



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 06.01.2026
Meie 04.02.2026

nr 5-25-73
nr 10-3/71

Arvamus PSJV asjas nr 5-25-73

Edastan käesolevaga arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles Tallinna Halduskohus esitas taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks tubakaseaduse § 10⁴ lg 4 ja riigilõivuseaduse § 298⁴ lg-d 1-3 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.

Asjaolud

1. Tallinna Halduskohus tunnistas oma 27.11.2025 otsusega põhiseadusvastaseks tubakaseaduse § 10⁴ lg 4 ja riigilõivuseaduse § 298⁴ lg-d 1-3 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.
2. Kaebaja tõi Eesti turule 109 erinevat sigari marki ning pidi nende kohta esitama teated. Tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse kohaselt tuli iga teate, teate muutmise, teate avaldamise ja hoidmise ning müügimahtude hindamise eest tasuda riigilõivu. Sigarite müüginahud olid äärmiselt väikesed – mitme toote puhul ulatus aastane müük vaid 1–2 sigarini. Kaebaja oleks pidanud tasuma riigilõive kümnete tuhandete eurode ulatuses, mis ületas märkimisväärselt sigarite turu tegeliku mahu ja võimaliku kasumi.
3. Kaebaja jättis riigilõivud tasumata, leides, et need on ebaproportsionaalsed ja vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Terviseamet eemaldas seejärel kaebaja sigarite teavitused avalikust tabelist, mille tagajärjel ei saanud kaebaja oma tooteid Eestis turustada. Kaebaja esitas halduskohtule kaebuse, milles vaidlustas nii Terviseameti toimingut kui ka riigilõivude põhiseadusjärsust.
4. Tallinna Halduskohus leidis, et sigarite teadetega seotud riigilõivud ei vasta direktiivi 2014/40/EL artikli 5 lõike 8 proportsionaalsuse nõudele, kuna lõivude suurus ei ole seotud tegelike halduskuludega ning koormab ebamõistlikult väikest nišituru sektorit. Kohus leidis, et riigilõivud riivavad ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust ning ei ole vajalikud ega mõõdukad. Seetõttu jättis halduskohus riigilõivuseaduse § 298⁴ lõiked 1–3 ja tubakaseaduse § 10⁴ lõike 4 kohaldamata osas, milles need ei näe ette erandit sigarite puhul, ning tunnistas need põhiseadusega vastuolus olevaks.

Taotluse lubatavus

5. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJK) § 9 lg 1 sätestab, et kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui

esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule.

6. Käesolevas asjas on Tallinna Halduskohus tunnistanud 27.11.2025 põhiseadusvastaseks tubakaseaduse § 10⁴ lg 4 ja riigilõivuseaduse § 298⁴ lg-d 1-3 vastuolus olevaks põhiseadusega 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. Tallinna Halduskohus on edastanud oma 27.11.2025 kohtuotsuse Riigikohtule.
7. Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (RKÜKo nr, 3-4-1-10-2000, p 13). Otsustava tähtsusega on säte siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse põhiseadusele vastavuse korral (RKÜKo nr, 3-4-1-5-02, p 15). Kohtuasja lahendamisel on kesksed sätted TubS § 10⁴ lg 4 ja RLS § 298⁴ lg-d 1-3 ning Tallinna Halduskohus on just need sätted ka põhiseadusvastaseks tunnistanud. Seega on tegemist asjassepuutuvate sätetega.
8. Eelnevale tuginedes leian, et on täidetud PSJK §-s 9 lg 1 sätestatud eeldused ning taotlus on lubatav.

Seisukoht ja põhjendused

9. TubS § 10⁴ lg-s 4 ja RLS § 298⁴ lg-tes 1-3 sätestatud riigilõivude määrad kehtivad erisusteta kõikidele tubakatoodetele ja tubakatoodetega seonduvatele toodetele. Nende sätete aluseks on Tubakadirektiivi artikkel 5. Tubakadirektiivist tuleneb printsip, mille kohaselt on Terviseametil õigus võtta tasu müügimahtude hindamise eest ning liikmesriigil on õigus sätestada riigilõivud tubakatoodetest ja tubakatoodetest teavitamise eest. Nimetatud osas ei ole ka halduskohtu hinnangul TubS § 10⁴ ja RLS § 298⁴ Tubakadirektiiviga vastuolus.
10. Vaidlus seisneb selles, kas sigarite kohta teadete esitamise eest nõutavad riigilõivud on põhiseaduspärased. Kaebaja ja halduskohus leiavad, et kehtivad riigilõivud on ebaproportsionaalsed, kuna sigarite müügmahud on väga väikesed, kuid lõivude kogusumma kujuneb ebamõistlikult suureks. Riigilõivud võivad ületada toote aastase käibe ning takistada ettevõtjal turul tegutsemist, mis tähendab olulist ettevõtlusvabaduse riivet.
11. Halduskohus rõhutab, et direktiivi 2014/40/EL kohaselt võivad liikmesriigid küsida tasu üksnes ulatuses, mis katab teabe töötlemise tegelikud kulud. Sigarite puhul on halduskoormus väike, kuid lõivud on määratud samas suurusjärgus kui suurema riskiga toodetel, mis ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Kohus leiab, et sellised riigilõivud ei ole vajalikud ega mõõdukad, sest sama eesmärgi – Terviseameti kulude katmist – oleks võimalik saavutada oluliselt väiksema koormusega.
12. Seetõttu on halduskohus jõudnud seisukohale, et tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse sätted, mis ei võimalda teha sigarite kohta esitatud teadete puhul riigilõivu suuruse erandit, on põhiseadusega vastuolus.
13. Sigaritega seotud teadete eest nõutavad riigilõivud on põhiseadusega vastuolus, sest need riivavad ebaproportsionaalselt PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabadust ja ei vasta PS § 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele.
14. Proportsionaalsuse põhimõtte tähendab, et riik võib põhiõigusi piirata vaid siis, kui selleks on legitiimne eesmärk, ning piirang peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobivuse nõue eeldab, et piirang aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Vajalikkuse nõue tähendab, et sama eesmärgi ei ole võimalik saavutada mõne teise, põhiõigusi vähem riivava meetmega. Mõõdukuse ehk kaalumise etapis hinnatakse, kas piirangu intensiivsus on tasakaalus eesmärgi olulisusega – kui piirang koormab isikut ebamõistlikult võrreldes sellega, mida riik soovib saavutada, ei ole piirang proportsionaalne.
15. PS § 31 sätestab igaühe õiguse tegeleda ettevõtlusega. Samas ei ole ettevõtlusvabadus absoluutne. Riik võib seda piirata, kuid ainult juhul, kui piirangul on legitiimne eesmärk, näiteks

rahvatervise kaitse, tarbijate ohutus või ausa konkurentsi tagamine. Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtjat ka ülemäärase halduskoormuse eest. Kui riigi seatud tasud, lõivud või kohustused muudavad majandustegevuse sisuliselt võimatuks või ebamõistlikult raskeks, võib tegemist olla PS § 31 rikkumisega.

16. Sigarid erinevad teistest tubakatoodetest nii oma turu, tarbijaskonna kui ka müügi mahu poolest. Neid müüakse peamiselt spetsiaalsetes poodides, mitte tavapoodide lettidel, ning nende hinnad on märksa kõrgemad kui sigarettidel või e-sigarettidel. Samal ajal on sigarite müügi mahud väga väikesed ja paljusid tootemarke müüakse aastas vaid mõni üksik tükk. Sigarettide ja e-sigarettide puhul on olukord vastupidine: sama tootemargi tooteid müüakse kordades rohkem, sest tegemist on laialdaselt tarbitavate toodetega.
17. Kuna riigilõiv tuleb tasuda iga toote ID kohta sõltumata müügi mahust või hinnast, kujuneb sigarite maaletoojatele ja müüjatele koormus oluliselt suuremaks kui teiste tubakatoodete turuosalistele. Sigarite nišilaadne iseloom ja väikesed müügi mahud muudavad nende kohtlemise samadel alustel teiste tubakatoodetega majanduslikult ebavõrdseks. Selliseks ebavõrdseks kohtlemiseks ei ole teadaolevalt mõistlikku kaalukat põhjust.
18. Riigilõivude kehtestamise peamine ajend oli eelkõige e-sigarettide ja muude toodete plahvatuslik kasv Eesti turul, mis suurendas Terviseameti halduskoormust mitmekordselt. Sellises olukorras pidas seadusandja vajalikuks kehtestada tasud, mis kataksid Terviseametile tekkivad tööjõu-, IT- ja administratiivkulud. Kulud arvestati kogu sektori peale ning ei arvestatud sigarite väiksemate müügi mahtudega ning reaalse töömahuga, mis kulub sigarite teadete läbivaatamisele võrreldes teiste tubakatoodetega. Seega ei ole seadusandja riigilõivude kehtestamisel arvestanud erinevate tubakatoodete eripäradega ja kehtestanud riigilõive proportsionaalsuse põhimõtet ja ettevõtlusvabadust arvestades.
19. Eeltoodut arvestades on tubakaseaduse § 10⁴ lg 4 ja riigilõivuseaduse § 298⁴ lg-d 1-3 osas, milles need ei erista riigilõivude ja müügi mahtude teate hindamise tasu puhul sigaritega seotud toote teate ja teate muudatuse läbivaatamist, teate avaldamist ja hoidmist ning müügi mahtude teate hindamist, vastuolus PS §-iga 31 ning § 12 lg-ga 1, rikkudes kaebaja ettevõtlusvabadust ning võrduspõhiõigust.
20. Täiendavalt märgime, et justiits- ja digiministeerium on alustanud seaduseelnõu ettevalmistamist küsimuse all oleva vastuolu lahendamiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Eleri Kästik 5780 8738
eleri.kastik@justdigi.ee