

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT  
Kriminaalõiguse, kriminoloogia ja kognitiivse psühholoogia õppetool

Risto Sidok

**ETTEVÕTLUSVABADUSE RIIVE RAHVA TERVISE KAITSE EESMÄRGIL  
RAVIMITE KAUGMÜÜGI REGULATSIOONI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Ants Nõmper, PhD

Kaasjuhendaja: prof Jaan Sootak

Tartu  
2014

## SISUKORD

LÜHENDITE LOETELU .....	2
SISSEJUHATUS.....	3
1. ETTEVÕTLUSVABADUSE JA RAHVA TERVISE KAITSE PÕHIÕIGUSTEST .....	10
1.1 Ettevõtlusvabaduse ja rahva tervise kaitse õiguslik tähendus.....	10
1.2 Ettevõtlusvabaduse riive võimalikkus ja alused .....	19
1.3 Rahva tervise kaitse eesmärk kui legitiimne alus ettevõtlusvabaduse riiveks .....	28
2. RAVIMITE KAUGMÜÜGI REGULATSIOON POSITIIVSES ÕIGUSES .....	30
2.1 Ravimite kaugmüügi mõiste ja õiguslik tähendus kehtivas õiguses .....	30
2.2 Ravimite kaugmüügi regulatsioonidest.....	33
2.2.1 Euroopa Liidu õigusest tulenevad alusnõuded seoses ravimite kaugmüügiga.....	34
2.2.2 Eesti Vabariigis ravimite kaugmüügiga seonduvad piirangud .....	37
2.2.3 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Soome Vabariigis .....	43
2.2.4 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Saksamaa Liitvabariigis .....	44
2.2.5 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Taani Kuningriigis.....	45
2.2.6 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Sloveenia Vabariigis.....	47
3. RAVIMISEADUSE § 31 Lg 5 <sup>1</sup> PIIRANGU PROPORTSIONAALSUSEST .....	50
3.1 Üldapteegi tegevusloa sobivusest internetiapteekidele.....	52
3.2 Üldapteegi tegevusloa vajalikkusest internetiapteekide puhul .....	54
3.3 Üldapteegi tegevusloa nõue kui mõõdukas vahend rahva tervise kaitse tagamiseks .....	57
KOKKUVÕTE.....	59
SUMMARY .....	68
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	72
Kasutatud kirjandus .....	72
Kasutatud normatiivmaterjalid.....	73
Kasutatud kohtupraktika .....	75
Eesti Vabariigi kohtupraktika.....	75
EIK kohtupraktika .....	76
Euroopa kohtu lahend.....	76
Muud allikad .....	76

## LÜHENDITE LOETELU

Alusleping	Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EIÕK	Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioon
EK	Euroopa Komisjon
EL	Euroopa Liit
ELTL	Euroopa Liidu Toimimise Leping
EN	Euroopa Nõukogu
EPHA	European Public Health Alliance
FIMEA	Soome Ravimiamet
InfoTS	Infoühiskonna teenuse seadus
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
KarS	Karistusseadustik
KONKA	Konkurentsiamet
KonkS	Konkurentsiseadus
MTSÜS	Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus <sup>1</sup>
Pakt	Kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt
PS	Eesti Vabariigi Põhiseadus
RA	Ravimiamet
RavS	Ravimiseadus
RiTo	Riigikogu Toimetised
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RTerS	Rahvatervise seadus
SM	Sotsiaalministeerium
TA	Terviseamet
TKS	Tarbijakaitse seadus
VÕS	Võlaõiguse seadus
WHO	Maailma Terviseorganisatsioon
ÜRO	Ühendatud Rahvaste Organisatsioon

## SISSEJUHATUS

Käesoleva magistritöö „Ettevõtlusvabaduse riive rahva tervise kaitse eesmärgil ravimite kaugmüügi regulatsiooni näitel“ uurimisesemeks on Eesti Vabariigis 2013. aasta aprillis kehtima hakanud ravimite kaugmüügi regulatsiooni näitel Eesti Vabariigi Põhiseadusest (PS<sup>1</sup>), Euroopa Liidu aluslepingust (Alusleping<sup>2</sup>) ning muudest õigusaktidest ja rahvusvahelistest lepingutest tuleneva ettevõtlusvabaduse ning rahva tervise kaitse kohustuse omavaheline vahekord.

PS § 31 esimese lause kohaselt on Eesti Vabariigi kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Samas PS-i § 28 esimese lause kohaselt on igäihel õigus tervise kaitsele. Rahva tervise kaitse tagamise näol on tegemist avalikus huvist tuleneva riigi ülesandega.<sup>3</sup> Apteegiteenuse kui ettevõtlusvaldkonna kuulumist PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse kaitsealasse on Riigikohus 09.12.2013<sup>4</sup> tunnistanud. Autori hinnangul on oluline analüüsida kõnealuste põhiõiguste vahekorda vältimaks põhiõiguste kaitse kilbi põhjendamatu kasutust isikute vabaduste riiveks igapäevaelus.

Eelmainitud kahe põhimõtte analüüs on käesoleval ajahetkel eriti oluline kuivõrd hiljuti on Eesti Vabariigis astunud olulisi samme mõlema põhimõtte sisustamisel. Täpsemalt on töö autori hinnangul aktuaalne kahel põhjusel: esiteks on Riigikohus 9. detsembri 2013. aasta lahendis (jõustub 09.07.14) Põhiseaduse järelevalve asjas nr. 3-4-1-2-13 lugenud PS-ga vastuolus olevaks ravimiseaduse (RavS<sup>5</sup>) § 42<sup>1</sup> lõiked 1-3 ehk nõ. apteekide asutamise piirangud põhjusel, et nimetatud sätted on vastuolus PS-st tuleneva ettevõtlusvabadusega ning riiavad isikute PS §-s 28 sätestatud võrdsuspõhiõigust. Mainitud PS-i järelevalve asjas nr. 3-4-1-2-13 näitas ettevõtlusvabaduse riive tuvastamise problemaatikat ilmekalt asjaolu, et lisaks ühiskonna erinevate osapoolte lahkavamatele antud küsimuses jäid ka otsuse teinud Riigikohtu üldkogu koosseisu riigikohtunikest märkimisväärne osa lahendis eriarvamusele ning leidsid, et analüüsitud sätte lõiked 1-3 ei riiva ettevõtlusvabadust ebaoproportsionaalselt. Sellise seisukoha valdavaks põhjenduseks oli just PS-st tulenev riigi kohustust tagada rahva

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>2</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. Euroopa Liidu Teataja C 326, 26/10/2012, lk 0001 - 0390. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (28.04.2014).

<sup>3</sup> Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. Juridica 2003/ 6, lk 373.

<sup>4</sup> RKPJKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 112.

<sup>5</sup> Ravimiseadus<sup>1</sup>. - RT I 2005, 2, 4 ... RT I, 17.04.2013, 6.

tervise kaitse. Siiski leidis Riigikohus üldapteekide asutamispääsude põhiseaduspärasust hinnates, et RaVS-is sätestatud apteekide asutamispääsude ei ole kooskõlas PS-ga ning rikub lisaks ettevõtlusvabadusele ebaproportsionaalselt ka isikute PS §-st 12 tulenevat võrduspõhiõigust.

Teisalt on Eesti Vabariigis hiljuti seadustatud ravimite kaugmüük. Kui üldapteekide puhul kõrvaldati viidatud Riigikohtu otsusega ettevõtlusvabaduse ebaproportsionaalne riive, siis ravimite kaugmüügi puhul seda autori hinnangul tehtud ei ole. Miks ja kuidas selline olukord on tekkinud ning kas see on õiguspärane, ongi autor käesolevas töös uurinud. Autori analüüsi tulemusena eksisteerib Eesti Vabariigi seadusandluses vähemalt üks ebaproportsionaalne ettevõtlusvabaduse riive ning seda valdkonnas, mis on viimastel aastatel olnud innovatsiooni seisukohalt Eesti Vabariigi lipulaevaks. Autori poolt viidatud kaheldava väärtusega piiranguks ettevõtlusvabadusele on RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimesest lausest tuleneva piirang, mis määratleb ära isikute ringi, kes võivad Eesti Vabariigis tegeleda ravimite kaugmüügiga ehk – asutada internetiapteeke.

RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> kohaselt võib üldapteegi tegevusloa omaja teostada inimtervishoius kasutatavate ravimite ja veterinaarias kasutatavate käsimüügiravimite kaugmüüki vastava õiguse olemasolul. Seega võivad Eesti Vabariigis internetiapteeke asutada üksnes isikud, kellele on väljastatud üldapteegi tegevusloa. Üldapteegi tegevusloa saamise eelduseks on aga füüsilise apteegi asutamine. Autor leiab, et RavS § 31 lõikega 5<sup>1</sup> toodud piirang piirab oluliselt uute isikute sisenemist ravimite kaugmüügi turule luues olukorra, kus turul avanenud uues nišis saavad tegutseda hakata üksnes juba turul eksisteerivad isikud või isikud, kes asutavad füüsilise apteegi olukorras, kus ettevõtlusvaldkond oma olemuselt selle asutamist tegelikkuses ei vajaks. Eeltoodule tuginedes võiks kehtestatud regulatsiooni vaadelduna asuda seisukohale, et RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> kehtestatud nõude näol on tegemist isikulise ettevõtlusvabaduse riivega. Ettevõtlusvabaduse näol on tegemist PS-st tuleneva põhiõigusega mille tagamine on riigi kohustus. Kuid kas alati ja igal juhul või võib olla õigustatud ettevõtlusvabaduse riive näiteks mõne teise väärtuse tagamise eesmärgil ja kas sellise olukorraga võiks tegemist olla RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> – need on küsimused, mis vajavad autori hinnangul analüüsi järgselt vastuseid lähtudes erialasest kirjandusest ning kohtupraktikast.

PS-st tuleneva õiguse või vabaduse riive põhjendamisel on kindlasti argumendiks väide sellest, et riive on teatud olulistel õigustustel vajalik. Vajalikkus on seega PS-i riive

õigustatuse põhistamise seisukohalt üks oluline aspekt. Nõue, mis tekitab riive peab olema vajalik. RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> toodud piirangu vajalikkus võib olla tingitud rahva tervise kaitse põhimõtte seisukohalt. Just rahva tervise kaitse argument on antud juhul asjakohane kuivõrd ravimid ja tervis on omavahel vaieldamatult seotud ning võib öelda, et iga isik puutub elu jooksul vähemalt korra tervise parandamise eesmärgil kokku millegi kehavälisega. Tihti on selliseks mõjutuseks mingit tüüpi ravim. Valdavalt on ravimite soetamise kohaks apteek. Seetõttu on oluline analüüsida rahva tervise kaitse põhimõtte ning ettevõtlusvabaduse omavahelisi seoseid ning vahekordi. Eriti oluline on see olukorras, kus kehtivas seaduses on säte, mis illustreerib reljeefselt vastavate põhimõtete kollisiooni.

Otsustamaks, et kas RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> sätestatu on vastuolus PS-st tuleneva ettevõtlusvabadusega ning kui, siis kas selline riive on õigustatud ja vajalik ehk – sobiv rahva tervise kaitse eesmärgi realiseerimiseks, on vajalik analüüsida kohtupraktika ja erialakirjanduse pinnalt vastavate põhimõtete juriidilist olemust. Ettevõtlusvabaduse ning rahva tervise põhimõtete sisustamisel on töös uuritud nii seda, kuidas on nimetatud põhimõtteid sisustanud Eesti Vabariigi siseriiklik õigus kui ka Euroopa Liit (EL) nii läbi seadusandluse kui kohtupraktika. RavS § 31 lõikega 5<sup>1</sup> toodud piirangu analüüsimiseks on keskendutud peaaesjalikult valitud EL-i liikmesriikides ravimite kaugmüügiga tegelevatele isikutele kehtestatud piirangutele. Analüüsitavateks regulatsioonideks on autor lisaks Eesti Vabariigi ning EL-i õigusele valinud Taani Kuningriigi, Soome Vabariigi, Saksamaa Liitvabariigi ning Sloveenia Vabariigi siseriikliku õiguse. Riikide valikul on autor lähtunud lisaks isiklikule kogemusele ka sellele, et valitud riigid paigutuksid EL-i piires geograafiliselt võimalikult erinevalt, kuid samas oleks tegemist riikidega, millede internetiapteekide regulatsioonide analüüsist võiks olla Eesti Vabariigile kasu. Samuti aitab Eesti Vabariigi ja EL-i ravimite kaugmüügi regulatsioonide laiem avamine vastata muu hulgas küsimustele sellest kas, kuidas ja milliste nõuetega on ravimite kaugmüügi puhul tagatud rahva tervise kaitse.

Kuivõrd töö autori hinnangul ei pruugi olla RavS § 31 lõikest 5<sup>1</sup> tulenev piirang vajalik on autor otsustanud analüüsida kõnealuse sätte asjakohasust. Paljasõnalisuse vältimiseks on autor võtnud eesmärgiks EL-i õiguse, teiste EL-i liikmesriikide ning olemasoleva siseriikliku ning Euroopa kohtu ja Euroopa inimõiguste kohtu kohtupraktika valguses uurida, et kas RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimene lause kujutab endast ettevõtlusvabaduse riivet või mitte. Isegi kui riive ettevõtlusvabadusele viidatud sättest tuleneb möönab töö autor, et selline riive võib olla

põhjendatud eelpool viidatud ning PS-st tuleneva riigi kohustuse tagamise eesmärgil, milleks on rahva tervise kaitse. Samas ei saa autori hinnangul *a priori* asuda seisukohale, et rahva tervise kaitse kaalub mistahes olukorras üles isikute õiguse vabale eneseteostusele ehk – ettevõtlusvabaduse. Rahva tervise kaitse tagamise eesmärgil muude põhiõiguste riive peab olema proportsionaalne ehk – lisaks vajalikkusele ka sobiv ning mõõdukas. Seega on käeoleva töö teiseks eesmärgiks analüüsida, et juhul kui RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimesest lausest tuleneva piirangu näol on tegemist ettevõtlusvabaduse riivega, siis kas see riive on õigustatud rahva tervise kaitse eesmärgil.

Sissejuhatuseks on autori hinnangul oluline avada ka internetiapteekide tausta selgitamiseks millega on tegu. Käsimüügiravimite kaugmüük ei ole kaugeltki uus nähtus. Koos interneti ja internetikaubanduse levikuga jõudis ravimite müük *online*-apteekidesse mõnedes riikides juba 1990. aastate lõpus. Samas ei ole mitmetes Euroopa maades sel viisil ravimite müük seni lubatud hoolimata sellest, et juba 2003. aastal leidis Euroopa Kohus, et ravimite e-kaubanduse mittelubamine on vastuolus kaupade vaba liikumise põhimõtetega.<sup>6</sup> Kohus leidis lahendis C-322/01 üheselt, et ravimite e-kaubanduse kui ettevõtluse liigi keelamine ei ole põhjendatud.<sup>7</sup> Veel hiljuti oli ravimite kaugmüük keelustatud veel näiteks Prantsuse Vabariigis.<sup>8</sup>

Eesti Vabariigis avati esimene internetiapteek 2013. aasta novembris. Esimesena avas oma netiapteegi Apotheke kaubamärki kandev Terve Pere Apteek OÜ. Käesoleva töö koostamise seisuga on nimetatu Ravimiameti (RA) kodulehe järgi jäänud ainukeseks E-apteegiks Eesti Vabariigis. E-apteegid on ka meie lähiriikides. Rootsi Kuningriigis on registreeritud kaks (2) netiapteeki, Soome Vabariigis on neid ca seitsekümmend (70), kusjuures hüppeline kasv toimus peale digiresepti süsteemi käivitumist. Läti Vabariigis on kolm (3) netiapteeki ning nendes toimub üksnes ravimite käsimüük. Retseptiravimite kaugmüük ei ole Läti Vabariigis lubatud. Paar netiapteeki on ka Leedu Vabariigis, kuid seal ravimite postiga saatmist ei toimu,

---

<sup>6</sup> Väli, M. (2013). Internetiapteek. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsi osakond, lk 1. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/doc.php?175572> (19.02.2014).

<sup>7</sup> Case C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV v. 0800 DocMorris NV and Jacques Waterval, p 149 Arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db55bdc286a8784009aa9ce7467a1f64ca.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLa310?text=&docid=71232&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=783114> (10.03.2014).

<sup>8</sup> Mossialos, E., Mrazek, M. (2003). The Regulation of Pharmacies in Six Countries. Arvutivõrgus: [http://eprints.lse.ac.uk/22505/1/The\\_regulation\\_of\\_pharmacies\\_in\\_six\\_countries.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/22505/1/The_regulation_of_pharmacies_in_six_countries.pdf), lk 32 (04.03.2014).

neid saab ette tellida.<sup>9</sup> Seega on ravimite kaugmüük seadustatud kõikides EL-i kuuluvates Eesti Vabariigi naaberriikides. Eesti Vabariik on ravimite kaugmüügi seadustanud viidatud riikidest kõige hiljem. Samas on Eesti Vabariigis lubatud kaugmüügi kaudu kõigi inimtervishoiu kasutatavate ravimite müük. Seega on lubatud ka retseptiravimite müük, mille eelduseks on Eesti Vabariigis hästi toimiv digiretsepti<sup>10</sup> lahendus.

Vältimaks töö liigset teoreetilisust on autor valinud kehtivast õigusest konkreetse sätte, läbi mille analüüsi on võimalik piltlikustada ettevõtlusvabaduse ning rahva tervise kaitse põhimõtete omavahelist vahekorda. Viidatud kehtiva õiguse sätteks on töö autor valinud RaVS § 31 lõike 5<sup>1</sup>, täpsemalt selle sätte esimese lause. Nimetatud RavS-i sätte seab piirangud neile, kes soovivad Eesti Vabariigis käsimüügi ravimite kaugmüügiga tegeleda. Seega on tegemist sättega, mis piirab isikute ettevõtlusvabadust kuivõrd seab ravimite kaugmüügiga tegelejatele üldapteegi tegevusloa taotlemise kohustuse. Tegevusloa tühistamist ettevõtlusvabaduse riivena on käsitletud ning selgitanud Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) asjas *Bimer S.A. vs. Moldova*, 10.07.2007.<sup>11</sup> Autori hinnangul saab analoogia korras väita, et tegevusloa nõude kehtestamise näol on tegemist ettevõtlusvabaduse riivega. Tegevusloa nõude kehtestamine võib aga olla vajalik ja põhjendatud mõne kõrgemalseisva väärtuse tagamiseks. Tegevusloa nõude kehtestamise instituut on käesoleva töö seisukohalt oluline kuivõrd tegevusloa nõuet on oma olemuselt võimalik kehtestada väga erinevalt. Küsimusele, kas RaVS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses kehtestatud viisil tegevusloa nõude kohaldamine internetiapteekidele on asjakohane, vastab autor käesolevas töös.

Internetiapteekide isikulise asutamispääri Eestis Vabariigis kehtestatud viisil hindamiseks on autor uurinud EL-i õigusest tulenevaid regulatsioone seoses ravimite kaugmüügiga. Võrdlusbaasi loomiseks on analüüsitud kuidas on teised EL-i liikmesriigid siseriiklikult internetiapteekide asutajate ringi piiranud. EL-i riikide õiguse koosmõjus EL-i õigusega analüüsimisega ning kogutud materjali võrdlemise järgselt Eestis Vabariigis kehtiva ning RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimesest lausest tuleneva piiranguga, on töö autori hinnangul võimalik kujundada seisukoht käesoleva töö fookuses oleva sätte vajalikkuse ning sobivuse suhtes.

---

<sup>9</sup> Tarbija 24. (2013). Nüüd saab ravimeid osta internetist. Arvutivõrgus: <https://www.arst.ee/et/Uudised-ja-artiklid/Kuu-teemad/44781/Tarbija24.ee> (11.03.2014).

<sup>10</sup> *Digiretsept on elektrooniline ravimiretsept või digitaalne meditsiiniseadmeretsept, mille arst patsiendile arvutis välja kirjutab. Digiretsepti ei trükitä paberil välja, vaid saadetakse arsti arvutist interneti teel otse retseptikeskusesse.*

<sup>11</sup> *Bimer S.A. v. Moldova*, 10.07.2007, p 49. Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81505> (12.02.2014).

Samuti on töö tulemusena võimalik kujundada terviklik pilt ettevõtlusvabaduse ning rahva tervise kaitse põhimõtete omavahelistest suhetest ehk vastata küsimustele, kas ja millistes olukordades prevaleerib üks teise üle ning kumma olukorraga on tegemist Eesti Vabariigis seoses ravimite kaugmüügi regulatsiooniga. Seega on käesoleva töö uurimuslikuks eesmärgiks analüüsida EL-is kehtivat ravimite kaugmüügi regulatsiooni, samuti seda kuidas lisaks Eesti Vabariigile on teised EL-i riigid EL-i ravimite kaugmüügi sätteid siseriiklikku õigusse üle võtnud. Käesoleva töö tulemusena soovib autor läbi ettevõtlusvabaduse instituudi avamise, rahva tervise kaitse põhimõtte sisustamise ning RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimese lause analüüsi otsustada, et kas kõnealune seaduse säte piirab isikute õigust vabalt valida valdkonda, milles teostada enda füüsilis-vaimseid eeldusi või mitte. Juhul kui viidatud õiguse riive kehtivast seadusest tuleneb ei pruugi nimetatud asjaolu iseenesest tähendada, et selline riive ei ole kooskõlas PS-ga. Põhiõiguste vahekorda õiguste ning vabaduste kollisiooni korral on oluline analüüsida ka põhjusel, et esmapilgul võrdse jõuga õiguste ning vabaduste puhul tuleb ette olukordi, kus on vaja otsustada kumb nendest prevaleerib ning millistel kaalutlustel. Siinkohal rõhutab autor, et teema teoreetiline läbitöötamine on lisaks kahe kõnelause PS-st tuleneva põhiõiguse ja vabaduse omavahelisele võrdlemisele oluline põhjusel, et kehtivas seadusandluses on autori hinnangul säte, mille puhul võib tõstatada küsimus vastava sätte põhiseaduspärasuses.

Ravimite kaugmüügi, ettevõtlusvabaduse ning rahva tervise kaitse aspektidega seonduva analüüsimiseks on töös esmalt käsitletud laiemalt ettevõtlusvabaduse ja rahva tervise kaitse juriidilist sisu. Samuti on analüüsitud rahva tervise kaitse põhimõtte asukohta suhtes ettevõtlusvabaduse põhimõttega põhiõiguste kataloogi moodustavas õiguste ja vabaduste hierarhias. Töö teises osas on käsitletud ravimite kaugmüügi regulatsiooni ning sellest tulenevaid piiranguid vastavas valdkonnas tegutseda soovivatele ettevõtjatele. Võrdlusbaasi loomiseks on käsitletud ka teiste valitud EL-i liikmesriikide vastavaid regulatsioone. Töö kolmandas osas käsitleb autor töö hüpoteeside suhtes seisukoha kujundamiseks seda, et kas RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimene lause sisaldab endas ettevõtlusvabaduse riivet või mitte ning juhul kui riive esineb, siis kas tegemist on vajaliku, sobiva ning mõõduka riivega. Töö kokkuvõttes osas esitab autor seisukoha töö hüpoteeside paikapidavuse kohta ning omapoolse ettepaneku kehtiva süsteemi parendamiseks.

Töö alusel on autori hinnangul võimalik võtta lisaks hüpoteesidele vastamisele seisukoht selle osas, et kas rahva tervise tagamise eesmärgi täitmine on selline eesmärk, mille täitmiseks on

õigustatud mistahes muude PS-st tulenevate õiguste või vabaduste riive. Õiguskirjanduses on leitud, et põhiõiguste meelevaldne riive ei saa mingil tingimusel olla kooskõlas õigusriigi põhimõttega.<sup>12</sup> Õiguskorra ühtsuse seisukohast on oluline, et õigus ei seaks ebaproportsionaalseid takistusi ettevõtluse teostamiseks.<sup>13</sup> Autori hinnangul võib rahva tervise kaitse eesmärgi tagamine olla võimalik ka selliselt, et ei oleks riivatud teised (antud juhul ettevõtlusvabadus) põhiseaduslikud õigused või vabadused. Juhul kui aga riive vältimine ei ole võimalik peab autori hinnangul olema kehtestatav riive alternatiivide seast sobivaim. Vastuste leidmine küsimustele, et kas RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimeses lauses sätestatu näol on tegemist riivega ja juhul kui on, siis kas vastava riive vältimine on võimatu ning, kas riive vahendiks on valitud sobivaim meede, ongi olnud autori eesmärgiks töö koostamisel.

Eeltoodule tuginedes esitab autor alljärgnevalt töö hüpoteesid:

Töö esimeseks hüpoteesiks on: RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimene lause on vastuolus PS-ga kuivõrd rikub PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõtet.

Töö teiseks hüpoteesiks on: RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> sätestatud ettevõtlusvabaduse riive on PS § 28 lõikest 1 tuleneva rahva tervise kaitse eesmärgi tagamiseks põhjendatud.

Töö teema valik on ajendatud autori soovist teoreetiliselt läbi analüüsida kehtiva õiguse säte, mis näiliselt riivab isikute vabadust tegeleda ühe konkreetse ettevõtlusharuga. Kuivõrd ravimite vahendamine internetis on uus teema on ravimite kaugmüügi õiguslik regulatsioon, seoses isikute ringiga, kes võivad vastavas valdkonnas tegutseda ja mis alustel, teoreetiliselt läbi töötamata. Ka regulatsiooni kehtestamise aluseks olev seadusandja tahe on ebaselge. Sisulised põhjendused RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimese lause kohaldamiseks, just kehtivas õiguses sätestatud viisil, praktiliselt puuduvad.

Käesolevas töös on peamiselt kasutatud võrdlevat meetodit, kuivõrd Eesti Vabariigis on ravimite kaugmüügi regulatsioon uus. Tuginedes eeltoodule on Eesti Vabariigi õiguse vastavat regulatsiooni võrreldud eelkõige Taani Kuningriigi, Soome Vabariigi, Saksamaa Liitvabariigi ning Sloveenia Vabariigi sarnaste regulatsioonidega. Võrdluse aluseks on võetud eri riikide seadused ja nii siseriiklik kui ka Euroopa Kohtu (EK) ning EIK kohtupraktika.

---

<sup>12</sup> Kägu, M. Ravimite vaba hinnakujunduse riiklik piiramine. *Juridica* 2009/ 6, lk 379.

<sup>13</sup> Grauberg, T. Õiguse kujundusvõimalused maksuobjekti vältimisel. *Juridica* 2010/ 3, lk 205.

Normide tõlgendamise ja rakendamise praktiliste aspektide täpsustamiseks on uuritud ka vastavate seaduste kommentaare, õiguskirjandust, varasemaid võrdlevaid õiguslaseid uurimusi ja akadeemilisi töid. Sooviksin tänada juhendajat Ants Nõmperit ja kaasjuhendajat prof Jaan Sootaki, kes aitasid materjali sisulise korrastamise ja asjalike märkustega kaasa magistritöö valmimisele.

## **1. ETTEVÕTLUSVABADUSE JA RAHVA TERVISE KAITSE PÕHIÕIGUSTEST**

### **1.1 Ettevõtlusvabaduse ja rahva tervise kaitse õiguslik tähendus**

Kodaniku riigi vastu suunatud liberaalsete tõrjeõiguste puhul seisneb õiguse ese riigipoolsetest põhiõiguslike kaitsehüvede riivetest hoidumises<sup>14</sup>. Riigikohus on leidnud, et PS-ga tagatud ettevõtlusvabadusel on mitu tahku. Ühest küljest tagatakse sellega igapäevane õigus tegeleda ettevõtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Teisalt peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel. Ettevõtlusvabaduse osaks oleva konkurentsivabadusega ei kaitsta aga mitte üksnes teiste ettevõtjate ettevõtlusvabadust, vaid ka tarbijat. Konkurentsivabadus lähtub eeldusest, et konkurents tagab parima teenuse või kauba parima hinnaga.<sup>15</sup> Euroopa tasandil toetab konkurentsioigus EL-i siseturu toimimist. Aluslepingu artiklist 3 c tulenevalt iseloomustab siseturgu kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise takistuste kõrvaldamine liikmesriikide vahel, artikkel 3 g aga nõuab, et ühenduses toimiks õiguste süsteem, mis ei võimalda konkurentsi kahjustada.<sup>16</sup>

Konkurentsi liigne pärssimine ebasobivate vahendite rakendamise läbi kas avaliku võimu poolt või erasfääris tehtavate keelatud kokkulepete tulemusena on käsitletav ettevõtlusvabaduse riivena, mis ei ole lubatud. Turumajandus 21. sajandil peab lähtuma vaba konkurentsi tingimustest, mille tulemusena on vaba ja vahetu konkurentsi tingimustes tegelevad ettevõtjad täiendavalt motiveeritud osutatavate teenuste kvaliteedi tõstmiseks turuosa suurendamise eesmärgil.

