



Õiguskantsler

Edgar Savisaar
linnapea
Tallinna Linnakantselei
lvpost@tallinnlv.ee

Teie 12.09.2014 nr 1.-4/657-2

Meie 05.01.2015 nr 7-5/140948/1500019

Soovitus põhiõiguste ja –vabaduste tagamiseks Invatransporditeenuse osutamine Tallinnas

Austatud Edgar Savisaar

Minu poole pöördus avaldaja, kes soovis minu seisukohta, kas Tallinna Linnavalitsus on tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldudes käitunud kooskõlas põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga.

Avaldaja kaks eelkooliealist raske puudega last vajasis invatransporditeenust. See oli ette nähtud ka laste rehabilitatsiooniplaanides. Avaldaja esitas 12.09.2013. a ühe lapse osas taotluse invatransporditeenuse osutamiseks Tallinna Nõmme Linnaosa Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonnale, kuid taotlus jäi rahuldamata. 27.06.2014. a pöördus avaldaja minu poole seisukoha saamiseks, kas Tallinna Linnavalitsus on tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldudes käitunud õiguspäraselt. 01.08.2014. a, s.o pärast seda, kui avaldaja oli minu poole pöördunud, esitas avaldaja uuesti taotlused mõlemale lapsele invatransporditeenuse osutamiseks Tallinna Nõmme Linnaosa Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonnale ning need rahuldati.

Arvestades asjaolu, et avaldaja pöördus minu poole 12.09.2013. a esitatud taotluse rahuldamata jätmise tõttu ning avaldaja 01.08.2014. a esitatud taotlused mõlema lapse osas rahuldati, käsitlen ma avaldusala küsimusena ainult seda, kas Tallinna Linnavalitsus tegutses õiguspäraselt avaldaja 12.09.2013. a taotlust lahendades.

Analüüsisin avaldusala küsimust ja leidsin, et **Tallinna Linnavalitsus ei ole avaldaja 12.09.2013. a invatransporditeenuse taotluse läbivaatamisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava, kuna**

- **avaldaja lapse abivajaduse hindamiseks ei kuulatud avaldajat enne otsuse tegemist ära;**
- **ei selgitatud välja asjas olulise tähendusega asjaolusid;**
- **ei järgitud otsuse vormistamisel ja teatavaks tegemisel sotsiaalhoolekande seadusest ja haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid ning**
- **ei selgitatud välja, kas avaldaja soovis esitada linna otsuse peale vaide.**

Õiguskantsleri Kantselei

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

Arvestades asjaolu, et avaldaja taotlus oma lapsele invatransporditeenuse saamiseks oli esitatud perioodiks 12.09.2013–30.06.2014, ei ole avaldusaluses asjas võimalik avaldaja taotluse üle uuesti otsustada. Seetõttu tuleks Tallinnal minu arvates avaldaja ees rikkumise tõttu kirjalikult vabandada.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil edaspidi

- selgitada invatransporditeenuse taotluse lahendamisel välja isiku abivajadus ja kuulata isik enne otsuse tegemist ära;
- vormistada otsused invatransporditeenuse osutamise kohta kirjalikult, järgides sotsiaalhoolekande seaduses ja haldusmenetluse seaduses sätestatud nõudeid;
- järgida invatransporditeenuse osutamise otsuste peale esitatud pöördumiste menetlemisel haldusmenetluse seaduses sätestatud vaidemenetluse korda, selgitades kahtluse korral välja haldusorgani poole pöördunud isiku tegeliku tahte.

Palun Teil mulle hiljemalt **27.01.2015. a** teada anda, kuidas olete minu soovitusi järginud.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma sellisele järeldusele jõudsin.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja võttis 03.09.2013. a ühendust Tallinna Nõmme Linnaosa Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonnaga (edaspidi lühendatult *sotsiaalhoolekande osakond*), et uurida, kuidas taotleda oma vanemale raske vaimupuudega autismi diagnoosiga lapsele invatransporditeenust lapse lasteaeda viimiseks. Vajadus invatransporditeenuse järele oli kirjas lapse rehabilitatsiooniplaanis. Sotsiaalhoolekande osakonna töötaja selgitas avaldajale, et selline teenus on ette nähtud eelkõige liikumis- ja nägemispuudega inimestele, kuid ka autismi diagnoosiga lastele on seda transporditeenust võimaldatud, kui vanemal ei ole mõjuval põhjusel võimalik last ise kooli või tugiteenusele transportida. Avaldajal paluti teenuse saamiseks esitada sotsiaalhoolekande osakonnale avaldus, lapse rehabilitatsiooniplaan ning tõend lapse puude raskusastme kohta. Avaldaja käis 12.09.2013. a sotsiaalhoolekande töötaja vastuvõtul ja esitas nõutud dokumendid vanemale lapsele invatransporditeenuse saamiseks.

2. Sotsiaalhoolekande osakonna töötaja sisestas avaldaja 12.09.2013. a taotluse alusel andmed programmi (puuetega inimeste transporditeenuse infosüsteem, edaspidi *programm*), et suunata avaldaja laps invatransporditeenusele perioodil 12.09.2013–30.06.2014. Programmi sisestatud andmeid näeb Tallinna Sotsiaal- ja Terviseamet (edaspidi lühendatult TSTA), kelle ülesandeks on invatransporditeenusele suunamise otsus kinnitada. 12.09.2013. a ei kinnitanud TSTA töötaja programmis avaldaja lapse kohta tehtud teenusele suunamise otsust ja teavitas sellest telefoni teel sotsiaalhoolekande osakonna töötajat. 12.09.2013. a saatis sotsiaalhoolekande osakonna töötaja avaldajale e-kirja, milles teatas, et avaldaja taotlust ei rahuldatud, kuna avaldaja lapse puude liik ja raskusaste ei vasta Tallinna Linnavalitsuse 11.08.2010 korralduse nr 1215-k „[Sotsiaalteenuste nõuded](#)“ (edaspidi ka lühendatult *korraldus*)¹ punktis 1.1 toodud tingimustele ja linnal puudub ressurss pakkuda transporditeenust raske vaimupuudega lastele. Korralduse punkti 1.1 alusel saavad invatransporditeenust isikud, kes on vähemalt kolm aastat vanad, kelle elukohana on rahvastikuregistrisse kantud Tallinn ja kes on sügava või raske liikumis-, nägemis- ja/või liitpuudega (üks puue on liikumispuue), kes kasutavad liikumisabivahendeid ning ei saa iseseisvalt (kõrvalabita) kasutada ühistransporti. Korralduse järgi ei ole raske vaimupuudega isikud õigustatud teenust saama.

¹ Käesoleval hetkel kehtib Tallinna Linnavalitsuse 17.11.2014 korraldus nr 1777 „Sotsiaalteenuse nõuded“. Kuna haldusakti (ja mistahes muu haldustegevuse) õiguspärasust hinnatakse selle vastuvõtmise hetkel kehtiva õiguse alusel, lähtun edaspidi üksnes 11.08.2010 korraldusest.

3. Avaldaja kirjutas 20.09.2013 sotsiaalhoolekande osakonna töötajale e-kirja, milles küsis selgitusi invatransporditeenusest keeldumise kohta ja juhtis tähelepanu asjaolule, et otsuse tegemisel ei ole välja selgitatud vajadust invatransporditeenuse järele, muu hulgas ei ole ühendust võetud lasteaiaga, ning arvestamata on jäetud lapse rehabilitatsiooniplaanis antud hinnang. Avaldaja e-kiri oli ühtlasi adresseeritud TSTA töötajale, kes oli jätnud avaldaja lapse teenusele suunamise otsuse kinnitamata. Samal päeval saatis avaldaja sotsiaalhoolekande osakonna töötajale veel kaks e-kirja, väljendades nendes oma seisukohta, et tema lapsele invatransporditeenusest osutamisest keeldumine on ebaõiglane, eriti arvestades asjaolu, et seda teenust saavad kaks samasuguse diagnoosiga last, kes käivad tema lapsega samas lasteaiarühmas. Sotsiaalhoolekande osakonna töötaja saatis avaldajale 20.09.2013. a vastuseks samuti mitu e-kirja, milles selgitas, et tema pidas avaldaja taotlust põhjendatuks, kuid avaldaja taotluse rahuldamisest keelduti, kuna invatransporditeenuse osutamise osas teeb lõpliku otsuse TSTA. Sotsiaalhoolekande osakonna töötaja palus avaldajal täpsemate põhjenduste saamiseks pöörduda TSTA poole.

4. Avaldaja pöördus 24.09.2013. a e-kirjaga TSTA poole, paludes hinnangut TSTA töötaja otsuse suhtes jätta tema taotlus rahuldamata. TSTA käsitles avaldaja kirja selgitustaotlusena ja vastas talle 30.09.2013. a. Oma vastuses viitas TSTA korraldusele, millega on määratletud invatransporditeenust saama õigustatud sihtgrupp, ning asjaolule, et avaldaja lapse puude liik ja raskusaste ei vasta korraldusele. TSTA lisas, et rehabilitatsiooniplaanis loetletud teenused on soovitusliku iseloomuga. Ühtlasi märkis TSTA, et nõuded teenuse osutamiseks kehtestab kohalik omavalitsus, kes osutab neid vastavalt rahalistele võimalustele. 30.09.2013. a saatis avaldaja TSTA-le e-kirja pealkirjaga „pretensioon“, milles küsis selgitusi oma lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldumise kohta ja põhjendas täiendavalt, miks tema raske puudega autismi diagnoosiga laps invatransporditeenust vajab. Muu hulgas märkis avaldaja selles e-kirjas, et ta on saanud vaid e-kirja, kuid ei ole saanud ametlikku otsust keeldumise kohta. Avaldaja selgitas, et soovib esitada vaide. Ühtlasi lubas avaldaja antud küsimuses pöörduda Harju Maavalitsuse poole. Avaldaja pöördus TSTA poole e-kirja teel uuesti 30.09.2013. a, 03.10.2013. a ja 11.10.2013. a, viidates kahele teisele samasuguse diagnoosiga lapsele, kellele invatransporditeenust osutatakse, ning ebavõrdsele kohtlemisele. TSTA märkis oma vastustes avaldaja e-kirjadele, et on oma seisukohad avaldaja lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldumise kohta esitanud 30.09.2013. a vastuses ning jääb nende juurde.

5. Avaldaja pöördus minu poole seisukoha saamiseks, kas Tallinn on tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldudes käitunud õiguspäraselt. Avaldaja tõi välja, et tema noorem laps, kes on samuti raske puudega autist, läheb sügisel lasteaeda ja vajab seetõttu invatransporditeenust. Ka noorema lapse rehabilitatsiooniplaanis on kirjas vajadus invatransporditeenuse järele. Avaldaja lapsed vajavad invatransporti kodust lasteaeda ja lasteaiast koju sõiduks. Avaldaja sõnul on ühistranspordi kasutamine raske, kuna ühissõidukis on tema puudega lastel liikumine takistatud ja lapsed lähevad võõraste inimeste juuresolekul endast välja. Avaldaja märkis, et ta peab ebaõiglaseks olukorda, kus tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldutakse, kuid samasuguse diagnoosiga lastele on transporditeenust osutatud.

6. Pärast seda, kui avaldaja oli minu poole pöördunud, jätkus avaldaja ja TSTA vaheline e-kirjavahetus avaldaja lastele invatransporditeenuse osutamise kohta.² 01.08.2014. a esitas

² Kirjavahetus avaldaja ja TSTA vahel algas 17.06.2014. a ja oli suunatud avaldaja lastele invatransporditeenuse saamiseks järgmisel perioodil (01.09.2014–31.08.2015). Kuna avaldaja sellekohased taotlused hiljem rahuldati ja avaldaja pöördus minu poole seoses 12.09.2013. a esitatud invatransporditeenuse taotluse rahuldamata jätmisega, ei käsitle ma käesolevas kirjas pikemalt avaldaja ja TSTA vahelist kirjavahetust 2014. a.

avaldata uuesti taotlused mõlemale lapsele invatransporditeenuse osutamiseks sotsiaalhoolekande osakonnale ning need rahuldati.

7. Pöördusin asjas selgituste saamiseks TSTA ja Tallinna Nõmme Linnaosa Valitsuse poole.

8. TSTA selgitas mulle, et Tallinna linna eelarvest rahastatav transporditeenus puuetega isikutele peab vastama Tallinna Linnavalitsuse korraldusele, millega kehtestatakse nõuded invatransporditeenuse osutamisele ja määratletakse invatransporditeenust saama õigustatud isikute sihtgrupp. TSTA põhjendas sihtgrupi valikut asjaoluga, et invatransporditeenust vajavad kõige enam olulise liikumistakistusega isikud, kelleks on liikumisvõimetud või nägemispuudega isikud, erandjuhtudel ka sügava vaimupuudega isikud, kuna nende gruppide muul viisil abistamine oleks ressursikulukam või vahel ka võimatu. TSTA lisas, et nende eelduse järgi saavad muud isikutegrupid hakkama ühistransporti kasutades, mis on Tallinna elanikele tasuta. Samuti leidis TSTA, et puudega isikutel, sealhulgas ratastooli kasutajatel, on võimalik kasutada ühistransporti, arvestades asjaolu, et 2012. a seisuga on 39% kõigist ühissõidukitest madalapõhjalised, ning ka taksoveo ettevõtjatel on ratastooli kasutajate transpordiks sobivaid sõidukeid.

9. Korralduse järgi ei ole raske vaimupuudega isikud õigustatud invatransporditeenust saama. TSTA märkis mulle antud vastuses, et raske vaimupuudega isikute abivajadus ei ole välistatud, kuid selleks proovitakse leida muid sobivaid meetmeid. TSTA lisas, et tõendus põhiste materjalidele tuginedes ja Hoolekande Ekspertiisi ja Nõustamiskeskuse ekspertidega konsulteerides ei pea nad raske vaimupuudega isikute invatransporditeenust põhjendatuks, kuna toetavate teenuste abil (näiteks tugiisiku teenus, päevakeskuse teenus, riiklikud erihoolekandeteenused) on võimalik omandada toimetulekuks vajalikke oskusi, sealhulgas transporditeenuse kasutamise harjumusi ja oskusi. Vastavalt TSTA selgitustele on sellest reeglist põhjendatud juhtudel erandeid tehtud, lahendades taotlused juhtumipõhiselt ja võttes arvesse puudega lapse vajadusi, pere enda võimekust korraldada lapse transporti ning linna raha piisavust. TSTA tõi välja, et erandeid on tehtud eelkõige laste osas, et nad saaksid täita oma seadusest tulenevat koolikohustust. Samas märkis TSTA mulle antud vastuses, et 2013. a rahuldati invatransporditeenuse taotlused kahe raske puudega autismi diagnoosiga lapse puhul, kes käisid avaldaja lapsega samas lasteaiarühmas.

