



**Sotsiaalministeerium**

[info@sm.ee](mailto:info@sm.ee)

Meie: 05.02.2025 nr 4.2-3/637-5

Teie: 19.02.2025 nr 13

**Sotsiaalkindlustusamet**

[info@sotsiaalkindlustusamet.ee](mailto:info@sotsiaalkindlustusamet.ee)

## **Täiendav selgitustaotlus**

Eesti Puuetega Inimeste Koda (EPIKoda) on korduvalt kirjalikult pöördunud Sotsiaalministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusameti poole seoses puuetega inimeste arvu statistilise vähenemisega. Lisaks on samade osapoolte vahel toimunud vastavasisulisi rohkem või vähem formaalseid arutelusid ning kohtumisi, viimane vastav arutelu toimus 16.01.2025. Ka oleme alates 2018 aastast juhtinud samade osapoolte tähelepanu puude raskusastme tuvastamise praktika muutumisele ning otsuste ebapiisavale põhjendamisele eelkõige korduvhindamiste puhul, millele ei ole vaatamata korduvatele kohtumistele ja aruteludele samuti selgeid vastuseid saanud/tegevusi järgnenud. Viidatud juhtumitega seonduvate pöördumiste arv kahjuks ei lange, mistõttu on teema jätkuvalt asjakohane ja aktuaalne.

Kuna mõlemad teemad on meie jaoks väga olulised ning ei ole meie vaatest saanud siiski ühest vastust, siis esitame täiendava kirjaliku pöördumise, milles esitame mõned üldised küsimused ning proovime oma murekohad selgemalt välja tuua juhtumipõhiste näidete pinnal. Lisaks tõstatame konkreetsete näidete pinnal ka küsimused puude raskusastme tuvastamise praktikaga seoses, millele ootame samuti selgitusi ja vastuseid.

### **1. Üldised küsimused ja kommentaarid**

1.1. Täname esmalt seniste selgituste ja vastuste ning kaasamõtlemise eest. Sotsiaalministeeriumi viimases ehk 05.02.2025 vastuses nr 4.2-3/637-5 EPIKoja 19.11.2024 pöördumisele puuetega inimeste arvu kohta on toodud üldandmed ja üldised seisukohad ning ka detailsem ülevaade sihtgruppide lõikes. Lisaks on vastuses toodud ka selgitus otsuste arusaadavuse tõstmise vajaduse ning vastava koostöö osas EPIKojaga. Ka soovitatakse otsusest mitteamusaamise korral pöörduda SKA poole, kes vajadusel saab otsuse sisu selgitada.

**Märgime esmalt, et otsuste arusaadavus, sh otsuse kujunemise käik ja faktilised asjaolud on sageli otsuse adressaadi ehk inimese jaoks suur probleem. Otsus koostatakse eelkõige adressaadi jaoks, mistõttu peab otsuse, sh vaideotsuse ülesehitus olema loogiline ning otsuse kujunemise käik, sh tõendite hindamine ja alused mõistetavad.** Otsuse arusaadavus ja piisav põhjendamine ei tähenda otsuse koormamist õigusliku tausta ja meetodiliste selgitustega otsustega, vaid eelkõige peavad otsusest nähtuma juhtumipõhised faktilised asjaolud ning kuidas neid kaalutusõiguse teostamisel hinnati, sh milliseid tõendeid peeti oluliseks ning milliseid mitte ja miks.

**Teiseks palume selgitust, et kelle poole ja millisel viisil peaks otsusest mitte arusaav ja täiendavaid selgitusi vajav inimene pöörduma ehk kas tegemist on infotelefoniga, üldise e-posti aadressiga, konkreetse (nimi ja telefoninumber) puude raskusastme meetodikat ja puude raskusastme tuvastamise aluseid teadva spetsialistiga vms.** Lisame, et ka vastavate täiendavate selgituste korral ei saa selgitused olla bürokraatlikud ning üksnes meetodika ja seaduste põhised, selgitused tuleb anda adressaadi jaoks lihtsas ja arusaadavas vormis vältides koormavaid mõisteid ja termineid.

1.2. Kinnitate vastuses puuetega inimeste arvu vähenemist nii tööealiste kui ka vanaduspensioniealiste sihtgrupi lõikes. Seote vastava languse läbivalt taotluste arvu vähenemisega. **Palume teavet, kas olete uurinud asjaolu, miks taotluste arv väheneb. Lisame, et juhul kui taotluste arvu vähenemise põhjuseks on asjaolu, et inimesed ei esi esita puude raskusastme taotlust põhjusel, et „niikuinii puude raskusastet ei tuvastata ja toetust ei määrata“ või „vanaduspensioniealiste inimeste puudetoetus on nii madal, et inimesed ei ole motiveeritud toetust taotlema“, siis on tegemist eelarvamuse/tendentsiga, mida tuleb muuta ja ümber lükata kuna haavatavas seisundis olevaid inimesi tuleb toetada ja jõustada pakkudes kohast ja vajaduspõhist abi mitte tekitada arusaama, et puude raskusastme tuvastamine ja vastava toetuse maksmine ongi üksnes teatud sihtgrupi jaoks loodud erandlik meede.** Seda enam arvestades, et vastava reguleeriva seaduse (PISTS) eesmärk on sama alates 2008 aastast<sup>1</sup> ning ka rakendusaktide ja PISTS muudatus 2017 aastal seaduse eesmärki ei muutnud ehk jätkuvalt on seaduse eesmärgiks puuetega inimest iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine ning õppimise ja töötamise soodustamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu.

1.3. Palusime 16.01.2025 kohtumisel teavet ka vaidemenetluste kohta. Vastuses on toodud vaiete statistilised näitajad erinevate sihtgruppide lõikes. **Leiame, et ka vaiete arvu osas tuleb täpsustada vaiete esitamise aluseid (näiteks: esmakordne taotleja/korduvhindamise perioodil taotleja; vaiete täpsem sisu- korduvhindamisel tuvastati kergem puude raskusaste, kuid taotleja hinnangul seis sama, mistõttu tuleks taotleja hinnangul tuvastada jätkuvalt puude raskusaste; taotleja hinnangul tervislik seis keerulisem, mistõttu nüüd peaks taotleja hinnangul olema suurem puude raskusaste kui eelnevalt; vaidlus perioodi üle vms).** Lisaks soovime teavet ka vaiete tulemuste kohta ehk kui palju vaideid rahuldati ning kui palju mitte ning millistel alustel rahuldati või jäeti rahuldamata (näiteks: vaie jäeti rahuldamata kuna tervise infosüsteemi andmed ebapiisavad/tervise infosüsteemi andmed ei kinnita piiranguid; piirang ravi, teenuste, abivahenditega kompenseeritud; rahuldatud kuna lisandunud uued piiranguid kinnitavad terviseandmed vaidemenetluse käigus vms).

## **2. Tähelepanekud juhtumite pinnal**

Lisaks palume Sotsiaalministeeriumil ja Sotsiaalkindlustusametil mõelda kaasa ja hinnata tänast süsteemi ka EPIKoja poole pöördunute juhtumite pinnal, mis näitavad inimese jaoks tekkinud ebaselguse põhjuseid, sh haldusorgani suurt kaalutlusruumi puude tuvastamise aluseks olevate asjaolude ja mõistete sisustamisel ning tõlgendamisel. **Näidete pinnal tekivad mh järgnevad küsimused: puude raskusastmete sisustamine; kuidas hinnatakse kompenseeritust ravi, abivahendite ja teenustega; kas puude raskusaste vaimse tervise valdkonnas tuvastatakse üksnes intellektihäire korral; kuidas hinnatakse erinevate piirangute koosmõju; kuidas hinnatakse psüühikahäirest tulenevat tahte puudumist, sh haigusteadlikkust ja ravijärgimist).** Mõistame, et valikulise teabe pinnal võib olla keeruline argumenteerida, kuid ilmselt on tegemist ainsa viisiga, kuidas sisulist debatti ja arutelu edasi viia. Lisame, et näitlikud juhtumid on valitud üldiste kriteeriumite (erinevad haigused/funktsioonipiirangud) alusel,

tegemist on ajaliselt hilisemate ehk praeguse aja juhtumitega ning need juhtumid tekitavad nii taotlejates kui ka EPIKojas tõsiseid küsimusi ja arusaamatust.

2.1. Taotleja kaebused vaimse tervise osas on raviga leevendatavad ning vajadus regulaarse ravi või arstliku jälgimise järele ei samastu püsipiirangutega. Taotlejal ei esine terviseandmete alusel kognitsioonilangust, intellektihäireid ega püsivaid psühhoosiilminguid, millest tulenevalt on ta oma tegevustel ja otsustel iseseisev, võimeline tajuma oma ümbrust vastavalt reaalsusele ja sihipäraselt juhtima oma tegevust ning mõistma selle tagajärgi. Tervisehäirest tulenevalt võib taotleja vajada temale sobivaid või kohandatud töötingimusi, ravi ja ravimeid, aga see ei ole puude raskusastme tuvastamise aluseks.

(Eesti Töötukassa tuvastas vaimse tervise probleemide tõttu puuduv töövõime, Sotsiaalkindlustusamet puude raskusastet ei tuvastanud)

2.2. Olukord, kus taotleja mõistab kõnet ja räägib ise ebaselgelt või vastab küsimustele peaaraputuse või noogutusega, vastab keskmise raskusastmega kõnepuudele.

2.3. Taotlejal esineb raske piirang liikumise valdkonnas, mis on põhjustatud närvisüsteemi ja lihasluukonna struktuuride kahjustusest. Koormusel tugevnev valu vasakus põlves, hüppeliigeses ja jalas, jalgade kangus ja väsimine, labajalgadel deformatsioonid, valu ja turse, puusa- ja põlveliigete ning labajalgade liikuvus osaliselt piiratud. Lisaks valu alaseljas, aeg-ajalt kiirgumisega jalgadesse, selja väsimine, jalad kohmakad, käimisel takerduvad, on korduvalt kukkunud, ise püsti ei saa, tihti ka migreenist põhjustatud peavalud. Üldine jõudlus on langenud ja muutlik, liikumine aeglane, ebakindel, liigub tugikepiga. Piiratud on mitmesuguste vahemaade läbimine, eri tasapindadel ja ohutu liikumine, kehaasendi vahetamine, seismine ja istumine. Kaasneb mõõdukas piirang käelise tegevuse valdkonnas, mis on põhjustatud närvisüsteemi ja lihas-luukonna struktuuride kahjustusest. Valulikkus kaela-õlavöötmes, õlaliigestes, liigete liikuvus osaliselt piiratud, valulikkus vasaku küünarliigese piirkonnas, randmete valu ja kangus, valu labakätes, sõrmede suremistunne, kangus ja väsimine, käte pigistusjõud on rahuldav. Piiratud on käte sirutamine, asjade tõstmine ja liigutamine, käteosavus.

Objektiivsetele ja aktuaalsetele terviseandmetele toetuvalt isikul esinevatest tervisehäiretest põhjustatud erinevad struktuuri- ja funktsioonipuuded ei põhjusta taotlejale sellisel määral püsivaid igaõiseid tegutsemispiiranguid (isikul esinevad püsivad igapäevased tegutsemispiirangud), et taotlejal oleks põhjendatud sügava puude astme tuvastamine, sõltumata sellest, et varasemalt oli isikul tuvastatud sügav puue.

(Sotsiaalkindlustusamet tuvastas eelnevalt sügava puude raskusastme, nüüd raske puude raskusastme toodud põhjendustega)

2.4. Puude raskusastme tuvastamisel hinnatakse taotleja iseseisvat kodust toimetulekut liikumisel, söömisel, riietumisel, hügieenitoimingutel ja suhtlemisel; ei hinnata abivajadust majapidamistöodel ja esmavajaliku hankimisel. Arvesse võetakse vaid püsivad piirangud kestusega vähemalt kuus kuud. Puue tuvastatakse mitte lähtudes diagnoosidest, võimalikest otsustest mitte elustada, vaevustest ja ravivajadusest, vaid lähtudes tegutsemispiirangutest. Raske puue tuvastatakse, kui inimene vajab kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet igal ööpäeval ning sügav puue, kui ta vajab pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet ööpäevaringselt ja tema ühiskonnaelus osalemine on täielikult takistatud. Ööpäevaringne kõrvalabi vajadus sügava liikumispuude puhul tähendab vajadust liigutada abivajajat voodis (kuna ta ise ei suuda asendit vahetada), teda toita ja joota jne.

*(Sotsiaalkindlustusamet tuvastas raske puude raskusastme liikumise valdkonnas, taotleja hinnangul peaks olema sügav puude raskusaste liikumise valdkonnas)*

2.5. Töövõime hindamisel hinnatakse piiranguid tavapärasel töökeskkonnas, füüsilise pingutuse vajadust ajalise surve tingimustes. Tervise seisundist tulenevalt on vaide esitajal tuvastatud, et temal on puuduv töövõime. Ühiskonnaelus osalemisel esinevad piirangud ei vasta üks-ühele töövõimet piiravatele teguritele. Töövõime vähenemine ei tähenda igal juhul, et esineb ka puue. Tööealistel isikutel lähtutakse puude raskusastme tuvastamisel raskustest, piirangutest või takistustest ühiskonnaelus osalemisel, mille põhjuseks on pikaajalised funktsioonipiirangud (pikaajaline väljakujunenud, raskesti tagasipööratav või pöördumatu seisund), mida ei saa kõrvaldada või oluliselt leevendada ravi või ravimitega.

*(Tavapärane põhjendus vaideotsustes)*

2.6. Taotleja põeb hulgiskleroosi, kõnnimaa pikkus kuni 2 km, liikumine aeglane. Pikemal liikumisel hakkab vasakut jalga kergelt lonkama, kand- varvas kõndi sooritab halvasti, kandadelevarvastele tõuseb. Lihasjõud vasaku jala reie- ja säärelihaste osas vähenenud, labajala osas normis. Liikumine, siirdumine, istumine ja seismine on iseseisev, vähemalt keskmise puude raskusastme tuvastamiseks ei ole alust üheski valdkonnas (seal hulgas erijuhtumina hinnates).

*(Töövõime hindamisel tuvastatud puuduv töövõime, Sotsiaalkindlustusamet puude raskusastet ei tuvastanud)*

2.7. Puude raskusastme hindamisel hinnatakse püsiva iseloomuga osalus- ja soorituspiirangute esinemist, mille tõttu inimene vajab mõne põhitegevuse juures püsivalt teise inimese abi ning mille tõttu tema iseseisev hakkamasaamine ühiskonnas on püsivalt raskendatud või piiratud.

*(Tavapärane põhjendus vaideotsustes)*

2.8. Taotlejal esineb raske piirang liikumise valdkonnas, mis on põhjustatud lülisamba struktuuride kahjustusest (alakeha halvatus, jalgade nõrkus ja spastilisus, lisaks labakäte ja sõrmedejõudlus langenud; liigub iseseisvalt ratastooliga, ratastooli kasutamine käte seisundi tõttu raskendatud, kõndida, püsti tõusta ega seista ei suuda, siirdumistel vajab kõrvalabi). Piiratud on mitmesuguste vahemaade läbimine, eri tasapindadel ja ohutu liikumine, seismine, enda eest hoolitsemine. Kaasneb kerge piirang käelise tegevuse valdkonnas, mis on põhjustatud lülisamba struktuuride kahjustusest (labakäte ja sõrmede jõudlus, tundlikkus ja liikuvus mõõdukalt langenud, õla-, küünar- ja randmeliigeste liikuvus säilinud). Piiratud on asjade haaramine, tõstmine ja liigutamine, peenmotoorsed käteosavust nõudvad tegevused. Samuti on kerge piirang enesehoolduse valdkonnas (alakeha halvatus, põie ja soole täitumist egatühjenemist ei taju; paigaldatud epitsüstostoom). Piiratud on soole ja põie kontrollimine. Taotleja ei ole aktuaalsetele terviseandmetele tuginedes täielikult voodikeskne. Taotleja on suuteline ratastooliga teatud piires liikuma ning sooritama koduseid toiminguid. Piirangud ei ole seega sügavale puude raskusastmele vastavad, sõltumata sellest, milline puude raskusaste on eelnevalt tuvastatud. Käesolevalt tuvastatud raske puude raskusaste. Igapäevane tegutsemine või ühiskonnaelus osalemine on piiratud.

Taotleja käib korra nädalas saunas, istub hommikust õhtuni ratastoolis, teeb koduseid toimetamisi nagu tolmuimejaga koristamine, ahju kütmine ja muu analoogne, taotleja ei ole täielikult voodikeskne, suuteline ratastooliga teatud piires liikuma ning sooritama koduseid toiminguid.

*(Sotsiaalkindlustusamet tuvastas eelnevalt sügava puude raskusastme, nüüd raske puude raskusastme toodud põhjendustega)*

*2.9. Terviseandmete alusel on taotleja igapäevategevute sooritamisel ja planeerimisel iseseisev; ärevus on ravi foonil stabiilne, ägenemiste ajal korrigeeritakse ravi haiglas, kus seisund paraneb, olulist sotsiaal- ega agorafoobilist ärevust ei ole terviseandmetes kirjeldatud; taotleja saab osaleda ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel vähemalt enamikes tegevustes, piiranguid igapäevategevustel ja ühiskonnaelus osalemise ei esine selles ulatuses, mis võimaldaks tuvastada vähemalt keskmist puude raskusastet.*

*(Eesti Töötukassa tuvastas raskete psüühikahäirete tõttu puuduv töövõime, Sotsiaalkindlustusamet puude raskusastet ei tuvastanud)*

*2.10. Varasema seljaaju kaelaosa vigastuse järgselt neljajäsemehalvatus, jalgade nõrkus ja tundetus, tahtelised liigutused jalgades puuduvad, käte liikuvus osaliselt säilinud. Kõndida ega seista ei suuda, istub ratastoolis, liigub elektrilise ratastooliga iseseisvalt, sõidab kohandatud autoga, vajab abistamist voodisse, ratastooli ja autosse siirdumisel, enesehooldustoimingutel. Piiratud on mitmesuguste vahemaade läbimine, eri tasapindadel ja ohutu liikumine, seismine, enda eest hoolitsemine. Kaasneb raske piirang käelise tegevuse ja enesehoolduse valdkonnas, mis on põhjustatud närvisüsteemi struktuuride kahjustusest. Käte nõrkus ja tundlikkuse langus, rohkem labakätel ja sõrmedel, õla- ja küünarvarte liikuvus säilinud, sõrmi painutada ega sirutada ei suuda, sõrmede kasutamine oluliselt raskendatud, kätes valu ja surinad. Vajab abistamist söömisel ja kehahooldusel, lisaks uriini- ja roojapidamatus, kasutab ööpäevaringselt mähkmeid. Piiratud on käte sirutamine, asjade tõstmine ja liigutamine, käteosavust nõudvad peenmotoorsed tegevused, põie ja soole kontrollimine, söömine ja joomine, enda eest hoolitsemine.*

*(Sotsiaalkindlustusamet tuvastas raske puude raskusastme, taotleja hinnangul peaks olema sügav puude raskusaste)*

*2.11. Vajadus sobival hetkel puhata, ravimeid manustada, süüa jne on töövõimet piirav, mitte igapäevategevusi. Igapäevaelus ongi võimalus sobival hetkel pikali heita, puhata, süüa jne. Püsivaid raskeid psüühikahäireid taotlejal ei esine. Taotlejale on väljastatud mootorsõiduki juhtimisõiguseks tervisetõend 10-ks aastaks, mis diabeedi korral on lubatud maksimaalselt 5 aastaks. See tähendab, et taotleja suhkruhaigus peab olema väga heas kompensatsioonis ja taotlejal peavad olema väga head teadmised ja oskused haigusega toime tulemiseks. Antud juhul taotlejal esinevad piirangud ei ole nii ulatuslikud, et vastaksid vähemalt keskmisele puude raskusastmele.*

*2.12. Osalise töövõime tuvastamine ei ole puude tuvastamise aluseks. Taotleja võime töötada tavatingimustes võib olla alanenud, samal ajal taotleja liigub iseseisvalt, on käelises tegevuses teistest sõltumatu, suhtleb vabalt ning on oma otsustes ja tegevustes iseseisev. Maanteeameti andmete alusel taotlejal on kehtiv mootorsõiduki tervisetõend, mis kinnitab asjaolu, et taotlejal ei saa olla püsivaid piiranguid liikumise valdkonnas. Ülekaal ei ole raviga mittekorrigeeritav püsiseisund. Esinevatest haigusseisunditest tulenevalt vajab isik ravi ja ravimeid, mis ei ole puude tuvastamise aluseks. Fikseerunud ja raviga mittekorrigeeritavaid piiranguid tegevustes, mis oma ulatusest tingituna põhjustaksid hakkamasaamisraskusi ühiskonnaelus, terviseandmetes kirjeldatud ei ole, puudub alus puude tuvastamiseks.*

2.13. Taotleja põeb insuliinsõltuvat diabeeti. 2019 on pikendatud taotlejal autojuhi tervisetõendit, millega arst kinnitab, et taotleja peab füüsiliselt ja psüühiliselt olema võimeline mootorsõidukit juhtima ning tal ei tohi olla haigusi või tervisehäireid, mis takistavad mootorsõiduki ohutult juhtimist. Suhkurdiabeedi diagnoosiga juhil peavad olema tervisekontrolli tegeva arst hinnangul piisavad teadmised hüpotüümehaigusest ja sellest tingitud ohtudest; puuduvad suhkurdiabeediga seotud tüsistused, mis arsti hinnangul võiksid mõjutada sõiduki juhtimise võimet. Seega võib öelda, et olulised piirangud taotlejal liikumisel ja muudel tegevustel puuduvad, sama kinnitab arst tervisetõendil hinnanguga, et liikumine ja mootorika on normis.

2.14. Autojuhi tervisetõendit on keelatud väljastada raskekujulise või püsiva psüühika-, isiksuse- ja käitumishäire ja vaimse arengu peetuse esinemise korral. Kui arst on teadlikult valeandmeid tõendile kandnud või on taotleja tervisehäireid teadlikult varjanud, peab arst tõendi kehtetuks tunnistama. Taotlejal ei esine piiranguid igapäevategevustes ja ühiskonnaelus osalemisel sellisel määral, et oleks alust puuet määrata.

2.15. Info auto juhtimise võimekuse kohta annab ekspertarstile olulise sisendi tema tervisesundi ja tegevusvõime kohta, haldusorgan on uurimiskohustusest tulenevalt lausa kohustatud välja selgitama asjaolud, mis otsuse tegemist võivad mõjutada ja sinna hulka kuulub ka info selle kohta, et kaebaja on läbinud tervisekontrolli mootorsõiduki juhtimisõiguse saamiseks. Kui kaebaja suudab nii ennast kui autot liikluses kontrollida ja seejuures otsustada, kuhu sõidab ja miks ning kuidas seda teeb, siis oleks meelevaldne tuvastada puude raskusaste psüühikahäire esinemise tõttu.

2.16. Lisaks on taotleja läbinud töötervishoiukontrolli, kus selgub, et taotleja tegeleb korvpalli ja tantsimisega. Tegevusvõime hindamisel on arvestatud ka vaide esitaja sotsiaalse aktiivsusega (sh hobidega tegelemine).

2.17. Selgitame, et töövõime hindamise otsus ei ole puude tuvastamisel siduv, kuna töövõime hindamisel lähtutaks peamiselt võimest töötada tavatingimustes, st võimaliku ajalise survega, füüsilise koormuse vajadusega, psüühomotsionaalse stressi võimalusega ja piirangutega puhata, süüa ja ravimeid manustada vastavalt vajadusele; samuti arvestab töövõie hindamine piirangutega ametite valikul. Töövõimehindamise tulemus (piirangud töötamisel tavatingimustes) ei ole otseselt samastatav puude liigi ja raskusastmega.

2.18. Ekspertiis on jõudnud järeldusele, et piirangud esinevad aegajalt, olles mõjutatud nii keskkondlikest kui suhtumuslikest teguritest ja isiku enda tegevustest. Piirangute ulatus/sagedus, hinnatuna Rahvusvahelise funktsionaalsuse klassifikatsiooni kriteeriumide alusel, ei ületa 24% kõigi põhitegevuste juures, mistõttu liigitub osalus- ja soorituspiirang kergeks. Puude tuvastamise aluseks ei saa pidada ravivajadust, ravimite kasutamise vajadust ja sagenenud arstiabi vajadust.

2.19. Ühe silma pimedus teise silma normaalse nägemise korral ei ole puue, sest see ei takista lugemist, auto juhtimist ja muid igapäevaelu tegevusi.

### **3. Puude raskusastme tuvastamisega seonduvad muud süsteemsed kitsakohad/küsimused**

3.1. Otsuse põhjendamine puude raskusastme mittetuvastamise korral töövõime hindamise menetluse alusel

PISTS § 1 lk-le 3 kohaselt kohaldatakse PISTS-s ettenähtud sotsiaalkaitsele sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (SÜS) sätteid, arvestades PISTS erisusi. SÜS § 3 lg 6 kohaselt kohaldatakse

sotsiaalseadustikus ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seadust, arvestades sotsiaalseadustikus sätestatud erisusi. HMS § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Haldusakti üheks vorminõudeks on haldusakti põhjendamine. HMS § 56 lg 1 sätestab, et kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. HMS § 56 lg 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kuna PISTS-s ega SÜS-s ei ole haldusakti põhjendamise osas erisusi ette nähtud, tuleb lähtuda HMS-st.

Puude mittetuvastamise otsustes selgitatakse enamasti, et otsust tehes tuginetakse taotluses, tervise infosüsteemis ja töövõime hindamise otsuses toodud andmetele (vt lisa). Samas ei nähtu otsustest selgitusi ega põhjendusi, miks on jõutud järelduseni, et piiranguid puude raskusastme tuvastamiseks ei esine/enam ei esine.

**EPIKoja hinnangul ei saa lugeda põhjendatuks olukorda, mil otsuse koostamisel töövõime hindamise andmete põhjal jäetakse otsus sisuliselt põhjendamata ning piirduakse üksnes üldsõnaliste viidetega alusandmetele. Leiame, et otsuste mittepõhjendamine viitega ühishindamisele (ühe-ukse-lähenemine) ning sellest tulenevalt automatiseeritud otsusele ei ole vastavuses HMS-s sätestatuga ega vasta otsuse adressaadi ootustele. Ka tekitab selline lähenemine läbipaistmatust ja ebaselgust. Kindlasti ei ole õigustatud lähenemine, mille kohaselt tekivad põhjendused vaide-või kaebemenetluses, mistõttu vajadust koheseks põhjendamiseks ei ole, puudub igasugune õigustatus lähenemisele, mille kohaselt teeb haldusorgan seadustele vastava otsuse alles siis kui inimene otsuse vaidlustab. Arvestada tuleb ka inimese positsiooniga, kes puude raskusaste taotlust esitades on enamasti raskete terviseprobleemidega, lisaks ei pruugi taotlejal olla digivõimekust, asjaajamisoskust või taht (psüühikahäirete korral) otsuse vaidlustamisega tegelemiseks. EPIKoja hinnangul lasub haldusorganil koormus ja kohustus koostada seadustele vastav otsus leides vajadusel ka vastava rahalise ressursi võimalike takistuste (ametnike ja ekspertarstide ebapiisav arv, vajadus korrigeerida töökorraldust, digilahenduste ebapiisavus jms) eemaldamiseks.**

### 3.2. Puude raskusastme hindamise aluseks olevad asjaolud

Puude raskusastme tuvastamisel võetakse PISTS § 2<sup>3</sup> lg 6 kohaselt arvesse isiku 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; rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusi.

**Puudub arusaam, kuidas ja mille alusel hinnatakse PISTS § 2<sup>3</sup> lg 6 sätestatut kuna vastav meetodika ja alused EPIKojale teadaolevalt puuduvad. Lisaks on ebaselge, kuidas ja millistel alustel hinnatakse erinevate sihtgruppide puhul elukeskkonda ja arvestatakse rehabilitatsiooniplaanis ettenähtud tegevustega.**

3.3. Ühistaotluse korral Sotsiaalkindlustusameti ekspertiisi tegemine ja puude arvväärtuse korrigeerimine muude asjasse puutuvate andmete põhjal

PISTS § 2<sup>3</sup> lg 8 kohaselt juhul kui tööealine isik taotleb samal ajal puude raskusastme tuvastamist ning töövõime hindamist kasutatakse puude raskusastme tuvastamiseks eksperdiarvamust ja töötukassa antud töövõime hindamise otsust. Sotsiaalkaitseministri 29.02.2016 määruse nr 18 „Puude raskusastme tuvastamise tingimused ja kord ning puudega tööealise inimese toetuse tingimused“ § 6 lg 5 kohaselt on Sotsiaalkindlustusametil õigus muude asjasse puutuvate andmete põhjal korrigeerida piirangu aritmeetilist keskmist ja käesoleva määruse § 4 lõike 5 punktis 3 nimetatud valdkonna võtmetegevuste sooritamisel esinevate piirangute raskusastmete arvvaartusi 0,5 ühiku võrra või vajaduse korral kaasata menetlusse arstiõppe läbinud isikuid.

**EPIKoja jaoks on ebaselge, millistel juhtudel teeb Sotsiaalkindlustusamet ise ekspertiisi ehk kaasab vajaduse korral arstiõppe läbinud isikud ning millal korrigeeritakse arvvaartusi selliselt, et kui nn automaatse otsuse alusel on täidetud alused puude raskusastme tuvastamiseks, siis peale korrigeerimist 0,5 ühiku võrra allapoole enam alust puude raskusastme tuvastamiseks ei ole ehk inimese jaoks tehakse negatiivne otsus. Ka on arusaamatu, mille alusel hinnatakse ning milles seisnevad muud asjasse puutuvad andmed.**

#### 3.4. Puude raskusastme tuvastamine erijuhtumina

Sotsiaalkaitseministri 29.02.2016 määruse nr 18 „Puude raskusastme tuvastamise tingimused ja kord ning puudega tööealise inimese toetuse tingimused“ § 2 p 7 kohaselt on erijuhtumina käsitletav juhtum, mille korral valdkondade kaupa tegutsemisvõimet hinnates on tööealisel inimesel piirangud vähe väljendunud või ei vasta puude raskusastme tuvastamise kriteeriumitele, kuid isiku igapäevane tegutsemine või ühiskonnaelus osalemine on terviseseisundi ning keskkondlike ja suhtumuslike takistuste koosmõju tulemusena piiratud.

**Otsustel puudub sageli viide selle kohta, kas otsuse koostamisel on kaalutud erijuhtumi kohaldamist.** Töövõime hindamise käigus koostatud eksperdiarvamus on hinnang erijuhtumi esinemisele töövõime hindamise kontekstis olemas ja taotlejale nähtav, Sotsiaalkindlustusameti otsuses vastavat märget sageli ei ole. Lähtudes PISTS mõttest ning eesmärkidest, milleks on puuetega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine ning õppimise ja töötamise soodustamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu; haldusorgani kohustusest määrust tervikuna rakendada leiame, et haldusorganil kohustus hinnata, kas tegemist võib olla erijuhtumiga juhul kui määruse nr 18 § 6 lg-s 6 sätestatud puude raskusastme tuvastamisel kohaldatavad piirangute aritmeetilised keskmised puude raskusastet kokku ei andnud. Ka on haldusorganil kohustus vastav teave otsuses adressaadi jaoks selgelt välja tuua.

**Märgime kokkuvõtvalt, et haldusmenetlust tuleb viia läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele ning haldusmenetluse tulemusel valmiv otsus peab otsuse adressaadi jaoks olema selge ja üheselt mõistetav.** Puude raskusastme tuvastamise menetlusele kohalduva SÜS § 2 lg 3 kohaselt on sotsiaalseadustiku eesmärk luua õiguslikud alused, et kaitsta inimest ja perekonda, ennetades, kõrvaldades või vähendades sotsiaalseid riske terviklikult eelkõige töötuse, haiguse, emaduse, töövõimetuse, vanaduse, toitja kaotuse, laste kasvatamise, kuriteoohvriks langemise, sotsiaalse erivajaduse ja toimetulekuraskuste korral. Oleme mures puuetega inimeste statistilise arvu vähenemise, Sotsiaalkindlustusameti puude raskusastme tuvastamise otsuste ebapiisava selguse ja arusaadavuse ning puude raskusastme tuvastamise muutunud praktika pärast. Vastav haldusmenetlus on inimese jaoks sageli kõike muud kui lihtne, säästev ja hoidev. Olukorda ei tee



paremaks ka otsuste olematu või liigselt bürookraatlik ja koormav põhjendamine jms. **Ootame Sotsiaalministeeriumilt ja Sotsiaalkindlustusametilt avatud ning lahendustele suunatud suhtlust ja arutelu eesmärgiga luua ka sisuliselt ja praktikas ehk inimese vaatest toimiv ja HMS-le vastav menetlus.**

Täiendavate küsimuste korral oleme valmis selgitusteks ja aruteluks.

Lugupidamisega

Maarja Kraiss-Leosk  
/allkirjastatud digitaalselt/

LISA:  
Puude raskusastme tuvastamise otsuse näide

Kristi Rekand, [kristi.rekand@epikoda.ee](mailto:kristi.rekand@epikoda.ee)