda RLS § 4 lõikest 2 ning kujundada lõivumäär lisaks toimingu kulule ka toimingu sotsiaalmajanduslikku mõju arvestades.
  15. Kui esialgu pakuti teate läbivaatamisega kaasnevatele kuludele vastavaks riigilõivumääraks 740 eurot (vt seaduseelnõu 401 SE seletuskiri, lk 10), siis Riigikogu pidas [direktiivi 2014/40/EL](#) mõttes proportsionaalseks tasuks 5000 eurot, mis arvestab tubakatoodete tarbimisest tekkinud kahjude tasandamiseks tehtavaid kulutusi riigieelarvest (vt Riigikogu sotsiaalkomisjoni 13.05.2024 [istungi protokoll](#) nr 62, p 4; eelnõu 401 SE teise lugemise [muudatusettepanekute loetelu](#), p 5; 17.04.2024 ja 29.05.2024 [istungite stenogrammid](#)). See, et uute toodete turule toomisel tuleb tasuda kuludest kõrgemat riigilõivu, on olnud seega Riigikogu selge poliitiline tahe.
  16. Seaduseelnõu menetlusmaterjalidest ja kehtestatud tasusüsteemist nähtub, et tooteliike siiski mingil määral eristati. Nimelt sätestab TubS § 10<sup>4</sup> lõige 3, et e-sigarettide ja e-vedelike puhul peab teate esitaja tasuma Terviseametile ka e-vedelikus ühe aine hindamise eest 240 eurot ning e-vedelikest eralduvate ainete hindamise eest 965 eurot. Sellest järeldub, et Riigikogu on arvestanud sellega, et nende toodete tooteteadete menetlemine võib olla sisuliselt ajamahukam ja ka kulukam.
  17. Erinevalt müügimahtude aruande hindamise tasust (TubS § 10<sup>4</sup> lg 4) ning teate avaldamise ja hoidmise riigilõivust (RLS § 298<sup>4</sup> lg 3), mida tuleb tasuda igal aastal, tasutakse toote teate läbivaatamise riigilõivu üksnes korra, uue toote turuleviimisel. Seetõttu ei saa praegusel juhul väita, et see lõivumäär oleks põhiseadusega selges vastuolus.
- Praegusel juhul ei ole teada, kui sageli kaebaja uusi tooteid Eesti turule toob. Ilma nende andmeteta on ka keeruline hinnata, kui intensiivselt 5000-eurone riigilõiv kaebaja ettevõtlusvabadust mõjutab. Kui turule sisenemine on sedavõrd kulukas, et äärmiselt pole mõistlik oma tooteid Eestis müüa, siis võib näiliselt tubakatoodete müük siin väheneda. Tegelikult asutakse ilmselt hankima tooteid välismaalt. Sellisel juhul kaotab riik kogu seonduva maksutulu, kuid ühiskonna kanda jääb kaasnev terviseteenustega seotud kulu.
18. Tallinna Halduskohtu otsuse kohaselt teavitas kaebaja Terviseametit, et jätkab senise 109 toote asemel 20 tootega, kuid soovis, et Terviseameti veebilehelt ei kustutataks nende avaldatud tubakatoodete teavitusi, millelt ei ole riigilõivu (RLS § 289<sup>4</sup> lg 3) tasutud. Selle tulemusel eemaldas Terviseamet need 89 toodet oma veebilehel avaldatud Exceli tabelist.
  19. Selline olukord tekkis seetõttu, et iga-aastased tasud olid kaebaja jaoks ülemäärased. Kui sigarite kohta teate avaldamise ja hoidmise iga-aastane lõiv ning müügimahtude teate hindamise tasu oleksid proportsionaalsed, ei oleks kaebaja pidanud loobuma suuremast osast oma tootesortimendist.

Kui Riigikohus tunnistas RLS § 289<sup>4</sup> lõike 3 sigarite puhul osaliselt põhiseadusvastaseks, ei saa järeldada, et kaebajal tuleks igal juhul tasuda kustutatud 89 toote teate uuesti avaldamiseks RLS § 298<sup>4</sup> lõikes 1 sätestatud riigilõivu. RLS § 298<sup>4</sup> lõike 3 osalise põhiseadusvastasuse korral tuleks taastada varasem olukord. Selleks peaks Terviseamet taastama Exceli tabelis nende toodete teated, mis kustutati üksnes seetõttu, et kaebaja ei tasunud RLS § 298<sup>4</sup> lõikes 3 nõutud riigilõivu. Tooteteated saaks taastada varasematele tooteteadetele tuginedes pärast seda, kui kaebaja on tasunud Riigikohtu otsuse järel kehtima jääva (põhiseaduspärase) avaldamise ja hoidmise riigilõivu. Seega jääks 5000-eurone lõiv kohalduma üksnes uute toodete turule toomisel, mida ei saa, arvestades Riigikogu kaalutlusi, pidada ilmselgelt ebaproportsionaalseks.

***Riigilõiv tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate muudatuse läbivaatamise eest (RLS § 298<sup>4</sup> lg 2)***

20. Seletuskirja järgi on tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate muudatuse läbivaatamise riigilõivumäär kehtestatud lähtuvalt selle toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (RLS § 4 lg 1). Seega sõltub RLS § 298<sup>4</sup> lõike 2 järgi tasutava 740-eurose lõivu põhiseaduspärasus eeskätt sellest, milline on Terviseameti tegelik töömaht sigarite tooteteate muudatuste läbivaatamisel. Seletuskirjas (seletuskiri, lk 11) on küll märgitud, et tooteteate muudatuse läbivaatamisel tuleb Terviseametil kõik andmed uuesti kontrollida ja töömaht on võrreldav tooteteate läbivaatamise töömahuga, kuid eelnõu menetlusmaterjalidest ei nähtu, et seejuures oleks hinnatud, kas ja kui palju erineb selle kontrolli tegelik maht iga tooteliigi kohta. Kui sigari tooteteate muudatuste läbivaatamise töömaht on väiksem kui muude tubakatoodete puhul, siis on riigilõivumäär ebaproportsionaalne.
21. Lisaks näitavad kohtuasja asjaolud, et RLS § 298<sup>4</sup> lõikes 2 sätestatud riigilõivu tegelik ebaproportsionaalne mõju (sõltumata tooteliigist) võib ilmneda ka juhtudel, kus muudatus ei puuduta toote koostist ega muid sisulisi tunnuseid, vaid piirdub tehnilise või administratiivse täpsustusega. Kaebaja esitas Terviseametile kolme toote ID tooteteate muudatused administratiivsete vigade parandamiseks ning Terviseamet nõudis selle eest riigilõivu 740 eurot iga toote ID kohta. See näitab, et ilma muudatuse laadi ja tegelikku töömahtu eristamata võidakse sama suurt lõivu küsida ka selliste tooteteate muudatuste eest, mida peab kontrollima minimaalselt. See võimendab riive intensiivsust. Selline vastuolo on aga ületatav RLS § 298<sup>4</sup> lõike 2 põhiseaduskonformse tõlgendamise teel selliselt, et riigilõivu tasumise kohustus tekib üksnes siis, kui tooteteate muudatus toob kaasa sisulise kontrolli vajaduse (nt muutused koostises), samas kui üksnes tehniliste või administratiivsete andmete parandamine ei kuulu RLS § 298<sup>4</sup> lõike 2 kohaldamisalasse.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Mariann Salomets 693 8410  
Mariann.Salomets@oiguskantsler.ee