



Õiguskantsler

Katrin Rehemaa
Eesti Arstide Liit
eal@arstideliit.ee

Teie 09.04.2014 nr

Meie 04.06.2014 nr 7-4/140719/1402490

Hinnang selgitustaotluse vastusele Kolmanda riigi eriarstide kutsekvalifikatsiooni tunnustamine

Lugupeetud Katrin Rehemaa

Pöördusite minu poole Eesti Arstide Liidu nimel avaldusega, milles palusite mul hinnata Terviseameti vastust Eesti Arstide Liidu pöördumisele, milles Terviseamet selgitas oma seisukohti eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamist puudutavate sätete tõlgendamisel. Oma avalduses kirjutasite, et Eesti Arstide Liit pole Terviseameti tõlgendusega nõus.

Teie kirjaga, Terviseameti seisukohaga ning asjakohaste õigusaktidega tutvumise järel **leian, et Terviseameti kirjas esitatud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse vastavate sätete tõlgendus kolmanda riigi eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamise osas ei ole õigusaktidega kooskõlas.**

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta.

Terviseamet selgitas oma vastuses Eesti Arstide Liidu järelepärimisele, et välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise raamseaduseks on [välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus](#) (edaspidi VKTS), mis kohaldub tulenevalt § 1 lõikest 2 ka arstidele niivõrd, kui võrd nimetatud valdkonda reguleerivates seadustes ei ole ette nähtud teisiti. Terviseamet leidis, et välisriigis omandatud arsti või eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamisel tuleb lähtuda küll [tervishoiuteenuste korraldamise seadusest](#) (edaspidi TTKS) ja selle alusel antud määrustes sätestatust, kuid üksnes selles ulatuses, kui võrd tervishoiuteenuste korraldamise seadus sätestab välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusega võrrelduna teistsuguse regulatsiooni. Ülejäänud osas tuleb järgida ka arsti ja eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamisel välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust.

Terviseameti hinnangul ei kehtesta tervishoiuteenuste korraldamise seadus õppe vastavuse kindlakstegemise osas võrreldes välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse regulatsiooniga eritingimusi. Terviseamet leidis, et välisriigis omandatud kvalifikatsiooni Eestis nõutava kvalifikatsiooniga võrdlemise korra § 3 lg 4 sätestab vaid seda, et kui kvalifikatsiooni hindamiseks ettenähtud dokumentidest nähtuvalt ei vasta taotleja kvalifikatsioon Eestis nõutavale, peab selline isik Eestis tervishoiutöötajana registreerimiseks sooritama sobivustesti vastavalt TTKS § 30 lõike 3 alusel kehtestatud korrale.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kuna õppe vastavuse hindamisel tuleb lähtuda välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse detailsemast regulatsioonist, kuulub kohaldamisele ka VKTS § 13 lg 2, mis sätestab, et kui kolmandas riigis kvalifikatsiooni omandanud isiku eriarstlik õpe erineb Eesti residentuuriõppest, tuleb hinnata, kas puudus õppe kestuses on kompenseeritud vajaliku pikkusega erialase töötamisega. Selle sätte kohaldamise vajadust tõendab Terviseameti arvates esiteks välisriigis omandatud kvalifikatsiooni Eestis nõutava kvalifikatsiooniga võrdlemise korra § 4 lg 2 (tagatud peab olema vastavus residentuuriõppe kestusele). Teiseks välisriigis kvalifikatsiooni omandanud isiku sobivustesti koostamise, korraldamise ja hindamise korra § 3.¹ Terviseamet selgitas, et töötamine kui õppe puudujääki kompenseeriv meede on olulise põhimõttena leidnud rakendamist ka EL õiguses (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta).

Nagu öeldud, ei nõustu ma Terviseameti esitatud tõlgendusega.

Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamist reguleerib üldseadusena välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus. See seadus kohaldub ka arstidele. Seda osas, milles eriseadus ei reguleeri kutsekvalifikatsiooni tunnustamist teisiti. Näiteks kohaldub välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus Euroopa Liidu liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis ja Šveitsis omandatud kvalifikatsiooniga isiku kutsekvalifikatsiooni tunnustamisele, ent vaid osas, milles tervishoiuteenuste korraldamise seadus seda küsimust teisiti ei reguleeri.

Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus kohaldub ainult selle §-s 6 nimetatud isikutele, s.t Eesti kodanikule, Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikule või tema perekonnaliikmele ning kes viibib Eestis tähtajalise või alalise elamisõiguse alusel; välismaalasele, kes viibib Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel ja rahvusvahelise kaitse saajale, kes viibib Eestis tähtajalise elamisloa alusel. **Seega ei puuduta välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus selles sättes nimetatata isikuid.**² Ühtlasi järeldub sellest, et seda seadust kohaldatakse küll arstidele, kuid ainult neile, kes vastavad VKTS §-s 6 nimetatud tunnustele.³ VKTS §-s 6 nimetatud tunnustele mitte vastavate arstide kutsekvalifikatsiooni tunnustamisele kohaldub vaid TTKS § 30. Teisisõnu, kolmandate riikide arstide kutsekvalifikatsiooni tunnustamist reguleerib TTKS § 30 ja **välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus nende arstide kutsekvalifikatsiooni tunnustamisele üldjuhul ei kohaldu.**

Sellist järeldust kinnitab mh TTKS § 30 lg 1¹, mis reguleerib kolmandas riigis omandatud kvalifikatsiooniga isiku kvalifikatsiooni tunnustamist siis, kui seda on eelnevalt tunnustanud Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik või Šveits ja isik on omandanud tema kvalifikatsiooni tunnustanud Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis vastaval kutse- või erialal

¹ Sätte järgi teeb Terviseamet välisriigis kvalifikatsiooni omandanud taotleja suhtes otsuse sooritada sobivustest järgmistel juhtudel: 1) taotleja on välisriigis omandanud kvalifikatsiooni õppekava alusel, mis ei vasta ülikooliseaduse § 29¹ lõike 5 ja rakenduskõrgkooli seaduse § 15 lõike 6 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud raam nõuetele ja 2) taotlejal puudub töökogemus, mida nõutakse Eestis arsti, eriarsti või hambaarstina töötamiseks.

² Probleemne on, milline regulatsioon kohaldub kolmandate riikide kodanikest pikaajalise elamisloa alusel Eestis elavatele isikutele. VKTS § 6 järgi laieneb neile nimetatud seadus, kuid TTKS § 30 lg 1 teeb neile justkui erinormistiku.

³ Ka direktiiv, mille ülevõtmist välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus kajastab, sätestab sama. Direktiiv kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:et:PDF>. Vt ka välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus 259 SE seletuskirja lk 3-5 <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=295837&u=20140509100830>.

kolmeaastase töökogemuse. Nimelt on selles sättes teinud seadusandja otseviite välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduses sätestatule. Ka sellest järeldeb, et teiste kolmanda riigi arstide puhul välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus ei kohaldu.

Lisaks, kui võrrelda tervishoiuteenuste korraldamise seadust ja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust, siis neist esimene loob kolmanda riigi eriarstide kutsekvalifikatsiooni tunnustamiseks tervikliku ja omaette regulatsiooni.⁴ Seejuures võib väita, et VKTS §-s 6 silmas peetud arstide jaoks on loodud paindlikum regulatsioon, kus õppe puudujäägi võib kompenseerida staaž ning sobivustesti alternatiiv on kohanemisaeg. Kolmanda riigi arsti puhul näeb tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel antud sotsiaalministri määrus ette hoopis rangema regulatsiooni: kui määrukses nimetatud kolm tingimust pole täidetud, peab tegema sobivustesti. Seepärast pole välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduses sätestatud ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse norme võimalik subsidiaarselt kasutada. Kui nii teha, siis kaotab tervishoiuteenuste korraldamise seaduse regulatsioon oma mõtte.

Kui TTKS § 30 väljatöötamisel oleks seadusandja soovinud ka kolmandate riikide arstide puhul rakendada süsteemi, et kvalifikatsiooni mittevastavuse korral ei pea isikule sobivustesti tegema (või alternatiivselt kohanemisaega läbima), vaid n-õ neljanda tingimusena tuleb kaaluda, kas töötamine kompenseerib olulise erinevuse, oleks seadusandja võinud selle seaduses sätestada või viidata otse välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse kohaldamisele. Viimane oleks olnud eriti asjakohane arvestades, et neid kahte seadust menetletigi korraga (välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse vastuvõtmisel 2008. a muudeti ka kõnealust tervishoiuteenuste korraldamise seaduse regulatsiooni).

Minu hinnangul leiab kinnitust seadusandja tahte luua kolmanda riigi arstide ja VKTS §-s 6 silmas peetud arstide jaoks erinev kord ka välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse eelnõu väljatöötajate [seletuskirjast](#). Selgitatakse, et kuna direktiiv ei näe ette kohustust pakkuda kolmanda riigi arstile alternatiivina sobivustesti ja kohanemisaega, siis TTKS §-s 30 pole kolmanda riigi arstile seda võimalust ka pakutud. Sellest saab järeldada, et neile kohaldub ainult tervishoiuteenuste korraldamise seadus, mitte aga VKTSi § 13, mis sellise alternatiivi sätestab. Veel on seletuskirjas tõdetud, et „Muudatuse ajendiks on ka praktiline vajadus, et kolmandate riikide kvalifikatsioonide puhul on kohanemisaja kaudu raskem hinnata, kas isik on kohanemisajaga kompenseerinud kolmanda riigi kvalifikatsioonis ilmnunud puudused ja kas isik on omandanud tervishoiutöötajana töötamiseks olulised teadmised ja oskused.“

Eelnevat arvestades oleks ebaselge, kui siiski tuleks kolmanda riigi eriarsti kvalifikatsiooni vastavuse hindamisel arvestada VKTS § 13 lõike 2 nõuet, et enne sobivustesti sooritamist tuleb hinnata isiku tööalase staaži piisavust. See tähendaks, et kohaldada tuleks VKTS § 13 lõike 2 teist lauset ainult osaliselt (valikuliselt).⁵ Leian, et oleks õigusselgusetu, kui hakata olukorras, kus tervishoiuteenuste korraldamise seadus ja määrused sätestavad selge ja loogilise regulatsiooni, n-õ noppima välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse regulatsioonist sätteid (sätte osasid), mis küll puudutavad samuti kvalifikatsioonide tunnustamist, kuid on väljavõtted teise loogikaga ja teistele isikutele mõeldud regulatsioonist.

⁴ Omaette küsimus on, et TTKS § 30 lõigete 2 ja 3 alusel kehtestatud määruused peaksid olema „korrad“, st menetlusnormid, kuid ilmselgelt on seal sees ka sisulisi tingimusi.

⁵ Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 13 lõike 2 teine lause sätestab: „[---]. Enne sobivustesti sooritamise või kohanemisaja läbimise nõudmist peab pädev asutus kindlaks tegema, kas taotleja on töökogemuse käigus omandanud teadmisi ja oskusi, mis olulisi erinevusi osaliselt või täielikult katavad“. See tähendab, et kohaldamata tuleks jätta lause osa „või kohanemisaja läbimise“, ülejäänut lauset aga kohaldada.

Mis puudutab Terviseameti kirjas esitatud väidet, et TTKS § 30 lg 3 alusel kehtestatud sotsiaalministri 04.01.2002 määruse nr 6 „[Välisriigis kvalifikatsiooni omandanud isiku sobivustesti koostamise, korraldamise ja hindamise kord](#)“ § 3 kinnitab vajadust võtta arvesse töötamist kui kompenseerivat meedet olukorras, kus isik ei vasta TTKS § 30 lg 2 alusel kehtestatud sotsiaalministri 24.11.2008 määruse nr 71 „[Välisriigis omandatud kvalifikatsiooni Eestis nõutava kvalifikatsiooniga võrdlemise kord](#)“ § 4 lõikele 2, siis olen teisel seisukohal. Leian, et kuna TTKS § 30 lõike 2 alusel antud määruse § 3 lg 4 ütleb, et isik peab sobivustesti tegema siis, kui selle määruse nõuded pole tal täidetud, on sotsiaalminister TTKS § 30 lõikes 3 sätestatud Terviseameti kaalutusõigust piiranud. Teisisõnu, TTKS § 30 lõike 2 alusel antud regulatsioon täiendab TTKS § 30 lõike 3 alusel antud määruse §-s 3 sisalduvat üldnormi nii, et Terviseamet peab sobivustesti sooritamist nõudma kindlasti siis, kui taotleja kvalifikatsioon ei vasta Eestis nõutavale.

Kokkuvõttes leian, et TTKS §-st 30 ja selle alusel antud sotsiaalministri 24.11.2008 määruse nr 71 „Välisriigis omandatud kvalifikatsiooni Eestis nõutava kvalifikatsiooniga võrdlemise kord“ § 4 lõikest 2 tuleneb ühemõtteliselt, et kolmanda riigi eriarsti kvalifikatsioon loetakse vastavaks Eestis omandatud kvalifikatsiooniga ja isik võib Eesti Vabariigis töötada eriarstina kui ta:

- 1) on läbinud arstiõppe, mis vastab ülikooliseaduse § 29¹ lõike 5 ja rakenduskõrgkooli seaduse § 15 lõike 6 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud arstiõppele esitatavatele nõuetele,
- 2) on läbinud eriarstiõppe, mis vastab Tartu Ülikooli seaduse § 7 lõigete 2 ja 5 alusel kehtestatud residentuuri nõutavale kestusele ja
- 3) on registreerimistaotluse esitamisele eelnenud viie aasta jooksul vähemalt kolm järjestikust aastat töötanud eriarstina.

Kui kvalifikatsioon ei ole vastav, s.t nimetatud kolm tingimust pole täidetud, tuleb nähtuvalt sotsiaalministri 24.11.2008 määruse nr 71 „Välisriigis omandatud kvalifikatsiooni Eestis nõutava kvalifikatsiooniga võrdlemise kord“ § 3 lõikest 4 teha sobivustest.⁶ Sellega on sotsiaalminister piiranud Terviseametile TTKS § 30 lõikes 3 ette nähtud kaalutusõigust ning talle kui välisriigi kutse kvalifikatsiooni Eestis nõutavale kvalifikatsioonile vastavuse hindajale pole jätud kaalumisruumi, kas sobivustesti tegemist nõuda või mitte.

Neil põhjendustel olengi seisukohal, et Terviseamet on Teile kehtiva õiguse kohta selgitusi jagades õigusnorme ekslikult tõlgendanud.

Veel palusite mul hinnata, kas Terviseameti seisukohad ja senine tegevus kolmandatest riikidest tulevate eriarstide registreerimisel vastab seadustele. Selles küsimuses selgitan järgnevat. Õiguskantsleri seaduse § 19 lg 1 järgi on igaühel õigus pöörduda **oma** õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik (järelevalvealune asutus) järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Nähtuvalt õiguskantsleri seaduse § 23 lg 3 p-st 3 peab avalduses käsitletud avaldaja põhiõigusi väidetavalt rikkunud tegevus olema piisavalt selgelt kirjeldatud.

⁶ Sotsiaalministri 24.11.2008 määruse nr 71 „Välisriigis omandatud kvalifikatsiooni Eestis nõutava kvalifikatsiooniga võrdlemise kord“ § 3 lõige 4 sätestab: „Taotleja, kelle kvalifikatsioon ei vasta Eestis nõutavale, peab Eestis tervishoiutöötajana registreerimiseks sooritama sobivustesti vastavalt «Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse» § 30 lõike 3 alusel kehtestatud korrale“.

Palun Teil juhul, kui leiata, et Terviseameti tegevus Eesti Arstide Liidu põhiõigusi⁷ riivab, avaldust konkreetsete asjaolude osas täiendada. Vastasel juhul ei ole mul võimalik Terviseameti rikkumist Teie esitatud avalduse alusel kontrollida.

Loodan, et minu selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Terviseamet
Sotsiaalministeerium

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 9 lõike 2 järgi laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.