

Allkirjastatud digitaalselt
Edastatud e-posti kaudu
info@sm.ee
aive.telling@sm.ee
anniki.lai@sm.ee

ARVAMUS EESTI SEISUKOHA KUJUNDAMISEST WHO JA EL TUBAKA JA NIKOTIINIPOLIITIKAGA SEONDUVALT

1. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda esitas 23.09.2025 Sotsiaalministeeriumile advokaadibüroo Sorainen õigusliku analüüsi Eesti seisukohtade kujundamisega seotud õiguslikest vastuoludest seoses Eesti seisukoha kujundamisega Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni (konventsioon) osaliste konverentsi üheteistkümnendal istungil 17-22. novembril 2025.
2. Kuivõrd nüüdseks on selgunud konverentsi toimumise kohta rohkem teavet, siis teeme käesoleva pöördumisega mõned täpsustused oma õiguslikus analüüsis ja taotluses.
3. **Kuigi konverentsil ei ole plaanis muuta konventsiooni artikleid, soovitakse olulisel määral muuta konventsiooni rakendusjuhiseid.** Konventsiooni rakendusjuhised on oluline valdkondlik poliitikakujundamise platvorm, mida Euroopa Liidu ja siseriikliku õiguse kujundamisel võetakse väga tõsiselt ning selle alusel kujundatakse õigusloomet. Konventsiooni artiklist 23 nähtub konverentsi õigus mh teha otsuseid konventsiooni kohaldamise tõhustamiseks kui ka õigus toetada strateegiate ja programmide, samuti poliitika, õigusaktide ja teiste abinõude väljatöötamist, rakendamist ja hindamist.¹ Selle tulemuseks võib olla vajadus õigusakte muuta.
4. Seetõttu kavandab Euroopa Liidu Nõukogu EL ühisseisukohta. Nõukogu seisukoht esitatakse Euroopa Liidu nimel Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni osaliste konverentsi üheteistkümnendal istungil 17-22. novembril 2025 Šveitsis. Seetõttu tunduvad eksitavad arvamused, et kuivõrd konventsiooni artikleid ei ole plaanis muuta ja konverentsil midagi olulist ei toimu, siis puudub vajadus ka Eesti seisukoha kujundamiseks.
5. Tedaolevalt on Euroopa Liidu Nõukogu oma ettepanekut liikmesriikidega jaganud selleks, et saada liikmesriikide seisukoht ühispositsiooni formuleerimiseks. Seetõttu peab Eesti kujundama ametliku seisukoha.
6. Olemasoleva teabe kohaselt soovib Sotsiaalministeerium Eesti seisukoha kujundamisel kasutada 12.07.2024 Riigikogu EL asjade komisjon (ELAK) seisukohta tubaka- ja nikotiinitooteid

¹ Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon. – RT II 2005, 15, 46, <https://www.riigiteataja.ee/akt/903138>

käsitlevate EL õigusaktide ajakohastamiseks ning dokumenti Vabariigi Valitsuse 19.06.2025 Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2025 – 2027² (edaspidi koos Seisukohad).

7. See on õiguslikult lubamatu eelkõige seetõttu, et konventsiooni rakendusjuhiste muutmine käsitleb mitmeid uusi valdkondlikke algatusi, milledest suurt osa Seisukohad ei hõlma.³

8. Näiteks ei hõlma Seisukohad muuhulgas (nimekiri pole lõplik) järgmiseid valdkondi, mida WHO ettepanekud sisaldavad ja mis võivad olla kajastatud Euroopa Liidu ühisseisukoha ettepanekus:

- a) *Tootekategooriate ülereguleerimise ja toodete keelustamise temaatika olemata nende teaduslikust taustast ning levimusest või keelata teatud tootekategooriad (nt elektroonilised sigaretid või nikotiinipadjad);*
- b) *filtrite keelustamine (art 18), mis seondub keskkonna valdkonnaga;*
- c) *põlvkondadevaheline müügikeeld (art 18);*
- d) *Müügikohtade piiramine ja tubakatoodete kaubandustavade reguleerimine.*

9. Valitsev seisukoht ja praktika on seni olnud, et tubaka- ja nikotiinipoliitika on niivõrd oluline valdkond, mille osas Eesti seisukohtade kujundamine ei või toimuda kitsas ringis Sotsiaalministeeriumis, vaid Vabariigi Valitsuses ja ELAK-is nagu näeb ette Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS).⁴

10. Seetõttu arutati 2024. aastal küsimust Vabariigi Valitsuses ja ELAKis koos ligi 30 valdkonnaga seotud isikuga. Olukorras, kus muudetavad rakendusjuhised on seotud näiteks aktsiisipoliitikaga, siis peab seisukoha kujundamisel osalema ka Rahandusministeerium. Samuti on vajalik keskkonnaga seotud teemadel Kliimaministeeriumiga kooskõlastamine.

11. Seetõttu tuleb teemade osas, mida Seisukohad ei kajasta läbi viia siseriiklik menetlus Vabariigi Valitsuses ja ELAK-s nagu oma õigusanalüüsis viitasime (22.09 analüüsi pkt 2). Vastasel juhul jaatame võimalust, et Sotsiaalministeerium võib täiendada ja muuta ELAK ja Vabariigi Valitsuse seisukohti. Selline võimalus oleks ilmselgelt õigusvastane VVS § 20¹ lg 3 tähenduses.

12. Euroopa Liidu Nõukogu ettepanek ühisseisukoha kujundamiseks on Euroopa Liidu asi Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 15¹ lg 1 ja § 20¹ lg 1 tähenduses. Seetõttu peab Eesti seisukoha Euroopa Liidu Nõukogu ühisseisukoha ettepaneku osas kujundama Vabariigi Valitsus, mitte Sotsiaalministeerium. VVS § 77 lg 1 p 12 kohaselt koordineerib Euroopa Liidu asjades Eesti seisukoha kujundamist Riigikantselei. Koordineerimine peab tagama, et kõik asjassepuutuvad ministeeriumid, antud juhul Rahandusministeerium ja Kliimaministeerium osaleks seisukoha kujundamisel.

13. RKKTS § 152¹ lg 1 p 2 ja lg 2 kohaselt võib Euroopa Liidu Nõukogu ühisseisukoha formuleerimiseks Eesti seisukoht olla olulise mõjuga. Järelikult ei või ühisseisukoha kujundamisest ELAK-it kõrvale jätta. Eriti arvestades asjaolu, et Sotsiaalministeerium soovib 12.07.2024 ELAK seisukohta (mis ei kata kõiki teemasid) kasutada konventsiooni osaliste konverentsiga seoses.

14. Täiendava seisukoha kujundamiseni ei tohi Eesti esindajad (sh Eesti Vabariigi alalise esinduse EL juures ja Sotsiaalministeeriumi esindajad) Eesti positsioonina väljendada

² Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2025–2027, eelkõige p 87, <https://www.riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidus/eesti-eli-poliitika/sotsiaal-ja-tervisepoliitika>

³ Istungi päevakorrapunktid on kättesaadavad - [storage.googleapis.com](https://storage.googleapis.com/who-fctc-cop11/Main%20documents/index.html). Istungiga seotud materjalid <https://storage.googleapis.com/who-fctc-cop11/Main%20documents/index.html>

⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. – RT I, 02.06.2020, 9, pkt 18¹.

seniseid seisukohti EL ühisseisukoha kujundamiseks WHO tubakatarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni rakendamisel (sh Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel).

15. Käesoleva arvamuse eesmärk on juhtida tähelepanu, millises menetluses tuleks Eesti seisukoht Euroopa Liidu Nõukogu ühispositsiooni formuleerimisel kujundada.

Lugupidamisega

Allar Jõks

vandeadvokaat