



Õiguskantsler

Ülle Rebane
esinaine
Eesti Apteekrite Liit
Endla 31-19
10122 TALLINN

Teie nr

Meie 20.10.2014 nr 6-1/140709/1404340

Vastuolu mittetuvastamine Perearstipraksiste omamise piirangud

Austatud Ülle Rebane

Esitasite mulle avalduse, milles palusite jagada Teile lisaselgitusi Riigikogu sotsiaalkomisjonile 09.04.2014 avaldatud arvamuse kohta [seaduseelnõu 615 SE](#) suhtes, millega oli mh kavandatud apteekidele omandipiirangu kehtestamist.¹ Lisaks tõstasite küsimuse üsna erinevatel kutsealadel (advokaadid, audiitorid, kohtutäiturid, notarid ning perearstid) kehtestatud omandiregulatsiooni põhiseaduspärasusest. Väljendasite oma kirjas arvamust, et kui apteekide omanikeringile piiranguid seada ei või, siis tuleks kahtluse alla seada ka teistel tegevusaladel kehtivad omandipiirangud.

Selgitasin Teile saadetud kirjas, miks ma Riigikogu sotsiaalkomisjonile niisuguse arvamuse andsin.² Ka selgitasin Teile seda, et Teile avaldusest nähtuva alusel pole mul põhjust kahelda advokaadibüroode, audiitorühingute, kohtutäituri- ja notaribüroode omanike ringile seatud piirangute põhiseaduspärasuses. Samas, arvestades asjaolu, et perearstipraksise omanikeringile seatud piirangute põhiseaduspärasuse suhtes on juba varem avaldatud kahtlusi, pidasin vajalikuks selles küsimuses kujundada omapoolse seisukoha.

Olles põhjalikult tutvunud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-st 15 tulenevate piirangutega perearstipraksise omanikeringile ning hinnanud nende kooskõla põhiseaduse §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabaduse ning §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega, **leian, et vaidlusalused sätted on põhiseaduspärased, arvestades hetkel vähemalt sama tõhusate, kuid isikute jaoks vähem koormavate alternatiivide puudumist. Minu seisukoht põhineb eeldusel, et kui perearstipraksise omanikeringi oleks lubatud kuuluda laiemal ringil ettevõtjatel, siis muutuks piirangu järgimine kontrollimatuks.** Järgnevalt põhjendan, miks ma sellisele seisukohale asusin.

¹ Ravimiseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu 615 SE algtekstis ettenähtud omandipiirangud jäeti teise lugemise käigus eelnõust välja.

² Kokkuvõtlikult ei võtnud ma seisukohta, kas põhiseaduse järgi võib apteekide pidajate ringi piirata, küll aga hindasin seaduseelnõu nr 615 algversioonis ette nähtud apteekide omandipiirangu mõju 2006. a jõustunud apteekide asutamispriirangute tegelikule kadumisele. Minu analüüs näitas, et omandipiirangu sätestamine eelnõu 615 SE algtekstis sätestatud kujul oleks toonud kaasa ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise sarnaselt apteekide asutamispriirangutega, mille Riigikohtu Üldkoogu oma 09.12.2013 otsusega põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistas.

I Asjaolud

1. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ([TTKS](#)) § 15 lg 1 sätestab:

„§ 15. Üldarstiabi osutava äriühingu osanik ja aktsionär

(1) Üldarstiabi osutava äriühingu osanik või aktsionär võib olla:

- 1) selle äriühingu kaudu tervishoiuteenuseid osutav perearst;
- 2) kohalik omavalitsusüksus, mille haldusterritooriumil asub üldarstiabi osutava äriühingu tegevuskoht.

[---].“

2. Küsisin vaidlusaluse sätte kehtestamise põhjuste kohta teavet tervisevaldkonna eest vastutavalt ministrilt. Peamiselt soovisin teada, mis eesmärki TTKS § 15 lg-s 1 sätestatud piirang (edaspidi ka: *omandipiirang*) täidab ning miks on omandipiirang oma eesmärgi suhtes proportsionaalne meede (sh võimalikud alternatiivid). Seejuures palusin selgitada, kuidas omandipiirangut rakendatakse ja kuidas selle täitmine tagatakse; miks on omandipiirang vajalik just perearsti puhul; kuidas oleks omandipiirangu eesmärke võimalik samavõrd tõhusalt saavutada mõne muu, kuid isikute jaoks vähem koormava meetmega; kas perearstipraksise omanikeringi üle säiliks kontroll ka juhul, kui omandipiirang oleks sätestatud kitsamalt, nii et see hõlmaks üksnes teatud tegevusaladel tegutsevaid ettevõtjaid; millised muud tagatised kehtivad perearstide sõltumatusele suhtes ravimikaubanduse ettevõtjate ning eriarstiabi osutajatega ning kas neist tagatistest piisaks, kui omandipiirang kaotada.

3. Minister avas oma 22.09.2014 vastuses põhjalikult omandipiirangu kehtestamise tausta ning tõi välja TTKS §-s 15 tehtud muudatustega seotud kaalutlused. Ministri vastusest selgus, et omandipiirang perearsti nimistu alusel üldarstiabi osutamisele kehtib alates tervishoiuteenuste korraldamise seaduse jõustumisest 01.01.2002.³ Vastavalt TTKS §-le 12 võisid perearstid tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana või asutada üldarstiabi osutava äriühingu. Seaduse § 15 lg 1 järgi võis üldarstiabi osutava äriühingu osanik või aktsionär olla üksnes selle äriühingu kaudu tervishoiuteenuseid osutav perearst. Hiljem on seadusandja perearstipraksise omandipiirangut veel arutanud ja täiendanud. 01.01.2008 jõustus seadusemuudatus⁴, mis lubas TTKS § 15 lg 1 järgselt üldarstiabi osutava äriühingu omanikeringi kohaliku omavalitsuse üksuse, mille haldusterritooriumil asub üldarstiabi osutava äriühingu tegevuskoht. 01.01.2013 jõustunud seadusemuudatus⁵ võimaldab aga perearstil osutada oma nimistusse kuuluvatele isikutele üldarstiabi ka sellise äriühingu kaudu, mille omanik ta ei ole.

Ministri selgituse järgi laieneb omandipiirang üksnes nimistu alusel üldarstiabi teenust osutavatele perearstidele. Nimistuta tegutsevatele perearstidele kohaldatakse TTKS § 7 lg 3 järgi haiglavälise eriarstiabi sätteid. TTKS § 21 lg 1 järgi võib haiglaväliselt eriarstiabi osutada sellekohase tegevusloaga äriühing, füüsilisest isikust ettevõtja või sihtasutus.

Kehtival kujul ja loodud tervishoiukorralduse juures pidas minister omandipiiranguid põhiseaduspärasteks: TTKS § 15 lg 1 on kehtestatud lähtuvalt üldarstiabi kättesaadavuse ja

³ Vt tervishoiuteenuste korraldamise seadus 447 SE, kättesaadav: www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

⁴ Vt tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja vangistuseseaduse muutmise seadus 886 SE, kättesaadav: www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

⁵ Vt tervishoiuteenuste korraldamise seaduse, majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ja surma põhjuse tuvastamise seaduse muutmise seadus 188 SE III, kättesaadav www.riigikogu.ee, [otsetee](#).

ravikindlustusraha otstarbeka kasutamise kaalutlustest ja TTKS § 15 lg 1 piirangu järgimine on lihtsasti kontrollitav äriregistri päringu abil.

4. Järgnevalt kirjeldan lühidalt omandipiiranguga seonduvat üldarstiabi korraldust.

TTKS § 7 lg 2 järgi tuleb üldarstiabi osutamisel teha vahet nimistu alusel tegutseval perearstil ja nimistuta tegutseval perearstil. Perearsti nimistu on perearsti teenindamisele kuuluvate isikute nimekiri. TTKS § 8 lg 6 järgi peab perearst tagama oma nimistusse kantud inimestele tervishoiuteenuste kättesaadavuse ja järjepidevuse.

TTKS § 35 lg 1 järgi võib nimistuga perearst tegutseda üldarstiabi osutamise tegevusluba omava füüsilisest isikust ettevõtjana või üldarstiabi osutamise tegevusluba omava äriühingu kaudu. TTKS § 40 lg 1 p 1 keelab perearsti nimistu alusel üldarstiabi osutada ilma tegevusloata. Seega nimistu alusel tegutsev perearst ei pea olema ise ettevõtja ning võib tegutseda läbi üldarstiabi osutava juriidilise isiku, mille omanik ta ei ole. Sel juhul ei laiene tegevusloakohustus perearstile, vaid juriidilisele isikule, mille kaudu ta tegutseb, ning perearst ei vastuta ka selle eest, et talle tööd andev ettevõtja, mille juhtimis- või kontrollorganisse ega omanikeringi ta ise ei kuulu, omandipiirangut järgiks.

Eelnevast nähtub, et nimistuga perearstil on üldarstiabi osutamise kohustus, kuid tal ei ole kohustust omada üldarstiabi tegevusluba ega olla ise ettevõtja.

II Minu seisukoht

5. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 28 lg 1 sätestab igaühe õiguse tervise kaitsele. Sellest põhiõigusest tulenevalt on riigil kohustus luua ja hoida toimivana tervishoiusüsteem. Selle ühe meetmena on riik korraldanud, et üldarstiabi osutavad nimistu alusel tegutsevad perearstid. Tervishoiusüsteemi toimivuse tagamise ühe meetmena on seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada perearstipraksisele omandipiirangu. Perearstipraksise omandipiirang on puutumuses PS § 29 lg-st 1 tuleneva õigusega valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta, mis muu hulgas annab koostoimes ettevõtlusvabadust garanteeriva PS §-ga 31 inimesele õiguse teostada end valitud tegevusalal ja elukutsel ettevõtjana.⁶

6. Kõnealune omandipiirang riivab PS § 31 esimeses lauses sätestatud ettevõtlusvabadust. Nimelt tagab PS § 31 igaühe õiguse tegeleda ettevõtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Kuna TTKS § 15 lg-st 1 tulenevalt ei või perearstipraksiseid peale perearstide ja teatud tingimustel kohalike omavalitsuste omada teised isikud, on seadusandja piiranud teiste üldarstiabi osutamise raha teenimisest huvitatute ettevõtlusvabadust. Lisaks ettevõtlusvabadusele riivab TTKS §-st 15 tulenev omandipiirang perearstipraksist omavate isikute õigust oma omandit vabalt käsutada (PS § 32 lg 2): perearstipraksist omav perearst ei või oma osalust võõrandada ükskõik kellele, vaid ainult teisele perearstile või oma tegutsemispiirkonna kohalikule omavalitsusele.

7. Nii PS § 31 teine lause kui ka PS § 32 lubab seadusandjal neid põhiõigusi piirata. Seda siis, kui nende põhiõiguste riive on proportsionaalne taotletava eesmärgiga.

⁶ T. Annus, A. Henberg, K. Muller. Kommentaarid §-le 29 teoses Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, §-i 29 kommentaar 2, kättesaadav: www.pohiseadus.ee, [otsetee](#).

8. Kuna kõnealune meede riivab avaldusaluses asjas peajasjalikult PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust ja PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, hindan järgnevalt üksnes nende riivete põhiseaduspärasust.

9. Asudes kontrollima vaidlusalusest sättest lähtuva ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ja omandipõhiõiguse (PS § 32) riive õigustatust, toon kõigepealt välja omandipiirangu legitiimse eesmärgi (p 10). Sellest lähtuvalt hindan riive proportsionaalsust (p-d 11-17).

10. Seaduse ettevalmistavatest materjalidest ning tervisevaldkonna ministrilt saadud selgitustest nähtub, et TTKS § 15 lg 1 on kehtestatud lähtuvalt üldarstiabi kättesaadavuse ja ravikindlustusraha otstarbeka kasutamise kaalutlustest. TTKS § 15 lg 1 aitab tagada perearsti sõltumatust ja usaldusväärstust seeläbi, et keelab perearstikutega mitteseotud ettevõtjatel omada äriühingut, mille kaudu perearst tegutseb. Täpsemalt välistab vaidlusalune säte perearstipraksise omanikeringist ettevõtjad, kes võivad olla huvitatud perearstipraksise ärakasutamisest selliselt, et see seaks kahtluse alla perearsti usaldusväärstuse ning kahjustaks lõppastmes patsientide huve. Järeldan sellest, et omandipiirangud kindlustavad üldarstiabi osutaja sõltumatust eelkõige eriarstiabi osutajatest, apteegiteenuse osutajatest, aga ka muude valdkondadega seotud äriühividest. Pean sellist eesmärki legitiimseks.

11. Seadusandja ei ole pidanud vajalikuks sätestada omandipiirangut tervishoiuteenuste puhul üldiselt (nt iseseisvalt õendusabi osutava äriühingu, haiglate, kiirabiteenuse ja ambulatoorse eriarstiabi osas sellist piirangut ei ole), vaid just perearstipraksistele. Seda arvestades tuleb vaidlusaluse sätte proportsionaalsuse hindamisel lähtuda perearsti rollist esmatasandi tervishoius. Nimistu alusel tegutsev perearst osutab perearstiabi, sh otsustab eriarstile suunamist ja retseptide väljakirjutamist oma nimistusse kuuluvatele patsientidele. Tervishoiuteenuse osutamisel teab arst üldjuhul patsiendist paremini, mis patsient vajab, ilma et viimane saaks arsti kaalutlusi sisuliselt üle kontrollida. Seetõttu põhineb tervishoiuteenuste osutamine arsti ja patsiendi vahelisel usaldussuhtel. Nimistuga perearsti puhul väärneb see usaldussuhe erilist kaitset, kuna perearst täidab tervishoius nn väravavahi funktsiooni: annab esmase hinnangu tema poole pöördunud patsiendi terviseseisundile ning sellest lähtuvalt otsustab eriarstile suunamise või ravimite väljakirjutamise vajalikkuse üle jne. Seepärast teab perearst oma nimistusse kuuluva patsiendi terviseseisundist keskmiselt rohkem kui mõni teine arst ning patsiendi ligipääs ravikindlustushüvitistele sõltub olulisel määral just perearstist. Seega on patsient oma perearstist suhteliselt sõltuvam kui mõnest muust arstist. Sellest lähtuvalt on nimistuga perearsti puhul eriliselt oluline vältida ebakohast mõju, mis tema usaldussuhet patsiendiga riivaks.

12. Meditsiinivaldkonnas tegutsevatel ettevõtjatel on arusaadavalt suur huvi perearstipraksiseid omada. Nimelt täidab perearst reguleerivat rolli kindlustatud isikute pääsul eriarstile (seeläbi teostades esmast kontrolli ravikindlustusraha kasutamise otstarbekuse üle mh haiglates läbiviidavate uuringute osas) ning kirjutab välja retseptiravimeid. Kui omandipiirangut poleks ning eriarstiabi osutajad (aga ka ravimite või meditsiiniseadmete tootjad või edasimüüjad) saaksid perearstipraksiseid omandada, võiks sellega kaasnev surve kallutada perearsti tegema tema kutsealases tegevuses mõõndusi patsiendi parimate huvide arvel. Seetõttu on põhjust arvata, et perearsti omandipiirang on rahvatervise kaitse seisukohalt oluline meede tagamaks perearsti sõltumatust, et ta saaks oma kutsetegevuses seada esiplaanile patsiendi vajadused ning ei peaks seejuures tegema mõõndusi perearstipraksise omanike huvides, kes tema kutsealaseid kaalutlusi ei jaga.

13. Omandipiirang ei võimalda TTKS § 15 lg 1 kehtestamisel silmas peetud ebakohast mõju täielikult välistada (nt võib ravimikaubandusega tegelev ettevõtja perearsti oma huvides

rakendada ka ilma tema praksist omamata), küll aga vältida. Ka on juba seadusega piiratud perearsti ja perearstipraksise omaniku õigust omada osalust tegevusaladel, kus valitseb taolise ebakohase mõju oht. Nii keelab TTKS § 13 lg 3 üldarstiabi osutaval äriühingul olla osanikuks või aktsionäriks eriarstiabi osutavas äriühingus. TTKS § 39 keelab perearstil olla eriarstiabi osutamise tegeleva äriühingu osanik või aktsionär, aga ka sellise äriühingu osanikuks või aktsionäriks oleva äriühingu osanik või aktsionär. [Ravimiseaduse](#) § 42 lg 5 järgi ei tohi ravimite väljakirjutamise õigust omav isik kuuluda üldapteegi tegevusluba omava eraõigusliku juriidilise isiku omanikeringi. Viimasena nimetatud keeld laieneb ka tervishoiuteenuste osutamise tegevusloa omanikule ja temaga valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjale. Ravimiseaduse § 43 sätestab tegevuspiirangu üldapteegi või veterinaarapteegi tegevusloa omajale, kes ei tohi nimetatud tegevusloa kehtivuse ajal osutada tervishoiuteenust.

14. Nimetatud piirangud ei saaks aga minu hinnangul eraldi ega kogumis täita TTKS § 15 eesmärki olukorras, kus perearstipraksise omanikeringi üle puudub tegelik kontroll. Nimelt võiks nt ravimikaubanduses või eriarstiabi alal tegutsev ettevõtja omandada perearstipraksises osaluse varjatult valitseva mõju kaudu nii, et tal endal tarvitseks ühtegi tegevuspiirangut või tegevusloa omamisega seotud piirangut rikkuda. Selliste ettevõtja omandisuhete kaudu saaks takistamatult mõjutada perearsti tegevust. Niisugusel juhul ei täidaks omandipiirang oma eesmärki (vähemalt nende ettevõtjate osas, kes ei soovi piirangut järgida ja otsustavad oma osaluse peita).

15. Kehtiva regulatsiooni kasuks räägib ka asjaolu, et rikkumine on kergesti tuvastatav, kui äriregistri päring näitab, et juriidilise isiku omanikeringi kuulub mõni muu isik, kes ei ole asukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus. Täiendavalt tarvitseks Terviseametil veenduda, et tegemist ei ole TTKS § 15 lg-te 2-5 järgi ajutiselt lubatavate eranditega. Seevastu juhul, kui perearstipraksise omanikering oleks seaduses piiritletud üksnes teatud ettevõtjate välistamise teel, ei oleks Terviseametil võimalik omandipiirangu järgimist selliselt kontrollida. Seda põhjusel, et äriregister kajastab üksnes Eestis registreeritud ettevõtjaid. Tegelikult on võimalik Eesti ettevõtjatel oma osalusi peita teistes riikides registreeritud juriidiliste isikute abil (sh pangad või advokaadibürood, mille omanikering on konfidentsiaalne).

16. Eelnevat arvestades on minu hinnangul kehtivad piirangud põhiseaduspärased. Kordan, et see hinnang põhineb eeldusel, et kui perearstipraksise omanikeringi oleks lubatud kuuluda laiemal ringil ettevõtjatel, muutuks piirangu järgimine kontrollimatuks.

Täna Teid veel kord avalduse eest.

Austusega

Indrek Teder

Koopia: Sotsiaalministeerium