



Õiguskantsler

Heljo Pikhof  
Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees  
Riigikogu Kantselei  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 09.04.2014 nr 18-1/140474/1401603

## **Arvamus ravimiseaduse, riigilõivuseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 615 SE**

Austatud Heljo Pikhof

Teatan Teile, et analüüsinud ravimiseaduse, riigilõivuseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõud [nr 615 SE](#) lähtudes olukorrast, mis tekiks seaduse jõustumisel 09.06.2014, **palun Teil tõsiselt kaaluda, kas eelnõus ettenähtud asukohapiirang ja omandipiirang sellisel kujul sätestada. Nimelt on minu hinnangul asukohapiirang selgelt põhiseadusvastane. Omandipiirangu puhul on aga üpriski kaheldav, kas sellele seatud eesmärkide saavutamiseks valitud meede on põhiseaduspärane.**

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta. Teen seda lähtuvalt [Riigikohtu Üldkogu 09.12.2013 otsusest](#), milles kohus selgitas ravimiseaduses sätestatud apteekide asutamispriirangute põhiseaduspärasust käsitledes, et põhiseaduse (edaspidi PS) § 31 järgi peab riik tagama keskkonna vaba turu toimimiseks. Konkurentsi piiramine turul tegutsevate ettevõtjate seisundi kindlustamiseks ei ole põhiseaduse järgi lubatud, välja arvatud juhul, kui mingit liiki ettevõtlusega tegelemine üksnes turu tingimustel oleks võimatu.

Meenutan veel, et Riigikohus tunnistas asutamispriirangud kehtetuks ja põhiseadusvastaseks, kuna need kitsendasid ettevõtlusvabadust ebaproportsionaalselt. Lisaks märkis Riigikohus, et asutamispriirangud löid eelisseisundi ettevõtjatele, kes asutasid apteegid enne asutamispriirangute kehtestamist, võrreldes ettevõtjatega, kes soovisid seda hiljem teha või oma tegevust laiendada, riivates viimaste PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust.

### **I Asukohapiirang**

1. Seaduseelnõu 615 SE § 1 p 8 ja § 4 lg 2 järgi hakkaks alates 09.06.2014 kehtima ravimiseaduse (edaspidi RaVS) § 42<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup> ja seda järgnevas sõnastuses:

„(1<sup>1</sup>) Üldapteegi tegevusloa väljaandmise korral üldapteegile, üldapteegi tegevusloa muutmisel seoses uue haruapteegi loomisega või üldapteegi või selle haruapteegi tegutsemiskoha muutmisega kehtib piirang, et ühes hoones võib samaaegselt asuda üks üldapteek või haruapteek.”

2. Seega on eelnõuga kavas piirata apteegi avamist hoones, kus varem väljaantud tegevusloa alusel juba tegutseb apteek. Mitme ühes hoones juba tegutseva apteegi puhul ei sätesta eelnõu kriteeriume, milline apteek neist tegutsema jääb. Eelnõu seletuskirja järgi on asukohapiirangu

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

eesmärk vältida piiratud ressursside (tööjõud ja Eesti Haigekassa raha) tingimustes apteekide ebamõistlikku kuhjumist ja dubleerimist ning seeläbi tagada eeldused apteegiteenuse paremaks geograafiliseks kättesaadavuseks teistes piirkondades.

3. Nagu öeldud, jõustuks asukohapiirang 09.06.2014. Eelnõu jätab lahtiseks, kas 01.07.2014 jõustuvat [majandustegevuse üldosa seadust](#) (edaspidi MsÜS) arvestades piirang üldse laieneb kaubanduskeskustes juba tegutsevatele apteekidele, kellele väljastatud tegevusload muutuvad alates 01.07.2014 tähtajatuteks (MsÜS § 77).<sup>1</sup> Seda põhjusel, et tulenevalt MsÜS §-dest 37—39 puudub alus tegevuslubade kehtetuks tunnistamiseks, kuna ettevõtjad pole ise pannud toime olulist tegevusloa nõuete rikkumist (eiranud hoolsuskohustust).<sup>2</sup> Juba ainuüksi seetõttu seab eelnõu turul olijad võrreldes turule sisenejate ja tegevust laiendada soovijatega eelisseisundisse ehk kehtestab turuluku. **Sellega kaasnev võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) ja ettevõtlusvabaduse (PS § 31) riive ei erine sisuliselt millegi poolest Riigikohtu hinnatud apteegi asutamispiirangutega kaasnenud riivest, kuna ettevõtjaid koheldakse põhjendamatult ebavõrdselt, mis kahjustab vaba turu toimimist ja lõpptarbija ehk patsiendi huve.**

4. Ka jääb arusaamatuks, mil moel võimaldaks taoline asukohapiirang säästa piiratud ressursse (tööjõud ja ravikindlustusraha), kuna apteegi suurusele pole seatud maksimumnõudeid. Seetõttu kui kaubanduskeskuses on nõudlus kahe või kolme apteegi jaoks, aga seadus jätkaks alles ühe, siis allesjäänud ettevõtjal tuleb oma töötajate arvu (vajadusel ka müügipinda) nõudluse kasvust tingitult suurendada, kuivõrd kliente on rohkem ja käive suurem. Selgelt ei anna asukohapiirang ravikindlustusraha kokkuhoidu, kuna apteegi ainuõigused ei mõjuta seda, kui palju ravikindlustatud ravimeid tarbivad (Eesti Haigekassa kulud ei sõltu apteekide arvust, vaid soodusravimite läbimüügist).

5. Raviamet ja Konkurentsiamet on samamoodi leidnud, et meede ei vasta tegelikult talle seatud eesmärkidele (vt Konkurentsiameti [27.03.2014 kirja](#) lk-d 4 ja 5 ning Raviameti [31.03.2014 kirja](#) lk 5). Kuna kaubanduskeskustes kasumlikult tegutsevatele ettevõtjatele pole taolise ainuõiguse andmise eest n-õ vastuteenena nõutud apteegiteenuse tagamist piirkondades, kus teenuse kättesaadavusega on tõsiseid probleeme, pole põhjust arvata, et uus ainuõigust tagav piirang aitaks talle seatud eesmarke paremini saavutada kui senine asukohapiirang. **Seetõttu ei ole meede sobiv. Isegi kui see oleks mingiski mõttes sobiv, on ta siiski mittevajalik ja seetõttu põhiseadusvastane.**

## II Omandipiirang

6. Seaduseelnõu 615 SE § 1 punktid 5—7 ja 13 näevad ette järgnevaid muudatusi:

„[---] 5) paragrahvi 41 täiendatakse lõigetega 2-4 järgmises sõnastuses:

(2) Üldapteegi tegevusluba omavaks füüsilisest isikust ettevõtjaks võib olla üksnes proviisor, kes töötab sama tegevusloa alusel tegutseva üldapteegi juhatajana.

(3) Üldapteegi tegevusluba omava eraõigusliku juriidilise isiku osade või aktsiatega või muul viisil määratud häälest peab üle 50% kuuluma proviisorile, kes töötab sama tegevusloa alusel tegutseva üldapteegi juhatajana.

<sup>1</sup> Seejuures vt Raviameti selgitust õiguspärase ootuse kohta tegevuslubade uuendamiseks, [31.03.2014 kirja](#) lk-l 4.

<sup>2</sup> MsÜS § 39 lg 2 lause 2 järgi ei või ettevõtja majandustegevust keelata ega talle antud tegevusluba kehtetuks tunnistada, kui ettevõtja tõendab, et majandustegevuse nõude või tegevusloa kõrvaltingimuse olulise rikkumise põhjuseks ei olnud tema hoolsuskohustuse rikkumine. Lisan, et kaheldav on ka haldusmenetluse seaduse kehtetuks tunnistamise aluste (eeskätt § 66 lg 2 p 2) laienemine MsÜS-is sätestatud alustele lisaks.

(4) Üldapteegi juhataja surma korral või juhul, kui üldapteegi juhatajal ei ole enam õigust olla üldapteegi pädevaks isikuks, peab viima tegevusloa omaja vastavusse lõigetes 2-3 toodud nõuetega vastavast sündmusest arvates kolme kuu jooksul. Lõike esimeses lauses viidatud sündmusest arvates kolme kuu jooksul ei pea tegevusloa omaja vastama lõigetes 2-3 toodud nõudele.

