

Riigikogu sotsiaalkomisjon  
Eesti Keskerakonna fraktsioon  
Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioon  
Isamaa fraktsioon  
Eesti Reformierakonna fraktsioon  
Sotsiaaldemokraatliku erakonna fraktsioon  
Sotsiaalministeerium

11.12.2019

## **Märgukiri seoses ravimiseaduse muutmise seaduse eelnõuga**

Valitsuskoalitsiooni erakonnad esitasid 10. detsembril 2019 Riigikogu menetlusse ravimiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärk on pöörata tagasi 2014/2015. aastal algatatud nn apteegireform. Kuigi Eestis tegutseb apteegireformi tulemusel üle 200 proviisorosalusega apteegi, pole eelnõu väljatöötamisse kahetsusväärset kaasatud ei proviisoreid ega proviisorapteeke ühendavaid organisatsioone. Samuti pole eelnõud meile ametlikult esitatud isegi tutvumiseks. Palume edaspidi meid aruteludesse kaasata.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatuste esimeseks eesmärgiks jätkata apteegireformi, kuid vältida olukorda, kus 64% apteekidest suletakse ning tekib probleem ravimite kättesaadavusega ja reaalne oht patsientide elule ja tervisele.

Sellega seoses juhime teie tähelepanu järgnevale:

1. Tühistatav reform ongi just selle pärast 2014 ja 2015. a vastu võetud, et kaitsta patsientide elu ja tervist (rahvatervis). Reformi eesmärk on tagada nii ravimite kättesaadavus pikas perspektiivis kui ka patsientide asjatundlik nõustamine. Reformi tühistamine tähendab seega reaalselt ohtu rahvatervisele.
2. Tulles eelnõu teksti juurde, siis tuleb tähele panna, et eelnõu ei kohusta mitte kuidagi ettevõtjaid ühes või teises kohas enda majandustegevusega jätkama. Mitte miski ei takistaks eelnõu vastu võtmise järel seda, et mõnes linnas või vallas võiks apteegi omanik otsustada lõpetada apteegiteenuse osutamine.
3. Selgitame veel, et tänaseks on juba osa reformi nõuetele mitte vastavaid apteekte suletud. Probleeme apteegiteenusega pole tekkinud, sest suuremates linnades on apteekide arv ebamõistlikult ja ebamajanduslikult kõrge.
4. Tõsine ravimite kättesaadavuse kriis ja reaalne oht inimestele on juba avaldunud, kuna viimaste andmete järgi ei suuda hulgimüüjad varustada apteekte patsientidele vajalike ravimitega. Seega on eelnõus planeeritud meetmed (*apteekide omanikena ravimite hulgimüüjate lubamine ja haruapteekide avamine ka suurlinnades*) plaanitud eesmärki ilmelt mittetäitvad ning seetõttu ka täiesti ebasobivad.
5. Eelnõu sellisel kujul ei jätku apteegireformiga vaid tühistab selle. Samas pole eelnõus analüüsitud, milliste probleemide lahendamist apteegiteenuse turul algse apteegireformiga taotleti ja kuidas uus eelnõu (ehk reformi tühistamine) neid täidab ehk millega aidatakse kaasa rahvatervise kaitsele.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on ravimiseaduse muudatuste teiseks eesmärgiks riigi ja omavalitsuste riskide maandamine ning seniste apteegiomanike põhiõiguste väiksem riive.

Sellega seoses juhime teie tähelepanu järgnevale:

1. Reformi õiguspärasust on hinnanud Riigikohus ja Õiguskantsler ning reform on loetud õiguspäraseks. Analoogeteid piiranguid on hinnanud Euroopa Kohus ning need on tunnistatud EL õigusega kooskõlas olevaks ja vajalikuks rahvatervise kaitseks.
2. Eelnõu seletuskirjast ei selgu, millised konkreetset riskid riiki ja omavalitsusi ähvardavad. Samas on Õiguskantsler oma 13.03.2018 põhjalikus seisukohas tähelepanu juhtinud riskidele, mis kaasneksid praegu kehtivate apteegireformi sätete muutmisega.
3. Eelnõus pole analüüsitud reformi tagasipööramise põhiseaduslikkusega kaasnevaid probleeme ja kahjunõudeid, mis võivad tulla kehtivate õigusnormide alusel tegutsenud ja kaugemaid tegevusplaan teinud isikutelt (eelkõige proviisorettevõtjatelt).
4. Eelnõus pole analüüsitud kahju, mis tekib reformi tühistamise tõttu otse või kaudselt pikemas perspektiivis rahvatervisele.
5. Seletuskirjas viidatakse tänaste hulgimüüjate sadadesse miljonitesse ulatuvatele kahjunõuetele Eesti riigi vastu. Tegelikuses alust selliste nõuete esitamiseks ei eksisteeri või neid on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu, maksma panna.
6. Senistelt vertikaalselt integreeritud apteegiomanikelt ei sundvõõrandata midagi. Nad jäävad üksnes ilma õigusest pakkuda teenust rahvatervise eesmärkidel rangelt reguleeritud loakohustuslikul tegevusalal. Neile jäävad alles nii neile kuuluvad äriühingud, lepingud, kinnisvara ja vallasvara ning intellektuaalne omand, mida nad saavad jätkuvalt tsiviilkaibes kasutada, sh müüa. Seega pole kohane rääkida sundvõõrandamisest, mille õiglast hinda riik peaks hakkama hüvitama. Senised turuosalisel saavad ka pärast üleminekuperioodi lõppu pakkuda enda väljatöötatud kaubamärke ja lahendusi frantsiisisuhetes, jätkata hulgimüügi tasandil ning kujundada ümber äristrateegiaid, mida nad on ka juba tegema asunud.
7. Kahjunõuete osas Eesti riigi vastu on seletuskirjas jäänud märkimata, millise seaduse alusel ja millises kohtualluvuses sellised väidetavad kahjunõuded eksisteerivad. Eesti kohtutesse riigivastutuse seaduse alusel esitavada nõuded ei saa kindlasti ulatuda miljonitesse eurodesse ja peavad täiendavalt täitma muud riigivastutuse seadusest tulenevad eeldused. Üheks selliseks eelduseks on ka riigipoolne kohustuse rikkumine, mis esineks näiteks põhiseadusvastasuse puhul. Apteegireformi sätteid pole põhiseadusvastaseks tunnistatud, vastupidiselt, vastuolu põhiseadusega ei ole tuvastanud ei Õiguskantsler ega Riigikohus. Saamata jääva tulu hüvitamine riigi poolt eeldab lisaks kohustuse rikkumisele ka seadusandja süülist vastutust, mille tuvastamine kohtus oleks samuti pigem väga ebatõenäoline.
8. Ravimite hulgimüüjad on varasemalt ähvardanud sadadesse miljonitesse eurodesse ulatuvate kahjunõuete esitamisega ka rahvusvaheliste investeringute kaitse lepingute alusel loodavatesse vahekohtutesse. Eelnõu on selle just kui omaks võtnud. Samas ei ole arvestatud, et Euroopa Liidu riikidest pärit välisinvestorid ei saa esitada Eesti riigi vastu selliseid kahjunõudeid, kuna Euroopa Kohus kuulutas kõik vahekohtuklauslid liikmesriikidevahelistes investeerimislepingutes EL õiguse vastasteks. Vahekohtumenetlus oleks võimalik ainult EL väliste kolmandate riikide välisinvestorite puhul, kellel oleks Eestiga sõlmitud kahepoolne investeerimisleping. Selliseid välisinvestoreid Eesti apteegiturul ei ole (turu hõivanud välisinvestorid on Saksamaalt ja Leedust ehk EL riikidest).

Samaaegselt pole eelnõus ja seletuskirjas analüüsitud reformi tagasipööramise põhiseaduslikkusega kaasnevaid probleeme, sh reformi nõuetele vastavate isikute õiguspärasest ootust ja kahjunõudeid, mis võivad tulla kehtivate õigusnormide alusel tegutsenud ja kaugemaid tegevusplaane teinud isikutelt (eelkõige proviisorapteekide pidajatelt). Ka selliste kahjunõuete eelduseks on seadusandja kohustuse rikkumine apteegireformi tagasipööramisel. Kui peaks selguma, et apteegireformi tagasipööramine pole tehtud ülekaalukates avalikes huvides, vaid kitsastes era- ja ärihuvides ning rikub juba vastuvõetud seadust usaldanud isikute õiguspärasest ootust, võib eelnõu osutada põhiseadusvastaseks ja olla aluseks hoopis reformi alusel investeringuid teinud isikute kahjunõuetele.

Eelnõus planeeritud teine muudatus on seotud haruapteekide tegevuse lubamisega linnades.

Sellega seoses juhime teie tähelepanu järgnevale:

1. Väiksemate tingimuste ja madalamate teenusnõuetega haruapteekide (algselt apteegipunktid) tegevuse lõpetamist on vajalikuks peetud juba 20 aastat, kuna need ei ole põhjendatud ega taga täismahulise apteegiteenuse osutamist.
2. Haruapteegid võiksid äärmisel juhul tegutseda väikekohtades, kus ühtegi apteeki ei ole. Asulates, kus on üldapteek (rääkimata linnadest) ei ole haruapteek põhjendatud. Sellistes kohtades peab apteegiteenust osutatama täismahus üldapteegis.
3. Kuna haruapteekide arvuline piirang toimuva reformi käigus tühistati, saavad apteegiketid valdava osa oma apteekidest muuta madalama teenusnõuete ja -tingimustega haruapteekideks. Sellega säästavad omanikud raha (palgates madalama haridusega spetsialiste, kasutades väiksemaid pindu ja lõpetades vajalike ravimite valmistamise-jaendamise), kuid see halvendab apteegiteenuse kvaliteeti ja vähendab ravimite kättesaadavust eelkõige kõige haavatavamatele patsiendirühmadele (imikud, kroonilised haiged).

Lisaks soovime teie tähelepanu juhtida alljärgnevale:

1. Eelnõus ei ole analüüsitud seda, kuidas aitab eelnõuga plaanitu kaasa apteegireformi eesmärkidele, st eelkõige rahvatervise kaitsele ja apteegiteenuse kättesaadavuse pikaajalisele jätkusuutlikkusele ja kvaliteedile üle kogu Eesti.
2. Proviisori sõltumatus on apteegireformi üks olulisemaid ja kesksemaid eesmärke. Apteekide suur arv ei tähenda praegu suuremat konkurentsi ega madalamaid hindu. Arvestades rahvaarvu, on Eestis apteeke Euroopa Liidu keskmisest rohkem. Apteegikettide soov suurendada oma turuosa tähendab, et investeeritakse võrdlemisi palju kinnisvarasse ja uute apteekide avamisse. Need investeeringud soovitakse loomulikult tagasi teenida, mis omakorda loob hinnasurve apteegis müüdavatele ravimitele ja kaupadele.
3. Apteekide suur arv ei ole kaasa toonud ravimite hinna alanemist, sest kõigil konkureerivatel apteegikettidel on surve turuosa kasvatamiseks ja sellega kaasnevate kulude kandmiseks. Ärihuvide igakülgne edendamine ongi ettevõtluse tuum ning ei ole põhjust seda ravimite hulgimüüjatele ette heita. Samas ei ole selline olukord avalikes ja rahvatervise huvides, millele on algse apteegireformi seletuskirjades ka viidatud (proviisori sõltumatus, apteekide arv, teenuse kvaliteet, praegune konkurentsiolukord).

4. Eelnõu seletuskirjas pole selgitatud ega analüüsitud, kas ja kuidas tagatakse proviisorite ja apteegipidajate sõltumatus ravimite hulgimüüjatest ja sõltumatu raviminõustamine ja -pakkumine apteekides. Eelnõust ei selgu, kuidas välistatakse olukord, kus hulgimüüja apteegid müüvad üksnes või peamiselt oma omaniku ravimeid (sh välistatakse surve omanikul aeguma hakkavate või muul viisil kasumlike ravimite müügiks).
5. Eelnõu seletuskirja argumendid on seaduse mittetäitmise osas ebaõiged ja asjakohatud. Tänapäevani käib üleminekuperiood ja see polegi veel läbi. Seega on turuosaliste veel aega oma tegevusi ümber korraldada ning on arusaadav, et enne üleminekuperioodi lõppu pole reform veel realiseerunud.
6. Eelnõu tsementeerib olemasolevate turuosaliste turupositsioonid ja mõjub kahjulikult olemasolevale konkurentsiolekorradele hulgimüügi- ja apteegiturul (tekitades konkurentsioõiguslikult tarbijale kõige kahjulikuma oligopoolse turu). Täielikult on analüüsimata mõjud, mida sellise turu areng Eesti riigile, ravimihindadele, haigekassa ravimihüvitistele ja patsientidele kaasa toob.

Eelnõus ja seletuskirjas on peamise argumendina toodud reformi nõuetele mittevastavate apteekide sulgemise vältimine järgmise aasta 1. aprillil. Rõhutame samas, et seda saab tagada ka muude, vähem apteegiturul regulatiivse keskkonna stabiilsust ja rahvatervise kaitse eesmärki riivavate meetmetega. Nendeks oleksid näiteks reformi lõpptähtaja edasilükkamine, järkjärguline jõustamine või riigipoolse rakenduskava loomine. Kui apteegireform võeti vastu ülekaaluka avaliku huvi – rahvatervise kaitse – eesmärgi saavutamiseks, ei saa igal juhul sama eesmärki saavutada ka reformist loobumine ja apteegiturul liberaliseerimine.

Euroopa Kohus on rõhutanud, et inimeste elu ja tervis on Euroopa Ühenduse asutamislepinguga kaitstud hüvede ja huvide hulgas esikohal ning see õigustab asutamisevabaduse (ettevõtlusvabadus) piiramist. Seadusandja kohustus on kaitsta inimeste tervist. Milliseid meetmeid nende eesmärkide täitmiseks kasutada, on Riigikogu otsustada. Mõistagi ei tohi piirangud olla meelevaldsed ega aeg uute reeglitega kohanemiseks liialt lühike. 2014. ja 2015. a otsustatud apteegireformiga kohanemiseks on antud piisavalt aega. Euroopa Kohtu hinnangul on nii vertikaalse integratsiooni keeld kui ka proviisorite enamusosaluse nõue õigustatud ülekaaluka avaliku huvi tõttu ja need on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad. Nii on ka valdavas enamuses Euroopa riikides sätestatud just apteekide omandipiirangud.

Eelnõu ettevalmistajad rõhutavad vajadust apteegireformiga jätkata, kuid sõnastatud eelnõuga ei ole võimalik neid eesmärke saavutada. Rohuteadlased-proviisorid ja Eesti Proviisorite Koda toetavad kogu südamest apteegireformi jätkumist ning on valmis leidma parimat lahendust kolmandate isikute ärihuvide sõltumatule apteegisüsteemile üleminekuks selliselt, et säilib apteegiteenuse kättesaadavus kõigis piirkondades ja riik saab olla uhke, et on teinud väga suure sammu oma patsientidele parema ravimiabi tagamiseks.

Kirjale on lisatud advokaadibüroo RASK poolt koostatud õiguslik analüüs apteegireformi teemal.

Lugupidamisega

Karin Alamaa-Aas  
Eesti Proviisorite Koja esimees