



Õiguskantsler

Lp Tiiu Aro
Terviseamet
kesk@terviseamet.ee

Teie 14.03.2014 nr 1.3-7/4531-26

Meie 04.04.2014 nr 7-4/131547/1401552

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Tervisekaitse Lähte Ühisgümnaasiumis

Austatud peadirektor

Edastan Teile soovitusel ja seisukoha mulle esitatud avalduse alusel läbi viidud menetluses. Palun Teil **hiljemalt 15.05.2014** mulle teada anda, mida olete minu soovitustega arvestamiseks teinud ja kuidas oma tegevust edaspidi vastavalt korraldada kavatsete.

1. Alustasin menetlust mulle saadetud avalduse alusel, milles minult paluti abi laste õiguste kaitsel seoses Lähte Ühisgümnaasiumi uues õppehoones (C-korpuses) leviva haisuga ning selle põhjuse väljaselgitamiseks ja kõrvaldamiseks läbiviidud tegevustega. Seejuures palus avaldaja minult hinnangut sh Teie menetluses astunud sammudele, mistõttu algatasin menetluse Terviseameti tegevuse kontrollimiseks õiguskantsleri seaduse § 19 lg 1 alusel.

2. Avaldusalustel asjaoludel ning arvestades mulle teatavaks saanud teavet, näen Teie menetluses teatavaid puudusi. Nimelt leian, et olite oma menetluses kohati põhjendamatult passiivne ning jäite liigselt lootma koolipoolse tegevuse tulemuslikkusele. Leian ka, et Te ei ole pööranud piisavalt tähelepanu väidetavalt lastel esinenud tervisehäirete selgitamisele ning teabevahetusele lapsevanematega. **Seetõttu olen seisukohal, et Te ei ole piisavalt järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

3. Seetõttu soovitan Teil (ka teiste taoliste juhtumite korral) järelevalvel

- a) aktiivsemat tegevust (mitte jääda lootma, et järelevalvealune ise vajaliku lahenduse leiab);
- b) mitmekesisemat meetodite valikut (lisaks objekti näitade tuvastamisele pöörata rohkem tähelepanu subjektiivsetele nähtudele, sh mis võivad esineda ülitundlikel lastel);
- c) kaaluda mõistlike meetmete rakendamist inimeste tervise kaitseks, arvestades ettevaatuspõhimõtet (näiteks nõuda ümberkorraldusi õppetöös juba enne, kui oht või selle puudumine lõplikult kinnitust leiab);
- d) suuremat läbipaistvust menetluse kajastamisel (panna rohkem rõhku asjaosaliste läbimõeldud ja järjekindlale teavitamisele).

Õiguskantsleri Kantselei

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

4. Teadaolevalt on Teie praktikas teisigi juhtumeid, kus on tekkinud kahtlus, et kooli või lasteasutuse siseõhku on rikunud põrandakattematerjalide ebaõige paigaldamisega.¹ Kui taoline kahtlus on korduvalt kinnitust leidnud, siis **soovitan Teil teavitada sellistest juhtumitest ehitusküsimuste eest vastutavaid ametnikke kohalikes omavalitsustes (nt ringkirjaga)**. See aitaks neil pöörata teravdatud tähelepanu ehitusmaterjalide valikule ja teatud põrandakatete paigaldamisega seotud ohtudele ning seeläbi ennetavalt kaitsta laste tervist.

5. Järgnevalt põhjendan oma seisukohta pikemalt. Selleks toon esmalt välja asjaolud (p-d 7-18), seejärel esitan oma seisukoha (p-d 19-45), sh asjakohased normid ja põhimõtted (p-d 19-28), analüüsi avaldusaluses asjas (p-d 29-44) ja kokkuvõtte (p 45).

6. Palun Teil alljärgnevat lugeda mitte kui ettekirjutust, kuidas Te peate oma järelevalvepädevust kasutama, vaid võtta seda kui konstruktiivset kriitikat, mis on mõeldud selleks, et aidata Teil oma tegevust paremini korraldada ja inimeste põhiõigusi ja -vabadusi tulemuslikumalt tagada.

I Asjaolud

7. Menetluses selgitasin Teie järelevalvesse puutuvalt välja, et esimese kaebuse avaldusaluses küsimuses saite avaldajalt 29.04.2013. Kooli ega kooli pidaja (Tartu Vallavalitsus) ei olnud ega ole ka hiljem omal algatusel selles küsimuses Terviseameti poole pöördunud. Alanud järelevalvemenetluses külastasid Terviseameti Lõuna talituse inspektorid 06.05.2013 kooli ning tuvastasid C-korpuses ebameeldiva lõhna olemasolu. Koha peal olnud koolidirektor, kes oli ühtlasi Tartu Vallavolikogu esimees, lubas haisu põhjuse väljaselgitamiseks pöörduda valla poole, et viimane kooli omanikuna teeks vajalikud uuringud ja tagaks normaalse mikrokliima. Kohtumisel inspektoritega pakkus direktor välja meetmed, mida kavatses suvevaheajal ette võtta riskivaba õppekeskkonna loomiseks.

8. Õpperuumid pidid olema nõuetele vastavusse viidud esimeseks septembriks, mida kooli direktor pidi Teie nõudel kirjalikult kinnitama (kool ja kohalik omavalitsus pidid hiljemalt 01.09.2013 esitama Terviseameti Lõuna talitsusele garantiikirja õpperuumide nõuetega vastavusse viimise kohta). Suvel 2013 vahetati kooli pidaja algatusel välja põrandakatte uue õppehoone I korruse fuajees ja õpetajatetoas ning taasseadistati sundventilatsioonisüsteem.

9. Tunnistasite, et suvevaheajal 2013 jäi Teie suhtlus kooli ja vallaga piiratuks ning ei ole dokumenteeritud. Ühtlasi mõõnsite, et garantiikirjale lootma jäämine ei olnud põhjendatud. Teie menetlus käivitus pärast seda, kui lapsevanem pöördus septembri algul uuesti Terviseameti poole. Kooliaasta alguses (06.09.2013) käisid Teie inspektorid koha peal, hindasid koolidirektori juuresolekul olukorda ning kuna selgus, et haisuprobleem ei olnud lahenenud, siis 12.09.2013 kirjutas andsite kooli pidajale tähtaja 20.09.2013 selgituse andmiseks ja meetmete kavandamiseks, kuidas kiiresti tagada koolis kvaliteetne siseõhk. Vallavalitsuse 30.09.2013 vastusest selgus, et nad olid iseseisvalt asunud mõõtma õhusaastet uues õppehoones ning mõõtmise tulemustest lähtuvalt plaanisid õppehoone teise korruse põrandate osalist või täielikku väljavahetamist sügisel koolivaheajal.

10. Oma vastuses minu teabe nõudmisele kinnitas Tartu Vallavalitsus, et sai ebameeldivast lõhnast uues õppehoones teada 2013. a kevadel. Tuginedes ehitaja ja Terviseameti kogemusele, peeti lõhna põhjustajaks põrandakatet, täpsemalt selle kinnitamisel kasutatud liimi. Seetõttu vahetas vald suvevaheajal välja põrandakatte hoone esimesel korrusel, kus olevat lõhn olnud

¹ Nt Haljala lasteaia juhtum 2007. aastast, kus Tervisekaitseinspeksioon leidis lasteaia siseõhust fenooli, mida muu hulgas seostati puitkiudplaatidele või otse betoonile liimitud PVC katetega. Vt [Postimees, 15.12.2007 „Lasteaiaist avastati pärast euroremonti eluohutlikke mürke”](#).

kõige tuntavam. Uue õppeaasta sügisel uuris mulle teadaolevalt Kiilto OY koolimajast võetud ja talle edastatud proove. Kiilto OY leidis betooniproovist väikese koguse 2-etüülheksanooli. Haisu probleemi lahendamiseks jätkas kooli pidaja suvel 2013 alustatud põrandakatete vahetust. Sügisel koolivaheajal (21.-27. oktoobril) vahetati välja teise korruse põrandakate.

11. Seejärel tegite laboratoorsed uuringud lenduvatele orgaanilistele ühenditele (17.-23.09.2013) ning siseõhu-uuringu formaldehüüdile (proovide võtmine erinevates klassiruumides ja koridorides 27.09.2013, 05.11.2013, 12.11.2013), samuti ventilatsiooniparameetrite uurimised (01.10.2013) ning korduva siseõhu-uuringu lenduvatele orgaanilistele ühenditele, sh 2-etüülheksanoolile (11.12.2013). Asusite seisukohale, et kõnealune ebameeldiv lõhn võis tekkida seoses ebaõige ehitustehnoloogia rakendamisega niiske betooni ja põrandakatematerjali vahel, ent² Teie hinnangul keemiliste ühendite kontsentratsioonid siseõhus ei ületanud lubatud või soovituslikku taset. Ka ei leidnud Te viga õppehoone ventilatsioonis.

12. Järelevalvemenetluse käigus olete vastanud lapsevanemate kirjadele ning andnud selgitusi. Lisaks saatsite 29.10.2013 e-kooli kaudu ringkirja, milles selgitasite kaebuse lahendamise seotud tegevusi ja laboratoorsete uuringute tulemusi. Teie kirjadest, mis avaldaja on mulle edastanud, võib välja lugeda mitmeid ärevusttekitavaid sõnumeid, sh et kooliõhust leitud formaldehüüd on tugev allergeen ja tõenäoliselt inimestele kantserogeenne aine, mis lisaks hingamisteede haigustele võib seega põhjustada vähki (Teie 03.10.2013 kirjast Tartu Vallavalitsusele); keemiliste ühendite olemasolu õhus ka väiksemates kontsentratsioonides võib põhjustada ülitundlikel inimestel halba enesetunnet ja tervisehäireid (Teie 04.10.2013 kirjast vastuseks lapsevanemale); koolis leitud formaldehüüdi kontsentratsioon 0,06 mg/m³ võib tekitada tundlikumatel lastel ebameeldivusi, kuid ei ületa WHO soovituslikku väärtust 0,1 mg/m³ (Teie 18.10.2013 ja 30.10.2013 vastustest lapsevanematele).

13. Te ei ole otseselt vastanud minu küsimusele, kas, miks ja kuidas uurisite kõnealustes õpperuumides viibinud lapsi, kellel väidetavalt on esinenud haigusnähud (peavalu, kurgu kuivus, silmade punetus). Märkisite vaid, et kooli tervishoiutöötaja sõnul ei ole oma tervisemurega (mis on seotud ebameeldiva lõhnaga) keegi tema poole pöördunud. Sellest võib järeldada, et Te ei ole pidanud vajalikuks täiendavalt uurida lastel väidetavalt esinenud nähtusid ning nende võimalikku seost kooli siseõhuga, pöördudes selleks vajadusel lapsevanemate või teiste tervishoiuteenuse osutajate poole vms.

14. Täielikult või osaliselt olete jätnud vastamata veel mitmed minu küsimused, sh:

- milline on Teie nõutud garantiikirja õiguslik tähendus (sh mida see järelevalve seisukohalt tõendama pidi);
- kuidas Te korraldasite proovide võtmist haisu põhjuse väljaselgitamiseks, sh milline oli meetodika ja millele tuginedes püstitasite hüpoteesi;
- mida võtsite ette mõõtetulemuste õigsuse kontrollimiseks, mis tingimustes koha peal mõõtmised teostati ja kuidas mõõtmistingimused (sh õhuvahetus, avatud tuletõkkeüksed) võisid mõõtetulemusi mõjutada;³
- millisele õiguslikule alusele tuginedes Te saate võtta laste tervise kaitseks kasutusele tõhusaid meetmeid, kui oht lähtub sellistest ainetest kooli siseõhus (sh formaldehüüd ja 2-etüülheksanool), mille kohta kohustuslikke norme (piirmäärasid) ei ole kehtestatud.

² Teie hinnangul võis haisu põhjustada etüülheksanool, mis oletatavasti hakkas eralduma niiske betoonpõranda, liimi ja põrandakatte vahel toimunud reaktsiooni tulemusena. Sellise n-õ reaktsiooniteooria põhjendusena viitasite Lundi Ülikoolis 2004. aastal valminud [uurimistööle „Secondary emissions from alkali attack on adhesives and PVC floorings“](#), autor Johan Alexanderson.

³ Vastuseks küsimusele, mida võtsite ette mõõtetulemuste õigsuse tagamiseks, teatasite, et ameti kesklabor ja Tartu labor teostavad analüüse kinnitatud meetodikate alusel ja on akrediteeritud.

15. Märkisite oma vastuses, et Vabariigi Valitsuse 30.05.2013 määruse⁴ nr 84 „Tervisekaitsenõuded koolidele” § 12 lg 1 järgi tuleb kooliruumis tagada õpilaste tervisele ohutu sisekliima. Seoses oma suveperioodiks soikunud menetlusega selgitasite, et ajavahemikus 01.01.2011 kuni 30.05.2013 puudus õigusakt koolide tervisekaitsenõuete osas. Samas selgitasite, et juhindute kooliruumide siseõhu ohutuse hindamisel mh Eesti standarditest (nt kuni 2007 kehtinud Eesti Standardikeskuse standardist EVS 839:2003 „Sisekliima“) ning Rahvusvahelise Terviseorganisatsiooni (WHO) soovitudest.

16. Edastasite mulle oma 14.03.2014 kirja avaldajale, milles annate ülevaate oma menetlusest, sh käesoleval aastal tehtud mõõtmistest (18.02 ja 6.03.2014 võetud õhuproovid lenduvate orgaaniliste ühendite sisalduse määramiseks võrdlevalt ruumides, kus oli tugev spetsiifiline lõhn, ning ruumides, kus seda lõhna ei olnud). Kirjast selgus, et mõõtmistulemused kinnitasid Teie oletust, et haisu üheks põhjustajaks oli 2-etüülheksanool, millel on iseloomulik lõhn ja mis võib vabaneda põrandakattest liimi ja kõrge niiskuse reaktsiooni tulemusena. Teie hinnangul kinnitasid õhu-uuringud nn reaktsiooniteooria paikapidavust. Samas selgus üllatuslikult, et uue õppehoone pikas jalutuskoridoris, kus põrandakate on pärast 2012. aasta kevadet haisu pärast ära vahetatud, oli 2-etüülheksanooli tase 18. veebruaril enam kui poole võrra kõrgem kui avatud jalutuskoridoris, kus katet polnud vahetatud.⁵

17. Selgitasite avaldajale, et jalutuskoridori näitajad võivad olla ajutiselt kõrgemad seoses põrandakatte hiljutise vahetusega. Kokkuvõtvalt leidsite viimaste mõõtmistulemuste põhjal, et 2-etüülheksanool ei ületa koolimajas kuskil ettevaatuse taset $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ega soovituslikku taset $1000 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Haisu põhjuseks pidasite siiski mitte ainult sh 2-etüülheksanooli vaid mitme aine koosmõju.⁶ Märkisite, et lisaks lenduvatele orgaanilistele ühenditele, sh 2-etüülheksanoolile, on klassiruumides vähenenud ka formaldehüüdi emissioon. Seejuures olete veel selgitanud, et otsustasite kõigepealt uurida formaldehüüdi sisaldust õhus, kuna formaldehüüd on kõige levinum spetsiifilise lõhnaga aine, mis tavaliselt eraldub siseõhku viimistlusmaterjalidest ja mööblist ning on kantserogeense toimega.

18. Täiendavalt selgus Teie vastusest avaldajale, et olite 2013. aasta novembris uurinud ftalaatide sisaldust põrandakatetes (proovid võetud 28.11.2013). Mõõtmise tulemusel leidsite siis, et avatud koridori põrandakate Forbo Effekt 5226 ning klassiruumi nr 202 põrandakate Tarkett Prisma Stella sisaldasid Di-isononüülfalaati, mis ei klassifitseeru ohtliku ainega ja mille kontsentratsioon põrandakatetes jäi „lubatud kõikumiste piiridesse”.

II Seisukoht

Asjakohased põhiõigused ja –vabadused

19. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 28 lg 1 sätestab igäühe õiguse tervise kaitsele. Tervisepõhiõiguse tagamisel ei saa riik piirduda mittesekkumisega, vaid peab rakendama vajalikke ennetavaid meetmeid mh inimesele kahjulike keskkonnamõjude vältimiseks.⁷

⁴ Määrus jõustus 03.06.2013.

⁵ Vt Tartu Postimees, 07.03.2014, <http://tartu.postimees.ee>, [otsetee](#).

⁶ Teie üldise selgituse kohaselt võib ruumiõhus leiduda ammoniaaki, lämmastikdioksiidi, formaldehüüdi, ftalaate, lenduvaid orgaanilisi ühendeid, sh aldehüüde, 2-etüülheksanooli, stireeni, peenosakesi (PM_{10} , $\text{PM}_{2,5}$) ja muid keemilisi ühendeid.

⁷ Riigil on kohustus rakendada ennetavaid meetmeid mh selleks, et vältida ja vähendada elanikkonna kokkupuuteid kahjulike ainete ja saastusega nagu radiatsioon, ohtlikud kemikaalid jm tervistkahjustavad keskkonnamõjud. Mh vt ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kulutuerialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 12 üldkommentaari nr 14 (2000), kättesaadav ÜRO veebilehelt, [otsetee](#). Lk-d 5 ja 11 ning allmärkused 14 ja 25.

Seejuures tuleb lähtuda ettevaatuspõhimõttest ning tegeleda mitte ainult juba ilmseks saanud, vaid ka ebakindlate ohtudega.⁸

20. PS § 13 ja PS § 14 järgi on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ja tagamine avaliku võimu kohustus. Neist PS §-st 13 tuleneb riigile kohustus inimest kaitsta nii kolmandate isikute rünnete kui ka keskkonnast lähtuvate ohtude eest ning PS §-st 14 tagada põhiõiguste kaitseks vajaliku korralduse ja menetluse olemasolu. Millisel moel inimest kaitsta, on seadusandja otsustada. Vahendite valikul kitsendab seadusandja otsustamisõigust aga PS §-st 13 tulenev nõue tegutseda põhiõiguste ja -vabaduste kaitseks ning PS §-st 14 tulenevad eesmärgipärasuse, tõhususe, proportsionaalsuse jms nõuded.

Täitevõim põhiõiguste kaitsjana

21. Üheks mooduseks, kuidas tagada põhiõiguste kaitse, on seada sisse riiklik järelevalve. Haldusorgani, kellele on seadusega pandud riikliku järelevalve kohustus, ülesandeks on tagada põhiõiguste kaitse vastavas valdkonnas, pidades silmas PS §-des 13 ja 14 sätestatut.

22. Eespool toodust ei järeldu aga, et olukorras, kus seadusandja on ette näinud riikliku järelevalve (nt rahvatervise seaduses) ja andnud järelevalvajale kaalutusõiguse, kas konkreetsel juhul valvata isiku järele ja rakendada tema suhtes meetmeid, annaks üksikisikule õiguse tellida riiklikku järelevalvet vastavalt tema äranägemisele ja juhatusele, milliseid toiminguid ning millises järjekorras järelevalvaja peaks tegema. Küll on isikul riiklikult järelevalvajalt õigus nõuda, et ka tema põhiõiguste kaitse eesmärgil sisse seatud riikliku järelevalve eesmärk realiseeruks.⁹

23. Nagu öeldud, nõuab PS §-st 14 tulenev hea halduse põhimõte põhiõiguste tagamisel mh haldustegevuse eesmärgipärasust ja tõhusust. Sellest tulenevalt ei saa riiklik järelevalve jääda endast põhiõiguste riivet kujutavate ohtude passiivse tuvastaja rolli, vaid peab ohtude tõrjumiseks läbimõeldult ning vajadusel ka omal algatusel tegutsema. Seda nii teabe kogumisel kui ka menetlusosalistele selgituste andmisel ja nende teavitamisel.¹⁰ Läbimõeldud teabevahetus on eriti oluline riikliku järelevalve puhul, kus inimesed ootavad, et menetluse tulemusel saaksid neile muret teinud ja nende käekäigu suhtes olulist ebakindlust põhjustavad elu ja tervist puudutavad küsimused lahenduse (nt keskkonnajärelevalve, tervisekaitse järelevalve, tehnilise ohutuse järelevalve).

24. Kuna Te olete pädev valvama koolikeskkonna tervislikkuse järele, siis oma pädevuse piires tegutsedes tuleb Teil oma volitusi rakendada juhindudes PS §-st 28 ning §-dest 13 ja 14.

⁸ Ka Euroopa Kohtu praktikas on tervise kaitse alal lähtutud ettevaatuspõhimõttest. Tervise kaitsega seotud huvi ei pea taanduma puht majanduslike kaalutluste ees ning kellegi jaoks kuluka tervisekaitsemeetme rakendamine võib olla õigustatud hoolimata sellest, et terviseriski olemasolu ei ole lõplikult kindlaks tehtud. Vt nt Euroopa Kohtu 11.09.2002 otsus asjas T-70/99 Alpharma Inc, p-d 132-136 ning 355-356, kättesaadav: curia.europa.eu, [otsetee](#).

⁹ Täpsemalt on isikul õigus nõuda, et riiklik järelevalvaja kaaluks oma otsuse mõju järelevalvet sooviva isiku põhiõigustele ning „[---] otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve. [---].“ Vt RKHK 13.10.2010 otsus asjas 3-3-1-44-10, p 15.

¹⁰ Avaliku võimu tegevus peab olema kodanikusõbralik ja kodanikku võimalikult hästi teenindav. Seejuures võib olla haldusmenetluses teabe andmine korraldatud ka telefoni teel. Vt A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk-d 159 ja 173.

Seadusest ja määrusest tulenev

25. Rahvatervise seadus (RTerS) määratleb tervisekaitsealased eesmärgid ja põhinõuded ning sätestab meetmed, mida Te saate oma pädevuse piires rakendada, sh koolikeskkonnast lähtuvate ohtude ennetamiseks, tõrjumiseks jne. RTerS § 2 p 3 järgi on tervisekaitse inimese tervisele ohutu elukeskkonna tagamisele ning elukeskkonnaga seonduvate tervisehäirete ja haiguste vältimisele suunatud tegevus; p 5 järgi on haiguste ennetamine inimese haiguseelsete seisundite varasele avastamisele suunatud tegevus ja meetmed haigestumise vältimiseks; p 7 järgi on elukeskkond inimesega kokkupuutuva loodusliku, tehniliku ja sotsiaalse keskkonna tegurite kogum, mis mõjutab või võib mõjutada inimese tervist. RTerS § 3 nimetab selle seaduse ühe põhiülesandena abinõude rakendamist laste tervisliku arengu tagamiseks.

26. RTerS § 4 p 8 järgi peavad õppe- ja töötingimused ning õppe- ja töövahendid olema tervisele kahjutud ning nendes tegevusvaldkondades, kus võivad esineda tervist kahjustavad tegurid, peab inimene enne õppima või tööle asumist ja edaspidi perioodiliselt läbima tervisekontrolli. RTerS § 4 p 10 sätestab, et teenuste osutamine majutus-, spordi-, puhke-, laste-, õppe-, tervishoiu-, isikuteenindus- ja hoolekandeesutustes ei tohi kahjustada tervist. Täiendava juhisenähtena sätestab Eesti Vabariigi lastekaitseseaduse § 46 lg 3, et lastele mõeldud ruumid, hooned ja rajatised olgu lastele sobivad ja tervislikud, nende projekteerimisel, ehitamisel ja sisustamisel tuleb lähtuda laste eripärast, huvidest, tervisest ja vajadustest.

27. RTerS § 4 p-des 8 ja 10 sätestatud nõuete eesmärgipäraseks rakendamiseks tuleb võtta arvesse RTerS §-des 2 ja 3 nimetatud mõisteid, mis seavad eesmärgiks inimese tervise kaitse. Eesmärgipärane tervisekaitse ei saa seetõttu piirduda kahjulike tervisemõjude olemasolu või puudumise tuvastamisega. Tervisliku elukeskkonna (sh kooli sisekliima) tagamine hõlmab tegevusi haiguste ennetamiseks ja inimese haiguseelsete seisundite varaseks avastamiseks jne. Ning kuna RTerS §-st 3 tulenevalt on prioriteediks laste tervis, siis arvestades ettevaatuspõhimõtet ei saa alati jääda ootama lõplikke tõendeid, vaid tuleb tegutseda ennetavalt.

25. RTerS § 15 lg 1 sätestab Terviseameti järelevalvapädevuse asjakohastes Euroopa Liidu õigusaktides, rahvatervise seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle. RTerS § 16 lg 1 p 3 järgi on Teil õigus kohustada avalik- ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid ning füüsilisi isikuid omandi valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel piirama, peatama või lõpetama oma tegevust, mis kahjustab või võib kahjustada inimese tervist ning teha ettekirjutusi tervisekaitse õigusaktide rikkumiste kõrvaldamiseks koos täitmise tähtaja kehtestamisega ning kontrollida nende täitmist. Arvestades, et Vabariigi Valitsuse 30.05.2013 koolidele tervisekaitsenõuded sätestav määrus¹¹ nr 84 on antud rahvatervise seaduse alusel, on Terviseamet pädev valvama ka selles määruses kehtestatud nõuete täitmise järele.

26. Kooli siseõhku puutuvalt sätestab viidatud määruse § 12 lg 1 üldnõude, et kooliruumis tuleb tagada õpilaste tervisele ohutu sisekliima. Määrus kehtestab konkreetsete piirmäärad kahe aine – süsinikdioksiidi (süsihappegaas) ja radooni (loodusliku kiirguse allikas) – sisaldusele siseõhus. Keemilistele ühenditele, mis võivad erituda ehitusmaterjalidest või tekkida nende omavahelisel reageerimisel, ei ole konkreetseid piirmäärasid kehtestatud.

27. Taoliste keemiliste ühendite terviseohutusele hinnangu andmisel tuleb nähtuvalt RTerS § 15 lg-st 1 lähtuda määruse § 12 lg 1 sisustamisel tarbijakaitse seaduse § 9¹ lg-st 1 ja hinnata teenuse ohutust, arvestades:

¹¹ Volitusnorm RTerS § 7 p-s 11 näeb ette, et Vabariigi Valitsus kehtestab tervisekaitse õigusaktid [---] koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide ja gümnaasiumide [---] sisekliimale [---].

- 1) Eesti standardeiks üle võetud rahvusvaheliste või Euroopa standardiorganisatsioonide standardeid;
- 2) algupäraseid Eesti standardeid;
- 3) asjakohase valdkonna teenuse ohutuse tagamise head tava;
- 4) teaduse ja tehnika hetkeseisu;
- 5) tarbijate põhjendatud ootusi ohutuse suhtes.

28. Seda põhjusel, et RTerS § 15 lg 1 järgi tuleb Terviseametil siis, kui teenusele ei ole kehtestatud nõudeid õigusaktiga, lähtuda teenuse ohutuse hindamisel tarbijakaitseseaduse § 9¹ lg-st 1. Seejuures ei ole põhjust kahelda, et lünkadeta terviseohutuse järelevalve koolides ja lasteasutustes on vähemalt sama oluline kui teenuste osutamisel mistahes majandustegevuse valdkonnas.

Analüüs avaldusaluses asjas

29. Teie menetlusele tagantjärele hinnangut andes võtan arvesse juhtumi suhtelist keerukust ning asjaolu, et kool ja kooli pidaja astusid omapoolseid samme lahenduse leidmiseks (vahetati järkjärgult põrandakatteid), kusjuures ei olnud ette teada, kui tulemuslikuks need sammud osutuvad. Teisalt võtan arvesse, et avaldusalustel asjaoludel oli küsimus laste tervisega seotud ohtudest, mille tõrjumiseks vajalikke tegevusi kavandades tuleb lähtuda ettevaatusprintsipiist. Seejuures ei tohi unustada, et lapsed viibivad koolimajas suure osa oma päevast ning täidavad neil lasuvat põhiseadusjärgset koolikohustust. See tähendab, et laps ei saa ise vabatahtlikult lühendada ega vältida õppehoones viibimist, mistõttu avaliku võimu kohustus tagada tervislik keskkond põhikohustuse täitmiseks on eriti oluline.

30. Ka arvestan, et õigusaktidega pole kehtestatud konkreetseid piirmäärasid 2-etüülheksanooli jt lenduvate orgaaniliste ühendite lubatud sisaldusele kooli siseõhus. Kuid kehtivate piirmäärade puudumine ei tähenda, nagu ei saaks Terviseamet valvata taoliste tervisele ohtlike ainete, mis võivad sisalduda tänapäevastes ehitusmaterjalides või tekkinud nende keemilisel reageerimisel või ka muul moel kooli siseõhku sattunud, osas.

31. Kuna eesmärgiks on terviseohutuse lünkadeta järelevalve, siis ka juhul, kui seadusandja ei ole mõnda ohtu piisava täpsusega ette näinud, peab riiklik järelevalve olema võimeline siiski selliseid ohte tõrjuma. Teie töö oleks nähtavasti lihtsam, kui kehtiks kindel piirmäär, mida ületava näidu tuvastamise korral tarvitseks Teil kohaldada selleks juhuks ettenähtud õiguslikke tagajärgi.¹² Siiski ei ole põhjust arvata, et konkreetse piirmäära ettenägeva normi puudumise tõttu ei saa Te hinnata kahjulikke tervisemõjusid või rakendada nende vältimiseks vajalikke meetmeid. Nagu eespool selgitasin (vt punktid 26-28), on rahvatervise seaduse ja tarbijakaitseseaduse koostoimes kohaldamise tulemusel võimalik välja selgitada kohalduv käitumisjuhised.

Eesmärgipärasus

32. Teie tegevus järelevalvemenetluses on keskendunud peaaesjalikult proovide võtmisele kooliruumide siseõhust. Teie vastusest mulle nähtub samuti, et vähemalt minu teabepäringule eelnevas menetlusetapis ei olnud Te uurinud võimalikke mõjusid lastele, vaid piirdusite kooli tervishoiutöötajalt saadud kinnitusega, et tema poole ei olnud keegi ebameeldiva lõhnaga seotud tervisemurega pöördunud. Mulle ei ole teada, et oleksite teinud veel midagi (nt küsitlenud

¹² Eriti eraõiguslike isikute järele valvates (riiklik sund) on õigusliku aluse (volitusnormi) selgus ja korrektsus oluline, sest koormavaid norme tuleb tõlgendada kitsendavalt.

lapsevanemaid ja nende nõusolekul laste perearste, konsulteerinud vajadusel eriarstiga vms), kontrollimaks lastel väidetavalt esinenud tervisehädade olemasolu ning võimalikku seost kooli siseõhust leitud ainetega.¹³ Kooli tervishoiutöötaja ei pruugi olla kursis kõigi kaebustega, millega lapsed võivad olla pöördunud oma perearsti või ka otse eriarstiabi osutaja poole. Seetõttu võib pidada tõenäoliseks, et kooli tervishoiutöötajal ning ka lapsevanematel nappis teavet selgitamiseks, milline on olnud mõju lastele ja nende leevendamiseks kohased meetmed, sh kas osadel lastel oleks vaja allergiaravimeid vms.

33. Koolikeskkonna tervislikkus tuleb tagada vastavalt elukeskkonna ja -tervisekaitse põhinõuetele RTerS §-s 4, kuid nende nõuete eesmärkide sisustamisel peab omakorda silmas pidama RTerS § 2 p 3 ja § 2 p 7 mõisteid „tervisekaitse” ja „elukeskkond”, mis seavad selgelt esiplaanile inimese tervise.¹⁴ Kui mõelda Teie järelevalvele, siis avaldusalustel asjaoludel tulnuks Teil juhendada sellest, et tervisele ohutu koolikeskkonna tagamine ei ole mitte eesmärk omaette, vaid vahend koolis viibivate inimeste tervise kaitseks, et neil tervisehäireid ja haigusi ära hoida. Seda ka ajal, kui olete kooliruumide nõuetelevastavuse kontrollimiseks juba ligikaudu aasta jooksul võtnud proove, neid analüüsinud, kooli pidaja on samal ajal korraldanud põrandakatete osalise vahetuse jne.

34. Seadusest tulenevalt ei ole Teie järelevalve eesmärk pelgalt see, et tagada objektil (kooliruumides) proovivõtmise tulemusena saadud näitajate vastavus kehtivatele normidele või soovituslikele piirväärtustele. Eesmärgiks on siiski laiemalt inimeste tervise kaitse, st et need, kes kooliruumides õpivad-töötavad, oleksid terved ja ei haigestuks ning et ka ülitundlikel lastel ei tekiks kooliruumide õhus sisalduvate ainete tõttu tervisehäireid.

35. RTerS § 4 p-de 8 ja 10 ning RTerS § 15 lg 1 alusel peate Te hindama koolis toimuvast õppetööst, sh kooliruumide sisekliimast lähtuvaid ohte inimeste, sh nendes ruumides õppivate ülitundlike laste, tervisele. Juhul, kui on piisavalt alust arvata, et kooliruumides viibimine õppetöö käigus mõjub tervistkahjustavalt, siis on Teil õigus rahvatervise seaduse alusel sekkuda ning nõuda tervisekaitse õigusaktide rikkumiste kõrvaldamist, tuginedes RTerS § 16 lg 1 p-le 3. Seejuures vajalikud meetmed ei pruugi olla üksnes ehitusalased, vaid võivad olla suunatud õppetöö ümberkorraldamisele, kooliruumides viibimisest tingitud tervisemõjude leevendamisele jms.

36. Seetõttu leian, et eesmärgipäraselt järelevalvet tehes tulnuks Teil eelkõige tähelepanu pöörata järelevalvealuses keskkonnas viibinud inimestele ja tagada, et ka veel kinnitamata ohu kahtluse korral nende tervist korrapäraselt jälgitaks. Seega võinuksite kasutada Teile seadusega antud õigust nõuda tervise kaitseks vajalike ja mõõdukate meetmete rakendamist vajadusel ka enne, kui olite mõjurite ohtlikkuse lõplikult kindlaks teinud (RTerS § 16 lg 1 p 3 „võib kahjustada inimese tervist”).¹⁵ Nagu Te ka mulle vastates möönsite, on Teil ettevaatusprintsipiist lähtuvalt õigus nõuda ümberkorraldusi õppetöös, õppetundide vähendamist, lisatuulutamist jne. Selliste meetmete rakendamiseks piisanuks ka mõistlikust kahtlusest, et laste tervis võib olla ohus.

¹³ Vastavalt korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse §-le 110 laienevad alates 01.07.2014 Terviseametile korrakaitse seaduse §-des 30-32 ja 49-51 ette nähtud õigused riikliku järelevalve erimeetmete kasutamiseks.

¹⁴ [---] 3) tervisekaitse – inimese tervisele ohutu elukeskkonna tagamisele ning elukeskkonnaga seonduvate tervisehäirete ja haiguste vältimisele suunatud tegevus;

[---] 7) elukeskkond – inimesega kokkupuutuva loodusliku, tehniliku ja sotsiaalse keskkonna tegurite kogum, mis mõjutab või võib mõjutada inimese tervist; [---].

¹⁵ Mõistagi ei kõrvalda ettevaatusprintsipi proportsionaalsuse nõuet, mis tähendab näiteks seda, et lihtsalt halva lõhna pärast ei saa üldjuhul nõuda koolimaja ümberehitamist.

37. Seega oli Teil võimalus rakendada mõistlikke tervisekaitsemeetmeid sõltumata sellest, et sissehingatava õhu ohtlikkus või ohutus ei olnud kohe tuvastatav, haisu põhjus ei olnud teada ning põhjuslik seos lastel väidetavalt esinenud nähtudega (silmade punetus jne) ei olnud meditsiiniliselt kinnitust leidnud. Avaldusalusest asjast nähtub aga, et menetluse kestel ei kaalunud Te kordagi, kas tuleks koolis viibivate inimeste, sh ülitundlike inimeste, tervise kaitseks rakendada meetmeid. Miks Te selliste meetmete rakendamist kirjeldatud olukorras pea aasta väldanud menetluses ei kaalunud, pole Te selgitanud. Seepärast jääb kahtlus, et Te ei kasutanud õiguspäraselt Teile antud kaalutusõigust, pidades silmas nimelt inimeste tervise kaitse eesmärki.

Menetluse tõhusus

38. Nagu ka ise möönsite, saab Teile ette heita ebapiisavat aktiivsust seoses sellega, et jätsite kokkuleppel kooliga kooli kogu suveks omapäi probleemi lahendama ning lootsite koolidirektorilt hiljemalt 01.09.2013 garantiikirja saamise peale. Seepärast jäi menetlus suvel ligi neljaks kuuks soiku (06.05-06.09) ning järelevalve käivitus taas sügisel ning seda alles lapsevanema uue pöördumise peale.

39. Leian, et järelevalvet tehes ei võinud Te jääda lihtsalt lootma, et koolis suvel teha lubatud tööd tööpoolest ära tehakse ning võimalik oht 1. septembriks kõrvaldatakse. Vastupidi, järelevalve eesmärgipärasust ja tõhusust silmas pidades oleksite pidanud tehtu tulemuslikkust ise kontrollima ja seda tegema arvestusega, et 1. septembriks oleks selge, kas lapsed võivad koolimajas õppetööga alustada ja kui, siis millistel tingimustel. Koolidirektorilt garantiikirja saamist (hiljemalt 01.09.2013) ei saa pidada tulemuslikuks tervisekaitsemeetmeks, sest see ei saanud anda Teile vajalikku kindlust, et probleem on laste tervise kaitset silmas pidavalt enne kooliaasta algust lahendatud.

40. Arvestades, et uue kooliaasta alguseks oligi haisuprobleem endiselt lahenduseta, oleks Teile varasem järelkontroll ilmselt võimaldanud laste tervise kaitseks vajalike meetmete võtmist kiirendada ning Teil seeläbi põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet paremini järgida.

41. Ka Teie sügiseseks koolivaheajaks ajatatud nõue, et vald kõrvaldaks puudused (ebameeldiva lõhna) hiljemalt 27. oktoobriks, jättis kooli pidajale meetme valikul vabad käed, ehkki selleks ajaks oleks Teil võinud olla piisavalt teavet mõnevõrra konkreetsema ettekirjutuse tegemiseks. Ebapiisavat suhtlust ehitusjärelevalvet korraldanud vallaga näib kinnitavat asjaolu, et hakkasite uurima 2-etüülheksanooli sisaldust kooliruumide siseõhus alles novembris 2013, ehkki Kiilto OY oli oma proovide põhjal juba septembris 2013 tuvastanud, et põrandakatte alune betoon sisaldas 2-etüülheksanooli. Nii jõudsite alles novembris arusaamale, et tervisele kahjulik aine hakkas erituma niiskele betoonile paigaldatud liimi ja põrandakattematerjali vahel tekkinud keemilise reaktsiooni tulemusena (nn reaktsiooniteooria).¹⁶

42. Eelnev viitab sellele, et tervisekaitse oleks võinud olla kokkuvõttes tõhusam, kui Te ei oleks jäänud ootama garantiikirja esitamist koolipoolse tegevuse kohta, vaid oleksite juba varem aktiivsemalt kasutanud endal olemasolevat teavet ning järelevalve volitusi selleks, et suunata kooli pidajat kohaste tervisekaitsemeetmete valikule.¹⁷ Vastavalt ohuhinnangule oli Teil võimalik panna rohkem rõhku teabevahetusele (sh reaktsiooniteooria osas) ning anda kohustav

¹⁶ Teilt saadud teabe järgi tulnuks nn reaktsiooniteooria korral põrandakatte alune betoon enne uue katte paigaldamist puhastada.

¹⁷ See ei tähenda, et ohu tõrjumiseks sh ettevaatuspõhimõtet silmas pidades oleksite pidanud kasutama kõige enam koormavat meetet (nt väärteokaristust). Kaalutusõiguse teostamisel tuleb proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt eelistada kõige kohasemat meetet.

haldusakt vajalike meetmete rakendamiseks koos kindla tähtaja äranäitamisega, mis oleks võinud tagada tõhusama tervisekaitse juba suvel enne kooliaasta algust.

Teavitamine

43. Mul ei ole täielikku ülevaadet Teie suhtlusest asjaosalistega ning pean täiesti võimalikuks, et arvestatavas osas ei kajastu Teie menetluses antud selgitused mulle esitatud kirjavahetuses, vaid et järelevalveametnikud on kohtumistel ning telefoni teel asjaosalistega korduvalt rääkinud, küsimustele vastanud ja teavet jaganud. Minul olemasolev teave ei näita siiski, et oleksite kõiki osapooli (sh lapsevanemaid ja kooli hoolekogu) oma menetluse käigust õigeaegselt ja selgesõnaliselt teavitanud, nii et lapsevanemad ei oleks pidanud muretsema, et neid on oma murega üksi jäetud. Asjatut ärevust võis tekitada juba ainuüksi asjaolu, et hoolimata menetluse alustamisest kevadel 2013 jäi Teie suhtlus kooli juhtkonnaga suveks soiku ning käivitus taas lapsevanemate algatusel septembris pärast õppetöö algust.

44. Lisaks lapsevanemate pöördumistele antud vastustele võtsite ette teavitamise 29.10.2013 e-kooli kaudu saadetud ringkirjas. Sellega seoses märgin, et lapsevanemad on saanud Teilt mõneti vastukäivaid teateid (vt eespool nimetatud viited Teie 04.10.2013, 18.10.2013 ja 30.10.2013 vastustest avaldajatele), millest ei selgu üheselt terviseriski tõsidus ega vajalikud meetmed ning mis seetõttu ei võinud piisavalt maandada lapsevanemates tekkinud ärevust. Leian, et tulenevalt rahvatervise seaduse eesmärgist ja hea halduse põhimõttest tulnuks Teil omaalgatuslikult vähendada lapsevanemate teadmatust ning luua selgem arusaam sellest, kui tõsise terviseriskiga on tegemist, kuidas kooliskäimist ülitundliku lapse jaoks talutavaks muuta vms. Kuna kaalul on laste tervis, siis asjakohast teavitamist ning valesignaalide vältimist tuleb pidada seda olulisemaks, et lapsevanemad on arusaadavalt rohkem ärevil kui mõnes muus küsimuses, mis laste tervisesse ei puutu.

IV Kokkuvõte

45. Eelnevat arvestades leian, et põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava nõudis Teilt kui tervisepõhiõiguse tagamiseks seatud pädevalt haldusorganilt rohkem initsiatiivi nii kooli pidaja tegevuse suunamisel (jäite ootama garantiikirja, kuigi võinuksite anda vajadusel kohustava haldusakti koos tähtaja äranäitamisega) kui ka avaldajate teavitamisel (Teie signaalid ohu olemasolu ja tõsiduse küsimuses olid kohati ebajärjekindlad). Ühtlasi olen seisukohal, et eesmärgipäraselt Lähte Ühisgümnaasiumi järele valvates oleksite pidanud pöörama põhitähelepanu koolis õppivatele ja töötavatele inimestele ning tagama, et ka veel kinnitamata ohu kahtluse korral oleks nende tervise kaitseks võetud tarvitusele vajalikud meetmed.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel