



Õiguskantsler

Terviseamet  
kesk@terviseamet.ee

Teie nr

Meie 13.05.2019 nr 7-4/190143/1902420

## Terviseameti tegevuse õiguspärasus

Lugupeetud peadirektor Merike Jürilo

Eesti Perearstide Selts palus õiguskantsleri hinnangut, kas Terviseamet tegutses Valga-, Jõgeva- ja Setomaa perearstita jäänud inimesi teiste perearstide nimistutesse määrates õiguspäraselt.

Otsus perearstita jäänud inimesed teiste perearstide nimistute vahel ära jagada tehti kümme tööpäeva enne muudatuste jõustumist. Nii tekkis olukord, kus hulk inimesi ei teadnud, kes on 2019. aasta 1. jaanuarist alates nende perearst. Selleks et uude nimistusse määratud inimesed saaksid vajalikku teavet, tuli perearstidel oma tööd aasta viimastel päevadel oluliselt ümber korraldada.

Eesti Perearstide Selts palus veel selgitada, kas perearsti nimistusse määramise otsused tohib avaldada võrguväljaandes Avalikud Teadaanded, ja kas Terviseamet on inimeste nimistutesse määramisel arvestanud seaduses sätestatud.

Leian, et Terviseameti tegevuses on olnud puudusi. Terviseametil ei olnud seaduslikku alust avaldada nimistusse määramise otsuseid Ametlikes Teadaannetes. Samuti ei arvestanud amet inimesi uue perearsti nimistusse määrates mitmel juhul õigusaktides kehtestatud nõuetega.

1. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 31 lõige 1 lubab dokumendi avaldada Ametlikes Teadaannetes üksnes siis, kui selleks on seaduses sätestatud alus. [Tervishoiuteenuste korraldamise seadus](#) (TTKS) lubab Terviseametil seda teha juhul, kui inimene arvatakse perearsti nimistust välja, sest ta ei ole Eesti rahvastikuregistri andmesubjekt või kui ta on ravikindlustamata isik, kelle elukoht ei ole rahvastikuregistri andmete järgi Eestis. Nendel juhtudel võib Ametlikes Teadaannetes avaldada teate siis, kui dokument tuleb kätte toimetada rohkem kui sajale inimesele või kui inimese elukohaandmed ei ole Terviseametile teada (TTKS § 8 lg 4<sup>4</sup>).

2. Üldjuhul tuleb Terviseametil teavitada inimest perearsti nimistusse määramisest ja nimistust väljaarvamisest kirjalikult või elektrooniliselt seitsme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates. Nii näeb ette sotsiaalministri määruse „[Perearsti nimistu moodustamise, muutmise ja võrdlemise alused ja kord ning perearsti nimistute piirav](#)“ (edaspidi määrus) § 11. Sama paragrahvi teine lause ütleb, et kui inimene arvatakse nimistust välja TTKS § 8 lõike 4<sup>4</sup> alusel, siis avaldatakse otsus Ametlikes Teadaannetes.

3. TTKS-s on välja toodud inimeste perearsti nimistust väljaarvamise esmane eesmärk: perearsti nimistud peavad olema ajakohased ning hõlmama võimalikult suurt osa elanikkonnast ([Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse seletuskiri](#)). Sellepärast anti

Õiguskantsleri Kantselei

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

Terviseametile õigus arvata nimistust välja inimesed, kes Eestis perearstide teenust ei kasuta. TTKS § 8 lg 4<sup>1</sup> näeb ette perearsti nimistu piirsuuruse, millest rohkem inimesi nimistusse võtta ei või. Muudatuse tulemus pidi andma võimaluse korrastada perearsti nimistuid nii, et neis oleksid ainult need inimesed, kes tegelikult perearsti teenust vajavad, kuid kelle ligipääs teenusele võib olla piiratud, sest perearsti nimistus on liiga palju patsiente.

4. Avalikes Teadaannetes nimistust väljaarvamise otsuse avaldamise mõte on selles, et otsused oleks võimalik puudutatud isikutele üldse kätte toimetada. Seletuskirjas on põhjendatud, et enamjaolt on need inimesed, kelle tegelik elukohta aadress ja viibimiskoht ei ole Terviseametile teada ning nad ei ela rahvastikuregistrisse kantud aadressil. Kui nimistust välja arvatavaid inimesi on alla saja ja inimese elukoht on teada, saadetakse dokument inimesele posti teel. Kui inimene on andnud X-tee kaudu nõusoleku saata dokument talle kätte elektrooniliselt, tehakse seda elektrooniliselt (vt seletuskiri).

5. TTKS § 8 lõige 4<sup>4</sup> ei reguleeri inimeste perearsti nimistusse määramist, mistõttu ei ole see säte ka seaduslik alus määramisotsustest teavitamiseks Ametlikes Teadaannetes. Sätte ebatäpsest sõnastusest hoolimata toetab sellist tõlgendust seletuskiri, samuti määruse tekst, mis sõnaselgelt lubab avaldada Ametlikes Teadaannetes üksnes inimese nimistust väljaarvamise otsuse. Seetõttu võib Ametlikes Teadaannetes avaldada kooskõlas HMS § 31 lg-ga 1 ning TTKS § 8 lõikes 4<sup>4</sup> sätestatud tingimustel üksnes perearsti nimistust väljaarvamise otsuse kättetoimetamise teate. See tähendab, et Terviseametil puudus seaduslik alus nimistusse määramise otsuste nr 6.1-5/9908, 6.1-5/9942 ja 6.1-5/9957 avaldamiseks Ametlikes Teadaannetes.

6. Terviseamet selgitas, et tegi teavitustööd ja soovitas kõigil inimestel valida endale ise uus perearst. Tekkinud olukorrast informeeris Terviseamet valda. Seejuures palus amet avaldada teabe valla kodulehel ja kohalikus ajalehes ning kaasata teavitamisse ka sotsiaaltöötajad. Peale selle avaldas Terviseamet info oma kodulehel ja Facebooki lehel. Kõikide nende kanalite kaudu edastati ka konkreetseid kontaktid, kuhu võib pöörduda nõu küsimiseks. Kahtlemata olid need meetmed asjakohased ja vajalikud. Kuigi ka trükiajakirjanduses, raadios või televisioonis teate avaldamine ei taga täielikult seda, et inimesed teate kätte saaksid, loob see siiski oluliselt paremad eeldused isikute tulemuslikuks informeerimiseks. Demokraatlikus riigis peab igaüks ka ise oma informeerituse eest hoolitsema ja meedias avaldatud infot jälgima.<sup>1</sup>

7. Ometi on põhjust arvata, et kui juba varem oleks otsustatud tunnistada perearstide otsingud luhtunuks, oleks see võimaldanud teavitustööd teha tulemuslikumalt. Sel juhul oleks saanud oma patsientide teavitamisse kaasata ka näiteks ametist lahkuvad perearstid. Ühtlasi oleks see võimaldanud nimistud enne nende üleandmist korrastada, sest (ametist lahkuv) perearst teab oma patsientide nimistut kõige paremini. Pikem üleminekuajaks oleks eeldatavalt taganud ka selle, et infot oleks saanud oluliselt rohkem puudutatud inimesi ning ka perearstidel, kelle nimistutesse inimesed ise avaldused esitasid või kes sinna määrati, oleks olnud võimalus tööd pingevabamalt ja paremini korraldada.

8. Terviseamet määrab isiku nimistusse nimistu piirsuurust arvestades. Seejuures arvestatakse inimese elukohta aadressi, mis on kirjas rahvastikuregistris (TTKS § 8 lg 4). Nimistusse määramisel tuleb Terviseametil lähtuda ka laste ja perekonna kaitse kaalutlustest (määrus § 7 lg 2). Terviseameti selgituste põhjal (p 5) võib järeldada, et neist põhimõtetest kõikidel juhtudel kinni ei peetud.

9. Terviseamet arvestas inimeste nimistutesse määramisel asjaoluga, et paljud neist ei ela rahvastikuregistris märgitud aadressil. Seetõttu määras Terviseamet ümberkaudsetesse nimistutesse ka need inimesed, kelle elukohaks oli märgitud rahvastikuregistris Tallinn või muu

<sup>1</sup> Riigikohtu määrus nr [3-3-1-31-03](#), p 33.

perearsti teeninduspiirkonnast kaugele jääv asukoht. Sellega soovis amet tagada, et perearsti halva kättesaadavuse pärast ei peaks kannatama eakad, kes elavad hooldekodus, kuid ei ole sinna sisse kirjutatud.

Seaduse kohaselt võib Terviseamet enda algatusel registreerida inimese üksnes tema rahvastikuregistrijärgse elukoha piirkonnas töötava perearsti nimistusse.

10. Terviseamet selgitas, et üldjuhul määrati ühe perekonna liikmed ühte nimistusse. „Erandeid võis tekkida juhtudel, kus pereliikmetel oli erinev perenimi ja sugulusseos ei olnud selgelt tuvastatav,“ põhjendas Terviseamet [vastuses õiguskantslerile](#) (p 5). Terviseameti esitatud selgitus lubab nõustuda Eesti Perearstide Seltsi väitega, et inimesed määrati üldjuhul nimistutesse perenimede alusel, selgitamata välja laste ja perekonna kaitse kaalutlusi.

11. Seetõttu on põhjust arvata, et Terviseamet ei lähtunud mõnel juhul õigusaktidega ette nähtud nimistusse määramise kaalutlustest. Juhul kui TTKS-s ja määruse §-s 7 ettenähtud nimistusse määramise kaalutlused ei vasta enam elulistele asjaoludele, tuleks koostöös Sotsiaalministeeriumiga kaaluda õigusaktide muutmise vajadust.

12. TTKS § 8 lõike 4 kohaselt peab Terviseamet arvestama inimese nimistusse määramisel nimistu piirsuurust. Terviseamet selgitas, et arvestas selle nõudega ning tegi erandi vaid siis, kui perearst oli nõus piirsuurust ületava nimistuga (vastuse p 5). Ei saa pidada lubatavaks, et järelevalvet teostav organ ise ei täida seadust või täidab seda kokkuleppeliselt. Juhul kui reeglite kohaselt ei ole mõnes piirkonnas võimalik tervishoiuteenust tagada, tuleb kaaluda õigusakti muutmist. See eeldab tõenäoliselt laiemat probleemipüstitust kui perearstide nimistute piirarv.

13. Riigikontroll koostas 2018. aastal erakorralise meditsiini toimimise kohta [auditaruande](#). Aruandest selgub, et muuhulgas perearste on vähe. Perearstide puudust peegeldavad eelkõige luhtunud perearstikonkursid. Kui 2014. aastal luhtus Terviseameti andmetel kolmandik perearstikonkurssidest, siis 2017. aastal 45%. Nimistutest loobunud perearste on rohkem kui tööd alustanud perearste. 2014. aastal alustas nimistuga tööd 23 ning nimistust loobus 19 perearsti. 2017. aastal alustas nimistuga tööd 9 ning nimistust loobus 16 perearsti. Võrreldes 2016. aastaga vähenes 2017. aastal perearstide arv 2% võrra. Perearstide keskmine vanus oli 2016. aastal 55 aastat.

14. Käesolev juhtum ja ka varasem Riigikontrolli auditaruanne osutavad ühemõtteliselt probleemile, kuidas tagada lähiaastatel Eestis ühtlane ja kvaliteetne esmatasandi arstiabi kättesaadavus. See tähendab, et Terviseametil tuleb sisuliselt kaaluda, kuidas tagada praegustes tingimustes ühtlane perearstipraksiste jaotus Eestis. Seda saab Terviseamet teha aga üksnes kooskõlas seadusega. Juhul kui on ilmne, et praegu kehtivad õigusaktid üldarstiabi ühtlase kättesaadavuse tagamiseks on ammendumas, tuleb asuda õigusruumi ümber kujundama, nii et see arvestaks ühiskonna muutuvate vajadustega. Sellepärast saadan selle kirja ka sotsiaalministrile seisukoha kujundamiseks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise