



SOTSIAALKINDLUSTUSAMET

/*ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud: */

/*Kehtiv kuni: */

/*Alus:

Teabevaldaja: Sotsiaalkindlustusamet*/

Kristi Kähär
Eesti Puuetega Inimeste Koda
epikoda@epikoda.ee
Toompuiestee 10, Tallinn
10137

/*Teie /nr 13*/

19.02.2025*/

Meie 07.03.2025 nr 2-1/5617-2

Vastus EPIKoja selgitustaotlusele

Tõstasite oma kirjalikus pöördumises mitu olulist küsimust, mille kohta ka oma tähelepanekuid esitasite.

Märgite esmalt, et Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi SKA) otsused ei ole piisavalt põhjendatud, mistõttu on nende adressaatidel raskusi otsuste mõistmisega. Leiate, et otsuse arusaadavus ja piisav põhjendamine ei tähenda otsuse koormamist õigusliku tausta ja meetodiliste selgitustega, vaid eelkõige peavad otsusest nähtuma juhtumispõhised faktilised asjaolud ning see, kuidas neid kaalutusõiguse teostamisel hinnati, sh milliseid tõendeid peeti oluliseks ja milliseid mitte.

Oleme nõus, et kirjalikud haldusaktid peavad olema põhjendatud, eelkõige kaalutusotsuste puhul. Siiski juhime puude raskusastme tuvastamise otsuste puhul tähelepanu järgmisele.

Puude raskusastme tuvastamisel on peamine tõend eksperdiarvamus, mille alusel SKA teeb oma otsuse. Kui tööealine isik taotleb samaaegselt nii töövõime hindamist kui ka puude raskusastme määramist, kasutatakse selleks töötukassa koostatud eksperdiarvamust ja töövõime hindamise otsust (PISTS § 2³ lg 7). Vajadusel võib SKA kaasata ka täiendava eksperdiarvamuse arstiõppe läbinud spetsialistilt (PISTS § 2³ lg 1). Kõik SKA otsused sisaldavad viidet, millistele tõenditele otsus tugineb.

Kohtupraktika järgi ei ole puude raskusastme tuvastamine kaalutusotsus, vaid dokumendipõhine haldusakt, mis põhineb ekspertarsti hinnangul. Seetõttu ei ole selle menetluse puhul põhjendamise ja ärakuulamise nõue nii ulatuslik kui tavapärasel haldusmenetluses (vt Tallinna Ringkonnakohtu 25.05.2018 otsus haldusasjas nr 3-17-1166, p 7).

Riigikohus on leidnud, et kuna SKA menetleb suurt hulka taotlusi, piisab, kui otsustes selgitatakse, kuidas kehtivat meetodikat rakendati ning kuidas jõuti konkreetse tulemuseni. Seda võib teha kas otseselt meetodikat selgitades või viidates üldistele juhiste ja õigusnormidele (Riigikohtu halduskolleegiumi 05.09.2019 otsus haldusasjas nr 3-17-1110, p 18).

Praegu ei ole SKA otsustes meetodikat alati detailselt avatud, kuid enamasti selgitatakse otsuse tegemisel olulisi asjaolusid.

Mõistame, et töövõime hindamise tulemuste põhjal tehtud puude raskusastme tuvastamise otsustes ei saa olla SKA ekspertarsti eraldi põhjendust. Seetõttu kaalume võimalust lisada sellistele otsustele märge, mis suunaks inimest täpsemalt lugema töövõime hindamise otsust, kus vastavad põhjendused juba sisalduvad. Samuti võiks otsuses viidata õigusaktile, mis selgitab puude raskusastme tuvastamise põhimõtteid töövõime hindamise alusel.

Oluline on arvestada, et töövõime ja puude raskusastme hindamise meetodikad erinevad – töövõime hindamisel määratud piirangute raskusaste ei kandu automaatselt üle puude raskusastme määramisele.

Mõistame, et inimestel on õigus saada selgeid ja arusaadavaid selgitusi nende kohta tehtud otsuste kohta. SKA on valmis oma otsuseid põhjalikumalt lahti selgitama, kui inimene selleks kirjaliku soovi esitab.

Palute samuti selgitust, kelle poole ja millisel viisil peaks otsusest mitte aru saav ja täiendavaid selgitusi vajav inimene pöörduma ehk kas tegemist on infotelefoniga, üldise e-posti aadressiga, konkreetse puude raskusastme meetodikat ja puude raskusastme tuvastamise aluseid teadva spetsialistiga.

On oluline, et inimene teaks, kelle poole ja kuidas pöörduda, kui tal on küsimusi puude raskusastme tuvastamise või sotsiaaltoetuse määramise kohta. Selgituste saamiseks tuleb esitada SKA-le kirjalik pöördumine (selgitustaotlus). Seda saab teha:

- SKA iseteenindusportaal
- Digitaalselt allkirjastatud e-kirjaga aadressile info@sotsiaalkindlustusamet.ee
- Paber kandjal allkirjastatud dokumendiga SKA klienditeeninduses

Kui on küsimusi selgitustaotluse koostamise või haldusaktile vaide esitamise kohta, saab SKA klienditeenindus nõustada nii e-kirja, iseteenindusportaaliga kui ka telefoni teel. Telefoni teel saab selgitada, kuidas puude raskusastme tuvastamine läbi viidi, kuid terviseandmeid puudutavaid teemasid detailsemalt arutada ei saa, kuna see nõuaks isiku kirjalikku nõusolekut andmete töötlemiseks tervise infosüsteemis.

Palute teavet, kas SKA on uurinud asjaolu, miks taotluste arv väheneb. Lisate, et juhul kui taotluste arvu vähenemise põhjuseks on asjaolu, et inimesed ei 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.

Märgime, et teie poolt välja toodud põhjused on oletuslikud ning SKA-l ei ole võimalik neid kommenteerida. SKA teavitab inimesi kirjalikult umbes 40 päeva enne kehtiva puude raskusastme lõppemist. Samas ei küsi SKA neilt, kes korduvtaotlust ei ole esitanud, miks nad seda ei ole teinud.

Arusaam, et tervisliku seisundi halvenemine tähendab automaatselt raskemat puude raskusastet, kuulub tunnetusliku tervise valdkonda. Puude raskusastme tuvastamisel võrdleb SKA arstlik ekspertiis taotleja enesehinnanguid objektiivsete terviseandmetega ning kujundab nende põhjal arvamuse, mis on aluseks haldusotsusele. Üldine terviseseisund ei ole otseselt seotud ühegi konkreetse puude raskusastme või -liigiga.

Lisaks palute täpsustada vaiete esitamise aluseid ning teavet vaiete tulemuste kohta.

2024. aastal esitati SKA-le kokku 1883 vaiet puude raskusastme tuvastamise otsuste peale. Vaiete osakaal kõikidest puude raskusastme otsustest on viimastel aastatel püsinud stabiilselt umbes 3% juures, kuid 2024. aastal tõusis see 3,5%-ni.

Kõige sagedamini esitati vaideid põhjendusega, et taotlejal esineb tervislikust seisundist tingituna erinevaid kaebusi ja ta vajab täiendavat kõrvalabi ning juhendamist. Samuti moodustasid 25% vaietest juhtumid, kus eeldati, et varasemalt tuvastatud puude raskusaste peaks muutumatuna jätkuma.

2024. aastal rahuldati kokku 321 vaiet, mis moodustab 17% kõikidest esitatud vaietest (2023. aastal oli see näitaja 17,4%). Peamised vaiete rahuldamise põhjused olid täiendavad sissekanded tervise infosüsteemi eriarstide või perearstide poolt, mis andsid aluse uuesti hinnata taotleja seisundit ja määrata puude raskusaste või seda tõsta.

Samas ei rahuldatud 1492 vaiet, mis moodustab 79,2% kõigist esitatud vaietest. Tuleb rõhutada, et vaiete rahuldamata jätmine ja puude raskusastme mittetuvastamine vaidemenetluses ei

tähenda, et inimene oleks tervenend. Samuti ei saa puude raskusastme määramist alati võrrelda varasemate otsustega, sest see põhineb hetkel kehtival terviseandmetel.

Esmakordsetest puude raskusastme taotlejatest esitasid otsusega mittenoostumisel SKA-le vaide 682 inimest. Neist 90 juhul rahuldati vaie ning isikule tehti uus puude raskusastme tuvastamise otsus.

Viimaks olete esitanud mõned näited juhtumite pinnalt, mis teie hinnangul näitavad inimese jaoks tekkinud ebaselguse põhjuseid, sh haldusorgani suurt kaalutusruumi puude tuvastamise aluseks olevate asjaolude ja mõistete sisustamisel ning tõlgendamisel.

Puude raskusastme tuvastamisel tuleb arvestada, et tööaliste ning laste ja vanaduspensioniealiste hindamise alused ja protsessid on osaliselt erinevad.

Laste ja vanaduspensioniealiste puhul teeb puude raskusastme tuvastamise otsuse Sotsiaalkindlustusamet ekspertarsti koostatud eksperdiarvamuse alusel.

Tööaliste puhul kehtib alates 2016. aastast nn üheuksepoliitika. See tähendab, et kui tööeline taotleb samaaegselt töövõime hindamist ja puude raskusastme tuvastamist, kasutatakse otsuse tegemisel töötukassa koostatud töövõime hindamise otsust ning selle alusel koostatud eksperdiarvamust. Sotsiaalkindlustusamet eraldi eksperdiarvamust ei koosta, vaid teeb puude raskusastme otsuse kindlate reeglite järgi, tuginedes töövõime hindamise käigus kogutud andmetele. Arvutuskäik on sätestatud sotsiaalkaitseministri määruses nr 18 „Puude raskusastme tuvastamise tingimused ja kord ning puudega tööelise inimese toetuse tingimused“.

Ekspertarst ei hinda meditsiinilises mõttes anotoomilise või füsioloogilise kahjustuse olemasolu – need andmed on juba terviseinfosüsteemis kirjas. Eksperti arvamuse ja puude raskusastme määramisel keskendub ekspertarst sellele, kuidas inimene oma puudega kohanenud on ning kui palju see piirab tema igapäevaseid põhitegevusi.

Kui terviseandmetest ilmneb, et inimene on tänu abivahenditele või ravile hästi kohanenud, võib ekspertarst hinnata puudest tingitud raskusastme kergemaks. Kui aga kohanemine on keeruline ning piirangud igapäevaelus ulatuslikud, võib raskusastet hinnata kõrgemaks. Selline lähenemine on ette nähtud kehtivates õigusaktides.

SKA nõustub, et valikulise teabe alusel on keeruline argumenteerida. Taotleja võib esitada teavet valikuliselt, mistõttu ei pruugi olla võimalik kõiki asjaolusid terviklikult hinnata. Samas ei saa nõustuda väitega, et SKA-l on lai kaalutusruum puude raskusastme tuvastamisel – asjaolude tõlgendamiseks puudub SKA-l kaalutusõigus. Mõistete tähendused on üldjuhul määratletud õigusaktides. Kui kasutatakse määratlemata õigusmõisteid, on see seadusandja teadlik otsus, andes haldusorganile õiguse ja kohustuse neid sisustada ning vajadusel selgitada. Samas on ka nende mõistete tõlgendamine kohtu poolt kontrollitav. Kuna te ei ole välja toonud konkreetseid määratlemata õigusmõisteid, mida SKA oma otsustes kasutab, ei ole võimalik ka täpsemat selgitust anda.

Olete esitanud veel küsimusi ja etteheiteid SKA otsustes sisalduvatele põhjendamispuudustele. Leiate, et põhjendatuks ei saa lugeda olukorda, mil otsuse koostamisel töövõime hindamise andmete põhjal jäetakse otsus sisuliselt põhjendamata ning piirduakse üksnes üldsõnaliste viidetega alusandmetele. Märkite samuti, et teie jaoks on ebaselge, millistel juhtudel teeb SKA ise ekspertiisi ehk kaasab vajaduse korral arstiõppe läbinud isikud ning millal korrigeeritakse arväärtusi.

SKA-l ei ole kohustust kaasata oma ekspertarsti tööelise isiku puude raskusastme tuvastamisse, kui töövõime hindamise käigus koostatud andmed (võtmetegevuste skoorid valdkonniti) on kättesaadavad (PISTS § 2³ lg 7).

Tallinna Halduskohus leidis (06.12.2022 otsus haldusasjas nr 3-22-1235, p 43–44), et PISTS-i eesmärgiga on kooskõlas see, kui töövõime hindamise läbinud isiku terviseandmeid ei analüüsi SKA uuesti, vaid tugineb juba koostatud eksperdiarvamusele. Kohus märkis ka, et „töövõime hindamise ja puude raskusastme tuvastamise otsuste vahele ei saa tõmmata võrdusmärki selles

tähenduses, et kui Eesti Töötukassa tuvastab puuduva töövõime, siis ei ole SKA-I võimalik jätta puude raskusastet tuvastamata.“

Puude raskusaste määratakse vaid siis, kui selleks on täidetud kõik vajalikud tingimused. Varasem SKA otsus puude raskusastme tuvastamise kohta ei anna õiguspärast ootust, et edaspidi jääb raskusaste samaks. Kui eksperdiarvamuse alusel on piirangute arvvärtus väiksem kui 2 – mis on keskmise puude raskusastme tuvastamise miinimum –, ei ole SKA-I alust määrata keskmist puude raskusastet, isegi kui varasem otsus oli teistsugune.

EPIKoja küsimusele 0,5-ga korrigeerimise kohta selgitame järgmist:

Kuna sotsiaalset ja meditsiinilist perspektiivi on praktikas keeruline täielikult lahutada, on SKA peaspetsialistil võimalus tutvuda isiku eelmise puude raskusastme hindamisega. Kui ilmneb märkimisväärne lahknevus varasemalt tuvastatud puude liigi või raskusastme ja töövõime hindamise alusel kujuneva tulemuse vahel, võib peaspetsialist kaasata SKA ekspertarsti, esitades küsimuse: „Kas on õigustatud korrigeerimine 0,5 punktiga?“

Lähtudes ekspertarsti hinnangust võib peaspetsialist kohandada valdkonna võtmetegevuste piirangute raskusastmete arvvärtusi 0,5 ühiku võrra kas üles- või allapoole. Kui korrigeerimine toimub allapoole, on vajalik ekspertarsti põhjendus.

Samuti võib ekspertarst hinnata, et juhtum vajab põhjalikumat analüüsi, ning suunata töö ekspertarsti töölauale täieliku arvamuse andmiseks. Sellistel juhtudel tehakse lõplik otsus ekspertarsti kaasamisel.

Märgite, et puudub arusaam, kuidas ja mille alusel hinnatakse PISTS § 2³ lg 6 sätestatud kuna vastav metoodika ja alused EPIKojale teadaolevalt puuduvad. Lisaks on teie hinnangul ebaselge, kuidas ja millistel alustel hinnatakse erinevate sihtgruppide puhul elukeskkonda ja arvestatakse rehabilitatsiooniplaanis ettenähtud tegevustega.

SKA puude raskusastme tuvastamise protsess on dokumendipõhine ja põhineb peamiselt objektiivsetel terviseandmetel. Kuna SKA-I on piiratud võimalused hinnata isiku elukeskkonda, lähtutakse ainult terviseandmetes või taotleja esitatud dokumentides kirjeldatud teabest.

Elukeskkonnast tulenevaid tegureid saab arvesse võtta ainult juhul, kui need on objektiivsete terviseandmetega selgelt kirjeldatud ja omavad mõju isiku tegutsemisvõimele. Kui tervise infosüsteemi (TIS) andmetes või taotluses sellist teavet ei esine, siis ei ole SKA-I alust elukeskkonna tegureid puude raskusastme tuvastamisel arvestada.

SKA ei vii läbi elukeskkonna ekspertiisi, vaid tugineb meditsiinilistele andmetele. Kui raviarstid ei ole viidanud keskkonna negatiivsele mõjule terviseseisundile, eeldatakse, et kas sellist mõju ei ole või on see meditsiinilises mõttes väheoluline. Seetõttu ei kajastata üldjuhul keskkonnafaktoreid ka SKA eksperdiarvamuses.

Puude raskusastme määramisel ei ole määravaks isiku subjektiivne kirjeldus elukeskkonna iseärasustest ega ka kulutused, mis on seotud transpordi, arstivisiitide või ravimitega. Puude raskusaste tuvastatakse lähtudes meditsiinilistest andmetest ja seaduses sätestatud kriteeriumitest.

Rehabilitatsiooniplaanis ettenähtud tegevustega arvestamine sõltub sihtrühmast. Laste puhul võetakse arvesse kehtiv rehabilitatsiooniplaan või eelnevates plaanides toodud tegevuste tulemuslikkus, et hinnata, kuidas need on toetanud lapse arengut ja igapäevaelu tegevusi. Tööealised ja vanaduspensioniealised isikud saavad teenuseid, mis põhinevad tegevuskaval, ning sageli võivad nad saada tööalast rehabilitatsiooni, mille andmestik on töötukassal ja millele SKA-I ligipääs puudub.

Sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuste eesmärgid võivad olla järgmised:

1) Igapäevaelu valdkond: Suurendada motivatsiooni ja valmisolekut osaleda kogukonna tegevustes, arendada kognitiivseid ja füüsilisi võimeid ning õpetada igapäevaelu oskusi, et inimene saaks elada võimalikult iseseisvalt.

2) Õppimise valdkond: Pakkuda õppeprotsessis vajalikku tuge, et inimene omandaks võimetekohase hariduse või täiendaks oma oskusi tööks.

3) Suhtlemise ja vaba aja valdkond: Arendada eneseteadvust, eneseregulatsiooni, suhtlemis- ja koostööoskusi, et inimene saaks osaleda ühiskonnaelus vastavalt oma võimetele.

4) Töövõime arendamine: Arendada inimese valmisolekut tööle asumiseks vastavalt oma võimetele.

Oluline on, et rehabilitatsiooniteenuste loetelu ei määra automaatselt puude liiki ega raskusastet, vaid teenuseid pakutakse vastavalt isiku individuaalsetele vajadustele ja võimetele.

Erijuhtumi mõiste on tööpoolest muutunud oluliseks töövõimereformi kontekstis. Kohtud on leidnud, et "erijuhtum" on juhtum, mille hindamise asjakohasust kaalub ekspertarst ise oma hindamisotsuses. Erijuhtumi hindamist eraldi märkena ei ole kohustuslik kanda eraldi märkena eksperdiarvamusse, kuna õigusaktid seda ei nõua (ei ole kohustusliku andmekoosseisu osa). Kui erijuhtum on siiski kohaldatud, siis märgitakse see eksperdiarvamuses koos põhjendusega, et anda selgitus, miks see juhtum erandina on arvestatud.

Seoses töövõime hindamise ja puude raskusastme tuvastamise integreerimisega on tööpoolest palju diskussioone ja arusaamatusi, kuna praegune süsteem võib tunduda keeruline ja ebaloogiline, eriti inimestele, kel ei ole õiguslaseid teadmisi. Sotsiaalkaitse ministri määrus, mis käsitleb puude raskusastme tuvastamist, on keeruline ja arusaamatu mitte ainult tavainimestele, vaid isegi juristidele. Kuid kokkulepped ministriumide vahel, mis puudutavad tööealiste hindamis- ja toetussüsteemi integreerimist, on samm õiges suunas, et süsteem muuta selgemaks ja läbipaistvamaks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalev Härk
talituse juhataja

Meris Tammik
53071729, Meris.Tammik@sotsiaalkindlustusamet.ee