



Õiguskantsler

Juhatuse esimees  
Tervisekassa  
info@tervisekassa.ee

Teie nr  
Meie 29.04.2026 nr 7-4/251804/2603637

## Perearsti nimistust väljaarvamisest teatamine

Lugupeetud Siiri Lahe

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kellele tuli üllatusena, et tal ei ole enam perearsti, sest ta oli perearsti nimistust välja arvatud. Inimese sõnul ei olnud Tervisekassa talle nimistust väljaarvamisest teatanud.

Inimene, kes ei ela enam Eestis ja kellel ei ole ravikindlustust, tuleb üldjuhul perearsti nimistust välja arvata. Reeglina tuleb 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 Ametlike Teadaannetes selle otsuse avaldada ka siis, kui korraga tuleb perearsti nimistust välja arvata üle saja inimese. Selle sätte kohasus praegusel ajal on küsitav. Paraku on kujundatud praktika, mille kohaselt koondatakse infot võimalikult paljude nimistust väljaarvatavate inimeste kohta ja loobutakse neid otse teavitamast. Niimoodi hoitakse perearsti nimistus liiga kaua neid inimesi, kes seal enam olema ei peaks. Samuti võib sellisel juhul tekkida olukord, et inimene arvatakse perearsti nimistust välja ekslikult, ilma et ta sellest teada saaks ning ilma et tal oleks võimalik esitada selle kohta vastuväiteid.

Tervisekassa avaldab otsused inimese perearsti nimistust väljaarvamise kohta võrguväljaandes [Ametlikud Teadaanded](#) neli korda aastas. Probleem on selles, et inimesed ei saa teada, et neid on otsustatud nimistust välja arvata ja et neid puudutav otsus on avaldatud Ametlikes Teadaannetes.

Olukord, kus Tervisekassa kasutab otsusest teavitamiseks esimese ja ainsa võimalusena otsuse avaldamist Ametlikes Teadaannetes, ei ole kooskõlas hea halduse tavaga. Tervisekassal on võimalik palju tõhusamalt tagada, et info nimistust väljaarvamise kohta jõuaks tegelikult nende inimesteni, kelle kontaktandmed on Tervisekassale teada.

Sobivat kättetoimetamisviisi valides tuleb haldusorganil oma tööprotsessi tõhustamise kõrval arvestada menetlusosalise õiguste kaitsega.<sup>1</sup>

Palun Tervisekassal muuta perearsti nimistust väljaarvamise otsuse kättetoimetamise korraldust, kui Tervisekassal on olemas inimese andmed. On oluline, et inimestel oleks ka tegelikult võimalik enda nimistust väljaarvamisest aegsasti teada saada. Nii on võimalik ennetada seda, et inimene saab alles arsti poole pöördumisel teada, et tal pole enam perearsti. Samuti annab see inimesele võimaluse vajaduse korral väljaarvamine vaidlustada.

Palun Teilt kuu aja jooksul tagasisidet, kuidas olukorra lahendate.

<sup>1</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (497 SE) seletuskiri.

## Faktilised asjaolud

1. Avaldaja arvati perearsti nimistust välja Tervisekassa otsusega nr 1.1-3.6/78 alates 30.06.2025. Otsus on tehtud [tervishoiuteenuste korraldamise seaduse](#) (TTKS) § 8 lõike 4<sup>4</sup> ja sotsiaalministri määruse „[Perearsti nimistu moodustamise, muutmise ja võrdlemise alused ja kord ning perearsti nimistute piirarv](#)“ (edaspidi: määrus) §-de 10 ja 11 alusel.
2. Otsuse punkt 1 sätestab: „Arvata perearstide nimistutest välja isikud, kes ei ole Eesti rahvastikuregistri objektid ning ravikindlustamata isikud, kelle elukoht Eesti rahvastikuregistri andmetel ei asu Eesti Vabariigis, alates 30.06.2025 vastavalt otsuse lisale 1.“
3. Otsuse lisa 1 järgi arvati nimistust välja 1011 inimest, kelle kohta avaldati Ametlikes Teadaannetes nimi, isikukood ja perearsti nimistu number, millest nad välja arvati.
4. Otsuse punkti 2 kohaselt on otsus teatavaks tehtud perearstidele ja avaldatud [Ametlikes Teadaannetes](#) vastavalt TTKS § 8 lõikele 4<sup>4</sup> ja [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 31 lõike 1 punktidele 1 ja 2.
5. Otsuses on viidatud ka vaidlustamise võimalusele: „Käesoleva otsuse peale on õigus esitada vaie Tervisekassale haldusmenetluse seaduse § 75 sätestatud tähtaja jooksul või kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku § 46 sätestatu kohaselt.“

## Asjassepuutuvad normid

6. Tervisekassa arvab inimese perearsti nimistust välja sel juhul, kui see inimene ei ole Eesti [rahvastikuregistri andmesubjekt](#) või kui Eesti rahvastikuregistri andmete kohaselt ei ole ravikindlustamata [inimese elukoht](#) Eesti Vabariigis ning kui TTKS-is ei ole sätestatud teisiti. Tervisekassa teavitab inimest nimistusse määramisest ja nimistust väljaarvamisest kirjalikult või elektrooniliselt seitsme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates.

Kui dokument on vaja kätte toimetada rohkem kui sajale inimesele või kui Tervisekassa ei tea inimese elukoha andmeid, avaldatakse otsus ametlikus väljaandes [Ametlikud Teadaanded](#) (TTKS § 8 lg 4<sup>4</sup>; vt ka sotsiaalministri määruse „[Perearsti nimistu moodustamise, muutmise ja võrdlemise alused ja kord ning perearsti nimistute piirarv](#)“ § 11).

Selline kättetoimetamise võimalus on ette nähtud ka HMS § 31 lõikes 1. Avaldamisega loetakse dokument kättetoimetatuks (HMS § 31 lg 5).

7. Ametlikud Teadaanded on Eesti Vabariigi ametlik võrguväljaanne, milles avaldatakse avalikult teatavaks tegemiseks teated, kutsed ja kuulutused (edaspidi: teadaanne), mille avaldamise kohustus tuleneb seadusest või Vabariigi Valitsuse või ministri määrusest ja mille avaldamist muus väljaandes ei ole ette nähtud ([Ametlike Teadaannete põhimääruse](#) § 1 lg 1). Isikuandmeid sisaldavad teadaanded, mille avaldamise lõpetamise tähtaeg tuleneb õigusaktidest või on seotud teadaandes märgitud tähtajaga ja avaldamise eesmärgi saavutamisega, avaldatakse eelnimetatud tähtajaks ([Ametlike Teadaannete põhimääruse](#) § 9 lg 2 p 3). Teadaande avaldamine lõpetatakse tähtaja saabumisel ([Ametlike Teadaannete põhimääruse](#) 12 lg 1).

Teadaande alaliikide ajakohane loetelu koos avaldamise tähtaegadega avaldatakse Ametlike Teadaannete veebilehel ([Ametlike Teadaannete põhimääruse](#) § 9 lg 5). [Veebilehel](#) on öeldud, et perearsti nimistust väljaarvamise otsuse kättetoimetamise teate avaldamine lõpetatakse hiljemalt ühe kuu möödumisel.

## Perearsti nimistust väljaarvamise eesmärk

8. Perearsti nimistust väljaarvamise võimalus sätestati seaduses selleks, et perearsti nimistutesse kuuluksid ainult need inimesed, kes Eestis tegelikult perearstiabi vajavad. Perearsti nimistud

peavad olema ajakohased, et need hõlmaksid võimalikult suurt osa elanikkonnast ([tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu \(566 SE\) seletuskiri](#)). TTKS § 8 lõige 4<sup>1</sup> sätestab perearsti nimistu piirsuuruse, millest rohkem inimesi nimistusse võtta ei või. Kui nimistus on inimesi, kes Eestis püsivalt ei ela ning siin perearsti juures ei käi, ei saa perearst teenindada tema teeninduspiirkonnas elavaid patsiente.

9. Nimistust väljaarvamise võimalus teenib ka ravikindlustusraha mõistliku kasutamise eesmärki. Perearste rahastatakse pearahapõhiselt, mis tähendab, et Tervisekassa tasub perearstile kindlustatud inimeste eest. Ravikindlustamata inimesed maksavad teenuse (välja arvatud vältimatu abi) eest ise. Kui nimistus on palju ravikindlustamata inimesi, siis võib sattuda ohtu perearsti majanduslik jätkusuutlikkus ([eelnõu 566 SE II lugemise seletuskiri](#)).

10. Seega on vajadus perearsti nimistust väljaarvamise võimaluse järele mõisteta, sest nii saab parandada perearstiabi kättesaadavust.

### **Otsuse kättetoimetamise eesmärk ja võimalused**

11. Tervisekassa otsus „Isikute perearstide nimistutest väljaarvamine“ on haldusakt, millega tehakse inimesele teatavaks, et ta on perearsti nimistust välja arvatud.

12. Inimesele on oluline nimistust väljaarvamisest teada saada, et ta ei satuks ootamatult olukorda, kus tal ei ole võimalik enda perearsti poole pöörduda (vt TTKS § 9 lg 1; „[Perearsti ja temaga koos töötavate tervishoiutöötajate tööjuhend](#)“ § 2 lg 2). See annab inimesele võimaluse otsus vaidlustada, kui ta on nimistust välja arvatud ekslikult. Dokumendi kättetoimetamise mõte on, et inimene saaks teda puudutava dokumendiga tegelikult tutvuda. See aitab tagada põhiseadusliku õiguse korraldusele ja menetlusele (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14) ning kaebeõiguse. Kaebeõiguse kasutamiseks peab inimene teadma, et tema suhtes on otsus tehtud.

13. Ilmselt seda silmas pidades on Riigikogu otsustanud, et üldjuhul teavitab Tervisekassa inimest perearsti nimistusse määramisest ja nimistust väljaarvamisest kirjalikult või elektrooniliselt seitsme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates (TTKS § 8 lg 4<sup>4</sup>).

14. Riigikogu on selgitanud, mis kaalutlustel peaks saama perearsti nimistust väljaarvamise otsuse avaldada Ametlikes Teadaannetes. Üks põhjus on see, et pärast dokumendi avaldamist Ametlikes Teadaannetes loetakse see kättetoimetatuks (HMS § 31 lg 5). Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et enamjaolt arvatakse perearsti nimistust välja inimesed, kelle tegelikku elukoha aadressi ja viibimiskohta riik ei tea või kes ei ela rahvastikuregistrisse kantud aadressil.

Teiseks põhjuseks on Riigikogu toonud asjaolu, et sellised otsused on vaja kätte toimetada enam kui sajale inimesele. Kui nimistust välja arvatud inimesi on alla saja ja nende inimeste elukoht on riigile teada, saadetakse dokument neile posti teel. Kui inimene on andnud X-tee kaudu nõusoleku saata dokument talle elektrooniliselt, tehakse seda elektrooniliselt (vt [eelnõu 566 SE II lugemise seletuskiri](#)).

Peale selle on Riigikogu selgitanud, et dokumendi kättetoimetamine välismaale on kulukas.

15. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et isikuid tuleb teavitada seaduses sätestatud intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seadusega sätestatud kanalid ei pruugi olla piisavad, et teave tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.<sup>2</sup>

16. Otsuse avaldamist esimese valikuna Ametlikes Teadaannetes ei saa õigustada sellega, et nimistust väljaarvamisest tuleb teavitada suurt hulka inimesi. Sellist lähenemist ei toeta ka

<sup>2</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi kohtumäärus [nr 3-3-1-12-08](#), p 13.

kohtupraktika. Kohus on pidanud kättetoimetamise fiktsiooni viimaseks abinõuks, mis võimaldab pärast riigi esmaseid ja kohustuslikke samme toimetada dokumendi adressaadile lihtsustatud viisil.<sup>3</sup>

Seetõttu tuleks ka TTKS-i kohaldamisel esmalt eelistada sellist kättetoimetamise viisi, mis võimaldab inimesel otsustest vahetult teada saada. TTKS § 8 lõikes 4<sup>4</sup> sätestatu seda võimaldab.

### **Tervisekassa halduspraktika ja selle vastavus hea halduse tavale**

17. Halduspraktika on kujunenud selliseks, et tavaliselt Tervisekassa ei rakenda sätet, mis näeb ette inimese vahetu teavitamise seitsme tööpäeva jooksul pärast otsuse tegemist. Selle asemel arvab Tervisekassa kord kvartalis ühe otsusega perearsti nimistutest korruga välja inimesed, kes ei vasta nimistusse kuulumise tingimustele. Seetõttu on väljaarvatavaid inimesi alati üle saja. Tervisekassa mõistab TTKS-i nii, et kui ühe otsusega arvatakse nimistutest korruga välja üle saja inimese, ei ole vaja sellest otsusest inimestele vahetult teatada, vaid piisab, kui teade avaldatakse Ametlikes Teadaannetes.

18. Kuigi TTKS ei keela sellist otsust teha, ei vasta selline halduspraktika hea halduse tavale. Sobivat kättetoimetamise viisi valides tuleb haldusorganil oma tööprotsessi tõhustamise kõrval arvestada seda, et ta peab ta tagama ka menetlusosalise õiguste kaitse.<sup>4</sup>

19. Dokumentide kättetoimetamise eeldamine (fiktsiooni kohaldamine) toob kaasa põhiõiguste intensiivse piirangu. Sisuliselt tähendab see, et Tervisekassal ei ole kohustust hoolitseda selle eest, et inimene saaks teda puudutava dokumendiga tutvuda, vaid inimene peab ise pidevalt jälgima, kas tema kohta on avaldatud otsust Ametlikes Teadaannetes. Inimesele pannakse hoolsuskohustus, mille täitmist inimeselt ei ole võimalik mõistlikult eeldada.

20. Ametlike Teadaannete kaudu otsuste kättetoimetamisel saadetakse harilikult inimese e-posti aadressil teavitus teda puudutava avaldatud teadaande kohta ([Ametlike Teadaannete põhimääruse § 15 lg-d 1-2](#)). Perearsti nimistust väljaarvamise otsus on aga vormistatud nii, et selle otsuse kohta inimesed e-kirja ei saa. Ka enda nime sisestamine Ametlike Teadaannete otsingumootoris ei võimalda inimesel Tervisekassa otsuseni jõuda, sest otsingumootor ei otsi nimesid otsuse lisast. Selleks et inimene saaks otsusega tutvuda, peaks ta oskama aimata, millal Tervisekassa on teda puudutava otsuse teinud, ja seejärel otsima oma nime otsuse lisast. Ei ole usutav, et inimesed tuleksid selle peale, et enda kohta tehtud otsust sellisel viisil otsida. Ka sel juhul, kui teate kättetoimetamiseks on tõepoolest kõik muud viisid ammendatud (nt inimese kontaktandmeid ei ole võimalik välja selgitada), peaks inimesel olema võimalik Ametlikes Teadaannetes avaldatud teatega mõistlikel tingimustel tutvuda.

21. Hea halduse tavaga ei ole kooskõlas olukord, kui inimene saab alles perearsti poole pöördudes teada, et perearsti tal enam ei ole. Tervisekassa kinnitusel on võimalik nimistust väljaarvamine inimestele üldjuhul teatavaks teha ka muul moel kui otsuse avaldamisega Ametlikes Teadaannetes. Palun Tervisekassal muuta oma halduspraktikat, et inimesel oleks ka tegelikult võimalik enda õigusi puudutavast otsusest teada saada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Anneli Kivitoa 693 8417; anneli.kivitoa@oiguskantsler.ee

<sup>3</sup> Karolin Soo, Ivika Nõukas, Kristi Lahesoo, „Kuhu jäävad põhiõigused?“. Juridica 2/2024, lk 120.

<sup>4</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (497 SE) seletuskiri.