10. Seoses invatransporditeenuse taotluste läbivaatamisega märkis TSTA kokkuvõtlikult järgmist. Taotlus invatransporditeenuse saamiseks koos vajalike dokumentidega tuleb esitada linnaosa sotsiaalhoolekande osakonnale. Sotsiaalhoolekande osakonna töötaja selgitab välja vajaduse invatransporditeenuse osutamise järele lähtudes puude raskusastmest ja rehabilitatsiooniplaanis antud hinnangust transporditeenuse vajaduse kohta, täpsustades vajadusel andmeid. Sotsiaalhoolekande osakonna töötaja ei hinda seejuures vahetult taotleja toimetulekut ega kõrvalabi vajadust. Kui taotleja vastab korralduses sätestatud nõutele, sisestab töötaja andmed programmi. TSTA peab kinnitama sotsiaalhoolekande osakonna töötaja programmi sisestatud otsuse invatransporditeenusele suunamise kohta. Kui TSTA leiab, et teenuse saaja ei vasta kriteeriumidele või täiendavad põhjendused ei ole piisavad, siis tühistab ta täitmisele suunamise ja teavitab sellest sotsiaalhoolekande osakonna töötajat. Kui taotleja pärast seda siiski põhjendab vajadust teenuse järele, võetakse taotlus uuesti menetlusse, kus hinnatakse puudega inimese toimetulekut ja kõrvalabi vajadust, pere enda võimekust abivajaja transpordi tagamisel ja linna raha piisavust teenuse osutamisel. Sotsiaalhoolekande osakonna töötajal on taotluse menetlemisel õigus transporditeenuse vajaduse hindamiseks teha vajalikke toiminguid, muu hulgas nõuda lisadokumente, teha kodukülastusi ja küsida ekspertarvamust. Mis puudutab otsuse vormistamist, siis kirjalikku haldusakti ei koostata. Taotlejat teavitatakse invatransporditeenuse osutamise otsusest sobivas vormis kas kohtumisel, telefoni teel või e-kirjaga.

11. Avaldaja 12.09.2013. a taotlust puudutavalt selgitas TSTA mulle antud vastuses, et sotsiaalhoolekande osakonna töötaja pidas avaldaja taotlust esialgu põhjendatuks ja sisestas selle vastavasse programmi. TSTA peaspetsialist, kes programmi sisestatud taotluse kinnitama pidas, otsustas aga avaldaja taotlust mitte kinnitada, kuna avaldaja raske vaimupuudega laps ei kuulunud sihtgruppi, kellele teenus mõeldud oli. Ka puudus linnal ressursid transporditeenuse osutamiseks teistele sihtgruppidele. Mulle antud vastuses esitas TSTA täiendava selgituse avaldaja taotluse rahuldamata jätmise kohta, märkides, et avaldaja taotluses, vanema selgituses ja lapse rehabilitatsiooniplaanis oli transporditeenuse vajaduse esmaseks põhjenduseks toodud raske vaimupuue ja lapsevanemate töötaja graafik, mis ei võimaldanud last ühissõidukiga lasteaeda viia ega tagasi tuua. TSTA hinnangul ei saanud selliseid takistusi transporditeenuse osutamisel asjakohaseks pidada. TSTA leidis, et eelkooliealiste laste lasteaeda viimise korraldamine on lapsevanema kohustus ja invatranspordi kasutamise vajadus peab olema põhjendatud lapse puudest tuleneva tegutsemispiirangu tõttu. TSTA märkis, et avaldajale anti invatransporditeenuse osutamisest keeldumisest teada sotsiaalhoolekande osakonna töötaja 12.09.2013. a e-kirjaga. TSTA leidis, et avaldaja ei ole vaidlustanud Tallinna tegevust tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldumisel.

12. Avaldajale või tema lastele muu abi andmisega seoses märkis TSTA mulle antud vastuses, et nad on kaalunud avaldaja perele tugiisiku teenuse pakkumist, et toetada lapsi lasteaias või koolis läbiviidavate tegevuste juures. Seevastu ei pea TSTA asjakohaseks isikliku abistaja või tugiisiku teenuse osutamist laste saatmisel ühissõidukis, kuna laste lasteaeda viimise ja toomise korraldamine on eelkõige lapsevanema kohustus. TSTA väljendas seisukohta, et avaldajale või tema lastele toetuste andmise üle otsustamisel tuleb võrdse kohtlemise põhimõtet silmas pidades arvestada ka perekonnaseadusest tulenevat omavastutust, kuna paljud teised pered viivad oma lapsi, sealhulgas puudega lapsi, ise lasteaeda.

13. TSTA selgitas, et avaldaja 01.08.2014. a uued taotlused invatransporditeenuse osutamiseks rahuldati mõlema lapse osas, kuna TSTA ja sotsiaalhoolekande osakond hindasid täiendava informatsiooni pinnal avaldaja põhjendusi, miks pere ei saa ise lapsi lasteaeda viia ning milles seisneb raske puudega autistlike laste takistus kasutada ühistransporti. Laste invatranspordi teenuse vajaduse hindamisel konsulteeriti täiendavalt Hoolekande Ekspertiisi ja Nõustamiskeskuse ekspertidega. Konkreetse juhtumi menetlemise tulemusel otsustati osutada avaldaja lastele invatransporditeenust perioodil 01.09.14–31.08.2015.

14. Nõmme Linnaosa Valitsuse sotsiaalhoolekande osakond edastas mulle asjassepuutuva kirjavahetuse ja selgitas, et avaldaja 12.09.2013. a taotlust läbi vaadanud sotsiaalhoolekande osakonna töötaja pidas avaldaja taotlust esialgu põhjendatuks ja sisestas selle vastavasse programmi, kuid TSTA töötaja teenusele suunamise otsust ei kinnitanud, kuna avaldaja laps ei vastanud korraldusega kehtestatud nõuetele ning linnal puudus ressursid transporditeenuse osutamiseks teistele sihtgruppidele.

II Minu seisukoht

15. Asjas on põhiküsimus, kas Tallinn tegutses õiguspäraselt, lahendades avaldaja 12.09.2013. a taotlust invatransporditeenuse osutamiseks. Seisukoha võtmiseks käsitlen põhiseadusest ja seadusest tulenevaid kohaliku omavalitsuse kohustusi puudega inimestele invatranspordi võimaldamisel (p-d 16–24) ja põhiõigust heale haldusele sotsiaalteenuste andmise üle otsustamisel (p-d 25–31). Seejärel hindan Tallinna tegevust avaldaja lapsele invatranspordi võimaldamisest keeldumisel (p-d 32–47).

Põhiseadusest ja seadustest tulenevad kohustused puuetega inimestele transporditeenuse osutamisel

16. [Põhiseaduse](#) (edaspidi lühendatult PS) § 14 paneb üldise õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval ka kohalikele omavalitsustele. Õigused ja vabadused, mis tuleb isikutele tagada, on sätestatud PS II peatükis.³ Põhiõigused ja -vabadused tuleb tagada ka puuetega inimestele. Kuna puuetega inimestel võib oma õiguste ja vabaduste teostamine olla enam takistatud kui puueteta inimestel, on PS § 28 lõikes 4 eraldi välja toodud, et puuetega inimesed on riigi ja kohaliku omavalitsuste erilise hoole all.

17. Seda, millises ulatuses tuleb riigil ja kohalikul omavalitsusel puuetega inimestele vajalikke meetmeid rakendada, aitavad sisustada Eestile siduvad rahvusvahelise õiguse aktid. Üheks selliseks aktiks on [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#), mille artikkel 15 lõige 3 näeb ette kohustuse edendada puuetega inimeste täielikku sotsiaalset integreerumist ning osavõttu ühiskondlikust elust selliste meetmete abil, mille eesmärk on muu hulgas liikumistakistuste ületamine ning transpordi kättesaadavaks tegemine. Teine asjakohane rahvusvahelise õiguse akt on [ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon](#), mille artikkel 9 lõige 1 kohustab aga riike võtma asjakohaseid meetmeid, tagamaks puuetega inimestele teistega võrdsetel alustel juurdepääs muu hulgas transpordile ning avalikele teenustele. Samuti rõhutab puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikkel 7, et puuetega lastele tuleb tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielik teostamine teiste lastega võrdsetel alustel ning kõigis puuetega lastega seotud tegevustes tuleb esikohale seada lapse parimad huvid. Eraldi sätestab lapse õigustesse puutuvalt [ÜRO lapse õiguste konventsiooni](#) artikkel 23 puudega lapse õigused, sh puudega lapse õiguse olla kaasatud ühiskonda ning lapse ja tema eest hoolitsevate inimeste õiguse nende olukorrale vastavale abile.⁴

18. Seega täpsustavad parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ning puuetega inimeste õiguste konventsioon oluliselt riigi ja kohaliku omavalitsuse⁵ kohustusi puuetega inimeste ees. Riigil ja kohalikul omavalitsusel on kohustus aktiivselt tegutseda ja võimaldada puuetega inimestele nende liikumistakistuste ületamiseks ja neile vajalike teenuste kasutamiseks asjakohaseid meetmeid.

19. Puuetega inimeste õiguste kaitse paremaks tagamiseks on puudega inimeste õiguste ja vabaduste faktiliseks teostamiseks ette nähtud mitmeid riigi pakutavaid meetmeid. Nii on [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse](#) (edaspidi lühendatult PISTS) alusel võimalik puudega lapsel saada puudega lapse toetust⁶, [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (edaspidi lühendatult SHS) alusel on neil võimalik saada rehabilitatsiooniteenust, riigi rahastatavat lapsehoiuteenust raske või sügava puudega lapsele ja toetust abivahendi soetamisel. Liikumisvõimaluste avardamiseks on [ühistranspordiseaduses](#) ette nähtud riigisisestel liinivedudel tasuta sõidu õigus kõikidele puudega lastele ja sügava puudega 16-aastastele ja vanematele isikutele. Kõik need meetmed aitavad kaasa puudega inimese liikumisvõimaluste parendamisele.

³ Arvestades PS §-s 10 sätestatud põhimõttega, mille järgi ei välista PS II peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

⁴ Vt ka ÜRO lapse õiguste komitee üldkommentaari nr 9 (2006) p-i 39, [otsetee](#).

⁵ Kuigi rahvusvahelise õiguse aktid panevad kohustused riigile, ei tähenda see, et nendes aktides toodud ülesandeid peab täitma vaid keskvald. Riigil on õigus ja kohustus reguleerida, milline tasand (keskvald või kohalik tasand) millise ülesande täitmise eest vastutab. PS § 28 lõikest 4 tulenevalt on puuetega inimeste õiguste tagamiseks kohustatud mõlemad valitsemistasandid.

⁶ Tulenevalt PISTS § 6 lõikest 1 on toetus mõeldud puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaanis ettenähtud tegevusteks.

20. Lisaks riigi tasandil rakendatavatele meetmetele on seadusandja SHS § 26 lõikes 1 näinud ette rida abimeetmeid, mida on kohustatud osutama kohalikud omavalitsused. Muu hulgas tuleb valla- või linnavalitsusel korraldada puuetega isikutele teiste inimestega võrdsete võimaluste tagamiseks, nende aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks invatransporti, samuti määrata vajadusel tugiisik või 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 ei ole 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.⁷

21. Konkreetse abimeetme kättesaadavuse tagamisel tuleb kohalikul omavalitsusel silmas pidada ka seda, kas inimene on võimeline pakutava teenuse eest ise tasuma. SHS § 3 lõike 1 punktist 2 lähtuvalt peaks eelduslikult isik ise temale vajalike teenuste ja abi eest tasumisega toime tulema, paludes vajadusel abi oma pereliikmetelt.⁸ Kui aga inimesel ei ole võimalik temale vajaliku sotsiaalteenuse või muu abi eest tasuda ka oma pereliikmete abiga, tuleb isikut abistada kohalikul omavalitsusel. Nii tuleneb SHS § 3 lõike 1 punkti 3, SHS § 26 lõike 2 ning SHS § 45 lõike 1 koostoimest kohaliku omavalitsuse kohustus abistada isikut temale vajaliku teenuse eest tasumisel, arvestades isikule või tema perekonnale osutatava sotsiaalteenuse mahtu, maksumust ning isiku ja pere majanduslikku olukorda. Seega on kohaliku omavalitsuse kohustus abi tagamisel kaheastmeline: omavalitsuse ülesanne on esiteks vajadusel kindlustada abimeetmete, sealhulgas SHS § 26 lõikes 1 loetletud meetmete, olemasolu ja teiseks tagada, et see oleks inimesele ka rahaliselt kättesaadav.

22. 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 liikumistakistusi kogeivatele puudega inimestele invatransporti universaalse sotsiaalteenusena ilma konkreetse inimese vajadusi (muu hulgas võimalusi teenuse eest tasumisel)⁹ igakordselt hindamata.¹⁰ Ka võib kohalik omavalitsus minu hinnangul universaalselt määratleda, millistele puuetega inimeste gruppidele ta teenust osutab/korraldab. Selgitan aga, et olukorras, kus liikumistakistusi kogeva puudega inimese vajadus invatranspordi järele on suurem kui universaalses mahus invatransport seda võimaldab, tuleb omavalitsusel isiku abivajadust, sealhulgas omaosaluse tasumisel, hinnata. Samuti tuleb siis, kui kohalikul omavalitsusel taotleb invatransporditeenust puudega inimene, kelle puhul kohalik omavalitsus pole eeldanud vajadust invatransporditeenuse järele, hinnata tolle inimese tegelikku vajadust invatransporditeenuse järele. Kui hindamise tulemusel selgub, et 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.

⁷ Nii võib kohalik omavalitsus tagada kohandatud ühissõidukite ja ooteplatvormide olemasolu, võimaldamaks suuremal osal liikumispuudega inimestest oma liikumisvajadusi rahuldada ühissõidukitega.

⁸ Perekonnalt 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 nr [3-2-1-19-07](#), p 12.

⁹ 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.

¹⁰ Vt minu 20.11.2012. a seisukoht nr [7-5/111703/1205338](#), p 17, samuti 20.12.2013. a seisukoht nr [7-5/130639/1305342](#), p 10.

23. Eelnevast nähtub, et kohalik omavalitsus:¹¹

- a) peab liikumistakistusi kogevatele puudega inimesele korraldama SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärgi saavutamiseks invatransporti ja isikliku abistaja või tugiisiku teenust, kuid võib lisaks pakkuda eesmärgi saavutamiseks muid sobivaid meetmeid;
- b) võib eeldada liikumistakistusi kogevate teatud puudega inimeste vajadust invatransporditeenuse järele ja osutada invatransporti universaalses mahus, kuid peab siis, kui määratletud eeldustel osutatav invatransport ei kata ära inimese abivajadust ja kui täiendava abita oleks tema põhiõigused ja -vabadused ebaproportsionaalselt riivatud, tagama inimese vajadustele vastava abi.

24. Tallinna Linnavalitsuse 11.08.2010 korralduse nr 1215-k „[Sotsiaalteenuste nõuded](#)“ punkti 1.1 järgi on linna rahastatavale invatransporditeenusele õigustatud vähemalt kolmeaastased isikud, kelle elukohana on rahvastikuregistrisse kantud Tallinn ja kes on sügava või raske liikumis-, nägemis- ja/või liitpuudega (üks puue on liikumispuue), kes kasutavad liikumisabivahendeid ja ei saa iseseisvalt (kõrvalabita) kasutada ühistransporti. Eelarveliste vahendite olemasolul osutatakse teenust ka sügava vaimupuudega isikutele. Seega on Tallinna Linnavalitsus eeldanud nimetatud isikute puhul nende vajadust invatransporditeenuse järele. Ülejäänud puuetega inimeste puhul Tallinna Linnavalitsus sellist vajadust ei eelda. Neil juhtudel tuleb Tallinna Linnavalitsusel tulenevalt sotsiaalhoolekande seadusest igal üksikul juhul eraldi kontrollida, kas vajadus invatransporditeenuse järele on puudega inimesel olemas ning kas ja mil määral on linna kulul selle teenuse osutamine põhjendatud.¹²

Põhiõigus heale haldusele sotsiaalteenuste andmise üle otsustamisel

25. PS §-st 14 tuleneb ka põhiõigus heale haldusele.¹³ Riigikohtu praktika järgi tuleb hea halduse põhimõtte järgimiseks isik kõigepealt menetlusse kaasata, et kuulata ära tema arvamus, isikul peab olema võimalus esitada vastuväited ja anda asjakohaseid selgitusi, haldusorganil tuleb uurida asjaolusid, koguda tõendeid ja kaaluda erinevaid variante.¹⁴ Samuti nõuab hea halduse põhimõtte, et haldusorgani tegevus oleks isiku jaoks selge ja üheselt mõistetav.¹⁵

26. Hea halduse põhimõtteid koondab [haldusmenetluse seadus](#) (edaspidi lühendatult HMS), mis näeb ette üldised nõuded haldusmenetlusele ning kehtestab nii haldusakti (HMS § 51 lõike 1 järgi on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud õigusakt, mis on suunatud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, nende muutmisele või lõpetamisele)¹⁶ sisu- kui ka vorminõuded.¹⁷

27. Sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmist reguleerib eriseadusena [sotsiaalhoolekande seadus](#) (edaspidi lühendatult SHS). Vastavalt SHS § 1 lõikele 2 kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele HMS sätteid, arvestades SHS-s sätestatud erisusi.

¹¹ Vt ka mu 20.12.2013 seisukohta nr [7- 5/130639/1305342](#), p 11.

¹² Minu hinnangul on viidatud korralduse näol tegemist halduseeskirjaga, millest linnavalitsus saab põhjendatud juhul kõrvale kalduda. Mõõnan, et teatud tingimustel on võimalik korraldust kvalifitseerida ka üldkorralduseks. Ka sellisel juhul saab linnavalitsus langetada üksikotsuseid puuetega inimeste kohta, kes korralduse adressaatideks pole.

¹³ RKPJKo nr [3-4-1-1-03](#), p-d 15-16.

¹⁴ RKHKo nr [3-3-1-102-06](#), p 21.

¹⁵ RKHKo nr [3-3-1-100-06](#), p 15.

¹⁶ Haldusaktiks on kohtupraktikas peetud iga otsustust, mis vastab HKMS § 4 lg 1 tunnustele ning haldusaktiga võib olla tegemist sõltumata sellest, kas ta on vormistatud haldusaktidele sätestatud nõudeid järgides. – RKHKo nr [3-3-1-85-08](#) p 22.

¹⁷ RKPJKo nr [3-4-1-1-03](#), p 17.

28. Sotsiaalteenuse saamise üle otsustamisel lähtuvad Tallinna linnaosa valitsused ka Tallinna Linnavalitsuse 18.04.2007. a määrusest nr 31 „[Sotsiaalhoolekande korraldamise juhend](#)“ (edaspidi *juhend*). Kuna juhend ja SHS ei reguleeri haldusmenetlust sellises ulatuses ja mahus, mis lubaks HMS regulatsiooni kõrvale jätta, kohaldub HMS üldseadusena osas, milles SHS ja juhend nõudeid haldusmenetlusele ja haldusaktile ei kehtesta.¹⁸

29. SHS § 33 lõike 1 järgi otsustab kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohalik omavalitsus. Selleks, et teha kaalutletud ja õiguspärane otsus, tuleb omavalitsusel universaalselt määratletud abivajadusest hälbiva abi andmise kaalumisel abivajav isik tulenevalt SHS § 31 lõikest 1 enne otsuse tegemist ära kuulata.¹⁹ Lisaks tuleb otsuse tegemisel tulenevalt SHS § 32 lõikest 1 arvestada puudega inimese taht.²⁰ SHS § 34 lõike 2 järgi tehakse isikule sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis. Niisamuti kehtestab HMS § 55 lõige 2 nõude, et haldusakt antakse üldjuhul kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Seega peab otsus sotsiaalteenuse osutamise kohta olema vormistatud kirjalikult. HMS § 55 lõike 4 järgi märgitakse kirjalikus haldusaktis selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed. HMS § 55 lõige 3 näeb ette ka võimaluse anda kirjalik haldusakt ainult elektrooniliselt, aga seda tingimusel, et menetlusosaline on sellega nõus ja haldusakt ei kuulu avaldamisele. Elektroonilise haldusakti suhtes kohaldatakse HMS § 55 lõike 3 teise lause järgi kirjalikule haldusaktile esitatavaid nõudeid, arvestades dokumendi elektroonilisest vormist tingitud erisusi. HMS § 27 näeb ette ka võimaluse toimetada isikule dokument kätte elektrooniliselt, aga seda samuti juhul, kui isik sellega nõus on.

30. Vastavalt SHS § 33 lõikele 2 peab otsus kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohta olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. HMS § 56 lõike 1 järgi kehtib põhjendamiskohustus kirjaliku haldusakti ja soodustava haldusakti andmisest keeldumise puhul.

¹⁸ RKHKo nr [3-3-1-30-09](#), p 10.

¹⁹ SHS § 31 lõige 2 täpsustab, et last puudutava küsimuse lahendamisel tuleb ära kuulata vanema ja kasuvanema, eestkostja või hooldaja arvamusi. Haldusorgani kohustus isik ära kuulata on sätestatud ka HMS § 40 lõikes 1. Riigikohus on leidnud, et ärakuulamisõigus võimaldab isikul esitada haldusaktiga lahendatavas asjas täiendavaid arvamusi, taotlusi, tõendeid ja muul viisil põhjendada oma taotlust ning esitada võimalikke vastuargumente haldusorgani seisukohtadele. Ärakuulamisõigus ei teeni mitte üksnes akti adressaadi või taotleja võimalust kaitsta oma eeldatavaid õigusi ja vabadusi, vaid loob eeldused ka selle isiku huvide ja nende põhjenduste täielikumaks arvestamiseks antavas haldusaktis. – RKHKo nr [3-3-1-52-13](#), p 34. Ka Riigikohus on rõhutanud ärakuulamise vajadust iseäranis kaalutusotsuste puhul. Vt nt nr [3-3-1-8-02](#), p 6. Riigikohus on märkinud, et isik saab oma õigust ärakuulamisele kõige täielikumalt kasutada siis, kui tal on võimalik olla informeeritud akti eeldatavast resolutsioonist ja selle põhjendustest, kusjuures isikul ei pea olema võimalik tutvuda just akti projektiga. – RKHKo nr [3-3-1-52-13](#), p 34.

²⁰ SHS § 32 lõige 2 täpsustab, et last puudutava küsimuse lahendamisel tuleb arvestada vanema või vanema puudumisel kasuvanema või eestkostja soovi, samuti vähemalt 10-aastase lapse enda soovi. Siiski tuleb ka noorem laps ära kuulata ja tema arvamust arvestada, kui tema arusaamisvõime seda võimaldab. [ÜRO lapse õiguste konventsiooni](#) artikkel 3 lõike 1 järgi tuleb last puudutavates küsimustes esikohale seada lapse huvid, artikkel 12 lõike 1 järgi tuleb tagada lapsele, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, õigus väljendada oma vaateid vabalt kõikides teda puudutavates küsimustes, hinnates lapse vaateid vastavalt tema vanusele ja küpsusele. Sellest tulenevalt näeb ka 19.11.2014. a vastu võetud [lastekaitseaduse](#) (jõustub 01.01.2016) § 5 punkt 4 ette, et igal lapsel on õigus iseseisvaks seisukohavõtuks kõigis teda puudutavates küsimustes ning õigus väljendada oma vaateid, ning § 21 lõige 2 punkt 2 sätestab, et lapse huvide väljaselgitamiseks tuleb laps ära kuulata tema vanust ja arengutaset arvestades sobival viisil ning võtta lähtuvalt lapse vanusest ja arengutasemest tema arvamusi arvesse ühe asjaoluna huvide väljaselgitamisel.

Põhjendused tuleb esitada haldusaktis endas või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. HMS § 56 lõike 2 järgi tuleb haldusakti põhjendustes märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.²¹ Kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb vastavalt HMS § 56 lõikele 3 märkida ka kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.²²

31. Lisaks nõuab HMS § 57 lõige 1, et haldusaktis oleks korrektselt vormistatud vaidlustamisviide, millest nähtuvad haldusakti vaidlustamise võimalus, koht, tähtaeg ja kord. Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.²³

Tallinna Linnavalitsuse tegevus avaldajale abi andmisel

32. Tallinnas on võimalik puudega inimestel enda liikumisvõimaluste laiendamiseks liigelda regulaar- ja erivedudena toimiva transporditeenuse raames ning kasutada taksoteenus/invabussiteenus ja isikliku abistaja teenust.²⁴ Puuetega inimestele mõeldud sotsiaalteenuseid, sealhulgas invatransporditeenuseid, reguleerib Tallinna Linnavalitsuse korraldus (vt eespool p 2). Lisaks on Tallinn panustanud madalapõhjaliste ühissõidukite kasutamisse.²⁵ Seega on Tallinn taganud SHS § 26 lõike 1 punktis 4 ette nähtud kohustusliku meetme invatranspordi olemasolu ja loonud ka muid asjakohaseid meetmeid puuetega inimeste liikumisvõimaluste suurendamiseks.

33. Lisaks SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärgi saavutamiseks invatranspordi ja isikliku abistaja teenuse korraldamisele on valla- või linnavalitsus kohustatud teatud juhtudel puudega inimest rahaliselt abistama. Tallinna puudega isikutele invatransporditeenuse pakkumise praktika järgi ei hinda sotsiaalhoolekande osakond vahetult invatransporditeenuse taotleja toimetulekut ega kõrvalabi vajadust. Selline praktika on kooskõlas minu eespool väljendatud seisukohaga, et kohalik omavalitsus võib pakkuda invatransporditeenus universaalse sotsiaalteenusena ilma konkreetse inimese abivajadust ja võimalust teenuse eest tasuda igakordselt hindamata. Seevastu juhul, kui isiku abivajadus on suurem kui universaalses mahus invatransport seda võimaldab, tuleb omavalitsusel isiku abivajadust hinnata ja tagada SHS § 26 lõikes 1 toodud eesmärkide saavutamiseks täiendav abi, kui selleta oleksid tema põhiõigused ja –vabadused ebaproportsionaalselt riivatud (vt eespool p 22).

34. Avaldusaluses asjas ei kuulunud avaldaja laps oma puudest tulenevalt korraldusega määratletud sihtrühma hulka, kes on õigustatud invatransporditeenus saama. Kuna avaldaja vajas autistist raske vaimupuudega lapse lasteaeda viimisel ja toomisel kohaliku omavalitsuse abi, pöördus ta invatransporditeenuse saamiseks elukohajärgse linnaosa valitsuse poole. Seepärast oleks linnaosavalitsusel tulnud välja selgitada avaldaja lapse abivajadus. Mulle esitatud materjalidest aga ei nähtu, et avaldaja taotluse läbivaatamisel oleks hinnatud avaldaja

²¹ Kui haldusakti adressaat ei tea, millised olid haldusakti andmise põhjused selle andmise hetkel, siis ei ole tal võimalik efektiivselt ja argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Isik mõistab haldusakti õigusliku ja faktilise aluse kaudu, miks selline haldusakt tema suhtes anti. – RKHKo nr [3-3-1-49-08](#), p 11.

²² Haldusakti kirjaliku põhjendamise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Vt RKHKo 14.10.2003 nr [3-3-1-54-03](#), p 36.

²³ RKHKm nr [3-3-1-23-07](#), p 13.

²⁴ Kui transporditeenus ja taksoteenus/invabussiteenus on vanust silmas pidades mõeldud vähemalt kolmeaastastele lastele, siis isikliku abistaja teenuse sihtrühma kuuluvad (tava)koolis õppivad lapsed.

²⁵ Siiski ei ole kõik ühissõidukid madalapõhjalised. Mulle antud vastuse järgi oli neid 2012. a seisuga 39% kõigist ühissõidukitest. Samuti tekitab puuetega inimeste jaoks probleeme ühissõidukite graafikust kinnipidamine, teatud juhtudel võib puuetega inimestele probleeme valmistada ka bussipeatusesse jõudmine, kuna teed ja kõnniteed ei ole alati puuetega inimestele sobivaks liikumiseks kohandatud.

lapse abivajadust ning abivajaduse tuvastamiseks **välja selgitatud olulise tähendusega asjaolud** HMS §-st 6 tuleneva uurimispõhimõtte ja SHS § 29 p-i 1 alusel.

35. Eespool märkisin ka seda, et kaalutletud ja õiguspärase otsuse tegemiseks tuleb kohalikul omavalitsusel täiendava abi andmise kaalumisel abivajav isik tulenevalt SHS § 31 lõikest 1 enne otsuse tegemist ära kuulata ja tema tahtega arvestada. Avaldusaluses asjas ei ole hinnatud muu hulgas seda, kas avaldaja abivajava lapse arusaamisvõime võimaldaks teda ära kuulata ja tema arvamust arvestada või mitte. Seda vaatamata asjaolule, et tegemist oli kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega, mille korral tuleb haldusorganil valida erinevate otsustuste vahel ning valiku langetamiseks vajalikku informatsiooni annab just puudutatud isiku ärakuulamine. Seega **oli avaldusaluses asjas lapse ja tema vanema ärakuulamine vajalik** avaldaja taotluse sisuliseks hindamiseks, et selgitada välja puudega lapse abivajadus ja pere enda võimekus transpordi tagamisel. Avaldaja ärakuulamiseks ei saa pidada taotluse esitamisele eelnevat suhtlemist sotsiaalhoolekande osakonna töötajaga, kuna tegemist oli HMS §-st 36 ja SHS § 29 p-st 2 tuleneva haldusorgani selgitamiskohustuse täitmisega, mille järgi tuleb haldusorganil menetlusosalisele muu hulgas selgitada seda, millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses ning millised dokumendid tuleb menetlusosalisel haldusorganile esitada. Taotluse esitamisele eelnevast suhtlusest sotsiaalhoolekande osakonna töötajaga võis avaldaja eeldada oma taotluse osas positiivse otsuse tegemist, kui ta taotluse esitab, ärakuulamise eesmärk on aga anda isikule võimalus esitada kavandatavale haldusotsustusele ehk tegelikult kaalutavale otsusele vastuväiteid ning selleks on isikul tarvis teada akti eeldatavat resolutsiooni ja selle põhjendusi.

36. Välja toodud vajakajäämised haldusmenetluses seavad minu hinnangul kahtluse alla avaldaja lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldumise otsuse õiguspärasuse.

Seepärast leian, et Tallinna Linnavalitsus, jättes enne 12.09.2013. a esitatud taotluse kohta otsuse tegemist avaldaja ja ta lapse ära kuulamata ja välja selgitamata asjas olulise tähendusega asjaolud, et hinnata avaldaja lapse abivajadusest lähtudes avaldaja taotlust invatranspordi teenuse vajaduse järele sisuliselt, rikkus põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

37. Nagu eespool kirjeldatud (eelkõige p-s 10), tuli avaldajal esitada taotlus haldusakti andmiseks sotsiaalhoolekande osakonnale. Sotsiaalhoolekande osakonna töötaja eelnevatest selgitustest, avaldaja taotluse vastuvõtmisest ja andmete sisestamisest programmi võis avaldaja mõista, et otsuse invatransporditeenuse osutamise kohta teeb sotsiaalhoolekande osakond. Hiljem selgitas sotsiaalhoolekande osakonna töötaja avaldajale, et teenusele suunamise otsuse jättis kinnitamata TSTA, kes teeb lõpliku otsuse transporditeenuse osutamise kohta, ning avaldajal paluti täpsemate põhjenduste saamiseks pöörduda TSTA poole.

38. Seega ei antud avaldajale selget informatsiooni selle kohta, kes otsustab invatransporditeenuse regulaarvedude taotluse rahuldamise. Selgusetus pädeva haldusorgani osas tekitab muu hulgas isiku jaoks küsimusi, millisel haldusorganil tuleb täita haldusmenetlusele iseloomulikke abistamis- ja selgitamiskohustust, ärakuulamiskohustust, oluliste asjaolude väljaselgitamiskohustust ja haldusakti põhjendamise kohustust. Samuti ei anna see vajalikku selgust selle kohta, kellelt paluda haldusakti kohta selgitusi ja kuidas haldusakti peale kaevata.

39. Kuna avaldusaluses asjas tuli Tallinna Nõmme Linnaosa Valitsusel otsustada (vt ka juhendi §-i 5 jj ning Nõmme Linnaosa Valitsuse põhimäärust), kas osutada avaldaja taotluse alusel tema lapsele invatransporditeenust, oli Nõmme Linnaosa Valitsuse otsus avaldaja taotluse rahuldamata jätmise kohta haldusaktiks HMS mõistes. Mulle antud vastuses märkis TSTA, et

isikut teavitatakse teenuse saamise otsusest temale sobivas vormis kas kohtumisel, telefoni teel või e-kirjaga, kuid kirjalikku haldusakti ei koostata. Avaldusaluses asjas teavitas avaldajat keelduvast otsusest sotsiaalhoolekande osakonna töötaja 12.09.2013. a e-kirjaga. Selline praktika ei vasta SHS § 34 lõikest 2 ning HMS § 55 lõikest 2 tulenevale nõudele vormistada **pädevusnõudeid** järgides²⁶ keelduv otsus **kirjalikus vormis** ja teha see isikule **nõuetekohaselt teatavaks**.

40. Avaldusaluses asjas ei täidetud ka SHS § 33 lõikest 2 ja HMS § 56 lõigetest 1 ja 2 tulenevat soodustava haldusakti andmisest keeldumise **põhjendamise nõuet**.²⁷ Samuti ei esitatud avaldajale haldusakti põhjendustes HMS § 56 lõikest 3 tulenevalt kaalutlusi, millest haldusakti andmisel lähtuti. Kuigi korralduse sõnastusest ei nähtu otseselt, et haldusorganil oleks transporditeenuse osutamise üle otsustamisel kaalutlusruum, selgus TSTA selgitustest (vt eespool p-d 9–10), et vaatamata korralduses sätestatule on invatransporditeenuse osutamise üle otsustamisel olemas teatud kaalutlusruum. TSTA kinnitusel lahendatakse raske vaimupuudega laste invatranspordi taotlused juhtumipõhiselt, lähtudes puudega lapse vajadustest, pere enda võimekusest lapse transpordi tagamiseks ja linna eelarveliste vahendite piisavusest teenuse osutamiseks. Seega on Tallinnal invatransporditeenuse regulaarvedude osutamise üle otsustamisel olemas kaalutlusõigus. Sellise kaalutlusõiguse kasutamist praktikas näitab ka asjaolu, et TSTA rahuldab 2013. a kahe raske puudega autismi diagnoosiga lapse transporditeenuse taotluse, mille kohta märkis TSTA mulle antud vastuses, et nimetatud taotlused rahuldati juhtumipõhiselt, võttes arvesse teenuse vajaduse põhjendusi ning transporditeenuse eelarvelisi võimalusi. TSTA avaldajale 30.09.2013. a saadetud kirjast nr 1.-10/2309-2 ega avaldaja ja TSTA vahelisest kirjavahetusest perioodil 30.09.2013–11.10.2013 ei nähtu, et avaldajale oleks ka hiljem esitatud kaalutluse käik transporditeenuse osutamisest keeldumise kohta. Muu hulgas ei selgitatud avaldajale, miks ei lähtutud tema taotluse lahendamisel nendest kriteeriumidest, mida TSTA sõnul invatransporditeenuse taotluste lahendamisel arvesse võetakse (sotsiaalhoolekande osakonna hinnang teenuse osutamise vajalikkuse kohta, puudega lapse vajadused, pere enda võimekusest lapse transpordi tagamiseks).

41. Samuti ei selgitatud avaldajale 12.09.2013. a saadetud e-kirjas ega järgnevatel kirjades **haldusakti vaidlustamise võimalust ega korda**, jättes seega avaldajale informeerimata sellest, millised on tema võimalused oma õiguste kaitseks ning mida ja mis aja jooksul ta nende võimaluste kasutamiseks tegema peab.

Leian, et hea halduse tavaga ei ole kooskõlas praktika, mille järgi ei saa haldusorgani vastuoluliste selgituste tõttu haldusakti taotlenud isik aru, kes tema taotluse üle otsustab, ei vormistata invatransporditeenuse osutamisest keeldumise kohta kirjalikku haldusakti ja ei esitata taotlejale keeldumise kohta kirjalikke põhjendusi, sealhulgas kaalutlusi, millest on invatransporditeenuse taotluse rahuldamata jätmisel lähtutud, ning teavet otsuse vaidlustamise kohta.

42. Nagu eespool märkisin (p-d 3–4), kirjutas avaldaja 20.09.2013. a sotsiaalhoolekande osakonna töötajale mitu e-kirja vastuseks sotsiaalhoolekande osakonna töötaja 12.09.2013. a e-kirjale, milles teavitati avaldajat tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldumisest. Avaldaja väljendas oma kirjades rahulolematust tehtud otsusega ja palus selgitusi keelduva

²⁶ Mh on avaldusaluses asjas küsimus, kas otsuse on langetanud selleks pädev (n-ö allkirjaõiguslik) ametnik. Vt pädevusnõuete rikkumise tagajärgi HMS §-st 63.

²⁷ Riigikohtu halduskolleegium on mõõnnud, et erandina võib siiski esineda olukordi, kus haldusorganil on võimalik tõendada, et haldusaktist välja jäänud põhjendustest juhinduti tegelikult juba haldusakti andmise ajal. Seejuures tuleb haldusorganil kohtumenetluses tõendada, et kohtumenetluses esitatud põhjendus haldusakti andmisel tegelikult eksisteeris ja sellega arvestati. – Vt lähemalt RKHKo nr [3-3-1-29-12](#), p 20.

otsuse kohta. 24.09.2013. a pöördus avaldaja e-kirjaga selgituste saamiseks ka TSTA poole ning 30.09.2013. a saatis TSTA-le e-kirja pealkirjaga „pretensioon“, milles andis teada, et soovib esitada vaide ja lubas antud küsimuses pöörduda Harju Maavalitsuse poole.

43. HMS § 71 lõige 1 sätestab, et isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide. **SHS § 33 lõikest 3 tulenevalt on isikul sotsiaalteenuse osutamise raames tehtava otsusega mittenõustumisel õigus esitada vaie maavanemale.** SHS ei reguleeri muid vaide esitamise seotud küsimusi, mistõttu tuleb muus osas lähtuda HMS-s sätestatud vaidemenetluse regulatsioonist. HMS § 75 näeb ette vaide esitamiseks 30-päevase tähtaja, mis hakkab kulgema ajast, kui isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai. HMS § 76 sätestab vaidele esitatavad nõuded. Selle järgi tuleb vaides muu hulgas märkida haldusorgani nimetus, kellele vaie esitatud on, põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi, ning vaide esitaja selgelt väljendatud nõue.

44. Kuigi TSTA märkis mulle antud vastuses (vt eespool p 11), et avaldaja ei vaidlustanud Tallinna tegevust tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldumisel, leian siiski, et avaldaja kirjavahetusest sotsiaalhoolekande osakonna töötajaga ja sellele järgnevast kirjavahetusest TSTA-ga võis üheselt järeldada avaldaja mittenõustumist tema lapsele invatransporditeenuse osutamisest keeldumise otsusega. Kui linn kahtles avaldajalt kirju saades, kas tegemist on vaidega, pidanuks ta selgitama välja avaldaja tahte.

45. Nimelt on Riigikohus leidnud, et taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsipiibist lähtudes arvestada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada valet, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud HMS 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.²⁸

46. Kuna avaldaja pöördus sotsiaalhoolekande osakonna poole kaheksandal päeval pärast keelduva otsuse teatavaks tegemist, väljendas selgelt mittenõustumist invatransporditeenuse osutamisest keeldumise otsusega, oleks sotsiaalhoolekande osakond juhul, kui ta polnud kindel, kas avaldaja 20.09.2013. a pöördumist saab käsitada vaidena, pidanud välja selgitama avaldaja pöördumise eesmärgi. Seejuures tulnuks pöördumise menetlemisel arvesse võtta ka asjaolu, et avaldajale ei esitatud haldusakti põhjendusi ega selgitatud haldusakti vaidlustamise korda (vt eespool p-d 40–41), mistõttu oli avaldajal keeruline vaidlustada invatransporditeenusest keeldumise otsust nõuetekohaselt.

Eeltoodust tulenevalt leian, et pärast keelduva otsuse teatavaks tegemist tulnuks kahtluse korral välja selgitada avaldaja tegelik tahe vaide esitamise osas ja sõltuvalt tulemustest menetleda valet haldusmenetluse seaduses ja sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud korras.

47. Täiendavalt pean vajalikuks märkida, et mulle esitatud materjalidest ei nähtu, et avaldaja raske vaimupuudega lapse abistamiseks oleks avaldajale 2013. a selgitatud muid võimalusi või

²⁸ RKHKo nr [3-3-1-32-03](#), p 16.

pakutud muid lahendusi, näiteks toetavaid teenuseid toimetulekuks vajalike oskuste (sealhulgas transporditeenuse kasutamise harjumuste ja oskuste) omandamiseks. Leian, et olukorras, kus avaldajat saaks aidata teiste meetmetega ja võib eeldada, et ta ei ole neist teadlik, peaks Tallinna Linnavalitsus hea halduse tavast tulenevalt pakkuma isikule SHS §-s 11 sätestatud sotsiaalnõustamise teenust, et anda isikule vajalikku teavet sotsiaalsetest õigustest ja seaduslike huvide kaitsmise võimalustest ning abistada teda konkreetsete sotsiaalsete probleemide lahendamisel edaspidise toimetuleku soodustamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel