



Õiguskantsler

Edgar Savisaar
linnapea
Tallinna Linnakantselei
lvpost@tallinnlv.ee

Teie 06.11.2013 nr

Meie 30.12.2013 nr 7-4/131303/1305407

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta
Invatranspordi võimaldamine rehabilitatsiooniteenuse kasutamiseks**

Austatud Edgar Savisaar

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja, kes soovis minu seisukohta, kas Tallinn on tema eestkostel olevale täisealisele lapsele piisavas mahus tasuta invatranspordi võimaldamata jätmisel käitunud kooskõlas põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga.

Esmalt tänan Teid minule asjas jagatud selgituste eest.

Analüüsisin avaldusalust küsimust ja leidsin, et **Tallinn ei ole avaldaja täisealisele lapsele tasuta täiendava invatranspordi võimaldamata jätmisega rikkunud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

Sellele vaatamata soovitan Teil edaspidi igakordselt avalduse saamisel järgida haldusmenetluse seaduses ja vajadusel eriseadustes sätestatud haldusakti andmise korda ja nõudeid, sh tagada, et taotluse alusel toimuv haldusakti andmise menetlus lõppeks alati haldusaktiga, milles on kajastatud selle vaidlustamise võimalused.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma sellisele järeldusele jõudsin.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, selgitades, et tema täisealisele lapsele (edaspidi *laps*) on võimaldatud rehabilitatsiooniplaani alusel taastusravi kümme korda, millest ta on 2013. aastal ära kasutanud viis korda. Rehabilitatsiooniteenuse osutaja juurde jõudmiseks oli laps kasutanud Tallinna invatransporti. Kuna lapsel oli võimalik taastusravi saada sellel aastal veel viis korda, taotles avaldaja lapse eestkostjana linnaosavalitsuselt tasuta invatransporti veel viieks korra.

Linnaosavalitsus tegi 12.08.2013 avaldajale probleemi lahendamiseks ettepaneku, et taastusravi päevadel sõidab avaldaja laps hommikul päevakeskusesse ja sealt viiakse ta taastusravile. Pärast

Õiguskantsleri Kantselei

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

taastusravi lõppu lubati viia avaldaja laps tagasi päevakeskusesse ja sealt õhtul koju. Avaldajale selgitati, et tema saab taastusravile lapse juurde sõitmiseks kasutada tasuta ühistransporti. Avaldaja ei olnud rahul tehtud ettepanekuga ning pöördus 19.08.2013 Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti (edaspidi *amet*) poole korrates oma taotlust. Amet vastas avaldajale 23.08.2013, et võimaldab taastusravile sõiduks erandkorras invabussiteenuse kasutamist avaldaja vanema (lapse vanavanema) kaardi alusel. Invabussiteenuse kasutamiseks tuleb aga tasuda omaosalus.

05.09.2013 pöördus avaldaja taas ameti poole, kuna ta ei olnud 23.08.2013 tehtud otsusega rahul ning palus leida uue lahenduse. Avaldaja selgitas, et invabussiteenuse kaart on mõeldud tema vanema transportimiseks ega saa seda seetõttu kasutada oma lapse jaoks. Lisaks tuleb invabussiteenuse kasutamise eest tasuda omaosalus, milleks perel võimalusi napib. Ameti 20.09.2013 vastuskirjast avaldajale nähtub, et amet avaldajale uut lahendust ei pakkunud.

2. Pöördusin avaldusosaluses asjas selgituste saamiseks Teie poole.

3. Selgitasite oma vastuses, et Tallinna Linnavalitsuse 11.08.2010 korralduse nr 1215-k „[Sotsiaalteenuste nõuded](#)“ alusel on ette nähtud transporditeenuse osutamine rehabilitatsiooniteenusele sõitmiseks viis korda (edasi-tagasi) ühes kalendriaastas. Avaldaja oli oma lapsega nimetatud sõidud ära kasutanud ja täiendavate sõitude saamiseks pakuti talle mitmeid omaosalusega invatranspordi kasutamise võimalusi, sh omaosalusega taksoteenuse talonge. Kohtumisel ametis teatas avaldaja, et taksoteenuse kasutamine on talle liialt kulukas.

Amet kaalus erinevaid võimalusi, et avaldaja laps saaks temale võimaldatud rehabilitatsiooniteenuse ära kasutada. Kuna avaldaja vanemal oli invabussiteenuse kaart, mille omaosaluse moodustab 1-eurone pealeistumistasu ja 10 eurosentit iga sõidetud kilomeetri eest, pakkus amet avaldajale lapse vanavanema invabussiteenuse kaardi kasutamise võimaldamist. Selgitasite mulle, et avaldaja lapsele antud sõidukorrad olid antud lisaks avaldaja vanema limiidisõitudele ehk kui avaldaja laps kasutanuks invabussiteenuse kaarti, ei oleks vähenenud avaldaja vanema igakuiste limiidisõitude hulk. Tõite oma vastuses välja, et avaldaja soostus Teie esitatud ettepanekuga ja sõlmis 03.09.2013 linnaosavalitsusega kokkuleppe oma vanema invabussiteenuse kaardi kasutamiseks.

Selgitasite mulle, et lähtusite otsuse tegemisel juhtumikorralduse põhimõttest, arvestasite, et avaldaja lapsele on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel määratud sügav puue ja et talle kompenseeritakse nimetatud seaduse alusel puudest tingitud lisakulud. Lisaks hindasite enne otsuse tegemist avaldaja pere sissetulekuid ja toimetulekut, võimalust omaosalusse panustamiseks, arvestasite avaldaja vastuväidetega, tegite kindlaks taksoteenuse ja invabussiteenuse kaartide (avaldaja lapsel oli taksoteenuse kaart, mille omaosalus oli 1/4 sõidu maksumusest) olemasolu peres ja kaartide kasutamise sageduse. Leidsite, et sissetulekute poolest ei kuulu pere Tallinna Linnavolikogu 29.11.2012 määruse nr 27 „[Sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord](#)“ § 4 lõikes 2 sätestatud vähekindlustatud pere määratluse alla. Sellest lähtuvalt leidsite, et avaldaja vanema invabussiteenuse kasutamine oli perele kõige soodsam variant.

Avaldaja 05.09.2013 pöördumisele vastamise osas märkisite, et avaldajale pakutud variant kasutada rehabilitatsiooniteenuse osutaja juurde sõitmiseks minimaalseima omaosalusega vanema invabussiteenuse kaarti, sobis. Tõite välja, et avaldaja laps on vajalikud sõidukorrad ära kasutanud ja pole ametile mingeid pretensioone esitanud. Kokkuvõttes leidsite, et Te pole tegutsenud vastuolus põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttega.

II Analüüs

4. Käesolevas asjas on põhiküsimus, kas Tallinn tegutses õiguspäraselt, jättes avaldaja taotluse täiendava tasuta invatranspordi saamiseks rahuldamata. Küsimusele vastamiseks käsitlen esmalt põhiseadusest ja seadusest tulenevaid kohaliku omavalitsuse kohustusi puudega inimestele invatranspordi võimaldamisel (p 5-9) ja seejärel hindan Tallinna tegevust avaldaja lapsele täiendava tasuta invatranspordi võimaldamisest keeldumisel (p 10-14).

Põhiseadusest ja seadustest tulenevad kohustused

5. [Põhiseaduse](#) (PS) § 14 paneb üldise õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse teiste hulgas kohalikele omavalitsustele. Õigused ja vabadused, mis tuleb isikutele tagada, on sätestatud PS II peatükis.¹ Põhiõigused ja -vabadused tuleb tagada 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.

6. Seda, millises ulatuses tuleb riigil ja kohalikul omavalitsusel puuetega inimestele vajalikke meetmeid rakendada, aitavad sisustada Eestile siduvad rahvusvahelise õiguse aktid.² Üheks selliseks aktiks on [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#), mille artikli 14 lõige 1 kohustab riiki edendama või osutama sotsiaalhoolekande teenuseid, mis suurendavad üksikisikute heaolu ning soodustavad nende arengut ja sotsiaalset kohanemist. Lisaks näeb artikli 15 lõige 3 ette kohustuse edendada puuetega inimeste täielikku sotsiaalset integreerumist ning osavõttu ühiskondlikust elust erinevate meetmete abil, sh transpordi kättesaadavaks tegemise kaudu. [Puuetega inimeste õiguste konventsiooni](#) artikli 9 lõige 1 aga kohustab riike võtma asjakohaseid meetmeid, tagamaks puuetega inimestele teistega võrdsel alusel juurdepääs muu hulgas transpordile ning avalikele teenustele.

Seega tuleb riigil ja kohalikul omavalitsusel aktiivselt tegutseda ja võimaldada puuetega inimestele nende liikumistakistuste ületamiseks ja neile vajalike teenuste kasutamiseks asjakohaseid meetmeid.

7. Selle kohustuse täitmiseks on [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses](#) (PISTS) ette nähtud puudega tööealise inimese toetus, mis on mõeldud puudest tingitud lisakulude, sh transpordikulude katmiseks (PISTS § 7 lg 1 ja § 2 lg 2²). Lisaks on võimalik rehabilitatsiooniteenusele sõitmise kulude hüvitamist teatud juhtudel taotleda Sotsiaalkindlustusametilt ([sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 11² lg 4). 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. Täiendavalt näeb SHS § 26 ette kohalike omavalitsuste kohustuse korraldada puuetega isikutele teiste inimestega võrdsete võimaluste tagamiseks, nende aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks invatranspordi. Tegemist on kohustusliku omavalitsuse ülesandega, mille omavalitsus peab täitma, kui tema territooriumil vajadus sellise abi järgi tekib ja keegi teine seda teenust ei osuta. Lisaks invatranspordi korraldamisele võib kohalik omavalitsus rakendada muid meetmeid, mis aitavad kaasa puudega inimeste

¹ Lisaks tuleb arvestada PS §-s 10 sätestatuga.

² Rahvusvahelise õiguse aktid panevad kohustused lepinguosalisele riigile, mis aga ei tähenda, et rahvusvahelise õiguse aktis toodud kohustused on alati keskvoimu kanda. Seda, kuidas konkreetse kohustuse täitmine on riigisiselt jaotatud keskvoimu ja kohaliku voimu vahel, tuleb kindlaks teha riigisisese õiguse alusel.

liikumisvõimaluste parendamisele. Nii võib omavalitsus arendada madalapõhjaliste ühissõidukite ja kohandatud ooteplatvormide võrgustikku, mis suurendab puudega inimeste iseseisva liikumise võimalusi.

Konkreetses abimeetme kättesaadavuse tagamisel tuleb omavalitsusel silmas pidada 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.³ 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 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 tagada abimeetmete (sh SHS § 26 lõikes 1 loetletud meetmete) olemasolu ja tagada, et see oleks inimesele ka rahaliselt kättesaadav.

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 invatranspordi universaalse sotsiaalteenusena ilma konkreetse inimese vajadusi (sh võimalusi teenuse eest tasumisel)⁴ igakordselt hindamata.⁵ Kui aga liikumislikke takistusi kogeva puudega inimese vajadus invatranspordi järele on suurem kui universaalses mahus invatransport seda võimaldab, tuleb omavalitsusel isiku abivajadust, sh omaosaluse tasumisel, hinnata. Kui abi andmisest keeldumisel oleksid inimese põhiõigused ja -vabadused ebaproportsionaalselt riivatud, tuleb omavalitsusel võimaldada inimesele SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärkide saavutamiseks omavalitsuse abi invatranspordi kasutamisel universaalsest mahust enam ehk anda inimesele täiendavat abi.

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

Tallinna tegevus avaldajale abi andmisel

9. Tallinn on korraldanud puudega inimestele invatranspordi transporditeenuse (jaguneb omakorda regulaar- ja erivedudeks) ja taksoteenuse/invabussiteenuse näol. Lisaks on võimalik taotleda sõitudeks taksotalonge, mida saab kasutada nii taksoteenuse kui invabussiteenuse kasutamiseks. Veel on Tallinn panustanud madalapõhjaliste ühissõidukite kasutamisse. Seega on

³ Perekonnalt abistamise nõudmisel tuleb kohalikul omavalitsusel silmas pidada, et perekonna abistamiskohustus ei ole piiramatu ning jälgida tuleb, et pereliikmed saaksid säilitada minimaalse vajaliku inimväärsel elustandardil. Vt täpsemalt RKTko 12.03.2007, nr [3-2-1-19-07](#), p 12.

⁴ 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.

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

Tallinn taganud nii SHS § 26 lg 1 punktis 4 ette nähtud kohustusliku meetme invatranspordi olemasolu kui ka loonud muid asjakohaseid meetmeid puuetega inimeste liikumisvõimaluste suurendamiseks.

10. Avaldaja lapsele on Tallinn võimaldanud teiste puuetega inimestega samas universaalses mahus taksoteenuse kasutamist (tavataksoga). Lisaks on talle võimaldatud 2013. aastal transporditeenuse raames rehabilitatsiooniteenusele sõiduks tasuta erivedu viis korda (edasi-tagasi). Kuna avaldaja lapsel oli võimalik rehabilitatsiooniteenust saada veel viis korda, pakkusite täiendava abina võimalust kasutada lisaks tasuta erivedudele omaosalusega taksoteenuse talongele. Tulenevalt asjaolust, et avaldaja ei olnud selle lahendusega rahul, tuues välja pere raske majandusliku olukorra, pakkusite seejärel võimalust viia avaldaja laps rehabilitatsiooniteenusele päevakeskusest. See lahendus ei sobinud avaldajale eelkõige lapse tervise seisukohalt ebasobiva korralduse, ajakulukuse ja avaldaja vanema kehva tervisliku seisundi tõttu. Pärast seda pakkusite välja võimaluse kasutada avaldaja vanema invabussiteenuse kaarti, jättes samal ajal vanemale võimaluse kasutada sama kaarti temale ette nähtud igakuise limiidi ulatuses. Hindasite enne seda ka avaldaja pere sissetulekuid, toimetulekut ja võimalust omaosaluse katmiseks ning leidsite, et avaldaja ja tema pere on võimelised katma invabussiteenuse kasutamise kaaskasvatava omaosalust.

11. Eelnevast nähtub, et olles veendunud, et avaldaja laps vajab rehabilitatsiooniteenusele sõitmiseks täiendavat invatransporti, pakkusite Te avaldajale erinevaid, sh avaldaja lapse vajadusi arvestavaid, variante invatranspordi kasutamiseks. Teie selgitustest ilmneb ka, et hindasite avaldaja ja tema pere võimalusi vajamineva invatranspordi eest tasumiseks. Leidsite, et pere on võimeline tasuma invatranspordi kasutamise eest omaosalust. Pidades silmas aga pere sissetulekuid, toimetulekut, avaldaja lapsele PISTS § 7 alusel makstavat toetust ja avaldaja vastuväiteid, pakkusite avaldajale välja võimaluse kasutada algselt välja pakutud kõrgema omaosalusega taksoteenuse talongide asemel invabussiteenust, millel on Tallinna pakutavatest invatranspordimeetmetest minimaalseim omaosalus.

12. Teadaolevalt on taksoteenuse (tavataks) omaosalus 25% sõidu hinnast, invabussiteenuse kasutamisel aga 1 euro sõidulustustasu ja 10 euro senti iga läbitud kilomeetri eest.⁶ Seega on juba ainuüksi kahe kilomeetri läbimine invabussiteenuse raames avaldajale soodsam kui Tallinna võimaldatava taksoteenuse kasutamisel. Arvestades vahemaa pikkust, mida avaldaja oleks pidanud rehabilitatsiooniteenusele sõitmiseks läbima, on ilmne, et invabussiteenuse kasutamine ja selle omaosaluse tasumine oli avaldajale soodsam lahendus kui taksoteenuse kasutamine. Kuna avaldaja lapse puue võimaldas kasutada ka tavataksot, oli avaldajal võimalus osta vajalik transporditeenus vabaturult, kuid võttes arvesse Tallinnas sõitvate taksode hinnakirju,⁷ ei oleks avaldajal vabaturult taksoteenuse ostmine tulnud soodsam.

13. Seega võttes arvesse, et Tallinn:

- pakkus avaldajale erinevaid võimalusi täiendava invatranspordi saamiseks linna osalusega;
- hindas avaldaja ja tema pere võimet invatranspordi eest tasuda;
- leidis, et pere on võimeline omaosalust tasuma ja mulle ei ole ilmselge, et Tallinn oleks oma hinnangus eksinud;
- pakkus Tallinna vabaturul olevaid ja Tallinna pakutavaid invatranspordi võimalusi arvestades avaldajale lahenduse, mille omaosalus oli avaldajale minimaalseim,

⁶ Tallinna Puuetega Inimeste Koda. Taksoteenus puuetega inimestele Tallinnas. Kättesaadav aadressil: <http://www.tallinnakoda.ee/1,84>.

⁷ Vt <http://www.taksod.net/taksode-hinnad>.

leian ma, et Tallinn ei ole rikkunud avaldaja lapsele tasuta täiendava invatranspordi võimaldamata jätmisega põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet.

14. Sõltumata eespool esitatud järeldusest pean menetluses selgunud asjaolude tõttu vajalikuks välja tuua, et avaldusaluses asjas minule esitatud materjalide pinnalt jääb ebaselgeks, millised dokumendid on uurimispõhimõtte, avaldaja ärakuulamise rakendamist ja sobiva meetme valiku väljaselgitamist kajastavad ning milliseid dokumente on Tallinn käsitlenud haldusaktina.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 43 lõike 1 järgi lõpeb haldusakti andmise menetlus haldusakti teatavakstegemise, taotluse tagasivõtmise, taotluse läbivaatamata jätmise või adressaadi surmaga. Kui haldusakt otsustatakse jätta andmata, tuleb ka selle kohta anda haldusakt (HMS § 43 lg 2). Seega kui avaldaja ei ole taotlust tagasi võtnud, adressaat pole surnud ega taotlus läbi vaatamata jäetud, tuleb haldusakti andmise menetluses igal juhul välja anda haldusakt. Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Haldusakti puhul tuleb järgida sellele seatud vorminõudeid (HMS § 55), põhjendamiskohustust (HMS § 56) ja selles peab olema välja toodud võimalused haldusakti vaidlustamiseks (HMS § 57).

15. Eeltoodut silmas pidades soovitan Teil edaspidi igakordselt avalduse saamisel järgida haldusmenetluse seaduses ja vajadusel eriseadustes sätestatud haldusakti andmise korda ja nõudeid, sh tagada, et taotluse alusel toimuv haldusakti andmise menetlus lõppeks alati haldusaktiga, milles on kajastatud selle vaidlustamise võimalused.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel