



SOTSIAALMINISTEERIUM

Hugo Robin Õigus
VENDINGVIVENT OÜ
vendingvivent@gmail.com

Teie 07.09.2026 nr 14-8/262068/2607332

Meie 23.09.2026 nr 1.2-5/2151-2

Vastus pöördumisele

Lugupeetud Hugo Robin Õigus

Õiguskantsleri kantselei edastas Sotsiaalministeeriumile seisukoha kujundamiseks teie pöördumise, milles seate kahtluse alla tubakaseaduse (TubS) § 22 lõike 2 punktis 2 sätestatud tubakatoodete automaatmüügi piirangu, täpsemalt piirangu tingimusteta ulatuse, et keeld hõlmab ka ostja vanust tehniliselt kontrollivaid automaate täisealistele mõeldud ruumides.

Selgitame, et Eesti ühinedes Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooniga on [ratifitseerimise seaduse](#) §-ga 2 deklareerinud: Konventsiooni artikli 16 lõike 5 alusel deklareerib Eesti Vabariik, et ta keelab täielikult tubakamüügiautomaatide kasutuselevõtu oma jurisdiktsiooni piires. Siinjuures ei ole vanusekontroll selle keelu ainuke eesmärk, vaid tegemist on ka füüsilise tubakatoodete kättesaadavuse piiramisega. Seda põhjusel, et tubakatooted ei ole tavapäraseid kaubad, vaid tooted, mis põhjustavad kasutajatele tervisekahju ning enneaegset suremust.

Oleme järgnevalt analüüsinud TubS § 22 lõike 2 punkti 2 vastavust põhiseadusele

TubS § 22 lõike 2 punkti 2 kohaselt on tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote jaemüük müügiautomaadist keelatud. Keeld hõlmab kõiki müügiautomaate sõltumata nende tehnilisest lahendusest või asukohast. TubS-i esmane eesmärk on inimese tervise kaitse (TubS § 1 lg 1 ls 2).

1. Ettevõtlusvabaduse riive

Müügiautomaadist jaemüügi keeld riivab Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-s 31 tagatud ettevõtlusvabadust, sest piirab ettevõtja õigust otsustada oma majandustegevuse korralduse, müügikanalite ja töökorralduse üle. Ettevõtlusvabadus laieneb PS § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele. Riive on otsene, kuid seda ei saa pidada ettevõtlustegevust välistavaks: ettevõtjal säilib võimalus müüa asjaomaseid tooteid teistes TubS-ga lubatud müügikohtades ja müügivormides. Piirang puudutab ühte võimalikku turustusviisi, mitte õigust tubakatoodete ja nendega seonduvate toodete jaemüügiga üldse tegeleda.

PS § 31 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Riigikohtu praktika kohaselt võib ettevõtlusvabadust piirata avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest tuleneval mõistlikul ja õiguspärasel põhjusel. Mida intensiivsem on sekkumine ettevõtlusvabadusse, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

1.1. Piirangu eesmärgid

Keelu eesmärk ei piirdu üksnes ostja vanuse kontrollimisega. Piirang on osa tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavust ja turustamist reguleerivast meetmete kogumist ning selle eesmärgid on:

1. kaitsta alaealisi tubaka- ja nikotiinitoodete eest;
2. vähendada nende toodete füüsilist kättesaadavust;
3. vältida täiendavate automaatsete ja potentsiaalselt pidevalt kasutatavate müügikohtade tekkimist;
4. tagada, et müük toimub kontrollitavas müügikeskkonnas;
5. võimaldada müügipiirangute tõhusat ja ühetaolist järelevalvet;
6. piirata toodete tavapäraseks tarbekaubaks muutumist ning nende ostmise liigset mugavust.

