



Õiguskantsler

Teie 30.12.2024 nr

Meie 02.04.2025 nr 6-1/250077/2502390

## Tubakaseaduses ette nähtud teavitamiskohustus

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas käesoleva aasta 1. jaanuaril jõustunud [riigilõivuseaduse](#) (RLS) ja [tubakaseaduse](#) (TubS) muudatused on kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS). TubS § 10<sup>4</sup> lõikes 1 on sätestatud, et tubakatoote ja tubakatootega seonduva toote teate läbivaatamise ja muutmise eest tuleb tasuda riigilõivu. RLS § 298<sup>4</sup> lõike 1 kohaselt on tooteteate läbivaatamise riigilõiv 5000 eurot. Peate seda riigilõivumäära ebaproportsionaalselt kõrgeks. Teie hinnangul on need seadusemuudatused ([seaduseelnõu 401 SE](#)) PS-ga vastuolus ka seetõttu, et muudatuste ettevalmistamisel ei järgitud hea õigusloome tava ega kaasatud puudutatud isikuid.

Riigikogul on õigus kehtestada avalik-õiguslikke tasusid, millega avalikust teenusest või toimingust huvitatud isik kohustub hüvitama vähemalt teenusest või toimingust ühiskonnale tekkivad kulud. Seejuures ei nõua põhiseadus, et tasude kehtestamisel tuleb lähtuda üksnes kulude katmise vajadusest. Riiklik lõiv väljendab Riigikogu poliitilist valikut, seeläbi kujundab rahvaesindus nii tervisepoliitikat kui ka majanduskeskkonda laiemalt. Kõrge lõiv muudab ligipääsu turule kulukamaks ning võib eeldada lõivuga hõlmatud toodete kallinemist, kuna turule sisenemise kulud kanduvad suure tõenäosusega üle toote hinda.

Õiguskantsler saaks sekkuda üksnes juhul, kui kehtestatud lõiv oleks selgelt ülemäärane. 5000 euro suurune riigilõiv on vaieldamatult kõrge, kuid seda ei saa pidada selgelt ülemääraseks. Leian, et abstraktselt hinnates ei ole tooteteate läbivaatamise eest kehtestatud riigilõiv põhiseadusega ilmselges vastuolus.

## Tootest teavitamine

1. Seadus näeb ette, et tubakatooteid Eestisse importiv või Eestis neid tooteid tootev ettevõtja esitab Terviseametile enne uue või muudetud tubakatoote turuleviimist tootemarkide ja -liikide kaupa elektroonilises vormis aruande (TubS § 10). Uudse tubakatoote ning elektroonilise sigareti ja täitepakendi kohta tuleb teade esitada kuus kuud enne toote kavandatavat turuleviimist või iga olulise muudatuse korral (TubS §-d 10<sup>1</sup> ja 10<sup>2</sup>). Kuigi TubS-is on teavitamise kohta kasutatud vaheldumisi termineid *aruanne* ja *teade*, on mõlemal juhul tegemist kohustusega teavitada Terviseametit uue toote turule viimise kavatsusest.

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)

2. Eesti võttis toote kohta teate esitamise kohustuse oma õigusruumi üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist [2014/40/EL](#). Teate eesmärk on anda pädevatele asutustele teavet toote koostisosade ja tootest eralduvate ainete kohta. Selle teabe alusel saavad asutused (Terviseamet) hinnata toote atraktiivsust, sõltuvust tekitavat toimet, mürgisust ja nendega seotud terviseriske ning tagada, et üldsusel oleks teave toote koostisosade kohta (direktiivi põhjenduspunktid 13 ja 14). Teade tuleb esitada igas Euroopa Liidu (EL) riigis, mille turule soovitakse toode viia. Toodet ei tohi turule viia, kui teavitamiskohustus pole täidetud (direktiivi art 23 lg 2).

Sotsiaalministeeriumi ametnik selgitas õiguskantsleri nõunikule, et tooteteate läbivaatamisel kontrollib Terviseamet, kas teates on esitatud kõik tubakaseaduses nõutud andmed ja dokumendid. Kui tooteteade on läbivaadatud ja heakskiidetud hindab Terviseamet teates esitatud andmeid e-sigareti iga koostisaine ja tootest eralduva aine kohta eraldi, keskendudes nende toksikoloogilistele omadustele, vastavusele kehtivatele piirangutele ning võimalikele terviseriskidele, sealhulgas võimalikule kahjulikule koostoimele ehk kokteiliefekti tekkele. Hindamine hõlmab ka laborikatsete usaldusväärsuse kontrolli ning vajadusel nende kordamist. Alles seejärel avaldatakse teade Terviseameti veebilehel, mis tähendab, et asjaomast toodet on lubatud Eesti turul müüa.

Terviseameti ametnik selgitas, et alates 2025. aastast hinnatakse uuest tootest teavitamisel põhjalikult ka toote enda nõuetele vastavust. Varasemalt keskenduti peamiselt teate nõuetele vastavuse kontrollimisele, kuna teateid esitati Terviseametile ühes kuus tuhandeid (Terviseameti [veebilehel](#) oli 31.12.2024 seisuga avaldatud teateid 46 000 toote kohta). Massiline teavitamine oli suuresti tingitud asjaolust, et erinevalt enamikust teistest ELi liikmesriikidest ei võetud varem Eestis toote teate läbivaatamise eest mingit tasu. Samal ajal on teate esitamine EL ühisportaali EU Common Entry Gate (EU-CEG) kaudu tehtud väga lihtsaks: ühe toiminguga saab esitada teate korraga mitmele liikmesriigile, isegi kui esitajal pole kavatsust toodet konkreetses riigis turule viia. Terviseamet on aga kohustatud kõiki Eestile esitatud tooteteateid kontrollima.

3. Teatega esitatud andmed avaldatakse pärast teate nõuetele vastavuse kontrollimist ja sellega esitatud teabe hindamist Terviseameti veebilehel (TubS § 10 lg 4, § 10<sup>2</sup> lg 7). 1. jaanuaril 2025 jõustunud TubS-i muudatustega täpsustati, et seaduse nõuetele mittevastavaid teateid Terviseameti veebilehel ei avaldata ja need teated, mis on juba avaldatud, ent ei vasta nõuetele, kustutatakse.

### **Riigilõivumäära proportsionaalsus**

4. Kuni 2025. aastani ei võetud Eestis teavitamistoimingute eest tasu, kuigi direktiiv 2014/40/EL andis võimaluse nende toimingute eest tasu kehtestada. Tasu puudumise tõttu esitati teateid massiliselt, neid esitati ka toodete kohta, mida tegelikult turule ei viidud, kuid mida Terviseamet pidi sellegipoolest kontrollima (vt [seaduseelnõu 401 SE seletuskiri](#), lk 12). See suurendas märkimisväärselt Terviseameti töökoormust, mistõttu ametil oli keeruline kõikide teadete nõuetele vastavust kontrollida.

5. 01.01.2025 jõustunud TubS § 10<sup>4</sup> kohaselt tuleb tubakatoote, nikotiini sisaldava ja nikotiinisalduseta elektroonilise sigareti ning täitepakendi, uude tubakatoote ning taimse suitsetatava toote (koos nimetatuna *toode*) teate läbivaatamise, muutmise, avaldamise ja avaldatuna hoidmise eest tasuda riigilõivu. Uue elektroonilise sigareti ja täitepakendi turule viimisel tuleb tasuda ka e-vedelikus ühe aine hindamise ning elektroonilise sigareti ja selle täitepakendi e-vedelikest eralduvate ainete hindamise eest (TubS § 10<sup>4</sup> lg 3).

Hindamistasud on kehtestatud kulupõhistena. Ka tooteteate muutmise, avaldamise ja avaldatuna hoidmise riigilõivumäärade kehtestamisel on lähtutud toimingute kuludest, ent teate läbivaatamise

eest on kehtestatud ligikaudu seitse korda kõrgem määr, kui toiminguga kaasnevad kulud eeldaksid.

6. Tooteteatega seotud toimingutele kehtestatud riigilõivud ja aine hindamistasud kuuluvad PS § 113 kaitsealasse. PS §-s 113 sätestatud riikliku lõivu mõiste hõlmab nii riigilõive kui ka muu nimetusega tasusid riigi- ja omavalitsusasutuste poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja kasutamise eest. Riigilõiv on seaduses sätestatud juhul ja RLS-s 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. Näiteks sätestab RLS § 206 riigilõivud sagedusloa andmise, muutmise ja kehtivusaja pikendamise eest, mille sisse on arvestatud ka tasu piiratud ressursi – raadiosageduste – kasutamise eest.

