ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Alus: ÕKS § 23 lg 8, AvTS § 35 lg 1 p 12,19
Märge tehtud: 12.09.2016
Juurdepääsupiirang kehtib kuni: 12.09.2091

Õiguskantsler

Tiiu Aro
peadirektor
Terviseamet
kesk@terviseamet.ee

Teie 20.07.2016 nr

Meie 12.09.2016 nr 7-4/160950/1603665

Tervisekaitsenõuded lapsehoiuteenusele

Lugupeetud proua Aro

Teile teadaolevalt kontrollis õiguskantsler [ ] Lastekeskuse pidaja avalduse alusel Terviseameti tegevuse seaduslikkust.

Terviseamet on rikkunud haldusmenetluse seaduse (HMS) nõudeid, kuna ei ole jaganud avaldajale selgitusi, ei ole edastanud avaldajalt saadud infot asjakohasele asutusele ning on põhjendamatult viivitanud menetluse läbiviimisega. Samuti on Terviseamet rikkunud avaldaja suhtes võrdse kohtlemise põhimõtet.

21.04.2016 e-kirjaga teavitas avaldaja Terviseametit [ ] Lastekeskuse (edaspidi lastekeskus) omaniku vahetusest ning palus Terviseametit „fikseerima kõiki vajalikke pabereid“ (jutumärkides e-kirja tsitaat).

28.04.2016 esitati Tervisametile kaebus lastekeskuse põrandapinna madala temperatuuri kohta. Sotsiaalministri 12.03.2007 määrusega kehtestatud „Tervisekaitsenõuded lapsehoiuteenusele“ (edaspidi Määrus) § 4 lg 8 p 4 sätestab, et põrandapind peab olema lapse liikumist takistavate konarusteta, mitte libe, kergesti puhastatav, sh pestav ja vajadusel desinfitseeritav, temperatuuriga vähemalt 20 °C.

Terviseameti selgituste kohaselt tellis avaldaja (seoses esitatud kaebusega) temperatuuri vastavuse tõendamiseks lastekeskuse mikrokliima mõõtmised. Kuna mõõtmise aruanne ei sisaldanud põrandapinna temperatuuri, Eestis aga pole Terviseameti kinnitusel isikut, kes omaks akrediteeringut ja vajalikku mõõtmisseadet põrandapinna temperatuuri mõõtmiseks, soovitas Terviseamet lastekeskuse pidajal taotleda menetluse peatamist.

2.06.2016 e-kirjaga palus avaldaja Terviseametil „peatada meie taotlus tegevusloa saamiseks aadressil [ ], Tallinn, kuni asjaolude lahenemiseni“ (jutumärkides e-kirja tsitaat).

Antud juhul tuleb eristada järelevalvemenetlust (põrandapinna temperatuuri kohta esitatud kaebuse lahendamine) loamenetlusest (avaldaja teade lastekeskuse omaniku vahetuse kohta).

I Tegevusloa taotlusega seonduv

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 110 lg 1 ja § 151 p 1 järgi on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse rahastatava lapsehoiuteenuse osutamiseks nõutav tegevusluba. Lapsehoiuteenuse tegevusloa taotluse lahendab SHS § 152 lg 1 p 1 ja lg 2 p 2 kohaselt tegevuskohajärgne maavanem (antud juhul Harju maavanem).

Kõnealuse lastekeskuse endisele omanikule on tegevusluba väljastatud 07.05.2013 (majandustegevuse registri kanne). SHS § 153 p 3 järgi[1] on üheks tegevusloa andmise eelduseks, et teenuse osutamise koht vastab rahvatervise seaduse alusel kehtestatud tervisekaitsenõuetele. Teisisõnu on kõnealusele lastekeskusele tegevusloa väljastamisel antud hinnang ka selle kohta, et koht vastab tervisekaitsenõuetele.

Nagu eelpool viidatud, teavitas avaldaja 21.04.2016 e-kirjaga Terviseametit[2] lastekeskuse omaniku vahetusest. Kirjas viidati ka, et töötajad ja lapsed on kõik samad, vahetusid ainult omanikud.

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MsüS) § 50 sätestab, et majandustegevuses kasutatud ettevõtte omandamisega[3] tekib isikul õigus jätkata selle ettevõttega seotud majandustegevust omandatud ettevõtte senise omanikuga samadel tingimustel, sealhulgas peab ettevõtte omandaja vastama kõikidele omaniku suhtes kehtinud majandustegevuse nõuetele. MsüS § 46 lg 1 järgi peab tegevuse jätkamiseks õigustatud isik taotlema majandushaldusasutuselt tegevusloa üleandmist 30 päeva jooksul majandustegevuse jätkamise õiguse tekkimisest arvates. Seejuures ei kontrollita tegevusloa üleandmisel muud, kui (1) et on toimunud ettevõtte üleminek (seda peab tõendama taotleja) ning (2) et on täidetud isikulised majandustegevuse nõuded (MsüS § 46 lg 3). Tervisekaitsenõuetele vastavust tegevusloa üleandmisel ei hinnata.

MsüS-s viidatud majandushaldusasutuseks on antud juhul Harju maavanem kui lapsehoiuteenuse tegevusloa taotlusi lahendav organ. HMS § 15 lg 4 sätestab, et kui taotluse lahendamine ei kuulu haldusorgani pädevusse, jätab haldusorgan taotluse läbi vaatamata, selgitades taotlejale, millise haldusorgani pädevusse asi kuulub, või edastab taotluse pädevale haldusorganile, teatades sellest taotlejale.

Kuna Terviseamet kontrollib lapsehoiuteenusega seoses üksnes tervisekaitsenõuetele vastavust, pidi Terviseametile avaldaja 21.04.2016 e-kirjast (milles avaldaja teatas lastekeskuse omaniku vahetusest) selge olema, et avaldaja peab Terviseametit pädevaks organiks omaniku vahetuse teate vastuvõtmiseks ja sellega seonduvate toimingute tegemiseks (tegevusloa üleandmine või uue tegevusloa väljastamine). Sama selgub ka avaldaja 2.06.2016 e-kirjast, milles avaldaja palub „peatada taotlus tegevusloa saamiseks“. Seega oli Terviseamet HMS § 15 lg 4 järgi kohustatud avaldajale selgitama, et tegevusloa taotluse lahendamise/tegevusloa üleandmisega tegeleb Harju maavanem või edastama avaldaja teate ise Harju maavanemale. Siinjuures ei oma tähtsust, kas tegemist on uue tegevusloa taotlemisega või tegevusloa üleandmise taotlemisega MsüS § 46 lg 1 alusel. MsüS § 50 aluste olemasolu peab kontrollima Harju maavanem ning ettevõtte üleminekut peab tõendama avaldaja. Samuti on nii Harju maavanemal kui Terviseametil haldusmenetluse

[1] Tegevusloa väljastamise ajal kehtinud SHS § 21^3 lg 3.
[2] E-kiri oli adresseeritud Terviseameti inspektor Kaja Huhtamäkile.
[3] Võlaõigusseaduse § 180 lg 1 järgi võib ettevõtte üleandja omandajaga sõlmitud lepinguga kohustuda andma omandajale üle ettevõtte; sama paragrahvi lõike 2 järgi kuuluvad ettevõttesse ettevõtte majandamisega seotud ja selle majandamist teenivad asjad, õigused ja kohustused, muu hulgas ettevõttega seotud lepingud.

reeglitest tulenevalt kohustus avaldajale selgitusi jagada, juhul kui avaldaja ei ole osanud esitada tegevusloaga seotud taotlust korrektselt (HMS § 36). Haldusmenetluses kehtiva uurimispõhimõtte kohaselt peab haldusorgan ise selgitama välja asjas tähtsust omavad asjaolud, sh avaldaja tahte oma taotluse esitamisel, ning vajadusel koguma tõendeid omal algatusel (HMS § 6).

II Tervisekaitsenõuetele vastavuse hindamisega seonduv

HMS § 5 lg 2 järgi viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Terviseamet on rikkunud eelviidatud HMS-i nõuet, kuna ei ole rohkem kui nelja kuu jooksul suutnud läbiviidavas menetluses anda hinnangut sellele, kas avaldaja lastekeskus vastab tervisekaitsenõuetele või mitte. Seejuures on tegemist standardprotseduuriga, mida Terviseamet teostab regulaarselt. Näiteks on majandustegevuse registri andmetel vahemikus 1.05.2016 kuni 1.09.2016 saanud lapsehoiuteenuse osutamiseks tegevusloa 14 isikut. Seega on Terviseamet kõigi nende isikute puhul saanud kontrollida ka teenuse osutamise koha tervisekaitsenõuetele vastavust (mis on tegevusloa väljastamise eelduseks).

Terviseameti 06.09.2016 selgituste järgi kontrollib amet Määruse § 4 lg 8 punktis 4 sätestatud temperatuurinõuedele vastavust standardite EVS 916:2012 ja EVS-EN 15251:2007 järgi ning juhul, kui mõõdetud õhutemperatuur vastab nõuetele, eeldab Terviseamet, et nõuetele vastab ka põrandapinna temperatuur.[4] Kogu Määruse kehtivusaja jooksul ei ole Terviseamet mõõtnud lapsehoiuteenuse osutamise kohtades eraldi põrandapinna temperatuuri.

Avaldaja puhul peab aga Terviseamet vajalikuks eraldi ka põrandapinna temperatuuri mõõtmist. Seejuures ei ole Terviseamet esitanud ühtegi põhjendust, miks tuleks avaldajat kohelda kõigist teistest lapsehoiuteenuse osutajatest erinevalt. Õiguskantsler, usaldades Terviseameti kompetentsust Määruse rakendamisel, ei näe põhjust, miks peaks avaldaja lastekeskuse puhul hindama põrandapinna temperatuuri teisiti kui kõigi teiste lapsehoiuteenuse osutajate puhul. Kui avaldaja lastekeskuse õhutemperatuuri mõõtmine on teostatud Terviseameti enda metoodika kohaselt (lähtudes ülalviidatud standarditest) ning see vastab nõuetele, peaks Terviseamet, lähtudes enda praktikast, eeldama ka põrandapinna temperatuuri vastavust.[5]

Asjakohatu on Terviseameti põhjendus, et mõõtmise teostamiseks tuleks oodata välisõhu temperatuuri langemist. Kui lapsehoiuteenuse osutamise kohas saaks tervisekaitsenõuete täitmist kontrollida üksnes teatud välisõhu temperatuuri korral, ei oleks üldse võimalik aastaringselt lapsehoiuteenuse osutamiseks tegevuslube väljastada. Ka siin on avaldajat teiste teenuseosutajatega ebavõrdselt koheldud - nende lastehoidude puhul, mille pidajatele väljastatakse tegevusluba soojal perioodil, hinnatakse tervisekaitsenõuetele, sh temperatuurinõuetele, vastavust taotluse esitamise ajal. Terviseametil on kahtluse korral võimalik talveperioodil lastehoidude temperatuurinõuete täitmist eraldi kontrollida.

---

[4] Õiguskantsleril ei ole pädevust ega kompetentsi, et hinnata, millised meetodid sobivad põrandapinna temperatuurinõude täitmise hindamiseks. Võib eeldada, et seadusest tulenevat pädevust ja erialast kompetentsi omav Terviseamet kasutab adekvaatseid meetodeid Määruse § 4 lg 8 punktis 4 sätestatud põrandapinna temperatuurinõude täitmise hindamiseks.

[5] Kui Terviseamet on seisukohal, et ametis seni kasutusel olnud põrandapinna temperatuuri mõõtmise meetod ei ole sobiv, tuleks uut meetodit kasutada kõigi lastehoidude põrandapindade kontrollimisel, mitte üksnes avaldaja puhul. Senise mõõtmise praktika ebasobivaks hindamine peaks olema väga hästi põhjendatud, sest see seaks kahtluse alla kõigi seni kontrollitud teenuseosutajate põrandapindade vastavuse tervisekaitsenõuetele.

Hea halduse põhimõtetele ei vasta ka Terviseameti soovitus avaldajale taotleda „menetluse“ peatamist seoses põrandapinna temperatuuri mõõtmise probleemidega, mille tulemusena avaldaja esitaski vastava taotluse[6]. Sisuliselt võis sellise soovituse eesmärgiks olla Terviseameti vastutuse välistamine seoses põhjendamatu viivitamisega.

Soovitan Terviseametil viia läbi avaldaja suhtes käimasolev menetlus edasiste viivitusteta avaldajat kõigi teiste lapsehoiuteenuse osutajatega võrdselt koheldes.

Kuna käesolev kiri on edastatud teadmiseks ka Harju maavanemale, palun lugeda käesoleva kirja saatmisega Harju maavanemale edastatuks avaldaja teade lastekeskuse omaniku vahetuse kohta, mida vastavate MsüS-s sätestatud ning maavanema poolt kontrollitavate eelduste olemasolu korral tuleks käsitleda taotlusena tegevusloa üleandmiseks[7]. Harju maavanemal palun vajadusel jagada avaldajale selgitusi loamenetluses.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks:
Harju maavanem
Sotsiaalministeerium

Kristi Paron 6938411
Kristi.Paron@oiguskantsler.ee

[6] Terviseamet võis silmas pidada järelevalvemenetluse peatamist, avaldaja mõistis seda aga soovitusena peatada tema tegevusloa ülemineku/väljastamisega seonduv menetlus; see nähtub üheselt avaldaja taotluse sõnastusest.
[7] Avaldaja antud selgituste kohaselt sõlmiti lastekeskuse müügileping 11. aprillil 2016. Teate omaniku vahetuse kohta edastas avaldaja (ekslikult) Terviseametile 21. aprillil 2016. Seega peaks eelduslikult täidetud olema MsÜS § 46 lõikes 1 sätestatud 30-päevane tähtaeg. MsüS nõuete täitmise kontrollimine on Harju maavanema pädevuses.