



RIIGIKOHUS

ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-30-14
Otsuse kuupäev	22. detsember 2014
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Saale Laos, Jaak Luik, Ivo Pilving, Jüri Põld, Malle Seppik ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Ravimiseaduse § 116 ⁵ „Üldapteegi tegevusloa väljaandmine ja üldapteegi tegevusloa muutmine perioodil 2014. aasta 9. juunist kuni 2015. aasta 9. juunini“ lõigete 1–6 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Õiguskantsleri 3. juuli 2014. a taotlus nr 14
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Tunnistada ravimiseaduse § 116⁵ lõiked 1–6 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikohtu üldkogu tunnistas 9. detsembri 2013. a otsusega asjas nr 3-4-1-2-13 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks ravimiseaduse (RavS) § 42¹ "Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangud" lõiked 1–3 (esimene ravimiseaduse otsus). Üldkogu lükkas selle otsuse jõustumise edasi kuue kuu võrra.
2. Riigikogu võttis 21. mail 2014 vastu ravimiseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse (muutmise seadus), millega lisati ravimiseadusesse § 116⁵ „Üldapteegi tegevusloa väljaandmine ja üldapteegi tegevusloa muutmine perioodil 2014. aasta 9. juunist kuni 2015. aasta 9. juunini“. Muutmise seadus jõustus 9. juunil 2014, samuti sellega kehtestatud vaidlusalused sätted.
3. Õiguskantsler tegi 9. juunil 2014 Riigikogule ettepaneku nr 28 viia RavS § 116⁵ lõiked 1–6 põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu ei ole õiguskantsleri ettepanekut täitnud.
4. Õiguskantsler pöördus 3. juulil 2014 Riigikohtu poole taotlusega nr 14 tunnistada RavS § 116⁵ lõiked 1–6 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks.

ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

5. Õiguskantsler leiab, et RavS § 116⁵ lõigete 1–6 kehtestamisel rikuti põhiseaduse (PS) § 152 lõikest 2 tulenevat Riigikohtu otsusega kehtetuks tunnistatud sätete taaskehtestamise keeldu, samuti

rikuvad neis ettenähtud piirangud üldapteegi tegevusloa väljaandmisel ja muutmisel PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust koostoimes PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega.

6. Riigikogu kehtestas uued asutamispriirangud ajutise meetmena aastaks. Sellest lähtuv konkurentsipiirang ei erine sisuliselt seni kehtinud asutamispriirangutest. PS § 152 lõikest 2 tuleneb keeld taaskehtestada Riigikohtu otsusega kehtetuks tunnistatud sätteid. Riigikogu ega Riigikohus ei ole pidanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 58 lõiget 3, mis näeb ette võimaluse lükata otsuse jõustumine edasi vaid kuni kuus kuud, põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohtu otsuse õigusjõust tulenes keeld kehtestada sätteid, mis on sisult sarnased või väga lähedased kehtetuks tunnistatud sätetele. Kehtiv õigus ei määra põhiseadusvastasuse tõttu kehtetuks tunnistatud sätete taaskehtestamise keeldu kestust. Kuna vaidlusalused sätteid jõustusid Riigikohtu otsuse jõustumisega samal päeval, on seda keeldu aga kahtlusteta rikutud.

7. Vaidlusalused sätteid on vastuolus ka PS §-dega 31 ja 12, kuna ei ole uusi asjaolusid, mille tõttu oleks varem põhiseaduse vastaseks tunnistatud regulatsioon muutunud põhiseaduspäraseks. Pärast Riigikohtu otsust ei vaielda selle üle, et asutamispriirangud riivavad ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust ja et nad ei täida neile seatud eesmärgi. Riigikogu ei saa piiranguid õigustada argumentidega, et piirangu kaotamisel tekkiv olukord oleks veelgi halvem, sest nii võiks piirangute kaotamist lõputult edasi lükata.

8. Vaidlusalune regulatsioon lisati seadusesse põhjendusega, et 21. mail 2014 seadusega vastu võetud muud meetmed ei ole piisavad, tagamaks apteegiteenuse kättesaadavust maapiirkondades. Apteegiteenuse kättesaadavuse tagamine on legitiimne eesmärk.

9. Lähtudes eeldusest, et kui piirangud kaotatakse üleminekumeetmeteta, ei ole välistatud maa-apteekides töötavate apteekrite siirdumine linna, on oluline arvestada seda, et 9. juunil 2014 jõustus keeld asutada suure nõudlusega piirkondades haruapteekide. Sellega välditakse olukorda, et asutamispriirangute kadumisel asutatakse palju odavaid apteekide. Samal ajal vastu võetud, kuid hiljem jõustuvad meetmed piiravad veelgi rahvatervise seisukohalt väheväärtuslike apteekide asutamist. Nende sätete jõustamine, st rangemate kvaliteedinõuete kehtestamine kõigile alates 9. juunist 2014 antavatele tegevuslubadele oluks võimalik ja sellest tingitud ajutine erinev kohtlemine oluks võrreldes ajutiste asutamispriirangutega võrdsuspõhiõigust ja ettevõtlusvabadust vähem piirav meede.

10. Alusetu on karta lisapiirangute puudumisel apteegiteenuse kadumist vähese nõudlusega piirkondades, kuna apteekide sulgemise põhjused on olnud tegevuse kahjumlikkus, maa-apteekrite eakus, üldine majanduslik ja regionaalpoliitiline olukord. Isegi kui mõnda üleminekumeetmete vajalikkust, on Riigikogul olnud piisavalt aega need välja töötada ja kehtestada põhiseaduspärase regulatsioon.

11. Isegi kui ajutist asutamispriirangut pidada vajalikuks eesmärgi saavutamiseks, ei ole sellega kaasnev ettevõtlusvabaduse ja võrdsuspõhiõiguse piirang mõõdukas. Mõõdukuse hindamisel tuleb arvestada, et vähese nõudlusega piirkondades apteekide sulgemise oht on tingitud Riigikogu tegemata jätmisest, st et ei ole kehtestatud piirangu kaotamise võimalikke tagajärgi pehmendavaid meetmeid. Ohuga, mis õigustas põhiseadusvastaste normide kehtetuks tunnistamise edasilükkamist, ei saa õigustada meetme taaskehtestamist.

12. RavS § 116⁵ lõiked 3–6 näevad asutamispriirangule ette erandid – kohaliku omavalitsuse taotlusel võib Raviamet anda uuele apteegile tegevusloa, kui rahvastik on ümber paiknenud, apteegiteenuse kvaliteet on halb või apteek puudub asulas või asumis. Erandid on kopeeritud RavS §-st 42¹, samas kui on teada, et neid erandeid ei ole Raviamet alates 2006. a-st kordagi rakendanud. Võib üldiselt eeldada senise praktika jätkumist, et kohtades, kus erandite kohaldamise eeldused esinevad, puudub ettevõtjatel apteegi asutamiseks piisav huvi, ja vastupidi, kus ettevõtjatel on huvi, seal ei pea Raviamet erandeid kohaldatavaks.

13. Täiendavas seisukohas leidis õiguskantsler, et ei ole põhjust kahelda, et Riigikogu on astunud samme sobiva tururegulatsiooni väljatöötamiseks. Sellegipoolest ei saa Riigikogu omavoliliselt edasi lükata Riigikohtu otsuse jõustumist, ükskõik millise põhjendusega see ka ei sünniks. Uued piirangud on väga sarnased neile, mis kaotati Riigikohtu otsusega. Seega ei saa piirangute taaskehtestamist kirjeldada teisiti kui Riigikohtu otsuse jõustumise edasilükkamisena. Ükski kehtiv õigusnorm ei anna Riigikogule volitust jätta Riigikohtu otsus sisuliselt täitmata.

14. Riigikohtu otsuse õigusjõud ei ole niisugune väärtus, mida selle otsuse adressaat saaks teiste, tema arvates sama kaalukate väärtuste kaitseks riivata. Kohtumenetluse üks olulisemaid eesmärke on õigusrahu tagamine. Seetõttu peab kohtuotsus andma vaieldamatu käitumisjuhise, mis ei ole üks kaalutlus teiste hulgas, vaid tingimusteta ettekirjutus. Vastasel juhul kujuneb vaidlus kohtuotsuse täitmise üle väga sarnaseks kohtumenetluses juba peetud vaidlusele, see ei ole aga kuidagi kooskõlas vajadusega tagada õigusrahu ja õigusselgus. Lisaks kahaneks sel juhul märgatavalt Riigikohtu otsuse distsiplineeriv mõju ning laiemalt kogu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tõhusus.

15. Menetlusosaliste tõstatatud küsimusel, kas PSJKS § 58 lõige 3 on põhiseadusega kooskõlas, ei ole tähtsust Riigikohtu üldkogu 9. detsembril 2013 asjas nr 3-4-1-2-13 tehtud otsuse õigusmõju hindamisel. Ükski menetlusosaline ei viidanud selles vaidluses võimalikule vastuolule, samuti ei algatanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust Riigikohus, ehkki rakendas seda sätet. Säte poleks olnud apteekide asutamispiiranguid puudutanud vaidluses ka asjakohane, kuna Riigikohtul ei olnud mingit vajadust lükata otsuse jõustumine edasi pikemaks ajaks kui kuus kuud. Riigikohtu otsuse edasilükkamisel tekkinud ajavahemik on erandlik ning selle jooksul peab Riigikogu otsima õiguslikku lahendust kiirendatud korras. Seetõttu saab kuue kuu jooksul välja töötada ka mahukat eeltööd nõudva normistiku.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

16. Riigikogu leiab, et vaidlusalused sätted on põhiseadusega kooskõlas.

17. Vaidlusaluste sätete kehtestamise eesmärgiks on eelkõige vajadus saada lisaega Riigikohtu otsusega kehtetuks tunnistatud asutamispiirangute asemele uue alalise põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseks, mis tagaks apteegiteenuse kättesaadavuse kogu Eestis, ilma et vahepealse asutamispiirangute kadumise tõttu apteegiteenuse kättesaadavus halveneks. Üleriigiline apteegiteenuse kättesaadavuse tagamine on keerukas sotsiaalne, majanduslik ja õiguslik probleem, mis eeldab huvirühmade ärakuulamist ja põhjalikku analüüsi.

18. Seaduseelnõu koostas Riigikogu liikmete töörühm, kuna see andis ajalise eelise võrreldes Vabariigi Valitsusele sellekohase ülesande andmisega. Menetlusse kaasati huvigrupid ja asjakohased riigiasutused. Eelnõule esitati hulgaliselt muudatusettepanekuid. Riigikogu tegi kõik endast oleneva, et Riigikohtu otsust täita, menetledes eelnõu kiirendatud korras ja eirates seejuures Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika juhust. Menetluse käigus kaaluti ka PSJKS § 58 lõike 3 muutmist, kuid see ei saanud mõjutada Riigikohtu 9. detsembri 2013. aasta otsuse täitmist. Meetmed, mis oli võimalik välja töötada kuue kuu jooksul, ei olnud piisavad, et tagada apteegiteenuse kättesaadavus maapiirkondades.

19. PS §-s 31 ja § 12 lõikes 1 sätestad põhiõigusi võib piirata, kui sellel on legitiimne eesmärk ja piirang on proportsionaalne. Vaidlustatud regulatsiooni eesmärk on saada lisaega, et töötada välja ja kehtestada regulatsioon, mis tagaks ravimite kättesaadavuse eelkõige maapiirkondades. Ajutise

regulatsiooniga välditakse olukorra tekkimist, millelt oleks põhiseaduspärasele regulatsioonile keerulisem üle minna kui vahetult asutamispiirangutelt üleminekul. Lisaajal kaalutakse läbi eelnõu menetluses esitatud ettepanekud ja töötatakse välja põhiseaduspärane regulatsioon.

20. Piirang on mõeldukas, kuna regulatsioon kehtib ajutiselt. Sisuliselt pikendatakse varasemate meetmete kehtivust ega kehtestata uusi, ettevõtlusvabadust rohkem piiravaid meetmeid. Ajutine tähtajaline regulatsioon ei saa olla põhiseadusega vastuolus iseenesest, eriti kui see on kehtestatud üldistes avalikes huvides ja veenval põhjusel.

21. Täiendavas arvamuses kinnitab Riigikogu, et apteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise regulatsioon on plaanis vastu võtta Riigikogu selle koosseisus ajal. Seadusemuudatuse jõustumiseks tuleb ette näha piisav aeg, mistõttu kehtestati ajutine regulatsioon üheks aastaks. Riigikogu sotsiaalkomisjon ja Sotsiaalministeerium on alates kevadest jätkanud koostööd seadusemuudatuse väljatöötamisel. Toimus ümarlaud ravimimüüjate esindajatega ning tehti kaks uuringut, mille tulemusi arutati avalikul istungil, kus osalesid ka õiguskantsleri, Raviameti ja ravimimüüjate esindajad. Seaduseelnõu töötatakse välja ja algatatakse 2014. aasta lõpuks ning saadetakse seejärel arvamuse andmiseks Vabariigi Valitsusele. Eelnõu saadetakse ka huvigruppidele tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks, samuti kaasatakse huvigrupid eelnõu menetlemisse.

Justiitsminister

22. Justiitsminister leiab, et tasakaalustatud meetme väljatöötamiseks on RavS § 116⁵ lõigete 1–6 regulatsioon õigustatud.

23. Õiguskantsleri taotlus on lubatav. Normid on formaalselt põhiseaduspärased.

24. Vaidlustatud sätted riivavad ettevõtlusvabadust. Sätete kehtestamise eesmärgiks oli vältida olukorda, kus apteekrid lahkuksid suurenenud nõudluse tõttu maa-apteekidest suurematesse asulatesse, konkreetsemalt on legitiimseks eesmärgiks apteegiteenuse ja ravimite kättesaadavus kogu riigis. RavS § 116⁵ lõiked 1–6 ei sisalda põhimõttelist keeldu üldapteekide linnades ja asulates asutada. Varasemad loa väljastamise tingimused on üle viidud piiratud ajaks. Analoogselt varem kehtinud RavS § 42¹ lõigetele 1–3 mõjuvad vaidlustatud sätted soodustavalt piisava apteegiteenuse tagatusele vähese nõudlusega piirkondades. Tähtajalise korra põhjuseks on tõik, et kohtumenetluse seadus ei anna seadusandjale võimalust taotleda Riigikohtu otsuse täitmiseks lisaajaga, kuid kuuekuuline tähtaeg ei olnud piisav uue asjakohase regulatsiooni väljatöötamiseks. Tegemist on kompleksse ja keeruka ühiskonnaelu küsimusega, kus põhjalikult läbi kaalumata muudatused võivad viia prognoosimatute tagajärgedeni. Seni välja töötatud meetmed ei taga piisava kindlusega apteegiteenuse kättesaadavust ka maapiirkondades. Seega on vaidlusaluse regulatsiooniga avalikes huvides ja rahvatervise nimel ettevõtlusvabaduse ajutine piiramine eesmärgipärane.

Sotsiaalminister

25. Sotsiaalministri hinnangul vaidlusalused sätted pigem ei riiva eproportsionaalselt PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ega ole vastuolus PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

26. Sätted on kehtestatud ajutise abinõuna, kuna põhiseaduspärast regulatsiooni ei olnud võimalik kuue kuu jooksul välja töötada. Eelnõu menetlemisel, sh veel aprillis ja mais, esitati arvukalt ettepanekuid, mida tuli analüüsida ja läbi rääkida.

27. Sotsiaalministeerium kaalus ka enne Riigikohtu otsust asutamispiirangute kaotamisega kaasnevaid riske ja otsis lahendusi. Tõenäoliseks on peetud, et apteekide lisandumisel linnadesse nende majanduslik olukord halveneb ja seetõttu vähenevad ravimite sortiment ja laovarud, samuti lahtiolekuajad ja nõustamine. Riigikohtu otsuse punktist 112 lähtuvalt on võetud suund ühtlustada ja suurendada üldiseid nõudeid apteegiteenuse osutamisele suuremates linnades ja leevendada nõudeid väikelinnades ja maapiirkondades. Riigikogu Kantselei tellitud õiguslik-majanduslik analüüs valmib 29. septembriks 2014.

Konkurentsiamet

28. Konkurentsiamet nõustub õiguskantsleri taotluse ja selles esitatud argumentidega. RavS §-s 116⁵ sätestatud asutamispriirangud on eesmärgilt, toimelt ja sõnastuselt samased või vaba ettevõtlust veelgi kitsendavamad võrreldes varasemate piirangutega. Samuti jääb Konkurentsiamet varasemate asutamispriirangute kohta kohtuasjas nr 3-4-1-2-13 esitatud seisukohtade juurde.

29. RavS §-s 116⁵ sätestatud asutamispriirangud suure nõudlusega piirkondades on veelgi piiravamad võrreldes põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistatud RavS §-s 42¹ sätestatud tingimustega. Kui varem oli tegevusloa andmine seotud apteegiga elanike arvu kohta, siis nüüd on võimalik tegevusloa anda üksnes RavS § 116⁵ lõike 3 alusel, millega samasisulise varasema regulatsiooni alusel ei antud enam kui kaheksa aasta jooksul terves Eestis ühtegi tegevusloa.

Eesti Apteekrite Liit

30. Eesti Apteekrite Liit on seisukohal, et vaidlusaluse regulatsiooni kehtestamine oli möödapääsmatu. Kuna poole aasta jooksul ei olnud võimalik välja töötada uut toimivat regulatsiooni, ei saanud ohtu seada kogu apteegisektorit. Asutamispriirangute kadumine ei ohustaks üksnes maa-apteeke, vaid ka linnades teenuse kvaliteeti. Muuhulgas väheneks ravimite kättesaadavus, kuna majanduslikult ei suudetaks hoida piisavat kaubavaru. Eelkõige kannataksid proviisoriapteegid, kes ei suuda ka lühemat aega majanduslikku kahju kanda.

31. Apteekide asutamise rangemad nõuded, mis võeti vastu 21. mail 2014 ja jõustuvad vaidlusalustest sätetest hiljem, jätnuks samuti turujõuga apteekidele soodsama positsiooni.

32. Apteek osutab tervishoiuteenust. Kõigis Euroopa riikides sekkub riik apteegiturgu erinevate meetmetega.

Eesti Apteekide Ühendus

33. Eesti Apteekide Ühendus palub jätta õiguskantsleri taotluse rahuldamata. Juhul kui Riigikohus peaks õiguskantsleri taotluse rahuldama, palub Eesti Apteekrite Ühendus lükata otsuse jõustumine edasi 2015. aasta 10. juunini. Juhul kui Riigikohus leiab, et otsuse jõustumist ei ole võimalik edasi lükata, tuleks tunnistada PSJKS § 58 lõige 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

34. Eesti Apteekide Ühendus leiab, et regulatsiooni ei ole vaja muuta. Faktiline olukord võrreldes Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. a otsusega asjas nr 3-4-1-2-13 pole muutunud. Apteekide üldarv ning arv linnas ja maal on stabiliseerunud ning on olnud viimasel neljal aastal samas suurusjärgus. Apteegiteenuse kättesaadavus suure nõudlusega piirkondades on rahva tervise aspektist piisav.

35. Apteekide asutamisregulatsioon on keerukas tervishoiu-, sotsiaal- ja regionaalpoliitiline küsimus ja nõuab tavapärasest põhjalikumat ettevalmistust. Riigikogu muutis tervishoiuteenuste korraldamise seadust, mille kohaselt on apteegiteenus nüüd üks tervishoiuteenustest ning apteek on osa tervishoiusüsteemist. Tervishoiuteenused on sotsiaalsel solidaarsusel põhinevad teenused, mida turg ei paku ühiskonda rahuldaval määral.

36. Õiguskantsleri taotluse rahuldamine tekitaks olukorra, kus ei oleks järgitud Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. a otsusest asjas nr 3-4-1-2-13 tulenevaid suuniseid. Taotluse rahuldamise tulemusel puuduks apteekide asutamistingimuste regulatsioon ja see pigem halvendaks ravimite kättesaadavust maal.

37. Riigikogu kehtestatud täiendavad meetmed, millele õiguskantsler taotluses viitab (apteekri lähtetoetus, apteegibuss, ravimite kaugmüügi võimaluste laiendamine ja väheväärtuslike apteekide avamise keelamine linnades), ei ole piisavad põhiseadusvastase olukorra tekkimise vältimiseks. Riigikohtu otsuse jõustumise kuupäevaks ei olnud Riigikogu kehtestanud ainsatki meetet, mis pehmenदानuks üleminekut uuele regulatsioonile. Õiguskantsler ei ole esitanud ühtegi tõendit ega

elulist asjaolu, mis kinnitaks, et vastuvõetud meetmed on piisavad, tagamaks apteegiteenuse kättesaadavust maapiirkondades. Lisaks sellele ei saaks neil meetmetel olla õiguskantsleri loodetud mõju.

38. Apteegibuss ega ravimite kaugmüük ei asenda püsiapteegis pakutavat apteegiteenust. Ravimite kaugmüük tähendab eelkõige internetiapteeki, kuid paljudel maal elavatel inimestel ei ole võimalust internetti kasutada. Internetiapteeke on Eestis olnud võimalik luua juba enam kui aasta, kuid seni tegutseb Eestis ainult üks internetiapteek. Kui kaugmüügi all mõelda ravimite kojukannet, siis kohaldub regulatsioon ainult nendele ravimitele, mis on füüsiliselt apteegist ostetud, st apteek peab piirkonnas olemas olema. Apteek ei ole kohustatud sellist teenust pakkuma ning on vaba oma hinnakujunduses. Haruapteekide avamise keeld linnas ilma asutamispiiranguteta annab aga suurtele ketiapteekidele eelise teiste apteekide ees, kuna muudab apteegi asutamise ja pidamise kallimaks.

39. PS §-st 152 ei tulene sarnase sisuga, kuid teistsuguse eesmärgiga sätete taaskestamise keeldu. Ajutine regulatsioon ei ole eesmärgilt, sisult, ajaliselt ja geograafiliselt ulatuselt võrdne põhiseaduse vastaseks tunnistatud regulatsiooniga. Õiguskantsler leiab ekslikult, et ka ajutise regulatsiooni eesmärk on tagada apteegiteenuse kättesaadavus maal, kuid selle eesmärgiks on teha ajaliselt ja sisuliselt võimalikuks kehtestada põhiseaduspärase apteegi tegevusloa väljaandmise tingimused.

40. Õiguskantsler ei arvesta proportsionaalsuse hindamisel regulatsiooni ajutist iseloomu. Põhiseaduse vastase olukorra kehtimine ühe aasta jooksul ei kaalu üles tähtajatult põhiseaduse vastase olukorra loomist. Asutamispiirangute kohe ilma asendusregulatsioonita kehtetuks tunnistamine võib põhjustada turuosaliste prognoosimatu käitumise, suurel hulgal apteekide avamise, nagu juhtus 2005. aastal, vahetult enne asutamispiirangute jõustumist 1. jaanuaril 2006.

41. Juba Riigikohus, lükates oma otsuse jõustumise kuus kuud edasi, asus sellega seisukohale, et põhiseaduse vastase olukorra kehtima jäämine kuus kuud kauem kaalub üles ilma piirangute kehtestamiseta tekkiva põhiseaduse vastase olukorra. Juhul kui seadus oleks Riigikohtul võimaldanud lükata otsuse jõustumist edasi pikema ajavahemiku võrra, siis oleks Riigikohus seda ka teinud. Ka EIK praktikas on kinnitust leidnud asjaolu, et ajutisele üleminekuregulatsioonile kehtivad teistsugused standardid, võrreldes tähtajatult kehtestatud regulatsiooniga.

42. PSJKS § 58 lõige 3 on põhiseadusega vastuolus osas, mis võimaldab otsuse jõustumist edasi lükata ainult kuni kuue kuu võrra. PSJKS § 58 lõike 3 eesmärgiks on vältida põhiseadusvastasuse tuvastamisel tekkiva õigusliku olukorra muutmisega kaasnevat ülemäärast teiste isikute või põhiõiguste riivet ehk tekkivat põhiseaduse vastast olukorda. Kuna Riigikohus ise ei saa regulatsiooni kehtestada, vaid üksnes juba kehtestatud regulatsiooni kehtetuks tunnistada, siis võib osutada vajalikuks anda normiloojale ehk praegusel juhul Riigikogule aega uue regulatsiooni vastuvõtmiseks. Selline võimalus normiloojale peab olema reaalne, mitte formaalne. Kuigi üldjuhul võib kuus kuud olla piisavalt pikk aeg uue regulatsiooni kehtestamiseks, on seadusandja väljendanud praegu selgelt seisukohta, et uue regulatsiooni kehtestamiseks on vajalik üks aasta. Kui Riigikohus teeb käesolevas asjas otsuse enne 10. detsembrit 2014, siis tekib olukord, kus ajutised asutamispiirangud kaotavad kehtivuse enne, kui Riigikogu kavandas need asendada uue regulatsiooniga.

43. Vaidlusaluste sätete kehtetuks tunnistamine koos PSJKS § 58 lõike 3 kohaldamisega enne sätete kavandatud kehtivuse lõppemist oleks vastuolus õiguskindlusega ning paneks negatiivsed tagajärjed põhjendamatult ühe sotsiaalse grupi kanda. Isegi põhiseaduse vastasest regulatsioonist saab praegusel juhul tuleneda selle kehtima jäämise õiguspärane ootus.

44. Täiendavates seisukohtades märgib Eesti Apteekide Ühendus, et Konkurentsiameti arvamusest ei nähtu, et oleks analüüsitud, kas õigusi vähem riivav on meetme kehtima jätmise kuni tähtaja saabumiseni või meetme tühistamine enne tähtaja saabumist. Kuna tegemist on kogu Eesti ühiskonda mõjutava küsimusega, on selle lahendamisel kiirustamine lubamatu. Senisest

ulatuslikuma ettevõtlusvabaduse lubamisel ei tohi kahjustada patsiendi õiguste kaitse ega nende õiguste tagamise kuluefektiivsus ühiskonnale. Riigi ülesandeks on leida optimaalne tasakaal era- ja avalike huvide vahel. Kuna praeguse käibe juures ei ole võimalik senises mahus apteegivõrku üleval pidada, tuleb riigil otsustada, kas vähendada sektori kogukulu (piirates apteekide asutamist) või suurendada sektori kogutulu (tõstes juurdehindluse piirmäärasid).

45. Eesti apteegivõrk ei ole praegu jätkusuutlik. Põhiprobleemiks on piiratud ressursside vähesus: erialase tööjõu puudus ja vähene tulubaas. Parimaks lahenduseks on apteegisektori kulubaasi vähendamine ehk apteekide arvu kontrollitud reguleerimine. Alternatiivsed meetmed on kulukamad võrreldes apteekide arvu reguleerimisega. Kui neid tegevusi üritada rahastada mujalt kui riigieelarvest (tegevusloa või apteegimaksu arvel), siis tõstab see apteekides müüdavate kaupade hindu, mis mõjutab kõige rohkem vähekindlustatud elanikkonda ja vähendab apteegiteenuse rahalist kättesaadavust. Ravimite geograafiline kättesaadavus on Eestis marginaalne probleem võrreldes ravimite rahalise kättesaadavusega ja apteegi kui ettevõtte rahalise toetamise asemel tuleks tähelepanu ja rahalised vahendid suunata suurte ravimikuludega haigete toetamisele.

46. Riigikohtus kehtetuks tunnistatud regulatsioon on tegelikkuses täitnud igati talle pandud ootused – apteegiteenus on kättesaadav 99%-le elanikkonnast ning ka piisavalt paindlik, et arvestada muutusi rahvastiku paiknemises. Mingit vajadust süsteemi lõhkuda tegelikkuses ei olnud. Riigikohtu välja pakutud maa-apteekide toetuskeem on senistest meetmetest oluliselt kallim. Riigikohtu alternatiivselt soovitatud meede – kõrvalkohustuse kehtestamine – ei ole mõistlik, sest ettevõtjate majanduslikult kahjulike kohustuste täitmisele suunamine nõuaks riigilt ebaproportsionaalsete sunnivahendite rakendamist. Seega ei ole midagi taunimisväärset olukorras, kus lihtsate lahenduste puudumisel võtab parlament endale lisa-aega, et õiguslik lahendus välja töötada.

Eesti Haiglaapteekrite Selts

47. Eesti Haiglaapteekrite Selts oma arvamust ei esitanud.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

48. Ravimiseaduse § 116⁵ „Üldapteegi tegevusloa väljaandmine ja üldapteegi tegevusloa muutmine perioodil 2014. aasta 9. juunist kuni 2015. aasta 9. juunini" lõiked 1–6:

„(1) Üldapteegi tegevusloa väljaandmise korral tegutsemiskohaga suure nõudlusega piirkonnas ning üldapteegi tegevusloa muutmise korral seoses üldapteegi tegutsemiskoha muutmisega 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 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 nimetatud teave Ravimiameti veebilehel.

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

(5) Kui nõuetekohaseid taotlusi üldapteegi avamiseks laekus rohkem kui üks, heidetakse nende esitajate vahel liisku. Liisuheitmise tulemus 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."

ÜLDKOGU SEISUKOHT

49. Õiguskantsleri hinnangul rikub vaidlusalune regulatsioon PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust koostoimes PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Lisaks sellele rikkus Riigikogu õiguskantsleri arvates vaidlusaluse regulatsiooni kehtestamisega PS § 152 lõikest 2 tulenevat Riigikohtu otsusega kehtetuks tunnistatud sätete taaskehtestamise keeldu, kuna kehtestas piirangud, mis sarnanevad Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. a otsusega põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistatud üldapteekide asutamispäringutega.

50. Üldkogu märgib kõigepealt, et vaidlusalune regulatsioon ei kattu Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. a otsusega kehtetuks tunnistatud regulatsiooni sõnastusega (vt eespool punkt 1). Seetõttu saab üldkogu PS § 152 lõikest 2 tuleneva keelu rikkumise osas seisukoha kujunda alles seejärel, kui on enne hinnanud, kas käesolevas kohtuasjas vaidlustatud regulatsioon sätestab samasuguse piirangu ja on samadel põhjustel põhiseadusvastane kui Riigikohtu üldkogu otsusega kehtetuks tunnistatud normistik.

51. Eeltoodud põhjustel hindab üldkogu järgnevalt vaidlusaluse regulatsiooni põhiseadusele vastavust, käsitledes esmalt riivatud põhiõigusi (I), seejärel riive legitiimset eesmärki (II) ja proportsionaalsust eesmärgi suhtes (III). Lõpuks lahendab üldkogu taotluse lükata otsuse jõustumine edasi ja selgitab otsuse mõjusid (IV).

I

52. Esmalt käsitleb üldkogu asjakohaseid põhiõigusi ja nende riivet.

53. 9. detsembri 2013. a esimese ravimiseaduse otsusega, mis jõustus 9. juunil 2014, tunnistas Riigikohtu üldkogu kuni 8. juunini 2014 kehtinud RavS § 42¹ lõiked 1–3 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks, kuna sätted riivasid põhiseadusvastaselt PS §-s 31 tagatud ettevõtlusvabadust ja PS § 12 lõikes 1 tagatud võrdsuspõhiõigust. Kehtetuks tunnistatud RavS § 42¹ lõiked 1 ja 3 nägid üldapteekide asutamiseks ette geograafilised ja demograafilised piirangud ning lõige 2 sätestas neist erandi juhuks, kui üldapteegi või üldapteegi struktuuriüksuse (edaspidi apteegi) asukohta muudeti 500 meetri ulatuses. Üldkogu leidis, et sätted riivasid ettevõtlusvabadust otseselt, kuna sätestasid apteegiteenuse osutamiseks tegevusloa saamisele lisatingimused (otsuse p 107), ja kaudselt, kuna mõjutasid ka hulгимүүјјate õigusi (otsuse p 109), samuti riivati tarbijate huviseid (otsuse p 108). Üldkogu hinnangul riivasid sätted ka võrdsuspõhiõigust, kuna andsid eelisseisundi nendele ettevõtjatele, kes asutasid apteegid enne asutamispäringute kehtestamist (otsuse p 114).

54. Üldkogu jääb esimeses ravimiseaduse otsuses võetud seisukohtade juurde ja kontrollib ka käesolevas kohtuasjas nende kahe põhiõiguse riivet. PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega,

seadusega võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra (esimene ja teine lause). Üldkogu leidis esimeses ravimiseaduse otsuses, et põhiseadusega tagatud ettevõtlusvabadusel on mitu tahku, muu hulgas peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks. Ettevõtlusvabaduse osaks olev konkurentsivabadus ei kaitse mitte üksnes ettevõtjate ettevõtlusvabadust, vaid lõppkokkuvõttes ka tarbijat, kuna lähtub eeldusest, et konkurents tagab parima teenuse või kauba parima hinnaga (otsuse p-d 105–112). PS § 12 lõike 1 esimene lause sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed (võrdsuspõhiõigus).

55. Praeguses kohtuasjas tuleb hinnata ettevõtlusvabaduse ja võrdsuspõhiõiguse riivet koos. Vaidluse all ei ole ettevõtlusvabaduse riive kui üldine meede, vaid see, et mõnede isikute ettevõtlusvabadust piiratakse intensiivsemalt kui teiste isikute oma. Nii ei ole vaidluse all nt apteegi avamiseks üldiselt esitatavad nõuded (nõuded töötajate kvalifikatsioonile, ruumidele, tööaegadele vms) ja loakohustus, mis samuti ettevõtlusvabadust riivavad. Küsimus on võrdse konkurentsiolekorra võimaldamises. Olukorras, kus seadusandja on apteegiteenuse osutamiseks valinud konkurentsil põhineva turumudeli, tuleb isikutele tagada võrdsed võimalused turule pääsemiseks ja turul osalemiseks.

56. Järgnevalt käsitleb üldkogu praeguses kohtuasjas vaidluse all olevatest sätetest tulenevat ettevõtlusvabaduse ja võrdsuspõhiõiguse riivet.

57. Apteekide asutamispääs tuleneb RavS § 116⁵ lõigetest 1–3. RavS § 116⁵ lõige 1 sätestab, et apteegi tegevusloa antakse välja suure nõudlusega piirkonnas ajavahemikul 2014. aasta 9. juunist 2015. aasta 9. juunini üksnes sellest paragrahvist juhindudes. RavS § 116⁵ lõige 3 näeb ette suure nõudlusega piirkonnas apteegi tegutsemisloa andmise tingimused. Selle kohaselt otsustab Ravimiamet apteegi tegevusloa väljastamise, kui kohalik omavalitsus esitab vastava taotluse ja apteegi avamine on põhjendatud rahvastiku ümberpaiknemise või apteegiteenuse halva kvaliteedi või apteegi puudumise tõttu. RavS § 116⁵ lõige 2 defineerib seejuures suure nõudlusega piirkonna mõiste, mis on lõigete 1 ja 3 kohaldamise eelduseks. RavS § 116⁵ lõigetest 1–3 järeldub, et apteegi asutamine suure nõudlusega piirkonnas on allutatud olulistele piirangutele.

58. Suure nõudlusega piirkondades on apteegi asutamine üldkogu hinnangul veelgi intensiivsemalt piiratud võrreldes regulatsiooniga, mis kehtis enne esimese ravimiseaduse otsuse jõustumist. RavS § 42¹ lõige 1 sätestas piirid apteekide arvule linnas, milles on ühe apteegi kohta vähem kui 3000 elanikku, ning lõige 4 võimaldas Ravimiametil tegevusloa väljastada, kui piirangu alus oli ära langenud. Seega võis Ravimiamet väljastada apteegi tegevusloa, kui elanike arv piirkonnas kasvas üle 3000. Kehtiva regulatsiooniga on seadusandja lugenud suure nõudlusega piirkonnaks 4000 või enama elanikuga asulad, kus asub vähemalt üks apteek (RavS § 116⁵ lõige 2). Sel juhul on apteeki võimalik asutada üksnes juhul, kui täidetud on RavS § 116⁵ lõikes 3 sätestatud erandlikud tingimused (kohalik omavalitsus on Ravimiametile edastanud kirjaliku põhjendatud ettepaneku apteegi avamise vajaduse kohta, mis on seotud rahvastiku ümberpaiknemise, apteegiteenuse halva kvaliteedi või apteegi puudumise tõttu kindlas asulas või linna või vallasisese linna linnaosas või asumis). RavS § 116⁵ lõige 3 võimaldab seega tegevusloa väljastada üksnes lõikes 3 sätestatud erandlikel tingimustel, kuid ei näe ette võimalust, et tegevusloa väljastatakse ka siis, kui piirangu aluseks olevad faktilised asjaolud ära langevad.

59. Sellises olukorras ei oleks alust rakendada ka RavS § 116⁵ lõikes 3 sätestatud erandit, mis võimaldaks avada apteegi apteegiteenuse halva kvaliteedi tõttu vastavas piirkonnas. Hoolimata sellest, et keeleliselt võiks „apteegiteenuse halva kvaliteedi“ all mõista ka apteekide vähesust üksikus piirkonnas ehk apteegiteenuse halva kättesaadavust, leiab üldkogu, et selliselt ei saa RavS § 116⁵ lõiget 3 tõlgendada. Ka enne esimest ravimiseaduse otsust kehtinud regulatsioon nägi ette, et erandina võib Ravimiamet otsustada anda välja tegevusloa, kui see on vajalik apteegiteenuse halva kvaliteedi tõttu (RavS § 42¹ lõige 4). Üldkogu märkis esimeses ravimiseaduse asjas, et apteegiteenuse kvaliteeti ei tagata asutamispääsudega ja apteegiteenuse kvaliteeti reguleeritakse muul moel – ravimiseadus näeb ette ravimiohutuse, apteegiteenuse sisu ja vormi,