7. Põhiseadus ei nõua, et riigi poolt osutatavate teenuste eest kehtestatavad lõivud oleksid rangelt kulupõhised, ehk kataksid teenuse osutamisega ühiskonnale kaasnevad kulud. Riigikogul on selles küsimuses avar otsustusruum.

Lõivud nagu maksudki võivad olla riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks (vt Lehis, L., Lind, K. [Põhiseaduse § 113 kommentaarid](#), p 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 toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt kehtestada kulupõhisest kõrgema riigilõivumäära. Näiteks hasartmängude korraldamise tegevusloa taotluse läbivaatamise eest kehtestatud riigilõiv – 47 940 eurot – (RLS § 260) ei hõlma üksnes loataotluse menetlemise kulusid, vaid selle kehtestamisel on arvestatud ka hasartmängusõltuvuse ja sellega kaasnevate sotsiaalsete riskide ennetamise vajadust.

8. See, et uute toodete turule toomisel tuleb tasuda kuludest kõrgemat riigilõivu, on olnud Riigikogu selge poliitiline tahe. Võib arvata, et sellega soovis Riigikogu vähendada Eesti turule toodavaid tooteid ja saada riigieelarvesse lisatulu. Sellist riigilõivumäära pole abstraktselt hinnates põhjust ilmselgelt põhiseadusvastaseks pidada.

Riigikogu leidis, et tooteteate läbivaatamise eest riigilõivumäära kehtestades on põhjendatud lähtuda RLS § 4 lõikest 2. 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. Tubakatoodete tarbimisest tekkinud kahjud moodustavad hinnanguliselt 6–15 protsenti kõigist tervisekaitsekuludest ehk 90–225 miljonit eurot (vt [Riigikogu sotsiaalkomisjoni 13.04.2024 istungi protokoll nr 62](#), p 4; eelnõu 401 SE teise lugemise [muudatusettepanekute loetelu](#), p 5; [17.04.2024](#) ja [29.05.2024](#) istungite stenogrammid).

9. Uute ja uudsete toodete turule toomine võib paratamatult suurendada tervisekaitsekulusid, sest iga uus toode võib meelitada juurde uusi tarbijaid, sealhulgas noori, ning suurendada suitsetamisega kaasnevaid terviseriske.

Riigikogu peab tagama, et tervishoiusüsteemis oleks piisavalt ressursse inimeste põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmiseks (PS § 65 ja § 115) ning tervishoiusüsteemi toimivana hoidmiseks (PS § 28 lg 1). Seega on Riigikogul õigus teha poliitilisi otsuseid, sealhulgas kehtestada lõivusid, mis tagavad, et tervishoiusüsteemile langevad kulud ei jääks ebaproportsionaalselt maksumaksjate kanda, vaid et neid aitaksid katta ka ettevõtjad, kelle majandustegevus otseselt mõjutab rahvatervist ja suurendab tervishoiusüsteemi koormust.

10. Kokkuvõtvalt võib tooteteate läbivaatamise eest kehtestatud riigilõivumäära pidada proportsionaalseks. Tegemist ei ole määraga, mis oleks väljasuretava iseloomuga ja muudaks uute toodete turuleviimise sisuliselt võimatuks (RKÜKo, nr [3-4-1-17-13](#), p 43). Terviseameti ametnik selgitas õiguskantsleri nõunikule, et käesoleva aasta kolme kuuga on EL ühisportaali EU-CEG kaudu esitatud üle 300 tooteteate. Kõikidele tooteteate esitanutele on saadetud info, et riigilõivu tasumine on teavituse läbivaatamise ja avaldamise eelduseks ning käesolevaks hetkeks on laekunud ka esimene riigilõiv. See kinnitab, et 5000-eurone riigilõiv ei ole muutnud uute toodete turule toomist siiski võimatuks.

Samas ei ole välistatud, et üksikjuhtumil võib tooteteate läbivaatamise riigilõiv koos hindamistasudega osutada ebaproportsionaalselt kõrgeks ning takistada seeläbi uute toodete turule viimist. Sellisel juhul on isikul õigus pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse, kes vajadusel saab taotleda Riigikohtult selles küsimuses põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamist.

11. Avaldasite ka kahtlust, kas olukorras, kus tooteteate esitanud isikule riigilõiv tagastatakse, on proportsionaalne arvata tagastamisele kuuluvast summast maha 25 protsenti ehk 1250 eurot.

