



SOTSIAALKINDLUSTUSAMET

Tallinna Halduskohus Tallinna kohtumaja
talhk.menetlus@kohus.ee
Pärnu mnt 7, Tallinn
15082, Harju maakond

Meie 22.05.2026 nr 1-13/13341-1

Selgitused ja probleemid seoses töövõime
hindamise alusel toimunud puude raskusastme
tuvastamise alaste vaidlustega

Lugupeetud halduskohtu liikmed

Selgitame Sotsiaalkindlustusameti (SKA) halduspraktikat, mis on seotud puude tuvastamise kohtuvaidluste arvu kasvuga. Kohtud on mitmes lahendis juhtinud tähelepanu puudustele SKA haldusmenetluses ka juhtudel, mil kaebus on jäetud rahuldamata. Kohtud on eelkõige osutanud puudustele põhjendamiskohustuse ja ärakuulamisõiguse tagamisel ning rõhutanud, et SKA peab neid menetluslikke kohustusi viivitamata ja nõuetekohaselt täitma.

1. Ärakuulamiskohustuse rakendamine

Kehtivast õigusruumist lähtudes hindab SKA puude raskusastme tuvastamisel eelkõige inimese kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust ning võimet tulla toime igapäevaelu põhitegevustega ja ühiskonnaelus osalemisega. Hindamisel arvestatakse, kas ja millises ulatuses vajab inimene kõrvalabi või abivahendeid tavapärastes eluolukordades toimetulekuks.

20.05.2026 seisuga tegeleb SKAs puude raskusastme taotluste menetlemisega igapäevaselt 16 menetlejat. Menetlusi toetab viis ekspertarsti ning töövõtulepingu alusel osutab ekspertarsti teenust täiendavalt 17 teenuseosutajat.

Puude raskusastme tuvastamise taotluse saab esitada Sotsiaalkindlustusameti iseteeninduses või klienditeeninduses. Tööealiste inimeste puhul esitatakse taotlus üldjuhul koos töövõime hindamise taotlusega Eesti Töötukassale, kes edastab selle SKAle. SKA hindab puude raskusastme olemasolu taotluses esitatud andmete, riiklikes andmekogudes olevate andmete ning töövõime hindamise korral ka Töötukassa eksperthinnangu põhjal. Vajaduse korral kaasatakse menetlusse SKA ekspertarst. Taotleja esitab kõik asjaolud ja dokumendid, millel võib olla puude raskusastme hindamisel tähtsus. Täiendavaid dokumente saab esitada kuni otsuse tegemiseni tingimusel, et need kajastavad taotluse esitamise ajaks olemas olnud tervises seisundit või enne otsuse tegemist kinnitatud asjaolusid. Pärast taotluse esitamist toimuvad uuringud või eriarsti vastuvõtt, mille tulemused ei olnud otsuse tegemise ajaks teada, ei saa juba käimasolevas menetluses üldjuhul arvesse võtta.

Puude raskusastme tuvastamine on dokumendipõhine menetlus. SKA saab otsuse tegemisel lähtuda üksnes dokumenteeritud andmetest. Kui menetluse käigus tekib vajadus täpsustada taotluses või terviseandmetes sisalduvaid asjaolusid, pöördub SKA lisateabe saamiseks taotleja või raviarsti poole. Menetluse käigus toimub seega vajaduse korral kahepoolne suhtlus.

Asjaolu, et olemasolevad andmed ei viita puude raskusastmele või taotleja hinnangul sobivale raskusastmele, ei tähenda iseenesest, et SKA-l tekib kohustus täiendavaid selgitusi küsida või lisamenetlust läbi viia.

Kohtud on leidnud, et SKA peab puude raskusastme menetlustes senisest laiemalt rakendama haldusmenetluse seadusest tulenevat ärakuulamiskohustust. See tähendaks, et enne otsuse tegemist tuleb taotlejat teavitada kavandatavast haldusaktist ning anda talle võimalus esitada täiendavaid selgitusi, vastuväiteid ja tõendeid.

Praktikas tähendaks see, et SKA peaks igapäevaselt tegema ligikaudu 200 täiendavat pöördumist taotlejate poole. Iga selline menetlus eeldaks taotluse asjaolude täiendavat analüüsi, taotleja selgituste hindamist, olemasolevate andmete uut võrdlemist ning vajaduse korral täiendava eksperdiarvamuse küsimist.

Kui eeldada, et ligikaudu 20 protsendil juhtudest oleks vaja uut ekspertarsti hinnangut, tähendaks see SKA jaoks hinnanguliselt 40–50 täiendavat eksperdiarvamust päevas ehk ligikaudu 10 000 uut eksperdiarvamust aastas. Sellises mahus täiendava menetluse läbiviimine eeldab lisarahastust ning täiendava menetlus- ja eksperdiressursi kaasamist.

Võrdlusena märgime, et 2025. aastal võttis kohus menetlusse ligikaudu 50 puude raskusastme tuvastamist puudutavat kaebust, mis on oluliselt väiksem puude raskusastme menetluste kogumahust.

Puude raskusastme tuvastamisel saab SKA teha neli erinevat otsust:

- Puude raskusastet ei tuvastata (2025. aastal otsuseid ligi 23 300)
- Tuvastatakse keskmine puue (2025. aastal otsuseid ligi 2 800)
- Tuvastatakse raske puue (2025. aastal otsuseid ligi 9400)
- Tuvastatakse sügav puue (2025. aastal otsuseid ligi 1900)

Isegi juhul, kui ärakuulamiskohustuse täiendav rakendamine piirduks üksnes otsustega, millega puude raskusastet ei tuvastata, ei tähenda see praktikas, et vaidlusi esineks ainult nende otsuste puhul. Taotleja võib pidada enda jaoks negatiivseks ka puude raskusastet, puude liiki või puude kestust puudutavat otsust. Praktikas on vaidlustatud kõiki nimetatud otsuseid. Halduskohtus on menetletud ka kaebusi sügava puude otsuste peale olukordades, kus inimene ei ole nõustunud määratud puude liigiga. See tähendab, et ka inimesele soodsaima raskusastme tuvastamine ei pruugi välistada vaidlust.

Seetõttu ei ole võimalik ärakuulamiskohustuse laiendatud rakendamist sisuliselt piirata üksnes puude mittetuvastamise otsustega. Kõigi otsuste eelnev põhjalik ärakuulamine eeldaks aga märkimisväärset täiendavat menetlus- ja eksperdiressurssi, mida SKA-l praegu ei ole.

Arvestades puude raskusastme menetluste mahtu, ei ole olemasolevate ressursside juures võimalik tagada igas menetluses ulatuslikku individuaalset ärakuulamisprotsessi. Samas on taotlejal ka kehtiva menetluskorra järgi võimalik kogu menetluse vältel esitada selgitusi ja täiendavaid dokumente. Kui taotluses või olemasolevates andmetes esineb täpsustamist vajavaid asjaolusid, võtab SKA inimesega täiendava teabe saamiseks ühendust.

2. Otsuste läbipaistvus ning põhjendatus

Kohtud on juhtinud tähelepanu sellele, et puude raskusastme otsused ei ole inimese jaoks piisavalt arusaadavad. SKA hinnangul puudutab see probleem eelkõige tööealiste inimeste menetlusi.

Tööealiste puude tuvastamiseks kasutatav infosüsteem ei võimalda menetlejal otsuseid vabatekstina täiendada ega põhjalikumalt põhjendada. Menetleja sisestab süsteemi vajalikud

andmed ja eksperdiarvamuse, kuid otsus genereeritakse automaatselt etteantud parameetrite alusel.

SKA nõustub, et selline lahendus ei taga inimese jaoks piisavalt selget menetlust. Samas ei ole taotluste suure mahu tõttu võimalik koostada otsuseid süsteemiväliselt käsitsi.

SKA töötab koos Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskusega selle nimel, et muuta otsused inimestele arusaadavamaks. 2026. aasta jooksul on plaanis lisada tööealiste inimeste puude raskusastme otsustele täiendavad selgitused kasutatud meetodika ja otsuse kujunemise kohta.

3. Tööealiste töövõime hindamise ja puude raskusastme tuvastamine

Suurim osa kohtuvaidlustest puudutab tööealiste inimeste puude raskusastme tuvastamist. 2025. aastal esitasid tööealised inimesed 28 102 taotlust, mis moodustas enam kui poole kõigist puude raskusastme taotlustest.

Kohtud on juhtinud tähelepanu olukordadele, kus töövõime hindamise ja puude raskusastme tuvastamise otsused võivad inimese jaoks näida vastuolulised, näiteks juhul, kui inimesele on määratud puuduv töövõime, kuid puude raskusastet ei tuvastata. **SKA hindab puude raskusastme tuvastamisel eelkõige inimese kõrvalabi vajadust ja toimetulekut igapäevaelu põhitegevustes.** Seetõttu võib esineda olukordi, kus inimese töövõime on oluliselt vähenenud, kuid olemasolevate andmete põhjal ei esine puude raskusastme tuvastamise aluseid.

SKA mõistab, et kahe erineva hindamissüsteemi paralleelne toimimine võib tekitada inimestes segadust. Vajadusele süsteemi lihtsustada on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll oma 2024. aasta auditis, milles rõhutati vajadust muuta abi saamise korraldus inimese jaoks selgemaks ja tõhusamaks. Sarnasele järeldusele jõudis ka Poliitikauuringute Keskus Praxis 2026. aastal valminud uuringus, mille järgi ei ole inimese seisundi paralleelne hindamine kahe erineva asutuse poolt piisavalt tõhus ega pruugi tagada inimesele vajalikku abi ja tuge.

Sotsiaalkindlustusamet toetab tööealiste inimeste hindamiste ja toetuste korralduse koondamist ühte asutusse. See eeldab ühtse hindamismetoodika loomist, mis võimaldaks hinnata nii inimese töövõimet kui ka igapäevaelu tegevuspiiranguid, mida praegu hinnatakse puude raskusastme tuvastamise menetluses.

Kuni võimalikud süsteemuudatused ootavad poliitilisi otsuseid, teeb SKA oma pädevuse piires tööd selle nimel, et menetlused oleksid inimestele arusaadavamad ja korraldus tõhusam. Selleks oleme muu hulgas:

- SKA on koostanud **selgema tööealiste isikute menetlusjuhise, millega oleme vaikinisi loobunud** Sotsiaalkaitseministri 29.02.2016 määruse nr 18 § 6 lg 9 rakendamisest, kuna see tekitas praktikas palju küsitavusi, sh selle kooskõla volitusnormiga. Sätte kohaselt on Sotsiaalkindlustusametil muu hulgas õigus muude asjasse puutuvate andmete põhjal põhjendatult korrigeerida piirangu aritmeetilist keskmist 0,5 ühiku võrra, kuid praktika näitas, et selline lähenemine ei olnud inimestele arusaadav. Selle asemel kehtestasime põhimõtte, et menetlustes, mis toimuvad töövõime hindamise käigus antud tulemuste alusel ning milles ilmneb vastuolu taotluses väljatooduga, kaasatakse Sotsiaalkindlustusameti ekspertarst ja antakse eraldiseisev eksperdiarvamus.
- **Täiendasime sotsiaalkindlustusameti [veebilehel](#) tööealiste isikute puude raskusastme tuvastamise selgitusi**, et anda inimesele parem ülevaade, kuidas töövõime hindamise alusel puude raskusastme tuvastamine toimub.

Lisaks SKA sisemistele tööprotsesside muudatustele teeme tihedat koostööd Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Puuetega Inimeste Kojaga, et leida tekkinud probleemidele sisulisi lahendusi ning parandada süsteemi arusaadavust ja toimimist.

Oleme alati valmis andma selgitusi või tegema koolitusi kohtutele puude raskusastme SKA on valmis andma kohtutele täiendavaid selgitusi ning korraldama koolitusi puude raskusastme tuvastamise meetoodika ja menetluspraktika teemal. Viimati viisime sellise koolituspäeva läbi Riigikohtule 20. märtsil 2026 ning oleme valmis korraldama sarnaseid seminare ka halduskohtunikele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Maret Maripuu
peadirektor

Lisaadressaadid:
Tartu Halduskohus Tartu kohtumaja

Kalev Härk
58849871, Kalev.Hark@sotsiaalkindlustusamet.ee