6) paragrahvi 42 lõige 4 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

“(4) Üldapteegi või veterinaarapteegi tegevusluba omava eraõigusliku juriidilise isiku osanikuks, aktsionäriks või liikmeks ei või olla ravimite hulgimüügi, tootmise või tervishoiuteenuste osutamise tegevusloa omaja, ravimite väljakirjutamise õigust omav isik ega veterinaarteenuse osutamise tegevusloa omaja.”

7) paragrahvi 42 täiendatakse lõikega 5 järgmises sõnastuses:

“(5) Üldapteegi tegevusluba omaval füüsilisest isikust ettevõtjal või eraõiguslikul juriidilisel isikul tohib olla ainult üks üldapteegi tegevusluba.“

[---]

13) seadust täiendatakse §-ga 116<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:

“§ 116<sup>2</sup>. Paragrahvi 41 lõigete 2-4 ja paragrahvi 42 lõike lõigete 4-5 kohaldamine

Enne 9. juunit 2014. aastal väljastatud üldapteegi tegevusloale kantud üldapteegi ja selle struktuuriüksuste suhtes rakendatakse ravimiseaduse § 41 lõigetes 2-4 ja § 42 lõikes lõigetes 4-5 sätestatud nõudeid alates 9. juunist 2017 aastal.

[---]”

7. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et omandipiirangu kehtestamise eesmärgiks on asendada seniseid asutamispriiranguid nende kehtetuks muutumisel alates 09.06.2014 selleks, et vähendada apteekide arvu hüppelist kasvu linnas, mille kaudu omakorda soovitakse vähendada survet tööjõuressursi üleostmiseks teistest apteekidest ning survet apteegiteenuse geograafilise kättesaadavuse halvenemiseks vähese nõudlusega piirkondades. Nimetatud meetme eesmärgid kattuvad olulises osas ühelt poolt eelnõu § 1 p-s 8 sätestatud asukohapiirangu ning teiselt poolt ka seniste asutamispriirangute õigustamiseks seatud eesmärkidega (viimaste osas vt [Riigikohtu Üldkogu 09.12.2013 otsuse](#) p-d 107-112). Lisaks seab eelnõu omandipiirangutele mitmeid eesmärke, kuid need puudutavad etteulatuvalt juba üleminekuaja järgset perioodi, mida ei pruugi aga tegelikult kunagi saabuda.<sup>3</sup>

8. Kõigepealt märgin, et hulgemüüjate ülemäärane mõju apteekide üle, mida meede justkui peaks vähendama, ei põhine üksnes omandil, vaid ravimite tarneahela kontrollil maaletoomisest

<sup>3</sup> Nii peaks meede tagama parema konkurentsiolukorra apteegisektoris ning aitama parandada konkurentsi hulgemüügiturul, tagama apteegiteenuse kvaliteedi ja sõltumatuse ning aitama vähendada apteegisektoris üleinvesteeringut linnades pelgalt turuosa võitmiseks, sest apteegi juhataja apteegi omanikuna ei ole eelduslikult huvitatud kahjumliku apteegi pidamisest erinevalt suurettevõtjatest, kes on motiveeritud seda tegema, et hõivata turuosa. Hulgemüüjate ja üldapteekide lahutamise soovitakse välistada hulgemüüjate mõju apteegiteenuse osutajatele, kuna see võib kätkeada eneses riski, et hulgemüüjal tekib ahvatlus mõjutada enda kaupade käivet endaga seatud apteekides viisil, mis ei lähtu patsiendi meditsiinilistest vajadustest.

turustamiseni. Kui soov oleks vähendada just ravimite hulгимүүjate mõju apteekide üle, siis selleks poleks vaja kitsendada apteekide omanikeringi proviisoritega või keelata ravimite hulгимүүgiga mitteseotud ettevõtjate enamusosalust apteekides (vt viidatud Konkurentsiameti kirja lk 4). Ka ei tuleks selle eesmärgi saavutamiseks keelata ühel proviisoril omada mitut üldapteegi tegevusluba.

**9.** Arvestades, et eelnõu ei keskendu ravimite hulгимүүjate mõju vähendamisele (nt lubab eelnõu hulгимүүjaga valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjatel omada apteekides vähemusosalust, st tegevusloa võiks anda äriühingule, kus vähemusosanikuks on hulгимүүja tütarettevõtja) ning ei sätesta mingeid tagatise selleks, et hulгимүүjad ei saaks jätkata apteekide kontrollimist tarnetingimuste, frantsiisilepingute ja täiendavalt laenutingimuste kaudu, jääksid apteegiketid eelnõu jõustudes alles. Seega **hoolimata enamusosaluse puudumisest säiliks hulгимүүjal piisavad hoovad, et siduda proviisori apteek kindlalt oma tarnekanali külge ning hoida konkurent eemal.**

**10.** Kuna eelnõu järgi ei tohiks ühele proviisorile kuuluda rohkem kui üks üldapteek ning võõrandamiskohustus puudutaks umbes 200 apteeki, siis töötavatest proviisoritest ligikaudu veerand peaks kolme aasta jooksul hakkama apteegiomanikuks.<sup>4</sup> Siit tõusetub eelnõu pinnalt omakorda küsimus, **miks proviisoritel peaks olema huvi apteekide välja osta** ja kuidas selleks raha leitaks (nt pangast laenusaamise võimalusi mõjutavad ilmselt proviisorite keskmine vanus (neljandik on 55-aastased või vanemad)<sup>5</sup>, eelnõus on puudulikult reguleeritud võimalus apteeki pärandada või proviisori töövõimetuse korral üle anda (vt viidatud Ravimiameti kirja lk 3)). Seetõttu on oht, et loodetud tööjõuressursi säästmise asemel tekitaks meede mõnes kohas hoopis personali puuduse.<sup>6</sup> Peale selle jätab eelnõu vastuseta rakenduslikud küsimused, kuidas võõrandamine peaks teoks saama:

- arvestades, et riiklik lähtetoetus 15 000 eurot oleks apteegi väljaostmiseks ilmselt ebapiisav ka maal, rääkimata linnast, siis kes ja millistel tingimustel tohiks laenu anda (sh võimalus, et laenu andmisest on huvitatud vaid ravimite hulгимүүja või temaga seotud ettevõtja);
- pole päriselt selge, kuidas peaks Ravimiamet MsÜS §-de 37—39 alusel kasutama oma kaalutusõigust tegevuslubade kehtetuks tunnistamiseks, kui apteegi senine omanik ei leia tähtjaks proviisorist ostjat, ei jõua hinnas kokkuleppele (arvestada tuleb mh, et ebaõiglase hinnaga võõrandamist ei saa omandipõhiõigusest tulenevalt nõuda) või kui tegevusloa kehtetuks tunnistamisel apteegiteenuse toimepidevus maapiirkonnas katkeks vms;
- võõrandamiskohustuse tähtjaks täitmata jäätjate suhtes ei ole Ravimiametil võimalik rakendada sanktsioone, mis veelgi vähendab seniste omanike huvi oma apteekide tegelikult ära müüa.

**11. Juba ainuüksi väljatoodud asjaoludest nähtub, et apteekide proviisoritele võõrandamine ei pruugi suure tõenäosusega olla teostatav või vähemalt mitte sellises mahus, nagu eelnõu ette näeb.<sup>7</sup>**

<sup>4</sup> Ravimiameti andmetel on käesoleva aasta 1. aprilli seisuga 310 üldapteegi tegevusluba (apteegil võib lisaks olla kuni 3 haruapteeki, mis kantakse apteegi tegevusloale, kokku on neil apteekidel 168 haruapteeki). Üldapteegi tegevuslubade arvestuses (sh haruapteegid) on ühe proviisoriga apteekide 113, kaks proviisorit töötab 83 apteegis, kolm proviisorit 53 apteegis, ülejäänud apteekides töötab rohkem kui kolm proviisorit. Üldapteekides ja haruapteekides töötab kokku 816 proviisorit, neist 139 osalise tööajaga.

<sup>5</sup> Andmed Faktum & Ariko 2012 Eesti Apteekide Ühenduse ja Eesti Apteekrite Liidu tellimisel tehtud uuringust.

<sup>6</sup> Vt Ravimiameti 31.03.2014 kirja lk 3.

<sup>7</sup> Lisaks vt eespool viidatud Konkurentsiameti kirja lk-d 2-4 ja Ravimiameti kirja lk-d 2-5.

12. Järgnevalt keskendun omandipiirangust lähtuvale ettevõtlusvabaduse riivele olukorras, mis tekiks seaduse jõustumisel 09.06.2014.

13. Alates seaduse jõustumisest ei tohiks Ravimiamet anda üldapteegi tegevusluba mitte ühelegi isikule, kes ei vasta samaaegselt järgmistele tingimustele:

- vähemalt kolmeaastase töökogemusega proviisor, kes tegutseb sama apteegi juhatajana (töökogemuse nõue tuleneb sellest, et apteegi juhataja on RavS § 12 tähenduses pädev isik);
- FIE või äriühingu omanik (kontroll üle 50%).

14. Seevastu üldapteegi tegevusluba juba omavatele ettevõtjatele, sh hulгимүүjatele, rakenduks omandipiirang alles pärast kolmeaastase üleminekuaja möödumist 09.06.2017 (vt eelnõu § 1 p 13; vrd eelnõu § 4 lg-ga 2). Nagu öeldud, siis MsÜS §-de 37—39 järgi on äärmiselt vaieldav, kas Ravimiamet saab võõrandamiskohustuse täitmata jätmise tõttu igal juhul tegevuslube kehtetuks tunnistada. Kui valdavalt tegevuslube kehtetuks tunnistada sel argumendil ei saa, siis tõusetub taas ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise küsimus. Nimelt võiks tekkida olukord, kus eelnõu kehtestamise ajal **turul tegutsevate ettevõtjate suhtes jääksid kehtima oluliselt leebemad nõuded** (apteegikette võivad võõrandamiskohustuse täitmise võimatuse tõttu ka pärast üleminekuajaga pidama jääda ravimite hulгимүүjad) **kui seda on pärast eelnõu jõustumist turule siseneda soovivate ettevõtjate suhtes kehtestatud nõuded** (seadusega tekitatud ebavõrdsetes konkurentsitingimustes poleks võimalik luua olemasolevate apteegikettide kõrvale konkurentsivõimelist apteegiketti).<sup>8</sup>

15. Seega annab eelnõu alust arvata, et selle jõustumisel võiks tekkida sisuliselt analoogne olukord, mis tekkis apteekide asutamispriirangute kehtestamisel 2006. aastal ning mida Riigikohus pidas 2013. aasta otsuses ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise tõttu põhiseadusvastaseks. Eespool korduvalt viidatud otsuse punktis 112 selgitas Riigikohus muu hulgas, et põhiseadusega kaitstud ettevõtlusvabaduse alusel ei ole apteegipidajatel õigust nõuda riigi sekkumist apteegituru toimimisse nende turuosa tagamiseks. Eelnõus esitatud põhjendustel jääb selgusetuks, miks on siiski vaja apteegituru avanemist iga hinna eest vältida ja kas seda on üldse avalikes huvides vaja.

16. Viitan veel, et taoliste piirangutele on turu avanemise võimalike kahjulike mõjude vältimiseks olemas märksa vähem põhiõigusi piiravad alternatiivid. Nii nähtuvad Ravimiameti [31.03.2014 kirja](#) lk-dest 6-9 ettepanekud piirangute asendamiseks apteegiteenuse kvaliteedi tõstmise kaudu, mistõttu omandipiirang ei pruugi olla vajalik meede vältimaks apteekrite massilist siirdumist maalt linna, apteegiteenuse kättesaadavuse kardetatavat halvenemist vms.

17. Kokkuvõtlikult leian esitatud põhjustel, et vastuvõetuna oleks eelnõu põhiseadusega vastuolus.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>8</sup> Vt viidatud Konkurentsiameti kirja lk 3.