

Töö ja tervis



Vilen Künnapu. Maja kõrbes. Akrüül lõuendil. 2025

Õiguskantslerilt küsitakse üsna sageli, mida peaks tegema rahulolematu patsient, kellel pole õnnestunud lahendada vaidlust tervisekeskuse või haiglaga ehk tervishoiuteenuse osutajaga.

Osaliselt võib see olla tingitud 2024. aasta 1. novembril jõustunud [tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadusest](#), millega kehtestati nn [patsiendikindlustus](#). Uue seaduse rakendamise käigus on tekkinud eelkõige süsteemi rahastamise kohta küsimusi ka meedikutel ja tervishoiuasutustel.

Varem patsientide kaebusi lahendanud tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjon lõpetas avalduste vastuvõtmise 31. oktoobril 2024. Sellest tulenevalt pole patsientidele päris selge, kuhu nad peaksid pöörduma kõigi nende küsimustega, mis jäävad väljapoole patsiendikindlustuse raame. Samuti tuntakse muret, et puudub tõhus võimalus tekkinud erimeelsusi kohtuväliselt lahendada. Pole ka selge, millal ja kui suures ulatuses teeb Terviseamet järelevalvet tervishoiuteenuste kvaliteedi üle.

Alati pole inimeste rahulolematus seotud võimaliku raviveaga, vaid arsti ja patsiendi vaheliste erimeelsustega. Loodetakse, et õiguskantsler saab need erimeelsused lahendada, kuid sellist voli õiguskantsleril paraku pole.

Enamasti on seesuguste kaebuste ajendiks asjaolu, et arst pole abivajajat ära kuulanud või mõistnud. Arusaadavalt on ravivigade vältimine kõige tähtsam, kuid niisama oluline on, et meedikud suhtuksid patsienti ja tema lähedastesse kui võrdsetesse partneritesse. (Vaata lähemalt õiguskantsleri veebilehel avaldatud artiklit „[Tervishoiutöötaja ja patsiendi suhtlemise kvaliteet kui patsiendiohutuse tagatis](#)“.)

Tervishoid

Kohustuslik vastutuskindlustus

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas on õiguspärane, et tervishoiuteenuse osutajatele kehtestatud kohustusliku vastutuskindlustuse kindlustusmaks ei ole kooskõlas tervishoiutöötaja palga ja töö riskitasemega. Avaldaja selgitas, et Tervisekassa kompenseerib oma lepingupartneritele osaliselt kohustuslikud kindlustusmaksed, kuid need tervishoiuteenuse osutajad, kes pole Tervisekassa lepingupartnerid, ei saa seda võimalust kasutada.

Õiguskantsleri [selgituse](#) kohaselt ei saa öelda, et tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse (TOKVS) sätted oleksid põhiseadusvastased.

Vastutuskindlustuslepingu sõlmimise nõudega on soovitud vältida tervishoiuteenuse osutajatega seotud kohtuvaidlusi, mis on kulukad ja võivad kesta pikka aega. Riigikogul on õigus teha poliitilisi valikuid, kuidas kindlustamist korraldada: kas näiteks riikliku fondi või eraettevõtete kaudu.

Kuigi võib tunduda ebaõiglane, et Tervisekassa hüvitab kindlustusmaksed vaid oma lepingupartneritele, on selline lahendus siiski põhjendatud. Tervisekassa eesmärk ei ole rahastada kõiki tervisehoiuteenuse osutajaid. Tervisekassa korraldab tervishoiuteenuseid ravikindlustatutele ja selleks sõlmib ta vajalikud lepingud tervishoiuteenuste osutajatega.

Õiguskantsler selgitas inimesele, et tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus on kehtinud alles üsna lühikest aega ning pole veel selge, kuidas see turuosalisi ja teenuste kättesaadavust mõjutab. Riigikogu on ette näinud, et

Sotsiaalministeerium hindab hiljemalt 2029. aasta 1. jaanuariks kohustusliku vastutuskindlustuse rakendamise mõju ja tulemusi, ning teeb vajaduse korral ettepanekud sätete muutmiseks (TOKVS § 27¹).

Patsientide ohjeldamise selged reeglid

Lähtudes õiguskantsleri poole pöördunud meedikute kirjadest ja õiguskantsleri kontrollkäikudel nähtust, [juhtis](#) õiguskantsler 2023. aastal Sotsiaalministeeriumi tähelepanu sellele, et patsientide ohjeldamise reegleid tuleb täiendada. Nimelt reguleeris seadus psühhiaatrilist abi saava patsiendi ohjeldamist, kuid puudusid selge õiguslik alus ja ühtsed nõuded olukordadeks, kus mõne teise valdkonna arstil või õel tuleb patsienti ohjeldada, et tagada arstiabi andmise ajal tema enda või teiste inimeste ohutus. Patsiendi ohjeldamise vajadus võib tekkida nii kiirabibrigaadil kui ka eriarstidel.

Õiguskantsler rõhutas, et sedavõrd intensiivne põhiõiguste piirang peab põhinema selgel seadusel, mis kaitseb nii patsiendi kui ka haigla personali õigusi.

Riigikogu võttis 2026. aasta kevadel vastu [tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muudatused](#). Seadusega sätestati reeglid, kuidas ja mis tingimustel tohivad meditsiinitöötajad ohjeldusmeetmeid kasutada.

Ohjeldamine on lubatud vältimatu abi, kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja statsionaarse õendusabi osutamise ajal üksnes juhul, kui otsustusvõimetu patsiendi käitumine kujutab otsest ohtu tema enda või teiste elule või tervisele ning leebemad abinõud ei ole tulemust andnud. Seadus lubab kasutada füüsilist, mehaanilist ja ravimitega ohjeldamist, sätestab otsustamise korra, pideva jälgimise ja dokumenteerimise kohustuse ning nõuab, et ohjeldamine oleks ohu suhtes proportsionaalne, kestaks võimalikult lühikest aega ega katkestaks patsiendi ravi.

Seadusemuudatusega lahendati õiguskantsleri tõstatatud probleem: loodi selged ohjeldamise alused, suurendati patsientide õiguste kaitset ning anti meditsiinitöötajatele õigusselgus.

Inimese väljaarvamine perearsti nimistust

Õiguskantsleril tuli tegelda ka kaebusega, mille kohaselt patsient oli perearsti nimistust välja arvatud, ilma et talle oleks sellest teatatud.

Inimene, kes ei ela enam Eestis ja kellel ei ole ravikindlustust, tuleb üldjuhul perearsti nimistust välja arvata. Võimalusel tuleks inimest sellest teavitada näiteks e-kirjaga meiliaadressil, mis on Tervisekassale teada. Kui Tervisekassal inimese andmeid ei ole, on erandina lubatud avaldada teade Ametlikes Teadaannetes. Seadus lubab avaldada selle otsuse Ametlikes Teadaannetes ka siis, kui korraga tuleb perearsti nimistust välja arvata üle saja inimese.

Olukord, kus Tervisekassa kasutab otsusest teavitamiseks esimese ja ainsa võimalusena otsuse avaldamist Ametlikes Teadaannetes, ei ole kooskõlas hea halduse tavaga. Selliselt avaldatud teade ei pruugi jõuda selle inimeseni, kes nimistust välja arvatakse.

Õiguskantsler [soovitas](#) Tervisekassal muuta perearsti nimistust väljaarvamise otsuse kättetoimetamise korraldust, kui Tervisekassal on olemas inimese andmed. Tervisekassa andis õiguskantslerile teada, et halduspraktikat muudetakse.

Töösuhted

Töösuhete valdkonnas võib lõppenud ülevaate aastat nimetada puhkuste aastaks, sest õiguskantslerilt küsiti kõige rohkem erinevat liiki puhkuste ja puhkuse saamise tingimuste kohta. Samuti tuli õiguskantsleril anda hinnang alaealise töötaja tööaja korraldusele.

Abiõpetaja puhkuse pikkus

Üks õiguskantsleri poole pöördunud inimene leidis, et lasteaia abiõpetajaid koheldakse võrreldes õpetajatega põhjendamatult erinevalt, sest õpetajad saavad pikemalt puhata kui abiõpetajad. Samas teevad abiõpetajad suuresti samasugust tööd nagu õpetajad.

Õiguskantsler [selgitas](#) avaldajale, et riigil on õigus kehtestada õpetajale ja abiõpetajale erineva pikkusega puhkus, näiteks erineva tööst taastumise või töötajate motiveerimise vajaduse tõttu. Sellise erineva kohtlemisega ei rikuta võrdse kohtlemise nõuet, mis on sätestatud põhiseadusega. Õpetaja töö sisu ja vastutus ei ole seaduse järgi samasugused, nagu on abiõpetaja töö ja vastutus. Nende ametikohtade töötajatele on kehtestatud ka erinevad kvalifikatsiooninõuded.

Lapsepuhkuse kasutamine

Õiguskantslerilt küsiti ka lapsepuhkuse hüvitise kohta. Inimene selgitas, et Sotsiaalkindlustusamet võimaldas talle lapsepuhkuse hüvitist üksnes kümne päeva eest, ehkki ta on ainus lapse hooldusõiguslik vanem. Ta kirjeldas, et on samasuguses olukorras nagu need pered, kelle lapse teise vanema kohta registris andmed puuduvad või kelle teine vanem on surnud. Avaldaja palus õiguskantsleril hinnata, kas amet rakendab seadust õigesti.

Õiguskantsler [leidis](#), et Sotsiaalkindlustusamet rakendab seadust õigesti. Töölepingu seaduse § 63 lõige 2 võimaldab teise vanema lapsepuhkuse üle kanda lapsepuhkust soovivale vanemale ainult siis, kui teine vanem on surnud või tema kohta pole registris andmeid. Võrdse kohtlemise nõudega ei ole vastuolus see, kui 20-päevast lapsepuhkust ei võimaldata neile vanematele, kes on omavahel kokku leppinud, et lapse hooldusõigus kuulub vaid ühele vanemale.

Vanemapuhkuse ajal põhipuhkuse arvestamine

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik palus õiguskantsleril hinnata töölepingu seaduse (TLS) § 68 lõike 2 põhiseaduspärasust. Selle sätte järgi arvatakse põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka lisaks töötatud ajale veel ajutise töövõimetuse aeg, puhkuse aeg (välja arvatud vanemapuhkuse ja poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aeg), aeg, kui töötajal on seaduse alusel õigus tööst keelduda TLS § 19 punktis 3 nimetatud juhul, ning muu aeg, milles osapooled on kokku leppinud.

Õiguskantsler [leidis](#), et põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega ei ole vastuolus töölepingu seaduse § 68 lõige 2 osas, mille järgi vanemapuhkusel olemise aega ei arvata põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka. Põhipuhkus vabastab inimese tööandja juures töötamise kohustusest, kuid mitte perekondlikest ja muudest eraelulistest kohustustest. Tasustatud põhipuhkus on ette nähtud tööandja juures tehtavast tööst puhkamiseks.

Töötaja asendaja õigused

Õiguskantsleri poole pöördunud inimene leidis, et töötaja asendaja õigused on seadusega kaitsmata, sest seadus ei sätesta tähtaega, millal tuleb asendajale teatada, et ajutiselt töölt eemal olev töötaja naaseb tööle. Peale selle ei anna seadus asendajale, kes peab töölt lahkuma, samasuguseid õigusi, nagu on koondatud töötajal (ette teatamine, ettevõtte

makstav koondamishüvitis).

Õiguskantsler [selgitas](#) avaldajale, et kuigi asendaja (üldjuhul tähtajalise töölepinguga töötaja) erinev olukord võrreldes tähtajatu töölepingu alusel töötava inimese olukorraga võib põhjustada meeolehärra, ei ole õiguskantsleril alust Riigikogult nõuda, et töötaja asendajal peavad olema samasugused õigused, nagu on tähtajatu töölepinguga töötajal.

Lapsehoolduspuhkusel viibiva töötaja asendamine tähtajalise töölepingu alusel on erand tavalisest töösuhtest. Selle töösuhte erinevust tuleb arvestada, kui asutakse tööle asendajana.

Noorte töötamisele kehtestatud reeglid

Küsimisi ka noorte töötamise reeglite muutmise kohta, täpsemalt muudatuse kohta, mis määratles õppimiskohustuse töölepingu seaduse mõttes.

Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei saa abstraktse normikontrolli tulemusena öelda, et töölepingu seadusega alaealiste tööajale seatud nõuded on selgelt vastuolus põhiseadusega.

Põhiseadusele tuginedes ei ole võimalik öelda, mitu tundi peaks lubama eri vanuses noortel töötada koolipäeval, vabal päeval ja koolivaheajal või mitu tundi järjest peaks noor saama puhata.

Tööaja normid ei kohusta ühtki noort suurima lubatud koormusega töötama. Võib eeldada, et üldjuhul valib noor koos oma vanematega sellise töö ja töötamise tingimused, millega ta ei kahjusta oma tervist, heaolu, arengut ega hariduse omandamist. Noor ei saa töötada ilma seadusliku esindaja (lapsevanema või eestkostja) eelneva nõusolekuta või hilisema heakskiiduta.

Õiguskantsler märkis, et parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklist 7 tulenevad nõuded alaealiste tööajale ei ole nii konkreetsed, et oleks põhjust pidada Eesti töölepingu seaduses tehtud muudatusi hartaga vastuolus olevaks.

Sotsiaalharta täitmist hindab Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee, kes kontrollib riigi esitatud raporti põhjal, kas riik täidab hartaga võetud kohustusi. Eesti riigil tuleb sotsiaalharta artikli 7 täitmise kohta aru anda 2026. aastal. Seega annab Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee hinnangu sotsiaalharta artikli 7 täitmisele lähiaastatel.