



Õiguskantsler

Tanel Kiik  
minister  
Sotsiaalministeerium  
info@sm.ee

Teie nr

Meie 08.04.2020 nr 7-4/200574/2001975

Merike Jürilo  
peadirektor  
Terviseamet  
kesk@terviseamet.ee

### **Tervishoiuteenuste osutamine eriolukorra ajal**

Lugupeetud minister  
Lugupeetud peadirektor

Terviseamet saatis 26.03.2020 Eesti Hambaarstide Liidule ja Eesti Eratervishoiuasutuste Liidule [kirja](#), milles käskis seoses COVID-19 jätkuva leviku ja isikukaitsevahendite ratsionaalse kasutamise vajadusega lõpetada hambaarstidel ja eratervishoiuasutustes töötavatel eriarstidel plaanilise abi osutamine ning piirduda üksnes vältimatu abi osutamisega.

Terviseameti kiri on tekitanud asjaosalistes küsimusi.<sup>1</sup> Õiguskantsleri poole pöördunud arstid on seadnud kahtluse alla Terviseameti kirjas toodud piirangute õiguspärasuse. Arstid on mures, et plaanilise abi lõpetamisega vähendatakse patsientide võimalusi pöörduda arstide poole teiste terviseprobleemidega, sh võivad abita jääda kroonilised haiged.

Kuigi Terviseamet soovis oma kirjaga kehtestada isikutele piiranguid ja panna neile kohustusi, ei ole seda kirja vormistatud haldusaktina [haldusmenetluse seaduse](#) nõuete kohaselt (vt § 54 jj) ega nendest piirangutest teavitatud adressaate (liidud ei osuta tervishoiuteenust). Selgusetuks jääb, milline on Terviseameti piirangute õiguslik alus. Kirjas puudub ka vaidlustamisviide.

Mõistan, et COVID-19 leviku tõkestamiseks on piirangud vajalikud ja sageli tuleb otsuseid teha väga kiiresti. Ettevõtja majandustegevuse vabadust ei saa aga ka eriolukorra ajal piirata meelevaldselt, selge loogilise põhjendusega ning viisil, mis ei võimalda täpselt mõista, kes on piirangu adressaadid ja mis on nende kohustused. Ajutised tervishoiuteenuste kättesaadavuse piirangud saab kehtestada sotsiaalminister. Terviseametil ei olnud kehtiva õiguse alusel võimalik anda eratervishoiuteenuse osutajatele korraldust plaanilise abi lõpetamiseks. Terviseamet saaks seda teha lähtudes ministri õigusaktist, mis piirab ajutiselt tervishoiuteenuste kättesaadavust.

---

<sup>1</sup> Vt nt Eesti Eratervishoiuasutuste Liidu [30.03.2020 kiri](#) Sotsiaalministeeriumile; [www.postimees.ee/6939279/terviseameti-uus-kaskkiri-pani-juristid-kukalt-kratsima](http://www.postimees.ee/6939279/terviseameti-uus-kaskkiri-pani-juristid-kukalt-kratsima).

Eestis on välja kuulutatud eriolukord COVID-19 levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks (Vabariigi Valitsuse [12.03.2020 korraldus](#)). Kõikide asutuste ja isikute pädevused, mis on sätestatud valdkondlikes seadustes, kehtivad ka hädaolukorras ning erisused võivad tekkida ainult [hädaolukorra seaduses](#) otsesõnu sätestatud juhtudel (HOS § 3 lg 2).

Terviseameti kui ka Sotsiaalministeeriumi pädevus ja volitused epideemia hädaolukorda lahendada on kehtestatud [tervishoiuteenust korraldamise seaduses](#) (TTKS) ja muudes õigusaktides. Riigikohus on märkinud, et haldusorgan peab avaliku võimu teostamisel lähtuma seaduslikkuse põhimõttest ning kõik haldusorganite antud õigusaktid peavad olema kooskõlas põhiseaduse, seaduste ja seaduse alusel antud aktidega (Riigikohtu 19.11.2012 otsus nr [3-3-1-43-12](#), p 19). Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks pädevuse ja volituse. Ka avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.

Tervishoiuteenuse osutamine on [majandustegevuse üldosa seaduse](#) (MsÜS) § 3 kohaselt majandustegevus. Majandustegevuse vabadus tuleneb põhiseadusest (PS), eelkõige §-st 19 (õigus vabale eneseteostusele) ning §-dest 29 ja 31 (ettevõtlusvabadus). Eriarstiabi osutamiseks on vajalik tegevusloa ja selle annab Terviseamet (TTKS § 40 lg 1 p 3, § 41). Terviseameti pädevuses on ka ettevõtja majandustegevuse peatamine või keelamine ja tegevusloa peatamine (vt MsÜS §-d 36, 43).

Seaduse kohaselt saab Terviseamet keelata majandustegevuse siis, kui ettevõtja on näiteks rikkunud tegevusloa kontrolliesemesse mittekuuluvaid majandustegevuse nõudeid. Ettevõtja peab lisaks tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvatele majandustegevuse nõuetele täitma ka teisi majandustegevuse nõudeid (MsÜS §-d 6, 29).<sup>2</sup> Ettevõtjad peavad järgima näiteks maksuseadusi, keeleseadust, tarbijakaitseseadust jne. Terviseameti kirjast ei selgu, et praegusel juhul oleks neid nõudeid rikutud. Seega ei ole Terviseametil MSÜS-i kohaselt alust peatada või keelata hambaarstide ja eratervishoiuasutustes töötavate eriarstide tervishoiuteenuste osutamist.

Terviseametil ei ole kehtiva õiguse alusel volitust hambaarstide ja eratervishoiuasutustes töötavate eriarstide tervishoiuteenuste osutamist peatada või keelata ka TTKS § 59 lõigete 5, 6 ja 7 alusel, millele Terviseamet oma kirjas on viidanud. TTKS § 59 määrab sotsiaalministri, Terviseameti ja tervishoiuteenuse osutajate ülesanded hädaolukorraks valmistumisel, hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra ajal.

TTKS § 59 lõige 5 lubab Terviseametil nimetada hädaolukorra meditsiinijuhi. Hädaolukorra meditsiinijuhil on õigus anda hädaolukorra lahendamiseks ja tervishoiuteenuste tagamiseks korraldusi tervishoiuteenuse osutajatele tegevuse ümberkorraldamiseks ning eraõiguslikele juriidilistele isikutele, arvestades nende pädevust ja volitusi (TTKS § 59 lg 6). Seega ei ole TTKS § 59 lõiked 5 ja 6 antud juhul üldse asjakohased.

TTKS § 59 lg 7 punkti 1 kohaselt annab Terviseamet hädaolukorra lahendamisel tervishoiuteenuse osutajale korraldusi tegevuse ümberkorraldamiseks, lähtudes TTKS § 59 lõike 1 alusel kehtestatud valmisoleku tasemetest ja TTKS § 59 lõike 4 alusel kehtestatud haldusaktidest.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Majandustegevuse üldosa seaduse eelnõu (803 SE) [seletuskiri](#), lk 47, 58–59.

<sup>3</sup> TTKS § 59 lg 7 punktis 1 on viiteviga, eeldatavalt on TTKS § 59 lõike 5 asemel mõeldud TTKS § 59 lõiget 4.

TTKS § 59 lõike 1 alusel kehtestatud valmisoleku tasemed ei kehti ambulatoorse eriarstiabi,<sup>4</sup> hambaarstide ja erateravishoiuasutustes töötavate eriarstide kohta, vaid kiirabi, statsionaarse eriarstiabi<sup>5</sup> ja üldarstiabi osutajate kohta ([tervise- ja tööministri 28.03.2016 määrus](#)). Statsionaarse eriarstiabi osutajate all mõeldakse hädaolukorra ajal vaid haiglavõrgu haigla pidajaid (vt TTKS § 55). Tervishoiu valmisoleku taseme 2 korral<sup>6</sup> saab Terviseamet haiglavõrgu haiglatele anda näiteks korralduse piirata plaanilist abi isikutele, kelle seisund ei eelda vältimatut abi ja suunata nad vajaduse korral ravile teise haiglasse või üldarstiabi osutaja juurde (tervise- ja tööministri 28.03.2016 määruse § 4 lg 2 p 5). Lähtudes tervishoiu valmisoleku tasemetest ei ole Terviseametil TTKS § 59 lõike 7 alusel volitust anda hambaarstidele ja erateravishoiuasutustes töötavatele eriarstidele korraldusi tegevuse ümberkorraldamiseks selliselt, et neil tuleb lõpetada plaanilise abi osutamine.

TTKS § 59 lõige 4 sätestab, et hädaolukorra ajal võib sotsiaalminister kehtestada ajutised tervishoiuteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse piirangud ning tervishoiuteenuste osutamise tavapärasest erinevad ajutised nõuded. Tervishoiuteenuse kättesaadavuse ja ravijärjekorra pidamise nõuded on teatavasti kehtestatud TTKS § 56 lõike 1 punkti 4 alusel [tervise- ja tööministri 27.12.2018 määrusega](#). Selle määruse kohaselt tähendab tervishoiuteenuse kättesaadavus seda, et tervishoiuteenuse osutaja peab patsiendile mh tagama õigeaegselt kvaliteetse eriarstiabi. Kuna hädaolukorra ajal on vaja tagada kogu tervishoiusüsteemi võimalikult tõhus toimimine ning vahendite otstarbekas kasutus, on võimalik ministril suunata ressursse olulisema tähtsusega tervishoiuteenuste osutamisele ning samal ajal piirata vähem tähtsate tervishoiuteenuste kättesaadavust (näiteks lõpetada plaanilise ravi osutamine ja pikendada ravijärjekordi).<sup>7</sup>

Kuna TTKS § 59 lõige 4 annab ministrile õiguse otsustada tervishoiuteenuste kättesaadavuse piirangute üle ning kehtestada tervishoiuteenuste osutamise tavapärasest erinevad ajutised nõuded, ei saa neid küsimusi TTKS § 59 lõike 7 alusel lahendada Terviseamet. Kui Terviseametil ei ole võimalik võtta hädaolukorra lahendamisel kasutusele piisavalt tõhusaid meetmeid, võib Terviseamet teha ministrile ettepaneku kehtestada hädaolukorra ajal ajutised tervishoiuteenuste kättesaadavuse nõuded ning korraldada tervishoiuteenuste osutamist ajutiselt tavapärasest erinevatel tingimustel.<sup>8</sup> TTKS § 59 lõiget 4 ei saa mõista nii, et kui minister ei ole kehtestanud tervishoiuteenuste kättesaadavusele piiranguid, võib tema asemel piiranguid kehtestada Terviseamet.

Seni ei ole minister seoses eriarstiabiga tervishoiuteenuste kättesaadavuse piiranguid ega tervishoiuteenuste osutamise tavapärasest erinevad ajutisi nõudeid kehtestanud.<sup>9</sup> Seega ei ole Terviseametil ka volitust TTKS § 59 lõike 7 alusel anda korraldusi hambaarstidele ja erateravishoiuasutustes töötavatele eriarstidele tegevuse ümberkorraldamiseks selliselt, et neil tuleb lõpetada plaanilise abi osutamine.

Palun sotsiaalministril kaaluda, kas antud olukorras tuleb kehtestada ajutised tervishoiuteenuste kättesaadavuse piirangud ning tervishoiuteenuste osutamise tavapärasest erinevad ajutised nõuded. Kui minister peab vajalikuks need kehtestada, on Terviseametil lähtudes ministri

<sup>4</sup> Ambulatoorne on tervishoiuteenus, mille osutamiseks inimese ööpäevaringne viibimine haiglas ei ole vajalik (TTKS § 2 lg 3).

<sup>5</sup> Statsionaarne on tervishoiuteenus, mille osutamiseks on vajalik inimese ööpäevaringne viibimine haiglas (TTKS § 2 lg 2).

<sup>6</sup> [www.sm.ee/et/uudised/minister-kiik-tervisesusteem-tostab-valmisoleku-2-tasemele](http://www.sm.ee/et/uudised/minister-kiik-tervisesusteem-tostab-valmisoleku-2-tasemele).

<sup>7</sup> Hädaolukorra seaduse eelnõu (205 SE) [seletuskiri](#), lk 119.

<sup>8</sup> Samas, lk 12.

<sup>9</sup> TTKS § 59 lõike 4 alusel on sotsiaalminister 19.03.2020 andnud [käskkirja](#) ravimite väljakirjutamise ja väljastamise piiramise kohta.

õigusaktist võimalus anda TTKS § 59 lõike 7 alusel tervishoiuteenuse osutajatele korraldusi tegevuse ümberkorraldamiseks.

Palun sõnastada õigusaktid täpselt ja selgelt ning neid põhjendada. Näiteks tuleb esitada põhjendused, kui hambaarstidel ja erateravishoiuasutustes töötaval eriarstidel ei lubata osutada plaanilist abi ka olukorras, kus isikukaitsevahendeid on piisavalt<sup>10</sup> ning tervishoiutöötajate ja patsientide ohutus tagatakse isikukaitsevahendite kasutamisega. Põhjendused on vajalikud ka siis, kui keelatakse tervishoiuteenuse osutamine kõikidel eriarstide erialadel (sh nt infektsioonhaigused, laborimediitsin, onkoloogia, otorinolarüngoloogia, peremediitsin, günekoloogia, tööteravishoid). Palun vormistada õigusaktid õiguspäraselt ning teha adressaatidele teatavaks.

Palun andke oma sammudest esimesel võimalusel teada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kristel Lekko 693 8404, kristel.lekko@oiguskantsler.ee  
Evelin Lopman 693 8341, evelin.lopmann@oiguskantsler.ee  
Juta Saarevet 693 8446, juta.saarevet@oiguskantsler.ee

---

<sup>10</sup> Nt apteekides on nüüd ka kättesaadavad kaitsemaskid inimestele individuaalseks kasutuseks, [www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/aab-alates-eilsest-apteekides-muugil-naomaskid](http://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/aab-alates-eilsest-apteekides-muugil-naomaskid).