



Õiguskantsler

TAOTLUS nr 14

03.07.2014

Tallinn

Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangute kohta

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1,

esitan Riigikohtule taotluse tunnistada

ravimiseaduse § 116⁵ lg-d 1-6 kehtetuks, kuna nende kehtestamisel rikuti põhiseaduse § 152 lõikest 2 tulenevat Riigikohtu otsusega kehtetuks tunnistatud sätete taaskehtestamise keeldu, samuti rikuvad neis ettenähtud piirangud üldapteegi tegevusloa väljaandmisel ja muutmisel põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust koostoimes põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega.

Enne taotluse põhistamist juhin tähelepanu asjaolule, et **ravimiseaduse §-s 116⁵ sätestatuga sarnased piirangud on Riigikohtu üldkogu tunnistanud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks 09.12.2013 otsusega** asjas 3-4-1-2-13. Riigikogu aga otsustas 21.05.2014 jätkata apteekide asutamise piiramist kohtades, kus on piisav nõudlus, et apteegipidamine võiks majanduslikult ära tasuda ning kus seetõttu piirangute kadumise korral võiks eeldada konkurentsi elavnemist. Sellisel viisil apteekide asutamise vabadust piirates kohtleb seadusandja ettevõtjaid põhjendamatult ebavõrdselt sellega, et kindlustab olemasolevate apteegipidajate positsioone apteegiturule siseneda või seal oma tegevust laiendada soovivate ettevõtjate arvel. Ehkki uued piirangud on ajutised (kehtestatud aastaks), säilitati nendega Riigikohtu 09.12.2013 otsuse järgi 09.06.2014 lõppema pidanud põhiseadusvastane olukord. **Nõnda rikkus seadusandja põhiseadusest tulenevat keeldu kehtestada Riigikogu otsusega kehtetuks tunnistatud sätetega samase või väga lähedase sisuga sätteid.** Lisaks piiravad vaidlusalused sätted ebaproportsionaalselt põhiõigusi ja –vabadusi, kuna jätavad apteegituru endiselt lukku. Kuigi Riigikogu on põhjendanud ajutiste piirangute kehtestamist ajapuudusega, näitab seadusandja tegevus, et tegelik põhjus on poliitilise tahte puudumine seaduse andmiseks, mis lõpetaks ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise apteegiturul. Seadusandja poliitilise tahte puudumine ei saa aga olla õiguslikult asjassepuutuv põhjendus põhiseadusevastase olukorra jätkumisele.

Järgnevalt selgitan lähemalt, kuidas ma sellistele järeldustele jõudsin. Selleks käsitlen esmalt taotluse asjaolusid (I) ja toon välja vaidlusalused seaduse sätted (II). Seejärel esitan oma seisukoha (III).

I Asjaolud

1. Apteekide asutamisevabadusele alates 2006. aastast kehtivate piirangute mõju, nende piirangute kaotamise võimalusi ja võimalikke alternatiive sh maa-apteekide säilitamist silmas pidades on Riigikogu viimaste aastate jooksul jätkuvalt arutanud, samuti sellesisulisi uuringuid korraldanud. Nii võttis Riigikogu 2009. aastal menetlusse Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu, millega sooviti asutamispriirangud kehtetuks tunnistada põhjusel, et need ei olnud täitnud oma eesmärki.¹ Riigikogu siiski sätet kehtetuks ei tunnistanud, sest sotsiaalkomisjoni hinnangul vajab sätte kehtetuks tunnistamine analüüsi. Analüüs² valmis 2010, kuid Riigikogu apteekide asutamispriirangute küsimuse arutelu ei jätkanud ja oma seisukohta ei kujundanud. Taas alustas Riigikogu uurimist 2013. aastal, kui asutamispriirangute vaidlus jõudis Riigikohtusse. Sotsiaalkomisjon kiitis 18.06.2013 heaks apteekide asutamispriiranguid ning kvaliteetse ja jätkusuutliku apteegiteenuse kättesaadavuse tagamist käsitletud raporti.³ Lisaks tellis Riigikogu Kantselei 2013. aastal maa-apteekide jätkusuutlikkust käsitleva raporti.⁴

2. Riigikohtu üldkogu 09.12.2013 otsusega tunnistati põhiseadusevastaseks ja kehtetuks ravimiseaduse § 42¹ lõiked 1–3, mis sätestasid asutamispriirangud uute apteekide rajamisel ja olemasolevate apteekide laienemisel või asukoha muutmisel linnades. Riigikohus leidis, et asutamispriirangud kitsendasid ettevõtlusvabadust ebaproportsionaalselt ning et seeläbi apteegipidajatele tagatud kaitse konkurentsi vastu ei ole põhiseaduspärane. Riigikohus asus seisukohale, et üldjuhul ei tagata ettevõtlusvabadusega olemasolevatele ettevõtetele kasumit või äramajandamist. Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta. Riik on õigustatud sekkuma, sh piirama konkurentsi, vaid juhtudel, mil mingit liiki ettevõtlusega tegelemine üksnes turu toimimise tingimustel oleks võimatu. Kohtu hinnangul pole apteegiteenus säärane teenus, kuna selle järele on suur nõudlus ja seetõttu on turul alati olemas teenuse pakkuja. Seepärast ei või kohtu hinnangul apteegiteenuse osutamist takistada ka ülemäärase konkurentsi piiramise eesmärgil (kohtuotsuse p-d 112, 126 ja 133). Riigikohus märkis, et asutamispriirangud lõid eelisseisundi ettevõtjatele, kes asutasid apteegid enne asutamispriirangute kehtestamist. Sellise regulatsiooniga riivas seadusandja nende ettevõtjate, kes soovisid apteeke pärast asutamispriirangute kehtestamist luua või oma tegevust laiendada, põhiseaduse (PS) §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust (kohtuotsuse p 114).

3. Riigikohus lükkas oma otsuse jõustumise edasi kuni 09.06.2014, jättes Riigikogule kuus kuud, et kehtestada asutamispriirangute kadumise ajaks vajadusel tasakaalustavad meetmed (kohtuotsuse p-d 165-173). Riigikohus lähtus oma otsuse edasilükkamisel järgnevatest kaalutlustest:

- 1) asutamispriirangute päevapealt kehtetuks tunnistamisel võiks turuosaliste ootus uue, teadmata sisuga regulatsiooni ees tingida nende prognoosimatu käitumise;
- 2) kehtetuks tunnistamise järgselt astutavad turuosaliste sammud muudaksid uue põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamise keerulisemaks, kui see on asutamispriirangutelt vahetul üleminekul;
- 3) asutamispriirangute kehtetuks tunnistamisel muid meetmeid kehtestamata pole välistatud maa-apteekide sulgemise hoogustumine ja apteegiteenuse kättesaadavus võiks halveneda;

¹ Vt seletuskiri seaduseelnõu „Ravimiseaduse ja narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse muutmise seaduse [617 SE](#)“ algteksti juurde, kättesaadav www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

² Ülevaade apteegi tegevuslubade väljaandmisest ja maa-apteekide säilitamisest Euroopa riikides, 11.02.2010, kättesaadav www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

³ Raport kvaliteetse ja jätkusuutliku apteegiteenuse kättesaadavuse tagamisest lähtuvalt õiguskantsleri ettepanekust nr 20 üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangu kohta, kättesaadav www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

⁴ Kohalike omavalitsuste poolt maa-apteegi teenuse kättesaadavuse toetamine, tellija Riigikogu Kantselei, teostaja Geomedia, kättesaadav www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

- 4) vaidlustatud normide kohe kehtetuks tunnistamine võiks ebaoproportsionaalselt piirata proviisorite ettevõtlusvabadust.⁵

4. Riigikogu liikmete töögrupp tõi oma väljatöötatud meetmed sotsiaalkomisjoni ette märtsis 2014. Sotsiaalkomisjon kiitis need meetmed, mis sisaldasid mh uusi piiranguid apteekide asutamisevabadusele (omandi- ja asukohapiirangud), heaks ning algatas 10.03.2014 konsensuslikult seaduseelnõu 615 SE. Sotsiaalministeeriumis oli juba talvel 2014 Ravimiameti osalusel ette valmistatud teist eelnõud, mis apteekide asutamiskiirangute asemel nägi ette asjakohased meetmed, vältimaks turu avanemisel ressursi raiskamist ning apteegiteenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi halvenemist. Sellised alternatiivsed meetmed lisati seaduseelnõusse nr 615 SE pärast selle esimest lugemist Riigikogus. Arvestades Vabariigi Valitsuse ning põhiseaduslike institutsioonide kriitikat jäeti apteekide omandi- ja asukohapiirangud eelnõust välja.

5. Riigikogu otsustas 14.05.2014 eelnõu teise lugemise katkestada. Pärast seda otsustas sotsiaalkomisjon oma 19.05.2014 istungil lisada eelnõusse ajutist asutamiskiirangut sätestava p-i 25. Järgmisel päeval läbis vaidlusaluseid sätteid sisaldav seaduseelnõu 615 SE Riigikogus teise lugemise ning ülejäämisel päeval, st 21.05.2014, võeti see seadusena vastu.⁶

6. Ajutise asutamiskiiranguga on 09.06.2014-09.06.2015 keelatud nn suure nõudlusega piirkonnas apteeke avada, v.a seaduses sätestatud erandlikel juhtudel, kui kohalik omavalitsus teeb kirjaliku põhjendatud ettepaneku apteegi avamiseks kindlas asulas, linna või vallasisese linna linnaosas ning Ravimiamet hindab selle põhjendatuks. Suure nõudlusega piirkonnaks loetakse Statistikaameti avaldatud andmetel 4000 või enama elanikuga asulat, kus asub vähemalt üks tegutsev üldapteek või selle struktuuriüksus.⁷ Seega kehtestas Riigikogu 21.05.2014 sarnased piirangud apteekide asutamisele, mis Riigikohtu üldkogu oli oma 09.12.2013 otsusega põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistanud.

7. Lisaks ajutisele asutamiskiirangule käsitlevad Riigikogus 21.05.2014 vastuvõetud ravimiseaduse muudatused mh eelnõu algtekstist üle kandunud apteegibussi asutamist ja töökorraldust, apteekritele maal töötamiseks lähtetoetuse maksmist ning nõuet, mille järgi üldapteegi tegevusluba ei tohi olla ravimite hulгимүүги ettevõtjatel.⁸ Arvestades Ravimiameti ja Vabariigi Valitsuse ettepanekuid lisati eelnõusse täiendavad meetmed: apteegi juhataja ei või apteegi lahtioleku ajal osutada apteegiteenust teises apteegis,⁹ haruapteegid linnades kaotatakse (seejuures juba alates 09.06.2014 ei anta luba haruapteegi asutamiseks linnas või vallasiseses linnas, kus on vähemalt 4000 elanikku¹⁰),¹¹ linnas asuv apteek peab olema avatud vähemalt 40

⁵ Juhul kui asutamiskiirangute kehtetuks tunnistamise järel asutatakse hulgaliselt apteeke sellisel, et apteekide pidamine Eestis tervikuna muutuks suurenenud tööjõukulude, apteekide kogupinna jms tõttu suuresti kahjumlikuks, kahjumit suudaksid kanda tõenäoliselt üksnes suured apteegiketid ja apteekritel võiks muutuda apteekide pidamine praktikas võimatuks. Riigikohtu väljendatud kahtlusi vt täpsemalt RKÜK 09.12.2013 otsus asjas 3-4-1-2-13, p-d 169-172.

⁶ Ravimiseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seadus [615 SE](#), kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁷ Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 2 järgi jaguneb vald asulateks, milleks on külad, alevikud, alevid ja vallasisesed linnad. Sama paragrahvi lg-test 3 ja 4 selgub, et linn haldusüksusena on samades piirides ka asula. Linn võib jaguda asumiteks.

⁸ Apteekide omamise keeld laiendati eelnõu menetluse käigus ka ravimihulгимүүjatega valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjatele.

⁹ Ravimiseaduse § 116⁴ järgi võivad üldapteegi tegevusloa omaja määratud pädevad isikud, kes osutavad apteegiteenust 4000 või enama elanikuga linnas või vallasiseses linnas, osutades samaaegselt ka apteegiteenust teise apteegiteenuse osutamise tegevusloa alusel tegutsevas apteegis, üldapteegi tegevusloa omaja määratud pädeva isikuna tegutseda kuni 01.07.2015.