---

<sup>14</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001/ eriväljaanne, lk 5-96.

<sup>15</sup> RKPJKo 09.12.2013, 3-4-1-2-013, p 105.

<sup>16</sup> Eichhorn, K, H., Ginter, C. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn, Brüssel: Juura 2007, lk 31.

Ettevõtluse majanduslikku olemusse kuulub tulu saamise ootus.<sup>17</sup> Seega saab ettevõtlusvabaduse kaitsehüveks pidada isikute varalisi ootusi.<sup>18</sup> Ettevõtlus võib toimuda kõige erinevatel viisidel ja ühiskonna kõige erinevatel elualadel.<sup>19</sup> Ettevõtluse sisustamisel on oluliseks kriteeriumiks ettevõtja iseseisvus oma majandustegevuse korraldamisel. Ettevõtjal on õigus otsustada kas, mida ja kellele toota/ müüa ning kuidas toota/ müüa. Viimased küsimused hõlmavad endas organisatsiooni asutamise, käigushoidmise ja arendamise õigust, koordineerimisvabadust jne.<sup>20</sup> Ka Õiguskantsler on leidnud, et ettevõtluse majanduslikku olemusse kuulub tulu saamise ootus. Seega saab ettevõtlusvabaduse kaitsehüveks pidada isikute varalisi ootusi.<sup>21</sup> Valiku, kus valdkonnas varaliste ootuste loomiseks vajalikke vahendeid otstarbekalt rakendada, peaks tegema iga ettevõtja iseseisvalt võimalikult vähese riigi sekkumiseta.

Vastavalt käesolevas töös käsitletule on Eesti Vabariigis ettevõtlusvabadus isikute PS-ga kaitstud õigus vabalt valida, millise tegevusalaga tegeleda ning mil viisil. Samas ei ole tegemist isikutele antud piiramatut vabadusega, kuivõrd valdkonnad ning ulatus, mille piires võivad isikud ühe või teise tegevusalaga tegeleda panevad paika rahva poolt valitud esindajad ehk teisisõnu – riik. Selliste valdkondade määratlemisel lähtutakse üldjuhul ühiskonna kui terviku vajadustest ning väärtushinnangutest viisil, mis toetaks mitte üksnes üksikute isikute ringi piiratud huve, vaid ühiskonna kui terviku ühtlast stabiilset arengut. Lisaks õigusriigi kodanikele laieneb ettevõtlusvabaduse põhimõte ning sellest tulenevad õigused ja kohustused ka väliriigi kodanikele ning juriidilistele isikutele. Eeltoodu on eraldi ära märgitud ka PS § 31 kolmandas lauses, mille kohaselt on õigus tegeleda ettevõtlusega kõikidel Eesti Vabariigis viibivatel isikutel, sõltumata kodakondsusest, kui seadus ei sätesta teisiti. Ettevõtlusvabadus, sh tulundusühingusse koondumise õigus, laieneb PS § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilistele

---

<sup>17</sup> RKPJK 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

<sup>18</sup> Mitt, A. Ettevõtlusvabaduse õiguslik olemus. *Juridica* VI 2006, lk 383-384.

<sup>19</sup> Lukjanov, A. *Oma äri alustamine*. Tallinn: Eesti-Ameerika Ärikolledž 2002, lk 5.

<sup>20</sup> *Op. Cit.* Mitt, lk 387.

<sup>21</sup> Õiguskantsler Indrek Teder. (2012). Õiguskantsleri ettepanek nr. 20. Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirang. Arvutivõrgus:  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettepanek\\_nr\\_20\\_riigikogule\\_uldapteeg\\_i\\_tegevusloa\\_valjaandmise\\_ja\\_muutmise\\_piirang.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_20_riigikogule_uldapteeg_i_tegevusloa_valjaandmise_ja_muutmise_piirang.pdf), p 13 (05.03.2014).

isikutele.<sup>22</sup> Kuna PS ütleb *expressis verbis*<sup>23</sup>, et juriidilised isikud võivad olla põhiõiguste kandjaiks, siis ei ole põhimõttelist vaidlust põhiõiguste kuulumisest juriidilistele isikutele.<sup>24</sup>

Ettevõtlusvabaduse instituudi õigusliku tähenduse lahti seletamiseks tuleb tähele panna, et PS § 31 esimene lause sätestab kaks omavahel tihedalt seotud õigust: õiguse tegelda ettevõtlusega ja õiguse koonduda tulundusühingutesse ja -liitusesse. Õigus tegelda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus on seotud ja kattub osaliselt §-s 29 sätestatud õigusega valida tegevusala ja elukutset. Õigus koonduda tulundusühingutesse ja -liitusesse on seotud PS §-s 48 sätestatud õigusega koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitusesse. Vaadeldavatel õigustel on tihe seos ka PS §-s 32 sätestatud omandiõigusega (seda nii ettevõtlusega tegeleva isiku vara, nt aktsiad või osad, kaitsmisel kui ka äriühingu vara kaitsmisel) ja PS §-st 113 tuleneva üldise maksuõigusega arvestades, et maksustamine piirab ka võimalusi ettevõtlusest tulu teenida ja sellega ettevõtlusvabadust.<sup>25</sup> Seega hõlmab ettevõtlusvabaduse õiguslik interpretatsioon endaga mitmeid kaasnevaid põhiõigusi, mis kas otseselt või kaudselt seonduvad ettevõtlusvabadusega, seda kas siis vajalikul viisil riivates või toetades.

Lisaks PS-le aitab ettevõtlusvabaduse õiguslikku sisu lahti seletada ka majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (MTSÜS<sup>1</sup>). MTSÜS-i vundamendi Eesti Vabariigi õiguskorras moodustab põhiseaduslik ettevõtlusvabadus.<sup>26</sup> MTSÜS-i näol on tegemist seadusega, mis on seadusandja poolt vastu võetud juba 23.02.2011. a., kuid mis jõustub alles 01.07.2014. a. Kuivõrd käesoleva töö koostamise seisuga puudub autoril mistahes indikatsioon sellest, et MTSÜS viidatud kuupäeva ei jõustu on võimalik ka nimetatud seaduse alusel analüüsida ettevõtlusvabaduse õiguslikku tähendust. MTSÜS § 1 kohaselt on seaduse ülesandeks sätestada majandustegevuse vabaduse kasutamise üldised tingimused ja kord, sealhulgas reguleerida majandustegevuse alustamist, teostamist, lõppemist ja jätkamist, registri pidamist, riiklikku järelevalvet ja vastutust.<sup>27</sup> Järelikult sätestab MTSÜS majandustegevuse vabaduse põhimõtte (ettevõtlusvabadus). MTSÜS § 4 lõike 1 kohaselt on majandustegevuse vabadus Eesti Vabariigi ettevõtjal ja teisel Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi ettevõtjal. Kui

<sup>22</sup> Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, p 11, lk 386.

<sup>23</sup> 'sõnaselgelt', 'rõhutatult'.

<sup>24</sup> Narits, R., Merusk, K. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 175.

<sup>25</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 1, lk 383.

<sup>26</sup> Pärnamägi, I. Majandushaldusõiguse kodifitseerimisest ja bürokraatia vähendamisest. *Juridica* 2010/ 8, lk 567.

<sup>27</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus<sup>1</sup>. - RT I, 25.03.2011, 1 ... RT I, 15.03.2014, 8.

rahvusvaheline leping või seadus ei sätesta teisiti, on majandustegevuse vabadus samaväärselt Eesti Vabariigi ja teise lepinguriigi ettevõtjaga ka kolmanda riigi ettevõtjal.<sup>28</sup> Seega on igäihel õigus igal ajal mis tahes tegevusalal vabalt alustada, teostada ning lõpetada majandustegevust. Teostatud analüüsist tuleneb autori hinnangul isikute õigustatud ootus riigi põhjendamatu sekkumisele vastava valiku tegemisel.

Eeltoodule tuginedes on majandustegevuse vabaduse põhimõtte võrdsustatav ettevõtlusvabaduse põhimõttega. Majandustegevuse vabadus on oluline, sest selle kasutamise võimalikkusest sõltub faktiline juurdepääs majandustegevusele. Kuivõrd majandustegevuse vabadus on eelkõige isiku subjektiivne õigus vabalt alustada, teostada ja lõpetada majandustegevust sõltumata riigi sekkumisest ning jätkata vabalt juba eelnevalt alustatud majandustegevust, otsustatakse majandustegevuse piiramise lubatavus ettevõtja, st majandustegevuse vabaduse (PS § 29 ja § 31) kandja, aga mitte (üksnes) riigi, st järelevalve vaatenurgast. Sellega muudetakse majandustegevuse vabadus reegliks, millest ainult MTSÜS-s sätestatud juhtudel ning tingimustel kõrvale kalduda võib. Arvestades kehtivas õiguses leiduvate loa- ja registreeringukohustuste rohkust, võib tänases Eesti Vabariigis majandustegevuse vabaduse reegliks olemises kahelda.<sup>29</sup> MTSÜS-i vastuvõtmisel on seega seadusandja mõõnnud, et liigne tegevuslubade või registreeringukohustuste seadusega sätestamine ei pruugi olla ettevõtlusvabaduse seisukohalt otstarbekas, sest riivab isikute vastavat õigust tihtipeale ebaproportsionaalselt. Järelikult peab loamenetluse rakendamine seadusega olema asjakohane ja põhjendatud.

Lisaks eeltoodule on majandustegevuse vabaduse põhimõttel õiguslikus mõttes topeltiseloorm: esiteks on see õiguskorrale üldist mõju avaldav objektiivne printsiip ning teiseks annab majandustegevuse vabaduse põhimõtte igäihele subjektiivse õiguse tegeleda majandustegevusega. Majandustegevuse vabaduse põhimõtte rõhutab igäihe majandustegevusega tegelemise õiguse põhiseaduslikku kaitset. Edaspidiseid majandustegevuse vabaduse piiranguid tuleb majandustegevuse vabaduse objektiivset iseloomu silmas pidades mõõta selle alusel, kas need on kooskõlas või vastuolus majandustegevuse vabaduse põhimõttega. Majandustegevuse vabaduse põhimõttele saab

---

<sup>28</sup> *Op. Cit.* Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus<sup>1</sup>.

<sup>29</sup> Justiitsministeerium (2010). Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50370/Majandustegevuse+seadustiku+%C3%BCldosa+seaduse+eel%28n%29+seletuskiri.pdf>, lk 14 (12.04.2014).

omistada ülesande kohustada seadusandjat iga eriregulatsiooni edasise kehtimise vajadust kaaluma ning muutmist põhjendama. Ka teenuste direktiivist<sup>30</sup> tuleneb põhimõte, et alati tuleb uut teenuste osutamise vabadust piiravat regulatsiooni kaaluda ja põhjendada.<sup>31</sup>

Ettevõtlusvabaduse näol on tegemist õigusliku vabadusega, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjale vahendeid, kuid vabaduse realiseerimine eeldab toetamiskohustust. Riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks. Kohtupraktikas on ettevõtlusvabadust mõistetud ka õigusena nõuda riigi sekkumist konkureerivate ettevõtjate tegevusse, et kaitsta isikut teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest, nt keelatud domineeriva mõju eest, mis ei võimalda ettevõtjal faktilist tulu teenimist.<sup>32</sup> Üldjuhul ei tagata ettevõtlusvabadusega olemasolevatele ettevõtetele kasumit või äramajandamist. Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta.<sup>33</sup>

Ettevõtlusvabaduse õigusliku sisu lahti seletamisel on samuti oluline määratleda ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala. Nagu mainitud on PS § 31 esimese lause järgi Eesti Vabariigi kodanikul õigus tegelda ettevõtlusega. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärgiks üldjuhul on tulu saamine kauba tootmise, müümise, teenuste osutamise, vara realiseerimisega jne. Seega hõlmab ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid.<sup>34</sup> Riigikohus on ettevõtluse mõistet veelgi avardanud märkides, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub „tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus”. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on siiski riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Järelikult on ettevõtlusvabaduse kaitsealas ka ettevõtluse vormidele kehtestatud reeglid. Kaitseala avar tõlgendus osutab ühelt poolt ettevõtluse mõiste määratlemise raskusele, kuid teiselt poolt võimaldab hinnata väga erisuguste riivete põhiseaduspärasust.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul. – Euroopa Liidu Teataja L 376/36, 27/12/2006. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006L0123> (12.03.2014).

<sup>31</sup> *Op. Cit.* Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri, lk 15.

<sup>32</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 7, lk 385.

<sup>33</sup> RKPJKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 112.

<sup>34</sup> RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 10.

<sup>35</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 5, lk 384.

Ettevõtlusvabadust on kaaluka õigusliku argumendina käsitletud ka Riigikohus leides, et ettevõtlusvabadus võib olla kaalukas argument, kui haldusaktiga kitsendatakse senist ettevõtlust ja see võib kaasa tuua pankroti, massilise töökohtade kaotamise jne.<sup>36</sup> Seega peab riik piirangute kohaldamisel arvestama võimaliku ettevõtlusvabaduse riivega ning sellest tulenevate võimalike tagajärgedega. Juhul kui ettevõtlusvabaduse piirangust tulenevad negatiivsed tagajärjed kaaluvad üles kohaldatava piirangu eesmärgi või sellest tulenevad võimalikud ettenähtavad positiivsed järelmid, on ettevõtlusvabaduse riive õigustatus kaheldav ning seeläbi mittesoovitav.

Teostatud analüüsi tulemusel saab asuda seisukohale, et ettevõtlusvabaduse kui õigusliku instrumendi näol on tegemist isikute seadustega kaitstava õiguse või vabadusega valida kasu saamise eesmärgil teostatavate tegevuste vahel. Samas tuleneb nii eelpool viidatud MTSÜS-st kui ka PS-st, et ettevõtlusvabaduse näol ei ole tegemist piiramatult isiku põhiõigusega. Seega võib teatud olukordades olla ettevõtlusvabaduse riive põhiseaduspärane, kuid seda vaid juhul kui tegemist on vajaliku ning põhjendatud riivega, millel on selgelt piiritletud eesmärk ning mis on kantud avalikust ehk – ühiskonna kui terviku huvist. Riigi õigus piirata ettevõtlusvabadust ei ole käsitletav seadusandja suvana, vaid peab olema mõistlik ja kaalutletud otsus, mille ajendid peavad olema nii ettevõtjate kui avalikkuse jaoks selgelt arusaadavad. Põhiõigused peavad tagama kõigile kaitse nii teiste isikute kui ka riigi eest.<sup>37</sup> Üheks tihedamaks ettevõtlusvabaduse riiveks riigi poolt on loamenetluse kohaldamine, mis valdavalt on põhjendatud olulise avaliku huviga mingi sektori vastu ning vajadusega reguleerida vastavas valdkonnas osutatavate teenuste kvaliteeti või isikute ringi. Loamenetlus sisaldub ka käesoleva töö fookuseks olevas RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses, mis sätestab ravimite kaugmüügiga tegelemise korral üldapteegi tegevusloa omandamise kohustuse. Tegevusloa nõuet ning muid võimalikke ettevõtlusvabaduse riive aluseid analüüsib autor töö järgnevas osas.

Ka rahva õigus tervise kaitsele on PS-st tulenev põhiõigus. Kohustus tagada igapäevane õigus tervise kaitsele paneb riigile rahvusvahelise õigusega koostoimes tõlgendatult mitmeid kohustusi.<sup>38</sup> Igapäevane õigust elule ja tervisele kaitsevad PS §-d 16 ja 28. PS § 14 kohaselt on

---

<sup>36</sup> RKHKo 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 6.

<sup>37</sup> Kull, I. Principle of Good Faith and Constitutional Values in Contract Law. *Juridica International* 2002/ VII, lk 144.

<sup>38</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 2, lk 365.

õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus. Kui mõni reguleerimist vajav valdkond on seotud ohuga elule või tervisele, siis vahetegu riigi- ja kohaliku elu küsimuste vahel pole määrav. Kohalik omavalitsusorgan peab jälgima, et tema õigusakt oleks kooskõlas PS-i ja muude seadustega.<sup>39</sup> Käesoleva töö kontekstis keskendub autor mitte niivõrd elu kui sellise kaitse ja puutumatus aspektile kuivõrd rahva tervise kui avaliku huvi käsitlesele. Seega lähtub autor töö koostamisel rahva tervise kaitse mõiste laiemast käsitlesest mitte pelgalt isikute õigusest elule. Samas mõnab autor, et õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele. Õigus elule kaitseb kehalist olemasolu. Õigus elule saab olla ainult füüsilistel isikutel.<sup>40</sup> Ettevõtlusvabadus on aga õigus, mis laieneb ka juriidilistele isikutele.

PS § 28 nimetab seitse sotsiaalset riski (tervis, vanadus, töövõimetus, toitjakaotus, puudus, lasterikkus, puue), mille puhul eeldatakse isiku toimetulekuraskust ja abivajadust. Nende sotsiaalsete riskide realiseerumisel on ühiskond otsustanud üles näidata isiku ja tema perekonnaga solidaarsust (ühiskonnaliikmeid kohustav ehk vertikaalne solidaarsus) ehk tagada inimesele sotsiaalne kaitse osalise või täieliku sissetulekukaotuse või teatud kulude tekkimise puhuks. Kuigi PS § 28 sõnastuse põhjal võib järeldada, et PS nimetab ammendavalt sotsiaalsed riskid, mille realiseerumisel tõttab isikule appi ühiskond, tagab PS tulenevalt inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtetest ning rahvusvahelisest õigusest isikule kaitse ka PS-is otseselt nimetamata sotsiaalsete riskide korral. See tähendab, et PS-is esitatud sotsiaalsete riskide kataloog pole ammendav ning ühiskonnapoolne sotsiaalne kaitse tagatakse isikule ka PS §-s 28 nimetamata sotsiaalsete riskide realiseerumisel.<sup>41</sup> Seega on tervise kaitse näol tegemist sotsiaalse põhiõigusega, mille tagamise kohustus on riigil oma rahva ees. Sellega on inimestele antud hoovad oma õiguste ja vabaduste kaitseks.<sup>42</sup> Sotsiaalsed põhiõigused on ka kohtulikult kaitstavad õigused.<sup>43</sup> PS-s toodud põhiõiguste ja vabaduste kataloog vastab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK<sup>44</sup>) toodule.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> RKHKo 08.03.2000, 3-4-1-3-00, p 14.

<sup>40</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 1, lk 230.

<sup>41</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 1, lk 362.

<sup>42</sup> Nõmper, A., Sootak, J. Meditsiiniõigus. Tallinn: Juura 2007, lk 38.

<sup>43</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16.

<sup>44</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon [terviktekst]. - RT II 2000, 11, 57.

<sup>45</sup> Narits, R. Fundamental Rights and Freedoms in Estonian Constitution. *Juridica International* 1998/ III, lk 25.

Siseriiklikult on rahva tervise kaitse olulisust rõhutatud lisaks PS-le rahvatervise seaduses (RTerS<sup>46</sup>). RTerS § 1 lõike 1 kohaselt on nimetatud seaduse eesmärgiks inimese tervise kaitsmine, haiguste ennetamine ja tervise edendamine, mis saavutatakse riigi, omavalitsuse, avalik- ja eraõigusliku juriidilise isiku ning füüsilise isiku kohustustega ning riiklike ja omavalitsuslike abinõude süsteemiga. RTerS § 2 punkti 1 kohaselt on rahvatervis teadus ja kunst haiguste ennetamiseks, eluea pikendamiseks ning vaimse ja füüsilise tervise edendamiseks ja tugevdamiseks ühiskonna organiseeritud jõupingutuste kaudu. Sama sätte punkti 2 kohaselt on tervis inimese füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund, mitte ainult puuete ja haiguste puudumine. Tervisekaitse on inimese tervisele ohutu elukeskkonna tagamisele ning elukeskkonnaga seonduvate tervisehäirete ja haiguste vältimisele suunatud tegevus. Õigus tervise kaitsele tuleneb ka EIÕK artiklist 2, mis kaitseb peamist inimõigust – õigust elule. Ka Asutamislepingu artikkel 6 lõige 2 sätestab, et EL ühineb EIÕK-ga. Eesti Vabariik on EIÕK-i liige ühelt poolt iseseisva riigina ja teisalt EL-i liikmesriigina.<sup>47</sup>

Ka rahvusvahelisest õigusest ja kohtupraktikast tuleneb riigi kohustus tagada rahva tervise kaitse.<sup>48</sup> EIK on oma otsustes korduvalt viidanud riigi kohustusele tagada EIÕK-is sisalduvad põhiõigused. EL-i iga üksik liikmesriik on EIÕK süsteemi osaline<sup>49</sup>. EIÕK artikkel 2 kohaselt kaitstakse igaühe õigust elule seadusega. Kelleltki ei või tahtlikult võtta elu, välja arvatud kohtuotsuse täideviimisega, mis järgneb süüdimõistmisele kuriteos, mille eest seadus näeb ette taolise karistuse. Põhiõigused hõlmavad EIK-i tõlgenduste kohaselt ka õigust tervise kaitsele, nagu nähtub ka EIK-i praktikast. Asjas *Byrzykowski v. Poland*<sup>50</sup> leidis EIK, et EIÕK artikkel 2 rikkumiseks on ravivea, mille tulemusena saabus isiku surm, ebapiisav uurimine ning ravivea toimepanija väljaselgitamata jätmine või sellega põhjendamatult viivitamine. Asjas *Dodov v. Bulgaaria*<sup>51</sup> läks EIK isegi kaugemale ning leidis, et EIÕK artikkel 2 rikkumiseks saab lugeda ka elu kaudset ohtu seadmist. Nimetatud lahendis leidis EIK, et hooldekodu töötajad on vastutavad muu hulgas EIÕK artikkel 2 alusel olukorras, kus jäetakse kohase järelevalveta isik, keda ei tohiks järelevalveta jätta, mille tulemusena järelevalveta

<sup>46</sup> Rahvatervise seadus<sup>1</sup>. - RT I 1995, 57, 978 ... RT I, 20.11.2013, 2.

<sup>47</sup> Titma, T. (2013). Rahvusvaheline koostöö võltsitud ravimite leviku takistamiseks. RiTo 28. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16008>, lk 3 (11.03.2014).

<sup>48</sup> Annus, T., Nõmper, A. The Right to Health Protection in the Estonian Constitution. *Juridica International* 2002/ VII, lk 119.

<sup>49</sup> Maruste, R. Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. *Juridica* 2010, nr 5, lk 376.

<sup>50</sup> *Byrzykowski v. Poland*, 27.07.06. Arvutivõrgus: <http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Byrzykowski-Poland-20062.pdf> (11.03.2014).

<sup>51</sup> *Dodov v. Bulgaaria*, 17.01.08. Arvutivõrgus: <http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/ECtHR-2008-Dodov-v-Bulgaria.pdf> (11.03.2014).

jäetud isik kaotab elu. Kaasuses *Oyal v. Türgi*<sup>52</sup> leidis EIK, et EIÕK artikkel 2 laieneb ka olukorrale, kus isik nakatatakse vereülekannde teel HIV viirusega. Veel on EIK EIÕK artikkel 2-st tuleneva õiguse ulatust tervise kaitsele käsitletud asjas *Vo v. Prantsusmaa*<sup>53</sup>. Nimetatud asjas 08.07.04 tehtud lahendis leidis EIK, et EIÕK artikkel 2 kohustab riiki reguleerima haiglate tegevust selliselt, et oleks kaitstud patsientide õigused. Samuti märkis kohus, et riigil on kohustus uurida patsientide surmajuhtumeid ning võtma vastutusele isikud, kes on surma põhjustamises süüdi. Lisaks EL-i liikmesriikidele on ka EL pädev võtma vastu meetmeid inimeste tervise kaitseks ja parandamiseks seoses liikmesriikide meetmete toetamise, koordineerimise või täiendamisega.<sup>54</sup>

Järelikult on õiguslikus mõttes rahva tervise näol tegemist sotsiaalse põhiõigusega, mida tunnustab kõige kõrgemal tasemel nii Eesti Vabariigi seadusandlus ning kohtupraktika aga ka viidatud rahvusvahelised lepingud ning EL-i õigus ja kohtupraktika. Rahva tervise kaitset on tunnustatud aluspõhimõttena eelkõige läbi asjaolu, et isikute võõrandamatu õigus elule on kõikide teiste nii põhiõiguste kui ka sotsiaalsete põhiõiguste realiseerimise aluseks. Samas ei tulene käesolevas töös analüüsitud materjalide ning kohtupraktika pinnalt töö autori hinnangul seda, et rahva tervise kaitse eesmärgil oleks mistahes alustel võimalik piirata või riivata teiste põhiõiguste kasutamise õigust. Käesolevas töös analüüsitud materjalide pinnalt tuleneb, et rahva tervise kaitse põhimõtet on tunnustatud kui teiste põhiõiguste realiseerimise eeldust üksnes olukorras, kus eksisteerib reaalne oht isiku või isikute elule. Juhul kui sellist otsest ohtu ei eksisteeri, kuid rahva tervise kaitse eesmärgil riivatakse mõnda teist põhiõigust ei pruugi selline riive olla põhjendatud hoolimata sellest, et näiliselt on riive seadusandja poolt toime pandud nii mõneski mõttes kõrgeima väärtuse kaitse eesmärgil.

Seega peab ka rahva tervise kaitse eesmärgil toime pandav riive olema õigustatud ning juhul kui sama eesmärgi saavutamine ehk – rahva tervise kaitse tagamine, on võimalik ka leebemal moel, tuleks seda kaaluda. Oluline on siinkohal, et riigil ei ole kohustust tagada igaühele hea tervis. Põhjuseks on asjaolu, et halva tervise põhjused ei ole kitsalt meditsiinilised vaid pigem sotsiaalmajanduslikud (ebapiisav toitumine, ebarahuldavad elamistingimused, ebaharilikud

---

<sup>52</sup> *Oyal v. Türgi*, 23.03.10. Arvutivõrgus: [http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Oyal\\_v.\\_Turkey-ECHR-2010.pdf](http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/10/Oyal_v._Turkey-ECHR-2010.pdf) (11.03.2014).

<sup>53</sup> *Vo v. Prantsusmaa*, 08.07.04. Arvutivõrgus: <http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-2004-Vo-v-France.pdf> (11.03.2014).

<sup>54</sup> *Op. Cit.* Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid art 2 p 5 ja art 6 p a (28.04.2014).

töötingimused, saastatud keskkond) või individuaalsed (väärad harjumused, suitsetamine). Riigil on üksnes kohustus vastavates valdkondades tegutseda, näiteks propageerides tervislikke eluviise. Riigi otsustusõigus nende vahendite valikul on väga suur.<sup>55</sup> Alljärgnevalt analüüsib autor võimalikke aluseid, mis juhul võiks olla ettevõtlusvabaduse riive põhjendatud.

## 1.2 Ettevõtlusvabaduse riive võimalikkus ja alused

Riigikohtu praktikas on ettevõtlusvabaduse riive seaduslikkuse võimalikkust korduvalt rõhutatud. Selgelt on asutud seisukohale, et PS §-s 31 sõnastatud õigus tegelda ettevõtlusega ei ole absoluutne.<sup>56</sup> Olgugi, et Riigikohus on leidnud, et PS §-s 31 sõnastatud õigus tegelda ettevõtlusega ei ole absoluutne ja riigil on võimalus piirata ettevõtlusega tegelemise õigust tuleb piirangute tegemisel jälgida, et need oleksid demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning soovitava eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.<sup>57</sup> Vastavalt käesolevas töös eelpool käsitletule ei ole lubatud teiste isikute ettevõtlusvabaduse põhjendamatu riive ei riigi poolt tulenevatest ebavajalikest nõuetest ega tulenevalt turuosaliste poolt vaba konkurentsi piiravate kokkulepe sõlmimisest. Viimati mainitud võimalike riivete puhul kohalduv on sätestatud Eesti Vabariigi konkurentsiseaduses (KonkS<sup>58</sup>).

KonkS võtab suures osas üle EL-i õigusaktid. KonkS piirab mõne ettevõtja tegevust, kuid samas toetab teisi. KonkS-i normid teenivad kahte eesmärki. Ühelt poolt on seaduses sätestatud piirangud turgu valitsevale ettevõttele, reeglid konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete, kooskõlastatud tegevuse ja ettevõtjate ühenduse otsuste ning ettevõtjate koondumise kohta, selleks et ära hoida konkurentsi takistamine, piiramine või kahjustamine äritegevuses. Euroopa Komisjonil (EK) ja Konkurentsiametil (KONKA) on ulatuslik pädevus ettevõtte tegevuse kontrollimiseks, samuti sanktsioonide määramiseks. Riigikohus on pidanud üldapteegi tegevusloa väljaandmiseks ette nähtud piiranguid õigustatuks põhjendusega, et see meede „aitab vältida ülemäärast konkurentsi apteekide turul, kus konkurentsipüsivuse eesmärgil kasutaks apteegid vahendeid, mis võiksid seada ohtu adekvaatse tervisekaitse”, ega nõustunud RA väitega, et eesmärk ei ole

<sup>55</sup> Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 446.

<sup>56</sup> RKPJKo 3-4-1-6-2000, p 12.

<sup>57</sup> RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 13.

<sup>58</sup> Konkurentsiseadus. - RT I 2001, 56, 332 ... RT I, 05.07.2013, 9.

juba turul tegutsevate ettevõtjate konkurentsipositsiooni säilitamine ja neile subjektiivsete õiguste loomine, vaid rahvatervise kaitse. Teisalt reguleeritakse KonkS-ga ka riigiabi andmist ettevõtjatele. Sellise tegevuse eesmärk on soodustada mõnda ettevõtjat või mingite kaupade tootmist ja müüki, kuid riigiabi andmine võib moonutada konkurentsi. Riigiabi andmise üldpõhimõtted on reguleeritud EL-i lepingutega.<sup>59</sup> Üldreeglina on riigiabi kui selline ühisturuga kokkusobimatu.<sup>60</sup> Riigiabi andmisega riivab avalik võim riigiabi saajaga samas valdkonnas tegutsevate teiste ettevõtjate huve ning ettevõtlusvabadust läbi ebavõrdsete konkurentsitingimuste loomise. Avaliku võimu kohustust mitte sekkuda konkurentsi mõjutavate vahendite kaudu ettevõtlusse on tunnistanud ka Õiguskantsler leides, et ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui avalik võim mõjutab kõnealust vabadust ebasoodsalt. PS § 12 lg 1 esimeses lauses tagatud võrdsuspõhiõigusest tulenevalt kehtivad ettevõtlusvabaduse kasutamise reeglid võrdselt kõigile ettevõtjatele. Ettevõtlusvabadusse on sekkunud ka siis kui ettevõtlusvabaduse kasutamisel koheldakse isikuid erinevalt, luues ühtedele teiste arvelt eeliseid piirates vaba konkurentsi (nt osade ettevõtjate turulepääsu vms). Kõnealune sekkumine peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest ning olema kaalukas ja õiguspärane. Seejuures mida intensiivsemalt on ettevõtlusvabadusse sekkunud, seda objektiivsemad ja mõjuvamad peavad olema sekkumist õigustavad põhjused.<sup>61</sup>

Ettevõtlusvabaduse riive põhjendatust ning võimalikke aluseid on korduvalt Riigikohtus analüüsitud. Riigikohus on ettevõtlusvabaduse põhjendamatuks riiveks lugenud põhjendamatu ärilise sõnavabaduse piiramise läbi reklaami keelustamise või reklaami tegemise võimaluste ahendamise.<sup>62</sup> Samuti on Riigikohus leidnud, et ettevõtlusvabadus ja õigus oma omandit vabalt kasutada võib olla kaalukam kinnisasja naabri esteetilisest kaalutlustest, väheolulistest kahjulikest mõjutustest või pelgast huvist otsuse seaduslikkuse ning planeeringu nõuete täitmise vastu. Veel on leitud, et ehitusluba ei ole põhjust peatada kui ehitamine tekitab vaid ebamugavusi, mitte aga vara hävimise või kahjustamise ohtu.<sup>63</sup> Ettevõtlusvabaduse riivena on Riigikohus käsitletud veel näiteks planeeringutega kavandatavaid ümberkorraldusi, mis võivad riivata äriühingute ettevõtlusvabadust, mõjutada nende majandustegevust ja selle

---

<sup>59</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 17, lk 387-388.

<sup>60</sup> Hagström, M., Rüütel, R. Konkurentsioigus ja praktika. Tallinn: AS Äripäev 2010, lk 123.

<sup>61</sup> *Op. Cit.* Õiguskantsleri ettepanek nr. 20, p 14.

<sup>62</sup> RKHKo 21.06.2012, 3-3-1-26-12, p 13.

<sup>63</sup> RKHKo 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 6.

tulemusi.<sup>64</sup> Veel riivavad Riigikohtu hinnangul ettevõtlusvabadust üldistatult mistahes keelud ja piirangud (sh ka planeeringutest tulenevad) mõne majandustegevusega tegeleda, isikule pandud teavitamiskohustused ettevõtlusega tegelemise korral, loakohustused, sh tegevusloaga kõrvalkohustuste või tingimuste kehtestamine, hoolsuskohustused, mida majandustegevuses tuleb järgida, ja muud kõrvalkohustused. Samuti riivavad ettevõtlusvabadust teistele, sama või sarnase majandustegevusega tegelevatele isikutele tehtavad soodustused (sh riigiabi) ning ettevõtlusega tegelemise korraldamiseks kehtestatud reeglid.<sup>65</sup> Ettevõtlusvabaduse riive võib olla tingitud ka ühinemisvabaduse tõkestamisest. Ettevõtluse eesmärgil ühinemise vabadust riivab iga abinõu, mis takistab või kahjustab koondumist tulundusühingutesse ja -liitudesse. Vabadust võib riivata loa nõue ühingu asutamiseks, asutajate miinimumarvu ja kapitali miinimumsuuruse nõue, tingimuste seadmine olulise osaluse omandamiseks, ühingu sundlõpetamine jne. Ettevõtlusvabadus hõlmab muu hulgas ka osanike õigust otsustada, kuidas pidada osäühingu osanike nimekirja. Sellise nimekirja pidamise reeglite kehtestamisega riivatakse samuti ettevõtlusvabadust.<sup>66</sup> Seega on Riigikohus leidnud, et ettevõtlusvabaduse riive põhjendatus on suuresti kaalumisoskus ja selle tegemise põhjendused ja lähtealused peavad olema selgesti jälgitavad. Järelikult on oluline, et otsustuse tegemisel ettevõtlusvabaduse riive põhjendatuse osas lähtutaks reaalsest faktilistest asjaoludest ning juhul kui leitakse, et riive on vajalik rakendataks riive teostamiseks võimalikult mõõdukat abinõu.

Lisaks eeltoodule riivab ettevõtlusvabadust iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse<sup>67</sup>. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud ka siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt. Riigikohus on ettevõtlusvabaduse piiranguteks lugenud lisaks käesolevas töös eelpool toodule ka isikult alkoholiga kauplemise õiguse äravõtmise, turul uute tööstuskaupade müügi keelamise, suuremate tehingute puhul sularahas tasumisel käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmise, tasu võtmise kauplemiskoha eest tänaval, tagatise nõude ettevõtlussektoris tegutsemise eeldusena, seadusega rendilepingu lõpetamise, majandustegevust kahjulikult mõjutava planeeringu kehtestamise, majandustegevust soodustava planeeringu kehtestamata jätmise, ehitusloa peatamise, kalapüügilubade jagamise ning tegutsemisloa ja taksoloa nõude

---

<sup>64</sup> RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11, p 19.

<sup>65</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 5, lk 384.

<sup>66</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 5, lk 384.

<sup>67</sup> RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11.

kehtestamise, tegevusloa andmise konkurendile, ärikeelu kohaldamise, ettevõtja poolt pakutava kauba reklaamile piirangute seadmise.<sup>68</sup> Viimati on Riigikohus oma 9. detsembri 2013. aasta lahendis (jõustub 09.07.14) PS-i järelevalve asjas nr. 3-4-1-2-13 ettevõtlusvabaduse riiveks lugenud RavS § 42<sup>1</sup> lõigetest 1-3 tulenevad apteekide asutamise piirangud põhjusel, et selline piirang on vastuolus PS-st tuleneva ettevõtlusvabaduse põhimõttega ning riivab isikute PS §-s 28 sätestatud võrdsuspõhiõigust.

Seega on ettevõtlusvabadusele piirangute seadmine võimalik. Oluline on siinkohal aga rakendatava piirangu põhjendatuse küsimus. Ettevõtlusvabadusele piirangute seadmine võib olla põhjendatud juhul kui on kahtluse alla sattunud ettevõtlusega tegeleva isiku seaduskuulekus. Nimetatud küsimuses on Riigikohus leidnud, et *kui puudusi ei kõrvaldatud tervisekaitsetalituse akti koostamise ja loa peatamise vahele jäänud enam kui kuuajalise ajavahemiku jooksul, võib loa peatamine olla põhjendatud, sest tekivad kahtlused ettevõtja õiguskülekuses ja usaldusvääruses*<sup>69</sup>. Lisaks õiguskirjandusele ning siseriiklikule kohtupraktikale on ka EIK ettevõtlusvabaduse piiranguid mõnel juhul tunnistanud. Nii on EIK tunnistanud omandi vaba kasutamise riiveks alkoholsete jookide müügiloa äravõtmist<sup>70</sup>, tollivaba poe ja baari sulgemist<sup>71</sup>, pangalitsentsi äravõtmist<sup>72</sup>, enammakstud käibemaksu tagastamisest keeldumist<sup>73</sup>.

Seaduse tasemel räägib ettevõtlusvabaduse võimalikest riivetest ka MTSÜS. MTSÜS määratleb näiteks tegevusloa nõude selge ettevõtlusvabaduse riivena. Kehtivate seaduste kohaselt on ettevõtluse liike, millega tegelemiseks on vajalik tegevusloa, enam kui sada. Sellised piirangud tulenevad arvukatest seadustest. Mõnel juhul võib tegevusloa nõue olla seotud ressursi piiratusega (maavarad, raadiosagedused). Lisaks tegevusloa nõudele on osa ettevõtlusvaldkondi tugevama riikliku kontrolli all ja ettevõtja tegevus on allutatud rangemale regulatsioonile ja järelevalvele.<sup>74</sup> Samas on tegevusloa nõue põhjendatud üksnes juhul kui tegemist on valdkonnaga, kus on vajalik ning põhjendatud täiendavate nõuete kehtestamine

<sup>68</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 5, lk 384.

<sup>69</sup> RKHKo 17.06.2002, 3-3-1-32-02, p 21.

<sup>70</sup> *Tre Traktörer AB v. Rootsi*, 07.07.1989, p 53. Arvutivõrgus:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57586> (28.02.2014).

<sup>71</sup> *Op. Cit.* Bimer S.A. *v.* Moldova, p 59.

<sup>72</sup> *Capital Bank AD v. Bulgaaria*, 24.11.2005, p 87. Arvutivõrgus:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-71299> (28.02.2014).

<sup>73</sup> *S.A. Dangeville v. Prantsusmaa*, 16.04.2002, p 48. Arvutivõrgus:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60432> (15.02.2014).

<sup>74</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 13, lk 387.

tagamaks teenuse kvaliteedi ning usaldusväärsuse. Juhul kui tegemist ei ole valdkonnaga, kus eksisteeriks eriline avalik huvi teenuse kvaliteedi või sellega tegelejate üle järelevalve teostamiseks piisab oma tegevuse üldistel alustel seadustamisest läbi kas siis osaühingu, aktsiaseltsi või füüsilisest isikust ettevõtja instituudi mis tagaks ettevõtluse kui tegevusalaga kaasnevate muude kohustuste täitmise (nt. maksude tasumise kohustuse täitmine). MTSÜS § 4 lõike 2 kohaselt sätestatakse seadusega tegevusalal majandustegevuse täielik keelamine või selle lubamine üksnes tegevusloa alusel olulisest avalikust huvist tuleneval põhjusel. Majandustegevuse vabadust piiratakse MTSÜS §-s 6 nimetatud majandustegevuse nõuetega, sealhulgas MTSÜS-is sätestatud teatamiskohustusega avalikust huvist tuleneval põhjusel.<sup>75</sup> MTSÜS § 4 lõike 4 kohaselt ei ole ettevõtjal majandustegevuse vabadust tegevusalal, mille suhtes kehtib talle kohtuotsusega kohaldatud, seadusest tulenev või MTSÜS-i alusel kohaldatud asjaomase majandustegevuse keeld.<sup>76</sup> MTSÜS § 4 lõike 5 kohaselt ei ole majandustegevuse vabadust riigil, kohalikul omavalitsusel, avalik-õiguslikul juriidilisel isikul või riigi või kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesannet täitval muul isikul nimetatud ülesande täitmise ulatuses.<sup>77</sup> Seega on valdavalt seadusest tulenevad otsekohalduvad piirangud ettevõtlusvabadusele seotud eelkõige erandjuhtudega nagu näiteks riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku või riigi või kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesannet täitva muu isikuga vastava ülesande täitmise ulatuses või juhul kui kehtiva kohtuotsusega on isikule keelatud teatud valdkonnas ettevõtlusega tegelemine.

Reeglina on aga mistahes piirangute kehtestamine ettevõtlusvabadusele pigem erandlik ning kantud olulisest avalikust huvist. Samas ei ole ka avaliku huvi olemasolu tingimata määrav kui võrd ettevõtlusvabaduse piirang peab olema selgelt seotud mingi eesmärgi tagamisega, mille suhtes kehtestatud piirangu olemus peab olema vajalik ning proportsionaalne. Mistahes mittevajalike või ebamõistlike reeglite kehtestamine, millega riivatakse isikute ettevõtlusvabadust, ei saa olla lubatud ning pelgalt avalik huvi ei saa olla siin määrava tähtsusega. Avaliku huvi primaarsele kohale seadmine ei saa olla määrava tähtsusega seda enam, et valdavalt väljendub avalik huvi riigikogu kui seadusandja ehk – rahva esindajate kogu tahte väljenduses, mille mandaadi maht valimiste vahelisel perioodil võib olla selgelt kaheldav. Töö autor mõonab, et avaliku huvi välja selgitamine on võimalik ka rahvahääletuse

---

<sup>75</sup> *Op. Cit.* Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus<sup>1</sup>.

<sup>76</sup> *Op. Cit.* Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus<sup>1</sup>.

<sup>77</sup> *Op. Cit.* Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus<sup>1</sup>.

ehk referendumi kaudu, kuid see on pigem erandlik olukord ning ei ole mõeldav üksikseaduste vastuvõtmisel. Seega on oluline, et riik tagaks ettevõtlusega tegelejatele selged ja ettenähtavad raamid koos vajalike piirangutega. Tundlikemates valdkondades võib olla põhjendatud ka loamenetluse kehtestamine. Oluline on, et seejuures ei riivataks põhjendamatult PS-st tulenevat isikute vabadust valdkonna, milles nad soovivad tegeleda, valimiseks. Järelikult peab ka loamenetluse kehtestamine, seejuures loa liigi määratlemine, olema seadusandja poolt põhjendatud.

Seega võib teatud liiki ettevõtlusega tegelemiseks olla vajalik riigi haldusorganite poolt haldusmenetluse käigus väljastatav tegevusluba milles reeglina määratakse kindlaks ettevõtlusega tegelemise õiguse realiseerimise tingimused. Seadusega võib sätestada tegevusalasid, milleks on vaja tegevusluba või millel võib tegutseda üksnes teatud liiki ettevõtja.<sup>78</sup> Loa peatamine seejuures on samuti käsitletav ettevõtlusvabaduse riivena kuivõrd piirab kolmanda isiku ettevõtlus- ja omandi kasutamise vabadust.<sup>79</sup> Kahtlemata piirab juba üksnes tegevusloa nõue ettevõtlusvabadust ja mõjutab seda ebasoodsalt.<sup>80</sup> Seejuures tuleb arvestada, et juriidiliste isikute puhul võib ettevõtlusvabaduse piirang kahjustada isikut eelkõige varaliselt.<sup>81</sup> Ettevõtlusloa põhjendatud juhtudel kehtestamise õigust on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjas nr. 3-4-1-1-99 17. märtsil 1999. aastal tehtud otsuse punktis 13 möönnud leides, et PS § 31 teisest lausest tuleneb, et seadus võib sätestada ettevõtlusega tegelemise tingimused ja korra.<sup>82</sup> Samuti on Riigikohus leidnud, et seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, kuid peab määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.<sup>83</sup>

Järelikult võib seadusega sätestada tegevusloa nõude teatud valdkondades tegelemiseks. Samas peab tegevusloa nõude kehtestamine ning tegevusloa liigi määramine endas kandma selget eesmärki. Juhul kui tegevusloa omamine mingis valdkonnas ei ole vajalik ning see on võimalik asendada ettevõtlusvabadust vähem riivava abinõuga on põhjendatud vastava abinõu kasutuselevõtu kaalumise. Põhjendamise kohustust on tunnustanud ka Riigikohus leides, et PS § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise

---

<sup>78</sup> Arumäe, U. Organisatsiooni ja juhtimise õiguslik korraldus. Tallinn: Juura 2013, lk 60.

<sup>79</sup> RKHKo 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 6.

<sup>80</sup> Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. Juridica 2003/ 6, lk 373.

<sup>81</sup> RKPJKo 3-4-1-10-08, p 11.

<sup>82</sup> RKPJKo 3-4-1-1-99, p 13.

<sup>83</sup> RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02, p 18.

tingimused ja korra, annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.<sup>84</sup> Seadusega on võimalik ettevõtlusvabadust piirata, kuid üksnes kaalukatel põhjendustel, millest üks on avalikkuse erihuvi piirangu seadmise vastu. Seadusest tulenev piirang ei pea olema detailne, kuid peab olema piisavalt konkreetne tagamaks seaduse mõõduka kohaldamise täitevvõimu poolt. Eeltoodut on kinnitanud ka Riigikohus leides, et seaduse reservatsioon ei kohusta seadusandjat kõiki piiranguid detailselt seaduses kirjeldama, vaid võib üksikasjad jätta täitevvõimu otsustada. Küll peab seadus määrama raamid, mille piires võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada.<sup>85</sup> Oluline on aga nii seadustega piirangute loomisel kui täitevvõimu poolt ettevõtlusvabadust piiravate seaduste rakendamisel lähtuda eelkõige ühiskonna kui terviku ehk avalikust huvist. Avaliku huvi ning ettevõtlustegevuse riivet on selgitanud ka EIK asjas *Tre Traktörer AB vs. Rootsi*, 07.07.1989. Nimetatud asjas tehtud lahendis leidis EIK, et isiku õigusi piiravad riiklikud meetmed peavad olema põhjendatud ning vajalikud lähtuvalt avalikust huvist.<sup>86</sup>

Avalik huvi ja selle kaitse on ettevõtlusvabaduse piiramise peamine õigustus. Šveitsi õigusteadlase B. Knappi kohaselt on avalik huvi haldusõiguse põhiseaduslik põhimõte, mille defineerimisel on kaks teesi: esimene neist lähtub *a priori*<sup>87</sup> olemas olevast avaliku huvi mõistest, mis vastab teatud ajahetkel eksisteeriva õigus – ja sotsiaalkorra üldisele mõttele ja vaimule. Selle loomuõigusele lähedal seisva teesi kohaselt on loomulik, et riik hoolitseb ülesannete täitmise eest mida üksikisik rahuldavalt lahendada ei saa. Teine tees sisustab mõiste "avalik huvi" puhtalt positiivse tähendusega, mille seadusandja annab seeläbi, et otsustab, mis kuulub avaliku huvi alla. See ei lähtu õiguslikust aspektist, vaid pigem ajalistest ja ruumilistest asjaoludest ning valitsevast enamusest.<sup>88</sup> Avaliku huvi üks tõlgendamise viise on ka läbi ühiskondliku huvi mõiste. Selleks, et miski muutuks õigussüsteemis ühiskondlikuks huviks ehk hüveks peab see asjaolu muutuma õiguslikult tunnustatuks ja selles tähenduses õigustatud huviks. Selliselt legitimeeritud huvi realiseerimine on *prima*

<sup>84</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, sarnaselt RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51.

<sup>85</sup> RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14.

<sup>86</sup> *Op. Cit.* *Tre Traktörer AB v. Rootsi*, p 59.

<sup>87</sup> 'ette (ära)', 'tõestamatult', 'spekulatiivselt', 'kogemusest sõltumatult, kogemuse-eelselt', 'algselt'.

<sup>88</sup> Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. *Juridica* 2003/ 6, lk 373.

*facie*<sup>89</sup> tagatud. Nii omab huvi normatiivse staatuse ehk normi iseloomu. Seega on avalik huvi põhjuseks, mille pärast kaitstakse üldist ehk ühiskondlikku hüve. Avalik huvi esitab nõudmisi kas tegevusele või tegevusetusele avaliku hüve kaitseks.<sup>90</sup> Avalikku huvi saab argumendina kasutada siis, kui kehtib mingi norm, mis seda lubab. Näiteks kui mingi piirangu tegemine on lubatud avalikes huvides, siis selles kontekstis omandab avalik huvi kui mõiste argumendina määrava tähtsuse. Seega on avaliku hüve põhjendamise küsimus ühtlasi küsimus normi põhjendamisest.<sup>91</sup>

Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõttega ei pea arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja. Näiteks äriühingult alkoholimüügi tegevusloa äravõtmine selle eest, et poe müüja müüs alaealisele pudeli õlut ja paki sigarette, oli küll sobiv ja vajalik, kuid ebaproportsionaalne abinõu, et kaitsta ühiskonda mitteusaldusväärse müüja eest. Seadus ei võimaldanud tegevusloa väljastajal arvestada alkoholi käitlemise korra rikkumise asjaolusid ja vastavalt sellele valida õiguslikke tagajärgi. Seadus sätestas imperatiivselt, et tegevusloa tunnistatakse kehtetuks alkoholi käitlemise raske rikkumise korral. Riigikohtu selgituse järgi on ettevõtja tegevuse peatamine mõõdukas üksnes erandlikel asjaoludel. Tegemist on äärmusliku abinõuga, mis seab ohtu ettevõtja tegevuse jätkumise. Ettevõtja tegevuse peatamisel halveneb tema majanduslik seisund, mille tõttu saavad kahjustatud ettevõtja, võlausaldajate ja töötajate õiguspärased huvid. Kauplemisloa peatamise otsustamisel pidi vallavalitsus arvestama ka proportsionaalsuse põhimõttega: peatamine pidi olema sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks ning kaaluma üles kõik võimalikud vastuargumendid. Loa peatamine saab olla vajalik vaid siis, kui ei leidu muid vahendeid loa peatamise eesmärgi saavutamiseks. Kauplemisloa peatamise küllaldaseks ajendiks ei saa olla juba enne loa peatamist kassaatori poolt kõrvaldatud puudused. Kauplemisloa peatamise eesmärk võiks olla olemasoleva rikkumise kõrvaldamine, mitte karistamine varasema rikkumise eest.<sup>92</sup> Soome Vabariigi sotsiaalministeeriumi poolt läbi viidud uuringus on isegi leitud, et ettevõtlusvabaduse riivena saab käsitleda ka riigi poolt

---

<sup>89</sup> *'esmapilgul'*.

<sup>90</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* 2005/ 3, lk 199.

<sup>91</sup> *Op. Cit.* Ikkonen, lk 199.

<sup>92</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 19, lk 389.

kehtestatud piirangut, mille kohaselt võivad apteeked rajada üksnes vastavat meditsiinilist eriharidust omavad isikud.<sup>93</sup>

Võrreldes eeltooduga veelgi enam piirab riigivõim ettevõtlusvabadust sel moel, et kirjeldab karistusseadustikus (KarS<sup>94</sup>) ettevõtlusega seotud tegusid kuritegude või väärtegudena ja näeb nende toimepanijatele ette karistused, sealhulgas lisakaristusena tegutsemiskeelu ja ettevõtluskeelu. Enamikku ettevõtlusega seotud süütegusid kirjeldatakse KarS-i 21. peatükis. Ettevõtlusvabadust piirab oluliselt ka pankrotiseadusega ettenähtud ärikeeld, mis võib kehtida kolm aastat pärast pankrotimenetluse lõppu.<sup>95</sup> Ärikeeld tähendab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse olulist piirangut.<sup>96</sup>

Kokkuvõttes on ettevõtlusvabadus seega lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mistõttu võib ettevõtlusvabadust piirata igal põhjusel, mis ei ole PS-ga keelatud. Riigikohtu hinnangul piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab lähtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest.<sup>97</sup> Seega võib PS-st tulenevatele sätetele läheneda kaheti. Neid võib mõista reeglitena, s.t tingimusteta ettekirjutusena käituda normis kirjeldatud viisil või printsiiibina, mis nõuab mingi hüvega arvestamist, kuid ei välista selle hüve riivamist kaalukate põhjenduste olemasolul.<sup>98</sup> Ettevõtlusvabaduse piiramise võimalikkust on selgelt väljendanud ka Õiguskantsler. Samas on ka Õiguskantsler rõhutanud, et ettevõtlusvabaduse piirang peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest ning olema kaalukas ja õiguspärane. See tähendab, et piirangutega põhjustatud ettevõtlusvabaduse riivet saab õigustada vaid juhul, kui piirangutel on legitiimne (PS-ga kooskõlas olev) eesmärk.<sup>99</sup>

Eeltoodud analüüsile tuginedes on autor seisukohal, et kuigi ettevõtlusvabaduse piiramise võimalikkust on erinevatel tasemele tunnistanud on iga vastava mõõnduse tegemisel rõhutatud, et tegemist on ettevõtlusvabaduse riivega ning, et põhjendatud ja mõeldav saab olla üksnes vajalik, sobiv ja proportsionaalne riive. Ettevõtlusvabaduse näol on siiski tegemist ühe

---

<sup>93</sup>Mossialos, E., Srivastava, D. Pharmaceutical Policies in Finland - Challenges and Opportunities. WHO 2008. Arvutivõrgus: [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0020/80651/E91239.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0020/80651/E91239.pdf), lk 87 (11.03.2014).

<sup>94</sup>Karistusseadustik<sup>1</sup>. - RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 26.02.2014, 6.

<sup>95</sup>*Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 18, lk 388.

<sup>96</sup>RKHKo 05.04.2006, 3-3-1-15-06, p 8.

<sup>97</sup>RKPJKo 31.12.2012, 3-4-1-24-11, p 81.

<sup>98</sup>Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? *Juridica*, 2013/ 2, lk 97.

<sup>99</sup>*Op. Cit.* Õiguskantsleri ettepanek nr. 20, p 20.

põhiõiguste kataloogi kuuluva olulise väärtusega, mille tagamise kohustus on üldtunnustatud. Töö järgnevas osas analüüsib autor rahva tervise kaitse põhimõtte võimalikkust ettevõtlusvabaduse riive õigustusena. Eeltoodu praktikas rakendamist analüüsib autor töö kolmandas osas viies kaks kõnealust põhiseaduslikku väärtust kokku RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimese lause kontekstis.

### **1.3 Rahva tervise kaitse eesmärk kui legitiimne alus ettevõtlusvabaduse riiveks**

Põhiõiguste nagu ettevõtlusvabadus ning rahva tervise kaitse omavahelise suhte analüüsil tuleb vaieldamatult püüda välja selgitada kumb võiks olla kõrgemalseisev väärtus, mille kaitse eesmärk peaks vastavate õiguste ja vabaduste kollisiooni korral prevaleerima.

Üksnes PS-le tuginedes autori hinnangul kõnealuste õiguste ja vabaduste vahel otsest ja ühest järjestust paika panna ei ole võimalik, kuivõrd mõlemad väärtused on kaitstud põhiõigustena. Siinkohal märgib autor, et PS tõstab küll teiste põhiõigustest ja vabadustest seast esile isikute õiguse elule, kuid seda kitsalt füüsilise isiku seisukohalt. Samuti tõusetub vastav põhiõigus põhiõiguste hierarhias teistest esile alles siis kui on tekkinud reaalne oht isiku elule. Hüpooteetilise või kaudse võimaliku ohu puhul, mis laia määratluse kohaselt võiks olla hõlmatud rahva õigusega tervise kaitsele, reastub vastav põhiõigus PS-i kontekstis samale tasemele teiste põhiõigustega. Kui aga võrrelda ettevõtlusvabadust ning rahva tervise kaitse põhimõtet teiste rahvusvaheliste kokkulepe kontekstis joonistuvad välja mõningad erinevused.

Ettevõtlusvabadusega analoogilist õigust ei maini kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (Pakt<sup>100</sup>), seda ei leia ka EIÕK-i õiguste kataloogist.<sup>101</sup> Samas kui rahva tervise kaitse põhimõtte olulisust rõhutab Pakti artikkel 2 lõige 3 ning EIÕK-i artikkel 2. Rahva tervis kaitse olulisust on märkinud ka Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) oma põhikirja preambulas, kus on sätestatud, et tervis on täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund, mitte üksnes haiguse või puuete puudumine. Inimese üks põhiõigustest on omada võimalikult head terviseseisundit sõltumata rassist, usust, poliitilistest vaadetest ning majanduslikest ja sotsiaalsetest tingimustest. Kõigi rahvaste tervis on rahu ja julgeoleku saavutamise peamine alus, sõltudes üksikisikute ja riikide tihedast koostööst. Riikide saavutused tervise edendamise ja kaitsmise vallas omavad tähtsust kõigi jaoks. Tervishoiu

<sup>100</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1994, 10, 11.

<sup>101</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 2, lk 383.

arengu ja haiguste, eriti nakkushaiguste tõrje ebavõrdne tase riikides on ohtlik kõigi jaoks.<sup>102</sup> Seega võib asuda seisukohale, et rahva tervise kaitse põhimõte on väärtusena rahvusvahelisel tasemel selgemini esile tõstetud kui ettevõtlusvabadus. Samas rahva tervise kaitse eesmärgil ettevõtlusvabaduse piiramiseks peavad ikkagi esinema reaalsed alused, millest nähtuvalt riive toime pannakse. Eeltoodu tuleneb kasvõi sellest, et käesolevas töös ettevõtlusvabaduse instituuti puudutavas osas on üheselt viidatud nii kohtupraktikale kui ka erialakirjandusele, mis selgelt kehtestab ettevõtlusvabaduse riive õigustamiseks mõõdupuud, mille ületamiseks peab majandustegevuse riive olema vajalik, sobiv ja proportsionaalne. Juhul kui vähemalt üks eeltoodud tingimustest ei ole täidetud tuleb lugeda vastav riive mitteõiguspäraseks. Nimetatud mõõdupuus sätestatud põhimõtted kehtivad ka rahva tervise kaitse eesmärgil ettevõtlusvabaduse riive otstarbekuse kaalumise korral.

Ettevõtlusvabaduse riive aluseid rahva tervise kaitse eesmärgil ei ole kohtupraktikas oluliselt käsitletud. Küll on Riigikohus pidanud üldapteegi tegevusloa väljaandmiseks ette nähtud piiranguid õigustatuks põhjendusega, et see meede aitab vältida ülemäärast konkurentsi apteekide turul, kus konkurentsis püsimise eesmärgil kasutaks apteegid vahendeid, mis võiksid seada ohtu adekvaatse tervisekaitse, ega nõustunud RA väitega, et eesmärk ei ole juba turul tegutsevate ettevõtjate konkurentsipositsiooni säilitamine ja neile subjektiivsete õiguste loomine, vaid rahvatervise kaitse. Samas lahendis leidis Riigikohus veel, et apteegipidaja ettevõtlusvabaduse kasutamist on võimalik reguleerida ka läbi ülemäärase konkurentsi vältimise apteekide turul, kus konkurentsis püsimise eesmärgil kasutaks apteegid vahendeid, mis võiksid seada ohtu adekvaatse tervisekaitse.<sup>103</sup> Samas hiljuti on Riigikohus asunud erinevale seisukohale leides, et üldapteekide asutamispriirangud on vastuolus PS-st tulenevate ettevõtlusvabaduse ning võrduspõhiõigustega.<sup>104</sup>

Kokkuvõttes on rahva tervise kaitse põhimõtte realiseerimise näol tegemist õigustusega, mille kaitse eesmärgil on võimalik seada piiranguid ettevõtlusvabaduse kasutamisele. Samas ei ole rahva tervise kaitse näol tegemist sellise väärtusega, mille abil oleks teiste põhiõiguste riive mistahes põhjendustel õigustatud. Sama põhimõtte kehtib ka apteegiteenusel turul tegutsemise puhul. Apteegiteenus on meditsiinieriala osa ning selle tähtsust suhetes üldsusega ei saa

---

<sup>102</sup>World Health Organization. (last amended 15 September 2005). Constitution of the World Health Organization, lk 1. Arvutivõrgus: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1> (12.03.2014).

<sup>103</sup> RKKHo 16.04.2007, 3-3-1-5-07, p 15.

<sup>104</sup> RKPJKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 163.

eitada.<sup>105</sup> Seega mõõnab autor, et ravimiturul võib olla rahva tervise kaitse eesmärgil ettevõtlusvabaduse riivamine asjakohasem meede kui muu jaekaubanduse turu puhul, kuid ka apteegiturul peab olema kõnealuse eesmärgi tagamiseks riigi poolt kohaldatavad abinõud eelkõige vajalikud ja asjakohased aga ka sobivad ning mõõdukad. Alljärgnevalt analüüsib autor konkreetsemalt internetiapteekide olemust ning neile kohalduvaid regulatsioone ja piiranguid.

## **2. RAVIMITE KAUGMÜÜGI REGULATSIOON POSITIIVSES ÕIGUSES**

### **2.1 Ravimite kaugmüügi mõiste ja õiguslik tähendus kehtivas õiguses**

Töö käesoleva osa uurimisesemeks on ravimite kaugmüügi ehk internetiapteekide mõisteline määratlus ning õiguslik sisu. Kuivõrd tegemist on Eesti Vabariigis suhteliselt uue mõistega on oluline analüüsida selle sisu ning tähendust mõistmaks millega on tegu ning milliseid uusi võimalusi infotehnoloogia vahendite kaasamine ravimite turule tuua võiks. Ravimite kaugmüügi sisu avamiseks on analüüsitud EL-i ning Eesti Vabariigi õigust, kuivõrd töö fookuses on eelkõige Eesti Vabariigi õigus, mis on aga EL-i õigusega, tulenevalt Eesti Vabariigi liikmelisusest EL-is, tihedalt seotud. EL-i käsitlese esile toomine on oluline ka põhjusel, et ravimite kaugmüügi seadustamise otseseks ajendiks Eestis Vabariigis oli direktiiv 2011/62/EL, kus esmakordselt sätestati EL-i tasemel võltsravimite vastase võitluse ja internetiapteekide usaldusväärsuse tõstmise eesmärgil ravimite kaugmüügi regulatsioon ning sellega kaasnevad olulised mõisted. EL-i liikmesriigina on Eesti Vabariigil nii sisuliselt kui ka formaalselt oluline integreeruda ühenduse õigusruumiga.<sup>106</sup>

#### Ravimite kaugmüük EL-i õiguses

Euroopa Ühenduse õiguse kehtivus ja asetus peab end maksma panema eelkõige EL-i õiguse täitmisel liikmesriikide õiguskordade suhtes ja nende sees.<sup>107</sup> Direktiiviga 2011/62/EL sätestati liikmeriikide kohustus võtta kasutusele vajalikud meetmed, et tagada tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste kohaldamine nende isikute suhtes, kellele ei ole antud õigust ravimite kaugmüügiga tegelemiseks ja kes pakuvad ravimeid üldsusele

---

<sup>105</sup> Mason, K., McCall Smith, R, A. Õigus ja meditsiinieetika. Tallinn: Juura 1996, lk 20.

<sup>106</sup> Toomsalu, T. Konstitutsiooniõigus. Tallinn: Sotsiaal-Humanitaarinstituut 2006, lk 29.

<sup>107</sup> Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura 2002, lk 197.

kaugmüügis infoühiskonna teenuste vahendusel, tegutsedes asjaomase liikmesriigi territooriumil.<sup>108</sup> Samuti asuti seisukohale, et isikutel, kes hangivad, säilitavad, ladustavad, tarnivad või ekspordivad ravimeid on selleks tegevuseks õigus ainult juhul, kui nad on täitnud hulгимүүgiloa saamise nõuded vastavalt direktiivile 2001/83/EÜ. Siiski mööndi, et praegune ravimite turustusvõrk on üha enam keerukas ning kaasab mitmeid osalisi, kes ei ole tingimata hulгимүүjad nimetatud direktiivi tähenduses. Tarneahela usaldusvääruse tagamiseks peaksid ravimitealased õigusaktid käsitlema kõiki tarneahelas osalejaid. See hõlmab mitte ainult hulгимүүjaid, vaid ka vahendajaid, kes on seotud ravimite müügi või ostuga ilma, et nad neid ise ostaksid või müüksid ning ilma, et nad ravimeid omaksid ja füüsiliselt käitleksid.<sup>109</sup> Seega seob direktiiv nr. 2011/62/EL isikute tegutsemise õiguse seoses ravimite hankimise, säilitamise, ladustamise või ekspordiga vastavate isikute õigusega tegeleda ravimite hulгимүүgiga ehk – ravimite vahendamiseks peab vahendajal olema ravimite hulгимүүgiõigus. Samas möönab EL-i õigus kõnealusel direktiivis, et ravimite tarneahelas võivad osaleda ka isikud, kes ei ole hulгимүүjad ning, kes tegelevad pelgalt infoühiskonna teenuste abil ravimite vahendamisega.

Direktiivi nr. 2011/62/EL artikkel 1 punkti b kohaselt loetakse ravimite vahendamiseks kõiki toiminguid, mis on seotud ravimite ostu ja müügi väljavalitud hulгимүүk, mis ei hõlma füüsilist käitlemist ja mis seisneb sõltumatult ja teise juriidilise või füüsilise isiku nimel peetavates läbirääkimistes.<sup>110</sup> Ravimite hulгимүүk on EL-i õiguses sisustatud selliselt, et ravimite hulгимүүgina käsitletakse kõiki toiminguid, mis on seotud ravimite hankimise, säilitamise, tarnimise või ekspordimisega v.a. ravimite tarnimisega üldsusele. Toiminguid teostatakse koos tootjate või nende kauba hoiulevõtjatega, importijate, muude hulгикаupmeestega või apteekritega ja isikutega, kes on volitatud ravimeid asjaomaste liikmesriikide üldsusele tarnima või kellel on sellekohane õigus.<sup>111</sup> Järelikult eristab EL selgelt tegevusena ravimite vahendamise ravimite hulгимүүgist. Internetiapteegiteenuse näol ongi tegemist just ravimite vahendamise teenusega.

---

<sup>108</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, 8. juuni 2011, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ (inimervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta) seoses vajadusega vältida võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse. – Euroopa Liidu Teataja L174/74, 01/07/2011. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir\\_2011\\_62/dir\\_2011\\_62\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir_2011_62/dir_2011_62_et.pdf), art 85c lg 6 (11.03.2014).

<sup>109</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, p 6.

<sup>110</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, art 1 p b.

<sup>111</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ, 6. november 2001, inimervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta. - EÜT L 311, 28.11.2001, lk 67, p 7. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir\\_2001\\_83\\_cons2009/2001\\_83\\_cons2009\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir_2001_83_cons2009/2001_83_cons2009_et.pdf), (15.02.2014).

## Ravimite kaugmüük Eesti Vabariigi õiguses

Eesti Vabariigis kehtestati ravimite kaugmüügi regulatsioon ravimiseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 332 SE-ga. Eelnõuga kehtestati nõuded ravimite kaugmüügile, et tagada sellise teenuse võrdväärne kvaliteet tavaapteegist saadava teenusega. Samuti kehtestati apteekide kohustused ravimite kaugmüügil ning RA kohustused elanikkonna teavitamisel ohtudest, mis kaasnevad ravimite ostmisele ebaseaduslikult internetipakkujalt.<sup>112</sup> Ravimite kaugmüügi mõiste tuleneb RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> teisest lausest, mille kohaselt ravimite kaugmüük on ravimite jaemüük arvutivõrgu abil infoühiskonna teenusena. Ravimite kaugmüügi defineerimisel läbi infoühiskonna teenuse seaduse (InfoTS<sup>113</sup>) on seadusandja lähtunud ülevõetava direktiivi nr. 2011/62/EL sõnastusest, mis käsitleb ravimite kaugmüüki üldsusele infoühiskonna teenuse vahendusel. Vastavalt InfoTS-le on infoühiskonna teenuseks teenus, mida osutatakse majandus- või kutsetegevuse raames teenuse kasutaja otsesel taotlusel ja mille puhul andmeid töödeldakse, säilitatakse ja edastatakse digitaalkujul andmete töötlemiseks ja säilitamiseks mõeldud elektrooniliste vahendite abil, kusjuures osapooled ei viibi üheaegselt samas kohas. Infoühiskonna teenus peab olema täielikult üle kantud, edastatud ja vastu võetud elektrooniliste sidevahendite abil. Infoühiskonna teenus ei ole faksi ega telefonikõne abil edastatud teenus ega televisiooni- või raadioteenus.<sup>114</sup>

Eeltoodud analüüsile tuginedes on nii Eesti Vabariigi kui EL-i õiguse kohaselt ravimite kaugmüügi näol tegemist ravimite müügiga infotehnoloogia teenuste kaudu. Autori hinnangul käsitletakse infotehnoloogia teenuse all eelkõige teenuseid, mida osutatakse interneti teel aga miks mitte ka mobiilse sideteenuse vahendusel. Kaugmüügi puhul on oluline ka see, et puudub otsekontakt kliendi ning teenuse osutaja vahel, samuti ei ole kliendil võimalik soetatava tootega selle ostmise eel füüsiliselt tutvuda. Järelikult on ravimite müügi näol interneti teel tegemist ravimite kaugmüügiga ning seda on sarnaselt mõistnud nii Eesti Vabariigi kui EL-i seadusandjad. Käesoleva töö hüpoteeside seisukohalt on oluline siinkohal ära märkida, et EL-i õigus ei välista ravimite kaugmüügi tõlgendamist ravimite vahendamise

---

<sup>112</sup> Rüütel, D., Välinurm, T. (2012). Seletuskiri ravimiseaduse, karistusseadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõule 332 SE, lk 3. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=0c358faa-50b2-4305-968c-aa9994177ac3&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=0c358faa-50b2-4305-968c-aa9994177ac3&) (04.03.2014).

<sup>113</sup> Infoühiskonna teenuse seadus. - RT I 2004, 29, 191 ... RT I, 06.01.2011, 12.

<sup>114</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri eelnõule 332 SE, lk 10.

teenusena küll aga teeb seda Eesti Vabariigi õigus sätestades ravimite kaugmüügi rangelt apteegiteenusena ning seda samas tähenduses üldapteekidega, mis on füüsilisel kujul asutatud.

## 2.2 Ravimite kaugmüügi regulatsioonidest

Ravimite kaugmüügi regulatsioonist arusaamiseks tuleb arvestada apteegiteenuse osutamise eripäradega võrreldes muu jaekaubandusega. Apteegiteenus on esmatasandi tervishoiuteenuste osa. Ravimi müügiga kaasneva nõustamise ja kontrolli tõttu ei ole see tavapärane kauba müük. Tavaline jaekaubandus on võrreldes ravimitega vähemreguleeritud valdkond.<sup>115</sup>

Käesoleva töö osa analüüsisemeks on ravimite kaugmüügile ehk – internetiapteekidele, kohalduvad piirangud. Piirangute käsitlemisel on uuritud lisaks Eesti Vabariigi õigusest tulenevatele piirangutele ka EL-i vastavaid sätteid, samuti erinevate EL-i liikmesriikide nagu Soome Vabariigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi ning Sloveenia Vabariigi asjakohaseid regulatsioone. Piirangute käsitlemise eesmärgiks on välja tuua esiteks EL-i liikmesriikidele EL-i õigusest tulenevad otsekohalduvad nõuded seoses ravimite kaugmüügiga ning seejärel uurida, kuidas on erinevad EL-i liikmesriigid (k.a Eesti Vabariik) vastavad nõuded üle võtnud. Piirangute võrdleval käsitlusel on EL-i õiguse aluseks võtmine asjakohane, kuivõrd ravimite kaugmüük on Eesti Vabariigis seadustatud just seoses vajadusega võtta siseriiklikku õigusse üle EL-i asjakohane direktiiv.

Kuivõrd EL-i õigus jätab üldjuhul liikmesriikidele direktiivide kohaldamisel mõningase vabaduse on asjakohane vaadelda ning uurida, millised ravimite kaugmüügi seisukohalt asjakohaste nõuete siseriiklikku õigusse üle võtmist on erinevad liikmesriigid pidanud vajalikuks ning põhjendatuks. Käesoleva töö hüpoteeside seisukohalt on EL-i õiguse ning selle erinevate liikmesriikide poolt ülevõtmise analüüsimine oluline eelkõige seoses sellega, et kas EL-i õigusest tuleneb seoses ravimite kaugmüügiga kohustus rajada internetiapteegiteenuse osutamiseks füüsiline apteek või mitte. Juhul kui selline kohustus EL-i õigusest tuleneb on asjakohane vastava nõude rakendamine ka Eesti Vabariigi siseriiklikus õiguses. Kui aga EL-i õigus ei sätesta füüsilise apteegi asutamise nõuet kaugmüügiga tegelemise korral tuleb vaadelda, kuidas on ravimite kaugmüüjate üle kontrolli ja

---

<sup>115</sup> Nõmper, A. Tervise kaitse põhiõigusest apteekide asutamispriirangute näitel. *Juridica* 2012/ X, lk 728.

arvepidamise korraldanud teised liikmesriigid. Vastava võrdluse teostamise järgselt on võimalik saada indikatsioon selle osas, et kas füüsiliste apteekide asutamise kohustuse panemine internetiapteekidele on tunnustatud meede või mitte.

### **2.2.1 Euroopa Liidu õigusest tulenevad alusnõuded seoses ravimite kaugmüügiga**

Ravimite kaugmüügiga seotud olulised nõuded tulenevad Euroopa Parlamendi (EP) ja EN-i direktiivist nr. 2011/62/EL. Direktiivi vastuvõtmise põhjuseks oli soov inimeste tervise ühesuguse kaitse taseme tagamine kogu liidus moonutamata seejuures siseturgu ning tugevdades ravimite ja toimeainete tootjate ning hulгимüüjate inspekteerimise ühtlustatud põhimõtteid ja suuniseid.<sup>116</sup>

Kuivõrd direktiivi põhieesmärk on paremini tõkestada võltsravimite sattumist legaalsesse tootmis- ja müügivõrku, siis ravimite kaugmüügi regulatsiooni osa selles on tagasihoidlik. Direktiiv piirdub apteegi avamiseks vajaliku loa (registreeringu) olemasolu ja ühtse logo kasutamise kohustuse, samuti legaalsete internetiapteekide nimekirja ning ebaseaduslikest allikatest pärit ravimite internetist ostmisega kaasnevate ohtude eest hoiatavate teavituskampaaniate korraldamise kohustuse seadmisega liikmesriigile. Direktiiv ei kohusta liikmesriike, kus on juba olemas retseptiravimite internetimüüki keelustav seadusandlus seda kehtetuks tunnistama ehk - ravimite kaugmüük võib piirduda üksnes käsimüügiravimitega. Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada rahvatervise kaitsel põhinevaid tingimusi nende territooriumil toimuva ravimite üldsusele kaugjaemüügi jaoks, mis toimub infoühiskonna teenuste vahendusel. Samas ei tohiks selliste tingimustega põhjendamatult piirata siseturu toimimist. Kuigi kaupade vaba liikumine on üks EL-i peamisi aluspõhimõtteid, on rahvatervise kaitse piisavalt kaalukas argument lubamaks liimesriikidel oma turgudel täiendavaid piiranguid kehtestada. Nii ongi liikmesriigid küllaltki vabad oma internetiapteekide regulatsiooni ise kujundama, mis ühelt poolt tagab selle prima vastamise riigi spetsiifilistele vajadustele, kuid teisalt ei lahenda tarbija jaoks riigipiire ületava ravimite internetist ostmisega kaasnevaid võivaid segadusi.<sup>117</sup>

Ravimite kaugmüüki üldsusele on EL täpsemalt käsitletud direktiivi nr. 2011/62/EL jaotises VIIIA. Nimetatud jaotisse kuuluva artikkel 85c punkti 1 kohaselt kohustuvad liikmesriigid

<sup>116</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, p 18.

<sup>117</sup> *Op. Cit.* Väli, M., lk 3.

tagama ravimite üldsusele infoühiskonna teenuste vahendusel kaugmüügi korral järgmiste tingimuste täitmise:

- (a) füüsilisele või juriidilisele isikule, kes pakub ravimeid on antud volitus või õigus pakkuda ravimeid üldsusele, sealhulgas ka kaugmüügis, vastavalt kõnealuse füüsilise või juriidilise isiku asukohaliikmesriigi õigusele;
- (b) punktile (a) vastav isik on kohustatud teatama oma asukohaliikmesriigile vähemalt järgmised andmed ning nende muutusest asjakohast ametkonda teavitama:
  - (i) nimi või ärinimi ja alaline tegevuskoht, kust ravimeid tarnitakse;
  - (ii) ravimite infoühiskonna teenuste vahendusel üldsusele toimuva kaugmüügis pakkumise alguskuupäev;
  - (iii) sel eesmärgil kasutatava veebisaidi aadress ja kogu veebisaidi identifitseerimiseks vajalik teave;
  - (iv) retseptiravimite, mida pakutakse infoühiskonna teenuste vahendusel üldsusele kaugmüügis, liigituse.
- (c) ravimid on kooskõlas sihtliikmesriigi siseriikliku õigusega. Peab olema tagatud, et liikmesriigi turul ei turustaks ühtegi sellist ravimit millele vastava liikmesriigi pädevad asutused ei ole välja andnud müügiluba kooskõlas direktiiviga nr. 2001/83/EÜ või määrusega nr. 2309/93<sup>118</sup>);<sup>119</sup>;
- (d) piiramata EP ja EN-i 8. juuni 2000. aasta direktiivis 2000/31/EÜ<sup>120</sup> sätestatud teabenõudeid, peab veebisait, kus pakutakse ravimeid, hõlmama vähemalt järgmist infot:
  - (i) pädeva asutuse kontaktandmeid;
  - (ii) hüperlinki asukohaliikmesriigi pädeva asutuse veebisaidile. Iga liikmesriik on kohustatud looma veebisaidi, millel näidatakse vähemalt järgmist:
    - (a) teave siseriiklike õigusaktide kohta, mida kohaldatakse ravimite pakkumisele kaugmüügis üldsusele infoühiskonna teenuste vahendusel,

---

<sup>118</sup> Nõukogu määrus (EMÜ) nr 2309/93, 22. juuli 1993, milles sätestatakse ühenduse kord inimtervishoiu ja veterinaarias kasutatavate ravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa Ravimihindamisamet. – Euroopa Ühenduse Teataja L 214/1, 24/08/1993. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/reg\\_1993\\_2309/reg\\_1993\\_2309\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/reg_1993_2309/reg_1993_2309_et.pdf) (11.03.2014).

<sup>119</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ art 6 lg 1.

<sup>120</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ, 8. juuni 2000, infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta). Arvutivõrgus: [http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=T50065&keel=et&pg=1&ptyyp=I&tyyp=SITE\\_T&query=electronic%20commerce](http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=T50065&keel=et&pg=1&ptyyp=I&tyyp=SITE_T&query=electronic%20commerce) (11.03.2014).

sealhulgas teave asjaolu kohta, et ravimite liigitus ja nende tarnimisel kohalduvad tingimused võivad liikmesriigiti erineda;

- (b) teave EL-i ühise logo eesmärgi kohta;
- (c) ravimeid infoühiskonna teenuste vahendusel kaugmüügis üldsusele pakkuvate isikute loetelu ja nende veebisaitide aadressid;
- (d) taustteave üldsusele ebaseaduslikult infoühiskonna teenuste vahendusel pakutavate ravimitega seotud ohtude kohta<sup>121</sup>.

(iii) igal veebilehel, mis on seotud ravimite kaugmüügi pakkumisega üldsusele, peab olema selgelt esitatud EL-i väljatöötatav ühtne logo usaldusväärsete internetiapteekide jaoks.<sup>122</sup>

Seega tulenevad ravimite kaugmüüjatele EL-i õigusest piirangud seoses ravimite kvaliteedi tagamise kohustusega, klientide teavitamiskohustusega, internetilehekülgede korrashoiu kohustusega jne. Füüsilise apteegi asutamise kohustust või seda, et ravimite kaugmüüja peaks olema asutanud füüsilise apteegi selleks, et ravimite kaugmüügiga tegeleda, EL-i õigusest ei tulene. Järelikult saab autori hinnangul asuda seisukohale, et selles osas ei ole EL liikmesriikidele kohustuslikku ettekirjutust teinud. Samas mõõnab autor, et EL on direktiivis jätnud liikmesriikidele ulatuslikud õigused täiendavate meetmete rakendamiseks seoses ravimite kaugmüügiga leides, et ravimite ebaseaduslik müük interneti kaudu kujutab endast tõsist ohtu rahva tervisele. Seejuures tuleks arvesse võtta asjaolu, et ravimite jaemüügi eritingimused on EL-i tasandil ühtlustamata ja seetõttu võivad liikmesriigid Aluslepingu raames ravimite üldsusele tarnimisele tingimusi seada.<sup>123</sup> Eeltoodu tähendab aga ka seda, et tingimuste loomisel tuleb arvestada muu hulgas Aluslepingus sätestatud asutamisvabaduse tagamise kohustuse täitmisega.

Järgnevalt analüüsib autor Eesti Vabariigi õigusest tulenevad ravimite kaugmüügile kehtestatud piirangud. Siinkohal rõhutab autor, et ravimite kaugmüük on Eesti Vabariigis seadustatud just seoses eeltoodud EL-i õigusega ning kohustusega vastav regulatsioon siseriiklikku õigusse üle võtta. Autor leiab, et on asjakohane analüüsida Eesti Vabariigi õigusest tulenevaid piiranguid ravimite kaugmüügiga tegelemisele EL-i õiguse valguses. Juhul kui Eesti Vabariigi õiguses esinevad võrreldes EL-i õigusega ravimite kaugmüügiga

<sup>121</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, art 85c lg 4.

<sup>122</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, art 85c lg 1.

<sup>123</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, art 1.

tegelejate suhtes täiendavad piirangud on võimalik need alljärgnevas käsitluses esile tuua. Töö autori eesmärgiks on alljärgnevalt eelkõige välja tuua internetiapteekide asutamispõhised piirangud, mis sisalduvad Eesti Vabariigi kehtivas õiguses ning ära näidata millistest regulatsioonidest sellised piirangud konkreetselt tulenevad.

## 2.2.2 Eesti Vabariigis ravimite kaugmüügiga seonduvad piirangud

Eesti Vabariigis sisalduvad internetiapteekidega seonduvad õigused ning kohustused valdavalt RaVS-is. Vastavalt käesolevas töös ka juba eelpool viidatule seadustati ravimite müük internetis Eesti Vabariigis 2013. aasta aprillis ravimiseaduse, karistusseadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu 332 SE vastuvõtmisega. Toodud seaduseelnõuga täiendati RavS-i direktiivi nr. 2011/62/EL valguses ning seoses eelpool käsitletud EIK-i praktikaga, mille kohaselt ei ole ravimite infotehnoloogiliste vahendite kaudu müümise keeld põhjendatud. Kaugmüügi seadustamisega täiendati RavS-i mitmete sätetega ning loodi täiesti uus regulatsioon internetiapteekide kaudu apteegiteenuse osutamiseks. Järgnevalt leiavad käsitlust ravimite kaugmüügile seaduse muutmise kehtestatud piirangud, mis jõustusid seoses internetiapteekide seadustamisega.

Üldnõuded apteekide tegevusele tulenevad RaVS-i paragrahvist 31. Ravimite kaugmüügi seadustamisega täiendati vastavat sätet lõigetega 5<sup>1</sup>-5<sup>6</sup> ning lõigetega 7-10. Kehtiva seaduse kohaselt võib üldapteegi tegevusloa omaja teostada inimtervishoiu kasutatavate ravimite ja veterinaarias kasutatavate käsimüügiravimite kaugmüüki vastava õiguse olemasolul. Veel kohalduvad ravimite kaugmüügile tarbijakaitse seaduse (TKS<sup>124</sup>), isikuandmete kaitse seaduse (IKS<sup>125</sup>), InfoTS-i ning võlaõigusseaduse (VÕS<sup>126</sup>) sätteid. VÕS II peatüki 4. ja 5. jagu sätestavad sidevahendi abil ning arvutivõrgu abil sõlmitud lepingust tulenevad müüja ja tarbija õigused ja kohustused.<sup>127</sup> Samuti kehtestati, et ravimite kaugmüügi õiguse annab üldapteegi tegevusloa omajale RA, kandes vastava õiguse tegevusloale.<sup>128</sup>

Lisaks eeltoodule pandi kaugmüüki pakkuvale apteegiteenuse osutaja kohustus tagada kogu Eesti Vabariigi territooriumil saadetiste ühesugused müügi- ja tarnetingimused sealhulgas

<sup>124</sup> Tarbijakaitse seadus<sup>1</sup>. - RT I 2004, 13, 86 ... RT I, 31.12.2013, 7.

<sup>125</sup> Isikuandmete kaitse seadus. - RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 11.

<sup>126</sup> Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 29.11.2013, 4.

<sup>127</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 10.

<sup>128</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 10.

universaalne kättetoimetamistasu suurus vastavalt saadetise kättesaamisviisile. Sätestati patsientide võrdse kohtlemise ja ratsionaalse, rangelt vajadusepõhise ravimikasutuse edendamise eesmärgil nõue, et ravimite kättetoimetamistasu ei tohi sõltuda tellitava ravimi nimetusest, tellimuse maksumusest ega ravimite või saadetiste arvust tellija kohta.<sup>129</sup> Tegemist on piiranguga internetiapteegi teenuse osutajatele, kuivõrd sätestab konkreetse ettekirjutuse seoses teenuse osutamise iseloomuga. Kõnealune piirang kehtestab raamid internetiapteegi teenuse osutajate võimalikule kasumlikkusele, mis samuti on käsitletav valdkonnaspetsiifilise piiranguna. Ravimiturul on hinnaregulatsioonide riiklik kehtestamine tunnustatud meede ravimite hinna kontrolli all hoidmiseks, tagades seeläbi võimalikult suurele ühiskonna osale vajadusel ligipääsu ravimitele. Tegemist on olulisima mehhanismiga, mis mõjutab hulgi- ja jaettevõtjate olukorda, investeringuid ja teenuste kvaliteeti ravimi sektoris.<sup>130</sup> Ravimikulud moodustavad enam kui viiendiku tervishoiu kogukuludest.<sup>131</sup>

Ravimite kaugmüügi seadustamisega kehtestati apteegiteenuse osutajale ka nõue tagada ravimite kohaletoimetamine tellija poolt määratud aadressile hiljemalt kolme (3) tööpäeva jooksul pärast tellimuse kinnitamist välja arvatud juhul, kui tellija on soovinud ravimite hilisemat kättesaamist või kui nimetatud tähtaja järgimine ei ole apteegist mitteolenevatel põhjustel võimalik. Olgugi, et hangitud ravimite kohaletoimetamiseks ei tohi üldjuhul kuluda enam kui kolm (3) tööpäeva on patsientidele jäetud võimalus tellida ravimid kohale neile sobivaks päevaks ning apteegile jäetud võimalus üldist ajaraami ületada, kui selleks esinevad põhjused, mida ravimeid väljastaval apteegil ei ole võimalik vältida ega mõjutada.<sup>132</sup> Järelikult on internetiapteegid kohustatud tagama ravimite kohaletoimetamise teatud aja jooksul. Ajaperioodi määramine on käsitletav valdkonnas tegutsemise piiranguna, kuivõrd seab raamid ettevõtja tegevusele seoses teenuse osutamisega.

Ravimite kaugmüügiteenuse osutamiseks on ettevõtja kohustatud taotlema üldapteegi tegevusloa. Üldapteegi tegevusloa nõudega seonduvaid asjaolusid käsitleb autor töö järgnevas osades eraldiseisvalt. Kaugmüügi õiguse taotlemisel tuleb ettevõtjal võimaldada

---

<sup>129</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 11.

<sup>130</sup> Kägu, M. Ravimite vaba hinnakujunduse riiklik piiramine. *Juridica* 2009/ 6, lk 379.

<sup>131</sup> Poliitikauuringute keskus. (2013). Kaasaegse apteegiteenuse roll esmatasandi tervishoiu osana Eesti tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse tagamisel. Analüüsiaruanne, lk 3. Arvutivõrgus: [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Kaasaegse\\_apteegiteenuse\\_roll\\_esmatasandi\\_tervishoiu\\_osana.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Kaasaegse_apteegiteenuse_roll_esmatasandi_tervishoiu_osana.pdf) (28.02.2014).

<sup>132</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 11.

RA-le juurdepääs veebilehe testkeskkonnale ja ravimite kaugmüügi korralduse kirjeldusele, mis peab sisaldama järgmist<sup>133</sup>:

- 1) veebilehe kirjeldust (kuidas on tagatud veebilehele kehtestatud nõuete täitmine);
- 2) ravimite tellimise ja kättetoimetamise tingimuste kirjeldust: (kuidas on tagatud tellimustele individuaalsete numbrite andmise põhimõtted, kättetoimetamise viiside loetelu; kättetoimetamise kirjeldus, kui kättetoimetamise teeb apteek ise või olemasolevate lepingupartnerite andmed, kui kasutatakse teisi ettevõtteid);
- 3) tellimuse kinnitamise planeeritav aeg: (aeg kliendi esmasest kontakti võtmisest kuni tellimuse kinnitamiseni, sh ravimi tellimine, nõustamine, maksmine samuti, kuidas saab patsient teavet tellimuse kinnitamise kohta ja millist infot kinnitus sisaldab);
- 4) ravimialase nõustamise võimaluste loetelu (sh erisused veterinaarravimite ja inimestele mõeldud ravimite osas);
- 5) nõustamise dokumenteerimise kirjeldus (kuidas korraldatakse tellimuse ja nõustamise sisu fikseerimine taasesitatavas vormis ja selle info säilitamine ühe aasta jooksul);
- 6) isiku tuvastamiseks kasutatava tehnilise lahenduse kirjeldus (nii käsimüügiravimitel kui retseptiravimitel);
- 7) riskianalüüs ravimite kättetoimetamise korralduse ja seda mõjutavate tingimuste kohta (ettevõtjal tuleb hinnata ravimite säilitamist apteegist patsiendini. Nt riske isiku tuvastamisel ja ravimi üleandmisel olukordi, kus pakki ei saa üle anda, kuidas välistatakse patsientide nõustamine isikute poolt, kellel puudub selleks pädevus ja kohustus jne). Riskianalüüs peab olema tehtud iga kättetoimetamisviisi kohta.

Kaugmüügi kirjeldusele tuleb lisada järgmised kinnitused:

- InfoTS-i, VÕS-i ja TKS-i nõuete järgimise kinnitus;
- kinnitus delikaatsete isikuandmete kogumise ja töötlemise vastavuse kohta IKS-le;
- kinnitus kaugmüügi keskkonnas tehtavate toimingute sh. tehnilise toe poolt tehtavate toimingute logide säilimise kohta vähemalt ühe (1) aasta jooksul.

Lisaks juba käsitletud piirangutele on vastavalt Eesti Vabariigi õiguskorrale ravimite kaugmüügiga tegelemiseks vajalik taotleda üldapteegi tegevusluba. Selline nõue tuleneb

---

<sup>133</sup> Ravimiamet. Ravimite kaugmüügi õiguse (internetiapteegi) taotlemine. Arvutivõrgus: <http://www.sam.ee/ravimite-kaugmyygi-oiguse-internetiapteegi-taotlemine> (28.04.2014).

RaVS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimesest lausest, mille kohaselt üldapteegi tegevusloa omaja võib teostada inimtervishoius kasutatavate ravimite ja veterinaarias kasutatavate käsimüügiravimite kaugmüüki vastava õiguse olemasolul.

Nimetatud nõudega on riik, hoolimata sellest kas isik vastab eeltoodud tingimustele, pannud ravimite kaugmüügiga tegeleda soovivatele isikutele peale veel ühe nõude, milleks on üldapteegi tegevusloa omamine. Sisuliselt tähendab nimetatud nõue seda, et internetiapteegi teenuse osutaja on kohustatud ravimite kaugmüügiga tegelemiseks asutama tavaapteegi ehk – füüsilise apteegi koos kõigi sellega kaasnevate nõuetega. Füüsilise apteegi asutamise kohustuslikkust on tunnistanud ka seadusandja leides, et kuna ravimi väljastajaks lõpptarbijale on apteek (apteegi tegevusloa omaja saab tegutseda ainult läbi apteegi), saab ka ravimite kaugmüük toimuda apteegi kaudu.<sup>134</sup>

Seega on apteegiteenuse tegevusloa omaja õigus osutada apteegiteenust seotud konkreetse tegutsemiskoha, tingimuste, tegevuste ja ajaga. Ravimeid võib soovi korral väljastada igast apteegist, mille tegevusloa omajale on vastav õigus antud (tehes vastav märge igale tegevusloale). Kuna ravimeid väljastatakse konkreetsest tegevuskohast (millisel tegevuskohal peab olema ravimite lõpptarbijale väljastamise õigus) ning patsientidel võib olla soov ravim tagastada, mis saab toimuda konkreetse tegevuskohta, on asjakohane säilitada konkreetse tegevuskohaga seotud ravimite (kaug)müügi põhimõtte ning vastavad tegevuskohad RA veebilehel ka esitada.<sup>135</sup> Siinkohal on autori hinnangul asjakohane rõhutada, et ettevõtlusega (k.a. ravimite kaugmüügiga) tegelejatele piirangute seadmine paneb ohtu ettevõtlusvabaduse realiseerumise, kuid ainult juhul, kui vastavate piirangutega seatakse põhjendamatuid tingimusi või nõudeid vastava teenuse osutajatele.

Tulenevalt internetiapteegi teenuse osutajale kehtestatud nõudest asutada teenuse osutamiseks füüsiline apteek kohustub ravimite kaugmüüja järgima ka kehtivast seadusest tulenevaid ning füüsilise apteegi pidamisega seonduvaid nõudeid. RaVS § 31 lõike 6 punktide 2 ja 3 kohaselt kehtestab Sotsiaalminister määrusega esiteks tervisekaitse nõuded apteekidele ja nende struktuuriüksustele ning teiseks apteegiteenuse osutamise tingimused ja korra, sealhulgas nõuded ruumidele, sisseseadele, tehnilisele varustusele, personalile, arvestusele ja aruandlusele ning töökorraldusele. Nõuded on kehtestatud Sotsiaalministri määrustega

---

<sup>134</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 19.

<sup>135</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 19.

vastavalt nr. 21<sup>136</sup> ja nr. 24<sup>137</sup>. Nimetatud määrustest tulenevad väga spetsiifilised nõuded nii füüsilise apteegi üldpinnale, ruumidele, personalile, varustusele kui ka töökorraldusele. Füüsiliste apteekide puhul on vastavatest määrustest tulenevate nõuete näol kindlasti tegemist asjakohaste piirangutega, kuid mitte internetiapteekide puhul. Viimaste puhul ei ole autori hinnangul vajalik teenuse osutamiseks füüsilise apteegi rajamine ning seeläbi ka viidatud määrustest tulenevate nõuete järgimine. Ravimite kaugmüügi puhul on tegemist vahendusteenuse osutamisega mille puhul on määrava tähtsusega mitte füüsiline keskkond, vaid infotehnoloogiline keskkond, mille kaudu teenust osutatakse. Autori hinnangul ei ole internetiapteekide puhul oluline mitte näiteks see, et internetiapteegi teenuse osutaja ruum, milles teenust osutatakse oleks vähemalt 80 m<sup>2</sup> suur vaid see, et internetilehekülg vastaks teenuse osutamiseks kehtestatud nõuetele. Sarnaselt on mõistel müügisaal internetiapteekide puhul hoopis teine tähendus kui füüsiliste apteekide puhul.

Tuginedes eeltoodule on ravimite kaugmüügiga tegelev ettevõtja kohustatud Eesti Vabariigis järgima suurel hulgal erinevaid apteegi teenuse osutamiseks vajalikke nõudeid. Sisuliselt on ravimite kaugmüügiga tegelev isik kohustatud järgima samu nõudeid kui üldapteegi pidaja. Lisaks üldapteegi nõuetele on internetiapteegi pidaja kohustatud järgima ka ravimite kaugmüügi regulatsioonist tulenevaid nõudeid. Üldapteekidele kehtestatud nõuded kohalduvad ravimite kaugmüügiga tegelevatele isikutele samal määral põhjusel, et ravimite kaugmüügiga tegelemise eelduseks on riigi poolt seatud ravimite kaugmüügi ettevõttele üldapteegi tegevusloa hankimine. Töö autori hinnangul ei pruugi see olla põhjendatud.

Üldapteegi tegevusloa nõudmine samadel alustel nii üldapteegi pidajalt kui ka ravimite kaugmüügiga tegelejalt võrdsustab vastavad isikud seaduse silmis olukorras, kus tegemist on erinevate isikutega. Töö autor leiab, et traditsioonilise üldapteegiteenuse osutaja võrdsustamine infoühiskonna teenuste abil apteegiteenuse osutajaga ei ole õige ning piirab ebamõistlikult tänapäeva infoühiskonna võimaluste ära kasutamist ravimi turul. Samuti loob see olemasolevatele üldapteekidele ebamõistliku konkurentsieelise uute turule siseneda soovijate ees. Üldapteekide võrdsustamisega internetiapteekidega on seadusandja loonud ravimite kaugmüügi turule luku, mis võib saada internetiapteegi teenuse valdkonna arengule saatuslikuks. Füüsilise apteegi rajamise kohustusega peletatakse riigi poolt suure

---

<sup>136</sup> Sotsiaalministri määrus. Tervisekaitse nõuded apteekidele ja nende struktuuriüksustele. - RTL 2005, 22, 302.

<sup>137</sup> Sotsiaalministri määrus. Apteegiteenuse osutamise tingimused ja kord. - RTL 2005, 22, 305 ... RT I, 22.03.2014, 4.

tõenäosusega ravimite kaugmüügi turult eemale isikud, kes orienteeruvad oskuslikult infotehnoloogia teenuste vallas ning seda peaasjalikult läbi erinevate teenuste vahendamise luues toimivaid süsteeme traditsiooniliste teenuste tarbijateni innovaatiliste meetodite kaudu kohale toimetamiseks. Sarnaselt on tee tarbijateni leidnud näiteks nii e-tervise (interneti ja sellega kaasnevate tehnoloogiate kaudu edastatud ja parendatud tervishoiuteenused ja informatsioon<sup>138</sup>), digiretsepti kui ka e-panganduse mudelid, mis kõik on transformeerinud traditsioonilise teenuse uusi võimalusi kasutades vormi, mille kaudu on võimalik ühiskonna seisukohalt väga vajaliku teenuse kasutamine võimalikult mugaval ning kasutaja ehk – tarbijasõbralikul viisil. Uued lahendused on oluliselt vähendanud tarbijate vastavaid kulusid, kuivõrd võimaldavad vähendada ravimite hinna kujunemise komponentides ravimite väliste aspektide kulu osakaalu. Samas on innovaatiliste lahenduste puhul säilinud osutatavate teenuste usaldusväärus ning suhteline ohutus.

Alljärgnevalt esitab autor valitud välisriikide ravimite kaugmüügi regulatsioonide analüüsi tulemused seoses internetiapteekidele vastavates riikides kehtestatud piirangutega. Piirangute käsitlemisel on keskendutud eelkõige just internetiapteekide asutamispriirangutele ehk sellele, kes võivad kõnealustes riikides internetiapteegiteenust osutada ning milliseid nõudeid on asjakohase seaduse tasemel vastavatele isikutele kehtestatud. Võrdlusbaasiks saab alljärgnevate riikide puhul võtta Eesti Vabariigi ja EL-i õiguse, mida on käesolevas töös eelpool juba analüüsitud. Kõrgendatud tähelepanu all on alljärgneva analüüsi puhul asjaolu, kas kõnealused EL-i liikmesriigid on seaduse tasemel kehtestanud internetiapteekide asutamisel analoogse nõude, nagu on seda teinud Eesti Vabariik, sidudes kaugmüügiapteekide tegevuse alustamise üldapteegi tegevusloa saamisega.

---

<sup>138</sup> Žmenja, M. E-tervis ja õigus: magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2009, lk 13.

### 2.2.3 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Soome Vabariigis

Veel 2008 aastal oli Soome Vabariigis ravimite kaugmüügi kaudu lubatud müüa üksnes käsimüügi ravimeid<sup>139</sup>. Täna on lubatud ka retseptiravimite müük. Ravimite tarne ja müügikohad on Soome Vabariigis rangelt reguleeritud. Vastavate küsimustega tegeleb Soome Vabariigis sarnaselt Eesti Vabariigile siseriiklik Ravimiamet ehk FIMEA (*Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus*).

Soome Vabariigi ravimiseaduse<sup>140</sup> artikkel 38 punkti 5 kohaselt tähendab online apteegi teenus ravimite müüki tarbijatele vastavalt viimaste poolt interneti teel asetatud tellimustele. Soome Vabariigi ravimiseaduse artikli 40 lõike 1 kohaselt tuleb ravimite kaugmüügiga tegelemiseks saada luba Soome Ravimiametilt. Luba antakse mingi konkreetse apteegi vormi opereerimiseks. Apteegiteenust ei tohi osutada mujal kui apteegis, selle harus, või internetiapteegis. Soome Vabariigi ravimiseaduse artikli 52b lõike 1 kohaselt peab internetiapteegi administraator kindlustama internetilehekülje, mille kaudu toimub ravimite kaugmüük, säilimise. Samuti peab ravimite kaugmüügiga tegelev ettevõtja oma tegevusest teavitama Soome Ravimiametit. Koos avaldusega alustada ravimite kaugmüüki tuleb avalduse esitajal Soome Ravimiametile ära põhistada, kuidas tagab ravimite kaugmüügiga tegelev isik teenuse osutamisel Soome Vabariigi ravimiseaduse artikli 57 lõikest 2 tulenevate nõuete täitmise. Viidatud seaduse sätte kohaselt kohustub ravimite kaugmüügiga tegeleja veenduma, et ravimite kaugmüügi teel ostjal on piisav ligipääs meditsiinilist eriharidust omavatele isikutele, kellega vajadusel konsulteerida soetatavate ravimite teemal. Samuti peab ravimite kaugmüügiga tegeleja tagama, et asutatud internetiapteegist oleks võimalik saada kogu vajalik info teenuse ning ravimite hinna kohta, mida tarbijal on vaja parima võimaliku ostuotsuse tegemiseks. Tagatud peab olema ka see, et retseptiravimite väljastamine meditsiinilise erihariduseta isiku ametliku ettekirjutuseta (retseptita), oleks välistatud.

Soome Vabariigi ravimiseadusest tulenevad seega ravimite kaugmüügiga tegelejatele üldjoontes sarnased nõuded nagu Eesti Vabariigiski. Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi regulatsioonide võrdluseks võib öelda nii palju, et pelgalt kahe riigi ravimiseaduste võrdluse

---

<sup>139</sup> Mossialos, E., Srivastava, D. (2008). Pharmaceutical policies in Finland – challenges and opportunities. World Health Organization, lk 90. Arvutivõrgus:  
[http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0020/80651/E91239.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0020/80651/E91239.pdf) (11.03.2014).

<sup>140</sup> Soome Vabariigi meditsiiniseadus – Medicines act 395/1987. Arvutivõrgus:  
[http://www.fimea.fi/download/18580\\_Laakelaki\\_englanniksi\\_paivitetty\\_5\\_2011.pdf](http://www.fimea.fi/download/18580_Laakelaki_englanniksi_paivitetty_5_2011.pdf), (05.02.2014).

põhjal saab asuda seisukohale, et Eesti Vabariik on EL-i õigust tihedamalt siseriiklikku seadusandluse üle võtnud kui on seda teinud Soome Vabariik. Käesoleva töö hüpoteeside seisukohalt on aga oluline märkida, et Soome Vabariigi ravimiseadusest ei tulene internetiapteegi asutamise eeldusena nõuet, et isik, kes soovib tegeleda ravimite kaugmüügiga peaks omama üldapteegi tegevusluba. Nagu eelpool viidatud peab Soome Vabariigis kehtiva regulatsiooni kohaselt internetiapteek saama tegevuse alustamiseks loa Soome Raviametilt ning luba antakse konkreetse valdkonnaga ehk – ravimite kaugmüügiga tegelemiseks. Seega on Soome Vabariigis võimalik olukord, kus turul tegutsevad ravimite kaugmüügiga tegelevad ettevõtjad, kelle tööks on ravimite vahendamine hulgimüüjatelt lõpp-tarbijatele vastavalt kehtivatele kvaliteedinõuetele, mis tulenevad EL-i direktiivist 2011/62/EL. Kõnealuse direktiivi on Soome Vabariik siseriiklikku õigusse üle võtnud.

#### **2.2.4 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Saksamaa Liitvabariigis**

Saksamaa Liitvabariik on direktiivid nr. 2011/62/EL ja nr. 2001/83/EC siseriiklikusse õigusse üle võtnud ravimiseadusega (*Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln*<sup>141</sup>). Saksamaa Liitvabariigi ravimiseaduse kohaselt kohustub iga isik, kes soovib tegeleda ravimite jaemüügiga avalikkusele kaugmüügi korras informeerima Saksamaa Liitvabariigi raviametit (*Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte*) oma tegevuse soovist. Raviametile kohustub vastav isik teavitama oma nime, aadressi ning koha kust ravimeid hakatakse tarnima, samuti mistahes internetilehekülgede andmed, mille kaudu soovitakse teenust osutama hakata koos vastavate lehekülgede identifitseerimiseks vajaliku teabega. Lisaks eeltoodule kohustub vastav isik teavitama Saksamaa Liitvabariigi raviametit mistahes muudatustest eeltoodud andmetes. Andmete esitamise järgselt kannab Saksamaa Liitvabariigi Raviamet vastavad andmed oma asjakohasesse andmebaasi. Interneti aadress, mille kaudu ravimite kaugmüüki teostama hakatakse peab sisaldama viiteid Saksamaa Liitvabariigi raviametile, teenust osutava ettevõtja kontaktandmeid, EL-i ravimite kaugmüügi ühtset logo ning viiteid asjakohasele informatsioonile seoses ravimite ohutusega ning kohalduvate seadustega.

---

<sup>141</sup> Saksamaa Liitvabariigi ravimiseadus – Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln – Medicinal Products Act (The Drug Law) - (last amended on the 19<sup>th</sup> of October 2012). - Federal Law Gazette I p. 2192. Arvutivõrgus: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_amg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_amg/index.html) (12.03.2014).

Üldapteekide asutamise regulatsioon tuleneb Saksamaa Liitvabariigis Saksamaa Liitvabariigi apteegi seadusest (*Gesetz über das Apothekenwesen*<sup>142</sup>), mis aga reguleerib üksnes üldapteekide asutamise küsimusi. Internetiapteekide osas viitab vastav seadus Saksamaa Liitvabariigi ravimiseadusele, kus aga nagu viidatud ei tulene ravimite kaugmüügiga tegeleda soovijatele üldapteegi tegevusloa nõuet nagu sätestab seda Eesti Vabariigis RaVS. Muud direktiividest nr. 2011/62/EL ja nr. 2001/83/EC tulenevad nõuded kohalduvad Saksamaa Liitvabariigis ravimite kaugmüügi puhul sarnaselt Eesti Vabariigile. Saksamaa Liitvabariigis ei ole ravimite kaugmüük lubatud retseptiravimite puhul, kuivõrd digiretsepti süsteemi Saksamaa Liitvabariigis erinevalt Eesti Vabariigile ei ole kasutusse võetud. Kokkuvõttes on interneti kaudu ravimite müümine ja nõustamine Saksamaa Liitvabariigis pigem lisavõimalus ega asenda klientide jaoks enamikule apteekriiga silmast silma nõustamise vajadust. Saksamaa Liitvabariigis müüakse vaid ca 0,5 protsenti ravimitest internetis.<sup>143</sup>

### **2.2.5 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Taani Kuningriigis**

Taani Kuningriigis tuleneb ravimite kaugmüügi regulatsioon Taani Kuningriigi ravimiseadusest (*Lov om lægemidler*<sup>144</sup>), täpsemalt selle III jaost. Taani Kuningriigis kehtiva regulatsiooni kohaselt on mistahes isik, kes soovib tegeleda ravimite tootmise, impordi, ekspordi, hoiustamise, jagamise, pakkumise, pakkimise või muu tegevusalaga, mis seondub ravimite käitlemisega, kohustatud saama oma tegevuseks loa Taani Terviseametilt (*Sundhedsstyrelsen*).

Ravimite kaugmüügi regulatsiooni on Taani Kuningriigi ravimiseaduses spetsiifilisemalt käsitletud alajaotuses ravimite *online* müük. Vastava alajaotuse kohaselt on isik, kes soovib tegeleda ravimite kaugmüügiga pärast vastavaks tegevuseks loa saamist kohustatud oma tegevuse alustamisest teavitama Taani Kuningriigi Terviseametit hiljemalt ravimite kaugmüügiga alustamise päeval. Samuti on ravimite kaugmüügiga tegelev isik kohustatud tagama töötava interneti aadressi või aadressid, mille kaudu ravimite kaugmüüki teostatakse.

---

<sup>142</sup> Saksamaa Liitvabariigi apteekide seadus (*Gesetz über das Apothekenwesen*) – German Pharmacy Act. (last amended 28.05.2008). Arvutivõrgus:

[http://www.abda.de/fileadmin/assets/Gesetze/Apothekengesetz\\_engl\\_Stand-2008-05.pdf](http://www.abda.de/fileadmin/assets/Gesetze/Apothekengesetz_engl_Stand-2008-05.pdf) (12.03.2014).

<sup>143</sup> Eerme, M. Internetiapteek on tulemas. Kaupmeeste Liit, 31.03.2013. Arvutivõrgus:

<http://www.kaupmeesteliit.ee/et/uudised-2013/2910-internetiapteek-on-tulemas> (12.03.2014).

<sup>144</sup> Taani Kuningriigi meditsiiniseadus (*Lov om lægemidler*) – Danish Medicines Act<sup>1</sup> act no. 63 (last amended 29.01.2013). Arvutivõrgus: <http://sundhedsstyrelsen.dk/en/about-us/what-we-do/legislation/~media/0C65F89DCCB74F9AAA0C24D28BED3B59.ashx> (01.04.2014).

Vastavad interneti aadressid peavad vastama direktiividest nr. 2011/62/EL ja nr. 2001/83/EC tulenevatele nõuetele. Samuti on ravimite kaugmüügiga tegelevad isikud kohustatud ravimite kaugmüügi teostamisel tagama võimalike klientide igakülgse nõustamise ravimite ostu valiku tegemisel ning teavitama Taani Kuningriigi Terviseametit isikutest, kes vastavat nõu tarbijatele jagavad. Lisaks kvalifitseeritud nõustamisteenuse tagamisele, EL-i nõuetele vastava internetiaadressi olemasolule ning Taani Terviseameti kooskõlastusele on internetiapteekide pidajad Taani Kuningriigis kohustatud avaldama interneti leheküljel, mille kaudu teenust osutatakse, kogu asjakohase informatsiooni seoses kaugmüügiga kaasnevate võimalike ohtudega tarbijatele, kaasa arvatud rõhutama internetiapteegist ravimite soetamise puhul tarbijate teadlikkuse olulisust seoses sellega, millist ravimit soovitakse osta ning kellelt.

Ravimite kaugmüügiga tegelevad ettevõtted on Taani Kuningriigis sarnaselt Eesti Vabariigile allutatud siseriikliku ravimiameti kontrollile, kes regulaarselt kogub teavet kaugmüügi kaudu soetatud ravimite koguse ning koosseisu kohta. Ravimite kaugmüügiga tegelevad ettevõtted on Taani Kuningriigis kohustatud avaldama oma kodulehtedel, mille kaudu teenust osutatakse, kogu info selle kohta, et neil on teenuse osutamiseks kohaliku terviseameti kooskõlastus. Internetiapteekide ühtse logo EL-is kehtestamise järgselt on ravimite kaugmüügiga tegelejad kohustatud vastava logo avaldama kõigil lehekülgedel, mille kaudu teenust pakutakse<sup>145</sup>. Logo kasutamise õiguse annab teenuse pakkujale kohalik terviseamet.

Seega ei ole ka Taani Kuningriigis, sarnaselt Soome Vabariigile ja Saksamaa Liitvabariigile, kehtestatud internetiapteekide asutajatele nõuet rajada füüsiline apteek, nagu on seda tehtud Eesti Vabariigis. Ravimite kaugmüügi seadustamisel on Taani Kuningriik jätnud lisaks üldapteekidele võimaluse internetiapteekide asutamiseks ka teistel isikutel, kes ei soovi tegeleda ravimite müügiga traditsioonilisel viisil, vaid kasutades ära infotehnoloogia võimalusi, soovivad tegeleda ravimite vahendamise, kas siis ravimitootjalt, hulgimüüjalt või jaemüüjalt tarbijatele viisil, mis viimase jaoks oleks võimalikult mugav ning kulu- ja kvaliteediefektiivne. Taani Kuningriik on ravimite kaugmüügi regulatsiooni siseriiklikku õigusse üle võtmisel lähtunud peamiselt EL-i kõnealustest direktiividest. Kontrolli teostamiseks internetiapteegiteenuse turul tegutsevate ettevõtete ning kõnealusel turul liikuvate ravimite üle on Taani Kuningriik sarnaselt Eesti Vabariigile, Soome Vabariigile ning

---

<sup>145</sup> European commission (2012). Implementing act on a common logo for legally-operating online pharmacies/retailers offering medicinal products for human use for sale at a distance to the public, p 4. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/falsified\\_medicines/commonlogo\\_consult.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/falsified_medicines/commonlogo_consult.pdf) (12.03.2014).

Saksamaa Liitvabariigile pidanud kõige asjakohasemaks meetmeks tegevusloa nõude kehtestamist vastava valdkonna ettevõtjatele. Samas on Taani Kuningriik otsustanud erinevalt Eesti Vabariigile, kuid sarnaselt Soome Vabariigile ning Saksamaa Liitvabariigile, kehtestada internetiapteekidele eraldi tegevusloa, mis vastaks ravimite kaugmüügi teenuse olemusele ning eristaks vajalikul määral ravimite kaugmüügi ravimite traditsioonilisest müügist füüsiliste apteekide vahendusel ehk – nii öelda teenuse osutajalt tarbijale käest kätte.

## **2.2.6 Ravimite kaugmüügi regulatsioonist Sloveenia Vabariigis**

Ka Sloveenia Vabariigis on ravimite kaugmüük seadustatud ning seda juba alates 2006. aastast. Sarnaselt Eesti Vabariigile, Saksamaa Liitvabariigile, Soome Vabariigile ning Taani Kuningriigile reguleerib ravimite müüki internetis Sloveenia Vabariigi siseriiklik ravimiseadus.<sup>146</sup> Ravimite jaemüügi regulatsioon tuleneb Sloveenia Vabariigi ravimiseaduse artiklist 79, mille kohaselt on ravimite müük interneti teel Sloveenia Vabariigis lubatud üksnes juhul kui sellega kaasneb vastava eriala spetsialisti nõustamine. Samuti peab vastava teenuse osutajal olema ravimite kaugmüügi luba, millega tagatakse, et teenuse osutaja on loonud kõik võimalused kvaliteetsete ravimite kaugmüügi teel vahendamiseks moel, mis võimaldab ning tagab kvaliteetsete ravimite jõudmise tarbijateni.

Tegevuslubade väljastamisega, ravimite kaugmüügiga tegelemiseks, tegeleb Sloveenia Vabariigis kohalik raviamet (*Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke*). Sloveenia Vabariigi ravimiseadusest ei tulene mistahes piiranguid ega nõudeid ravimite kaugmüügiga tegelejatele seoses kohustusega asutada füüsiline apteek. Põhilised internetiapteegi asutamise piirangud tulenevad otseselt direktiivist nr. 2001/83/EC ning selle lisadest ja täiendustest. Seega on Sloveenia Vabariigis ravimite kaugmüügi seadustamisel lähtunud peaausjalikult EL-i asjakohasest direktiivist seadmata täiendavaid piiranguid isikutele, kes soovivad vastavas valdkonnas ettevõtlusega tegeleda. Autor mõnab, et Sloveenia Vabariigi ravimiseaduse tekst ei ole internetiapteekide osas kuivõrd mahukas, kuid viidetega EL-i õigusele saab öelda, et EL-i õigusest tulenevad õigused ja kohustused laienevad ka isikutele, kes soovivad ravimite kaugmüügiga Sloveenia Vabariigis tegeleda. Sloveenia Vabariigi regulatsiooni käsitlemisel tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et töö autorile ei ole teada ravimite kaugmüügi tegevusloa omandamise protseduuri detailid, kuid vähemalt

---

<sup>146</sup> Sloveenia Vabariigi ravimiseadus – Medicinal Products Act (ZZdr-1-NPB1), 26. november 2008. Arvutivõrgus: <http://www.jazmp.si/fileadmin/datoteka/seznami/en/MPAct.pdf> (13.03.2014).

seaduse tekstist ei tulene Sloveenia Vabariigis ravimite kaugmüügiga tegelevale isikule nõuet asutada füüsiline apteek. On ka väheusutav, et selline nõue kerkib ravimite kaugmüügi tegevusloa menetlemise protsessis kuivõrd mistahes indikatsioon Sloveenia Vabariigi ravimiseaduses sellele puudub. Ravimite kaugmüügi jaoks eraldi tegevusloa menetluse väljatöötamise põhjendatust on leidnud ka Sloveenia Vabariigi seadusandja, kuivõrd ravimite kaugmüügi näol on tegemist valdkonnaga, mis on erilise avaliku huvi all ning milles pakutava teenuse kvaliteet ning tooted peavad olema läbinud kõrge kvaliteedikontrolli.

Käesoleva töö osa kokkuvõttes leiab autor, et uuritud EL-i, Eesti Vabariigi, Soome Vabariigi, Saksamaa Liitvabariigi, Taani Kuningriigi ning Sloveenia Vabariigi ravimite kaugmüügi regulatsioonide pinnalt on võimalik asuda seisukohale, et vastavad riigid on valdavas osas sarnaselt üle võtnud EL-i õigusest tuleneva internetiapteekide regulatsiooni. Samas on kehtestatud mõningates riikides piiranguid, mida EL-i õigusest ei tulene, kuid mille kehtestamise õigus on jäetud EL-i liikmesriikide endi otsustada. Sellisteks täiendavateks piiranguteks on: retseptiravimite müügi piiramine ning tegevusloa nõude kehtestamine internetiapteekidele. Retseptiravimite kaugmüük on näiteks keelustatud Saksamaa Liitvabariigis, samas näiteks Eesti Vabariigis on see tugeva infotehnoloogilise arendustöö tulemusena võimalik. Tegevusloa nõude ravimite kaugmüügiga tegelemisele on aga kehtestanud kõik uuritud riigid kusjuures EL-i õigusest sõnaselget kohustust tegevusloa kehtestamiseks, mis käesolevas töös eelpool käsitletu pinnalt kujutab endast ettevõtlusvabaduse riivet, ei tulene. Küll mõõnab EL-i õigus, et ravimite kaugmüügi näol on tegemist valdkonnaga, mis peidab endas kõrgendatud riske, mistõttu on riigid kohustatud ravimite kaugmüügi seadustamisel vastu võtma kohased meetmed rahva tervise kaitse tagamiseks.

Käesoleva töö seisukohalt on oluline asjaolu, et uuritud riikidest on Eesti Vabariik ainuke, kes ei ole kehtestanud ravimite kaugmüügile eraldi tegevusloa, vaid on vastava teenuse osutamise sidunud üldapteegi rajamise kohustusega, mis sisuliselt tähendab füüsilise apteegi loomise kohustust ettevõtjale selleks, et tegeleda ravimite kaugmüügiga. Uuritud riikides ravimite kaugmüügile kehtestatud piirangute omavaheliste ning EL-i õigusega esinevate erinevuste ning sarnasuste piltlikustamiseks on autor koostanud alljärgneva koondtabeli:

<b>Õigus</b> <b>Piirang</b>	<b>EL-i</b>	<b>Eesti</b>	<b>Soome</b>	<b>Taani</b>	<b>Saksamaa</b>	<b>Sloveenia</b>
<b>Tegevusluba</b>	-	+	+	+	+	+
<b>Eriluba</b>	-	-	+	+	+	+
<b>Üldapteegi tegevusluba</b>	-	+	-	-	-	-
<b>Nõustamise kohustus</b>	+	+	+	+	+	+
<b>EL-i ühtse logo nõue</b>	+	+	+	+	+	+
<b>Andmete esitamise kohustus</b>	+	+	+	+	+	+
<b>Retseptiravimite müügi keeld</b>	-	-	-	-	+	-
<b>Transpordi tagamine</b>	+	+	+	+	+	+
<b>Ohutusinfo kuvamise kohustus leheküljel</b>	+	+	+	+	+	+
<b>Tegevusloa kuvamine leheküljel</b>	+	+	+	+	+	+

Eeltoodu põhjal leiab autor, et RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> toodud üldapteegi tegevusloa nõude kehtestamisel on Eesti Vabariik ettevõtlusvabaduse riivel üldapteegi tegevusloa kehtestamise läbi läinud rahva tervise kaitse eemärgi tagamiseks kaugemale kui on seda ette kirjutanud EL-i õigus ning otstarbekaks pidanud käesolevas töös analüüsitud riigid. Selleks aga, et otsustada kas Eesti Vabariik on RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> toodud tegevusloa kehtestamisel jäänud PS-i piiresse analüüsib autor alljärgnevalt RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses toodud ettevõtlusvabaduse riive asjaolusid ning põhjendusi otsustamiseks riive õiguspärasuse üle. Riive õiguspärasuse üle otsustamisel tuleb lähtuda nii toime pandud riive vajalikkusest,

reaalsetest asjaoludest kui ka meetodi sobivusest, millega on riive toime pandud. Samuti ei tohi unustada riive eesmärki, milleks peab olema PS-iga kooskõlas oleva väärtuse tagamine. Antud juhul on käesolevas töös läbiviidud analüüsi põhjal alust väita, et RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> toodud ettevõtlusvabaduse riive eesmärgiks on rahva tervise kaitse tagamine seoses ravimite kaugmüügil osutatava teenuse kvaliteedi tagamisega. Selle üle, et kas viidatud eesmärgi täitmiseks on riigi poolt RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses sätestatud meetod käesoleval juhul sobivaim, saab otsustada alljärgneva analüüsi tulemuste pinnalt.

Juhul kui leiab tõestust asjaolu, et RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> eesmärgi saavutamine on võimalik sätestatust erinevalt viisil, mis kujutaks endast ettevõtlusvabaduse mõõdukamat riivet, tuleb asuda seisukohale, et kehtiv regulatsioon Eesti Vabariigis ei ole sellisel kujul vajalik ega sobiv ning piirab ebaproportsionaalselt isikute õigust tegeleda ettevõtlusega. Autori hinnangul andis eeltoodud väite üle otsustamiseks mõningase indikatsiooni töö käesolev osa, milles teostatud analüüsist nähtub üheselt, et Eesti Vabariigis kehtival moel ei ole ravimite kaugmüügile üldapteegi tegevusloa kehtestamise nõuet ühelt poolt seadnud ei EL ega teiselt poolt pidanud vajalikuks ükski käesolevas töös analüüsitud riikidest.

### **3. RAVIMISEADUSE § 31 Lg 5<sup>1</sup> PIIRANGU PROPORTSIONAALSUSEST**

Proportsionaalsuse printsiip täidab olulist rolli põhiõiguste ja-vabaduste ning riigivõimu tegevust õigustavate väärtuste kollisioonide lahendamisel ja tasakaalustamisel.<sup>147</sup> PS § 11 kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas PS-ga. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Paragrahv 11 nimetab kolm (3) eeldust, millele põhiõiguse riive peab vastama. Esiteks peab iga riive olema PS-ga kooskõlas (§ 11 esimene lause). Teiseks peab piirang olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik (§ 11 teise lause esimene pool). Kolmandaks ei tohi riive moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (§ 11 teise lause teine pool).<sup>148</sup> Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu, sellega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte põhiõiguste kaitsel. Tartu: Tartu Ülikool 2005, lk 13.

<sup>148</sup> *Op. Cit.* Madise, Ü. *et al* (koost), p 1, lk 155.

<sup>149</sup> RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-2000, p 13.

Lisaks sellele, et proportsionaalsuse põhimõte on tuletatav PS-i tekstist, saab selle kasuks ka sisuliselt tuua mitmeid argumente. Kui keegi asuks otsima universaalset tehnikat, mille abil alati rahuldavalt hinnata, kas mõni säte on vastuolus PS-ga, siis paistaks proportsionaalustest kahtlemata väga hea kandidaadina. Paljud PS-i sätted on sõnastatud abstraktselt ja jätavad rakendajale suure tõlgendamisruumi. Niisuguses olukorras saab kasutada kogu klassikalise tõlgendamismeetodite arsenalit. Ometi säilib vältimatult oht jääda ühekülgselt, kui ei peeta silmas, et peaaegu iga meetme põhiseaduslikkuse hindamise taustal on vähemalt kaks mõõdupuud: PS-i norm, mida vaidlustatud säte väidetavalt rikub ning mõni teine PS-i norm, mis kaitseb vaidlustatud sättega taotletavat hüvet.<sup>150</sup> Kirjeldatud olukorra puhul on tegemist põhiõiguste kollisiooniga. Põhiõiguste kollisiooni mõistet võib käsitada kitsalt ja laialt. Kui mõista seda kitsalt, siis on põhiõiguste kollisioonid vaid need kollisioonid, milles osalevad üksnes põhiõigused. Laia käsitluse kohaselt on põhiõiguste kollisioonid seevastu ka kõik kollisioonid põhiõiguste ja mingite muude normide või printsiipide vahel, mille eesmärgiks on kollektiivsed hüved. See on põhiõiguste kollisiooni mõiste laiemas tähenduses.<sup>151</sup> Käesolevas töös põrkuvad viidatud moel autori hinnangul RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses PS-st tulenevad ettevõtlusvabaduse ning rahva tervise kaitse põhimõtted.

Riigikohus on leidnud, et proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjekorras kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu.<sup>152</sup> Hindamaks langetatava otsuse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele, tuleb arvesse võtta konkreetseid asjaolusid.<sup>153</sup> Seega on RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses toodud riive õiguspärasuse üle otsustamiseks vajalik uurida, et kas vastav riive on proportsionaalne. Täpsemalt peab otsustama selle üle, et kas RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses toodud loamenetlus ehk üldapteegi tegevusloa taotlemise kohustus on proportsionaalne meede rahva tervise kaitseks. Tegevusloa kui ettevõtlusvabaduse riive kehtestamisel proportsionaalsuse põhimõttega arvestamise kohustus on tunnistanud ka Riigikohus leides, et tegevusloa kui nõude kehtestamisel peab arvestama PS §-s 11 toodud proportsionaalsuse printsiibiga. Riigikohus on isegi leidnud, et kui riigi eesmärk on mingitel põhjustel omada ülevaadet teatud tegevusaladel tegutsevatest

---

<sup>150</sup> *Op. Cit.* Karmo, lk 80.

<sup>151</sup> Alexy, R., Ernits, M. H. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica* 2001/1, lk 6.

<sup>152</sup> RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>153</sup> RKPJKo 21.06.2004, 3-4-1-9-04, p 16.

ettevõtjatest võiks loamenetluse asendada registreeringuga tegevusalal tegutsevate ettevõtjate riiklikus registris, mis peaks võimaldama paremini järelevalvet teostada.<sup>154</sup>

Riive on põhiseaduspärane siis, kui see on proportsionaalne legitiimse eesmärgi suhtes. Proportsionaalsuse puhul kontrollitakse riive sobivust, vajalikkust ja mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses.<sup>155</sup> Järgnevalt analüüsib autor töö hüpoteesidele vastamiseks vastavate nõuete täitmist tegevusloa nõude puhul, mis on kehtestatud RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses. Esiteks uurib autor üldapteegi tegevusloa sobivust ravimite kaugmüügi regulatsioonile, teiseks sätestatud loamenetluse, täpsemalt üldapteegi tegevusloa, vajalikkust internetiapteekide turul tegutsemiseks ning viimaseks seda, et kas ravimite kaugmüügi kaudu osutatavate teenuste kvaliteedi tagamiseks on riik valinud üldapteegi tegevusloa näol mõõdukaima vahendi tagamaks rahva tervise kaitse.

### **3.1 Üldapteegi tegevusloa sobivusest internetiapteekidele**

Sobiv on riive siis, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.<sup>156</sup> Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.<sup>157</sup> Riik ei tohi ettevõtlusega tegelemisel teha põhjendamatuid takistusi ja peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.<sup>158</sup>

RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> puhul on seadusandja otsustanud, et rahva tervise kaitse eesmärgi tagamiseks on sobivaim abinõu tegevusloa kehtestamine internetiapteegi teenust osutavatele isikutele. Ka autor leiab, et olgugi, et tegevusloa nõude kehtestamise näol on üldjuhul tegemist meetmega, mis riivab ettevõtlusvabadust on ravimite kaugmüügi regulatsiooni puhul vastava riive kehtestamine põhjendatud. Ravimite turu näol on tegemist ühiskonna seisukohalt tundliku valdkonnaga, kus eksisteerib vastavas valdkonnas osutatavate teenuste ja teenuse osutajate suhtest märkimisväärselt kõrgem avalik huvi kui on seda üldiselt jaemüügi puhul. Ravimiturul liikuvate toodete kvaliteedi näol on tegemist ühiskonna jätkusuutlikkuse seisukohalt olulise väärtusega, mille tagamiseks täiendavate nõuete kehtestamise vajadus ning

---

<sup>154</sup> Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. *Juridica* 2003/ 6, lk 382.

<sup>155</sup> RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13, p 44.

<sup>156</sup> RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13, p 54.

<sup>157</sup> RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15, 3-4-1-6-02, p 12.

<sup>158</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-1-02, p 15, 3-4-1-27-13, p 44.

õigus riigi poolt on üldtunnustatud. Seega on autori hinnangul uuritavast sättest tulenev tegevusloa nõue sobiv seoses rahva tervise kaitse põhimõtte tagamisega internetiapteekide puhul. Samas leiab autor, et riik ei ole kehtestanud võimalikest valikutest tegevuslubade vahel ravimite kaugmüügi regulatsiooni puhul parimat, mistõttu ei sobi kehtestatud tegevusloa liik kokku valdkonnaga, mida ta reguleerib. Kuivõrd ravimite kaugmüügi valdkond ning RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> kehtestatud tegevusloa liik omavahel ei sobi piirab RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> sätestatud mittesobiva tegevusloa nõue vastava valdkonna ettevõtjate ettevõtlusvabadust mitteõiguspäraselt.

RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses sätestatud tegevusloa mittesobivus internetiapteekide ettevõtlusvaldkonnaga seisneb autori hinnangul selles, et viidatud säte nõuab ravimite kaugmüüjatelt üldapteegi tegevusloa taotlemist. Üldapteegi tegevusloa taotlemine eeldab aga füüsilise apteegi asutamist. Autori hinnangul ei ole füüsilise apteegi asutamise nõude kehtestamine internetiapteekidele asjakohane. Ravimite kaugmüüki on kvaliteetselt võimalik teostada ka füüsilist apteeki asutamata. Ravimite kaugmüügi regulatsiooni tuleks vaadelda laiemalt kui üksnes üldapteekide võimalust ravimite müügiks interneti teel. Kahjuks RavS § 31 lõige 5<sup>1</sup> seda aga autori hinnangul põhjendamatult just nii teebki. Ravimite kaugmüügi puhul oleks nimetatud teenuse olemusest tulenevalt põhjendatud eraldiseisva tegevusloa nõude kehtestamine vastavas valdkonnas tegelevatele ettevõtjatele. Selliselt saaks vastava tegevusloa väljatöötamisel arvestada infotehnoloogia teenuste abil osutatavate teenuste eripära ning keskenduda nõuete täitmise kontrollimisele, mis on vastava valdkonna spetsiifikast tulenevalt vajalikud. Tunduvalt sobivam oleks ravimite kaugmüügi puhul internetiapteekidele eraldiseisva tegevusloa kehtestamine, mille taotlemisel pöörataks kontrolli teostava asutuse poolt enam tähelepanu sellele, kuidas on teenuse osutamine ettevõtja poolt sisuliselt korraldatud.

Lisaks eeltoodule leiab autor, et üldapteegi asutamise nõudmine ravimite kaugmüüjalt ei ole sobiv põhjusel, et kohustab vastavas valdkonnas tegutsevat ettevõtjat tegema kulutusi, mis ei ole ravimite kaugmüügi teenuse osutamiseks vajalikud. Kuivõrd oma olemuselt on interneti kaudu pakutavate teenuste osutamine nii ettevõtja kui ka tarbija jaoks paindlikumad on üldjuhul võimalik vastavaid teenuseid ühelt poolt odavalt pakkuda ning teiselt poolt odavamalt tarbida. Kui aga siduda teenuse osutamine internetis vastava teenuse osutamisega ka füüsilisel kujul pärsib see oluliselt interneti kaudu osutatava teenuse efektiivsust. Ravimite kaugmüügi regulatsioon ei näe oma olemuses ette vastava valdkonna ettevõtja kohustust

tegeleda küsimustega, mis seonduvad füüsilise apteegiga, samuti ei tulene internetiapteegiteenuse olemusest ettevõtjale kohustust kanda kulusid, mis seonduvad füüsilise apteegi ülalpidamisega. Küll on ravimite kaugmüüja kohustatud tagama teenuse osutamise kvaliteetsel viisil koos käesolevas töös käsitletud erinevate nõuete täitmisega olgu selleks kas siis nõustamise, transpordi, internetilehekülgede või ohutuslase info avaldamise kohustuse täitmine. Kuidas ja mis tingimustel ning kellelt, kellele ja kelle kaudu korraldab ravimite kaugmüüja kvaliteetsete ravimite tarne peaks olema iga ettevõtja enda õigus otsustada. Samas peab olema eeltoodud tarneahela usaldusväärus piisavalt tagatud ning selle üle otsustamise õigus peaks jääma RA-le. Just viimane otsustab internetiapteegi tegevusloa väljastamise või väljastamata jätmise. Võimalusena peaks muidugi alles jääma ka üldapteekide võimalus ravimite kaugmüügiga tegelemiseks. Isikute puhul, kellel on olemas üldapteegi tegevusloa peaks kaugmüügiga tegelemise õiguse andmine toimuma kehtivas RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> sätestatud korras, sest üldapteekide puhul on tõepoolest olemasoleva tegevusloa täiendamine sobivaim moodus oma tegevuse laiendamiseks.

### **3.2 Üldapteegi tegevusloa vajalikkusest internetiapteekide puhul**

Lähtuvalt eeltoodust on autor põhjendatult leidnud, et kuna RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> sätestatud ettevõtlusvabaduse piirangutega on püütud tagada apteegiteenuse kvaliteedi kõrge tase, on vastava sätte eesmärgiks rahva tervise kaitse. Samuti on töös leidnud tuvastamist, et vastavas sättes kehtestatud tegevusloa nõude näol on tegemist ettevõtlusvabaduse riivega. Kehtivas õiguses sätestatud tegevusloa liik ei ole aga sobiv ravimite kaugmüügi jaoks. Järgnevalt analüüsib autor, et kas RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> toodud loamenetlus on ravimite kaugmüügi puhul üleüldse vajalik.

RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> olulisus seisneb vajaduses tagada, et ravimite kaugmüügiga tegeleksid üksnes usaldusväärsed ettevõtjad, kellel oleks vastav ekspertiis niivõrd tundlikus valdkonnas tegelemiseks. Konkreetsemaks minnes seisneb kaugmüügiga tegelejate üle range kontrolli teostamise vajadus selles, et välistada võltsitud ravimite tarnimine tarbijatele ning seeläbi rahva tervise kahjustamine. Autori hinnangul on kahtlemata tegemist eesmärgiga, mille tagamiseks on ettevõtlusvabaduse piiramine teatud mahu vajalik. Olgugi, et loamenetlus on ravimiturul tegutsemise üle kontrolli teostamiseks vajalik meede tuleb tähele panna, et kogemused näitavad, et võltsitud ravimid ei jõua patsiendini mitte ainult ebaseaduslikul teel, vaid ka seadusliku tarneahela kaudu. See kujutab tõsist ohtu inimeste tervisele ning võib viia

patsientide usalduse puudumiseni ka seadusliku tarneahela suhtes.<sup>159</sup> Seega on ilmselgelt vajalik sätestada selged reeglid ravimite vahendamise tegelevatele isikutele, et oleks tagatud tervise kaitse ning säiliks usaldus ravimite ning nende toimeainete suhtes, mida turul vahendatakse. Abinõud, mille abil usalduse säilimine tagatakse peavad aga olema vajalikud.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.<sup>160</sup> Demokraatlikus ühiskonnas on võimalik piirata õigusi ja vabadusi vaid siis, kui vastavad piirangud on vajalikud ja need ei moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.<sup>161</sup> Järelikult tuleb alternatiivsete abinõude hindamisel lähtuda lisaks nende sobivusele ka vastava abinõu vajalikkusest eesmärgi võimalikult efektiivseks saavutamiseks. Tihti kasutatavateks abinõudeks eesmärkide saavutamiseks on piirangute seadmine. Piirangute seadmine on üldjuhul vajalik tagamaks kontrolli mingi valdkonna üle. Üheks piirangu eesmärgiks võib olla isikute ringi üle kontrolli säilitamine valdkonnas, kus vastavate isikute suhtes esineb oluline avalik huvi. Kuivõrd ravimite turu suhtes esineb oluline avalik huvi on nimetatud valdkonnas tegutsevate isikute ringi piiramine vajalik. Piirangute kehtestamisel tuleb arvestada, et üldjuhul riivatakse sellega isikute õigust vabale eneseteostusele.<sup>162</sup> Kui ei ole võimalik aru saada, millisel põhjusel on ettevõtlusvabadusse sekkunud, ei saa ka kaaluda sekkumise vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas ega seda, kas moonutati õiguse olemust. Selline sekkumine on vastuolus PS-ga.<sup>163</sup>

Inglismaa näitel ei ole autori hinnangul põhjust ka karta, et internetiapteegid hakkaksid kuidagi ohustama üldapteekide eksistentsi. Inglismaal kehtestati internetiapteekidele juba 2005. aastal erandid, mille kohaselt tühistati internetiapteekide asutamispriirangud. Selle muudatuse järeelhindamisel selgus, et 2009. aasta keskpaigaks oli apteekide arv 8,8% suurem ja negatiivset mõju olemasolevatele apteekidele ei tuvastatud.<sup>164</sup> Seega ei ole Inglismaa näitel

---

<sup>159</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, p 3.

<sup>160</sup> RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>161</sup> RKPJKo 10.05. 2002, 3-4-1-3-02, p 15.

<sup>162</sup> RKPJKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 156.

<sup>163</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p 18.

<sup>164</sup> Riigikogu XII Sotsiaalkomisjon. (2013). Kvaliteetse ja jätkusuutliku apteegiteenuse kättesaadavuse tagamiseks lähtuvalt õiguskantsleri ettepanekust nr. 20 üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangu kohta. Arvutivõrgus:

<https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCsQFjAA&>

põhjust karta ka seda, et ravimite kaugmüügi erasektorile laiemalt avamise järgselt saaksid oluliselt kahjustada üldapteegid. Televisiooni tulekuga ei ole ära kadunud raadio, digilehtede arenguga paberlehed ning internetiapteekide laiema asutamisvabaduse kehtestamisega ei kao autori hinnangul ära ka üldapteegid.

Autor leiab, et olgugi, et loamenetluse kehtestamine ravimite kaugmüügi turul tegutsejatele on vajalik rahva tervise kaitse eesmärgi tagamiseks ei ole abinõu, mille abil riik eesmärki täita soovib sätestatud kujul vajalik. Riik ei ole põhistanud seda, kuidas on ravimite kaugmüügi puhul vajalik füüsilise apteegi olemasolu ravimite kaugmüügiga tegelevale ettevõtjal. Antud juhul ei suuda vastavat vajadust näha ega mõista ka töö autor. Ka Riigikogu sotsiaalkomisjon on leidnud lisaks sellele, et ravimite kaugmüük parandab ravimite kättesaadavust maa piirkondades, ei ole ravimite kaugmüügi võimaldamisel apteegi füüsiline asumine kindlas piirkonnas enam nii oluline kui seni. Sarnaselt leiab autor, et ravimite kaugmüügi puhul ei ole apteegi füüsilise asutamise nõude panemine internetiapteegi asutajale vajalik. Mittevajalike piirangute kehtestamine ettevõtjatele ei saa olla demokraatlikus õigusriigis võimalik. Juhul kui vastav piirang positiivses õiguses siiski eksisteerib tuleks vastav mitteõiguspärane riive PS-iga kaitstud ettevõtlusvabadusele kõrvaldada esimesel võimalusel. Eesti Vabariigi õiguskorras valitsev seadusõiguse traditsioon räägib selle kasuks, et inimväärikusel põhinev väärtuste süsteem kajastuks vajalikel juhtudel positiivses õiguses.<sup>165</sup> Selguse huvides rõhutab autor siinkohal, et ravimite kaugmüügi puhul ei ole vajalik kehtivas seaduses kehtestatud üldapteegi tegevusloa, kuid eraldiseisva internetiapteegi tegevusloa nõude vajalikkust autor käesolevas töös kahtluse alla seadnud ei ole. Vastupidi, tuginedes uuritud riikidele on ravimite kaugmüüjatele internetiapteegi tegevusloa kehtestamine asjakohane meede rahva tervise kaitse tagamiseks e-apteekide turul.

Füüsilise apteegi vajalikkuse analüüsi lõpetuseks rõhutab autor, et kindlasti ei tohi siinkohal unustada tarbijate nõustamise tagamise olulisust, kuid ka selleks ei ole tarvis füüsilise apteegi olemasolu. Ravimite kaugmüügi olemusest tulenevalt toimub tarbija nõustamine internetiapteekides vahendatult kasutades infotehnoloogia vahendeid. Samuti on võimalik vastavat eriharidust omavate isikutega kokkulepete sõlmimisega ära tõestada, et kaugmüügi

---

[url=http%3A%2F%2Fwww.riigikogu.ee%2F%3Fop%3Demsplain%26page%3Dpub\\_file%26file\\_id%3D61c1bd\\_b3-4a34-4f2e-a249-a4ccd7a16457%26&ei=fwkmU9TiJaHI4AT0-oHYDA&usg=AFQjCNG9f1ISoigKzRhS62jBfMwiytIbqg](http://www.riigikogu.ee/fop/demspain/26page/3Dpub_file/26file_id/3D61c1bd_b3-4a34-4f2e-a249-a4ccd7a16457%26&ei=fwkmU9TiJaHI4AT0-oHYDA&usg=AFQjCNG9f1ISoigKzRhS62jBfMwiytIbqg), lk 11 (05.03.2014).

<sup>165</sup> Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2004, lk 205.

korral on tarbija nõustamine tagatud viisil, mis vastab rahva tervise kaitse eesmärgi tagamise vajadusele.

### **3.3 Üldapteegi tegevusloa nõue kui mõõdukas vahend rahva tervise kaitse tagamiseks**

Käesolevas töö osas analüüsib autor RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses toodud ettevõtlusvabaduse riive mõõdukust. Riive mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.<sup>166</sup> Mõõdukuse kaalumisel tuleb arvestada ühest küljest riive intensiivsust ja teisalt eesmärgi olulisust.<sup>167</sup>

Tegevusloa nõude mõõdukuse hindamisel ravimite kaugmüügi regulatsiooni puhul tuleb eelkõige uurida, millise vahendiga on soovitud millist eesmärki saavutada. Teostatud analüüsist nähtub, et rahva tervise kaitse eesmärgi saavutamiseks on internetiapteegi asutamisele seatud piirang mille kohaselt on vastava ettevõtlusvaldkonnaga tegelemine võimalik üksnes seaduses sätestatud laomenetluse eduka läbimise korral. Seega on teada, et on olemas oluline eesmärk, mille realiseerumist piirangu kehtestamise abil saavutada soovitakse. Samas on autori poolt käesolevas töös põhistatud ka asjaolu, et eeltoodud rahva tervise kaitse eesmärgi tagamisel on riik toime pannud loamenetluse kehtestamisega ettevõtlusvabaduse riive.

Riive sobivuse ja vajalikkuse analüüsist nähtub, et riik ei ole olulise eesmärgi tagamiseks siiski valinud sobivat ega ravimite kaugmüügi regulatsiooni puhul vajalikumat abinõu. Kuivõrd abinõu ei ole eesmärgi saavutamiseks olnud, läbi selle, et rakendatud tegevusloa liik ei sobi internetiaptekide valdkonnale, asjakohane leiab autor, et RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimesest lausest tuleneva riive ulatus ettevõtlusvabadusele on põhjendamatult intensiivne. Õigustamatult intensiivse ettevõtlusvabaduse riivega on riik rikkunud kohustust tagada ettevõtlusvabaduse riive korral selle mõõdukus. RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> toodud piirangu mõõdukus võiks seisneda selles kui riik oleks RA-le andnud diskretsiooniõiguse otsustamiseks internetiaptekide asutamise õiguse andmise üle ka isikutele, kellel ei ole füüsilist apteeki, kuid kes on täitnud muud ravimite kaugmüügi nõuded. Riik viidatud diskretsiooniõigust RA-le andnud ei ole

---

<sup>166</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 68.

<sup>167</sup> RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13, p 45.

Üldise vabaduspõhiõiguse piiramisel ette nähtud kaalutusruum väldib isiku muutumist riigivõimu objektiks ja aitab kaasa inimväärikuse tagamisele. Ka õigusakt, mis ei võimalda kaalutusõigust võib rakendamisel anda proportsionaalse tulemuse.<sup>168</sup>

Käesoleval juhul sisaldab RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> kaalutusruumi, kuid seda ebaotstarbekal viisil. RA kaalutusruum analüüsitava sätte puhul seisneb autori hinnangul selles, et RA-l on võimalik otsustada kaugmüügiga tegeleda soovijatele üldapteegi tegevusloa väljastamise üle hinnates vastavate isikute poolt esitatud andmete põhjal nende suutlikkust ravimite kaugmüügi teenuse osutamiseks. Samas ei ole RA-l kaalutusruumi olukorras, kus kaugmüügiga alustamiseks vajaliku tegevusloa taotleja täidab kõik internetiapteebiteenuse osutamiseks vajalikud nõuded, välja arvatud füüsilise apteeegi olemasolu nõude. Sellises olukorras ei ole RA-l võimalik väljastada vastavale isikule ravimite kaugmüügiks vajalikku üldapteegi tegevusloa hoolimata sellest, et vastaval isikul on olemas kõik eeldused ja võimalused internetiapteeegi kaudu teenuse osutamiseks. Ka juhul, kui ettevõtja tagaks teenusele ettenähtud kvaliteedi ja täidaks ülejäänud tegevusloa andmise tingimused on ettevõtja jaoks juurdepääs teenuse osutamisele ikkagi välistatud. Sellisteks isikuteks võivad autori hinnangul olla näiteks ravimite hulgemüüjad, kellel on olemas teenuse osutamiseks vajalik kompetents ja vahendid. Samas ei ole nad huvitatud traditsioonilisel viisil apteebiteenuse osutamisest põhjusel, et vastavas valdkonnas tegutsemine nõuab suuri investeeringuid, samuti ei pruugi füüsilise apteeegi kaudu teenuse osutamine olla selle vähese paindlikkuse tõttu atraktiivne.

Autori hinnangul ei ole muu hulgas eeltoodud isikutelt otsustusvabaduse võtmine ettevõtlusega tegelemiseks, ajenditel, mis ei ole seotud vastava ettevõtlusvaldkonnaga, põhjendatud. Siinkohal rõhutab autor, et loamenetluse instituudi vajalikkust ravimite kaugmüügi sektoris tegutsemise puhul iseenesest ei ole autor kahtluse alla seadnud küll aga tuleks töös käsitletud põhjustel tõsiselt riigi tasemel kaaluda ravimite kaugmüügi regulatsioonis kehtestatud loamenetluse iseloomu muutmist. Analüüsida tuleks millise tegevusloa alusel ettevõtlusvabaduse piiramine ravimite kaugmüügi teenuse osutamisel oleks õiguspärane ning kooskõlas PS-ga.

Riigikohus on leidnud, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks.<sup>169</sup> Autori hinnangu ei tohiks analoogia korras siseriiklikku õigusse norme üle

---

<sup>168</sup> RKPJKo 06.06.2012, 3-4-1-16-08, p 39.

võtta selliselt, et nendest ühiskonna jaoks tõusetuv võimalik kasu sisuliselt minimeeritakse. Eeltoodud analüüsile tuginedes leiab autor, et RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimeses lauses toodud nõue ei ole sobiv, vajalik ega mõõdukas meede rahva tervise kaitse eesmärgi tagamiseks olgugi, et viidatud eesmärk iseenesest on oluline. Samuti rõhutab autor, et iseenesest on asjakohane ka tegevusloa kehtestamine ravimite kaugmüüjatele, kuid üldapteekidest selgelt eraldiseisva spetsiifilise tegevusloa menetluse kehtestamine ravimite kaugmüüjatele riivaks isikute PS-st tulenevat ettevõtlusvabadust vähem intensiivselt moel. Ka Riigikohus on leidnud, et mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda suuremal määral tuleb võtta arvesse riivet õigustavaid väärtusi. Mida kaalukamat rolli mängivad konkreetse juhtumi puhul põhiõiguse riivet õigustavad väärtused, seda enam põhjendatud võib olla põhiõiguse taandumine nende ees.<sup>170</sup>

Käesoleval juhul ei ole seadusandja põhjendanud kuidas tagab RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimesest lausest tulenev ebavajalik nõue rahva tervise kaitset viisil, mis õigustaks ebaproportsionaalset põhiõiguse riivet. PS on oma olemuselt määratud looma ja hoidma korrapära ja ühtsust pluralistlikus demokraatlikus ühiskonnas, mistõttu on oluline hoiduda PS-st tulenevate põhiõiguste meelevaldsetest riivetest.<sup>171</sup>

## KOKKUVÕTE

EL-is käib pidev diskussioon ravimituru liberaliseerimise teemadel.<sup>172</sup> Ühelt poolt leitakse, et ravimiturul tegutsemise tingimuste leevendamine aitab alandada teenuse hinda lõpp-tarbija jaoks, teised aga on veendunud, et liigne liberalism seab ohtu rahva tervise. Eeltoodud konflikti esinemise võimalikkust seoses internetiapteekidega on tunnistanud ka WHO leides, et tarbijate jaoks peitub ravimite kaugmüügis ühelt poolt mitmeid positiivseid aspekte nagu näiteks madalamad hinnad ja suurem mugavus ning anonüümsus. Teisalt vastavate positiivsete aspektidega käib vaieldamatult kaasas oht sattuda illegaalse apteegiteenuse

---

<sup>169</sup> Erints, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 86.

<sup>170</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-9-07, p 24.

<sup>171</sup> Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura 1997, lk 18.

<sup>172</sup> Rivera, J. D. (2013). Access to medicines in Europe - the EU cannot save banks while sacrificing people's health, lk 1. Arvutivõrgus: <http://www.pgeu.eu/press/101-access-to-medicines-in-europe-the-eu-cannot-save-banks-while-sacrificing-peoples-health.html> (20.04.2014).

osutaja või illegaalse ravimi otsa.<sup>173</sup> Konflikt esinemine ei saa aga olla vaieldamatuks argumendiks ravimite turu liberaliseerimise õigustamatuks pidurdamiseks.

Internetikaubanduse kiire leviku tingimustes on ravimite internetis müügi lubamine ja selgete tingimuste määratlemine tarbijaile ohutum kui selle ärakeelamine. Ravimite müügikäibed on suured, need kasvavad ja see tekitab survet, sest ühelt poolt eksisteerivad grupid, kelle jaoks piiratud juurdepääs sellele kasvavale sektorile on kasulik, teiselt poolt soovib aga hulk uusi sisenejaid kasvavast turust samuti kasu lõigata. Riikidel on siin keeruline tarbijate/ patsientide huvide ja ärihuvide tasakaalustaja roll, kusjuures läbi tervishoiueelarvete on riigid ka ise turul osalised. Trend näib aga olevat väärmatu. Algsed retseptiravimid muutuvad käsimüügiravimiteks, rohud on kättesaadavad aina erinevamate müügikohtades, sealhulgas internetist.<sup>174</sup> Seega on küsimus selles kuidas riigid eeltoodu taustal oma tarbijaid nii palju kui vajalik, seejuures asjaomaste huvigruppide huve põhjendamatult kahjustamata, kaitsta saaks. Selleks, et üles ehitada ja arendada tervishoiu mudel, mis oleks kuluefektiivne ning tagaks piisava juurdepääsu kvaliteetsetele ning mõistliku hinnaga ravimitele, tagades seeläbi rahva tervise kaitse, tuleb kehtastada normid, mis aitaksid viidatud eesmärkide ellu viimist võimalikul parimal viisil.<sup>175</sup> RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimene lause viidatud eesmärki ei täida.

Üldapteegi tegevusloa nõude näol internetiapteekide puhul on autori analüüsi tulemusena tegemist piiranguga, mis kujutab endast n-ö turulukku. Täna on juurdepääs apteegiteenuse turule peaaesjalikult tagatud vaid neile teenuse osutajatele, kes soovivad tegeleda apteegi pidamisega traditsioonilisel viisil ehk piltlikult öeldes ruumides nelja seina vahel kuhu tarbijad peavad ise kohale tulema. Soov käsitleda ravimite kaugmüüki olemuselt sarnaselt üldapteegi kaudu teenuse osutamisega on tunnistanud ka seadusandja eelnõu seletuskirjas, millega ravimite kaugmüük seadustati.<sup>176</sup> Autor leiab käesolevas töös toodule tuginedes, et võrdusmargi seadmisel e-apteekide ning üldapteekide vahele on seadusandja läinud liiga kaugemale pärssides seeläbi e-apteekide võimalikku kasu ühiskonna liikmetele.

---

<sup>173</sup> Safety and Security on the Internet Challenges and Advances in Member States Based on the findings of the second global survey on eHealth Global Observatory for eHealth series - Volume 4 World Health Organization 2011, lk 30. Arvutivõrgus: [http://www.who.int/goe/publications/goe\\_security\\_web.pdf](http://www.who.int/goe/publications/goe_security_web.pdf) (19.03.2014).

<sup>174</sup> *Op. Cit.* Väli, M., lk 4.

<sup>175</sup> Rivera, J. D. Access to Medicines in Europe – PGEU, 22.05.2013, lk 1. Arvutivõrgus: <http://www.pgeu.eu/en/press/101-access-to-medicines-in-europe-the-eu-cannot-save-banks-while-sacrificing-peoples-health.html> (02.03.2014).

<sup>176</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 19.

Autor on läbiviidud analüüsi tulemusena asunud seisukohale, et käesolevaks hetkeks on ravimite kaugmüügi mitte kõige sobivamal ega vajalikul viisil seadustamise tagajärjed juba näha. Esimese kalendriaasta jooksul on Eesti Vabariigis asutatud üks (1) internetiapteeke, mida on selgelt vähe väitmaks, et kaugmüügi seadustamise tulemusena on apteegiteenuse kättesaadavus ja mugavus tarbijate jaoks oluliselt paranenud. Seadusandja loodetud positiivne efekt on apteegiteenuse turule saabumata jäänud põhjusel, et kehtestatud regulatsioon ei vasta internetiapteeke olemusele. Ebasobiva tegevusloa nõude kehtestamisega on loodud turulukk, mis ei ole võimaldanud parandada apteegiteenuse kättesaadavust tarbija jaoks ulatuses, milles see oleks võimalik.

Tekkinud on olukord, kus apteegiteenuse järjepidevaks pakkumiseks kehtestatud piirang on hakanud vastu töötama üldisele eesmärgile tagada apteegiteenuse parem kättesaadavus. Ravimite kaugmüügi turuluku kaotamine avardaks ravimimüügiga tegelevate ettevõtjate võimalusi turgu haarata ja laieneda, mis aitaks muuta kujunenud olukorda, kus ravimimüügi jae- ja hulgimüügiturget kontrollivad suures osas kaks (2) suurt ettevõtjat. Neile ettevõtjatele, kes sooviksid tegeleda apteegiteenuse osutamisega infoajastule vastaval arenenud viisil kaugmüügi korras, sisuliselt apteegiteenuse turule juurdepääsu ei ole. Autori hinnangul ei ole mõistlik ega vajalik panna ravimite kaugmüügiga tegelejatele peale kohustust asutada füüsiline apteeke koos sellega kaasnevate täiendavate nõuete järgimisega. Ravimite kaugmüük infoühiskonna teenuste kaudu kujutab endast tegelikkuses lisaks üldapteekide võimalusele suhelda kliendiga kaugmüügi korras ka ravimite vahendamist viisil, kus ravimite vahendaja isiklikult ei pea omama reaalselt apteeke vaid võib välja töötada seadusele vastava logistilise jada alates ravimite tootjast kuni reaalse tarbijani.

Ka RA<sup>177</sup> peadirektor Kristin Raudsepp on leidnud, et ravimite kaugmüügi puhul on kõige olulisem tagada ravimite ohutu logistika. Logistika tähendab eelkõige seda, et oleks tagatud ravimite õiged säilitamistingimused, sobilik transport ja kättetoimetamine, nõustamisvõimalus, illegaalsete veebilehekülgede ja ravimite selge eristamise võimalus legaalsetest internetiapteekeidest ja müügiloaga ravimitest ning muu seesugune.<sup>178</sup> Võltsitud toimeained ja toimeained, mis ei vasta direktiivi nr. 2001/83/EÜ kohaldatavatele nõuetele, on

---

<sup>177</sup> *Raviamet on valitsusasutus, mille ülesandeks on kaitsta rahva tervist Eestis kasutatavate ravimite järelevalve kaudu.*

<sup>178</sup> Riida, V. (2011). Eesti sörgib Soomel sabas. Äripäev, lk 10. Arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/481748> (19.04.2014).

rahvatervisele tõsiseks ohuks.<sup>179</sup> Üha suurenevat ohtu inimeste tervisele on seoses ebaadekvaatse juurdepääsuga ravimitele internetiapteekide kaudu tunnistanud ka Euroopa Rahva Tervise Liit<sup>180</sup> (*European Public Health Alliance - EPHA*). Seega on kõige olulisem tagada ravimite kaugmüügi puhul mitte see, et internetiapteegiteenuse osutajatel oleks füüsiline apteek vaid see, et käideldavad ravimid oleksid ohutud, vastava valdkonna ettevõtjad usaldusväärsed ning oleks tagatud ravimite ohutu kättetoimetamine klientidele.

Lisaks asjaolule, et üldapteegi tegevuslooga ravimite kaugmüügi sidumine ei ole ravimite kaugmüügi olemuse tõttu mõistlik, piirates kaugmüügist tuleneva võimaliku kasu maksimeerimist, ei ole eeltoodu parim lahendus ka põhjusel, et ei võimalda realiseerida ravimite kaugmüügist tulenevat otsesest kasu lõpp-tarbijale. Internetiapteegi asutamise kulude väiksemat määra võrreldes üldapteegi asutamise kuludega ning seeläbi kogukulu vähenemist ühiskonnale on möönnud ka sotsiaalkomisjon<sup>181</sup>.

Selliseks võimalikuks kasuks on autori hinnangul ravimite hinna alanemine. Olgugi, et ravimite hinna regulatsioon on riiklikult rangelt reguleeritud oleks ravimite kaugmüügi kaudu võimalik hindu veelgi alandada. Selget kohta hinna võimalikuks alanemiseks kujutab endast ravimite kaugmüügi iseloom võrreldes üldapteegiga. On selge, et üldapteegi asutamine ning ülalpidamiskulud on suuremad kui kaugmüügi puhul. Üldapteegi puhul tuleb arvestada suuremate ruumide rentimise kulu ning ka suurema arvu personalikuludega. Juhul kui vabastada ravimite kaugmüügiga tegelejad selliste infotehnoloogia teenuste puhul mittevajalike kulude kandmisest oleks võimalik vähendada apteegiteenuse osutaja juurdehindlust ravimitele ning seeläbi alandada ka ravimite hindu lõpp-tarbijale. Lõpp-tarbija seisukohalt oleks hinna-kvaliteedi suhtes kõige parem lahendus autori hinnangul see kui tarbija saaks kaugmüügi korras ravimeid soetada otse hulgimüüjatelt, kellel on juba olemas ravimite ladustamise tingimused ning kes on samuti võimelised korraldama ravimite kohaletoimetamise logistiliselt viisil, mis vastaks seaduse nõuetele. Vastavat huvi on hulgimüüjad ka ravimite kaugmüügiga tegelemise vastu üles näidanud. Ka Eesti Ravimitootjate Liit on teinud ettepaneku mitte piirata ravimite internetimüüki füüsiliselt asutatud apteekidega, vaid lubada tegutseda ka ainuüksi ravimite kaugmüügitenust

---

<sup>179</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, p 7.

<sup>180</sup> The EU cannot save banks while sacrificing people's health. Arvutivõrgus: <http://www.pgeu.eu/press/101-access-to-medicines-in-europe-the-eu-cannot-save-banks-while-sacrificing-peoples-health.html> (30.02.2014).

<sup>181</sup> *Op. Cit.* Maripuu, M., lk 11.

pakkuvatel internetiapteekidel.<sup>182</sup> Muudatusettepanekuid tegi ka Apteekrite Liit<sup>183</sup>. Üksnes internetiapteekide tegutsemise lubamine oleks kooskõlas ka EL-i põhimõtetega seoses kaupade ja teenuste vaba liikumisega, kuivõrd vastavalt Asutamislepingu artikkel 14 lõikele 2 püüab EL rajada veelgi lähedasemaid sidemeid Euroopa riikide rahvaste vahel, et tagada majanduslikku ja ühiskondlikku arengut. Nimetatud sätte kohaselt kujutab EL-i siseturg endast sisepiirideta ala, kus on tagatud kaupade ja teenuste vaba liikumine ning asutamisvabadus. Infoühiskonna teenuste arendamine sel sisepiirideta alal on Euroopa rahvaid lahutavate tökete kõrvaldamiseks oluline.<sup>184</sup> Täna on aga infoühiskonna teenuste arenemine Eesti Vabariigi ravimite kaugmüügi turul ebalproportsionaalselt pärsitud. Eeltoodu ei ole negatiivne mitte pelgalt ühe teenuse liigi arengu seisukohalt, vaid rikub ka isikute ettevõtlusvabadust.

Autor leiab töös teostatud analüüsi pinnalt, et elektroonilise kaubanduse arendamine infoühiskonnas annaks nii Eesti Vabariigile kui EL-ile märkimisväärseid töövõimalusi (eriti väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele), ergutaks Euroopa ettevõtjate majanduslikku kasvu ja investeeringuid uuendustesse ning võiks samuti suurendada Euroopa tööstuse konkurentsivõimet juhul, kui kõigil oleks juurdepääs internetile.<sup>185</sup> Eeltoodu kehtib Eesti Vabariigi kohta seda enam, et kohalikud ettevõtted on Euroopa mõttes pigem väikesed-ja mikroettevõtted. Samas infoteenuste arendamise valdkonnas on Eesti Vabariigi näol tegemist eesrindliku EL-i liikmesriigiga nii ühenduse siseselt kui ka maailmas üldiselt. Ideaalis võiks autori hinnangul eesmärgiks olla elektroonilise kaubanduse integratsiooni kõrge tase siseturuga, mis tagaks elektroonilise kaubanduse kasutamise võimalused sarnaselt, nagu see on ühenduses saavutatud näiteks nõukogu 3. oktoobri 1989. aasta direktiiviga nr. 89/552/EMÜ, mis räägib teleringhäälingutegevust käsitletavate liikmesriikide teatavate õigusnormide kooskõlastamisest.<sup>186</sup>

On selge, et rahva tervise kaitse eesmärgi tagamisega seonduvalt võtab teleringhäälinguga võrreldava vaba turu süsteemi loomine ravimiturul märgatavalt kauem aega, kuid EL-i ühe aluspõhimõtte ehk – teenuste ja kaupade vaba liikumise idee järgimine, ei tohiks olla ravimite

<sup>182</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 23.

<sup>183</sup> Sarv, K. (2012). Apteekrite Liidu parandused ja täiendused direktiivi 2011/62/EL (võltsravimid) jõustamiseks koostatud ravimiseaduse jt seaduste eelnõudele, lk 1. Arvutivõrgus: [http://www.apteekriteliiit.ee/failid/EAL\\_seisukohad\\_30.07.12.doc](http://www.apteekriteliiit.ee/failid/EAL_seisukohad_30.07.12.doc) (17.03.2014).

<sup>184</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ, p 1.

<sup>185</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ, p 2.

<sup>186</sup> *Op. Cit.* Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ, p 4.

turul välistatud. Sellise süsteemi loomine ravimiturul eeldab aga infoühiskonna teenuste arenguks ühelt poolt võimalikult liberaalsete tingimuste loomist ning teisalt rahva tervise kaitse eemärgi tagamiseks kohaste meetmete kehtestamist. Samuti peab sellises tundlikus valdkonnas säilima EL-i liikmesriikide vastavatel asutustel selge ülevaade sellest, kes ja kuidas ravimite vahendamise turul kaugmüügiga tegelevad. Üheks selguse tagamise meetodiks on üldsusele legaalsete ravimite kaugmüügi pakkujate identifitseerimise lihtsustamiseks EK poolt välja töötatav ühine logo internetiapteekide jaoks.

Riigikogu sotsiaalkomisjon on leidnud, et oluline on jälgida, milliseid muutusi toob kaasa internetiapteegi võimaluse loomine 2013. aastal.<sup>187</sup> Nagu eelpool viidatud on 2014. aasta aprilli keskpaiga seisuga RA andmetel Eesti Vabariigis asutatud üks (1) internetiapteek. 21. sajandi infoühiskonnas on see autori hinnangul kummastavalt väike näitaja. Ravimite kaugmüügi turg ei ole Eesti Vabariigis avanenud ning selle põhjuseks on autori hinnangul RavS § 31 lõike 5<sup>1</sup> esimeses lauses sisalduv turulukk. Käesolevas töös käsitletud piirang tõrjub eemale isikud, kes oleksid huvitatud infoühiskonna teenuste raames ning kaudu osutama ravimite kaugmüügi teenust.

Autori hinnangul ei sobi üldapteegi tegevusloa kontseptsioon kokku ravimite kaugmüügi mõtte ning sisuga ja piirab ebamõistlikult ning ebavajalikult infoühiskonna teenustest tulenevate võimaluste kasutamist ravimiturul, selle osaliste hüvanguks. Samuti ei ole autori hinnangul RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> sisalduva turuluku õigustamine võimalik tuginedes rahva tervise kaitse põhimõttele. Olgugi, et käesolevale tööle tuginedes on võimalik asuda seisukohal, et rahva tervise kaitse eesmärgil ettevõtlusvabaduse piiramine on võimalik, ei saa seda teha ebapiisavatel ajenditel. Käesoleval juhul on seadusandja põhjendanud turuluku vajadust üksnes sellega, et erinevate nõuetega (erinevat liiki tegevusloaga) apteekide lubamine võib kahjustada füüsiliselt asutatud apteekide toimetulekut ja põhjustada nende sulgemist, samas ei saavutata mingit prognoositavat lisandväärtust.<sup>188</sup> Autor sellise väitega käesoleva töö pinnalt ei nõustu.

Autor soovib rõhutada, et Eesti Vabariik on infotehnoloogia arengus üks edumeelsemaid riike EL-is ning see pole pelgalt müüt, vaid reaalsus. Sama on tunnistanud ka Microsofti esindajad Brüsselis toimunud e-valitsemise konverentsil lisades veel, et Eesti Vabariik on e-lahenduste

---

<sup>187</sup> *Op. Cit.* Maripuu, M., lk 20.

<sup>188</sup> *Op. Cit.* Seletuskiri ravimiseaduse eelnõule 332 SE, lk 23.

poolest riigi asjaajamises Euroopas esikümnes. Kodanike harjumuste poolest internetis asju vormistada aga kõrgemal. Lähinaabrid Leedu Vabariik ja Läti Vabariik on Eesti Vabariigist kaugel maas. Ka võrreldes ülejäänud Kesk- ja Ida-Euroopaga on Eesti Vabariik märgatavalt arenenum. Eraldi tõsteti esile e-hääletamist, korralikku internetipangandust ning digitaalse allkirja andmise võimalust, mis kõik on Eesti Vabariigis igapäevased. Veel rõhutasid Brüsselis toimunud e-valitsemise konverentsil Microsofti esindajad toimiva infrastruktuuri olulisust konkurentsieelise loomise valguses ja seda selge perspektiivitundega. Täna rajatud infrastruktuur aitab suure tõenäosusega kaasa majanduse globaalse konkurentsivõimelisuse tõstmisele tulevikus.<sup>189</sup> Autori hinnangul on oluline säilitada Eesti Vabariigi, kui maailma mõistes mikroriigil, eesrindlik positsioon niivõrd olulisel ja laiahaardelisel turul kui on seda infotehnoloogia teenused. Kehtivad seadused ei tohiks ebaproportsionaalselt pärssida erinevates valdkondades infotehnoloogia teenuste arendamise võimalusi.

Käesolevas töös käsitletud internetiapteekide kaugmüügi regulatsioonist tulenev internetiapteegi asutamise piirang seda autori hinnangul teeb. Kaotades internetiapteekide otsese side füüsiliste apteekidega tunnustaks Eesti Vabariik internetiapteegis peituvaid võimalusi hoopis uuel tasemel, mis võimaldaks ravimite kaugmüüki vaadelda mitte niivõrd ravimite müügi traditsioonilisest vaatenurgast, vaid kui ravimite vahendamist. Selliselt oleks avatud võimalused konkurentsi arengule ravimite turul ning innovatsiooniliste logistiliste mudelite väljatöötamisele. Töötava ja hästi toimiva internetiapteekide süsteemi väljatöötamine võiks olla Eesti Vabariigi potentsiaalne järgmine edulugu, millele aastate pärast võiksid välisriikide suuretegevõtted rahvusvahelistel konverentsidel tähelepanu juhtida ning seeläbi Eesti Vabariiki parimas valguses näidata. Eesti Vabariik on maailmas pioneer infotehnoloogia teenuste väljatöötamise alal ning just seetõttu oleks asjakohane kui just Eesti Vabariik oleks see, kes võimaldaks infotehnoloogia loomuliku arengu ka niivõrd tundlikus valdkonnas kui on seda ravimiturg. Turu avamine ei kahjustaks autori hinnangul rahva tervist kui võrd piisavas mahus kontrollimeetmete pakett on kehtivas seaduses tegelikkuses juba olemas. Muutes kehtivat seadusandlust kosmeetiliste muudatuste abil ehk – sidudes internetiapteegi teenuse osutamise mitte füüsiliste apteekide tegevuslubadega vaid eraldiseisva ravimite kaugmüügi tegevusloaga oleks samm, mis võimaldaks ravimite kaugmüügi regulatsiooni olemust paremini ära kasutada. Autori hinnangul on selge, et

---

<sup>189</sup> Linkgreim, I, G. (toim.) (2013). Microsoft kiitis Eesti infotehnoloogia arengut. ERR. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesti/c93da52d-5ad1-4a1f-af4f-322f2223ea83> (14.03.2014).

ravimiturg on ja jääb tõenäoliselt aegade lõpuni valdkonnaks, mis on riikide või riikide ühenduste poolt rangemalt reguleeritud, kuid meetodid, mida kasutatakse peaksid siiski olema kohased.

Ravimite kaugmüügi eraldiseisva tegevusloa tingimuste väljatöötamisega on autori hinnangul võimalik tagada ravimite kaugmüügiturul käideldavate ravimite kvaliteet ning teenuse osutajate usaldusväarsus. Eeltoodu tagamine on võimalik läbi selle, et internetiapteekidele jääksid kehtima kõik praegused muud nõuded peale selle, et ravimite kaugmüügiga tegelemiseks peaks samal isikul olema füüsiline apteek. Füüsilise apteegi nõude kaotamine tuleks asendada ravimituru spetsiifikat arvestades ettevõtja kohustusega detailselt ära näidata logistiline jada, mille kaudu teenust osutama hakatakse. Eelkõige tuleks ettevõtjal ravimite kaugmüügi turu üle järelevalvet teostavale haldusorganile (Eesti Vabariigis RA-le) esitada dokumendid, mis tõestavad kokkulepete olemasolu kolmandate isikutega ravimite transpordiks ning ladustamiseks viisil, mis tagaks ravimite kvaliteedi säilimise, samuti ravimite transpordi, seaduses sätestatud aja jooksul tarbijani. Vastava logistilise jada usaldusväarsuse kontrollimine ning loa väljastamine jääks RA ülesandeks, nagu on ta seda ka praegu. Juhul kui ettevõtja suudab sellise usaldusväärse logistilise keti koostöös transpordiettevõtete ning ravimite jae -ja hulgimüüjatega, kellel ei ole soovi oma internetiapteeki luua, kokku panna ei tohiks olla riigi poolt vastava ettevõtja ravimite kaugmüügi turule sisenemine piiratud pelgalt põhjusel, et tal endal ei ole füüsilist apteeki.

Seega on autor läbiviidud analüüsi tulemusena jõudnud seisukohale, et kehtivast RavS-st tulenev internetiapteegi asutamiseks üldapteegi tegevusloa taotlemise nõue, millega kaasneb füüsilise apteegi asutamise kohustus, ei ole vajalik ega sobiv regulatsioon tagamaks ravimite, ühelt poolt kaugmüügi turu usaldusväarsust ning teisalt rahva tervise kaitset. Samuti ei ole selline regulatsioon asjakohane internetiapteekide turu jätkusuutliku arengu seisukohalt, kuivõrd paneb vastava valdkonna arengu otsesesse sõltuvusse mitte ühiskonna kui terviku sooviga, vaid kitsa ehk füüsiliste apteekide omanike ringi sooviga vastavat valdkonda arendada või mitte. Eeltoodu piirab isikute põhiõigust vabalt valida valdkonda millega tegeleda. Seega on autori hinnangul käesolevas töös esitatud esimene hüpotees tõestatud, mille kohaselt on RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimene lause vastuolus PS-ga, kuivõrd rikub PS-i §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõtet.

Töö teise hüpoteesi osas on autor analüüsi tulemusel jõudnud eriarvamusele. Käesoleva töö alusel on alust väita, et RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimeses lauses sätestatud ettevõtlusvabaduse riive ei ole PS § 28 lõikest 1 tuleneva rahva tervise kaitse eesmärgi tagamiseks põhjendatud. Eeltoodud seisukohale on autor jõudnud eelkõige põhjusel, et rahva tervise kaitse eesmärki on ravimite kaugmüügi regulatsiooni puhul võimalik tagada ettevõtlust vähem riival moel kui teeb seda kehtiva RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> esimene lause. Autor mõonab, et tegevusloa olemasolu nõude kehtestamine apteegiteenuse osutamisel on apteegituru spetsiifikat arvestades vajalik ja põhjendatud kuivõrd tõepoolest sellise nõude olemasolu tagab rahva tervise kaitse eesmärgi täitmise, mis käesolevas töös esitatud analüüsi põhjal on ettevõtlusvabadusest mõnevõrra kõrgemal seisev sotsiaalne põhiõigus. Samas seisneb RavS § 31 lg 5<sup>1</sup> tuleneva üldapteegi tegevusloa nõudest tulenev ettevõtlusvabaduse riive ebaproportsionaalsus selles, et võrdsustab põhjendamatult internetiapteegid ebavajalikus osas üldapteekidega. Autori hinnangul riivaks ravimite kaugmüügi puhul ettevõtlusvabadust vähem ja sobivamal moel internetiapteekidele eraldiseisva tegevusloa instituudi loomine, mis võtaks arvesse üksnes ja ainult internetiapteekide spetsiifikat. Selliselt oleks võimalik loobuda füüsilise apteegi asutamise nõude panemisest internetiapteekide turul tegutsevatele ettevõtetele. Selline nõue ei ole vastavas turusegmendis vajalik ega sobiv mistahes väärtuse tagamiseks. Seega leiab autor, et käesolevas töös püstitatud teine hüpotees ei leidnud tõestamist.

Läbiviidud analüüsi tulemusena on autori hinnangul leidnud tõestamist, et ettevõtlusvabaduse riive rahva tervise kaitse eesmärgil apteegiteenuse kontekstis on põhjendatud ja võimalik tegevusloa nõude kehtestamise läbi. Samas peab kehtestatav tegevusloa liik vastama reguleeritava teenuse iseloomule ning olema seeläbi sobiv meede rahva tervise kaitse eesmärgi täitmiseks piirates isikute ettevõtlusvabadust võimalikest vähimal moel. RavS § 31 lõikes 5<sup>1</sup> internetiapteekide asutamiseks üldapteegi tegevusloa omamise nõue ei vasta eeltoodud tingimustele. Seega tuleks vastavat regulatsiooni autori hinnangul muuta kuivõrd PS-iga vastuolus oleva sätte teadvalt aktsepteerimine kehtivas õiguses ei ole põhjendatud.

.....  
Risto Sidok

Tartus, 30.04.2014. a.

## SUMMARY

### **Breach of freedom of entrepreneurship for public health protection as exemplified by regulation of distance selling of medicinal products**

The thesis at hand “*Breach of freedom of entrepreneurship for public health protection as exemplified by regulation of distance selling of medicinal products*” analyze, using as an example the regulation of distance selling of medicinal products which took effect in Estonia in April 2013, the interrelation of entrepreneurship freedom and the public health protection obligation which arises from the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter the Constitution), Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter EU Treaty) as well as other national legislation and international agreements. The paper endeavors to analyze § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act – more specifically, the first sentence of the said clause. The author finds the subject matter currently relevant for two reasons: first, in constitutional review matter No. 3-4-1-2-13 the Supreme Court found unconstitutional § 42<sup>1</sup> (1) – (3), i.e. the so called restrictions to establishment of pharmacies, on grounds that the said provisions contradict the constitutional freedom of entrepreneurship and invade the fundamental right of equality of all persons provided in § 28 of the Constitution. On the other hand, distance selling of medicinal products was recently legalized in Estonia.

Analysis by the author of the paper indicate that Estonian legislation exhibits a disproportional invasion of the freedom of entrepreneurship and that in a domain that in recent years has served as the flag ship of Estonian innovation. The suspicious restriction of entrepreneurship freedom of individuals, referred to by the author, is the restriction arising from the first sentence of 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act which defines the group of persons that may engage in distance selling of medicinal products in Estonia i.e. establish online pharmacies. Pursuant to 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act, the holder of an activity license of a general pharmacy has the right to engage in the distance selling of medicinal products for human use and over-the-counter medicinal products for veterinary use. Consequently, online pharmacies in Estonia may only be established by persons to whom an activity license of a general pharmacy has been issued. A prerequisite of the issue of an activity license of a general pharmacy is the establishment of a physically existing pharmacy. Based on the analysis conducted within the framework of this thesis, the author finds this

requirement of obligatory adherence to the latter condition by entrepreneurs wishing to operate in the market of distance selling of medicinal products to be without basis.

In this study, the author poses two hypotheses, the proving or disproving of which enables the adoption of an opinion pertaining to the suitability, necessity and moderation in relation to online pharmacies of the license proceedings arising from the first sentence of 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act. The relevant hypotheses are the following: (i) the first sentence of § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act is unconstitutional as it is in violation of the principle of freedom of entrepreneurship provided in § 31 of the Constitution, and (ii) the invasion of the freedom of entrepreneurship provided in § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act is substantiated for the purposes of ensuring public health protection provided in the first sentence of § 28 of the Constitution.

So as to analyze aspects of distance selling of medicinal products, freedom of entrepreneurship and public health protection, the thesis first tackle the more general legal content of entrepreneurship freedom and public health protection. Furthermore, the paper analyses the position in the hierarchy of fundamental rights and obligations of the public health protection principle in relation to the entrepreneurship freedom principle. The second part of the study analyzes the regulation of distance selling of medicinal products and restrictions, arising from the latter regulation, applicable to entrepreneurs wishing to start operations in the relevant domain. So as to facilitate a comparative overview, relevant regulation in selected other EU member states is also reviewed. In the third part of the thesis, so as to form an opinion regarding the above study hypotheses, the author analyzes whether or not the first sentence of § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act contains a breach of the freedom of entrepreneurship and, if such a breach does exist, is it one of necessity, suitability and moderation.

Based on materials analyzed during the study, the author adopts the opinion that the first hypothesis posed in the thesis is in fact true. As estimated by the author, violation of the principle of entrepreneurship freedom is foremost manifest in the fact that by § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act the legislator has enacted the requirement of an activity license to online pharmacies. The Supreme Court, as well as various specialized publications, has interpreted the enactment of the activity license requirement as a restriction of the freedom of entrepreneurship. At the same time, judicial practice of the Supreme Court and the reviewed

EU courts as well as specialized literature indicate that entrepreneurship freedom constitutes a reservation of a fundamental right, restriction of which is possible in justified cases. Public interest addressed in the study is one of the most important of such justified causes. Public interest emerges as an argument mainly in cases where a need arises to invade a certain fundamental right so as to ensure another higher value. Among such higher values is the internationally recognized obligation of states to ensure public health protection. Whether the objective of protecting public health is an end that justifies the means provided in § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act is ascertained by the author in relation to verifying the validity of the second hypothesis.

In terms of the second hypothesis of the thesis, the author is of the opinion that the assumption in question is neither reasoned nor true. Based on analysis conducted during the study, it can be maintained that invasion of the freedom of entrepreneurship provided in the first sentence of § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act is not substantiated for the purposes of ensuring public health protection provided in the first sentence of § 28 of the Constitution. The author reaches the latter conclusion foremost due to the fact that, as relating to regulation of distance selling of medicinal products, public health protection could be ensured in a less invasive manner than that of § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act.

In the paper, the author admits that, considering the specifics of the pharmacy market, enactment of the requirement of a valid activity license in providing online pharmaceutical services is necessary and justified as the existence of such a requirement indeed ensures performance of the objective of public health protection. At the same time, the disproportionate nature of the invasion of the freedom of entrepreneurship arising from the activity license requirement is contained in the fact that the provision groundlessly equates online pharmacies to general pharmacies to an unnecessary degree. In the author's estimation, in the case of distance selling of medicinal products, the freedom of entrepreneurship would be restricted less and in a more suitable manner by establishment of an institution of a separate activity license for online pharmacies which would take into consideration the specifics of online pharmacies alone. In the described manner, it would be possible to abandon the requirement of establishment of a physically existing pharmacy as applicable to entrepreneurs operating in the online pharmacy market as the relevant requirement is neither necessary nor suitable for ensuring whichever value in the examined market segment. Elimination of the unnecessary requirement would facilitate a considerably wider opening, as

compared to the current situation, of the medicinal products' distance selling market for private business. In the author's estimation, necessary conditions would thereby be established for development of the relevant sector, which, in turn, would benefit all of the participants in the market. In open competition circumstances, a foundation would thus be set for an additional fall in price of medicinal product; also, availability of medicinal products would be improved in society as a whole. Danish, German, Finnish and Slovenian legislators reviewed in the current thesis have adopted an opinion similar to that of the author's as, contrary to relevant Estonian legislation, none of the said legislators have enacted a comparable establishment restriction applicable to online pharmacies. Furthermore, the EU, based on whose judicial practice and instruction distance selling of medicinal products was legalized in the above countries, does not require the establishment of a physically existing pharmacy from persons wishing to engage in the mediation of medicinal products via an online pharmacy.

In conclusion, based on analysis conducted within the framework of the thesis, the author finds that, in the context of pharmaceutical services, breach of the freedom of entrepreneurship, for the purpose of ensuring public health protection, is justified and can be implemented through enactment of the activity license requirement. At the same time, the type of activity license enacted must correspond to the nature of the regulated service and, thereby constitute a suitable measure to perform the objective of protecting public health, restricting the freedom of entrepreneurship of persons as little as possible. The requirement, provided in § 31 (5<sup>1</sup>) of the Medicinal Product Act, of holding an activity license of a general pharmacy to facilitate the establishment of online pharmacies is not in adherence to the above conditions.

.....  
Risto Sidok

in Tartu on the 30<sup>th</sup> of April 2014

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001/ eriväljaanne, lk 5-96.
2. Alexy, R., Ernits, M. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica* 2001/ 1, lk 5-16.
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
4. Annus, T., Nõmper, A. The Right to Health Protection in the Estonian Constitution. *Juridica International*, 2002/ VII, lk 117-126.
5. Arumäe, U. Organisatsiooni ja juhtimise õiguslik korraldus. Tallinn: Juura 2013.
6. Eichhorn, K, H., Ginter, C. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn, Brüssel: Juura 2007.
7. Erints, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
8. Grauberg, T. Õiguse kujundusvõimalused maksuobjekti vältimisel. *Juridica* 2010/ 3, lk 205–214.
9. Hagström, M., Rüütel, R. Konkurentsioigus ja praktika. Tallinn: AS Äripäev 2010.
10. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* 2005/ 3, lk 187-199.
11. Justiitsministeerium (2010). Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50370/Majandustegevuse+seadustiku+%C3%BCldosa+seaduse+eeln%C3%B5u+seletuskiri.pdf> (12.03.2014).
12. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. *Juridica* 2003/ 6, lk 373–382.
13. Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? *Juridica* 2013/ 2, lk 79-97.
14. Kull, I. Principle of Good Faith and Constitutional Values in Contract Law. *Juridica International* 2002/ VII, 142-149.
15. Kägu, M. Ravimite vaba hinnakujunduse riiklik piiramine. *Juridica* 2009/ 6, lk 379–388.
16. Lukjanov, A. Oma äri alustamine. Tallinn: Eesti-Ameerika Ärikolledž 2002.
17. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
18. Maruste, R. Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. *Juridica* 2010/ 5, lk 371-378.
19. Mason, K., McCall Smith, R, A. Õigus ja meditsiinieetika. Tallinn: Juura 1996.

20. Mitt, A. Ettevõtlusvabaduse õiguslik olemus. *Juridica* 2006/ 6, lk 380-387.
21. Narits, R. Fundamental Rights and Freedoms in Estonian Constitution. *Juridica International* 1998/ III, 25-34.
22. Narits, R., Merusk, K. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998.
23. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2004.
24. Nõmper, A., Sootak, J. Meditsiiniõigus. Tallinn: Juura 2007.
25. Nõmper, A. Tervise kaitse põhiõigusest apteekide asutamispääsude näitel. *Juridica* 2012/ 10, lk 727-738.
26. Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura 2002.
27. Pärnamägi, I. Majandushaldusõiguse kodifitseerimisest ja bürokraatia vähendamisest. *Juridica* 2010/ 8, lk 567-580.
28. Rüütel, D., Välinurm, T. (2012). Seletuskiri ravimiseaduse, karistusseadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõule 332 SE. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=0c358faa-50b2-4305-968c-aa9994177ac3&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=0c358faa-50b2-4305-968c-aa9994177ac3&) (04.03.2014).
29. Toomsalu, T. Konstitutsiooniõigus. Tallinn: Sotsiaal-Humanitaarinstituut 2006.
30. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte põhiõiguste kaitsel. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2005.
31. Žmenja, M. E-tervis ja õigus: magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2009.

### **Kasutatud normatiivmaterjalid**

32. Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT I, 27.04.2011, 2.
33. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. - Euroopa Liidu Teataja C 326, 26/10/2012, lk 0001 - 0390. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (28.04.2014).
34. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/31/EÜ, 8. juuni 2000, infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (direktiiv elektroonilise kaubanduse kohta). Arvutivõrgus: [http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=T50065&keel=et&pg=1&ptyyp=I&tyyp=SITE\\_T&query=electronic%20commerce](http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=T50065&keel=et&pg=1&ptyyp=I&tyyp=SITE_T&query=electronic%20commerce) (11.03.2014).
35. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ, 6. november 2001, inimtervishoiu kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta. - EÜT L 311, 28.11.2001, lk 67. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir\\_2001\\_83\\_cons2009/2001\\_83\\_cons2009\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir_2001_83_cons2009/2001_83_cons2009_et.pdf) (15.02.2014).

36. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006, teenuste kohta siseturul. – Euroopa Liidu Teataja L 376/36, 27/12/2006. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006L0123> (12.03.2014).
37. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, 8. juuni 2011, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ (inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta) seoses vajadusega vältida võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse. – Euroopa Liidu Teataja L174/74, 01/07/2011. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir\\_2011\\_62/dir\\_2011\\_62\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir_2011_62/dir_2011_62_et.pdf) (15.02.2014).
38. Infoühiskonna teenuse seadus. - RT I, 06.01.2011, 12.
39. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon [terviktekst]. - RT II 2000, 11, 57.
40. Karistusseadustik<sup>1</sup>. - RT I, 26.02.2014, 5.
41. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1994, 10, 11.
42. Nõukogu määrus (EMÜ) nr 2309/93, 22. juuli 1993, milles sätestatakse ühenduse kord inimtervishoius ja veterinaarias kasutatavate ravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa Ravimihindamisamet. – Euroopa Ühenduse Teataja L 214/1, 24/08/1993. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/reg\\_1993\\_2309/reg\\_1993\\_2309\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/reg_1993_2309/reg_1993_2309_et.pdf) (11.03.2014).
43. Rahvatervise seadus<sup>1</sup>. - RT I, 20.11.2013, 2.
44. Ravimiseadus<sup>1</sup>. - RT I, 17.04.2013, 6.
45. Saksamaa Liitvabariigi apteekide seadus – Gesetz über das Apothekenwesen – German Pharmacies Act - (last amended by the Act for the Structural Development of Nursing Care Insurance (Nursing Care Development Act) of 28<sup>th</sup> of May 2008). - Federal Law Gazette I p. 874 ff<sup>1</sup>. Arvutivõrgus: [http://www.abda.de/fileadmin/assets/Gesetze/Apothekengesetz\\_engl\\_Stand-2008-05.pdf](http://www.abda.de/fileadmin/assets/Gesetze/Apothekengesetz_engl_Stand-2008-05.pdf) (12.03.2014).
46. Saksamaa Liitvabariigi ravimiseadus – Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln – Medicinal Products Act (The Drug Law) - (last amended on the 19<sup>th</sup> of October 2012). - Federal Law Gazette I p. 2192. Arvutivõrgus: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_amg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_amg/index.html) (12.03.2014).
47. Sloveenia Vabariigi ravimiseadus – Medicinal Products Act (ZZdr-1-NPB1), 12<sup>th</sup> of November 2008. - Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 45/06 – ZZdr-1A. Arvutivõrgus: <http://www.jazmp.si/fileadmin/datoteke/seznami/en/MPAct.pdf> (13.03.2014).

48. Soome Vabariigi meditsiiniseadus – Medicines act 395/1987 (last amended 2010).  
Arvutivõrgus:  
[http://www.fimea.fi/download/18580\\_Laakelaki\\_englanniksi\\_paivitetty\\_5\\_2011.pdf](http://www.fimea.fi/download/18580_Laakelaki_englanniksi_paivitetty_5_2011.pdf)  
(05.02.2014).
49. Sotsiaalministri määrus. Apteegiteenuse osutamise tingimused ja kord. - RT I, 10.05.2013, 4.
50. Sotsiaalministri määrus. Tervisekaitsenõuded apteekidele ja nende struktuuriüksustele. - RTL 2005, 22, 302.
51. Taani Kuningriigi meditsiiniseadus (Lov om lægemidler) – Danish Medicines Act<sup>1</sup> act no. 63 (last amended 29<sup>th</sup> of January 2013). Arvutivõrgus:  
[http://sundhedsstyrelsen.dk/en/about-us/what-we-do/legislation/~/\\_media/0C65F89DCCB74F9AAA0C24D28BED3B59.ashx](http://sundhedsstyrelsen.dk/en/about-us/what-we-do/legislation/~/_media/0C65F89DCCB74F9AAA0C24D28BED3B59.ashx) (01.04.2014).

### **Kasutatud kohtupraktika**

#### **Eesti Vabariigi kohtupraktika**

52. RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99.
53. RKPJKo 08.03.2000, 3-4-1-3-00.
54. RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00.
55. RKHKo 21.12.2001, 3-3-1-67-01.
56. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
57. RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02.
58. RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02.
59. RKPJKo 12.06.2002 3-4-1-6-02.
60. RKHKo 17.06.2002, 3-3-1-32-02.
61. RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03.
62. RKPJKo 21.06.2004, 3-4-1-9-04.
63. RKHKo 05.04.2006, 3-3-1-15-06.
64. RKHKo 16.04.2007, 3-3-1-5-07.
65. RKPJKo 03.07.2008, 3-4-1-10-08.
66. RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08.
67. RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11.
68. RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11.
69. RKHKo 21.06.2012, 3-3-1-26-12.
70. RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12.

- 71. RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13.
- 72. RKPJKo 03.12.2013, 3-4-1-32-13.
- 73. RKHKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13.
- 74. RKHKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13.

### **EIK kohtupraktika**

- 75. Bimer S.A. v. Moldova, 10.07.2007.
- 76. Byrzykowski v. Poola, 27.07.2006.
- 77. Capital Bank AD v. Bulgaaria, 24.11.2005.
- 78. Dodov v. Bulgaaria, 17.01.2008.
- 79. Oyal v. Türgi, 23.03.2001.
- 80. S.A. Dangeville v. Prantsusmaa, 16.04.2002.
- 81. Tre Traktörer AB v. Rootsi, 07.07.1989.
- 82. Vo v. Prantsusmaa, 08.07.2004.

### **Euroopa kohtu lahend**

- 83. Case C-322/01 Deutscher Apothekerverband eV v. 0800 DocMorris NV and Jacques Waterval.

### **Muud allikad**

- 84. Eerme, M. (2013). Internetiapteek on tulemas. Kaupmeeste Liit. Arvutivõrgus: <http://www.kaupmeesteliit.ee/et/uudised-2013/2910-internetiapteek-on-tulemas> (12.03.2014).
- 85. European Commission (2012). Implementing act on a common logo for legally-operating online pharmacies/retailers offering medicinal products for human use for sale at a distance to the public. Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/health/files/falsified\\_medicines/commonlogo\\_consult.pdf](http://ec.europa.eu/health/files/falsified_medicines/commonlogo_consult.pdf) (12.03.2014).
- 86. Linkgreim, I, G. (toim.) (2013). Microsoft kiitis Eesti infotehnoloogia arengut. ERR. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesti/c93da52d-5ad1-4a1f-af4f-322f2223ea83> (14.03.2014).
- 87. Mossialos, E., Mrazek, M. (2003). The regulation of pharmacies in six countries. Arvutivõrgus:

- [http://eprints.lse.ac.uk/22505/1/The\\_regulation\\_of\\_pharmacies\\_in\\_six\\_countries.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/22505/1/The_regulation_of_pharmacies_in_six_countries.pdf)  
(04.03.2014).
- 88.** Mossialos, E., Srivastava, D. (2008). Pharmaceutical policies in Finland – challenges and opportunities. World Health Organization. Arvutivõrgus: [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0020/80651/E91239.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/80651/E91239.pdf) (11.03.2014).
- 89.** Poliitikauuringute keskus. (2013). Kaasaegse apteegiteenuse roll esmatasandi tervishoiu osana Eesti tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse tagamisel. Analüüsiaruanne. Arvutivõrgus: [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Kaasaegse\\_apteegiteenuse\\_rol\\_l\\_esmatasandi\\_tervishoiu\\_osana.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Kaasaegse_apteegiteenuse_rol_l_esmatasandi_tervishoiu_osana.pdf) (28.02.2014).
- 90.** Ravimiamet. (2013). Ravimite kaugmüügi õiguse (internetiapteegi) taotlemine. Arvutivõrgus: <http://www.sam.ee/ravimite-kaugmuygi-oiguse-internetiapteegi-taotlemine> (28.04.2014).
- 91.** Riida, V. (2011). Eesti sõrgib Soomel sabas. Äripäev. Arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/481748> (19.04.2014).
- 92.** Riigikogu XII Sotsiaalkomisjon. (2013). Kvaliteetse ja jätkusuutliku apteegiteenuse kättesaadavuse tagamiseks lähtuvalt Õiguskantsleri ettepanekust nr. 20 üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangu kohta. Arvutivõrgus: [https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.riigikogu.ee%2F%3Fop%3Demsplain%26page%3Dpub\\_file%26file\\_id%3D61c1bdb3-4a34-4f2e-a249-a4ccd7a16457%26&ei=fwkmU9TiJaHI4AT0-oHYDA&usq=AFQjCNG9f1ISoigKzRhS62jBfMwiytIbqg](https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.riigikogu.ee%2F%3Fop%3Demsplain%26page%3Dpub_file%26file_id%3D61c1bdb3-4a34-4f2e-a249-a4ccd7a16457%26&ei=fwkmU9TiJaHI4AT0-oHYDA&usq=AFQjCNG9f1ISoigKzRhS62jBfMwiytIbqg) (05.03.2014).
- 93.** Rivera, J, D. (2013). Access to medicines in Europe - the EU cannot save banks while sacrificing people's health. Arvutivõrgus: <http://www.pgeu.eu/press/101-access-to-medicines-in-europe-the-eu-cannot-save-banks-while-sacrificing-peoples-health.html> (30.02.2014).
- 94.** Sarv, K. (2012). Apteekrite Liidu parandused ja täiendused direktiivi 2011/62/EL (võltsravimid) jõustamiseks koostatud ravimiseaduse jt seaduste eelnõudele. Arvutivõrgus: [http://www.apteekritelit.ee/failid/EAL\\_seisukohad\\_30.07.12.doc](http://www.apteekritelit.ee/failid/EAL_seisukohad_30.07.12.doc) (17.03.2014).
- 95.** Tarbija 24. (2013). Nüüd saab ravimeid osta internetist. Arvutivõrgus: <https://www.arst.ee/et/Uudised-ja-artiklid/Kuu-teemad/44781/Tarbija24.ee> (11.03.2014).

- 96.** Titma, T. (2013). Rahvusvaheline koostöö võltsitud ravimite leviku takistamiseks. RiTo 28. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16008> (11.03.2014).
- 97.** Väli, M. (2013). Internetiapteek. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsisiosakond. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/doc.php?175572> (19.02.2014).
- 98.** World Health Organization. (last amended 15<sup>th</sup> of September 2005). Constitution of the World Health Organization. Arvutivõrgus: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1> (12.03.2014).
- 99.** World Health Organization. (2011). Safety and security on the Internet Challenges and Advances in Member States. Volume 4. Arvutivõrgus: [http://www.who.int/goe/publications/goe\\_security\\_web.pdf](http://www.who.int/goe/publications/goe_security_web.pdf) (19.03.2014).
- 100.** Õiguskantsler Indrek Teder. (2012). Õiguskantsleri ettepanek nr. 20. Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirang. Arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettepanek\\_nr\\_20\\_riigikogule\\_uldapteegi\\_tegevusloa\\_valjaandmise\\_ja\\_muutmise\\_piirang.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_20_riigikogule_uldapteegi_tegevusloa_valjaandmise_ja_muutmise_piirang.pdf) (05.03.2014).

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Risto Sidok (sünnikuupäev: 02.10.1987. a.)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

*„Ettevõtlusvabaduse riive rahva tervise kaitse eesmärgil ravimite kaugmüügi regulatsiooni näitel“,*

mille juhendajaks on hr. Ants Nõmper ja kaasjuhendaks hr. Jaan Sootak,

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace 'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

.....  
Risto Sidok

Tartus, 30.04.2014. a.