



ÕIGUSKANTSLER

Edgar Savisaar  
Tallinna linnapea  
lvpost@tallinnlv.ee

Teie nr  
Õiguskantsler 21.11.2011 nr 7-5/100508/1105737

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks laste arvu suurendamisel koolieelse lasteasutuse rühmas**

Lugupeetud linnapea

Pöördun Teie poole Tallinna linna munitsipaallasteasutustes läbiviidud lasteaiarühmade suurendamise asjus. Täpsemalt teatan Teile, et analüüsinud menetluse asjaolusid ning võttes arvesse asjakohaseid õigusakte, leian, et

**olete vääralt tõlgendanud koolieelse lasteasutuse seadust ja selle alusel antud määrusi osas, milles lähtusite munitsipaallasteasutuste rühmade suurendamisel keskmiselt kohalkäivate laste arvust, mitte aga rühma registreeritud laste arvust.**

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil edaspidi lähtuda munitsipaallasteasutuste rühmade suurendamise üle otsustamisel lasteasutuse rühma registreeritud laste arvust.**

**Palun Teil mulle hiljemalt 09.12.2011. a vastata, kuidas kavatsete mu soovitust täita.**

Alljärgnevalt selgitan Teile lähemalt, kuidas eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks esitan Teile esmalt ülevaate menetluse asjaoludest ja käigust (I). Seejärel annan mulle menetluses teatavaks saanud asjaoludele tuginedes avaldusaluses asjas õigusliku hinnangu (II). Kirja lõpetan lühikese kokkuvõttega, milles selgitan lühidalt, miks olen eespool esitatud seisukohale asunud ning pidanud vajalikuks esitada Teile soovituse (III).

#### **I Asjaolud ja menetluse käik**

1. MTÜ Tallinna Lasteaedade Hoolekogude Liit (edaspidi *avaldaja*) pöördus minu poole Tallinna munitsipaallasteasutuste rühmades toimunud laste arvu suurendamise pärast.

2. Avaldaja väitis, et olete mitmel puhul eiranud seaduse nõuet hoolekogu ettepaneku osas ning suurendanud laste arvu rühmas ilma hoolekogu ettepanekuta (nõusolekuta) või lausa hoolekogu vastuseisust hoolimata ning arvestamata vajalike tingimuste olemasoluga. Avaldaja oli seisukohal, et sellise suurendamise puhul on ilmne nii lasteaiari huvi (rohkem pearaha) kui ka poliitiline huvi

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

(lasteaiajärjekordade vähenemine). Konkreetselt mainis avaldaja Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkooli juhtumit, kus hoolekogu pöördus 09.06.2009. a Teie poole avaldusega võtta tagasi hoolekogu rühmas laste arvu suurendamiseks antud nõusolek ning vähendada laste arvu rühmas, kuna lastele pole tagatud arenguks vajalikud tingimused. Avaldaja edastas mulle ka koopia Teie 29.06.2009. a vastusest avaldajale ning Tervisekaitseinspeksiooni Tallinna Tervisekaitsetalituse 29.06.2009. a kirjast, milles muu hulgas öeldakse, et Tallinna Tervisekaitsetalituse hinnangu järgi ei ole Kristiine Lasteaed-Algkooli rühmaruumid piisavalt suured, et suurendada laste arvu rühmades 24 lapseni. Avalduse kohaselt Te hoolekogu avaldust ei rahuldanud.

3. Avaldaja selgitas veel, et ta ei pea õigeks laste arvu suurendamisel õigustust, et keskmiselt käib lapsi kohal vähem, kui rühma registreeritud on.

4. Algasin avaldusaluses asjas menetluse ning pöördusin selgituste saamiseks teabe nõudmistega Terviseameti (edaspidi TA) ja Teie poole.

5. TA selgitas vastuses minu teabe nõudmisele, et koolieelsetele lasteasutustele esitatud nõuded, mille järele valvab TA, on sätestatud rahvatervise seaduse (edaspidi RTerS) § 8 lg 2 punktis 6 ning KELS § 11 lg 2 punkti 2 ja KELS § 23 lg 1 punktide 1-3 alusel kehtestatud sotsiaalministri 25.10.1999. a määruses nr 64 „Koolieelse lasteasutuse tervisekaitse, tervise edendamise ja päevakava koostamise nõuded“.<sup>1</sup>

6. TA selgitas, et pöördus 18.06.2009. a Teie poole märgukirjaga, milles nõudis, et laste arv ja nõuetekohane ruumide pindala peavad olema sotsiaalministri 25.10.1999. a määrusega nr 64 nõuetega vastavuses. TA tegi ettepaneku Tallinna munitsipaallasteasutuste rühmades uute kohtade loomisel arvestada TA seisukohaga ja tagada tervisekaitsenõuete täitmine. TA seisukoht sotsiaalministri 25.10.1999. a määruse nr 64 rakendamise osas oli, et nõuetekohane ruumide suurus on tagatud, kui pindala suurus ühe registreeritud lapse kohta vastab viidatud määrusele.

7. Tallinna lasteaedades oleva olukorra väljaselgitamiseks kontrollis TA vahemikus 01.09.2009–31.03.2010 Tallinna munitsipaallasteasutusi. Kokku kontrollis TA 76 lasteasutust, mis moodustas 47 % kogu Tallinna munitsipaallasteasutuste arvust. Inspekterimise käigus kontrollis TA lasteasutustes pindala vastavust tervisekaitsenõuetele, lähtudes registreeritud laste arvust rühmas. Seisuga 19.03.2010. a tegi TA ettekirjutuse seitsmele lasteasutusele ning veel 12 lasteasutuse suhtes algatas menetluse.

