



## SOTSIAALMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee  
Lossi 17  
50093, Tartu, Tartu maakond

ei 06.01.2026 \*  
Meie 03.02.2026 nr 1.2-4/26-4

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

Lugupeetud Riigikohtus

Küsisite Sotsiaalministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse seisukohta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles Tallinna Halduskohus tunnistas Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 11 ja 31 vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata tubakaseaduse (TubS) § 104 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.

Lisaks edastasite 09.01.2026 pöördumisega nr 5-25-73/6 sotsiaalministril (koos Terviseametiga) vastamiseks eraldiseisvad küsimused seoses tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (401 SE, Riigikogu XV koosseis) algamisel plaanitud riigilõivudega.

#### I SEISUKOHT

Vabariigi Valitsus ja Sotsiaalministeerium jäävad seisukohale, et Tallinna Halduskohtu poolt vaidlustatud normid on põhiseadusega kooskõlas.

Leiame, et **TubS § 10<sup>4</sup> lõikes 4** sätestatud tasu teate läbivaatamise ja hoidmise eest on legitiimne ja proportsionaalne. Direktiivi 2014/40/EL preambuli punkti 13 ja rakendusotsuse (EL) 2015/2186 preambuli punkti 7 kohaselt on liikmesriikidel kohustus koguda ja analüüsida põhjalikku teavet koostisosade ning emissioonide kohta. See on vajalik toodete toksilisuse, sõltuvust tekitava toime ja terviseriskide hindamiseks. Andmete kogumise, õigsuse kontrollimise ja avaldamise eest on riigil õigus küsida proportsionaalset tasu (direktiivi art 5 lg 8).

Terviseamet peab kontrollima mahukaid andmehulki. Terviseamet kontrollib teavituse vastavust TubS §-de 10–10<sup>3</sup> nõuetele ning komisjoni rakendusotsuste (EL) 2015/2183 ja (EL) 2015/2186 nõuetele. Teavituse sisalduv info on toodud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 401 SE [seletuskirja](#) lehekülgedel 14 ja 15.

**RLS § 298<sup>4</sup> lõikes 1** sätestatud toote teate läbivaatamise, nn „tootega turule pääsemise“ ühekordne riigilõiv (5000 eurot) on kehtestatud lähtuvalt RLS § 4 lg-st 2, mis lubab määrata lõivu kulupõhimõttest erinevalt, arvestades kaalukat avalikku huvi.

Eestis on teavitatud ca 46 000 erinevast tootest, samal ajal kui Taanis on vastava arv ca 1500. Nikotiinil on tõestatud tervist kahjustav mõju. Aastal 2022 oli ainuüksi eriarstiabi raviarvete kulu ca 55 miljonit eurot, hinnanguline kogukulu tubaka ja alkoholi tarbimisest ühiskonnale kokku 3 miljardit eurot aastas<sup>1</sup>. RKPJK 5-21-4 (p 42) tuuakse välja, et „PS §-st 11 tulenevalt peab põhiõiguse riivel olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas) abinõu. Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Abinõu on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (Riigikohtu järjekindel praktika alates põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. a otsusest asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 15)“. Seega lubab põhiseadus eesmärgist lähtuvalt intensiivsemat riivet, mis rahvatervise kaitseks võimaldab kujundada riigi majandus- ja sotsiaalpoliitikat läbi lõivude, kui tegemist on sotsiaalselt kuluka valdkonnaga<sup>2</sup>.

Sarnases suurusjärgus lõivud on kasutusel ka naaberriikides. Näiteks Taanis on esmane teavitustasu ca 2800 eurot (21 000 DKK), sama suur on iga-aastane toodete nimekirjas hoidmise tasu, ja Belgias 4000 eurot. Samas on liikmesriigid valinud väga erinevad viisid tubakatoodetega seotud administratiivsete kulude katmiseks tasude ja lõivude kehtestamiseks. Seega ei ole toodete teavitamise tasud täielikult võrreldavad, sest riigiti koosnevad tasud erinevatest komponentidest. Lisaks toote turule toomise lõivudele ja tasudele on osades liikmesriikides tasud toote importimisel või tootmisel, hulgimüügil või jaemüügil. Tasude suurus varieerub 50 kuni 5000 euron. Esineb ka teavitustega seotult järelevalve tasu, mis on Soomes 300 kuni 70 000 eurot aastas tootja või importija kohta sõltuvalt tubakatoodete müügiimahtudest.

**RLS § 298<sup>4</sup> lõigetes 2 ja 3** sätestatud riigilõivud toote teate muudatuse ja toote teate avaldamise ja hoidmise eest (vastavalt 740 eurot ja 100 eurot) on kooskõlas RLS § 4 lõikega 1 sõltuvuses otsestest halduskuludest.

**Lõige 2** – Eestis on käesoleval ajal teatatud üle 46 000 erinevast tootest. Teavituse muudatuse puhul on Tervisametil sarnaselt esmase teavitusega vaja üle kontrollida kogu andmete hulk, sest nt teavituses kontaktandmete muutmise varjus tehakse ka teisi muudatusi, mistõttu on vajalik kontrollida ka teisi toodet puudutavaid andmeid. Sisuliselt tuleb kogu teavitus uuest läbi vaadata, et tuvastada muudatuse sisu – sisuliselt võrrelda kõiki ridu uues ja eelnevas teavituses tegemaks kindlaks, kas toote koostist ei ole muudetud. Andmete esitamise ühisportaal (EU-CEG portaal) on andmed esitatud mitmel erinevale lehel ja lisatud dokumentide arv, mida on vaja kontrollida, varieerub. Praktikast on ka teavitusi, kuhu on lisatud 320 dokumenti. Kui esmase teavituse vastavuse hindamisel tuleb kontrollida andmete esitamist vastavalt komisjoni rakendusotsusele (EL) 2015/2186 või (EL) 2015/2183, siis teavituse paranduse korral tuleb lisaks kontrollida ka koostisosi võrreldes eelmise teavitusega. Sama töömaht tähendab ka sama tööajakulu ning ka IT ja administratiivse kulu – Tervisameti töömaht suurenes teavituste ja nende muutmise sisulise kontrollikohustuse lisandumisega orienteeruvalt viis korda. Riigilõivu suuruse arvutamisel on arvestatud reaalselt tubakatoodetest teavitamisel esitatava teate läbivaatamisele kuluvat tööaega. Planeeritav riigilõiv on kulupõhine. Teate läbivaatamisel kontrollitakse TubS-is nõutud andmete olemasolu ning esitatud dokumentide asjakohasust ja nõuetele vastavust.

Kulu määratlemisel on lähtutud keskmisest kulust, mida riik vastavat liiki toimingute tegemisel kannab.

<sup>1</sup> [Alkoholi ja tubakatoodete tarvitamisega seotud tervisekaotus ja tervishoiukulud Eestis 2022. aastal.pdf](#)

<sup>2</sup> Antud seisukohta rõhutatakse ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes seoses PS § 113 selgitustega seoses RLS § 4 lg-ga 2, vt [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#) § 113 kommentaarid, punkt 13.

**Lõikes 3** sätestatud lõiv ühendab endas hoidmise (60 eurot) ja avaldamise (40 eurot) kulud. See tagab andmebaasi ajakohasuse: kui toote eest enam ei maksta, eemaldatakse see registrist.

Võrdlusena on Taanis hoidmistasu ligi 2800 eurot (21 000 DKK) aastas. Eesti 100-eurone riigilõiv on võrdlemisi madal, kattes vaid minimaalsed IT- ja administreerimiskulud. Antud riigilõivuga tagatakse menetlusökoonoomia, et vältida põhjendamatute, turule mitte toodud toodete teavituste hoidmist ja kuhjumist süsteemi, mis pärsiks järelevalve tõhusust ja moonutaks turuülevaadet. Ühtlasi aitab riigilõivu tasumise kohustus eemaldada aegunud teavitused, mis on esitatud enne teavituste sisulisele kontrollile rangemate vastavusnõuete kehtestamist.

## II. SIGARITE ERANDI PÕHJENDAMATUS

Kuigi sigarite müüginahud on väiksemad, ei muuda see riigi halduskoormust.

1. Eesti on olnud ainuke riik, kus puudusid lõivud, mistõttu teavitati siin toodetest „igaks juhuks“ (Eestis 46 000 vs Taanis ligikaudu 2000 toodet).
2. Lõivude kehtestamine sunnib ettevõtjaid (sh sigariimportijaid) esitama teavitusi vaid toodete kohta, millega reaalselt turule tullakse.
3. Väiksem müüginahut ei õigusta riigipoolset doteerimist – tegemist on ettevõtluskuluga tervist kahjustavas sektoris.

