



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie 05.05.2026 nr 1.2-1/1218-1,
SOM/26-0524/-1K

Meie 29.05.2026 nr 8-2/3650

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (perearstiabi tugevdamine) eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Lugupeetud minister

Sotsiaalministeerium (SoM) on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (perearstiabi tugevdamine) eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium (JDM) kooskõlastab VTK märkustega.

I. Sisulised märkused

- 1. VTK probleem nr 3 (lk-d 5–6) ja lisa 1 ettepanek nr 5** – VTK-s kirjeldatakse turu võimaliku monopoliseerumise riski tervisekeskuste rajamise kontekstis. Lisa 1 sisaldab lahendusettepanekuid selle riski maandamiseks. Meie hinnangul liiguvad esitatud lahendused õiges suunas ning aitavad paremini koordineerida tervisekeskuste moodustamist ja vähendada teenuste killustatust, millest saavad kasu patsiendid. Positiivne on Tervisekassa aktiivsema rolli kehtestamine, konkursside kaudu tervikliku lahenduse kujundamine ning nimistute arvu piiramine ühe teenuseosutaja kohta. Samas jäävad meie hinnangul pakutud meetmed monopoliseerumise riski maandamisel osaliselt ebapiisavaks. Lahendused keskenduvad peamiselt protsesside korraldamisele, kuid ei käsitle piisavalt turustruktuuri kujundavaid tegureid. Eeskätt jäävad alles senised sisenemisbarjäärid (st vähemalt kolme nimistu nõue, märkimisväärne alginvesteering ja infrastruktuuri olemasolu eeldus), mis annavad jätkuvalt eelise suurematele teenuseosutajatele. Samuti võib konkursipõhine mudel praktikas soodustada juba tugevas turuseisundis olevate teenuseosutajate edu (st suured tegijad võidavad konkursid).

Kuigi nimistute arvu piirang on oluline samm, ei pruugi see olla piisav, et välistada piirkondlikku turu koondumist, eriti väiksema elanike arvuga piirkondades (10 + 5 nimistu maksimaalne arv on kokkuvõttes siiski suur maht). Risk seisneb selles, et üks teenuseosutaja võib katta olulise osa piirkonnast või isegi kogu kohaliku turu. Seetõttu on oluline siinkohal määratleda konkreetne turg, mille monopoliseerumist püütakse vältida – st kas hindamisel vaadatakse ainult kohalikku turgu (vald/linn) või ka suuremat pilti. Siinkohal on oluline luua selge mehhanism nimistute koondumise ja teenuseosutajate turuosa kumulatiivseks hindamiseks.

Leiame, et esitatud lahendusettepanekud aitavad vähendada monopoliseerumise riski, kuid ei kõrvalda seda täielikult. Palume VTK koostajatel kaaluda täiendavaid meetmeid, mis oleksid suunatud eelkõige sisenemisbarjääride vähendamisele. Selleks võiksid olla nt paindlikumad nõuded tervisekeskuse moodustamisele (nt vähendada kolme nimistu nõuet või lubada etapiviisiline laienemine, st 1–2 nimistuga alustamine) ning mehhanismid, mis võimaldaksid hinnata ja vajaduse korral piirata teenuseosutajate koondumist piirkondlikul tasandil.

2. **VTK lahendusettepanek kehtestada tervisekeskustele tegevusloa nõue (lk 7)** – VTK kohaselt kavandatakse kehtestada uued nõuded, mis piiravad isikute ettevõtlusvabadust (PS §-d 29 ja 31). Palume eelnõu väljatöötamisel esitada seletuskirjas PS-s sätestatud ettevõtlusvabaduse võimalike riivete proportsionaalsuse analüüs.
3. **Eelnõu ettevalmistamise ajakava** – VTK-s (lk 10) on kavandatava eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile esitamise eeldatav aeg 2026. aasta III kvartal ning õigusakti eeldatav jõustumisaeg 2027. aasta I kvartal. Selgitame, et jõustumisnormi kavandamisel tuleb lähtuda mõistliku vacatio legis'e (seaduse avaldamise ja selle jõustumise vahele jääv ajavahemik – RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, punktid 7 ja 40) põhimõttest¹. Uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adreassaadid saavad uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Lisaks tuleb arvestada eelnõu menetlemise ajaga Riigikogus. Palume eeltoodut eelnõukohase seaduse jõustumisnormi kavandamisel arvesse võtta.
4. **VTK-s on kasutatud terminit „filiaal“**. Ühinguõiguses on sellel terminil aga teistsugune tähendus kui VTK-s silmas peetul, mistõttu võib see olla eksitav ja tekitada küsimusi. Soovitame kaaluda termini asendamist. Äriseadustiku tähenduses on filiaal välismaa äriühingu registrijärgne üksus (ÄS §-id 384 ja 386).

II. Märkused VTK mõjuanalüüsi osa kohta

5. VTK annab selge ülevaate perearstiabi kättesaadavuse ja järjepidevusega seotud probleemidest, muudatuste eesmärkidest ning kaalutud lahendusvõimalustest. Eelnõu seletuskirjas soovitame põhjendada, kuidas valitud lahendus aitab VTK-s kirjeldatud probleeme lahendada ning miks peetakse seda võrreldes teiste kaalutud võimalustega kõige sobivamaks. Kuna VTK-s (lisa 1) on käsitletud mitut lahendusvarianti, tuleks seletuskirjas lühidalt välja tuua ka kõrvale jäetud võimalused ja põhjused, miks neid ei valitud.
6. Iga olulisema muudatuse puhul tuleb välja tuua, millist probleemi muudatus lahendab, miks senine korraldus ei ole piisav, millist tulemust soovitakse saavutada, keda muudatus mõjutab ning millised võivad olla muudatusega kaasnevad peamised riskid.
7. VTK lisas esitatud mõjuanalüüs on põhjalik. Eelnõu koostamisel soovitame seda täiendada selliselt, et analüüs keskenduks eelkõige eelnõus valitud lahenduse mõjule. Lisaks soovitame seletuskirjas täpsemalt kirjeldada muudatuste rakendamise seotud riskide maandamise meetmeid. Näiteks selgitada, kuidas ennetatakse teenuse võimalikku katkemist üleminekuperioodil ning milliste meetmetega toetatakse väiksemaid praksiseid muudatustega kohanemisel.
8. VTK lk-del 3 ja 8 kirjeldatud koormus puudutab avaliku sektori asutuste ülesannete täitmist ega ole käsitletav halduskoormusena. Kui muudatustega kaasneb Tervisekassale, Terviseametile või teistele asutustele lisatöö, tuleb seda kirjeldada töökoormuse, menetluskoormuse või ressursivajadusena.
9. Samuti soovitame eelnõu eesmärkide juures välja tuua mõõdikud, mille alusel oleks hiljem võimalik hinnata, kas muudatused on aidanud parandada perearstiabi kättesaadavust, järjepidevust ja kvaliteeti.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Kristel Soodla 5687 2650 kristel.soodla@justdigi.ee
Ewa-Maria Vainult
Natalia Mäekivi
Karen Alamets

¹ [RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04](#), punktid 7, 40