RLS § 15 lõige 2 lubab riigilõivu tagastamise korral arvata tagastavast summast maha Terviseametile tooteteate läbivaatamisega kaasnenud menetluskulu. Ainult juhul, kui menetluskulu täpset suurust ei ole võimalik kindlaks määrata, võib mahaarvatav summa olla 25 protsenti ette nähtud riigilõivust. Kuna Sotsiaalministeerium on tooteteate läbivaatamisega kaasnevad Terviseameti kulud juba ära hinnanud (vt seaduseelnõu 401 SE seletuskiri), siis ei tohiks olla keeruline riigilõivu tagastamisel tegelike menetluskulude välja selgitamine.

### **Seaduseelnõu menetlemine**

12. Olete seisukohal, et tubakaseaduse ja riigilõivuseaduse muudatused ([seaduseelnõu 401 SE](#)) on PS-ga vastuolus ka seetõttu, et nende ette valmistamisel ei järgitud [Hea õigusloome normitehnika eeskirja](#) (HÕNTE) ega kaasamise head tava (HÕNTE § 1 lõige 5). Selgitate, et nende minetuste tõttu ei jõudnud teave eelnõu ettevalmistamisest Teieni, mistõttu ei olnud Teil võimalust eelnõu kohta arvamust avaldada.

13. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu menetlemise kohta leiab teavet eelnõude infosüsteemist EIS (vt [eelnõu toimikut nr 24-0014](#)) ning Riigikogu veebilehelt (vt [seaduseelnõu 401 SE](#)). Sealsamas on esitatud ka eelnõu koostamisse kaasatud isikute ja organisatsioonide nimekiri. Olete esitanud oma seisukoha eelnõu kohta Riigikogu menetluse ajal. Seega jõudis teave eelnõu menetlemise kohta siiski huvirühmadeni.

14. HÕNTE on kehtestatud [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 27 lõike 3 alusel ja selle eesmärk on õigusloome protsessi korraldamine täidesaatva riigivõimu asutustes, muu hulgas Vabariigi Valitsuse seaduseelnõude koostamisel.

Leian, et kui valitsus on võtnud endale kohustuse järgida eelnõude ettevalmistamisel HÕNTE ja kaasamise head tava, on ta kohustatud huvirühmad kaasama viisil, mis võimaldab neil oma seisukohti esitada. Samavõrd oluline on, et sektori ettevõtted ja huvirühmad teeksid ka omavahel aktiivselt koostööd ja jagaksid olulist teavet, et muuta ennast nähtavaks ja kuuldavaks. Ainult koostöö ja avatud suhtlemine tagab, et õigusloomeprotsessis arvestatakse erinevate osapoolte seisukohtadega ning selle tulemusena tehtavad otsused on õiglasemad ning vastavad paremini ühiskonna vajadustele.

15. HÕNTE ei ole siiski seadusandlikku menetlust reguleeriv õigusakt, vaid Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõiguse alusel antud suunis. Seetõttu ei mõjuta HÕNTE nõuded seaduste vastuvõtmist Riigikogus ega nende nõuete järgimata jätmine seaduse põhiseaduspärasust (RKPJKo, nr [3-4-1-3-16](#), p 110).

Seaduseelnõu algatamisest kuni seaduse jõustumiseni tuleb järgida põhiseaduses sätestatud menetlusnorme ning [Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega](#) kehtestatud seaduste vastuvõtmise korda (PS § 102, § 104 lõige 1). Seadus on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui selle vastuvõtmisel on järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid, samuti parlamendireservatsiooni, õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtteid (RKPJKo, nr [3-4-1-3-16](#), p 106).

16. Käesoleva aasta 1. jaanuaril jõustunud riigilõivuseaduse ja tubakaseaduse muudatusi pole põhjust pidada formaalselt põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikogu on neid muudatusi vastu võttes toiminud põhiseaduse ja [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse](#) (RKKTS) sätteid järgides.

RKKTS ei nõua, et seaduseelnõust tuleb isiklikult teavitada kõiki huvirühmi, keda eelnõu puudutab. Eelnõu arutellu kaasatakse huvigrupid, kes olid kaasatud eelnõu ettevalmistamisel ja kes soovivad osaleda eelnõu arutelul (RKKTS § 36 lõige 2<sup>1</sup>). Võimalikult ulatusliku kaasamise tagab ka seaduseelnõu materjalide avaldamine ja menetlemise kajastamine Riigikogu veebilehel.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise