



Õiguskantsler

Edgar Savisaar  
linnapea  
Tallinna Linnakantselei  
lvpost@tallinnlv.ee

Teie 12.09.2013 nr

Meie 20.12.2013 nr 7-5/130639/1305342

### **Soovitus põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks Invatransporditeenuse pakkumine Tallinnas**

Austatud Edgar Savisaar

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja, paludes minu seisukohta, kas Tallinn on temale invatranspordi osutamisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Võtsin avalduse menetlusse, selgitamaks välja, kas Te olete põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava järgivalt:

- taganud avaldajale invatransporti mahus, mis võimaldaks tal realiseerida oma põhiõigusi võrdselt puudeta inimestega;
- taganud avaldajale invatransporti piisavalt paindlikult;
- muutnud invabussiteenuse osutamise reegleid alates 01.02.2013 ja teatades neist muudatustest avaldajale 31.01.2013;
- valvanud invabussiteenuse osutaja tegevuse järele;
- vastanud avaldaja 06.11.2012 pöördumisele.

Olles avaldusalust asja analüüsinud, leian et **Te ei järginud avaldaja 06.11.2012 pöördumisele keelduvalt vastates põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

**Samas soovitan Teil:**

- jätkuvalt kaaluda, kas leidub sobilikke meetmeid invabussiteenuse paindlikkuse suurendamiseks. Paindlikkuse võimaldamine suurendab puudega inimeste võimalusi liikumiseks, oma elu iseseisvaks korraldamiseks, teistega võrdsete võimaluste omamiseks ja ühiskonnaelust aktiivseks osavõtuks;
- juurutada invabussiteenuse osutamise järele regulaarset valvet, jätkates vastavalt vajaduse ilmnemisele ka juhtumipõhise järelevalve rakendamist.

Palun Teil mulle hiljemalt **01.02.2014** teada anda, kuidas olete minu soovitusi järginud.

Järgneval selgitan, kuidas ma eelnimetatud seisukohtadele jõudsin.

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördunud avaldaja selgitas esmalt, et Tallinn ei võimalda tal kui puudega inimesel võrdselt puudeta inimestega realiseerida oma põhiõigusi, elada võimalikult iseseisvalt ja osaleda ühiskonnaelus. Täpsemalt leidis avaldaja, et Tallinn ei võimalda invatransporti piisavalt paindlikult ning kaalutlusõiguse alusel tehtud otsused täiendava invatranspordi saamiseks ei toeta iseseisvat ja aktiivset ühiskonnas osalemist (nt kaks korda nädalas spordiga tegelemine, õhtusel ajal õppimisega seotud tegevustes osalemine) ega arvesta tegelikke vajadusi. Ühtlasi avaldas ta kahtlust, kas Tallinn hindab täiendava invatranspordi saamise avaldusi sisuliselt.

Avaldaja oli seisukohal, et võrreldes puudeta inimestega on tal takistatud teise invatranspordi pakkuja valik ning invatranspordi kasutamisel pole võimaldatud piisavalt paindlikkust, sh võimaldada sõitmata limiidisõitude kasutamist järgmistel kuudel, tasuta limiidisõidu kestust ületav ülekulu kohe sõidu lõppedes taksojuhile sularahas ning limiidisõitude kasutamine on ajaliselt liialt piiratud.

Veel leidis avaldaja, et Tallinn käitus omavoliliselt, teatades invabussiteenuse omaosaluse tõusust teenuse kasutajatele ette vähem kui 12 tundi, kusjuures kilomeetri hind tõusis 30% ja sõidualustustasu umbes 70%. Kuna tellimus tuli kliendil teha vähemalt 12-tunnise etteteatamisega ja sõite sai tellida ette terveks järgneva kuuks, loodi olukord, kus puudega isik tellis sõidu ühe hinnakirja alusel, aga sõitis juba teise hinnakirja alusel. Avaldaja lisas, et linn ei ole adekvaatselt selgitanud nii kiire hinnatõusu põhjuseid ega seda, miks ei oleks saanud hinnatõusu 30 päeva edasi lükata. Selliselt on Tallinn avaldaja hinnangul rikkunud puudega isikute õigustatud ootust mõistlikule etteteatamisajale.

Täiendava probleemina tõi avaldaja välja, et invabussiteenuse osutaja ei täida kehtestatud reegleid. Avaldaja märkis, et tegi 07.04.2013 tellimuse tariif 2 sõidule. 08.04.2013 kell 9.35 alustas juht sõitu tariif 1 alusel ning kui avaldaja soovis, et taksojuht rakendaks sõidule tariif 2 (kuna avaldaja oli oma kalendrikuu limiidi ammendanud), taksojuht tema palvet aga ei arvestanud. Selle tulemusel toimus see sõit järgmise kuu limiidisõidust, mida avaldaja aga ei soovinud. Avaldaja esitas taotluse teenuseosutajale nimetatud sõidu ümberarvutamiseks ja arve esitamiseks, kuid teenuseosutaja ei arvestanud seda.

Viimaks leidis avaldaja, et Tallinn ei ole invatranspordi võimaldamisel kasutanud kaalutlusõigust õiguspäraselt. Avaldaja palus lumeolude tõttu võimaldada varem sõitmata sõitude kasutamist detsembris (aastalimiidi ulatuses), esitades selleks 06.11.2012 vastavasisulise avalduse Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile (edaspidi ka *amet*). Tema taotlusele vastas amet keelduvalt. Avaldaja märkis, et tasus nimetatud sõitude eest ise.

2. Avaldusaluses asjas täiendava teabe saamiseks pöördusin Teie poole 16.05.2013 ja 13.08.2013.

3. Selgitasite mulle, et Tallinn lähtub oma teenuste ja toetuste planeerimisel ning nende osutamisel eesmärgist, et puuetega inimestele oleks tagatud nende iseseisvus, sotsiaalne ja tööalane integratsioon ning osalemine ühiskonnaelus. Tõite välja, et Tallinnas jaguneb invatransport kaheks: tasuta transporditeenuseks (regulaarveod tööle, sotsiaalhoolekande-, haridus- ja tervishoiuasutustesse, ühendatud marsruudid ning eriveod rehabilitatsiooni- ja taastusraviteenustele) ja omaosalusega taksoteenuseks/invabussiteenuseks.

Invatranspordi kasutamiseks tuleb esitada taotlus transporditeenuse<sup>1</sup> saamiseks linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonnale ja taksoteenuse/invabussiteenuse saamiseks teenuse koordineerijale.<sup>2</sup> Taotluse rahuldamise üle otsustamisel ei hinnata kummagi teenuse puhul taotleja abivajadust. Isiku esmasel pöördumisel lähtub linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekande osakond isikul tuvastatud puude raskusastmest ja tema rehabilitatsiooniplaanist, kuna Te ei pea vajalikuks isiku teistkordset põhjalikku hindamist, sest riigi tasandil on spetsialistid inimest juba hinnanud. Rehabilitatsiooniplaanis toodud soovituslike teenuste osas nõustab linnaosavalitsuse töötaja puudega inimest, invatranspordi taotlemisel nõustatakse Tallinna pakutavate invatranspordi liikide osas.

Taksoteenuse/invabussiteenuse puhul piisab, kui inimesele on määratud puude raskusaste, tal on Tallinna Linnavalitsuse 11.08.2010 korralduses nr 1215 „Sotsiaalteenuste nõuded” (edaspidi *korraldus*) nimetatud puue ja raviarst või eriarst on kinnitanud teenuse vajadust. Transporditeenuse saamiseks tuleb esitada lisaks taotlusele rehabilitatsiooniplaan, Sotsiaalkindlustusameti ekspertiisi otsuse koopia puude kohta, vajadusel nõustamiskomisjoni otsus ning eriveo puhul suunamiskiri teenusele.

Transporditeenuse raames osutataval regulaarveol on 25 marsruuti, sihtkohti on ligi 40 ja teenust osutatakse kuus 378 inimesele. Vedamist alustatakse kell 6.30 ja see lõpetatakse kell 18.30, teenust osutatakse tööpäevadel. Teenuse kasutajad saavad transporditeenust kasutada küll nendele vajalikul kellaajal, ent iga teenusekasutaja saab regulaarveo raames kasutada kaks sõitu päevas perioodil, mille ta on oma transporditeenuse taotlusesse märkinud. Transporditeenuse raames on võimalik kasutada ka erivedusid üksiksõitudena, nt hooldekodusse, taastusravile, dialüüsile. Transporditeenus on alates 2013. aastast isikule tasuta.

Taksoteenuse/invabussiteenuse puhul on tegemist täiendava meetmega parandamaks puudega isikute liikumisvõimalust ja iseseisvat toimetulekut. Taksoteenust/invabussiteenust osutatakse isikutele aasta läbi ööpäevaringselt. Erinevalt transporditeenusest on taksoteenus/invabussiteenus tasuline: teenuse kasutaja peab osaliselt teenuse kinni maksma. Invabussiteenuse kasutamisele on ette nähtud kuulimii 152 eurot inimese kohta (arvestuslikult kaheksa pooletunnist sõitu), kuid teenuse paindlikuma kasutamise võimaldamiseks saab kahe sõidu ulatuses kasutada ka järgmise kuu sõite (v.a detsembris, mil pole võimalik jaanuari arvelt sõidukordi kasutada eelarveaasta lõppemise tõttu). Poolaasta- ega aastalimiiti pole invabussiteenuse kasutamisele kehtestatud, kuna see seab Teie sõnutsi ohtu teenuse kasutamise regulaarsuse. Invabussiteenuse kasutamise paindlikkuse suurendamiseks on kasutusele võetud võimalus arvega maksmiseks kuu lõpus kliendile sobival päeval, võimaldades kliendil seeläbi ootamatu vajaduse tekkimisel invabussiteenust kasutada ja tasuda selle eest hiljem, nt pensionipäeval. Taksoteenuse/invabussiteenuse limiidi tõstmiseks pole piisavalt raha, kuna teenusekasutajate arv Tallinnas kasvab igal aastal.

Invatranspordi kasutamiseks on võimalik taotleda linnaosalt ka taksotalonge,<sup>3</sup> mida väljastatakse juhtumipõhiselt. Talonge eelistatakse anda koduteenusel olevatele isikutele ühekordseteks sõitudeks.

Veel märkisite, et Tallinn on lisaks invatranspordile loonud igal ühistranspordiliinil võimaluse kasutada ühissõidukeid ka erivajadustega inimestel. Madalapõhjaliste busside nappuse tõttu ei ole neid küll kõikidel liinidel, kuid nende busside arv suureneb pidevalt. 2015. aastal soetatavad

<sup>1</sup> Vt mõistete osas ka Tallinna Linnavalitsuse 11.08.2010 korraldus 1215-k „Sotsiaalteenustele osutatavad nõuded“. Kätesaadav aadressil: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=118056>.

<sup>2</sup> Taksoteenuse koordinaatoriks on Tallinna Puuetega Inimeste Koda.

<sup>3</sup> Taksotalonge antakse nii taksoteenuse kui invabussiteenuse kasutamiseks.

trammid on kõik madalapõhjalised. Oma raha eest on võimalik b-kategooria juhiluba omavatel isikutel rentida veel Termak Autopargi AS-lt tõstukiga bussi (nn invabussi), tasudes kütuse ja rendi eest.

Avaldaja osas selgitasite, et ta kasutas lisaks invabussiteenusele regulaarvedu [ ]. Avaldajale on võimaldatud ka erivedusid [ ] ja üksiksõite taksotalongide alusel. Taksotalonge sai avaldaja kasutada [ ] ühel korral linna ülesannetega seondult koosolekule minekuks. [ ] sai avaldaja kuus taksotalongi linna ülesannetega seondult koosolekul osalemiseks. Avaldaja taotlused invatranspordi saamiseks on rahuldatud, v.a taotlused transporditeenuse saamiseks töövälisel ajal ja nädalavahetusel. Lisaks on avaldajal isiklik abistaja,<sup>4</sup> kelle teenust saab ta kasutada 50 tundi kuus. Isiklik abistaja peab abistama puudega isikut väljaspool kodu igapäevastes tegevustes, et viimane saaks olla sotsiaalselt aktiivne, ja toetama puudega inimese iseseisvuse tõstmist. Soovi korral oleks avaldajal võimalik saada koduhooldusteenust või hooldaja. Avaldajale on võimaldatud elamispiind sotsiaalajas ning 2013. aasta juunis oli menetluses ka avaldaja taotlus eluruumi kohandamiseks. Selgitasite veel, et avaldaja elukohajärgse linnaosavalitsuse spetsialistid on tema vajadused kaardistanud ja hinnanud tema võimalusi ühistranspordi kasutamiseks, samuti on nad temaga korduvalt kohtunud.

Töite välja, et avaldaja pole olnud rahul invabussiteenuse limiidiga. Selgitasite aga, et Te ei oska hinnata, kui palju tahaks avaldaja sõita ning palju suudab ta ise ja oma pere toel maksta selle eest. Märkisite, et inimestel, kellel on invabussiteenust vajalik kasutada rohkem kui limiit võimaldab, tuleb suurema mahu vajadusel ka endal panustada.

Invabussiteenuse omaosaluse tõusu ja sellest etteteatamise osas tunnistasite, et teenuse osutaja Termak Autopargi AS teavitas nii Teid kui teenusekasutajaid hinnatõusust ette liiga lühikest aega, mis võis tekitada teenusekasutajatele ebameeldivusi. Selgitasite, et järgmisel korral tuleb teenuseosutajal oma plaanidest aegsasti teada anda ning et olete sellele juhtinud ka Termak Autopargi AS tähelepanu.

Termak Autopargi AS tegevuse järele on valvanud Tallinna Linnavalitsuse sisekontrolöri teenistuse siseauditi osakond (2011. aastal 2010. aasta kohta),<sup>5</sup> Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet valvab teenuse osutamise järele juhtumipõhiselt või vastavalt järelevalvekavale. Taksoteenuse koordineerija (Tallinna Puuetega Inimeste Koja) tegevuse järele valvas amet 2013. aasta aprillis, mille käigus puudusi ei tuvastatud. Kaebuste lahendamise tegeleb invabussiteenuse osutamise osas Termak Autopargi AS, teavitades kaebustest ka ametit. Taksoteenuse/invabussiteenuse kasutamisel tekkinud probleeme lahendab taksoteenuse koordinaator ehk Tallinna Puuetega Inimeste Koda. Koordinaatori tegevusega rahulolematuse korral on võimalik kaebus esitada ametile.

Töite oma kirjas välja, et avaldaja 06.11.2012 pöördumise sisuks oli soov tarvitada kasutamata jäänud limiiti aasta lõpus. Käsitasite avaldaja pöördumist muu avaldusena. Avaldusele vastas 19.11.2012 e-kirja teel ameti juhataja, kes selgitas avaldajale transporditeenuse ja taksoteenuse/invabussiteenuse osutamise korda Tallinnas. Täiendavaid menetlustoiminguid enne avaldajale vastuse saatmist ei tehtud ja lisaandmeid ei küsitud. Oma hilisemas kirjas täiendasite, et avaldaja esinemist lisasõitude teemal kuulati 05.06.2013 [ ]. Avaldaja ei ole esitanud ka vait.

<sup>4</sup> Isikliku abistaja teenuse saamiseks tuleb esitada taotlus isikliku abistaja teenust koordineerivale organisatsioonile. Nimetatud organisatsioone on Tallinna kodulehe andmetel kolm – MTÜ Eesti Iseseisva Elu Keskus, MTÜ Erivajadustega Inimeste Toetusühing Tugiliisu ja MTÜ Põhja-Eesti Pimedate Ühing. Teave kättesaadav aadressil: <http://www.tallinn.ee/Teenus-Isikliku-abistaja-teenus>.

<sup>5</sup> Vt ka Tallinna Linnavalitsuse 31.08.2011 istungi protokoll nr 32, kättesaadav aadressil: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=121248>.

4. Liikumispuudega inimestele osutatava isikliku abistaja teenuse mahu ja omaosaluse täpsustamiseks palusin teavet ka MTÜ-lt Eesti Iseseisva Elu Keskus (edaspidi *Keskus*). Keskus selgitas, et isikliku abistaja teenust on kõige suuremas mahus võimalik kasutada õppuritel (50h kuus) ning teistel sihtgruppidel vähem. Võimalusel ja vajaduse ilmnemisel püütakse mõningaid lisatunde juurde anda. Isikliku abistaja teenusel on ka kõikidele teenusekasutajatele ette nähtud ühetaoline omaosalus 0,13 eurot tunni eest.

## II Analüüs

5. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas Tallinn võimaldas avaldajale invatransporti piisavas mahus ning tegutses avaldaja 06.11.2012 pöördumist lahendades õiguspäraselt (p 12-16). Täiendavalt hindan, kas Tallinna pakutav invabussiteenus on piisavalt paindlik (p 17-19), kas Tallinn tegutses õiguspäraselt invabussiteenuse omaosaluse tõusust etteteatamise osas (p 20) ja invabussiteenuse osutaja üle valvates (p 21-22).

Nende küsimuste osas seisukoha võtmiseks käsitlen esmalt põhiseadusest ja välislepingutest tulenevaid puuetega inimeste õigusi (p 6). Seejärel toon välja seadustest tulenevad omavalitsuse kohustused puudega inimestele abi andmisel (p 7-11) ning viimaks hindan Tallinna tegevuse õiguspärasust (p 12-23).

### *Põhiseadus ja puuetega inimeste õigused*

6. [Põhiseaduse](#) (PS) § 14 paneb üldise õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele. Õigused ja vabadused, mis tuleb isikutele tagada, on sätestatud PS II peatükis.<sup>6</sup>

Põhiõigused ja -vabadused tuleb tagada teiste hulgas ka puuetega inimestele. Kuna puudega inimestel võib oma õiguste ja vabaduste teostamine olla enam takistatud kui puudeta inimestel, on PS § 28 lõikes 4 eraldi välja toodud, et puudega inimesed on riigi ja kohaliku omavalitsuste erilise hoole all. Sellest põhiseaduse sättest tuleneb riigile ja omavalitsustele kohustus rakendada vajalikke meetmeid, võimaldamaks puudega inimestel oma õigusi ja vabadusi faktiliselt teostada.

Seda, millises ulatuses tuleb riigil ja kohalikul omavalitsusel meetmeid rakendada, aitavad sisustada Eestile siduvad rahvusvahelise õiguse aktid.<sup>7</sup> Üheks selliseks sotsiaalseid õigusi reguleerivaks rahvusvaheliseks aktiks on [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#). Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 15 lõige 3 näeb ette, et rakendamaks tulemuslikult puuetega inimeste õigust elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonnaelust, tuleb lepinguosalistel riikidel edendada puuetega inimeste täielikku sotsiaalset integreerumist ning osavõttu ühiskondlikust elust meetmete abil, mille eesmärk on suhtlemis- ja liikumistakistuste ületamine ning muu hulgas transpordi kättesaadavaks tegemine.

Lisaks sellele on [puuetega inimeste õiguste konventsioon](#)i artiklites 9, 19 ja 20 rõhutatud riikide kohustust anda puuetega inimestele võimalus elada võimalikult iseseisvat elu ja osaleda ühiskonnas võrdväärselt teiste isikutega, pannes viidatud artiklites olulise rõhu ka transpordile

<sup>6</sup> Lisaks tuleb arvestada PS §-s 10 sätestatuga.

<sup>7</sup> Rahvusvahelise õiguse aktid panevad kohustused lepinguosalistele riigile, mis aga ei tähenda, et rahvusvahelise õiguse aktis toodud kohustused on alati keskvoimu kanda. Seda, kuidas konkreetse kohustuse täitmine on siseriiklikult jaotatud keskvoimu ja kohaliku võimu vahel, tuleb kindlaks teha siseriikliku õiguse alusel.

(sealhulgas kui avalikule teenusele) juurdepääsetavusele ja puuetega inimeste iseseisvate liikumisvõimaluste loomisele.

Seega täpsustavad parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ning puuetega inimeste õiguste konventsioon oluliselt riigi ja kohaliku omavalitsuse<sup>8</sup> kohustusi puuetega inimeste ees ning ühtlasi ka puuetega inimeste õigusi, sealhulgas õigust teha valikuid erinevate liikumisvõimaluste ja nende kasutamise aja osas.

### ***Riigi ja kohaliku omavalitsuse roll puuetega inimeste õiguste tagamisel***

7. Puuetega inimeste õiguste kaitse paremaks tagamiseks on liikumispuudega tööeliste inimeste õiguste ja vabaduste faktiliseks teostamiseks ette nähtud mitmeid riigi pakutavaid meetmeid. Nii on [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse](#) alusel võimalik puudega tööelisel inimesel saada puudega tööelise inimese toetust<sup>9</sup>, rehabilitatsioonitoetust ja töötamistoetust<sup>10</sup>, [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) alusel on neil võimalik saada rehabilitatsiooniteenust<sup>11</sup> ja toetust abivahendi soetamisel. Liikumisvõimaluste avardamiseks on [ühistranspordiseaduses](#) ette nähtud riigisisestel liinivedudel tasuta sõidu õigus sügava puudega 16-aastastele ja vanematele isikutele. Kõik need meetmed aitavad kaasa puudega inimese liikumisvõimaluste parendamisele.

8. Lisaks riigi tasandil rakendatavatele meetmetele on seadusandja SHS § 26 lõikes 1 näinud ette rida abimeetmeid, mida on kohustatud osutama kohalikud omavalitsused. Muu hulgas tuleb kohalikul omavalitsusel puuetega inimestele võrdsete võimaluste tagamiseks, nende aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks korraldada invatransporti ja määrata vajadusel isiklik abistaja. Mõlemad nimetatud meetmed aitavad avardada puudega inimese liikumisvõimalusi, mis on vältimatuks eelduseks nii võrdsete võimaluste, aktiivsuse kui ka iseseisva toimetuleku tagamisel. Kuna seadusandja pole reguleerinud, millistel juhtudel milliseid meetmeid kasutada, on kohalikul omavalitsusel võimalik seda endal otsustada, pidades silmas SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärgi. Samuti on lubatud kohalikul omavalitsusel osutada SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärgi saavutamiseks muid meetmeid.<sup>12</sup>

9. Konkreetse abimeetme tegeliku kättesaadavuse tagamisel peab omavalitsus silmas pidama seda, kas inimene on võimeline pakutava teenuse eest ise tasuma. SHS § 3 lg 1 punktist 2 lähtuvalt peaks eelduslikult isik ise temale vajalike teenuste ja abi eest tasumisega toime tulema, paludes vajadusel abi oma pereliikmetelt.<sup>13</sup> Kui aga inimesel ei ole võimalik temale vajaliku sotsiaalteenuse või muu abi eest tasuda ka oma pereliikmete abiga, tuleb isikut abistada omavalitsusel. Nii tuleneb SHS § 3 lg 1 punkti 3, SHS § 26 lg 2 ning SHS § 45 lg 1 koostoimest omavalitsuse kohustus abistada isikut temale vajaliku teenuse eest tasumisel, arvestades isikule

<sup>8</sup> Kuigi rahvusvahelise õiguse aktid panevad kohustused riigile, ei tähenda see, et nendes aktides toodud ülesandeid peab täitma vaid keskvõim. Riigil on õigus ja kohustus reguleerida, milline tasand (keskvõim või kohalik tasand) millise ülesande täitmise eest vastutab. PS § 28 lõikest 4 tulenevalt on puuetega inimeste õiguste tagamiseks kohustatud mõlemad valitsemistasandid.

<sup>9</sup> PISTS § 7 lõikest 1 lähtuvalt on puudega tööelise inimese toetus nähtud puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks, millega on sama seaduse § 2 lõikest 2<sup>2</sup> lähtuvalt hõlmatud ka kulutused transpordile.

<sup>10</sup> Töötamistoetus on ette nähtud tegelike töötamisega seotud kulutuste osaliseks hüvitamiseks (PISTS § 10<sup>1</sup>), mille all on [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja](#) lk 6 kohaselt peetud silmas muu hulgas transpordikulusi.

<sup>11</sup> Sealjuures kompenseerib riik SHS § 11<sup>2</sup> lõikest 4 alusel teatud tingimustel rehabilitatsiooniteenuse osutamise asukohta sõitmise kulud.

<sup>12</sup> Nii võib kohalik omavalitsus tagada kohandatud ühissõidukite ja ooteplatvormide olemasolu, võimaldamaks suuremal osal liikumispuudega inimestest oma liikumisvajadusi rahuldada ühissõidukitega.

<sup>13</sup> Perekonalt abistamise nõudmisel tuleb kohalikul omavalitsusel silmas pidada, et perekonna abistamiskohustus ei ole piiramatu ning jälgida tuleb, et pereliikmed saaksid säilitada minimaalse vajaliku inimväärse elustandardi. Vt täpsemalt RKTKo 12.03.2007, nr 3-2-1-19-07, p 12.



või tema perekonnale osutatava sotsiaalteenuse mahtu, maksumust ja isiku ja pere majanduslikku olukorda.

Seega on kohaliku omavalitsuse kohustus abi tagamisel kaheastmeline – omavalitsuse ülesanne on vajadusel<sup>14</sup> tagada abimeetmete (sh SHS § 26 lõikes 1 loetletud meetmete) olemasolu ja tagada, et see oleks inimesele ka rahaliselt kättesaadav.

**10.** Olen jätkuvalt seisukohal, et kohalik omavalitsus võib eeldada, et puudega inimestel on invatranspordi kasutamisel vajadus omavalitsuse abi järele ja võimaldada (kas osaliselt või täielikult) omavalitsuse ressursside eest kõikidele liikumislikke takistusi kogevatele puudega inimestele invatransporti universaalse sotsiaalteenusena, ilma konkreetse inimese vajadusi (sh võimalusi teenuse eest tasumisel)<sup>15</sup> igakordselt hindamata.<sup>16</sup>

Kui aga liikumispuudega inimese vajadus invatranspordi järele<sup>17</sup> on suurem kui universaalses mahus invatransport seda võimaldab, tuleb omavalitsusel isiku abivajadust hinnata ja siis, kui abi andmisest keeldumisel oleksid inimese põhiõigused ja -vabadused ebaproportsionaalselt riivatud, võimaldada talle SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärkide saavutamiseks invatransporti universaalsest mahust enam.

Selleks, et teha kaalutletud ja õiguspärane otsus, tuleb SHS § 31 lõikest 1 tulenevalt täiendava abi andmise kaalumisel omavalitsusel abivajav isik enne otsuse tegemist ära kuulata (nt täpsustamaks lisasõitude eesmärki ja saamaks teavet vajalikkuse hindamiseks). Lisaks tuleb otsuse tegemisel arvestada puudega inimese tahet (SHS § 32 lg 1).

**11.** Eelnevast nähtub, et kohalik omavalitsus:

- peab liikumispuudega inimestele korraldama SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärgi saavutamiseks invatransporti ja isikliku abistaja teenust, kuid ta võib lisaks pakkuda eesmärgi saavutamiseks muid sobivaid meetmeid;
- võib liikumispuudega inimestele osutada invatransporti universaalses mahus, kuid peab tagama vajadusel inimesele täiendava abi, kui universaalses mahus osutatav invatransport ei kata ära inimese abivajadust ja kui täiendava abita oleks tema põhiõigused ja -vabadused ebaproportsionaalselt riivatud;
- täiendava abivajaduse korral peab vajalikus mahus sobiva meetme valikul inimese enne otsuse tegemist ära kuulama ja arvestama tema tahet.

### ***Tallinna tegevus avaldajale abi andmisel***

#### ***A. Invatransporditeenuse piisavus***

**12.** Tallinnas on võimalik ratastooli kasutavatel puudega inimestel enda liikumisvõimaluste laiendamiseks liigelda regulaar- ja erivedudena toimiva transporditeenuse raames. Lisaks on

<sup>14</sup> Konkreetse abimeetme olemasolu tuleb tagada juhul, kui omavalitsuses elab inimene, kellel on vastava teenuse järgi vajadus ja seda teenust keegi teine inimesele ei osuta.

<sup>15</sup> Kui puudega inimene vajab abi universaalses mahus osutatava teenuse omaosaluse katmisel, tuleb siiski omavalitsusel hinnata isiku ja tema pere võimalusi temale antava abi eest tasumisel SHS § 45 lõikes 1 toodust lähtuvalt.

<sup>16</sup> Vt minu 20.11.2012 seisukoht nr 7-5/111703/1205338, p 17. Kättesaadav aadressil: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/oigusrikkumise-puudumine-tallinna-linnavalitsuse-tegevus-invatransporditeenuse>.

<sup>17</sup> Selguse huvides lähtun siinkohal eeldusest, et inimese abivajaduse katmiseks sobib vaid invatransport. Samas tuleb aga silmas pidada, et kui inimese liikumisvajaduse rahuldamiseks sobib nt isikliku abistaja võimaldamine, võib kohalik omavalitsus otsustada kumba meetet inimesele pakkuda.

loodud võimalus kasutada invabussiteenust ning isikliku abistaja teenust. Soovi korral on liikumispuudega inimesel võimalik rentida tõstukiga bussi ning mitmetel ühistranspordiliinidel sõidavad madalapõhjalised ühissõidukid. Seega on Tallinn avaldajale taganud nii invatranspordi kui ka isikliku abistaja teenuse osutamise ning võimaldanud täiendava meetmena madalapõhjaliste ühissõidukite kasutamist.<sup>18</sup>

**13.** Regulaar- ja erivedudena toimivat transporditeenust on võimalik liikumispuudega isikul kasutada piiratud mahu<sup>19</sup> ja piiratud sihtkohtadesse sõiduks, kuid teenus on inimesele tasuta. Invabussiteenuse maht on samuti piiratud, kuid sihtkohtade valik see-eest vaba.<sup>20</sup> Samas tuleb selle teenuse kasutamisel tasuda omaosalus, mis on kõikidele teenusekasutajatele ühesugune. Juhtumipõhiselt on võimalik linnaosalt taotleda veel taksotalonge.

**14.** Eeltoodu pinnalt nähtub, et Tallinn on võimaldanud liikumistakistuste ületamiseks erinevaid meetmeid, sh invatransporti kõikidele liikumispuudega inimestele sama suures mahu ja sama omaosalusega. Linna osalusega invatranspordi saamiseks ei ole määravaks konkreetse isiku vajadused (nt abistajate olemasolu igapäevatoimetuste läbiviimisel) ega võime teenuse eest tasuda (ei isiku tulud ega kulud). Teisisõnu on Tallinn otsustanud pakkuda kõikidele liikumispuudega inimestele invatranspordi universaalsel moel. Samas ei pruugi need erinevad meetmed olla piisavad konkreetse inimese abivajaduse katmiseks.

**15.** Tallinn võimaldas avaldajale 2012. aastal regulaarvedu [ ], erivedu [ ], invabussiteenust ning taksotalonge [ ]. Lisaks on võimaldatud talle liikumisvõimaluste avardamiseks isikliku abistaja teenust, vahendatud ratastooli soetamist ja võimaldatud elamispiind sotsiaalmajas.<sup>21</sup>

Samas soovis avaldaja 06.11.2012 täiendavat invatranspordi [ ]. Sisuliselt oli tegemist taotlusega, kus avaldaja soovis, et Tallinn aitaks tal katta täiendavaid invatranspordi kasutamisega seotud kulusid.

Nimetatud taotluse jätsite rahuldamata, selgitades, et kõikidele puudega inimestele on võrdselt ette nähtud invatranspordi ühetaolises mahus ja mahu ületamisel tuleb sõitude eest ise tasuda. 06.11.2012 taotluse osas märkisite, et kuulasite avaldaja esinemist lisasõitude teemal 05.06.2013 [ ] koosolekul. Avaldajale saadetud 19.11.2012 vastuskirjas ei selgitanud Te sisuliselt, miks konkreetse avaldaja abivajaduse rahuldamine ei ole võimalik, vaid sedastasite, et Tallinnas saavad kõik puudega inimesed võrdselt teenust.

Selgitasite mulle, et olete avaldajale liikumisvõimaluste parandamiseks abi andmisel lähtunud temale koostatud rehabilitatsiooniplaanist. Lisaks tõite välja, et linnaosavalitsus on hinnanud tema liikumisvõimalusi ühiskondliku transpordiga ja kaardistanud tema vajadused, kuid nimetatud hinnangut Te mulle ei edastanud. On selgunud, et Te pole hinnanud avaldaja rahalisi võimalusi teenuse eest tasumiseks.

<sup>18</sup> Lisaks vajab väljatoomist, et madalapõhjalised ühissõidukid liiguvad üldisest graafikust harvemini.

<sup>19</sup> Piiratud on päevas (regulaarvedu) ja aastas (erivedu) kasutatavate sõitude arv ning regulaarveol selle kasutamise päevad ja kellaajad.

<sup>20</sup> Invabussiteenust on võimalik kasutada Tallinna piires ja 30 km linnapiirist, kuid sõidukordade arv kalendrikuus on fikseeritud.

<sup>21</sup> Ka sotsiaalmajas võimaldatava elamispiinna puhul **võib** olla tegemist liikumisvõimalusi avardava meetmega, kui see asub mitmete inimese jaoks sagedasti vajaminevate teenuste (toidupood, apteek, perearst, õppeasutus, aga ka ratastooliga ligipääsetav ühistranspordipeatus) lähedal. Seega pole välistatud, et nimetatud meede aitas avaldaja puhul kaasa SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärkide saavutamisele. Kuna mulle ei ole aga käesoleva asja raames teada, kas avaldajale pakutud piind sotsiaalmajas parendas tema ligipääsu sagedaselt vajalikele teenustele, ei ole mul võimalik seisukohta, kas see meede aitas avaldaja puhul kaasa SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärkide saavutamisele.



**16.** Eelmises punktis toodust nähtub, et Tallinn on võimaldanud avaldajale invatransporti nii universaalses mahus kui ka vajaduspõhiselt ning pakkunud muid liikumisvõimalusi avardavaid meetmeid.

Mis aga puutub avaldaja 06.11.2012 esitatud taotlusesse täiendava Tallinna osalusega invatranspordi kasutamiseks, siis selle jätsite Te rahuldamata. Nagu ma punktis 10 välja tõin, tuleb kohalikul omavalitsusel ka siis, kui ta pakub kõikidele puudega inimestele universaalses mahus invatransporti, täiendava abivajaduse ilmnemisel kuulata inimene ära ja hinnata inimese taotlust sisuliselt, vaadates nii abi saamise eesmärki, vajalikkust kui ka omavalitsusele langeva kohustuse ulatust.

Esiteks ei nähtu minule esitatud materjalidest, et oleksite avaldaja eelnevalt ära kuulanud. Keelduva otsuse tegemisest ca 6,5 kuud hiljem avaldaja seisukohtade kuulamine [ ] ei saanud kuidagi täita isiku ärakuulamise funktsiooni. Avaldaja 06.11.2012 taotluse sisulise hindamise osas väitsite, et linn oli kaardistanud avaldaja vajadused,<sup>22</sup> sh tema liikumisvõimalused ühistranspordiga. Samas ei selgu minule edastatud materjalidest, et oleksite 06.11.2012 taotluse läbivaatamisel hinnanud,<sup>23</sup> kas avaldaja soovitud lisasõidud linna kulul oleksid sisuliselt põhjendatud, sh kas avaldaja soovitud sõidud on nende eesmärki arvestades vajalikud, kas avaldajal on võimalik soovitud sihtkohtadesse sõitmiseks kasutada ühistransporti või muid meetmeid (nt isiklikku abistajat) ning kas avaldaja ikka vajab sõitude eest tasumisel linna abi, sh kui suur kohustus see linnale oleks.

**Seepärast leian, et kuigi Tallinn võimaldab liikumispuudega inimestele ühetaolises mahus invatransporti, mille kuludest suure osa katab Tallinn, ning on võimaldanud avaldajale erinevaid liikumisvõimalusi parendavaid meetmeid, pidite avaldaja siiski enne oma 19.11.2012 otsuse tegemist ära kuulama ja hindama tema taotlust invatranspordi kasutamisega seotud täiendavate kulude katmiseks sisuliselt.**

#### *B. Invabussiteenuse osutamise paindlikkus*

**17.** Invabussiteenuse paindlikkuse osas pidas avaldaja probleemseks teise pakkuja valiku puudumist, kasutamata limiidisõitude tagantjärele tarvitamise ja limiidisõitude ajalist piiramist. Teie vastustest nähtub, et kuulimiitide kasutamine on hädavajalik linna eelarve planeerimisel<sup>24</sup> ning poolaasta- või aastalimiidid seaksid ohtu teenuse kasutamise regulaarsuse. Samas ilmneb, et paindlikkuse suurendamiseks olete võimaldanud inimestel kasutada kahte limiidisõitu järgmise kuu arvelt, välja arvatud detsembris, kus jaanuari arvelt sõita pole võimalik.

**18.** Invabussiteenuse kasutamise paindlikkuse osas märgin, et seda, kas Tallinna kulul osutab invabussiteenust üks või mitu teenuseosutajat, kas ja mil määral on võimalik kasutada sõitmata limiidisõite järgmistel kuudel või kui pikk on limiidisõidu ajaline kestus, on Tallinna otsustada. Samas tuleb Tallinnal nende otsuste langetamisel arvestada muu hulgas puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklist 20 tuleneva kohustusega võtta puuetega inimeste liikumisvõime

<sup>22</sup> Nimetatud kaardistust Te mulle ei edastanud.

<sup>23</sup> Materjalidest ei nähtu sedagi, et oleksite otsuse tegemisel lähtunud Teie 12.09.2013 kirjas vastuse nr 3 juures viidatud ühiskondliku transpordiga liikumisvõimaluste hinnangule või vastuse nr 14 juures toodud avaldaja vajaduste kaardistusele.

<sup>24</sup> Antud juhul jääb ebaselgeks, kuidas mõjutaks aasta- või poolaastalimiitide kehtestamine linna eelarve planeerimist. Kahjuks ei ole Te oma seisukohta selles osas ka põhjendanud.

parendamiseks kasutusele meetmeid, mis soodustavad isiklikku liikumisvõimet nende endi valitud viisil ja ajal.<sup>25</sup>

Olen seisukohal, et kahe limiidisõidu võimaldamine järgmise kuu arvelt on positiivne samm paindlikkuse suurendamisel. Samas on jaanuari arvelt sõitude mittevõimaldamisega paindlikkus mõningal määral piiratud just ajal, mil ilmastikutingimused (nt lumest tingitud takistused) võivad suurendada vajadust limiidisõitude järele (lumeolude tõttu ei pruugi olla võimalik kasutada madalapõhjalisi ühissõidukeid). Kuna kehtiva korralduse juures ei pruugi inimene tegelikult saada kasutada seda hüve, mida Tallinn talle puudest johtuvate liikumistakistuste tõttu pakub,<sup>26</sup> võiksite senise korralduse terviklikult üle vaadata just teenuse kasutaja seisukohalt. Näiteks võiksite kaaluda sõitmata limiidisõitude kasutada lubamist ühes kalendrikuus teatud piiratud hulgal (nt kui juunist augustini on inimesel sõitmata 6 sõitu, lubada kasutada neid novembris ja detsembris 3 lisakorda kuus). Kuna ratastooliga liikujatel nagu ka nägemispuudega inimestel, võib vajadus invatransporditeenuse järele kasvada just lumistel kuudel, tuleks kaaluda, kas lumevabadel kuudel sõitmata sõite võiks kasutada kõikidel lumerikastel kuudel (sh ka eelmise aasta sõite kasutada jaanuaris-veebruaries).

Seda, et teatavat paindlikkust Te juba invatransporditeenuse rakendamisel võimaldate, selgitasite mulle ühes teises invatransporti puudutavas menetluses oma 06.11.2013 vastuskirjas nr LV-1/13295, kus vastuse nr 3 juures võib välja lugeda, et võimaldasite avaldaja lapsele invabussiteenust avaldaja vanema eelmiste kuude sõitmata sõitude arvelt.

**19.** Eeltoodut arvestades ning lähtudes sellest, et minuni on jõudnud mitu avaldust,<sup>27</sup> millest nähtub, et puudega inimeste vajadus invatranspordi järele võib olla kuude lõikes erinevalt lahtuvalt puudega isikute vajadustest ja ilmastikuoludest, **soovitan jätkuvalt Teil kaaluda, kas leidub sobilikke meetmeid invabussiteenuse paindlikkuse suurendamiseks. Paindlikkuse võimaldamine suurendab puudega inimeste võimalusi liikumiseks, oma elu iseseisvaks korraldamiseks, teistega võrdsete võimaluste omamiseks ja ühiskonnaelust aktiivseks osavõtuks.**

### *C. Omaosaluse tõusust teavitamine*

**20.** Invabussiteenuse omaosaluse tõusu osas olete tunnistanud, et see toimus liialt lühikese etteteatamisega ning olete palunud teenuseosutajal hinnatõusust Teid ja avalikkust edaspidi aegsasti teavitada. Nõustun Teie seisukohaga, et hinnatõusust etteteatamise ja rakendamise vahele ei jäänud piisavalt aega, et inimesed saanuks muudatusega kohaneda ning leian, et sellist tegevust ei saa pidada hea halduse tavaga kooskõlas olevaks. Kuna aga Te olete hinnatõusust teavitamise osas rikkumise omaks võtnud ja astunud samme edaspidi taoliste olukordade vältimiseks, leian, et olete oma rikkumise selles osas juba heastanud.

### *D. Invabussiteenuse osutamise järele valvamine*

<sup>25</sup> Üheks selle kohustuse täitmise viisiks tuleb pidada ka ühistranspordivõrgu arendamist selliselt, et liikumispuudega inimestel oleks võimalik kasutada ühissõidukeid.

<sup>26</sup> Vt ka minu [20.11.2012 seisukohta](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohata_tallinna_linnavalitsuse_tegevus_invatransporditeenuse_voimaldamisel.pdf) asjas nr 7-5/111703/1205338. Kättesaadav aadressil: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_oigusrikkumise\\_puudumise\\_kohata\\_tallinna\\_linnavalitsuse\\_tegevus\\_invatransporditeenuse\\_voimaldamisel.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohata_tallinna_linnavalitsuse_tegevus_invatransporditeenuse_voimaldamisel.pdf).

<sup>27</sup> Vt viide 26.

21. Ühe probleemina tõstatas avaldaja, et invabussiteenuse osutaja ei täida kehtestatud reegleid ei limiidisõidu ülekulu kohese sularahas tasumise ega erinevate tariifisõitude rakendamisel.

Selles osas otsustasin hinnata, kas Tallinn on taganud tema rahastatava invabussiteenuse kvaliteedi kontrollimise. Teie selgitustest nähtub, et olete invabussiteenuse kasutamise probleemide lahendamise delegeerinud Tallinna Puuetega Inimeste Kojale.<sup>28</sup> Kui teenusekasutaja ei ole rahul koordineeri tööga, siis tuleb tal esitada kaebus Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile. Viimati kontrollisite koordineeri tööd 2013. aasta aprillis, vaatamata sellele, et 2013. aasta järelevalvekavas Teil järelevalve teostamist ette nähtud ei olnud.<sup>29</sup> Enne seda kontrollis 2010. aastal osutatud invatranspordi Tallinna Linnavalitsuse sisekontrolöri teenistuse siseauditi osakond. Minule esitatud andmetest ei nähtu aga, et aastatel 2011 või 2012 oleksite valvanud invatranspordi osutamise järele.

22. Eeltoodust ei nähtu, et valvaksite Tallinna pakutava invatranspordi järele regulaarselt, tagamaks teenuse osutamisel selle ühtlane kvaliteet. **Seetõttu soovitan Teil juurutada invatranspordi osutamise järele regulaarset valvet, jätkates vastavalt vajaduse ilmnemisele ka juhtumipõhise järelevalve rakendamist.**

## Kokkuvõte

23. Leian, et Tallinn on avaldajale invatranspordi pakkumisel võimaldanud erinevate meetmete kasutamist, kuid jättes sisuliselt hindamata tema 06.11.2012 avalduse täiendava linna osalusega invatranspordi saamiseks, **rikkusite avaldaja suhtes põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

Samas soovitan Teil:

- **jättkuvalt kaaluda, kas leidub sobilikke meetmeid invabussiteenuse paindlikkuse suurendamiseks. Paindlikkuse võimaldamine suurendab puudega inimeste võimalusi liikumiseks, oma elu iseseisvaks korraldamiseks, teistega võrdsete võimaluste omamiseks ja ühiskonnaelust aktiivseks osavõtuks;**
- **juurutada invabussiteenuse osutamise järele regulaarset valvet, jätkates vastavalt vajaduse ilmnemisele ka juhtumipõhise järelevalve rakendamist.**

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

<sup>28</sup> Taksoteenuse kasutamisel tekkinud probleemide lahendamine on pandud Tallinna Puuetega Inimeste Kojale nende ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti vahel 24.01.2012 sõlmitud käsunduslepingu nr 4.-3/25 lisa 1 punktidega 2.2 ja 2.18. Käsundusleping on kättesaadav aadressil:

[http://tallinnadhs.ml.ee/atp/failid/adr2/02021108/private/\\_0124101500\\_001.33068.pdf](http://tallinnadhs.ml.ee/atp/failid/adr2/02021108/private/_0124101500_001.33068.pdf).

<sup>29</sup> Teie 10.12.2013 meili teel saadetud täpsustuste kohaselt ei olnud 2013. aasta järelevalvekavas transporditeenuse üle järelevalve teostamist ette nähtud.

Kristi Ploom 6938417  
Kristi.Ploom@oiguskantsler.ee