



RIIGIKOHUS

Lapse puude astme tuvastamine halduskohtute praktikas

Kohtupraktika analüüs

Liina Reisberg
analüütik

Tartu
2022

SISSEJUHATUS	3
1. ÕIGUSLIK OLUKORD: PUUDE MÕISTE	4
1.1 Kõrvalabi ja juhendamise mõiste.....	5
1.2 Järelevalve mõiste.....	5
2. PUUDE ASTME TUVASTAMISE KOHTULIK KONTROLL	7
2.1 SKA otsus kui hindamisotsus	7
2.2 Haldusakti õiguspärasuse kontrolli aeg.....	8
2.3 Otsuse formaalne õiguspärasus	8
2.3.1 Uurimispõhimõtte järgimine ja andmete kättesaadavus	8
2.3.2 Otsuse põhjendamine	9
2.3.2.1 Põhjenduste esitamine tagantjärgi.....	11
2.3.2.2 Põhjendamise ulatus varasemast ebasoodsama otsuse tegemisel	12
2.3.3 Arstiõppe läbinud isiku arvamus	13
2.3.4 Otsuse materiaalne õiguspärasus	13
2.3.4.1 Kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve mõiste sisustamine.....	13
2.3.4.2 Kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve ajalise osakaalu hindamine.....	15
2.3.5 Suhtlemispiirang	16
2.3.6 Otsuse diagnoosipõhisus vs igakordne hindamine	16
2.3.7 Muutumatu või progresseeruv püsiv seisund	17
2.3.8 Piirangute ulatuse hindamine: abivahendite kasutamine ja määratud ravi järgimine.....	17
KOKKUVÕTE	18
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	19

SISSEJUHATUS

Analüüsi aluseks on esimese ja teise kohtuastme halduskohtute otsused, milles kontrollitakse lapsele puude astme tuvastamise õiguspärasust. Neid õnnestus vahemikus 2019-2021 Kohtute Infosüsteemi otsingumootori abil leida 19. Analüüsi aluseks olevate asjade arv ei ole suur, seepärast tuleb üldistuste puhul arvesse võtta, et need tuginevad siiski väikesele lahendihulgale.

Tüüpiliselt leiab kaebaja lapse puude astme tuvastamise asjas, et Sotsiaalkindlustusamet (SKA) ei ole järginud uurimispõhimõtet, jättes lapse tervisliku seisundi asjaolud vajaliku tõsidusega välja selgitamata ega ole täitnud põhjendamiskohustust vajalikul määral. Mitmes asjas leiab kaebaja, et tema terviseseisund tingib raske puude raskusastme määramise asemel sügava puude raskusastme määramise.

Analüüs jaguneb kaheks peatükiks. Esimeses peatükis on toodud õiguslik olukord, teine on üles ehitatud puude tuvastamise haldusakti kohtulikku kontrolli silmas pidades, eristades haldusakti formaalset ja materiaalselt õiguspärasust. Analüüsi eesmärgiks on tuua välja kohtute tõlgendused puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse rakendamisel, et edaspidi ühtlustada nii halduspraktikat kui ka kohtupraktikat.

Isikuandmete kaitse eesmärgil on kohtuotsuste tsitaatides jäetud välja haldusaktide numbrid, kuupäevad ja isikute nimed. Vaatamata sellele, et tegemist on Riigikohtu analüüsiga, tuleb silmas pidada, et Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites. Analüüsis esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

1. ÕIGUSLIK OLUKORD: PUUDE MÕISTE

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste liigid, nende saamise tingimused, nende suurused ning määramise ja maksmise korra sätestab puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (PISTS¹). Selle seaduse § 2³ lg 9 alusel on kehtestatud sotsiaalkaitseministri 29.02.2016 määrus nr 18 „Puude raskusastme tuvastamise tingimused ja kord ning puudega tööealise inimese toetuse tingimused“ (määrus nr 18).²

PISTS § 2 lõike 1 järgi on **puue** inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis koostoimes erinevate suhtumuslike ja keskkondlike takistustega **tõkestab** ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel.

PISTS § 2 lõikes 1 toodud puude definitsiooni on kritiseeritud. Kohtunike koolitusel „Sotsiaaltoetused ja puude raskusastme tuvastamine“³ tõi Õiguskantsleri Kantselei puuetega inimeste õiguste valdkonna juht Juta Saarevet välja terminoloogilise keerukuse: 13.12.2006 vastu võetud ÜRO Puuetega inimeste õiguste konventsiooni⁴ art 1 sõnastuse järgi hõlmab puuetega inimeste mõiste „isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis **võib** koostoimel erinevate takistustega **tõkestada** nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel.“ Seevastu PISTIS § 2 lg 1 sõnastus on kindel: „tõkestab“. Sotsiaalkindlustusameti (SKA) ekspertarst-metoodik Meris Tammik toob välja rõhuasetuse, mis on Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) jaoks keskne, et puue algab sealt, kus ühiskonna ja keskkonna „väljakutsed“ on inimese jaoks raskesti ületatavad või ületamatud.⁵ Ekspertide arvates tuleb puude mõistes igal juhul hinnata mõlemat poolt: nii inimese tervises seisundit kui ka tema hakkamasaamist keskkonnas.

Puude raskusastmed on sügav, raske ja keskmine. Lapse (kuni 16-aastase) ning vanuri (vanaduspensioniealise inimese) puhul tuvastatakse puue sõltuvalt inimese kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadusest (PISTS § 2 lg 1¹). Kõrvalabi ja juhendamise vajadust on puude tuvastaja vaates peetud väga halvasti mõõdetavateks parameetriteks.⁶ Sama järeldus peegeldub ka hiljutisest Riigikohtu praktikast, millest tuleb juttu allpool.

PISTS § 2³ lg 6 kohaselt võetakse puude raskusastme tuvastamisel arvesse järgmist: tervises seisund; tegevusvõime; kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadus, mis on **suurem inimese eakohasest abivajadusest**; kõrvalabi ja juhendamise vajadus, mis esineb inimesel tehniliste abivahendite kasutamisele vaatamata; elukeskkond; rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevused.

„Suurema eakohase abivajaduse“ kriteeriumit on samuti kritiseeritud, sest kuidas on võimalik hinnata eakohast abivajadust täiskasvanute puhul,⁷ näiteks ka pensioniealiste grupis pole see asjakohane. Mis puudutab lapsi, siis metoodika on küll olemas, ent näiteks SKA juhtivekspertarst Aune Tamm avaldas ka laste osas arvamust, et lapse puhul ei peakski puude astet tuvastama, sest teatud vanuses lapse puhul on ööpäevaringne kõrvalabi vajadus igal juhul

¹ Vastu võetud 27.01.1999 – RT I 1999, 16, 273.

² Vastu võetud 29.02.2016 nr 18 – RT I, 01.03.2016, 11.

³ Koolitus „Sotsiaaltoetused ja puude raskusastme tuvastamine“ toimus veebikoolitusena 02.12.2021. Salvestis on kättesaadav veebilehel koolitus.riigikohus.ee, kuhu tuleb sisse logida.

⁴ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll – RT II, 04.04.2012, 6, vastu võetud 13.12.2006. Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus – RT II, 04.04.2012, 5, vastu võetud 21.03.2012.

⁵ Sotsiaalkindlustusameti ekspertarst-metoodik Meris Tammik, koolituse salvestis 3:56:25.

⁶ Samas.

⁷ Eesti Puuetega Inimeste Koja jurist Kristi Rekand, koolituse salvestis 3:17:50.

olemas.⁸ SKA Ekspertiisi ja sotsiaaltoetuste talituse juhataja Leila Lahtvee sõnul on eakohasus ka vaimse alaarenguga inimeste puhul mõõdetav, aga nemad moodustavad ainult väga väikese osa SKA klientuurist.⁹

Seega puude mõiste on juriidilise diskussiooni objektiks. Sellesse diskussiooni lisandus hiljutine Riigikohtu halduskolleegiumi 18. oktoobri 2021. a otsus asjas nr [3-20-130/42](#), kus analüüsiti kõrvalabi ja juhendamise ning järelevalve mõistet lapse puude astme tuvastamise vaidluses.

1.1 Kõrvalabi ja juhendamise mõiste

Puude määramise menetluses kujuneb keskseks, kuidas sisustada kõrvalabi ja juhendamise vajadust. PISTS § 2 lõike 2 esimeses lauses on defineeritud, mida tähendab „kõrvalabi või juhendamine“: „kõrvalabi või juhendamine on abi osutamine inimesele, kes ei tule iseseisvalt toime söömise, hügieenitoimingute, riietumise, liikumise või suhtlemisega.“

Riigikohtu halduskolleegium tõlgendas oma 18. oktoobri 2021 otsuses nr [3-20-130/42](#) PISTS § 2 lg 2 esimest lauset ning nentis, et see loetelu on tõesti sõnastatud suletuna,¹⁰ ent seda tuleb mõista laiemalt, kui on sättes kirjas. Küsimus oli selles, et säte ei sisalda kõrvalabi või juhendamist raviks vajalike tegevuste puhul. Riigikohus märkis, et PISTS § 2 lg 2 esimeses lauses suletuna esitatud loetelu ei hõlma lapsele kõrvalabi või juhendamise osutamise vajadust ravimite manustamisel, meditsiiniliste abivahendite kasutamisel ja füsioteraapiliste harjutuste tegemisel.¹¹ Seetõttu leidis halduskolleegium, et PISTS § 2 lg 2 esimeses lauses sätestatud loetelus on lünk, mida on võimalik täita PISTS § 2 lg 2 esimesest lausest võetava analoogia abil. Kolleegium kasutas lünga täitmiseks analoogiat söömisega. Nii kõrvalabi või juhendamine söömisel kui ka kõrvalabi või juhendamine raviks vajalikes tegevustes on tarvilikud juba puudega lapse esmaste eluvajaduste rahuldamiseks.¹² Puudest tuleneva kõrvalabi osutamise eesmärgina raviks vajalikes tegevustes nägi halduskolleegium puudega isiku (lapse) elu ja tervise kaitset.¹³

Seega tuleb pärast kõnealust Riigikohtu otsust PISTS § 2 lõike 2 loetellu hõlmata lapsele kõrvalabi või juhendamise osutamise vajadus ravimite manustamisel, meditsiiniliste abivahendite kasutamisel ja füsioteraapiliste harjutuste tegemisel.

1.2 Järelevalve mõiste

Teine samavõrd oluline küsimus puude astme tuvastamisel on see, kui palju vajab isik järelevalvet. Järelevalve vajadus on kuni 16-aastase lapse ja vanaduspensionialise inimese puude raskusastme tuvastamise iseseisva alusena sätestatud PISTS § 2 lg 2 teises lauses järgmiselt: „Järelevalve on ohutuse tagamine inimese suhtes, kes oma tegevuse või tegevusetusega võib tekitada kahju iseenda või teiste inimeste elule, tervisele või varale.“ Eelviidatud Riigikohtu lahendis käsitles halduskolleegium ka seda, mida mõista järelevalvena PISTS § 2 lg 2 teise lause mõttes.

⁸ Sotsiaalkindlustusameti juhtivekspertarst Aune Tamm, koolituse salvestis 3:32:25.

⁹ Sotsiaalkindlustusameti Ekspertiisi ja sotsiaaltoetuste talituse juhataja Leila Lahtvee, koolituse salvestis 3:45:40.

¹⁰ RKHKo 18.10.2021, 3-20-130 p 11.

¹¹ Samas, p 13.

¹² Samas, p 13 ja 14.

¹³ Samas, p 15 ja 16.

Halduskolleegium selgitas, et PISTS § 2 lg 2 teise lause mõttes hõlmab järelevalve ka ravitoiminguid, mida teeb puudega inimene ise. Järelevalve ravitoimingute üle on vajalik, kui puudega isik oskab ja suudab neid üldjuhul teha, kuid on oht, et need jäävad anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotuse või kõrvalekalde tõttu tegemata või tehakse valesti ning see loob ohu tema elule või tervisele. Nende ohtude hindamisel tuleb teha prognoosotsuseid. Järelevalve PISTS § 2 lg 2 teise lause mõttes on vajalik, kui ohtude realiseerumise vältimise vajadus on igal ööpäeval või pidevalt ööpäevaringselt. Järelevalve ravitoimingute üle ei hõlma ravimite peitmist. Ravimite peitmise vajadus on seostatav kõrvalabi või juhendamise vajaduse tuvastamisega, ütles Riigikohus.¹⁴

Riigikohus märkis ka, et asjaolu, et puudega lapse tervislik seisund on hetkel stabiilne tänu osutatavale kõrvalabile ja juhendamisele, pole puude raskusastme tuvastamisel määrav.¹⁵ Püsivalt vajalikud keerukad ravitoimingud (PISTS § 24 lg 3 p 3) pole lapse eakohane tegevus. Ravitoimingute puhul tuleb hinnata konkreetse lapse oskust ja suutlikkust teha vajalikke ravitoiminguid. Kui laps vajalikke ravitoiminguid ise ei oska ega suuda teha ning vajab selleks kõrvalabi või juhendamist, siis võib kõne alla tulla puude raskusastme tuvastamine kõrvalabi või juhendamise vajaduse tõttu (PISTS § 2 lg 2 esimene lause). Kui laps üldjuhul oskab ja suudab ravitoiminguid ise teha, siis võib kõne alla tulla puude raskusastme tuvastamine järelevalve vajaduse tõttu (PISTS § 2 lg 2 teine lause).¹⁶

¹⁴ Samas, p 21.

¹⁵ Samas, p 16.

¹⁶ Samas, p 17.

2. PUUDE ASTME TUVASTAMISE KOHTULIK KONTROLL

Kohtud on oma otsustes kirjeldanud kohtuliku kontrolli piire puude astme tuvastamise haldusakti üle. See küsimus on seotud hinnanguga, kas puude tuvastamise otsus on kaalutusotsus või hindamisotsus.

2.1 SKA otsus kui hindamisotsus

Halduskohtute praktika¹⁷ tugineb ringkonnakohtute praktikale, kus on leitud, et **puude raskusastme tuvastamise otsus on hindamisotsus**, mitte kaalutusotsus. Tallinna Ringkonnakohus märgib, et puude raskusastme tuvastamine ei ole kaalutusotsus, vaid tegemist on **ekspertteadmistel põhineva hinnangulise otsusega**, mis hõlmab mh määratlemata õigusmõistete sisustamist.¹⁸ Ringkonnakohus on veel selgitanud, et:

„Puude tuvastamisel **puudub SKA-I kaalumisruum** – kui täidetud on õigusaktides märgitud tingimused, tuleb puue määrata. Haldusmenetluses tuvastatud faktilisi asjaolusid saab halduskohus hinnata ja anda neile haldusorganist erineva õigusliku tähenduse (HKMS § 4 lg-d 1 ja 4). Seega ei ole halduskohus vastustaja otsuse õiguspärasuse kontrollimisel seotud vastustaja või eksperdi tuvastatud faktiliste asjaoludega, vaid võib neid ümber hinnata.“¹⁹

Tartu Ringkonnakohus märgib, et „halduskohtu pädevuses ei ole hinnata, milline peaks olema kaebaja puude raskusaste. Halduskohus saab hinnata vaid seda, kas kaebaja taotluse läbivaatamisel on puude raskusastme tuvastamist reguleerivatest normidest kinni peetud ning kõiki asjaolusid arvestatud.“²⁰ Tartu Halduskohus on lisanud: „Ka ekspertarsti arvamuse kohtulik kontroll on piiratud. Kohtu pädevuses ei ole arvamuses esitatud meditsiiniliste hinnangute õigsuse kontroll. Kohus saab kontrollida, kas arst on hinnanud kõiki tähtsust omavaid asjaolusid, lähtunud asjakohastest andmetest ning oma arvamust nõuetekohaselt põhjendanud.“²¹

Samamoodi seisab Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja otsuses:

„Ekspertarvamuses esitatud meditsiinilise sisuga aspekte kohus hinnata ei saa. Riigi sotsiaalpoliitiliste valikute kohtulik kontroll on samuti piiratud. Sarnaste vaidluste lahendamisel saab kohus kontrollida üksnes seda, kas vastav haldusakt või vastavad haldusaktid on haldusmenetluse seaduse nõuetega vajalikul määral kooskõlas.“²²

Tallinna Halduskohus on selgitanud veel, et „puue ei ole meditsiiniline diagnoos, vaid õigusaktis defineeritud õigusmõiste ning kohtul on asja lahendamise käigus pädevus kontrollida, kas kaebaja vastab õigusnormis sätestatud tingimustele, st kas on täidetud õigusnormi faktiline koosseis. Faktiliste asjaolude tuvastamine on halduskohtu pädevuses, samuti on halduskohtu pädevuses tuvastada, kas ekspertarvamuse andja on haldusmenetluses ekspertarvamuse koostamisel kasutanud tervise infosüsteemi kantud andmeid õigesti.“²³

¹⁷ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 81 ja TlnHKo 19.12.2019 3-19-165, p 23.

¹⁸ TlnRKO 5.11.2020, 3-19-2182, p 11.

¹⁹ TlnRKO 06.07.2020, 3-19-2434, p 9. Sellele ringkonnakohtu lahendile on viidatud Tallinna Halduskohus otsuses asjas nr 3-19-1862, p 15. Samas lahendis on ka viide Tallinna Ringkonnakohtu otsusele 28.05.2020 asjas nr 3-19-2171, kus on korratud sama seisukohta.

²⁰ TrtRKO 22.10.2013, 3-12-981, p 9. Sellele otsusele on viidatud: TrtHK 19.02.2021, 3-20-1356, p 10 ja TrtHKo 11.06.2020, 3-19-2170, p 12. Sarnane on ka: TrtHK 04.02.2021, 3-19-2387, p 21.

²¹ TrtHK 19.02.2021, 3-20-1356, 10.

²² TlnHK(Pärnu) 23.01.2019, 3-18-837, p 15.

²³ TlnHKo 14.08.2020, 3-19-1862, p 16.

Seega saab kokku võtta, et SKA otsuse kui haldusakti formaalse õiguspärasuse kohtulik kontroll ei ole piiratud, ent haldusakti materiaalse õiguspärasuse osas tuleb arvestada, et tegemist ei ole kaalutlusotsuse, vaid hindamisotsusega, ning kohus ei saa hinnata meditsiiniliste hinnangute õigsust, küll aga haldusakti kooskõla õigusaktidega. Alljärgnevas on näidatud, milliste formaalse ja materiaalse õiguspärasuse aspektide kohta on olemas halduskohtute praktikat.

2.2 Haldusakti õiguspärasuse kontrolli aeg

Kui inimese tervises seisund muutub, siis tekib küsimus, kas muuta tuleks ka puude astet. Kohtupraktikas on kerkinud ka küsimus, kuidas käituda siis, kui tervises seisund muutub sedavõrd kiiresti, et juba vaidemenetluse ja kohtumenetluse ajaks on tuvastatud puude aste väidetavalt juba valeks muutunud. Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumajas lahendatud asjas jõudis kohus järgmisele järeldusele:

„Mis puutub lapse tervisliku seisundi võimalikesse muutustesse, siis haldusakti või toimingute õiguspärasuse küsimust peab kohus üldjuhul hindama **haldusakti andmise või toimingute tegemise ajahetke seisuga**. See tähendab ka seda, et olukorra hilisem muutumine ei ole selleks aluseks, mille pinnalt vastav otsustus tühistada, kui see oli haldusakti andmise ajahetkel õigusaktidega kooskõlas. Kaebaja on esitanud haldusasja materjalide juurde silmaarsti [---] arvamused ning lasteaija [---] iseloomustuse, kuid nende puhul on tegemist vaidlustatud haldusaktide andmisele järgnenud perioodi materjaliga. Situatsiooni muutudes ja täiendavate andmete lisandumisel võib vastustaja hinnang ka teistsuguseks kujuneda, kuid see ei ole praeguse vaidluse esemeks. Seoses eelnimetatuga on vaidlustatud otsustuses [---] ja ka [---] vaideotsuses märgitud, et tervises seisundi muutumisel võib puude raskusastme tuvastamise korduvekspertiisi taotluse ka ennetähtaegselt esitada. Antud juhul võibki eelnimetatu olla kaebaja jaoks kõige optimaalsem lahendus, kuid see on teise rõhuasetusega teema.“²⁴

Seega nähtub, et kohus lahendab asja ikkagi kontrollides konkreetse haldusakti õiguspärasust selle andmise aja seisuga ja terviseolukorra muutudes saab alustada uut haldusmenetlust esitades puude raskusastme tuvastamise korduvekspertiisi taotluse, mis jääb juba väljaspoole algatatud kohtuasja.

2.3 Otsuse formaalne õiguspärasus

Haldusakti formaalse õiguspärasuse juures on käsitletud kahte teemat: uurimispõhimõtte järgimist ja põhjendamiskohustust.

2.3.1 Uurimispõhimõtte järgimine ja andmete kättesaadavus

Üldjuhul teeb SKA puude tuvastamise otsuse tuginedes tervise infosüsteemis (TIS) sisalduvatele andmetele. PISTS § 2³ lõike 3 alusel on arstiõppe läbinud isikul taotleja nõusoleku korral juurdepääs tervise infosüsteemis olevatele andmetele isiku ambulatoorsete visiitide ja haiglas viibimise kohta ning ravimite kohta. Puhuks, kui andmed tervise infosüsteemis puuduvad või need on puude raskusastme tuvastamiseks ebapiisavad, näeb PISTS § 2³ lõige 4 ette võimaluse SKA taotlusel saada need isiku pere- või eriarstilt. Siiski on praktikud välja toonud, et tervise infosüsteem (TIS) ei sisalda kõiki andmeid, mis SKA otsuse tegemiseks vajalikud võiksid olla: näiteks koolis või lasteasutuses lapse tervise kohta tehtavad dokumendid ei ole kättesaadavad. SKA uurimispõhimõtte ei piirdu seega isiku pere- või

²⁴ TlnHK(Pärnu) 23.01.2019, 3-18-837, p 15.

eriarstilt taotluse alusel saadavate andmete juurde küsimisega, vaid see võib hõlmata veel teisi andmeid väljaspool TIS-i ja nimetatud taotlusvõimalust.

Ühes Tallinna Halduskohtus käinud vaidluses näiteks leiti, et insuliinipumba sensori andmed on olulised asjaolud, mille vastustaja oleks pidanud enne otsuse tegemist välja selgitama, ent need olid olemas üksnes taotluse esitajal endal. Ta kogus neid andmeid igapäevaselt oma kodus. Kohus leidis, et nende andmete uurimata jätmine oli oluline uurimispõhimõtte rikkumine, mis võis mõjutada asja otsustamist. Seega oli tegemist sellise menetlusveaga, mille alusel saab nõuda haldusakti tühistamist haldusmenetluse seaduse § 58 kohaselt.²⁵

Seega peab haldusorgani uurimisprintsibiit tulenevaid kohustusi sisustama laiemalt kui PISTS § 2³ lõikes 4 sätestatud pere- või eriarstilt andmete küsimine.

2.3.2 Otsuse põhjendamine

Põhjendamiskohustuse ulatuse osas viidatakse kahele Tallinna Ringkonnakohtu lahendile, milles nähakse seda mõnevõrra erinevalt. Ühes Tallinna Ringkonnakohtu otsuses²⁶ peetakse põhjendamiskohustust menetluse eripärade tõttu tavapärasest väiksemaks:

Halduskohus tühistas SKA [---] otsuse põhjendamis- ja kaalumisvigade tõttu. Ringkonnakohus selles osas halduskohtu põhjendustega ei nõustu. SKA poolt tehtav puude raskusastme tuvastamise otsus ei ole kaalutusotsus, vaid haldusakt, mis antakse suuresti dokumendipõhises menetluses ja ekspertarsti arvamusele tuginedes. See on ka põhjus, miks isikut ei kuulata reeglina menetluses pärast taotluse esitamist ja eksperdihinnangu saamist uuesti ära. Puude raskusastme **menetluse eripära tõttu ei saa selles seada põhjendamis- ja ärakuulamiskohustusele nii suurt rõhku kui tavalises haldusmenetluses**, ehkki ka puude raskusastme tuvastamise menetlusele kohaldub PISTS § 1 lg 3 ja SÜS § 3 lg 6 kohaselt haldusmenetluse seadus.²⁷

Samas teises Tallinna Ringkonnakohtu otsuses²⁸ rõhutatakse otsuse sisu selgitamise olulisust, et adressaat mõistaks, miks selline otsus tehti. See praktika omakorda tugineb Riigikohtu seisukohale ohu hindamise prognoosotsuste langetamise kohta, mis on võetud väljasaatmise teemalises kohtuasjas.²⁹ Ringkonnakohus selgitab põhjendamise olulisust järgnevalt:

²⁵ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 76-77.

²⁶ Nt TlnHKo 19.12.2019, 3-19-165, p 23.

²⁷ TlnRKO 25.05.2018, 3-17-1166, p 7.

²⁸ TlnRKO 5.11.2020, 3-19-2182, p 11.

²⁹ vt ka Riigikohtu 05.09.2019 otsus nr 3-17-1110, p-d 17–18; 19.02.2019 otsus nr 3-17-1545, p 26: Ohu hindamisel (kas ja milline) teeb pädev haldusorgan tõendatud asjaolude põhjal prognoosi isiku käitumise kohta tulevikus. Seega hõlmab ohuhinnang nii tõendite hindamist kui ka määratlemata õigusmõiste sisustamist. Kontrollides haldusorgani prognoosotsust faktilisest ja õiguslikust küljest, ei sekku kohus lubamatult täitevvõimu tegevussfääri (vt ka otsused nr [3-17-1026/43](#), p-d 33-34; nr [3-15-443/54](#), p 28). Asjaolude tuvastamine ja nende kvalifitseerimine õigusnormide valguses on õigusemõistmise tavapärane osa. Vaid siis, kui õigusaktist või lahendatava küsimuse olemusest tulenevalt on haldusorganil prognoosotsuse tegemisel, määratlemata õigusmõiste sisustamisel või muude hinnangute andmisel ulatuslik, õigusega determineerimata hindamisruum, võib kohtulik kontroll hinnangute sisu üle taanduda.

VMS § 241 lg 1 p-s 2 nimetatud ohu kindlakstegemisel ei ole täitevvõimul kontrollivaba hindamisruumi. Ohu mõiste sisustamine ning olukordade kvalifitseerimine ohuks on kontrollitav juriidilise argumentatsiooni ja meetodika abil. Ulatuslikku kontrolli toetavad ka kaalul olevad põhiõigused. Kohtulikult piiratud mahus kontrollitav (HKMS § 158 lg 3) kaalutusotsus on aga ohu tuvastamise järel ohu ja VMS § 241 lg-s 3 nimetatud asjaolude omavaheline kaalumine (vt p 15).

Kuna ohu ja selle lävenditega seotud mõistete sisustamisel ei ole täitevvõimul kontrollivabast hindamisruumist tulenevat monopoli, on kohtul võimalik lugeda prognoositav olukord tegelikuks ja piisavalt tõsiseks ohuks ka siis,

„Tallinna Ringkonnakohus märgib, et puude raskusastme tuvastamine ei ole kaalutusotsus, kuid see ei tähenda, et seda haldusakti ei olekski tarvis põhjendada (HMS § 56). Vastupidist ei saa järeldada ka määruse nr 18 § 8 lg-st 1, milles on loetletud andmed, mis peavad puude raskusastme tuvastamise otsuses sisalduma, sest sellele sättele vaatamata tuleb PISTS § 1 lg 3 ja sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 3 lg 6 kohaselt täiendavalt rakendada haldusmenetluse seadust.“³⁰

Paistab, et põhjendamiskohustust peetakse oluliseks, ent arvestatakse ka haldusorgani töökoormusega. Nii näiteks on Tartu Halduskohus tuginenud Riigikohtu praktikale töövõime hindamise kontekstis,³¹ pidades oluliseks, et isikule oleks metoodika rakendamine tema otsuse kujunemisel arusaadav:

„Haldusakti põhjendamine on oluline tagamaks, et selle adressaat mõistaks, miks otsus nii tehti“ (Riigikohtu halduskolleegiumi 5. septembri 2019. a otsus asjas nr 3-17-1110, p 18³²). Arvestades puude raskusastme hindamise taotlustega kaasnevat töökoormust, piisab otsuse põhjendamiseks sellest, kui SKA selgitab otsuses taotluse esitanud isikule, **kuidas kehtestatud metoodikat rakendades tema puhul tulemuseni jõuti**.³³ Selles asjas järeldas Tartu Halduskohus, et:

„Kuigi SKA [---] otsusest nr [---] ei nähtu konkreetset, millistele tervise infosüsteemi andmetele ekspertarst on tuginenud, s.t ei ole viidatud erinevate arstide sissekannetele ja konkreetsetele visiitidele, nähtub otsusest, millistele õigusnormidele otsuse koostamisel tugineti ning milliseid asjaolusid ja erinevate arstide kirjeldatud kaebaja terviseandmeid arvesse võeti. Otsuses on esitatud ka ekspertarsti [---] koostatud kaebaja terviseseisundi kokkuvõtlik kirjeldus ning selle pinnalt tehtud järeldused. Ühtlasi on SKA kaebajale sügava puude raskusastme asemel raske puude raskusastme määramist täiendavalt põhjendanud [---] vaideotsuses nr [---]. Kuigi vaideotsuse põhjendustes ilmnevad ebatäpsused, siis nähtuvad vaideotsusest veelgi täpsemalt rakendatud metoodika, SKA järeldused ning andmed, millele otsuse tegemisel tugineti. Samuti kajastub vaideotsuses teise ekspertarsti täiendav arvamus. Seetõttu saab kohtu hinnangul lugeda põhjendamiskohustuse nõuetekohaselt täidetuks (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 56 lg-d 1-3).“³⁴

Metoodika osas on Tallinna Halduskohus veel eraldi välja toonud, et „kui eksperdiarvamuse koostamise metoodika tugineb omakorda mingitele **õigusaktidele või klassifikatsioonidele**, siis tuleks neid selguse huvides käsitleda puude raskusastme tuvastamise otsuse allikatena ja

kui PPA ei ole neid mõisteid sõnaselgelt kasutanud. Seejuures võivad ohulävendi tuvastamisel olla asjakohased ka mõned VMS § 241 lg-s 3 nimetatud kaalumisel tähtsust omavad asjaolud.

³⁰ TlnRKo 5.11.2020, 3-19-2182, p 11.

³¹ RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110, p 18.

³² RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110, p 18: Arvestades töövõime hindamise taotlustega kaasnevat töökoormust, piisab töövõime hindamise ja puude raskusastme tuvastamise otsuse põhjendamiseks sellest, kui töötukassa ja SKA selgitavad otsustes taotluse esitanud isikule, kuidas kehtestatud metoodikat rakendades tema puhul tulemuseni jõuti. See eeldab paratamatult, et teatud ulatuses tuleb selgitada ka metoodikat. Selgitamine ei tähenda seaduse ja määruste normide kopeerimist haldusaktis, vaid isikule arusaadavaks tegemist. Haldusakti põhjendamine on oluline tagamaks, et haldusakti adressaat mõistaks, miks otsus nii tehti. Järgides HMS § 56 lg 1 teist lauset ja § 7 lg-t 2, võib haldusorgan anda õigusnorme, sh metoodikat, selgitavad juhised, mis lihtsas keeles ja vajaduse korral näidete varal avavad metoodika sisu. Haldusakti andmisel võib kasutada lähenemist, et viidatakse õigusnormide selgitamise osas neile adressaadile kättesaadavatele juhistele (kas kodulehel või haldusaktile lisatava n-ö teabelehena), kordamata neid põhjalikult haldusaktis. Sel juhul tuleb siiski ka konkreetsest olukorrast lähtuvad põhjendused haldusaktis endas esitada.

³³ TrtHK 19.02.2021, 3-20-1356, p 11.

³⁴ TrtHK 19.02.2021, 3-20-1356, p 11.

tuua need puude raskusastme tuvastamise otsuses välja. Vastasel juhul on kaebajale ainult pooleldi teada, mille põhjal tema kohta otsus tehti. Kohus leiab, et kuivõrd puude raskusastme tuvastamine on reguleeritud juba PISTS-s ja määruses nr 18, ei pruugi puude raskusastme tuvastamise taotleja aimata, et tegelikkuses tugineb SKA ka rahvusvahelistele õigusaktidele.³⁵

Kohtud on haldusorganile ette heitnud ka viidete ebatäpsust, mis ei võimalda põhjendusest aru saada. Näiteks Tallinna Halduskohus märgib, et kui mitmelõikelistele paragrahvidele on viidatud paragrahvi, mitte lõike või punkti täpsusega, on mõned viidatud õigusnormid asjassepuutumatud.³⁶

Kokkuvõttes peetakse SKA menetlust tömahukaks dokumendipõhiseks menetluseks, milles langetatud otsuse põhjendustest peab isikule nähtuma, miks selline otsus langetati. Ringkonnakohtu praktikas on rõhutatud nii põhjendamise olulisust kui ka näidatud, et see on võrreldes tavalise haldusmenetlusega väiksem. Riigikohtu praktikas oli (kuni 2020. a oktoobrini) kõige lähemaks asjakohaseks praktikaks, millele viidata, tövõime hindamise praktika, ent on tuginetud ka prognoosotsuste langetamisele ohuolukorras (välismaalaste asjas, mis on sisult puude astme tuvastamisega kaugel). Analüüsi alguses viidatud kohtunike koolitusel jõuti järeldusele, et põhjendamisnõudesse tuleks suhtuda tõsiselt. Eesmärgiks on otsuse arusaadavus inimesele, mis muuhulgas aitab tõsta otsuse aktsepteeritavust ja tõenäosust, et inimene on otsusega nõus.

2.3.2.1 Põhjenduste esitamine tagantjärgi

Kohtupraktikas on aktsepteeritud SKA otsuse põhjendamist piiratud juhtudel tagantjärgi. Tallinna Ringkonnakohtu põhjendab viitega Riigikohtu 28.10.2014 otsusele asjas nr 3-3-1-46-14, p 15,³⁷ et kuna tegemist ei ole kaalutusotsusega, siis ei laiene sellele aga kohtupraktikas esitatud piirangud haldusaktide tagantjärele põhjendamiseks ning halduskohtul ei ole alust SKA otsust tühistada, kui vastustaja on hiljemalt kohtumenetluse käigus toonud välja põhjendused, millest nähtuvalt on selge, et kaebuse rahuldamise ja otsuse tühistamise korral tuleks vastustajal anda uuesti välja sama resolutsiooniga haldusakt.³⁸

Kohtupraktikast on näha olukordi halduspraktikast, kus täiendavad põhjendused lisatakse puude tuvastamise otsusele vaidemenetluses ja seejärel kohtumenetluses³⁹ või kus SKA ekspertarvamus tehakse taotluse esitajale kättesaadavaks alles vaidemenetluse ajal.⁴⁰ Halduskohtud on pidanud seda hea halduse põhimõtte rikkumiseks,⁴¹ kui alles vaide- ja kohtumenetlus on aeg, mil inimene saab teada oma otsuse põhjustest, ja haldusakti ebapiisavat põhjendamist korvatakse tagantjärgi.

³⁵ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 83.

³⁶ TlnHK 30.12.2019, 3-19-1799, p 36.

³⁷ RKHKo 28.10.2014, 3-3-1-46-14, p 15: Vaidlustatud 1. novembri 2012. a korraldusest ei nähtu põhjused, miks nõuab maksuhaldur teavet enne maksukohustuse tekkimist. Halduskolleegium on oma varasemas praktikas selgitanud, et kohus võib haldusakti kontrollimisel arvestada haldusorgani poolt kohtumenetluses esitatud kaalutlusi, kui kohus on veendunud, et haldusorgan lähtus nendest kaalutlustest haldusakti andmisel (vt nt 29. novembri 2012. a otsust asjas nr 3-3-1-29-12, p 20 ning 14. detsembri 2012. a otsust asjas nr 3-3-1-33-12, p 16). Ehkki vaidlustatud korraldusest ei nähtu vajalikku põhjendust, tuleb hinnata ka maksuhalduri poolt kohtumenetluses esitatud selgitusi.

³⁸ TlnRko 5.11.2020, 3-19-2182, p 11. Sellele ringkonnakohtu otsusele viitab: TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 81.

³⁹ nt TrtHK 19.02.2021, 3-20-1356, p 11.

⁴⁰ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 64.

⁴¹ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 64.

2.3.2.2 Põhjendamise ulatus varasemast ebasoodsama otsuse tegemisel

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni preambuli kohaselt on puue ajas muutuv mõiste (alapunkt e). See on ka põhjus, miks PISTS-i alusel tuvastatakse puude raskusaste lapsele kestusega kuus kuud, üks aasta, kaks aastat või kolm aastat (PISTS § 2⁴ lõige 3 punkt 3), on leitud Tallinna Halduskohtu praktikas.⁴²

Puude raskusaste võib aja möödudes ja tervise muutudes muutuda, seda nii raskemaks kui ka kergemaks. Mõned haigused vähenevad eaga (näiteks aktiivsus-tähelepanuhäire lastel). Tartu Halduskohus on puude raskusastme tuvastamise kohta märkinud, et „tegemist on individuaalsete otsustega, mille tegemisel lähtutakse otsuse tegemise ajal tähtsust omavatest aktuaalsetest andmetest, arvestades, et isiku tervise seisund võib ajas muutuda.“⁴³ Tallinna Halduskohus kinnitab, et puude raskusastme tuvastamisel varasemast ebasoodsama otsuse tegemine iseenesest **ei kujuta endast õiguskindluse põhimõtte rikkumist. Isikul ei ole õiguspärast ootust** sellele, et ta saab oma puude raskusastme kohta alati sama otsuse.⁴⁴

Kui SKA tuvastab puude, ent selle raskusaste on varasemast madalam, on põhjendamiskohustus iseäranis oluline. HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud.

Nii näiteks peab Tallinna Ringkonnakohus motiveerimispuudustega otsuseks SKA otsust, millest ei ole jälgitav vastustaja mõttekäik, kuidas kaebaja puude raskusastme tuvastamisel aluseks võetud andmetest järeldub kaebaja eakohasest suurem kõrvalabi ja juhendamise vajadus väljaspool oma elukohta vähemalt korra nädalas. Kohus märgib, et „puudub arusaadav selgitus, millise metoodika alusel kaebaja puude raskusaste tuvastati ja kuidas selle metoodika põhjal jõuti otsuses viidatud tõendeid arvestades järeldusele, et kaebajale tuleb määrata keskmine puude raskusaste. Kuna kaebajale on 2016. a-l määratud raske puude raskusaste, tulnuks otsuses **hea halduse põhimõttest** lähtuvalt kaebajale selgitada ka seda, millises osas on kaebaja toimetulek ja kõrvalabi vajadus varasema otsusega võrreldes muutunud.“⁴⁵

Tallinna Halduskohus on põhjendamispuuduseks pidanud seda, kui otsuses on üksnes korratud ekspertarsti hinnangut ja selleski ei ole lahtis „Taotleja terviseolukorra kirjeldus“ ühtegi viidet, millistele TIS-s olevatele andmetele, st millise raviarsti konkreetsele sissekandele on tuginetud. See mõjutab dokumendi usaldusväärsust.⁴⁶

Selles asjas leidis ekspertarst, et kaebajal on tegemist haridusliku erivajadusega, mille korral vajaminevad tugiteenused tagatakse haridusasutuse poolt. Kohus vastas, et „Mõistet **hariduslik erivajadus** pole õigusaktides defineeritud. Küll aga on põhikooli ja gümnaasiumiseaduse eelnõu (412 SE) algtekstis (§ 30 lg 1) defineeritud hariduslik erivajadus. Viidatud sätte kohaselt on hariduslike erivajadustega õpilane käesoleva seaduse tähenduses õpilane, kelle eriline andekus, õpiraskused, terviserike, puue, käitumis- ja tundeeluhäired, pikemaajaline õppes eemalviibimine või kooli õppekeele ebapiisav valdamine toob kaasa vajaduse teha muudatusi või kohandusi õppe sisus, õppeprotsessis või õpikeskkonnas (õppevahendid, õpperuumid, suhtluskeel, sealhulgas viipekeel või muud alternatiivsed kommunikatsioonid, spetsiaalse ettevalmistusega pedagoogid, tugipersonal ja muu selline), taotletavates õpitulemustes või õpetaja poolt klassiga töötamiseks koostatud töökavas. Sellest järeldas Tallinna Halduskohus,

⁴² TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 86.

⁴³ TrtHK 19.02.2021, 3-20-1356, p 18.

⁴⁴ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 86.

⁴⁵ TlnRKO 30.04.2021, 3-19-1862, p 16.

⁴⁶ TlnHK 30.12.2019, 3-19-1799, p-d 28–29 ja 47.

et seega hariduslik erivajadus võib olla tingitud ka puudest, mistõttu see ei välista lapsel puude raskusastme tuvastamist.⁴⁷ Kohus tõi välja ka selle, et antud asjas puudusid haldusorgani põhjendused, miks on järeldatud, et kõne ja keele arenguhäire ning rühihäire on hariduslik erivajadus, mitte aga funktsiooni kõrvalekalle PISTS § 2 lg 1 ja määruse nr 18 § 2 punkti 8 tähenduses.⁴⁸

Kokkuvõttes näitab kohtupraktika, et isikul ei ole õiguspärast ootust, et puude raskusaste jääb samaks, ent hea halduse põhimõttest tuleneb haldusorgani suurem selgitamiskohustus, miks otsus on muutunud.

2.3.3 Arstiõppe läbinud isiku arvamus

Puude tuvastamine eeldab inimese tervisliku seisundi hindamist. PISTS § 2³ lg 1 kohaselt tuvastab puude raskusastme SKA, kaasates vajaduse korral arstiõppe läbinud isikuid. Määruse nr 18 § 5 lõike 1 kohaselt tuvastab SKA kuni 16-aastase lapse puude raskusastme, võttes aluseks arstiõppe läbinud isiku arvamuse ning vajaduse korral muud asjasse puutuvad andmed.

Kohtupraktikas on tõstatunud küsimus, kes on „arstiõppe läbinud isik“. Menetlusosalised esitavad kohtule tõendina erialaarstide avaldusi ja arvamusi.⁴⁹ Tallinna Halduskohus on diabeeti põdeva lapse puude tuvastamise vaidluses öelnud, et määruse nr 18 § 5 lõikest 1 „ei tulene, et puude raskusastme tuvastamise menetlusse tuleb kaasata ekspertarstina isik, kel on eriteadmised haiguse osas, millega seoses puude raskusastme tuvastamist taotletakse. Sätete tähenduses tuleb vajadusel kaasata menetlusse arstiõppe läbinud isik. Seega ei ole SKA poolseks rikkumiseks, et vaidlustatud otsuste menetlusse kaasati ekspertarstina Tallinna Lastehaigla anestezioloog [---], kes ei ole endokrinoloog, ehk diabeedi raviarst.“⁵⁰

Samas kohtuasjas märkis kohus ka seda, et SKA ei saa tugineda enda poolt määratud ekspertarsti arvamusele kui ainuõigele: „Olukorras, kus puude raskusastme tuvastamise menetluses esitatakse ka teiste asjatundjate, sh konkreetse haiguse raviga igapäevaselt kokku puutuvate isikute arvamus, tuleb nendes toodud järeldusi kõrvutada menetlusse kaasatud ekspertarsti järeldustega. Samuti ei ole SKA poolt määratud ekspertarstil kohustust teha ekspertiis ka olukorras, kus tema erialased teadmised ja oskused seda ei võimalda.“⁵¹

Ekspertarsti arvamuse näol on kohtus tegemist on HMS § 38 lg 2 kohaselt tõendiga. Ühelgi tõendil ei ole ette kindlaks määratud jõudu võrreldes teiste kogutavate tõenditega haldusmenetluses.⁵²

2.3.4 Otsuse materiaalne õiguspärasus

2.3.4.1 Kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve mõiste sisustamine

Kui vaadata esimese ja teise astme kohtute praktikat, mis juhendamise ja järelevalve kohta käib, siis seda ei ole palju, aga samas annab see üsna ilmeka pildi sellest, kui keeruline on hinnata, kui palju juhendamist või järelevalvet konkreetne isik võrreldes teiste isikutega või „normaalsega toimetulekuga“ ikkagi vajab. Sageli ei ole vaidlustatud otsus piisavalt

⁴⁷ TlnHK 30.12.2019, 3-19-1799, p 31.

⁴⁸ Samas, p 32.

⁴⁹ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 62.

⁵⁰ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 57.

⁵¹ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 57.

⁵² Vt nt TlnHK 30.12.2019, 3-19-1799, p 46.

põhjendatud küsimuses, kas kaebajal esineb psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis tõkestab tal ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel, kas see tingib eakohasest suurema regulaarse juhendamise ja/või järelevalve vajaduse ning kui sageli selline vajadus esineb.⁵³

Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus mõned kuud enne eespool viidatud Riigikohtu lahendit nr [3-20-130/42](#) oma senise praktika kohta selgitanud, et „lapsed vajavad ainuüksi oma vanuse tõttu pidevat abi, juhendamist ja järelevalvet. Samas ei ole igasugune abi, juhendamine ja järelevalve eakohane ja tavapärane. Seadusandja eesmärk ei ole olnud peaaegu iga tervisest tuleneva kõrvalekalde või funktsioonipiirangu korral näha ette lastele raske või sügava puude raskusastme määramist. Lapse puude raskusastme määramisel on oluline vanema või last kasvatava isiku pakutava **hoolitsuse ja järelevalve intensiivsuse erinevus võrreldes teiste samaealiste ühiskonnaliikmetega**. Kuna laste eest tuleb hoolitseda igapäevaselt, on oluline hinnata, kas haigusest põhjustatud abivajadus on pidev, hõlmab valdavat osa lapse tegevustest või piirdub neist väiksema osaga ja on passiivsem (28.05.2020 otsus nr 3-19-2171, p 17; 06.07.2020 otsus nr 3-19-2434, p-d 11–12).“⁵⁴

Eakohasest suurema regulaarse juhendamise ja/või järelevalve vajaduse hindamist saab kirjeldada üksikjuhtumite kaudu. Tartu Halduskohtu praktikast leiab näite selle kohta, et kui kaebaja vajab õppekeskkonnas tugiisikut, siis tuleneb sellest kohtu hinnangul tugev eeldus, et kaebaja juhendamise ja järelevalve vajadus on eakohasest oluliselt kõrgem. Kohus loeb üldiselt teadaolevaks, et tavapäraselt ei ole kuueaastastel lastel lasteaias isiklikke tugiisikuid, vaid piisab mõnest kasvatajast kogu lasteaiarühma kohta.⁵⁵

Tallinna Halduskohtust on tuua näide selle kohta, kas tegu on eakohasest suurema järelevalve vajadusega, kui 14-aastane diabeedihaige laps ei kuule magades sensori poolt antud häiret, aga lapsevanem kuuleb seda. SKA hinnangul polnud see samastatav eakohasest suurema järelevalve vajadusega. Kohtu hinnangul ei olnud see põhjendus veenev ja kohus otsustas, et „diabeeti mittepõdeva 14-aastase lapse puhul puudub igasugune vajadus öösi tema tervises seisundit valvata, täpsemalt veresuhkru taset jälgida ja vajadusel hüpopglükeemiale reageerida. Kuna hüpopglükeemia võib tekkida ükskõik millisel ööl ja kaebaja ei pruugi kuulda sensori häiret, peavad vanemad lapse abistamiseks igal ööl valmis olema, mis sisuliselt tähendab eakohasest suuremat järelevalve vajadust igal ööpäeval.“⁵⁶

Tallinna Halduskohtust pärineb näide 15-aastase ATH häirega ja segatüüpi spetsiifilisele arenguhäirega lapse kohta, kelle puhul kohus võis eeldada, et ta saab hakkama söömise, hügieenitoimingute, riietumise ja liikumisega (PISTS § 2 lg 2) ega vaja selles osas igapäevast kõrvalabi, juhendamist ja järelevalvet (PISTS § 2 lg 11 p 2). Samas möönis kohus, et tal võivad esineda teismelisele omased suhtlemisprobleemid, mida arenguhäire võib raskendada. Abivajadust hinnates ei pidanud kohus siiski eluliselt usutavaks, et sellises vanuses isik vajaks suhtlemisel pidevalt või igapäevaselt oma vanema abi ja järelevalvet. Kohus arutles, et ka teised teismelised lapsed peavad alluma vanema järelevalvele, seega tuleb kaebaja puhul arvestada, kas ta vajab seda teistest omaealistest oluliselt enam. Kohus leidis, et kuigi kaebaja võib oma häirete tõttu vajada koolitööde tegemisel suuremat abi kui eakaaslased, ei ole usutav ega

⁵³ Vt nt TrtHKo 04.02.2021, 3-19-2387, p 13.

⁵⁴ TlnRKO 30.04.2021, 3-19-1862, p 13.

⁵⁵ TrtHKo 04.02.2021, 3-19-2387, p 14.

⁵⁶ TlnRKO 19.07.2021, 3-20-1775, p 68.

tõendatud, nagu vajaks ta sellist abi igapäevaselt ja arvestades kaebaja vanust ja toimetulekut luges tema regulaarse abi- ja juhendamisevajaduse vastavaks keskmisele puudele.⁵⁷

Tallinna Halduskohus on lapse abivajadust seostanud „abivajava lapse“ mõistega, mille definitsioon on antud lastekaitseaduse §-s 26: abivajav laps on laps, kelle heaolu on ohustatud või kelle puhul on tekkinud kahtlus tema väärkohtlemise, hooletusse jätmise või muu lapse õigusi rikkuva olukorra suhtes, ja laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute heaolu.⁵⁸ Kohus põhjendab selle regulatsiooni sobivust seaduse seletuskirjas märgituga, et lapse abivajadus võib tuleneda „ka tema sotsiaalsest või hariduslikust erivajadusest, pere toimetulekuraskustest jne. Abivajavaks lapseks loetakse iga last, kes ise või kelle perekond vajab tuge igapäevasel toimetulekul, lapse kasvatamisel või tema eest hoolitsemisel, samuti last ja peret, kes vajavad muid toetavaid teenuseid lapse emotsionaalse ja füüsilise heaolu parandamiseks.“⁵⁹ Kohus möönab, et elus on meditsiinilised ja sotsiaalsed toimetulekut takistavad põhjused enamasti läbi põimunud – „lapse heaolusse annavad paratamatult oma osa nii lapse tervisehäired kui ka vanemate tegevus lapse kasvatamisel ja tema eest hoolitsemisel.“⁶⁰ Teisalt ütleb kohus samas, et puude olemasolu ja raskusastme tuvastamisel tuleb neid valdkondi siiski eristada, kuna vastustaja ülesanne puude raskusastme tuvastamisel on hinnata lapse tervislikku seisundit ja sellest tingitud abivajadust ning vastustajal ei ole pädevust hinnata lapse ja tema vanemate sotsiaalset toimetulekut.⁶¹ See lahend on ainus analüüsi aluseks olnud lahendite seas, milles abivajava lapse mõistele viidati.

2.3.4.2 Kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve ajalise osakaalu hindamine

Puude raskusastme tuvastamine lapsel on PISTS § 2 lg 1¹ alusel seotud ajalise hinnanguga, kui palju isik kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet vajab: kas pidevalt ööpäevaringselt (sügav puue), igal ööpäeval (raske puue) või väljaspool oma elamiskohta vähemalt korra nädalas (keskmine puue). Tartu Halduskohus on selle ajaraami mõõtmisel näiteks arvestanud, kui palju on lapsel üldse ärkveloleku- ja kodusoleku aega:

„Probleemiks on vaimsete võimete ja kõne arengu mahajäämus, mistõttu esineb tal igapäevane kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadus. Ööpäevaringset kõrvalabi vajadust kaebaja terviseandmed ei kajasta. Kaebaja viibib kolmandiku ajast koolis, kus on tagatud eripedagoogiline ja logopeediline abi, kolmandiku osa magab ja lapsevanem saab intensiivsemat puudest tulenevat eakohasest suuremat kõrvalabi, juhendamist ja järelevalvet pakkuda vaid osal ajast päevas ning mitte ööpäevaringselt, mis vastab raskele puudele.“⁶²

Tallinna Halduskohus on sisustanud tingimust „väljaspool oma elamiskohta“ ja öelnud, et see „näitab isiku abi- ja juhendamisevajadust talle tundmatus olukorras ja kohas. Sellises olukorras inimene peab oskama olukorrale vastavalt reageerida ja õigeid otsuseid langetada. [...] Kodune keskkond on inimesele tuttav ja harjumuspärane ning selles hakkama saamine ei eelda suuremat vaimset pingutust.“⁶³ Selles asjas märkis kohus, et kuna kaebaja käib iseseisvalt trennis, ei vaja ta ka väljaspool kodu igapäevast abi, juhendamist ja järelevalvet.

⁵⁷ TlnHKo 14.08.2020, 3-19-1862, p 25.

⁵⁸ TrtHKo 04.02.2021, 3-19-2387, p-d 8–9.

⁵⁹ Kättesaadav Riigikogu kodulehel, XII koosseisu eelnõu 677, lk 56–57.

⁶⁰ TrtHKo 04.02.2021, 3-19-2387, p 9.

⁶¹ Samas.

⁶² TrtHKo 19.02.2021, 3-20-1356, p 17.

⁶³ TlnHKo 14.08.2020, 3-19-1862, p-d 25 ja 28.

2.3.5 Suhtlemispiirang

PISTS § 2 lg 2 nimetab ühe alternatiivina, et inimene ei tule iseseisvalt toime suhtlemisega. Tartu Halduskohus on asunud seisukohale, et ei nõustu vastustaja arusaamaga, et suhtlemispiiranguga PISTS § 2 lg 2 tähenduses on tegemist vaid siis, kui suhtlemist takistab isiku kõnevõime, kuulmine või nägemine. Kohtu hinnangul vajab isik kõrvalabi suhtlemisel ka siis, kui ta kuuleb, näeb ja kõneleb piisavalt, kuid psüühikahäire tõttu ei taju või ei tõlgenda teiste isikute käitumist või reaktsioone adekvaatselt ning juhendamise või järelevalve puudumisel reageerib kohatult või isegi ennast või teisi ohustavalt. Ka sel juhul on tegemist olukorraga, kus tervisehäire (psüühikahäire) tõkestab ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel, kuna ühiskonnaelu osaks on paratamatult kokkupuuted ja suhtlemine teiste isikutega.⁶⁴

2.3.6 Otsuse diagnoosipõhisus vs igakordne hindamine

PISTS § 2³ lõike 6 punkti 1 kohaselt võetakse puude raskusastme tuvastamisel arvesse terviseseisundit, tegevusvõimet, kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust, mis on suurem inimese eakohasest abivajadusest; kõrvalabi ja juhendamise vajadust, mis esineb inimesel tehniliste abivahendite kasutamisele vaatamata; elukeskkonda ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusi.

Kohtupraktikas on kinnitust leidnud, et sellest sättest tuleneb, et puuet ei saa tuvastada diagnoosipõhiselt. Näiteks Tallinna Halduskohus selgitas PISTS § 2³ lg 6 punktile 1 viidates, et „puude raskusastme tuvastamisel võetakse muuhulgas arvesse terviseseisundit, mistõttu tuleb ühe asjaoluna arvestada kaebajal diagnoositud haigusega. Diagnoos ei saa aga olla ainumäärav.“⁶⁵ Ka Tallinna Ringkonnakohus otsustas: „Puude olemasolu ja selle raskuste ei sõltu siiski üksnes lapse diagnoosist, nagu eespool selgitatud, vaid eeskätt sellest, kuidas laps haigusest tulenevate piirangutega toime tuleb ning millist kõrvalist abi ja toetust ta selleks vajab.“⁶⁶

Seda, et diagnoosist otse ei saa puuet tuletada näitab ka Tallinna Halduskohtu alljärgnev seisukoht:

„Vaidlust ei ole selles, et kaebajal diagnoositud komppöid kujutab endast küll puudelist seisundit, kuid sellest ei järeldu tingimata, et kaebaja terviseseisund vastaks vähemalt keskmisele puude raskusastmele.“⁶⁷

Tallinna Halduskohus märgib, et ka diagnooside rohkus ei anna veel alust puuet tuvastada, kui isik ei vaja nende tõttu regulaarset või pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet.“⁶⁸

Neist näidetest järeldeb, kui oluline on, et ekspertarst ei tugineks oma otsuses üksnes diagnoosile, vaid põhjendaks oma seisukohti inimese hakkamasaamise kontekstis, et ei oleks põhjust ekspertarvamuse usaldusvääruses kahelda.

⁶⁴ TrtHKo 04.02.2021, 3-19-2387, p 15.

⁶⁵ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 59.

⁶⁶ TlnRKO 30.04.2021, 3-19-1862, p 18.

⁶⁷ TlnHKo 14.06.2021 3-20-2254, p 24-26.

⁶⁸ TlnHKo 14.08.2020, 3-19-1862, p 23.

2.3.7 Muutumatu või progresseeruv püsiv seisund

Määruse nr 18 § 9 lõike 2 järgi on **muutumatu või progresseeruv püsiv seisund** raske või sügava puude raskusastme tuvastamisel kindlaks tehtud terviseseisund, mis tänapäevaste meditsiiniliste teadmiste ja teadaolevate andmete kohaselt ei saa paraneda või seisundi paranemise tõenäosus on vähene. Tallinna Halduskohus on näiteks hinnanud, et 1. tüüpi diabeet ei ole muutumatu või progresseeruv seisund (PISTS § 2⁴ lg 5 kohaldamine ei ole ette nähtud), sest seisundi kompenseerimine on võimalik ja ravivõimalused on olemas.⁶⁹

2.3.8 Piirangute ulatuse hindamine: abivahendite kasutamine ja määratud ravi järgimine

Määruse nr 18 § 4 lõikes 2 on sätestatud, et arstiõppe läbinud isik arvestab arvamuse andmisel puude raskusastet taotleva isiku tegutsemisvõimet parandavate või säilitavate abivahendite kasutamist ja määratud ravi järgimist.

Abivahendite kasutamise ja kättesaadavuse argumenti on kohtumenetluse pooled esitanud nii puude raskusastet raskemaks kui ka kergemaks muutva asjaoluna. Tallinna Halduskohus on toonitanud, et isiku terviseseisundit hinnatakse koosmõjus kompenseerivate asjaoludega (nt abivahendid, ravi, elukeskkond)⁷⁰ ja järeldas:

„Kohus nõustub vastustajaga, et abivahendite kasutamise asjaolu ei tähenda, et isikul tuleks tuvastada puude raskusaste. Vastupidi, abivahendite (sh ortopeediliste jalanõude) abil on võimalik terviseseisundi teatud kõrvalekaldeid kompenseerida ning isiku toimetulekut ja liikumist parandada. Määruse nr 18 § 4 lg 2 kohaselt tuleb ekspertarstil hinnata piirangute ulatust koosmõjus erinevate abivahenditega.“⁷¹

Teises kohtuasjas puudutas Tallinna Halduskohus ravi järgimise küsimust ning hindas, kas isegi ravi järgimisega on kaebaja ühiskonnaelus osalemine teistega võrdsel alustel takistatud sellisel määral, et tuvastada raske puude raskusaste. Tallinna Halduskohus tõi välja, et „kui isiku terviseseisund on selline, mida on võimalik raviga leevendada, tuleb seda arvesse võtta, sest sellisel juhul ei ole ühiskonnaelus osalemine teistega võrdsel alustel tegelikult tõkestatud. PISTS ei näe eraldi arvesse võetava asjaoluna ette seda, millised võiksid olla tagajärjed isiku tervisele, kui ta ei järgi vajalikku ravi. Järelikult tuleb lähtuda eeldusest, et isik järgib ravi ja alaealise isiku puhul tagavad ravi järgimise tema vanemad.“⁷²

Samas Tallinna Halduskohtu menetluses olnud vaidluses tõi SKA välja, et puude raskusastme tuvastamisel tuleb arvestada ka sellega, et ajas muutuvad ravimid ja ravitarvikud paremaks ning kättesaadavamaks ning inimese toimetulek paraneb. Kohus leidis, et konkreetse juhtumi puhul ei olnud tegemist asjakohase põhjendusega, sest kuigi abivahend oli tänu Haigekassa hüvitisele muutunud kättesaadavamaks, kasutas kaebaja seda juba aastaid enne vaidlustatud SKA otsuse tegemist ka ilma hüvitiseta.⁷³

⁶⁹ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 59.

⁷⁰ TlnHKo 14.06.2021 3-20-2254, p 24-26.

⁷¹ TlnHKo 14.06.2021 3-20-2254, p 24-26.

⁷² TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 61.

⁷³ TlnHKo 19.07.2021, 3-20-1775, p 84.

KOKKUVÕTE

PISTS § 2 lõikes 1 sätestatud puude mõistet on kritiseeritud, sest see ei kattu ÜRO Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklis 1 toodud puude definitsiooniga. Haldusorgani ja kohtute jaoks tuleneb puude mõistest kohustus hinnata, kas inimesel on võimalik tõhusalt osaleda ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel. Ühiskonnaelus osalemise võime on õigusnormides seotud isiku abivajaduse, juhendamise ja järelevalve vajadusega. Riigikohtu halduskolleegium analüüsis oma 18. oktoobri 2021. a otsuses asjas nr [3-20-130/42](#) kõrvalabi ja juhendamise ning järelevalve mõistet ning tuvastas õiguslõnga, mida on võimalik siiski analoogia abil ületada. Pärast kõnealust Riigikohtu otsust saab PISTS § 2 lõike 2 loetellu hõlmata ka lapsele kõrvalabi või juhendamise osutamise vajadus ravimite manustamisel, meditsiiniliste abivahendite kasutamisel ja füsioteraapiliste harjutuste tegemisel.

Puude raskusastme tuvastamise otsus on hindamisotsus, mitte kaalutusotsus. See on ekspertteadmistel põhinev hinnanguline otsus, mis hõlmab mh määratlemata õigusmõistete sisustamist. Kohtu pädevuses ei ole meditsiiniliste hinnangute õigsuse kontroll. Kohus saab kontrollida, kas arst on hinnanud kõiki tähtsust omavaid asjaolusid, lähtunud asjakohastest andmetest ning oma arvamust nõuetekohaselt põhjendanud. Otsuse formaalse õiguspärasuse juures ongi kesksedeks küsimuseteks uurimispõhimõtte täitmine ja põhjendamise ulatus. Põhjendamine on oluline otsuse arusaadavuse ja aktsepteeritavuse seisukohalt, ent on kohtupraktikat ka selle kohta, et puude tuvastamise otsuste puhul on põhjendamiskohustus tavapärase haldusmenetlusega võrreldes väiksem.

Kohtupraktikas on aktsepteeritud SKA otsuse põhjendamist piiratud juhtudel tagantjäreli. Ent on näha olukordi halduspraktikast, kus osad põhjendused tehakse taotluse esitajale kättesaadavaks alles vaidemenetluse või kohtumenetluse ajal, ja seda on kohtupraktikas peetud hea halduse põhimõtte rikkumiseks. Kui SKA tuvastab puude, ent selle raskusaste on varasemast madalam, on põhjendamiskohustus iseäranis oluline. Uurimispõhimõtte täitmise kohta nähtub kohtupraktikast, et vajadusel peab SKA koguma andmeid omal algatusel väljaspool TIS-i.

Puude tuvastamise otsuse materiaalse õiguspärasuse hindamisel langeb raskuspunkt ülaltoodud kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve mõiste sisustamisele. Need mõisted on kohtulikult kontrollitavad, ent kuna kohtupraktikat pole palju ja need mõisted on analüüsi autori arvates erakordselt avatud ning raskesti mõõdetavad, siis saab isiku abivajaduse järgi puude tuvastamist pidada haldusmenetluseks, kus tulemus on kõrvaltvaatajale, kes ei oma võrdlust haldusorgani igapäevases halduspraktikast paljude asjade lõikes, küllalt raskesti ettenähtav. Kohtu paneb kehtiv regulatsioon ülesande ette hinnata, kas laps vajab abi ja järelevalvet rohkem kui teised samaealised; millist ja kui sageli.

Kohtupraktikas on kinnitust leidnud, et otsus ei saa olla diagnoosipõhine, vaid eeldab isiku terviseseisundi igakordset hindamist. Arstiõppe läbinud isiku arvamuse nõue ei tähenda seejuures konkreetse eriarsti kaasamise kohustust. Abivahendite kasutamine ja ravi järgimine võivad olla asjaolud, mis võimaldavad ühiskonnaelus tõhusat osalemist teistega võrdsetel alustel.

Kokkuvõttes paistab esimese ja teise astme kohtute praktikast lapse puude astme tuvastamise asjades, et on üsna keeruline hinnata, kui palju juhendamist või järelevalvet konkreetne isik võrreldes teiste isikutega või võrreldes „normaalsega toimetulekuga“ ikkagi vajab.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohus

- 1) RKHKo 18.10.2021, 3-20-130
- 2) RKHKo 05.09.2019, 3-17-1110

Tallinna Ringkonnakohus

- 3) TlnRKO 30.04.2021, 3-19-1862
- 4) TlnRKO 31.03.2021, 3-20-130
- 5) TlnRKO 5.11.2020, 3-19-2182
- 6) TlnRKO 06.07.2020, 3-19-2434
- 7) TlnRKO 28.05.2020, 3-19-2171
- 8) TlnRKO 25.05.2018, 3-17-1166

Tartu Ringkonnakohus

- 9) TrtRKO 22.10.2013, 3-12-981

Tartu Halduskohus

- 10) TrtHK 19.02.2021, 3-20-1356
- 11) TrtHK 04.02.2021, 3-19-2387
- 12) TrtHKO 11.06.2020, 3-19-2170

Tallinna Halduskohus

- 13) TlnHKO 19.07.2021, 3-20-1775
- 14) TlnHKO 14.06.2021 3-20-2254
- 15) TlnHKO 14.08.2020, 3-19-1862
- 16) TlnHKO 22.12.2020, 3-20-130
- 17) TlnHK, 18.05.2020, 3-19-2182
- 18) TlnHKO 03.03.2020, 3-19-2434
- 19) TlnHKO 06.02.2020, 3-19-2171
- 20) TlnHKO 19.12.2019, 3-19-165
- 21) TlnHK(Pärnu) 23.01.2019, 3-18-837
- 22) TlnHK 30.12.2019, 3-19-1799