Ei saa nõustuda väitega, nagu peaksid sigarite väiksemad müüginahud kaasa tooma madalamad riigilõivud. Terviseameti halduskoormus toote nõuetele vastavuse kontrollimisel on konstantne ega sõltu toote turuosast. Direktiivi 2014/40/EL ning TubS §-de 10–10<sup>3</sup> kohaselt peab riik kontrollima iga toote unikaalset koostist, toksikoloogilisi andmeid ja pakendimärgistust. RLS § 4 lg 1 kohaselt peab lõiv katma toimingute kulud – menetleja töötund ja süsteemiresurss on aga sigari ning sigareti puhul identne. Samuti puuduvad teaduslikud andmed, et sigarite mõju tervisele oleks märkimisväärselt väiksem võrreldes teiste tubakatoodetega:

- sigarid sisaldavad sageli rohkem tubakat kui sigaretid ning nende käärutamisprotsess (fermenteerimine) tekitab kõrges kontsentratsioonis nitrosiime (tobacco-specific nitrosamines - TSNA), mis on ühed tugevamad teadaolevad kantserogeenid<sup>3</sup>;
- kuna sigarisuitsu hoitakse kauem suus, on sigarisuitsetajatel märkimisväärselt suurem risk haigestuda suukoopa-, keele-, neelu- ja söögitoruvähki<sup>4</sup>;
- üks suur sigar võib sisaldada sama palju teistsugust tubakat kui terve pakk sigarette. Sigari põlemisaeg on pikem (vahel üle tunni), mis tähendab, et see eraldab keskkonda pika aja jooksul suures koguses vingugaasi, tõrva ja muid osakesi<sup>5</sup>;
- kõik tubakatooted, sealhulgas sigarid, kujutavad endast tõsist ohtu tervisele ja tekitavad sõltuvust<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Hoffmann, D., & Wynder, E. L. (1972). "Chemical Constituents and Bioactivity of Cigar Smoke". Kättesaadav: [Journal of the National Cancer Institute](#) (või sarnased hilisemad ülevaated NCI poolt: [Monograph 9: Cigars](#)).

<sup>4</sup> Shapiro, J. A., et al. (2000). "Cigar Smoking in Men and Risk of Death From Cancer and Other Causes". Kättesaadav: [Cigar Smoking in Men and Risk of Death From Tobacco-Related Cancers | JNCI: Journal of the National Cancer Institute | Oxford Academic](#)

<sup>5</sup> Baker, F., et al. (2000). "Health Risks Associated with Cigar Smoking". Kättesaadav: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10927783/>

<sup>6</sup> USA Toidu- ja Raviamet (FDA) on oma 2016. aasta lõppotsuses (**81 Federal Register 28973**) põhjalikult analüüsinud sigaritootjate taotlust käsitleda sigareid leebemalt. FDA leidis tuginedes mahukale teaduslikule tõendusmaterjalile, et puudub igasugune rahvatervise alane põhjendus sigarite erandlikuks kohtlemiseks. FDA järeldas, et kõik sigarid sisaldavad sarnaseid mürgiseid ja kantserogeenideid aineid ning tekitavad sõltuvust, mistõttu on nende allutamine rangetele järelevalvetasudele ja teavitamisnõuetele vältimatu meetod rahvatervise kaitseks. Kättesaadav:

Eesti on seni olnud Euroopa Liidus erandlik riik, kus puudusid teavituse lõivud ja tasud. See on tinginud olukorra, kus Eestis on registreeritud üle 46 000 toote, samas kui sarnase regulatsiooniga, kuid kehtestatud lõivudega Taanis on see arv ligikaudu 2000. Selline statistiline anomaalia kinnitab, et tasuta süsteem soodustas „igaks juhuks“ teavitamist toodetest, mida Eesti turule kunagi ei viidud. See kurnab riigi IT-süsteeme ja muudab järelevalve teostamise (sh andmete õigsuse kontrolli) sisuliselt võimatuks. Lõivude kehtestamine on vältimatu meede, et piirata registri pahatahtlikku või hooletut täitmist ning tagada, et Terviseamet saaks keskenduda reaalsele turul olevatele toodetele.

Väiksem müügiimaht on ettevõtja äriline valik ja tururisk, mis ei õigusta avalike vahendite arvelt järelevalve doteerimist. Tubaka- ja nikotiinitooted on oma olemuselt tervist kahjustavad, mistõttu on nende administreerimise kulude katmine maksumaksja taskust (riigieelarvest) ebaeetiline ja vastuolus rahvatervise poliitikaga. Tegemist on vältimatu ettevõtluskuluga eriregulatsiooniga sektoris.

Sotsiaalminister ja Vabariigi Valitsus rõhutavad, et vaidlustatud lõivud ja TubS § 10<sup>4</sup> lg 4 sätestatud tasud on vajalikud Eesti riigi haldussuutlikkuse taastamiseks ja Euroopa Liidu õigusest tuleneva kontrollikohustuse täitmiseks.

TubS § 10<sup>4</sup> lg 4 ning RLS § 298<sup>4</sup> lg 2 ja 3 on põhiseaduspärased kulupõhised tasud (RLS § 4 lg 1), mis katavad teadete töötlemise, IT-süsteemide hoidmise ja järelevalve reaalsed kulud.

RLS § 298<sup>4</sup> lg 1 on põhiseaduspärane regulatiivne lõiv (RLS § 4 lg 2), mille määr (5000 eurot) on proportsionaalne tubakatarbimisest tuleneva sotsiaalmajandusliku kahjuga ning teenib ülekaalukat avalikku huvi piirata tervistkahjustavate toodete põhjendamatut paljusust turul.

Eeltoodust tulenevalt on seadusandja valitud meetmed sobivad, vajalikud ja mõõdukad ning kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

### III SOTSIAALMINISTEERIUMI VASTUSED SEOSSE EELNÕUGA 401 SE

1. *Kuidas hinnati teadete läbivaatamisele kuluvat tööaega? St kas hinnati teate läbivaatamisele kuluvat aega erinevate tootgruppide puhul eraldi (nt sigarid ja sigarillod, sigaretid, elektroonilised sigaretid jm), arvestati kuluvat tööaega üldiselt, sõltumata konkreetset tootest, või hinnati tööaja kulu muul moel?*

Eelnõu 401SE raames ei hinnatud tööaja kulu tootgruppide kaupa eraldi, vaid lähtuti üldistatud keskmisest tööaja kulust, mis kulub ühe teavituse nõuetekohaseks menetlemiseks.

Hinnangu andmisel arvestati, et Terviseamet peab iga teate puhul (sõltumata sellest, kas tegemist on sigareti, sigari või e-sigaretiga) kontrollima sarnast andmehulka: koostisainete toksikoloogilised andmed, emissioonid, pakendimärgistuse vastavus ja tootmisprotsessi kirjeldus. Seletuskirjas märgiti, et kuigi mõne tootegrupi andmed võivad olla mahukamad, on protseduuriline kontrollikohustus universaalne. Seadusandja on siinkohal kasutanud õigust normide üldistatusele, kuivõrd riigilõiv ei pea arvestama iga üksikjuhtumi eripära, vaid lähtuma abstraktse menetluse keskmisest kulukusest.

[Põhiseaduse kommentaaritud väljaande](#) § 113 kommentaaride punktis 13 sedastatakse, et „riigilõivu suurus [ei pea] alati olema ranges vastavuses tehtava toimingu kuludega“. Kommentaari kohaselt on sellist ranget vastavust paljudel juhtudel väga raske kontrollida. Seetõttu võib lõivu suurus sõltuda ka:

- toimingu eesmärgist;

- toimingute tähendusest taotleja jaoks;
- avalikust huvist (nt ressursside säästlik ja efektiivne kasutamine).

Seega võib seadusandja riigilõivu määra tuletada abstraktsest või keskmisest kulust, mida riik vastavat liiki toimingute tegemisel kannab, ega pea mõõtma iga üksiku toimingu (nt konkreetse sigari teavituse) puhul kuluvat aega sekundipealt.

*2. Kui suur on teate läbivaatamisele kuluv tööaeg keskmiselt sigarite, sigarillode ja sigarettide puhul ning kui suur on teate läbivaatamisele kuluv tööaeg keskmiselt elektrooniliste sigarettide ja täitepakendite puhul?*

Eelnõu materjalid **ei too välja eristatavat minutite või tundide arvu** spetsiifiliselt sigarite vs elektrooniliste sigarettide lõikes. Seletuskirjas on märgitud järgmist:

- **Üldine töömaht:** Esialgu prognoositud 0,5 ametikoha asemel on tegelik töömaht kasvanud vähemalt **2,5 ametikohani**.
- **Menetluse sisu:** Ühe teate läbivaatamine hõlmab andmete kontrolli EU-CEG portaalis, dokumentide asjakohasuse hindamist ja vastavuskontrolli TubS nõuetele, seda sõltumata tubakatoote liigist.
- **Erisus:** E-sigarettide teavitusel on tööaja kulu oluliselt suurem võrreldes teiste tubakatoodetega ning sellest lähtudes on tehtud nende toodete puhul erisus ning on lisatud koostisosade ja emissiooniaruannete hindamise tasu.