Tubakaseaduse eesmärgist ja riigi tervisekaitsekohustusest tulenevalt on need põhiseaduslikult õiguspärased eesmärgid. Rahvusvahelises tubakakontrollis käsitatakse müügiautomaatide keelamist eraldi kättesaadavust vähendava abinõuna ning [WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni](#) artikli 16 rakendamise seires eristatakse nii automaatmüügi täielikku keeldu kui ka automaatide alaealistele ligipääsmatuks muutmist.

1.2. Sobivus

Keeld on nimetatud eesmärkide saavutamiseks sobiv. Müügiautomaatide välistamine hoiab ära uue jaemüügikanali lisandumise, vähendab toodete automaatset kättesaadavust ning välistab olukorra, kus müük toimub ilma müüja või teenindaja vahetu osaluseta.

Sobivuse hindamisel ei ole määrav, kas keeld kõrvaldab üksnes alaealiste juurdepääsu või ka kõik täiskasvanute tarbimise juhtumid. Abinõu on sobiv juba siis, kui see aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Pöördumise punktis 3 mõeldakse samuti, et keeld on sobiv, kuna vähendab müügikohtade arvu.

1.3. Vajalikkus ja elektroonilise vanusekontrolli alternatiiv

Pöörduja keskne argument on, et täielik keeld ei ole vajalik, sest automaadi võiks lubada juhul, kui see kontrollib ostja vanust elektrooniliselt ja asub ruumis, kuhu alaealistel puudub juurdepääs. Pöörduja leiab, et selline süsteem võib kontrollida vanust usaldusväärsemalt kui letimüük ning jätta kontrollitava logi.

Tegemist on asjakohase argumendiga ning näitab, et tehniline vanusekontroll võib teatud tingimustel vähendada alaealisele müümise riski. Samas ei tõenda see, et pakutud lahendus oleks keelu kõigi eesmärkide saavutamisel sama tõhus.

Esiteks lahendab elektrooniline vanusekontroll peamiselt ostu algatava isiku vanuse tuvastamise küsimust. See ei vähenda automaatsete müügikohtade lisandumist ega täiskasvanutele toodete kättesaadavuse ja ostumugavuse suurenemist. Samuti ei kõrvalda see täielikult võimalust, et tuvastamisvahendit kasutab või toote annab alaealisele teine isik. Viimased riskid ei ole automaatmüügile ainuomased, kuid tehniline vanusekontroll neid iseenesest ei lahenda.

Teiseks eeldaks erandi tegemine terviklikku tehnilist ja haldusõiguslikku raamistikku. Reguleerida tuleks vähemalt aktsepteeritavad tuvastamisvahendid, süsteemi töökindlus, tõrkerežiimid, audit, sertifitseerimine, järelevalveasutuse ligipääs kontrollandmetele, automaadi asukoha nõuded ning rikkumise tagajärjed. Kui süsteem talletaks ostjate identiteedi või ostutehingute logisid, tekiks lisaks PS § 26 (eraelupuutumatus) ja isikuandmete kaitse nõuetest tulenev vajadus määrata andmete töötlemise eesmärk, õiguslik alus, koosseis, säilitustähtaeg, juurdepääs ja turvameetmed. Ehk vanusetuvastust tuleks rakendada riskipõhiselt ja viisil, mis ei põhjusta ülemäärast privaatsusriivet.

Nagu pöördumises märgite, kinnitab Saksamaa lahendus, et automaatmüüki on võimalik reguleerida ka erandipõhiselt: Saksamaa noortekaitseseaduse (*Jugendschutzgesetz (JuSchG)*) § 10 lg 2 järgi ei kohaldata automaatmüügi keeldu, kui automaat asub lastele ja noortele ligipääsmatus kohas või tehniliste vahendite või pideva järelevalvega on tagatud, et nad toodet automaadist ei saa. See võrdlus näitab alternatiivse mudeli olemasolu, kuid mitte seda, et Eesti põhiseadus kohustaks valima sama mudeli. Tegemist on õigusvõrdlusliku näitega, mitte Eesti põhiseaduslikkuse kontrolli määrava alusega. Liikmesriikide erinevad regulatiivsed valikud võivad kõik jääda lubatud kaalutlusruumi piiridesse, kui nende eesmärgid ja mõjud on proportsionaalsed.