8. Oma kirjas selgitas TA, et kuigi nad otseselt ei valva KELS § 7 lõigete 1 ja 1<sup>1</sup> täitmise järele, selgus TA kontrolli käigus, et enamikes kontrollitud lasteaedades ei vastanud ühes või mitmes rühmas laste arv KELS §-s 7 sätestatud nõuetele.

9. Teie põhjalikust vastusest minu teabe nõudmisele võib välja tuua järgnevat.

10. Selgitasite, et Tallinna Haridusametile (edaspidi THA) esitavad rühmade suurendamise taotlused lasteasutuste juhatajad ja seda hoolekogu ettepaneku alusel. Enne taotluse edastamist jälgitakse tegeliku kohakasutuse vastavust tervisekaitsenõuetele, asutuses vajaliku personali olemasolu, sh õpetajate olemasolu. Teie hinnangul võimaldab hoolekogul teha ettepaneku laste arvu suurendamise kohta rühmas asjaolu, et Tallinna linna koolieelsetes lasteasutustes on laste tegelik kohalkäimise protsent madal. Mõõnsite, et rühma registreeritud laste arvu suurendamine ei oma mingit seost ega mõju rühma personali koosseisule, kes lastega otseselt tegelevad. Leidsite, et

<sup>1</sup> Nimetatud määruse kehtis kuni 31.01.2011. a

ka toitlustamisele ja tuleohutusnormide ja õppekavale esitatavate nõuete täitmise osas ei avalda laste arvu suurendamine tegelikkuses mingit mõju.

11. THA kui rühma suurendamise otsuse tegija kontrollib omalt poolt asutuste ja rühmade lõikes laste kohakasutust, mis on oluliseks eelduseks vastava otsuse tegemisel. Selgitasite, et laste arvu suurendamine rühmades on toimunud KELS § 7 lõike 1<sup>1</sup> alusel juba alates 2001. aastast ja osaaajaliste kohtade loomine KELS § 19 lõike 3 alusel alates 2006. aastast. Kohakasutuse näitajad on Teie sõnul oluliseks eelduseks laste arvu suurendamise otsuse tegemisel. Näiteks tõite oma kirjas välja, et 2010. a esimese poolaasta keskmine kohakasutus oli sõimerühmades olnud 51 % ja lasteaiarühmades 61 %. Minu küsimusele, mis saab siis, kui kõik rühma registreeritud lapsed tulevad samal päeval siiski kohale, vastasite, et selliseid päevi pole analüüs tuvastanud. Leidsite, et kui mõnel päeval peakski rühmas olema maksimumile lähedane arv lapsi, siis sedagi ainult mõneks tunniks, peo või mõne teise ühisürituse ajal. Sel juhul viibitakse mitte üksnes rühmaruumis vaid näiteks ka saalis, mistõttu ei teki probleeme nn põrandapinna normatiivi täitmisega. Samuti tuleb Teie hinnangul arvestada, et nimestikuline arv sisaldab lapsi, kes kasutavad kohta osaaajaliselt ja ei vaja seetõttu magamiskohta.

12. Öeldu pinnalt tegite järelduse, et Te ei sisusta seaduses kasutatud mõiste „lapse arenguks vajalike tingimuste olemasolu“ kuidagi teisiti, kui tegin seda mina Teile saadetud kirja punktis 23.

13. Peale eeltoodu juhtisite oma kirjas tähelepanu, et 01.01.2010 jõustunud sotsiaalministri määruse nr 64 „Koolieelse lasteasutuse tervisekaitse, tervise edendamise ja päevakava koostamise nõuded“ muudatustega kehtestati sisuliselt uued ja varasemast karmimad nõuded. Määruses lisati tabelisse 1 märkus 2, mille kohaselt oli lasteasutuse pindala arvestuse aluseks rühma registreeritud laste arv. Selgitasite, et varemalt sotsiaalministri määruse selle osa sätete täitmisega probleeme polnud, sest kontrolli aluseks ei olnud nimestikuline laste arv.

14. Avaldaja viidatud Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkooli rühmade suurendamise juhtumi osas, kus lasteasutuse hoolekogu soovis eelnevalt antud nõusolekut rühma suurendamiseks tagasi võtta, leidsite järgnevat.

15. Tallinna koolieelsete lasteasutuste põhimääruste § 16 lg 3 sätestab hoolekogu koosseisu muutmise protseduuri, kuid hoolekogu koosseisu muutumine ei anna automaatselt alust ilma igasuguste motiivideta, emotsioonidest ja häälteenamusest lähtuvalt muuta eelmise hoolekogu koosseisu tehtud otsuseid nagu soovis seda Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkooli hoolekogu. Tõdesite, et lasteasutuse hoolekogu ei esitanud oma taotluses ühtegi argumenti, mis oleks seadnud kahtluse alla lapse arenguks vajalike tingimuste olemasolu KELS § 7 lõike 1<sup>1</sup> mõttes. Selgitasite, et kuna taotlus polnud motiveeritud, puudus alus selle rahuldamiseks.

16. Leidsite, et Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkoolis on tagatud lapse arenguks vajalikud tingimused KELS § 7 lõike 1<sup>1</sup> mõttes. Lisaks tõite oma kirjas välja, et Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkoolis käis tegelikult kohal 50–62 % rühma registreeritud lastest, mis tegi keskmiseks täitvuseks sõimerühmas kümme last ja aiarühmas 17 last. Kui rühma registreeritud laste arv oleks lähtuvalt hoolekogu pöördumisest olnud 14 last sõimerühmas ja 20 last aiarühmas, oleks laste tegelik kohalkäimine olnud ainult seitse last sõimerühmas ja 13 last aiarühmas.

17. Selgitasite, et peale Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkooli hoolekogu pole mitte ükski hoolekogu soovunud muuta varasemalt tehtud ettepanekut rühma suurendamiseks.

## II Õiguslik hinnang

18. Avaldusaluses asjas on kesksel kohal küsimus,<sup>2</sup> kas Tallinna munitsipaallasteasutuste rühmade suurendamisel olid tagatud lapse arenguks vajalikud tingimused.

19. Alljärgnevalt teen püstitatud küsimusele vastamiseks esmalt lühikese ülevaate õiguse tervise kaitsele põhiseaduslikust taustast (p-d 20 ja 21). Seejärel selgitan laste sotsiaalse, vaimse ja kehalise arengu mõningaid aspekte kehtiva õiguse valguses (p-d 23-30) ning valla- või linnavalitsuse ja hoolekogu rolli lapse arenguks vajalike tingimuste tagamisel (p-d 31-43). Viimasena annan hinnangu Teie tegevusele avaldusaluses asjas (p-d 44-48).

### *Põhiõigus tervise kaitsele*

20. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 28 lg 1 sätestab igaühe õiguse tervise kaitsele. Selle õiguse täpsem sisu on tuletatav muu hulgas Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest. Nii tuleb seadusandjal tulenevalt ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 6 lõikest 2 koostoimes konventsiooni artiklitega 24 ja 27 kaitsta lapse tervist ning astuda muid vajalikke samme tagamaks lapse arenguks vajalikud tingimused.

21. Kohustus kaitsta lapse tervist ja tagada talle vajalikud arengutingimused on avalikul võimul. PS § 14 järgi peab oma pädevuse piires selle eest hea seisma nii seadusandlik, täidesaatev võim kui ka kohalik omavalitsus. PS § 28 lõike 1 ja PS § 14 koostoimest tulenevalt peab avalik võim seetõttu kehtestama nõuded selliste teenuste osutamisele, mis võivad intensiivselt riivata isiku õigust tervise kaitsele. Avalike teenuste osutamisel tuleb avalikul võimul neid norme järgida ja valvata nende täitmise järele.

22. Alljärgnevalt selgitan, kuidas on seadusandja kõnealust kohustust täitnud koolieelsete lasteasutuste puhul ning millised kohustused täitevvõimul ja kohalikul omavalitsusel sellega seoses lasuvad.

### *Lapse tervise kaitse koolieelses lasteasutuses*

23. Tervisekaitse küsimusi koolieelsetes lasteasutustes reguleerivad peamiselt rahvatervise seadus ning koolieelse lasteasutuse seadus. Neist RTerS § 2 p 3 järgi on tervisekaitse inimese tervisele ohutu elukeskkonna tagamisele ning elukeskkonnaga seonduvate tervisehäirete ja haiguste vältimisele suunatud tegevus. Tervisekaitse tagamise eesmärgil lasteasutuses on seadusandja RTerS § 4 punktis 10 sätestanud, et teenuste osutamine lasteasutustes ei tohi kahjustada tervist. RTerS § 7 lg 2 punktiga 11 on seadusandja eraldi kohustanud Vabariigi Valitsust kehtestama koolieelsete lasteasutuste, nende maa-ala, hooneid, ruume, sisustust ja sisekliimat ning korrashoidu puudutavat tervisekaitse õigusakti. Peale selle on seadusandja RTerS § 8 lg 2 punktiga 6 kohustanud sotsiaalministrit kehtestama koolieelsete lasteasutuste tervise edendamist ja päevakava puudutava tervisekaitse õigusakti.

<sup>2</sup> Avaldaja palus mul välja selgitada ja anda õiguslik hinnang lasteasutuste suurendamiseks tehtud TLV määruste (käskkirjade) kooskõlale seadusega. Seda nii hoolekogu ettepaneku kui ka muude tingimuste olemasolu osas. THA juhataja käskkirjad rühmade suurendamiseks on välja antud ajavahemikus 2001- 2010. Rühmade suurendamine oli Teie kirja kohaselt toimunud 121 Tallinna koolieelses lasteasutustes, kusjuures mitmes lasteasutuses toimus suurendamine järk-järgult. Selleks, et hinnata, kas THA juhataja iga nimetatud käskkiri oli kooskõlas selle andmise hetkel kehtinud õigusega ja faktiliste asjaoludega, peaksin välja selgitama iga konkreetse juhtumi asjaolud. Tõden, et nii mahuka uurimise läbiviimine pole otstarbekas, kuna paljudel juhtudel poleks tegelike asjaolude tagantjärele tuvastamine enam võimalik. Seetõttu ei hinda ma iga üksiku THA juhataja käskkirja õiguspärasust eraldi, vaid lähenen avaldaja tõstatatud probleemile üldiselt.

24. Põhimõtte, et lasteasutuses tuleb tagada tervisekaitse, tuleneb ka koolieelse lasteasutuse põhiülesande püstitusest, mis on sätestatud KELS § 3 punktis 2: „Lasteasutuse põhiülesanne on lapse ealisi, soolisi, individuaalseid vajadusi ja iseärasusi arvestades hoida ja tugevdada lapse tervist ning soodustada tema emotsionaalset, kõlblist, sotsiaalset, vaimset ja kehalist arengut.“ Nii sätestab KELS § 11 lg 2 p 2, et lasteasutuse tegevuseks on vajalikud ruumid (hooned) ja maa-ala, mis on laste arenguks ja mänguks sobiva sisustusega ja vastavad Vabariigi Valitsuse kehtestatud tervisekaitse nõuetele ning õigusaktidega kehtestatud tuleohutuse ja päästealade nõuetele. KELS § 17 sätestab aga lapse õiguse tervise kaitsele, öeldes, et lapsel on lasteasutuses õigus vaimselt ja füüsiliselt tervislikule keskkonnale ja päevakavale. Ka KELS § 20 lg 1 teine lause, mis käsitleb lasteasutuse personali miinimumkoosseisu, seondub lapse tervise kaitsega. Seda osas, mis puudutab lapse lasteasutuses viibimise turvalisust ja tema arengut.

25. Eespool rahvatervise seaduses ja koolieelse lasteasutuse seaduses viidatud tervisekaitse õigusaktid on nii Vabariigi Valitsus, sotsiaalminister kui ka haridus- ja teadusminister kehtestanud.<sup>3</sup> Vabariigi Valitsus on seda teinud näiteks oma 06.10.2011. a määrusega nr 131 „Tervisekaitsenõuded koolieelse lasteasutuse maa-alale, hoonetele, ruumidele, sisustusele, sisekliimale ja korrashoiule“,<sup>4</sup> 27.10.2004. a määrusega nr 315 „Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded“. Sotsiaalminister on asjaomaste õigusaktide andmise kohustuse täitnud näiteks 24.09.2010. a, mil andis määruse nr 61 „Tervisekaitsenõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“,<sup>5</sup> ja 15.01.2008. a, mil andis määruse nr 8 „Tervisekaitsenõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis“. Haridus- ja teadusminister on aga oma kohustuse täitnud 06.12.1999 määruse nr 58 „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseisu kinnitamine“ andmisel.

26. Neist esitatud õigusaktidest ja nende aluseks olevatest volitusnormidest nähtub, et seadusandja on ulatuslikult reguleerinud koolieelse lasteasutuse tegevusse puutuvat küsimusi, mis seonduvad lapse tervise ja arenguga.

27. Kõnealused lapse tervise ja arengu tagamise eesmärgil kehtestatud normid peavad olema täidetud kõikide koolieelses lasteasutuses käivate laste osas. Täpsemalt tuleb tagada nende õigusaktide nõuete täitmine kõikide lasteasutuse rühma nimekirja kantud laste osas. See tähendab, et seadusandja jaoks pole oluline mitte teatud ajahetkel lasteasutuses viibivate laste või statistiliselt keskmiselt lasteasutuses viibivate laste arv, vaid nende laste arv, kel on õigus kindlas lasteasutuses viibida. Nimelt kuigi KELS § 7 lg 1<sup>1</sup> ei ütle sõnaselgelt, et lapse arenguks vajalike nõuete olemasolu hindamisel tuleb lähtuda rühma registreeritud laste arvust, saab sellisele järeldusele jõuda koolieelse lasteasutuse seaduse normide tõlgendamisel.

28. KELS § 7 lg 1 sätestab:

„(1) Rühma registreeritud laste arv lasteasutuses on järgmine : [...].“

ning

<sup>3</sup> Kuigi avaldaja viidatud lasteasutuse rühmade suurendamine leidis aset aastatel 2001-2010, lähtun mõiste „lapse arenguks vajalikud tingimused“ sisustamisel kehtivatest aktidest, kuna ma ei anna õiguslikku hinnangut igale üksikule THA käskkirjale tema andmise hetkel. Tõden ka, et hetkest, kui avaldaja minu poole pöördus, pole nendes aktides käesolevas kirjas käsitletavates küsimustes põhimõttelisi muudatusi toimunud.

<sup>4</sup> Redaktsiooni jõustumise kuupäev 14.10.2011. a.

<sup>5</sup> Perioodil 01.01.2010.–31.05.2010. a kehtis RTerS § 8 lg 2 punkti 6 alusel antud sotsiaalministri 25.10.1999 määrus nr 64 „Koolieelse lasteasutuse tervisekaitse, tervise edendamise ja päevakava koostamise nõuded“. RTerS § 8 lg 2 p 6 sätestas toona, et sotsiaalminister kehtestab koolieelsete lasteasutuste ja koolide kohta tervisekaitse õigusakti.

KELS § 7 lg 1<sup>1</sup> sätestab:

„Lasteasutuse hoolekogu ettepanekul on valla- või linnavalitsusel õigus lapse arenguks vajalike tingimuste olemasolu korral suurendada laste arvu sõimerühmas kuni kahe lapse võrra, lasteaiarühmas kuni nelja lapse võrra ning liitrühmas kuni kahe lapse võrra.“

29. Nimetatud sätte tõlgendamisel<sup>6</sup> võib järeldada, et kuna seadusandja on esimeses lõikes sätestanud „registreeritud laste arvu“, siis lubades järgnevas lõigus laste arvu suurendada, on silmas peetud registreeritud laste arvu suurendamist. On selge, et lõigetes 1 ja 1<sup>1</sup> pole seadusandja pidanud silmas erinevaid „laste arvu“ mõisteid. Seadusandja eesmärgiks on olnud normide loomine kõigi lasteasutuse nimekirja kantud laste osas (v.a kui oleks otsesõnu teisiti öeldud), sest on ju arusaadav, et mingil hetkel võivad kohale tulla kõik rühma registreeritud lapsed. Seda enam, et seadus ei opereeri mõistetega „tegelik kohakasutus“ või „täituvus“. Samuti ei näe seadus ette protseduuri, mille alusel hinnata laste tegelikku kohakasutust lasteaiarühmas.

