

TERVISEAMET HEALTH BOARD

Pr Ülle Madise

Teie: 17.04.2015 nr 7-4/150334/1501678

Õiguskantsler

info@oiguskantsler.ee

Meie: 14.05.2015 nr 1.3-7/2448

Austatud pr Õiguskantsler

Alljärgnev on vastavalt Teie kirjas esitatud küsimustele.

1. Terviseamet ei ole kandnud tervishoiutöötajate riiklikusse registrisse mitte ühtegi TTKS § 30 tähenduses riigis kutsekvalifikatsiooni omandanud eriarsti, kes ei vastaks sotsiaalministri 24.11.2008 määruse nr 71 „Välisriigis omandatud kvalifikatsiooni Eestis nõutava kvalifikatsiooniga võrdlemise kord”¹ § 4 lg-s 2 sätestatud tingimusele. Kolmandates riikides kutsekvalifikatsiooni omandanud isikute keskmine töötamise aeg päritoluriigis enne nende registreerimist Eestis on 12 aastat.

2. Terviseamet tõlgendab eelnimetatud sätet selliselt, et sobivustestile on õigus suunata üksnes sotsiaalministri 04.01.2002 määruses nr 6 „Välisriigis kvalifikatsiooni omandanud isiku sobivustesti koostamise, korraldamise ja hindamise kord”², sätestatud tingimuste kohaselt. TTKS § 30 lg 3 alusel võib Terviseamet nõuda sobivustesti sooritamist. Asjaolu, et määruse nr 71 kohaselt peab sobivustesti tegema, kui taotleja kvalifikatsioon ei vasta Eestis nõutavale, ei ole siinkohal oluline. Kuna seadus on määrusest kõrgemalseisev õigusakt ning seadus annab Terviseametile kaalutusõiguse, siis on ka Terviseamet sellest lähtunud. Määrus ei saa seaduses antud kaalutusnormi piirata, kuna määrus saab vaid seadust täiendada, anda tingimused ja kehtestada kord, mitte olla täpsem või teistsuguse põhimõttega kui seadus. HMS § 4 lg 1 alusel saabki üksnes seadus anda haldusorganile kaalutusõiguse.

Riigikohus on ka kohtuasjas nr 3-3-1-72-13 asunud seisukohale, et määrus saab abistada kaalutusõiguse teostamisel, kuid see ei tohi takistada ega välistada kaalutusõiguse teostamist. Riigikohtu lahendist kohtuasjas nr 3-3-1-52-02 nähtub, et diskretsiooni

¹ Edaspidi määrus nr 71

² Edaspidi määrus nr 6

Paldiski mnt 81 **Tel + 372 694 3500**
10617 TALLINN **Faks + 372 694 3501**

www.terviseamet.ee e-post: kesk@terviseamet.ee
Registrikood 70008799

Tervishoiuosakond:	Gonsiori 29, Tallinn	tel. 650 9840
Kemikaaliohutuse osakond:	Gonsiori 29, Tallinn	tel. 626 9388
Järelevalve osakond	Hiiu 42, Tallinn	tel. 694 3732
Meditsiiniseadmete osakond:	Põllu 1a, Tartu	tel. 744 7499
Kesklabor:	Kotka 2, Tallinn	tel. 694 3673
Tartu labor:	Põllu 1a, Tartu	tel. 744 7422
Kohtla-Järve labor:	Kalevi 10, Kohtla-Järve	tel. 337 5225

kohaldamine juhtudel, kui seadus selle ette näeb, pole mitte üksnes haldusorgani õigus, vaid ka kohustus.

TTKS § 30 nimetatud isiku kutsekvalifikatsioon koosneb nähtuvalt nii määrus nr 6 § 2 p-st 1 kui ka määrus nr 71 § 2 p-st 1 sätestatust nii haridusest kui ka töökogemusest. Kui seaduseandja oleks soovinud, et igasuguse mittevastavuse korral tuleb isik suunata sobivustestile, oleks see pidanud olema sätestatud seaduses. Praegu saab sobivustesti kohaldada aga üksnes juhul, kui samaaegselt on täidetud nii määrus nr 71 § 3 lg-s 4 kui ka määruse nr 6 §-s 3 sätestatud kõik tingimused. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kui haldusorgan ei teosta kaalutusõigust, on lähtunud sobimatutest või ebaõigetest kaalutlustest või jätnud mõne olulise asjaolu tähelepanuta, võib olla tegemist olulise kaalutusveaga.

3. Määruse nr 71 § 2 p 1 kohaselt on TTKS § 30 nimetatud välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioon dokumentaalselt tõendatud kõrg- või kutseharidus ja töökogemus, mida nõutakse Eesti Vabariigis arstina, hambaarstina, õena või ämmaemandana töötamiseks. Sotsiaalministri 30.04.2004 määruse nr 42 „Euroopa Liidu liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis omandatud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide loetelu ja kvalifikatsiooni vastavuse hindamise kord”³ § 1 lg 3 kohaselt on [TTKS § 29 nimetatud riigis] omandatud kvalifikatsioon dokumentaalselt tõendatud kõrg- või kutseharidus ning käesolevas määruses sätestatud juhtudel töökogemus, mida nõutakse arstina, hambaarstina, õena või ämmaemandana töötamiseks.

Seega on TTKS § 30 nimetatud riigis omandatud kvalifikatsiooni ja TTKS § 29 nimetatud kvalifikatsiooni definitsioonid erinevad. TTKS § 30 nimetatud riigis kutsekvalifikatsiooni omandanud tervishoiutöötajalt on ka siis, kui tema läbitud õpe on vastav Eestis kehtestatud õppe nõuetele, alati nõutav, et ta oleks ka viimase 5 aasta jooksul 3 aastat oma kutse- või erialal päritoluriigis töötanud.

4. Terviseameti arvates on selleks VKTS regulatsioon. Kui TTKS regulatsioon §-des 29 ja 30 põhineb üksnes asjaolul, millises riigis on isik oma kutsekvalifikatsiooni omandanud, siis VKTS §-st 6 lähtuvalt on seevastu oluline, kas tegemist on EL liikmesriigi kodanikuga (või temaga võrdsustatud isikuga).

Kusjuures VKTS regulatsioonil puudub täiendav mõju TTKS §-s 29 nimetatud isikutele, sest kutsekvalifikatsiooni *automaatse tunnustamise* korral ei ole töökogemus nõutav, kuid *omandatud õiguste* põhisel kutsekvalifikatsiooni tunnustamisel peab isikul olema vähemalt määrus nr 42 §-5 sätestatud pikkusega töökogemus. Isikul puudub kutsekvalifikatsioon, kui tema töötamise tegelik periood päritoluriigis on olnud lühem määrus nr 42 §-s 5 sätestatust, mitte ei ole aga tegemist mittenõuetekohase kutsekvalifikatsiooniga. Sellisele isikule ei saa päritoluriigi kompetentne asutus väljastada tõendit, mis tõendaks, et isik on *omandanud* kutsekvalifikatsiooni. Mittenõuetekohase õppekava läbinud eriarsti omandatud õigusi saab tõendada üksnes hariduse päritoluriik.

Seega omabki VKTS regulatsioon mõju ainult kolmandas riigis eriarsti kutse omandanud isikute puhul. Vaieldav saab olla ainult asjaolu, kas see on kohaldatav üksnes VKTS § 6 nimetatud isikutele või see on siiski kohaldatav kõikidele kolmandas kutsekvalifikatsiooni omandanud isikutele. .

³ Edaspidi määrus nr 42

Terviseamet arvates on oluline ka eristada, millest koosneb arsti või eriarsti *haridus*. Nii arstikui ka eriarstiõppe koosneb teoreetilisest ja praktilisest õppest. Kutsekvalifikatsiooni hindamisel on Terviseamet kohustatud kindlaks tegema, milles tegelikult seisneb kutsekvalifikatsiooni mittenõuetekohasus. Venemaa ega Ukraina õppekavad ei erine meditsiiniteaduslike ega eeldusõppeainete osas Eestis nõutavast, samuti on teoreetilise õppe tunnimaht nii arsti põhiõppe kui ka eriarstiõppe osas suurem kui Eestis nõutud. Ainus erinevus on eriarstiõppe praktilise õppe (töötamise) ajalises pikkuses enne kutsekvalifikatsiooni omistamist päritoluriigis. Nähtuvalt määrus nr 6 §-st 5 on sobivustesti eesmärgiks üksnes teha kindlaks, kas isik, kelle kutsekvalifikatsiooni osaks olev õpe ei sisaldanud kõiki õppeaineid, mis on nõutavad Eestis tervishoiutöötajana töötamiseks, on need õppeained siiski omandanud. Seega saab sobivustesti abil kindlaks teha üksnes teoreetilise õppe puudujääke. Terviseamet ei saa kaalutlusõiguse teostamisel lähtuda sobimatutest ega ebaõigetest kaalutlustest ning kohaldada sõltumata tegelikust puudujäägist kutsekvalifikatsioonis üksnes TTKS § 29 alusel ettenähtud meetet. Kui puudujääk ei seisne tegelikult õppeaine puudumises õppekavas, ei ole võimalik määrata, millises õppeaine osas tuleb sooritada sobivustest. Nii sobivustesti õppeainete juhuslik määramine või kohaldamine nn eksamipõhiselt kõikide õppekava õppeainete ulatuses ei ole proportsionaalne. Seda ei saa Seega oleks sobivustesti kohaldamine Selline lähenemine oleks formaalne ja ei annaks tegelikult kindlust, kas ainsat kompenseerivat.

Terviseameti arvates on TTKS ja VKTS koostoime tagajärjeks olukord, kus mitte ainult seadusandja algselt kavandatud printsiibid kutsekvalifikatsioonide eristavaks käsitlemiseks kutsekvalifikatsiooni päritoluriigi põhisel on kaotanud tähenduse, vaid ka isikuid, kelle kutsekvalifikatsioonis on ühesugune erinevus ja kutsekvalifikatsioon on omandatud samas päritoluriigis, on seatud ebavõrdsesse olukorda. Terviseameti arvates on õigustatud ja põhjendatud aga üksnes selline käsitlus, mille puhul ühesugune puudujääk kutsekvalifikatsioonis saab olla kompenseeritud vaid ühetaolise asjakohase ja sisulist mõju avaldava korvamismeetmega. Kohus on haldusasjas 3-13-70174 hinnanud sellist lähenemist asjakohaseks. Ainult siis on Terviseameti hinnangul samaaegselt ja efektiivselt tagatud ka põhiseaduse § 28 lg-s 1 sätestatud igapäevane õigus tervise kaitsele.

Riigikohus on kohtuasja nr 3-4-1-8-08 lahendis asunud seisukohale, et üksnes siis, kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine põhjendatud. Mõistlik ja asjakohane on põhjus juhul, kui see on mõõdukas. Ebavõrdse kohtlemise mõõdukuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust Selle otsustamiseks tuleks ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja ebavõrdse olukorra raskust võrrelda samasuguses olukorras oleva, kuid tavapärase kohtlemisega isiku võimalustega omi õiguseid realiseerida. Terviseameti arvates on tegemist ka isikute ebavõrdse kohtlemisega, kui isiku kutsekvalifikatsiooni ühesugust puudujääki saab ühel juhul (või *ka üksnes abiellumisel Eesti kodanikuga omandatud õiguse tulemusena*) lugeda korvatuks töötamise abil, teisel juhul aga selleks mitteefektiivse korvamismeetme – sobivustesti tulemusena.

5. Nähtuvalt määrus nr 6 § 5 lg 2 p-st 1 selgitada välja, kas isik on omandanud õppeained, mis on puudunud tema läbitud õppekavas, kuid on vajalikud Eestis tervishoiutöötajana töötamiseks.

6. Eestis kutsekvalifikatsiooni omandanud arstidel ei ole rangemad nõudmised kui TTKS §-s 29 või 30 nimetatud arstidel. Kuigi Eestis kvalifikatsiooni omandanud arsti (või eriarsti) puhul on nõutav, et ta registreeriks end tervishoiutöötajate riiklikus registris 5 aasta jooksul

kvalifikatsiooni omandamise dokumendi väljaandmisest arvates, ei oma see tegelikult mõju. Eesti on EL liikmesriik, kõikidele Eesti kodanikele (ja kodanikuga võrdsustatud isikutele) laienevad direktiivis 2005/36/EÜ ettenähtud õigused. Direktiiv ei näe ette, et *harmoneeritud õppekaval* põhineva kutsekvalifikatsiooniga isik peab ennast kindla tähtaja jooksul registreerima. Seega tuleks, tuginedes ka Riigikohtu otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-36-10, kohaldada TTKS § 29 regulatsiooni. Samuti tuleks praktikas käituda ka mittenõuetekohasel õppekaval põhineva kutsekvalifikatsiooni korral, mis on omandatud Eestis enne liitumist EL-ga. Tegemist on aga üksnes teoreetilise võimalusega, et isik ei soovi end registreerida 5 aasta jooksul. Praktika ei ole juhtunud alates selle nõude kehtestamise hetkest. TTKS § 28 nimetatud isik, kes pärast kutsekvalifikatsiooni omandamist on koheselt siirdunud mõnda teise EL liikmesriiki ja seal end registreerinud, saaks samuti tagasipöördumisel Eestisse koheselt end kanda registrisse ka Eestis.

TTKS § 30 nimetatud isikutel on, nagu ka eelnevas on selgitatud, kutsekvalifikatsiooni osaks, sh ka siis, kui tema läbitud õppekava vastab Eestis nõutavale, 3-aastane tööalane kogemus viimase 5 aasta jooksul. Ka siis, kui kolmandas riigis kutsekvalifikatsiooni omandanud isiku puhul tuleb kohaldamisele VKTS, arvestatakse tööalase kogemuse nõuet eraldi õppe erinevusi kompenseerivast töökogemusest. Seetõttu saab TTKS §-s 30 nimetatud isik Eestis tegutsemisõiguse omandada igal juhul kokkuvõttes 3 aasta võrra hiljem, kui samal ajal õppima asunud TTKS §-des 29 või 30 nimetatud isik.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiiu Aro
peadirektor

Koopia: Sotsiaalministeerium

Üllar Kaljumäe 6509 849
ullar.kaljumae@terviseamet.ee