Pöördumises ei ole täpsustatud, millise tehnilise lahendusega vanusekontroll toimuks. Pelgalt vanusenõude kontrollimine ei pruugi tagada, et toodet ostab sama isik, kelle andmete alusel vanusekontroll tehti. Kui süsteem kontrollib üksnes dokumenti, kaarti või digitaalset identiteeti, ei pruugi olla välistatud nende kasutamine teise isiku poolt. Kui süsteem omakorda hõlmaks isiku biomeetrilist tuvastamist või dokumendi ja näokujutise võrdlemist, kaasneks sellega täiendav eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse riive ning sõltuvalt lahendusest võib tekkida vajadus reguleerida põhjalikult töödeldavaid andmeid, säilitamist, turvameetmeid ja järelevalvet. Isegi kui eeldada, et automaat suudab vanuse ja isiku eksimatult tuvastada, ei piirdu seaduse eesmärk üksnes vanusekontrolliga. Seadusandja eesmärk on samuti vähendada tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavust, piirata automaatsete müügikanalite kasutamist ning tagada lihtne ja ühetaoline järelevalve. Elektroonilise tuvastusega automaat lahendab üksnes osa neist eesmärkidest.

Seetõttu ei ole kirjeldatud lahendus pelgalt olemasolevast keelust vähem koormav võrdväärne abinõu. Tegemist oleks teistsuguse regulatsioonimudeliga, mis vähendaks automaatmüüja ettevõtlusvabaduse riivet, kuid suurendaks kättesaadavust, aga ka järelevalvekoormust ning looks ostjate andmekaitsega seotud riived ja riskid.

Kolmandaks on seadusandjal tubaka- ja nikotiinitoodete kättesaadavuse ning terviseriskide reguleerimisel avar hindamisruum. Kui alternatiivi samaväärne tõhusus sõltub tehnilistest, käitumuslikest ja järelevalvelistest eeldustest, ei pea seadusandja valima ettevõtjale soodsamat lahendust üksnes seetõttu, et see on tehniliselt võimalik. Vajalikkuse hindamisel võib arvestada ka regulatsiooni lihtsat kontrollitavust, ühetaolist kohaldamist ja kõrvalehoidmise riski.

1.4. Mõõdukus

Keeld on mõõdukas kitsamas tähenduses. Ettevõtja huvi kasutada tööjõukulusid vähendavat ja ööpäevaringset müügikanalit on kaitstud PS §-ga 31, kuid sellele vastanduvad inimeste tervise kaitse, alaealiste kaitse, sõltuvust tekitavate toodete kättesaadavuse vähendamine ja tõhusa järelevalve huvi.

Riive intensiivsust vähendab asjaolu, et:

- keelatud ei ole asjaomaste toodete jaemüük tervikuna;
- ettevõtja võib kasutada seadusega lubatud müügikohti;
- automaati võib kasutada muude kaupade müügiks;
- keeld kehtib kõigile turuosalistele ühetaoliselt;
- sellega ei kaasne loa äravõtmist ega ettevõtte tegevuse lõpetamist.

Kaitstavad avalikud huvid on seevastu kaalukad ja puudutavad nii alaealiste kui ka täiskasvanute tervist. Seetõttu ei ole ühe müügivormi välistamisest tulenev ettevõtlusvabaduse riive eesmärkidega võrreldes ülemäärane.

2. Võrdsuspõhiõigus

Pöörduja leiab, et tehnilise vanusekontrolliga automaati koheldakse ebasoodsamalt kui letimüüki, kuigi automaat võib tema hinnangul vanust tõhusamalt kontrollida. Kuid selline võrdlus ei ole siiski täielik. Letimüügi ja automaatmüügi erinevus ei seisne ainult vanuse kontrollimise viisis. Letimüügil toimub tehing kindlaksmääratud müügikohas müüja või teenindaja osalusel, automaatmüük aga loob iseseisva müügikanali, mille puhul tuleb tehniliselt tagada kogu müügiprotsessi ning automaadi asukoha nõuetele vastavus. Seetõttu võib seadusandja neid müügiviise erinevalt reguleerida.

Pöördumises nimetatud kioskite, liikuvate müügikohtade, laevade ja lennujaamaalade regulatsioon ei tõenda automaatmüügi põhjendamatu ebavõrdset kohtlemist. Need on seaduses eraldi reguleeritud müügikohad, kus müük ei muutu automaatmüügiks. Erinev kohtlemine põhineb seega müügi korralduslikul viisil, mitte konkreetse ettevõtja isikul.

Hasartmänguvaldkonna võrdlus

Pöörduja viitab hasartmänguseaduse isikusamasuse kontrollile ning järeldab, et kui elektroonilist ja dokumendipõhist tuvastamist peetakse piisavaks hasartmängude puhul, peab see olema piisav ka tubakatoodete automaatmüügil.

See võrdlus ei ole põhiseaduslikkuse hindamisel määrav. Hasartmängukohta sisenemise kontroll ja kauba väljastamine müügiautomaadist on erinevad tegevused, mille riskid, järelevalvemudel ja regulatsiooni eesmärgid ei lange täielikult kokku. Ühes valdkonnas kasutatav isikusamasuse tuvastamine tõendab tehnilise kontrolli võimalikku tõhusust selle konkreetse kontrollietapi puhul, kuid ei kohusta seadusandjat lubama sama tehnoloogia alusel teistsugust müügikanalit teises valdkonnas. Samuti ei ole põhiõiguste võrdsuskontrolli eesmärgiks erinevate seaduste tehniliste lahenduste abstraktne ühetaolisus, vaid see, kas võrreldavaid isikuid või olukordi koheldakse meelevaldselt erinevalt.

3. Omandipõhiõigus ja õigusselgus

Keeld võib riivata vähesel määral PS §-s 32 tagatud omandipõhiõigust, kui ettevõtja on soetanud automaadi eesmärgiga müüa selle kaudu tubakatooteid või tubakatootega seonduvaid tooteid. Riive ei ole siiski intensiivne, sest automaati ei võõrandata ega muudeta kasutuskõlbmatuks ning seda saab põhimõtteliselt kasutada muude kaupade müügiks.

Norm vastab õigusselguse nõudele. Seaduse tekstist nähtub üheselt, et tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote jaemüük müügiautomaadist on keelatud. Asjaolu, et norm ei sisalda tehnoloogiapõhist erandit, ei muuda normi ebaselgeks.

Eeltoodust tulenevalt nõustume, et TubS § 22 lõike 2 punktis 2 sätestatud keeld riivab ettevõtlusvabadust, kuid riive on seadusega ette nähtud, teenib kaalukaid tervise- ja alaealiste kaitse eesmärke ning on nende saavutamiseks sobiv. Elektrooniline vanusekontroll on

arvestatav alternatiiv alaealisele müügi riski vähendamiseks, kuid see ei saavuta sama ulatuslikult keelu teisi eesmäärke ega kujuta endast ilma täiendava regulatsiooni ja järelevalvesüsteemita samaväärselt tõhusat abinõu. Keeld ei välista tubaka- ja seonduvate toodete jaemüüki tervikuna, vaid üksnes ühe müügikanali. Seetõttu on põhjendatud asuda seisukohale, et piirang on vajalik ja mõõdukas ning kooskõlas PS §-dega 11, 12, 31 ja 32.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Anniki Lai
asekantsler

Lily Mals
Lily.Mals@sm.ee

/*Lisaadressaadid: Õiguskantsler