30. Ühtlasi leian, et viidatud lapse tervise kaitse ja arengu tagamise eesmärgil kehtestatud norme tuleb ja tuli järgida nii KELS § 7 lõikes 1 sätestatud suurustes rühmadesse registreeritud laste kui ka vastavalt KELS § 7 lõikele 1<sup>1</sup> suurendatud rühmadesse registreeritud laste puhul. Seda ka aastatel 2001-2010.<sup>7</sup>

31. Järgnevalt selgitan, kuidas saavad ning peavad valla- või linnavalitsus ja hoolekogu tagama, et lasteasutuses oleks olemas lapse arenguks vajalikud tingimused .

*Valla- või linnavalitsuse ja hoolekogu roll lapse arenguks vajalike tingimuste tagamisel*

32. KELS § 7 lg 1 sätestab üldnormina, et sõimerühma registreeritud laste arv on kuni 14 last, lasteaiarühma registreeritud laste arv on kuni 20 last ja liitrühma registreeritud laste arv on kuni 18 last. Seadusandja on KELS § 7 lõikes 1<sup>1</sup> andnud siiski erandjuhtudel<sup>8</sup> võimaluse laste arvu suurendada. Nii võib sõimerühmas suurendada laste arvu kuni kahe lapse võrra, lasteaiarühmas kuni nelja lapse võrra ning liitrühmas kuni kahe lapse võrra. Seda siis, kui lasteasutuses on olemas lapse arenguks vajalikud tingimused, sh tagatud tervise kaitse.

33. Nagu öeldud, tuleb lasteasutuses tagada tervise kaitse ja areng igale rühma registreeritud lapsele. KELS § 7 lõike 1<sup>1</sup> järgi on valla- või linnavalitsusel õigus suurendada laste arvu rühmas lasteasutuse hoolekogu ettepanekul. Seega otsustab laste arvu suurendamise üle valla- või linnavalitsus. Asjaomast otsust on valla- või linnavalitsus õigustatud langetama siis, kui ta on selleks saanud ettepaneku lasteasutuse hoolekogult ja ta on veendunud, et suurendatud rühmas on

<sup>6</sup> Vt RKPJKo 20.03.2006 asjas nr 3-4-1-33-05, punkti 20: „Tallinna Halduskohus peab VHS § 3 lõike 7 teist lauset õigusselgusetuks seetõttu, et selles sättes kasutatav fraas "saadud tulu" ei ole teistest sätetest erineva terminoloogia kasutamise tõttu üheselt mõistetav sama lõike esimese lause, VHS § 1 lõikes 1 nimetatud seaduse eesmärgi ja VHS §-s 5 sätestatud teatamiskohustuse kontekstis.“, ja punkti 23: „Seega pidid normi adressaatideks olevad keskmiste võimetega isikud kolleegiumi arvates VHS § 3 lõike 7 teise lause tähendusest aru saama ning VHS § 3 lõike 7 teist lauset ei saa pidada õigusselguse põhimõttega vastuolus olevaks.“

<sup>7</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus võeti vastu 18.02.1999. a (eelnõu 883 SE). Seaduse § 7 lg 1 sätestas registreeritud laste arvu rühmas. Laste arvu suurendamise võimalust seaduse redaktsioon siis ette ei näinud. Koolieelse lasteasutuse seaduse muudatusega (eelnõu 405 SE), mis võeti vastu 14.06.2000. a kehtestati uue sättena § 7 lg 1<sup>1</sup>, mis tollases redaktsioonis nägi ette võimaluse suurendada laste arvu aiarühmas ja liitrühmas. Sõimerühma osas kehtestati sama võimalus koolieelse lasteasutuse seaduse 28.09.2006. a vastu võetud muudatusega (eelnõu 915 SE).

<sup>8</sup> Koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 405 SE seletuskiri, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/HjOJp>.

kaitstud kõikide laste tervis ja tagatud nende areng. Seega vastutab asjaomase otsuse tagajärgede eest lõppastmes valla- või linnavalitsus.

34. Laste arvu suurendamise otsuse näol pole minu hinnangul tegemist haldusaktiga. Seda põhjusel, et kõnealune otsus ei tekita, muuda või lõpeta haldusvälise isiku õigusi ja kohustusi. Nimelt on haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 51 lõike 1 kohaselt haldusakt haldusorgani haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Seega on haldusakti olemuslikuks tunnuseks, et akt on suunatud haldusvälistele isikutele ja puudutab otseselt isiku õigusi ja kohustusi.

35. Otsus suurendada laste arvu rühmas on oma õiguslikult olemuselt hoopis halduse siseakt, mis võib kaudselt avaldada mõju ka lastele ja lapsevanematele (nt suurema laste arvuga kaasnev ruumi vähenemine, pedagoogide töömahu suurenemine ja seega otsene oht rühmas viibivate laste tervisele).<sup>9</sup>

36. Kuigi laste arvu suurendamise näol on tegu haldusesisese tegevusega, on seadusandja sooviks olnud allutada selline sisetevgevus teatud reeglitele, vältimaks valla- või linnavalitsuste liiga vaba otsustusõigust.<sup>10</sup> KELS § 7 lg 1<sup>1</sup> sätestab siin olulisima kontrollmehhanismina hoolekogu ettepaneku nõude. Alljärgnevalt vaatlengi lähemalt hoolekogu rolli ja pädevust.

37. Lasteasutuse ülesehituse on seadusandja sätestanud KELS § 24 lõikes 1, mille kohaselt on hoolekogu alaliselt tegutsev lasteasutuse organ, kelle ülesanne on jälgida, et õppe- ja kasvatustegevus vastaks laste arengule ja huvidele ning teha sellesuunalist koostööd lasteasutuse personaliga. Hoolekogusse kuuluvad KELS § 24 lg 2 kohaselt õpetajate esindaja, iga rühma vanemate esindaja ja valla või linna esindaja. Koolieelse lasteasutuse hoolekogu pädevus on sätestatud KELS § 24 lõikes 3, mille järgi hoolekogu 1) kuulab ära direktori aruande lasteasutuse õppe- ja kasvatustegevusest ning majandamisest, 2) annab direktorile ja valla- või linnavalitsusele soovitusi lasteasutuse eelarve koostamisel ja eelarvevahendite otstarbekaks kasutamiseks, 3) teeb direktorile ja valla- või linnavalitsusele ettepanekuid lastele soodsa arengukeskkonna tagamiseks, 4) osaleb oma esindaja (esindajate) kaudu direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursi komisjoni töös, 5) otsustab lapse toidukulu päevamaksumuse, 6) otsustab teisi selle seaduse või valla- või linnavolikogu otsusega hoolekogu pädevusse antud küsimusi.

38. Seega on hoolekogu sisuliselt lasteasutuse juhtimisel ja tegevuse planeerimisel nõuandev, jälgiv ja toetav organ.

<sup>9</sup> Kuigi THA juhataja käskkiri lasteasutuse rühma suurendamiseks on siseakt, võib see olla teatud juhtudel siiski vaidlustatav, sest akt võib endaga kaasa tuua faktiline välismõju haldusvälistele isikutele. Vt RKHKo 17.11.2005. a nr 3-3-1-54-05, p 13: „Nii menetlustoimingu kui ka halduse siseakti vaidlustamine on võimalik vaid erandlikel asjaoludel. Seadusest või hea halduse põhimõtetest tulenevalt võib siseakt teatud juhtudel olla huvitatud isikute poolt vaidlustatav.“ Vaatamata eeltoodud Riigikohtu seisukohale, pole kohtupraktika selle võimaluse osas siiski selge, mistõttu pole kindel, et ka THA käskkiri lasteasutuse rühmas laste arvu suurendamiseks on ikkagi eraldi vaidlustatav. Kui rühma suurendamine seab ohtu lasteasutuses juba käivate laste tervise, on aga vaidlustatav akt või toiming, millega seati ohtu lapse tervis.

<sup>10</sup> Koolieelsete lasteasutuse seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 405 SE II lugemise stenogramm: „Rummo: „Esimese ettepaneku suhtes jõudis komisjon pärast pikemat arutelu arusaamisele, et niisugust võimalust, kus valla- või linnavalitsusel on õigus vajaduse korral, kui on olemas lapse arenguks vajalikud tingimused, suurendada laste arvu lasteaiarühmas, ei peaks valla- ja linnavalitsusel siiski päris igal juhul olema. Selle üle peaks olema kindlam kontroll, et seda võimalust ei hakataks liiga kergekäeliselt kasutama. Seepärast oli komisjonil üsna üksmeelne arusaamine, et niisugusele valla- või linnavalitsuse otsusele peaks eelnema lasteasutuse hoolekogu ettepanek. Lasteasutuse hoolekogu on siis see, kes leiab, et niisugune rühma suurendamine on vajalik, võimalik ja õigustatud.“

39. KELS § 7 lõike 1<sup>1</sup> kohaselt kuulub hoolekogu pädevusse ka valla- või linnavalitsusele ettepaneku tegemine lasteasutuse rühmas laste arvu suurendamiseks. Ettepaneku tegemine ei ole õigussuhteid reguleeriva akti andmine, vaid annab aluse sellise akti andmisele.

40. Minu hinnangul on selge, pidades silmas KELS § 7 lõike 1<sup>1</sup> sõnastust kui ka seadusandja taht,<sup>11</sup> et ilma lasteasutuse hoolekogu ettepanekuta ei saa valla- või linnavalitsus laste arvu rühmas suurendada. See tähendab, et peale lasteasutuse pidaja, kes teeb otsuse laste arvu suurendamiseks, peab hoolekogu hindama, kas lasteasutuse tegelik olukord võimaldab laste arvu rühmas suurendada. Leian aga, et valla- või linnavalitsus ei pea hoolekogu sellist ettepanekut igal juhul n-ö automaatselt rahuldama, sest sellist nõuet seadusest ei tulene ning lõppastmes otsustab rühma suurendamise üle valla- või linnavalitsus.

41. Mis puutub küsimusse, kas valla- või linnavalitsuse otsus suurendada munitsipaallasteasutuse rühma registreeritud laste arvu on kehtiv, kui see otsus on langetatud hoolekogu ettepanekuta, märgin järgnevat. Koolieelse lasteasutuse seadus ei sätesta, mis saab siis, kui lasteasutuse pidaja on laste arvu rühmas suurendanud ilma hoolekogu ettepanekuta. Kuna laste arvu suurendamise otsus ei kujuta endast haldusakti, on selle otsuse õiguspärasust võimalik kahtluse alla seada eelkõige valla- või linnavalitsuse siseselt või poliitilise kontrolli (tõstatada küsimus valla- või linnavolikogus) kaudu. Küll on aga lapsevanemal õigus vaidlustada linnavalitsuse akte ja toiminguid siis, kui rühma suurendamisega on seatud ohtu tema lapse areng ja tervis.

42. Eespool toodu kehtib teatud mõõndustega ka laste arvu vähendamise kohta, kuigi erinevalt laste arvu suurendamise protsessist laste arvu vähendamise protsessi seadus ei reguleeri ega sätesta sõnaselgelt, et hoolekogu võib teha valla- või linnavalitsusele ettepaneku laste arvu vähendamiseks ning mis on sellisel juhul lasteasutuse pidaja pädevuses. Sellise ettepaneku tegemise võimalikkus on minu hinnangul tuletatav hoolekogu tegutsemise eesmärgist ja KELS § 24 lõikes 3 sätestatud pädevusest. Seejuures märgin, et kui laste areng ja tervis on suurendatud rühmas ohtu seatud, on hoolekogu kohuseks selline ettepanek teha. Munitsipaallasteasutuse pidaja otsustada on, kas hoolekogu ettepanekut kuulda võtta ja laste arvu vähendada. Asjaomase otsuse langetamisel tuleb munitsipaallasteasutuse pidajal arvestada objektiivsete asjaoludega ning langetada otsus, mis tagab, et rühmas on tagatud lapse tervise kaitse ja olemas lapse arenguks vajalikud tingimused.

43. Märgin, et minu arvates võib lasteasutuse pidaja rühma suurust lasteasutuses vähendada ka ilma lasteasutuse hoolekogu ettepanekuta. Seda seisukohta toetab KELS § 7 lg 1, mis sätestab vaid suurima lubatud laste arvu rühmas („kuni“). Nimetatud sättes toodud arvu piires võib lasteasutuse pidaja ise otsustada rühma suuruse.

44. Järgnevalt võtan seisukoha, kas avaldusaluses küsimuses olete järginud seadust ja toiminud õiguspäraselt.

#### *Hinnang avaldusaluses asjas*

45. Ülal esitatud asjaoludest nähtub, et olete munitsipaallasteasutuste rühma registreeritud laste arvu suurendamise lubatavuse hindamisel lähtunud suurendatavas rühmas keskmiselt kohalkäivate laste arvust. See tähendab, et olete otsustanud munitsipaallasteasutuse rühma suurendamise kasuks ka siis, kui rühma registreeritud laste arv ei ole õigusaktidest johtuvalt lubanud Teil rühma suurendada. Nagu öeldud, siis minu hinnangul ei võimalda seadus tõlgendust, et lapse arenguks

---

<sup>11</sup> Vt allmärkust nr 10.



vajalike tingimuste üle otsustamisel võib aluseks võtta keskmiselt kohalkäivate laste arvu. Viimast põhjusel, et KELS § 7 lõigetest 1 ja 1<sup>1</sup> tuleneb ühemõtteliselt, et lapse arenguks vajalikud tingimused, sh tervise kaitse ja lapse areng, peavad olema tagatud igale lasteasutuse nimekirja registreeritud lapsele. Kuigi Teie vastuses antud selgituste kohaselt pole analüüs tuvastanud päevi, kui kohal oleks kõik rühma lapsed, on selge, et kui lähtuda statistilisest keskmisest, pole kuidagi võimalik väita, et selliseid päevi ei võiks ette tulla.<sup>12</sup> Päevadel, mil kohal on kõik rühma nimekirja kantud lapsed, peavad lapse arenguks vajalikud tingimused olema tagatud kõikidele lastele. Peale selle tuleb silmas pidada, et arenguks vajalikud tingimused peavad olema tagatud ka juhul, kui rühmas viibivad samaaegselt kogu päeva lasteasutuses olevad lapsed ja osajaliselt lasteasutuses olevad lapsed.

46. Selgitasite oma kirjas, et iga laste arvu suurendamise taotluse puhul hindasite kõige olulisema näitajana laste kohalkäimist ja pörandapinna vastavust kohalkäijate arvule. THA on alates 2000. a järjepidevalt kogunud andmeid Tallinna munitsipaallasteasutuste kohakasutuse kohta ja analüüsinud nende andmete alusel kohakasutust Tallinna munitsipaallasteasutustes. Analüüsi tulemusel on näiteks selgunud, et 2009. a oktoobrist kuni 2010. a märtsini oli keskmine kohakasutus sõimerühmades 51 % ja lasteaiarühmades 61 %. Kuna keskmiselt käis lasteasutuses kohal vähem lapsi, kui nimekirja kantud, tegite sellest järelduse, et rühmade nimestikulise arvu suurendamine on olnud igati mõistlik ja otstarbekas. Viitasite oma kirjas, et alates 01.01.2010. a jõustunud sotsiaalministri 25.10.1999 määruse nr 64 „Koolieelse lasteasutuse tervisekaitse, tervise edendamise ja päevakava koostamise nõuded“ muudatused kehtestasid sisuliselt uued ja karmimad nõuded, sätestades, et lasteasutuse pindala arvestuse aluseks on rühma registreeritud laste arv. Kuna nimetatud määruse redaktsioonile eelnenud redaktsioonis seda sätet polnud, asusite seisukohale, et nõuete täitmise aluseks ei olnud varem rühma registreeritud laste arv.

47. Leian, et selline lähenemine ei ole kooskõlas õigusaktidega. Nagu öeldud, kehtis minu hinnangul põhimõtte arvestada lapse arenguks vajalike tingimuste olemasolu kõigi rühma registreeritud laste osas niihästi aastatel 2001-2010, mil THA väljastas kõnealused käskkirjad, kui ka 2011. a. See põhimõtte tuleneb koolieelse lasteasutuse seadusest ja seda põhimõtet ei saa sotsiaalminister või Vabariigi Valitsus oma määrustega või Teie õigusaktide rakendajana eirata.

48. Veel käsitlen Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkooli juhtumit, mida on eespool kirjeldatud punktides 2 ja 14-16. Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkooli hoolekogu esitas Teile avalduse sooviga vähendada eelnevalt hoolekogu nõusolekul suurendatud lasteasutuse rühmi. Otsustasite hoolekogu avalduse rahuldamata jätta, kuna hoolekogu ei olnud põhjendanud, milles täpsemalt näeb hoolekogu tingimuste puudumist suurendatud laste arvuga rühmas. Teie hinnangul olid lasteasutuses olemas kõik nõutavad tingimused. Tõden Teie ja avaldaja menetluse käigus esitatud info põhjal, et Teie otsus hoolekogu ettepanekut mitte rahuldada ei olnud seadusega vastuolus, kuna mitte miski ei viita, et laste areng ja tervis suurendatud rühmades oleks olnud ohus.<sup>13</sup>

### III Kokkuvõte

<sup>12</sup> Olete mulle esitanud andmed (teabe nõudmise vastuse lisad 6 ja 7) keskmise kohakasutuse kohta lasteasutuste lõikes. Mulle esitatud statistika põhjal ei saa teha järeldust, et pole esinenud ühtegi päeva, kui kohal on kõik teatud rühma lapsed. Nii saab väita vaid juhul, kui Teil oli ülevaade kõigi lasteasutuste kõigi rühmade kohalolijate ja puudujate kohta iga lasteasutuse tööpäeva osas. Ma ei saa välistada, et Teil need andmed olid. Samas, isegi siis, kui Te teate seniste andmete alusel kindlalt, et pole olnud päevi, mil kohal olid kõik rühma lapsed, ei saa Te välistada, et edaspidi võib selliseid päevi tulla. Seetõttu peavad tingimused olema tagatud kõigile rühma registreeritud lastele.

<sup>13</sup> Eelnevalt punktis 2 mainitud Tervisekaitseinspektiooni Tallinna Tervisekaitsetalituse 29.06.2009. a kiri pole antud kontekstis asjakohane, kuna Tallinna Kristiine Lasteaed-Algkoolis oli suurendatud aiarühmas lapsi 22 ja sõimerühmas 16 last, kuid Tallinna Tervisetalituse hinnangul pole nõutavad tingimused tagatud laste arvu suurendamisel 24 lapseni.

49. Rahvatervise seaduses ja koolieelse lasteasutuse seaduses on seadusandja ulatuslikult reguleerinud koolieelse lasteasutuse tegevusse puutuvalt küsimusi, mis seonduvad lapse tervise ja arengu kaitsega. Need seadusandja lapse tervise ja arengu tagamise eesmärgil kehtestatud normid peavad nähtuvalt KELS § 7 lõigetest 1 ja 1<sup>1</sup> olema täidetud kõikide lasteasutuse rühma registreeritud laste osas. See tähendab, et munitsipaallasteasutuse rühma suurendamisel tuleb valla- või linnavalitsusel tagada, et suurendatud rühmas oleks vastavalt kehtivatele õigusaktidele kaitstud kõikide lasteasutuse rühma registreeritud laste tervis ja areng.

50. Selle eest, kas ühes või teises munitsipaallasteasutuses on tagatud lapse tervise kaitse ja areng, vastutab lõppastmes valla- või linnavalitsus. Hoolekogu rolliks on aga jälgida, et õppe- ja kasvatustegevus vastaks laste arengule ja huvidele ning teha sellesuunalist koostööd lasteasutuse personaliga.

51. KELS § 7 lõikest 1<sup>1</sup> tuleneb, et valla- või linnavalitsus ei saa suurendada laste arvu rühmas ilma lasteasutuse hoolekogu vastava ettepanekuta. Seega võib valla- või linnavalitsus suurendada munitsipaallasteasutuse rühma hoolekogu vastava ettepaneku alusel. Seevastu munitsipaallasteasutuse rühma vähendamise võib valla- või linnavalitsus otsustada hoolekogu ettepanekuta. Samas tuleneb hoolekogu tegutsemise eesmärgist ja pädevusest, et ka hoolekogu võib valla- või linnavalitsusele teha ettepaneku rühma suurust vähendada ning juhul kui laste areng ja tervis on suurendatud rühmas ohtu seatud, on hoolekogu kohuseks selline ettepanek teha. Siiski ei pea valla või linnavalitsus hoolekogu sellist avaldust igal juhul rahuldama, vaid lähtuda tuleb konkreetse juhtumi objektiivsetest asjaoludest.

52. Tulenevalt sellest, et olete munitsipaallasteasutuste rühma registreeritud laste arvu suurendamise lubatavuse hindamisel lähtunud suurendatavas rühmas keskmiselt kohalkäivate laste arvust, mitte aga rühma registreeritud laste arvust, leiangi, et olete väärtalt tõlgendanud KELS § 7 lõikeid 1 ja 1<sup>1</sup>.

Tänan Teid mulle avaldusealuses asjas antud selgituste eest.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium  
Terviseamet