¹⁰ Vt Ravimiseaduse § 30 lg 9¹.

tundi nädalas,¹² regulaarse koolituse nõue apteekrite pädevuse hoidmiseks tööandja kulul¹³. Lisaks sätestati kohustus valmistada üldapteegis ekstemporaalseid ravimeid¹⁴ ning suure nõudlusega piirkonnas ka mittesteriilseid ravimeid.¹⁵ Ka lülitati eelnõusse otseselt maal apteegiteenuse kättesaadavusele suunatud meetmed: püsiasustusega väikesaarte erand ja haruapteekide arvu piirangu kaotamine^{16,17}. Veel täpsustati ravimite kaugmüügi tingimusi ning loodi üldapteekidele võimalus korraldada patsiendi soovil ravimite kättetoimetamist.

8. Riigikogu hinnangul ei olnud nimetatud meetmed aga piisavad, et tagada apteegiteenuse kättesaadavus maapiirkondades. Riigikohtu antud kuuekuuline tähtaeg polnud seadusandja arvates piisav kõigi meetmete analüüsimiseks ja sätestamiseks. Sellises olukorras eeldas seadusandja Riigikohtu 09.12.2013 otsuses nimetatud ohtude (vt p 3 eespool) jätkuvat olemasolu, kui asutamispäirangud oleks 09.06.2014 kadunud.

II Vaidlusalused sätted

9. Ravimiseaduse § 116⁵ lg-d 1-6 sätestavad:

„§ 116⁵. Üldapteegi tegevusloa väljaandmine või üldapteegi tegevusloa muutmise perioodil 2014. aasta 9. juunist kuni 2015. aasta 9. juunini

(1) Üldapteegi tegevusloa väljaandmise korral tegutsemiskohaga suure nõudlusega piirkonnas ning üldapteegi tegevusloa muutmise korral seoses üldapteegi tegutsemiskoha muutmise suure nõudlusega piirkonnas või üldapteegi tegutsemiskoha muutmise ja viimisega suure nõudlusega piirkonda, antakse välja või muudetakse üldapteegi tegevuslubasid perioodil 2014. aasta 9. juunist kuni 2015. aasta 9. juunini üksnes käesolevas paragrahvis sätestatud tingimustel.

(2) Suure nõudlusega piirkonnaks loetakse käesoleva paragrahvi kohaselt Statistikaameti avaldatud andmetel 4000 või enama elanikuga asulat, kus asub vähemalt üks tegutsev üldapteek või selle struktuuriüksus.

(3) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 viidatud perioodil on suure nõudlusega piirkonna vastav kohalik omavalitsus Ravimiametile edastanud kirjaliku põhjendatud ettepaneku suure nõudlusega piirkonnas üldapteegi avamiseks seoses rahvastiku ümberpaiknemise, apteegiteenuse halva kvaliteedi või apteegi puudumise tõttu kindlas asulas või linna või vallasisese linna linnaosas või asumis ning Ravimiameti hinnangul on vastavas piirkonnas apteegi avamine põhjendatud, avalikustatakse vastav teave Ravimiameti veebilehel.

(4) Taotlused suure nõudlusega piirkonnas üldapteegi avamiseks esitatakse Ravimiametile 14 päeva jooksul pärast teabe avalikustamist. Taotluses peab olema taotleja nimi, aadress, registri- või isikukood, kontaktandmed. Taotlejal peavad puuduma maksuvõlgnevused. Taotluse kinnitab taotleja esindamisõigust omav isik allkirja ja kuupäevaga.

¹¹ Ravimiseaduse § 116² järgi võib 4000 või enama elanikuga linnas või vallasiseses linnas asuv üldapteegi struktuuriüksuseks olev haruapteek, mis on asutatud enne 2014. aasta 9. juunit, linnas või vallasiseses linnas tegutsemiskohta muutmata haruapteegina tegutseda kuni 09.06.2019.

¹² Vastav kohustus jõustub 01.01.2015.

¹³ Vastav kohustus jõustub 01.01.2015.

¹⁴ Vastav kohustus jõustub 15.07.2014.

¹⁵ Vastav kohustus jõustub 09.06.2019.

¹⁶ Vastav muudatus jõustub 15.07.2014.

¹⁷ Vt [Ravimiameti 31.03.2014 kirjas](#) minister Urmas Kruusele esitatud ettepanekud (lk 6-9), mis leidsid toetust, lisaks [vt Vabariigi Valitsuse arvamuse](#) seaduseelnõu 615 SE kohta, lk 5-6.

(5) Kui nõuetekohaseid taotlusi üldapteegi avamiseks laekus rohkem kui üks, heidetakse nende esitajate vahel liisku. Liisuheitmise tulemused tehakse Ravimiameti veebilehel teatavaks kolme tööpäeva jooksul.

(6) Üldapteegi avamiseks õiguse saanud isik esitab nõuetekohase taotluse üldapteegi tegevusloa saamiseks hiljemalt 180 päeva jooksul pärast liisuheitmise tulemuse teatavaks tegemist.

[---].“

III Minu seisukoht

10. Riigikohus leidis 09.12.2013, et alates 01.01.2006 kehtinud apteekide asutamispääringud ei toiminud eesmärgipäraselt ning piirasid ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust. Riigikogu kehtestas aga taas asutamispääringud, ent seda ajutise meetmena aastaks. Ajutistest asutamispääringutest lähtuv konkurentsipääring ei erine sisuliselt seni kehtinud asutamispääringutest, mis on lukustanud apteegituru konkurentsile alates 2006. aastast. Järgnevalt selgitan, millistel põhjendustel tegi seadusandja niisuguse otsuse (p-d 11 ja 12). Seejärel käsitlen vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasuse küsimust (p-d 13-29).

Pääringu sätestamise põhjendused

11. Seaduseelnõu seletuskirjast¹⁸ ja ettekandja sõnavõttudest¹⁹ Riigikogus selgub, et vaidlusalused sätted kehtestati n-õ maa-apteekide kaitseks. Nimelt sooviti vältida apteegiteenuse kättesaadavuse halvenemist vähese nõudlusega piirkondades. Asutamispääringute kadumisega võiks see tagajärg kaasneda siis, kui turu avanedes suure nõudlusega piirkondades avatakse äkki palju uusi apteeke, kuhu meelitatakse tööle apteekrid vähese nõudlusega piirkondadest. Seega lähtus Riigikogu eeldusest, et apteegiteenuse kättesaadavus maal võiks pärast Riigikohtu otsuse jõustumist 09.06.2014 äkiliselt halveneda. Oma otsuse langetamisel viitas Riigikogu Riigikohtu kahtlustele, mida arvestades kohus oli lükanud oma otsuse jõustumise kuue kuu võrra edasi (kohtuotsuse p-d 165-173). Nende kahtluste paikapidavust seadusandja täiendavalt ei kontrollinud. Riigikogu kehtestas vaidlusalused sätted ajutise meetmena (aastaks), et selle aja sees jätkata tööd parima tulemuse saavutamiseks.²⁰ Seda vaatamata asjaolule, et täitevvõim tegi Riigikogule ettepaneku võtta kasutusele teisedki meetmed (s.o lisaks apteegibussile ja apteekri lähtetoetusele haruapteekide kaotamine linnadest jt meetmed apteegiteenuse pakkumise piiramiseks täiendavate kvaliteedinõuete abil), mis aitavad tagada apteegiteenuse kättesaadavust maapiirkondades. Riigikogu otsustas need meetmed kasutusele võtta (võeti koos vaidlusaluste sätetega vastu), neid meetmeid üksi pidas seadusandja aga ebapiisavateks (vt p-d 3 ja 8 eespool).

12. Lisaks varasemalt teadaolevatele kartustele ilmnes seaduseelnõu menetlemise ajal, et maa-apteekide võidakse sulgeda muudel põhjustel kui vähesest kasumlikkusest ja apteekrite linna meelitamisest tingitult. Näiteks teatas apteegiturul eelisseisundit omav Magnumi kontserni kuuluv Terve Pere Apteek OÜ enne seaduseelnõu 615 teist lugemist, et kavatses sulgeda valdava enamuse oma maa-apteekidest ning avada suuremates linnades 15 apteeki. Seda siis, kui Riigikogu ei kehtesta apteekide asutamispääringute asemele muud „efektiivset regulatsiooni“ (elnõu teisel lugemisel võeti omandi- ja asutamispääringud elnõust välja, muudatusettepanekut

¹⁸ Seaduseelnõu 615 SE teise lugemise seletuskiri, kättesaadav www.riigikogu.ee, [otsetee eelnõu lehele](#).

¹⁹ Vt seaduseelnõu 615 SE [II lugemise](#) ja [II lugemise jätkamise](#) stenogrammid, kättesaadavad www.riigikogu.ee.

²⁰ Seletuskirjas märgitakse, et „[---] antud olukorras tuleb pidada mõistlikuks ajutise tähtajalise regulatsiooni kehtestamist, et selle aja sees jätkata tööd parima tulemuse saavutamiseks. Ajutine tähtajaline regulatsioon ei saa olla põhiseadusega vastuolus iseenesest, eriti kui see on tehtud üldistes avalikes huvides ja veenval põhjusel [---].“ Kättesaadav elnõu 615 SE lehel www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

ajutise asutamispriirangu kehtestamiseks ei olnud veel esitatud).²¹ Nähtavasti oli tegemist katsega survestada riiki langetama soodsat otsust ettevõtjatele, kelle võimuses on määrata teatud hulga maa-apteekide saatus.²² Raviametile teadaolevalt on nimetatud ettevõtja omandis aga vaid seitse maa-apteeki.²³ Arvestades, et ka teised suurte hulгимүүjatega seotud ettevõtjad vähese nõudlusega maapiirkondades enamikku apteeke ei oma, siis polnud Riigikogul põhjust apteekide sulgemise ohtu kuigi tõsiseks hinnata.²⁴ Igal juhul viitab niisugune ähvardus ühe turuosalise suurele turujõule. Konkurentsipoliitikas on üldiselt teada asjaolu, et konkurentsi vähesusest tingitud suur turujõud võimaldab ettevõtjal vajadusel kanda lühiajalist majanduslikku kahju (või sellega usutavalt ähvardada), kindlustamaks oma eelisseisund pikas perspektiivis. Asutamispriirangute säilitamine seda laadi ähvardusele reageerimiseks halvendaks seega konkurentiolukorda apteegituriturul veelgi.²⁵

Hinnang meetme põhiseaduspärasusele

13. Riigikohus leidis, et asutamispriirangud piiravad ettevõtlusvabadust ebaoproportsionaalselt ning on põhiseadusvastased, kuid nende päevapealt kehtetuks tunnistamisel võiks samuti tekkida põhiseadusvastane olukord. Seetõttu otsustas Riigikohus oma otsuse jõustumise kuue kuu võrra edasi lükata, et seadusandja saaks vahepeal astuda vajalikud sammud, vältimaks apteegiteenuse kättesaadavuse halvenemist. Seejuures pole põhjust arvata, et Riigikohus andis parlamendile aega kuus kuud lihtsalt formaalsel põhjusel, – üksnes seetõttu, et menetlusseadus ei võimaldanud pikemat tähtaega²⁶ – ehkki tegelikult pidas vajalikuks Riigikogule aega anda näiteks poolteist aastat. Riigikohtu otsusest ei selgu, et vaja oleks olnud rakendada pikemat tähtaega. Seega pole mingit põhjust arvata, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lg 3 oleks vastuolus põhiseadusega. Kõnealust sätet on pidanud põhiseaduspäraseks ka Riigikogu, kuna on seaduse kehtestanud ja pole seda käesoleva kaasuse näitel muutma asunud.

14. Niisuguses olukorras piiras seadusandja tegevust Riigikohtu otsuse õigusjõust tulenev keeld kehtestada sätteid, mis on sisult samased või väga lähedased kehtetuks tunnistatud sätetele. Riigikohus on märkinud, et sama normi põhiseaduspärasus võib ajas muutuda, kuna normi mõju võib sõltuvalt elulistest asjaoludest olla erinev.²⁷ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et seadusandja tegevuse põhiseaduslikkuse kontrollimisel peab arvestama võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning põhiseadusega kujundatud riigiorganite pädevusi.²⁸ Neil kaalutlustel peab asuma seisukohale, et seadusandjal on ka pärast mõne sätte kehtetuks tunnistamist võimalik hinnata, kas muutunud eluliste asjaolude tõttu ei ole varemalt põhiseadusega vastuolus olnud norm muutunud põhiseaduspäraseks. Riigikohtu otsusega kehtetuks tunnistatud sätete taaskehtestamise keeld ei saa seega olla jääv. Samamoodi aga oleks ühitamatu

²¹ Vt „Terve Pere Apteek sulgeb maa-apteegid, et avada linnades 15 uut“ (11.05.2014), kättesaadav <http://online.le.ee>, [otsetee](#).

²² Sarnast manipulatsiooni on olnud märgata ka varem, kui lühikest aega enne Riigikohtu otsust teatas turuliidri apteegikett maa-apteegi avamisest (justkui kinnitamaks, et asutamispriirangud on lõpuks tööle hakanud), pärast otsust aga juba sulgemisest. Vt „Magnum suleb Kullamaa apteegi“ (6.02.2014), kättesaadav <http://online.le.ee>, [otsetee](#).

²³ Raviameti 31.05.2014 andmetel on Terve Pere Apteek OÜ-l kokku 82 apteeki (53 põhi- ja 29 haruapteeki), millest maal asub 10 apteeki, neist 3 linnalähedases tõmbekeskuses (Rakvere Põhjakeskus, Viimsi haigla, Laagri Maksimarket).

²⁴ Raviameti andmetel maal asuvatest üldapteekidest enam kui kaks kolmandikku ning haruapteekidest üle poole on nn proviisoriateegid. Riigikogu Kantselei tellimisel käesoleval aastal uuritud 137 üld- ja haruapteeki kuuluvad suuremas osas samuti proviisoritele. Vt kohalike omavalitsuste poolt maa-apteegi teenuse kättesaadavuse toetamine, lk 20. Kättesaadav www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

²⁵ Küsimus on ka selles, kas piirang sellisel kujul tegelikult on seatud kaitsma maa-apteeke või hoopis piirama konkurentsi erahuvides. Täpsemalt vt minu [09.01.2013 taotlus](#) Riigikohtule, p 14.

²⁶ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lg 3 järgi on Riigikohtul õigus lükata oma otsuse jõustumine edasi kuni kuus kuud.

²⁷ RKÜK 09.12.2013 otsus asjas 3-4-1-2-13, p 102.

²⁸ RKÜK 12.07.2012 otsus asjas 3-4-1-6-12, p 173.

Riigikohtu positsiooniga põhiseaduslikus võimude lahususe ja tasakaalustatuse süsteemis, kui normilooja saaks (sisulistel põhjustel) põhiseadusvastaseks tunnistatud normi kohe taaskehtestada. Põhiseaduse § 152 teise lõike tõlgendamisel ja Riigikohtu otsuste õigusjõu sisustamisel tuleb pidada silmas ka PS §-i 4 ja § 149 lg 3 teist lauset. Riigikohtus põhiseadusvastasuse tõttu kehtetuks tunnistatud sätete taaskehtestamise keelu ajaline kestus ei ole kehtivas õiguses määratletud, kuid see peab olema piisavalt pikk, tagamaks nii Riigikogu kui ka Riigikohtu positsiooni võimude tasakaalustatuse süsteemis. Praegusel juhul aga polegi vaja taaskehtestamise keelu täpset kestust määratleda. Vaidlusalused sätted jõustasid Riigikohtu otsuse jõustumisega samal päeval ja seetõttu pole kahtlust, et Riigikogu rikkus nimetatud keeldu.

15. Leian, et Riigikohtu positsioon põhiseadusliku järelevalve kohtuna on tagatud vaid juhul, kui taaskehtestamise keelu rikkumise tagajärg on taaskehtestatud sätete õigusvastasus ning Riigikohtu võimalus need kehtetuks tunnistada vastuolu tõttu PS §-i 152 teise lõikega. Seda enam, et niisuguse menetluse käigus on normiloojal võimalus osutada uutele asjaoludele, mille tõttu on varemalt põhiseadusvastased sätted tema hinnangul muutunud põhiseaduspäraseks. Kui asuda seisukohale, et eraldiseisvat taaskehtestamise keeldu pole vaja, kuna põhiseaduse normide ülimuslikkuse ja Riigikohtu positsiooni põhiseadusliku järelevalve kohtuna tagab piisavalt võimalus tunnistada taaskehtestatud sätted uuesti (sisulistel põhjustel) põhiseadusvastaseks ja kehtetuks, siis järelduks sellest, et kehtiv õigus lubab normiloojal jätta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus tehtud lahendi sisulise mõjuta. Nimelt saaks normilooja sel juhul Riigikohtus (sisulistel põhjustel) põhiseadusvastaseks tunnistatud normi korduvalt taaskehtestada ja nõnda kuritarvitada õiguskindlust tagavat normi, mille kohaselt kehtib ka põhiseadusvastane seadus seni, kuni Riigikohus pole seda tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks. Niisugune tõlgendus ei saa olla kooskõlas põhiseaduse mõttega.

16. Vaidlusalused sätted on põhiseadusvastased ka PS §-i 31 ja PS §-i 12 rikkumise tõttu, kuna minu hinnangul ei ole uusi asjaolusid, mille tõttu oleksid Riigikohtu 09.12.2013 otsusega põhiseadusvastaseks tunnistatud sätted muutunud põhiseaduspäraseks. Pärast Riigikohtu otsust ei ole enam vaidlust selles, et asutamispääs piiravad ettevõtlusvabadust ebaproportsionaalselt. Ka ei ole vaidlust selles, et asutamispääs ei ole tegelikult täitnud neile seatud eesmärgi. Kuigi maa-apteekide arvu vähenemine on alates 2006. aastast pidurdunud, ei saa seda pidada asutamispääsute kehtimise tagajärjeks.²⁹ Riigikogu põhjendused vaidlusaluste rakendussätete ravimiseadusesse lisamisel osutavad argumendile, et kui piirangud ongi vastuolus põhiseadusega, siis nende kaotamisel tekiks muude meetmete kasutusele võtmata jätmisel veel halvem olukord, mistõttu on piirangud tekkinud ohu valguses põhiseaduspäraseks. Kui sellise argumendiga nõustuda, siis võiks Riigikogu piirangute kaotamist lõputult edasi lükata, sest Riigikogu saab oma tegevusega säilitada väidetava ohu. Lisaks on meetme põhiseaduspärasuse hindamisel oluline, et piirangute kaotamisega väidetavalt seotud oht on põhjustatud Riigikohtu otsuse täitmata jätmisest: kui Riigikogu oleks lisanud õiguskorda Riigikohtu otsuses osutatud pehmenemismeetmed, siis poleks ka ohtu, millega õigustatakse asutamispääsute taaskehtestamist.³⁰

17. Riigikogu kehtestas vaidlusalused sätted põhjendusega, et 21.05.2014 vastuvõetud seaduseelnõus sisalduvad muud meetmed ei ole piisavad, et tagada apteegiteenuse kättesaadavus maapiirkondades. Apteegiteenuse kättesaadavuse tagamine on legitiimne eesmärk. Ehkki ma ei nõustu seisukohaga, et vaidlusalused sätted aitavad kaasa selle eesmärgi saavutamisele, lähtun järgnevalt Riigikohtu 09.12.2013 otsuses väljendatud eeldusest, et kui asutamispääsute

²⁹ Ka puuduvad empiirilised andmed, mis kinnitaksid kausaalse olemasolu asutamispääsute kehtimise ja apteekide arvu aeglasema vähenemise vahel. Vt RKÜK 09.12.2013 otsuse p 141.

³⁰ Kohtuotsuse mittetäitmist ei saa õigustada ka proportsionaalsuse põhimõtte abil, kaaludes ühelt poolt kohtuotsuste täitmist kui põhiseaduslikku hüve ja teiselt poolt kohtuotsuse täitmisest (väidetavalt) tulenevat kahju.

kadumisega ei kaasne vajalikud üleminekumeetmed, siis ei saa täielikult välistada maa-apteekides töötavate apteekrite siirdumist linna.

18. Meetme vajalikkuse hindamise seisukohast on määrava tähtsusega tõsiasi, et võrreldes Riigikohtu 09.12.2013 otsuse tegemise ajaga on õiguslik olukord oluliselt muutunud. 09.06.2014 jõustunud keeld asutada haruapteeke suure nõudlusega piirkondades võimaldab vältida olukorda, kus asutamispriirangute kadudes rajatakse linnades ridamisi odavaid ravimimüügipunkte. Teised vastu võetud, kuid hiljem jõustuvad meetmed piiravad veelgi rahvatervise seisukohalt väheväärtuslike apteekide asutamist, kuna täiendavate kvaliteedinõuete tõttu (haruapteekide kaotamine linnadest, aga ka linnades peetavate apteekide kohustuslikud lahtiolekuajad, ravimite valmistamise kohustus jms) on suure nõudlusega piirkonnas apteegi asutamine ja pidamine kulukam. Ajutise asutamispriirangu kehtestamise juures jääb selgusetuks põhjus, miks Riigikogu on mitmeid teisi meetmeid kehtestades otsustanud nende toimet edasi lükata.³¹ Nimelt puudub objektiivne takistus, miks seadusandja ei oleks vajaduse korral võinud rakendada apteekide asutamisel uusi rangemaid kvaliteedinõudeid kõigile alates 09.06.2014 väljaantavatele tegevuslubadele. Isegi kui sellega oleks kaasnenud ajutine erinev kohtlemine võrreldes seniste tegevuslubade omanikega (selliste meetmete osas, millega kohanemiseks viimased üleminekuajaga vajavad), siis võrreldes ajutiste asutamispriirangutega oluks sellega kaasnevad võrdsuspõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riived sedavõrd väiksemad, et suure tõenäosusega saanuks neid antud juhul õigustatuks pidada.

19. Apteegiteenuse osutamisele kehtestatud senisest karmimaid nõudeid võib kokkuvõttes pidada piisavaks, et hoida ära rahvatervise seisukohalt väheväärtuslike apteekide asutamine suure nõudlusega piirkondades. Samal seisukohal on ka Vabariigi Valitsus, kes märkis eelnõu esialgse versiooni kohta esitatud arvamuses³², et nimetatud meetmed maandavad asutamispriirangute kadumisega seotud ohte (sh et linnades ei avataks mõeldutundelt uusi apteekte, mille tagajärjeks võiks olla piiratud tööjõuressursi siirdumine maalt linna). Lisaks sisaldab vastuvõetud seadus meetmeid, mis otseselt toetavad apteegiteenuse kättesaadavust maal. Ette on nähtud vähese nõudlusega piirkonnas taotletav apteekri lähtetoetus ning apteegiteenuse osutamine apteegibussis. Täiendatud on ka ravimite kaugmüügi tingimusi ning võimalusi korraldada ravimite kättetoimetamist. Nende apteegituru avanemise võimalikke tagajärgi pehmenavate meetmete tõttu pole alust arvata, et isegi asutamispriirangute ajutine säilimine oleks vajalik.

20. Pole alust karta, et lisapiirangute puudumise tagajärg oleks apteegiteenuse kadumine vähese nõudlusega piirkondades. Apteekide sulgemise põhjus on olnud tegevuse kahjumlikkus, eakate maa-apteekrite pensionile jäämine ning üldine majanduslik ja regionaalpoliitiline olukord, mille tõttu apteekrid ei ole piisavalt huvitatud maale tööle asumisest. Kohalike omavalitsuste toetus vähese nõudlusega piirkondades on seni olnud piisav valdava osa proviisoriapteekide tegevuse jätkamiseks.³³ Arvestada tuleb ka sellega, et vähese nõudlusega piirkondadesse on jäänud tegutsema valdavalt proviisoriapteegid, mille omanike ja juhatajate keskmine vanus on küllalt kõrge.³⁴

³¹ Nii jõustuvad apteegibussi ning ektemporaalsete ravimite valmistamist käsitlevad sätted 15.07.2014, suure nõudlusega piirkonnas üldapteegi lahtiolekuajaga ja apteekrite erialast koolitust puudutavad kohustused ja apteekri lähtetoetuse regulatsioon hakkavad kehtima 01.01.2015, suure nõudlusega piirkonna üldapteegis mittesteriilsete ravimite valmistamise kohustus tekib 09.06.2019 jms.

³² Vt Vabariigi Valitsuse arvamus seaduseelnõule 615 SE, lk 2-3. Kuigi arvamus andmise ajal ei sisaldanud eelnõu veel vaidlusaluseid sätteid, ei toetanud Vabariigi Valitsus eelnõu algtekstis sätestatud omandi- ja asutamispriirangute kehtestamist, vaid pakkus nende asemel alternatiivseid meetmeid.

³³ Vt ka Riigikohtu 09.12.2013 otsuse p 143.

³⁴ Ravimiameti andmetel on maa-apteekide juhatavate proviisorite keskmine vanus umbes 55 a. Võrdluseks, Faktum & Ariko 2012 Eesti Apteekide Ühenduse ja Eesti Apteekrite Liidu tellimisel tehtud uuringu andmetel on neljandik proviisoreid 55-aastased või vanemad.

21. Isegi kui mõõnda, et maa-apteekide kaitseks on vajalik luua täiendavaid üleminekumeetmeid, siis puudub objektiivne takistus, miks Riigikogu ei võiks neid meetmeid kehtestada, selle asemel, et pikendada põhiseadusega vastuolus olevate sätete kehtivust. Riigikogul on olnud piisavalt aega analüüsida mitmesuguseid üleminekumeetmeid, teha nende vahel valik ja kehtestada põhiseaduspärane regulatsioon. Võimalikele meetmetele olen viidanud oma 2012. aastal Riigikogule saadetud ettepanekus (ettepaneku p-d 23-25), samuti möödunud aasta algul Riigikohtule saadetud taotluses (taotluse p-d 23, 25, 34). Ka Riigikohus nimetas 09.12.2013 otsuses mitmeid kaalumisväärseid meetmeid (kohtuotsuse p 157). Nimetatud kohtuotsuse punktile viidates pidas Vabariigi Valitsus võimalikuks panna mõnele apteegipidajale kohustus käitada apteegibussi.³⁵ Seda, et Riigikogu liikmetel oli ülevaade apteegiteenuse kättesaadavuse tagamiseks sobivatest lisameetmetest, näitab muuseas asjaolu, et Riigikogu sotsiaalkomisjon asus eelnõu teise lugemise ajal arutama, kas kehtestada suure nõudlusega piirkonnas apteegi pidamise eest tasu, mille arvel toetada maa-apteeke.³⁶

22. Viimaks leian, et isegi juhul, kui ajutine asutamispiirang oleks vajalik sellele omistatud eesmärgi saavutamiseks, oleks vaidlusalused sätted ometi vastuolus põhiseadusega, kuna nendega kaasnev ettevõtlusvabaduse ja võrdsuspõhiõiguse piirang ei ole mõõdukas. Piirangu mõõdukuse hindamisel peab võtma arvesse asjaolu, et vaidlusaluste rakendussätete kehtestamise põhjendusena mainitud oht võib püsida üksnes seetõttu, et Riigikogu ei täitnud Riigikohtu 09.12.2013 otsuses talle pandud kohustust kehtestada piirangu kaotamise võimalikke tagajärgi pehmendavaid meetmeid. Niisuguste meetmete olemasolul poleks ka piirangu põhjendusena mainitud ohtu. Meetme sobivuse ja vajalikkuse hindamisel ei pöörata meedet õigustava ohu tekkimise põhjustele tähelepanu, kuna ohu olemasolu ja vajadus seda tõrjuda ei sõltu ohu tekkimise põhjustest. Ometi ei tähenda see, et normi õigustusena mainitud ohu põhjustel pole põhiseaduse seisukohast üldse tähtsust. Minu hinnangul ei saa põhiseaduse tõlgendamisel asuda seisukohale, et kui normilooja säilitab oma tegevusetusega ohu, mis õigustas mõne iseenesest põhiseadusvastase sätte kehtetuks muutumise edasilükkamist, siis saab normilooja selle sama ohuga õigustada meetme taaskehtestamist. Riigikohtu otsuses kohustusena sõnastatud ettekirjutus luua pehmendusmeetmed oleks sel juhul paljalt õigusliku mõjuta soovitus. Põhiõigusi piirava meetme kõrvaldamise eeldus on sageli üleminekumeetmete kehtestamine, kuna viimaste puudumisel võiks tekkida reguleerimislünk, mis seab ohtu põhiseaduses kaitstud hüved. Reguleerimislüngaga seotud ohtu ei saa aga käsitada seda laadi põhjendusena, mis muudab iseenesest põhiseadusvastase meetme kestvalt põhiseaduspäraseks. Vastasel juhul tuleks järeldada, et Riigikogu saab tegevusetuks jäädes säilitada põhiseadusvastase piirangu ajutist kehtimist õigustava ohu ning seega muuta selle sama meetme kestvalt põhiseaduspäraseks.

Erandite kohaldamatus

23. Vaidlusalustest sätetest tulenev apteekide asutamisvabaduse keeld ei ole eranditu. Nimelt sätestavad ravimiseaduse § 116⁵ lg-d 3-6 võimaluse anda tegevusluba apteegi avamiseks suure nõudlusega piirkonnas, kui vastav kohalik omavalitsus on Ravimiametile edastanud kirjaliku põhjendatud ettepaneku suure nõudlusega piirkonnas üldapteegi avamiseks seoses rahvastiku ümberpaiknemise, apteegiteenuse halva kvaliteedi või apteegi puudumise tõttu kindlas asulas või linna või vallasisese linna linnaosas või asumis ning Ravimiameti hinnangul on vastavas piirkonnas apteegi avamine põhjendatud. Sel juhul avalikustab Ravimiamet oma veebilehel teabe erandi rakendamise kohta ning kui seejärel 14 päeva jooksul laekub rohkem kui üks taotlus, heidetakse nende esitajate vahel liisku.

³⁵ Vt Vabariigi Valitsuse arvamus seaduseelnõule 615 SE, lk 1.

³⁶ Kuula ka 16.05.2014 eetris olnud Kuku raadio saadet Nädala Tegija, kus sotsiaalkomisjoni esimees annab tekkinud olukorra kohta selgitusi. Kättesaadav: <http://www.kuku.ee>, [otsetee](#).

24. Seega on Ravimiametil küll õigus teha ajutisest asutamispiirangust erandeid, kuid tegelikkuses on väike tõenäosus, et suure nõudlusega piirkondades esinevad erandi tegemise tingimused. Nii ei piisa erandi tegemiseks sellest, kui Ravimiamet hindab mõnes linnaosas või maa-asulas apteegiteenuse kättesaadavuse ebapiisavaks. Kõigepealt, selleks et kohalik omavalitsus saaks kooskõlas seadusega Ravimiametile erandi rakendamist ette panna, peaks esinema üks kolmest lõikes 3 nimetatud tingimusest: 1) rahvastiku ümberpaiknemine, 2) apteegiteenuse halb kvaliteet või 3) apteegi puudumine kindlas asulas või linna või vallasisese linna linnaosas või asumis.

25. Rahvastiku ümberpaiknemise tõttu oleks erand vaevalt kohaldatav linnas, küll ehk mõnes vähese asustustihedusega vallas, kus kinnisvaraarendus on tõmbekeskust nihutanud. Tegelikult ei ole Ravimiametil asutamispiirangute kehtivuse jooksul ühtegi sellist juhtumit esinenud. Ka ei ole Ravimiamet pidanud põhjendatuks apteekide avamist apteegiteenuse halva kvaliteedi tõttu. Sel alusel peaks Ravimiamet esmalt tuvastama puudujäägid olemasoleva apteegiteenuse kvaliteedis (olgu siis mõne ravimi tarneprobleemide või apteegi liiga lühikese lahtiolekuaja tõttu). Alles seejärel saaks ta võtta seisukoha kohaliku omavalitsuse ettepaneku põhjendatuse küsimuses. Üksnes kellegi kaebus olemasoleva apteegi kohta ei annaks alust alustada menetlust uue apteegi avamiseks.

26. Kuna nimetatud erandid ja nende rakendamise kord on samad mis senistel asutamispiirangutel, siis võib üldiselt eeldada senise praktika jätkumist, et kohtades, kus erandite kohaldamise eeldused esinevad, puudub ettevõtjatel apteegi asutamiseks piisav huvi, ja vastupidi, kus ettevõtjatel huvi on, seal ei pea Ravimiamet erandeid kohaldatavaks.³⁷ Sisulise erinevusena on ravimiseaduse § 116⁵ lg-s 3 täpsustatud võimalust teha asutamispiirangust erandeid asulate ja asumite (sh linnaosade) kaupa. Seetõttu näiteks juhul, kui Tallinna Linnavalitsus teeks ettepaneku apteegi avamiseks Paljassaares ning Ravimiamet peaks seda põhjendatuks, siis alanud menetluses saaks anda tegevusluba üldapteegi avamiseks Paljassaares (mitte ükskõik kus Tallinnas).³⁸ Hoolimata nimetatud täpsustusest peavad selleks, et Ravimiamet kohaliku omavalitsuse ettepaneku alusel menetlust alustaks, esinema vähemalt üks eespool käsitletud erandi rakendamise tingimustest.

27. Isegi kui Ravimiamet peaks erandi kohaldamise välja kuulutama, siis arvestades, et piirang kehtib ühe aasta, kuid apteek tuleb pärast liisuhaitmise tulemuse teatavakstegemist asutada 180 päeva jooksul (vt lg-t 6), saab sarnaselt kehtivate asutamispiirangutega takistada uusi turuletulijaid liisuhaitmiste tarbeks loodud äriühingute abil (Proviisor1-Proviisor500 jms).³⁹ Seetõttu võiks jätkuda senine praktika, kus liisuhaitmistel osaletakse konkurendi eemal hoidmiseks ning võidu korral apteeki ei avata.

28. Ajutiste asutamispiirangute erandid ja nende tegemise kord on kopeeritud ravimiseaduse §-st 42¹, samas kui on teada, et neid erandeid ei ole Ravimiamet alates 2006. aastast kordagi rakendanud. Seetõttu ei olnud seadusandjal ka vaidlusaluste sätete kehtestamisel alust arvata, et ajutise asutamispiirangu kehtivuse ajal kujuneks praktika teistsuguseks. Kuna asutamispiirangutest ei ole tehtud rohkem erandeid ega menetlust muudetud, siis sellest võib järeldada, et Riigikogu on soovinud suure nõudlusega piirkondades jätta apteegituru endiselt lukku. Seetõttu ei muuda erandid vaidlusalustest sätetest tulenevat ettevõtlusvabaduse riivet proportsionaalseks ega taga olemasolevaid apteeke kontrollivate ettevõtjate ja neile konkurentsi pakkuda soovivate ettevõtjate võrdset kohtlemist.

³⁷ Vt ka minu 09.01.2013 taotluse nr 9 p-d 38-40. Kättesaadav: www.oiguskantsler.ee, [otsetee](#).

³⁸ Tuleb ka arvestada, et RavS § 30 lg 9¹ järgi alates 09.06.2014 Tallinnas haruapteeki avada ei saa.

³⁹ Vt „Riulifirmad ravimiameti lotomasinas“, 27.04.2012, www.aripaev.ee, [otsetee](#).

29. Erandite rakendatavuse võimalusi vähendab praktikas ka see, et Raviameti haldusakti saavad vaidlustada apteegipidajad, kelle huve tegevusloa väljaandmine rikuks (ehk kellele selle tagajärjel konkurentsi pakutaks).⁴⁰ Seevastu juhul kui Raviamet ei pea kohaliku omavalitsuse ettepanekut seaduses sätestatud alustel põhjendatuks, siis ei ole selge, kas apteegi asutamisest huvitatud isikul on tegelikult võimalik seda kohtus vaidlustada. Vaidlusaluseid sätteid kehtestades ei ole Riigikogu võrreldes seniste asutamispääsudega täpsustanud, kelle poole ja millistel tingimustel peaks ettevõtja oma ettevõtlusvabaduse realiseerimiseks pöörduma, mis on ettevõtja taotluse rahuldamata jätmise tingimused ja vaidlustamise kord.⁴¹

Neil põhjendustel esitangi Riigikohtule taotluse **tunnistada kehtetuks ravimiseaduse § 116⁵ lg-d 1-6.**

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁴⁰ Vt RKHK [16.04.2007 otsus asjas 3-3-1-5-07](#) p 14 ja selles viidatud lahendid.

⁴¹ Ei ole siiski välistatud, et apteegi avamise keeldu on võimalik kohtus vaidlustada tuginedes asjaolule, et vaidlusalused sätted on vastuolus põhiseadusega. Näiteks kui kohus võtab menetluse mõnes asulas apteeki avada sooviva isiku kaebuse Raviameti keelduvale haldusaktile, siis võib kohus jätta vaidlusalused sätted asjas kohaldamata ning algatada konkreetse normikontrolli menetluse.