



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 25.10.2024
Meie 29.11.2024

nr 5-24-30/3
nr 10-3/7648

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-30

Edastan käesolevaga arvamuse ravimiseaduse (edaspidi RavS) § 77 lg 2², tervise- ja tööministri 5.07.2022 määruse nr 55 „Ravimi müügiloa muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasu suurus“ (edaspidi määrus nr 55) § 7 lg 5 11.07.2022 kuni 16.02.2024 kehtinud redaktsiooni ja alates 17.02.2024 kehtiva redaktsiooni põhiseadusele vastavuse kohta osas, milles viidatud sätted võimaldavad määrata veterinaarravimi müügiloa haldamise tasu 2023. a eest.

Asjaolud

1. Raviamet esitas kaebajale veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu arve 2022. a eest 23.03.2023 summas 52 353 eurot ja 2023. a eest 2.03.2024 summas 106 585 eurot.
2. Kaebaja, veterinaarravimi müügilubade hoidja, vaidlustas arved halduskohtus. Pooled vaidlevad selle üle, kas Raviametil oli arvete koostamise ja esitamise aja seisuga kehtivast õigusest tulenev õiguslik alus vaidlustatud arveid neil näidatud summade tasumiseks väljastada ning kaebajal vastav kohustus tasuda arvel näidatud summa. Samuti, kas arvete esitamise ajal kehtinud õigus sisaldas volitusnormi arvetel näidatud tasu kehtestamiseks.
3. Tartu Halduskohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks määruse nr 55 § 7 lg 5 11.07.2022 kuni 16.02.2024 kehtinud redaktsioonis, ning samuti RavS § 77 lg 2² ja määruse nr 55 § 7 lg 5 alates 17.02.2024 kehtivas redaktsioonis osas, mis võimaldas määrata veterinaarravimi müügiloa haldamise tasu 2023. a eest.

Taotluse lubatavus

4. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg 2 esimese lause tähenduses on asjassepuutuvaks normiks eelkõige määruse nr 55 § 7 lg 5 nii 11.07.2022 kuni 16.02.2024 kehtinud redaktsioonis kui ka 17.02.2024 jõustunud redaktsioonis. Selle sätte alusel esitas Raviamet kaebajale veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu nõuded 2022. ja 2023. a eest. Asjassepuutuvaks on ka 25.12.2023 jõustunud RaVS § 77 lg 2², mis sätestab veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu maksmise kohustuse ning sama paragrahvi lg 3, mis annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse aastatasu suuruse ning tasu arvestamise tingimuste ja korra kehtestamiseks. Kui kõnealused normid on põhiseadusevastased, ei saaks Raviamet veterinaarravimi kaebajalt 2022. a ja 2023. a eest müügiloa haldamise aastatasu nõuda.

Seisukoht ja põhjendused

5. RavS 01.07.2022 kuni 24.12.2023 kehtinud redaktsiooni § 77 lg 2 sätestas, et müügiloa hoidja tasub [müügiloa andmise aluseks olnud tingimuste muutmise] taotluse esitamise eest riigilõivu ja Raviametile erialase hindamise tasu kuni 1800 eurot vastavalt käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel kehtestatud taotluse liigile. Sama paragrahvi lõige 3 andis tervise- ja tööministrile volituse kehtestada määrusega ravimi müügiloaga seotud muudatusest teatamise ja muudatuse taotlemise, erialase hindamise ja tasu arvestamise tingimused ja kord ning tasu suurus taotluse eri liikide kaupa.
6. Volitusnormi alusel antud määruse nr 55 § 7 lg 5 selle 11.07.2022 kuni 16.02.2024 kehtinud redaktsioonis sätestas, et veterinaarravimi müügiloa tingimuste muudatuste, mis ei vaja hindamist, haldamiseks ja ravimite andmebaasis registreerimiseks tasub müügiloa hoidja veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu 1395 eurot müügiloa kohta.
7. Nõustun halduskohtuga, et veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu näol on tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega PS § 113 tähenduses.
8. PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõtte kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samasisulise nõude sätestab ministri määruse puhul PS § 94 lg 2.
9. Üldise seadusereservatsiooni põhimõtet täpsustab ka haldusmenetluse seadus (HMS), mille § 89 lg 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.
10. Riigikohus on leidnud, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (RKPJKo 19.12.2003 nr 3-4-1-22-03, p 19). Seadusandja selge ja täpne juhis on avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise eeltingimus, et tagada PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte täitmine.
11. RavS § 77 lg 3 (1.07.2022 kuni 24.12.2023 kehtinud redaktsioonis) ega ka muud sätted ravimiseaduses ei andnud ministrile volitust kehtestada määrusega veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu tasumise kohustus ning sellise tasu suurus. Volitusnorm andis ministrile õiguse kehtestada RavS § 77 lg-s 2 sätestatud erialase hindamise tasu arvestamise tingimused ja kord juhaks, kui müügiloa hoidja esitab vastava taotluse. RavS § 77 lg 3 ei anna aga õigust kehtestada muid tasusid.
12. Kuigi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused on liikmesriikides vahetult kohaldatavad, ei tulene ka määrusest (EL) 2019/6, mis käsitleb veterinaarravimeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiivi 2001/82/EÜ art 61, avalik-õigusliku rahalise kohustuse olulisi elemente (nt objekti, kohustuslast, suurust, tasumise korda). Määrus (EL) 2019/6 annab liikmesriikidele õiguse kehtestada tasusid, kuid jätab liikmesriigi otsustada, kuidas ja millistel tingimustel tasusid kehtestatakse. Eesti õiguskorras peab avalik-õiguslik tasu olema kehtestatud seadusega või selge volitusnormi alusel määrusega, mida EL määruse üldsõnalised sätted ei asenda.
13. **Seega nõustun Tallinna Halduskohtuga, et määruse nr 55 § 7 lg 5 selle 11.07.2022 kuni 16.02.2024 kehtinud redaktsioonis oli vastuolus PS §§ 3, 94 lg-ga 2 ja 113, kuna kehtestades määrusega veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu 1395 eurot müügiloa kohta, ületas minister RavS § 77 lg-ga 3 (1.07.2022 kuni 24.12.2023 kehtinud redaktsioonis) antud volituse piire.**
14. Õiguslik alus veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu nõudmiseks tekkis alles 25.12.2023, kui jõustusid ravimiseaduse muudatused, millega kehtestati aastatasu tasumise kohustus kuni 1395 eurot eelmisel kalendriaastal kehtinud müügiloa kohta (§ 77 lg 2²) ning täiendati § 77 lg-s 3 ministrile antud volitust õigusega aastatasu suuruse ning tasu arvestamise tingimuste ja korra kehtestamiseks. 17.02.2024 jõustuski määruse nr 55 § 7 lg 5 muudatus, mis kehtestas veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu suuruseks 1395 eurot.
15. Arvestades RavS § 77 lg 2² ja määruse nr 55 § 7 lg 5 muudatuste kehtima hakkamise aega, vastavalt 25.12.2023 ja 17.02.2024, ei andnud need siiski alust nõuda veterinaarravimi müügiloa

haldamise aastatasu maksmist terve 2023. a eest, s.o perioodi eest, mis algas enne, kui aastatasu maksmise kohustus üldse jõustus. RavS § 77 lg 2² võiks teoreetiliselt olla aluseks aastatasu nõudmisele perioodi 26.12.2023-31.12.2023 eest, aga arvestades, et seadusandaja volitas ministrit kehtestama aastatasu suuruse ja tasumise korra, puudus enne 17.02.2024 seaduse rakendamiseks vajalik norm. Samuti ei saanud 25.12.2023 jõustunud seadusemuudatuse rakendamiseks vajalikuks normiks 2023. a eest tasu nõudmisel olla määruse nr 55 § 7 lg 5 selle 11.07.2022 kuni 16.02.2024 kehtinud redaktsioonis, kuna volitusnorm on suunatud tulevikku ega saa legaliseerida enne selle jõustumist antud määrust.

16. 23.11.2023 vastu võetud ravimiseaduse, ravikindlustuse seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduses puudub ka säte, et RavS § 77 lg 2², millega kehtestati veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu maksmise kohustus, on tagasiulatuva jõuga. Kaheldav oleks ka sellisele sättele tagasiulatuva jõu andmise põhiseaduspärasus, kuna koormava normi kohaldamine õigussuhetele, mis tekkisid enne selle normi jõustumist, saab olla põhjendatud üksnes erandlikel asjaoludel ja kui sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust (RHKKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33; RKHKo 03.05.2017, 3-3-1-80-16, p 29).
17. PS §-st 10 tulenev õiguskindluse põhimõtte nõuab muu hulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg (vacatio legis'e põhimõtte), mille jooksul adreassaadid saavad uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Uue õigusliku olukorraga tutvumiseks jäetava aja piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu (RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 2). Vacatio legis'e põhimõtte isikuline kaitseala hõlmab PS § 9 teise lausest tulenevalt ka juriidilised isikud (RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 67).
18. **Arvestades eeltoodut, nõustun Tartu Halduskohtuga, et 25.12.2023 jõustunud RavS § 77 lg 2² ning 17.02.2024 jõustunud määruse nr 55 § 7 lg 5 on vastuolus PS §§ 10 ja 31 osas, milles need võimaldasid määrata veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu 2023. a kehtinud müügilubade eest.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Mariann Salomets
Mariann.Salomets@just.ee

Silja Tammeorg
Silja.Tammeorg@just.ee