*3. Kas lisaks tööajale kaasneb Terviseametile tubakatoote ja tubakatootega seonduva teate teate läbivaatamise ja muudatuse tegemisega muid kulusid peale tööjõukulude ja kui jah, siis milles need seisnevad?*

Jah, lisaks vahetule tööjõukulule (ekspertide palgakulu) kaasnevad Terviseametile järgmised kulud:

- **IT-kulud:** Andmete vastuvõtmine, süsteemide (andmevahetus EU-CEG portaaliga) ülalpidamine, andmete turvamine ja serveripinnad.
- **Administratiivsed kulud:** Teavitajatega suhtlemine, nõustamine, puudustega teadete menetlemine ja registri puhastamine.
- **Avalikustamise kulud:** Teadete koondamine ja avalikustamine Terviseameti veebilehel (Exceli tabelite või andmebaasina), mis peab olema kättesaadav nii tarbijatele kui järelevalveasutustele (MTA, TTJA).

*4. Kas Terviseameti tubakatoote ja tubakatootega seonduva teate teate läbivaatamise ja muudatuse tegemise kulud on praeguseks muutunud võrreldes 401 SE Riigikogu menetlusse esitamise ajaga?*

Jah, kulud on võrreldes riigilõivude kehtestamisega teatud määral suurenenud, tõusnud on kõik kulud kuna arvestuse aluseks on võetud 2023. aasta palgad ning Terviseameti üldkulud.

*5. RLS § 2984 lg 3 kohaselt on riigilõiv tubakatoote ja tubakatootega seonduva teate teate avaldamise ja hoidmise eest 100 eurot aastas. Eelnõu 401 SE materjalide kohaselt hõlmab see riigilõiv 60 euro suurust lõivu teate hoidmise ja 40 euro suurust lõivu selle avaldamise eest. Kui suur kulu tekib Terviseametile teate esmakordsel avaldamisel ja milles see seisneb ning kui suur kulu tekib teate avaldamisega seoses iga-aastaselt uuesti? Kui suur kulu kaasneb iga-aastaselt teadete hoidmisega ja milles see seisneb? Kas ja millises ulatuses mõjutab Terviseametile tekkiva kulu suurust see, kui suur on hoitavate teadete arv?*

Lõiv jaguneb tinglikult: **60 eurot hoidmine ja 40 eurot avaldamine**.

- **Esmakordne avaldamine (40 eurot):** See on ühekordne kulu toote lisamiseks avalikku registrisse. See seisneb andmete formaadi kontrollimises, süsteemi sisestamises ja avaliku juurdepääsu tagamises. Iga-aastaselt uut "sisestamise" kulu ei

teki, küll aga kaasneb avaldamisega pidev andmete kättesaadavuse ja terviklikkuse tagamise kulu.

- **Iga-aastane hoidmine (60 eurot):** See kulu kaasneb andmete säilitamisega turvatud serverites ja registri ajakohastamisega. Seletuskirja kohaselt on see hädavajalik „registri puhastamiseks“ – kui ettevõtja lõivu ei tasu, eemaldatakse toode registrist. See vähendab riigi koormust hallata andmeid toodete kohta, mida enam ei turustata.
- **Teadete arvu mõju:** Hoitavate teadete arv mõjutab kulu **otseselt**. Mida rohkem on teateid, seda suurem on IT-süsteemide koormus, andmemahud ja vajadus manuaalseks kontrolliks (et vältida dubleerimist või vigaseid andmeid). Massiline „igaks juhuks“ teavitamine (Eestis 46 000 vs Taanis ligikaudu 2000) ongi peamine põhjus, miks riigile tekkiv kulu on muutunud ebamõistlikult suureks, tingides vajaduse lõivustada iga üksikut hoitavat teadet.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lily Mals

õigusloome- ja isikuandmete kaitse nõunik

Lisa: Peaministri resolutsioon

Lily Mals

Lily.Mals@sm.ee