

**TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT**

Leili Zaglmayer

**EUROOPA LIIDU SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINATSIOONIÕIGUS JA
ERANDID HÜVITISTE EKSPORTIMISEL**

Magistritöö

Juhendaja: prof Aare Reenumägi

TALLINN 2008

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....L. Zaglmayer

08. detsember 2008

Töö vastab magistritööle esitatavatele nõuetele.

.....

.....

Kaitsmisele lubatud.....

Kaitsmiskomisjoni esimees.....

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. EUROOPA LIIDU SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINATSIOONIÕIGUSE OLEMUS.....	9
1.1. Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse taust	9
1.2. Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse allikad.....	12
1.3. Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse printsiibid	16
1.4. Euroopa Kohus sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse tõlgendaja ja arendajana.....	18
1.4.1. Eelotsustamismenetlus Euroopa Kohtus	18
1.4.2. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse tõlgendamine	21
2. SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINATSIOONIÕIGUSE RATIONE MATERIAE	26
2.1. Sotsiaalkindlustuse mõiste.....	26
2.2. Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse ratione materiae määruse nr 1408/71 alusel.....	32
2.3. Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse ratione materiae Euroopa Kohtu tõlgenduses	36
2.4. Kokkuvõte	42
3. MITTEEKSPORDITAVATE HÜVITISTE KATEGOORIA TEKE JA AREG.....	45
3.1. Sotsiaalabi tunnustega toetuste eksportimise probleemidest.....	45
3.2. Arenguetapid mitteeksporditavate hüvitiste käsitlemisel.....	46
3.3. Mitteeksporditavate hüvitiste tunnused	49
3.3.1. Mitteosamakselisus.....	51
3.3.2. Hüvitise eriline iseloom.....	53
3.4. Mitteeksporditavad hüvitised määruses nr 647/2005 ja puuetega inimeste erikaitse	57
3.5. Eesti mitteeksporditavad hüvitised	66
3.6. Proportsionaalsuse printsiibi kohaldamine hüvitiste mitteeksporditavuse hindamisel	68
3. 7. Kokkuvõte	73
4. MITTEEKSPORDITAVATE HÜVITISTE EKSPORTIMISE KOHUSTUS. PROBLEEMID JA VÕIMALIKUD LAHENDUSED	75
4. 1. Mitteeksporditavate hooldushüvitiste eksportimise kohustus Euroopa Kohtu otsuste tulemusena.....	75
4. 2. Hooldushüvitiste eksportimisele kohaldatavad reeglid	86
4.2.1. Hooldushüvitiste eksport määruse nr 1408/71 alusel	86
4.2.2. Hooldushüvitiste eksport määruse nr 883/2004 alusel	87
4.3. Kokkuvõte	88
KOKKUVÕTE	91

SUMMARY	96
KASUTATUD KIRJANDUS	100
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID	102
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	105

SISSEJUHATUS

Liikmesriikide vaheline isikute vaba liikumine on üks neljast Euroopa Liidu põhivabadusest. Sisuliselt tähendab vaba liikumise tagamine takistuste kõrvaldamist isikute liikumisel ühest riigist teise. See hõlmab õigust liikuda ja elada vabalt teiste liikmesriikide territooriumil, õigust seal töötada ja õigust jääda teise liikmesriiki elama ka peale töötamise lõpetamist. Oluline aspekt selles kontekstis on vabalt liikuvate töötajate sotsiaalkindlustusõiguste kaitse.

Sotsiaalkindlustusõigused on üldiselt seotud riikide territooriumiga. Nii laieneb õigus sotsiaalkindlustusele riigis elavatele inimestele. Isiku elama suundumisel teise riiki kaovad tavaliselt ära esimeses riigis juba omandatud või omandamisel olevad õigused sotsiaalkindlushüvitistele.

Euroopa õigusega loodud sotsiaalkindlustuse koordineerimise süsteemi eesmärgiks on seostada liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme selliselt, et Euroopa Liidu piires liikuvatele töötajatele jääksid alles omandatud ja omandamisel olevad õigused sotsiaalkindlustushüvitistele. Tegemist ei ole liikmesriikide sotsiaalkindlustusõiguste harmoneerimisega. Sotsiaalkindlustusõigusega kaetud sotsiaalsed riskid, riske katvate hüvitiste suurus ning hüvitiste määramise ja maksmise tingimused on liikmesriigi seadusandja otsustada. Euroopa sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõigus reguleerib küsimusi nagu: millise liikmesriigi sotsiaalkindlustuse õigusaktid on kohaldatavad, kuidas tuleb õiguse sotsiaalkindlustusele kindlakstegemisel arvesse võtta teises riigis töötamis-, elamis- või kindlustusperioodid ja kuidas toimub hüvitiste maksmine teise liikmesriiki ehk hüvitiste eksport.

Euroopa sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõiguse materiaalse reguleerimisala alla ei kuulu kõik liikmesriikide hüvitised ega toetused. Koordineerimisele kuuluvate sotsiaalkindlustushüvitiste eesmärgiks on katta klassikalisi sotsiaalkindlustusriske, näiteks töö kaotamise tõttu sissetulekute kaotus, töövõimetus vanaduse või invaliidistumise tõttu, lapse sünni ja kasvatamise tõttu kulutuste suurenemine jms. Koordinatsioonisüsteemiga ei ole hõlmatud sotsiaalabi.

Sotsiaalkindlustussüsteemide arenedes tekkisid liikmeriikides segatüüpi hüvitised, mis omavad nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi tunnuseid. Riigieelarvest rahastatavaid segatüüpi hüvitisi nimetatakse koordinatsiooniõiguses mitteosamakselisteks erihüvitisteks.

Sellised hüvitised on samuti osa koordinatsioonisüsteemist, kuid neile kohaldub koordineerimise süsteem ainult osaliselt. Erisuseks on see, et nende määramisel saavad riigid kohaldada elukoha nõuet. See tähendab, et liikmesriigid ei pea selliseid hüvitisi isikule maksma juhul, kui inimene liigub elama teise liikmesriiki ehk neile ei kohaldu hüvitiste eksportimise põhimõte. Sellised tingimused on liikmesriikidele soodsamad, kuna hüvitise saajate ring on piiratud ainult riigi elanikega, mis omakorda mõjutab liikmesriikide kulutusi ja mis muudab kogu valdkonna poliitiliselt tundlikuks.

Õiguslik vaidlus tekib kolme järgneva hüvitiste kategooria eristamisel: täielikult koordineerimisele alluvad klassikalised sotsiaalkindlustushüvitised, osalisele koordineerimisele alluvad mitteosamakselised erihüvitised ja määruse reguleerimisalast väljas olev sotsiaalabi. Kolme kategooria eristamine on muutunud üheks Euroopa sotsiaalkindlustusskeeme koordineeriva määruse müsteeriumi lahendusvõtmeks.¹

Töö eesmärk ja hüpotees

Käesoleva magistritöö laiem eesmärk on analüüsida koordineerimisele alluvaid mitteosamakselisi erihüvitisi kui erandeid eksportimise põhimõttest, nende teket ja arengut ning Euroopa Kohtu rolli selles. Analüüsi lähtekohaks on võetud erihüvitiste kategooria ajalooline kujunemine ja selle põhjused. Otsitakse vastust küsimusele, millised on erandite tegemise piirid aluslepingu töötajate vaba liikumise artiklite valguses ja milline on Euroopa Kohtu roll erikategooria sisustamisel.

Käesoleva töö kitsamaks eesmärgiks on esiteks uurida, kas mitteosamakseliste erihüvitiste kategooria osas on võimalik välja tuua üheselt määratletavaid tunnuseid, mis võimaldavad konkreetseid hüvitisi subsumeerida selle kategooria alla. Kuivõrd sellise kategooria eristamine sõltub sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi kategooriatesse kuuluvate hüvitiste kindlakstegemisest, on alaeesmärgiks seatud ka nende kategooriate tunnuste analüüs.

Teiseks on käesoleva töö eesmärgiks selgitada välja, kas ja kuidas on koordinatsiooniõiguse reguleerimisala mõjutatud liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide arengust. See on seotud küsimusega, kuidas käsitleda uusi sotsiaalkindlustusriske ja neid katvaid hüvitisi arvestades ühelt poolt selliste skeemide erilisust ja nende seotust riigi sotsiaalse ja majanduslikku keskkonnaga ning teiselt poolt aluslepingust tulenevaid põhivabadusi.

¹ R. White. EC Social Security Law. Longman, 1999, lk 5.

Käesoleva magistritöö hüpoteesiks on, et vaatamata sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglite suurele detailiseerituse astmele, on nende sisuline edasiarendaja ja liikmesriikides toimuvate arengute rakendaja tihtipeale Euroopa Kohus. Euroopa Parlamendi ja nõukogu panuseks seadusandjana on järjest enam vaid integreerida kohtuotsuseid tagantjärgi sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglite normatiivaktidesse. See on teatud mõttes loomulik, kuid sellisel moel määrab kohus sotsiaalkindlustuse koordineerimise arengu suuna, mis peaks olema pigem seadusandja, s.o liikmesriikidest koosneva nõukogu ja Euroopa Parlamendi, otsustada.

Teema aktuaalsus

Käesoleva magistritöö teema on aktuaalne hüvitiste eksportimisega seotud pidevate õigusvaidluste tõttu kohtumenetluses. Liikmesriikide ja Euroopa Kohtu seisukohad on olnud erinevad selles osas, mis tüüpi hüvitised katavad klassikalisi sotsiaalkindlustusriske ja millised hüvitised on pigem seotud sotsiaalabi tunnustega.

Lisaks on Euroopa sotsiaalkindlustuse koordineerimise erinevaid valdkondi Eestis vähe uuritud, eriti mis puudutab mitteosamakseliste erihüvitiste käsitlemist aga ka sotsiaalkindlustushüvitiste ja sotsiaalabi hüvitiste eristamist Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimises.

Töö ülesehitus

Töö koosneb neljast peatükist. Esimene peatükk on sissejuhatav, kus käsitletakse koordineerimise olemust, selle allikaid ja põhiprintsiipe. Üldise raamistiku loomine on autori arvates vajalik sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglite keerukuse tõttu. Samuti aitab üldine ülevaade paremini mõista uurimisesemeks olevate hüvitiste koordineerimise erireegleid. Esimeses peatükis peatutakse eraldi ka Euroopa Kohtu töö. Analüüsitakse eelotsustamismenetlust, kuna see on valdav menetlus sotsiaalkindlustusega seotud kohtuasjade menetlemisel. Eraldi peatutakse aluslepingu töötajate vaba liikumise artiklil, kuna Euroopa Kohus lähtub neist koordineerimise tõlgendamisel.

Teises peatükis käsitletakse põhjalikult koordineerimisõiguse materiaalsel kohaldamisalal. Eraldi peatutakse sotsiaalkindlustuse mõistel. Sotsiaalkindlustuse sisu avamine on oluline, kuna see aitab mõista sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tausta. Peatutakse ka sotsiaalabi kriteeriumitel.

Kolmandas peatükis analüüsitakse mitteosamakseliste erihüvitiste olemust ja ajaloolist arengut. Keskendutakse mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriume reguleeriva sätte faktilise koosseisu analüüsimisele, tuginedes valdavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele ja kohtujuristide ettepanekutele. Paljusid kohtuotsuseid analüüsitakse erinevatest aspektidest lähtuvalt, mille eesmärgiks on välja tuua mitteeksporditavate hüvitiste erinevate kriteeriumite sisu.

Neljandas peatükis peatutakse eraldi hooldushüvitiste käsitlel. Hooldushüvitised on hea näide ühest hüvitiste kategooriast, mida liikmesriigid on pidanud mitteeksporditavateks erihüvitisteks. Euroopa Kohus on asunud liikmesriikidest erinevale seisukohale ja kohustanud liikmesriike hüvitisi eksportima. Sellest tulenevalt on tekkinud küsimus hooldushüvitiste eksportimise praktilistest probleemidest. Autori arvates tuleb siinkohal eriti jälgida liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide arenguid ja neid ka Euroopa Liidu õigusloomes vastavalt arvesse võtta.

Uurimismeetodid ja kasutatud allikad

Töö uurimismeetoditena on kasutatud ajaloolist, süstemaatilist ja analüütilist meetodit. Ajalooline meetod aitab paremini mõista mitteosamakseliste erihüvitiste kategooria teket ja arenguid. Süstemaatilist ja analüütilist meetodit kasutatakse Euroopa Liidu õiguse, s.h kohtuotsuste analüüsimisel. Autor on töös kasutanud Euroopa Liidu õiguse esmaseid ja teiseseid allikaid, kohtuotsuseid ja kohtujuristide ettepanekuid. Kohtuotsuste ja kohtujuristide ettepanekute analüüsimisel on kasutatud nende inglise keeles avaldatud versioone. Võõrkeelsetest kirjanduse allikatest on kasutatud valdavalt ingliskeelsete autorite käsitlusi Euroopa Liidu ja sotsiaalkindlustusõigusest. Euroopa õiguse autoritest saab välja tuua A. Arnall, T. Tridimas, J. Laffranque ja sotsiaalkindlustusõiguse autoritest saab välja tuua D. Pieters ja G. Tavits .

1. EUROOPA LIIDU SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINATSIOONIÕIGUSE OLEMUS

1.1. Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse taust

Euroopa sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse kujunemisel on olulised kaks aspekti: esiteks sotsiaalkindlustusskeemide ² tekkimine Euroopa riikides ja teiseks inimeste migreerumine teistesse riikidesse (Lääne - Euroopas) eelkõige töö otsimise eesmärgil. Üheks varasemaks näiteks on itaallaste ulatuslik migreerumine Prantsusmaale XIX sajandi lõpus, XX sajandi alguses. 1904. aastal Prantsusmaa ja Itaalia vahel sõlmitud sotsiaalkindlustuse lepingu keskseks aspektiks oli kodakondsusel põhinev diskrimineerimise keeld sotsiaalkindlustusõiguste tagamisel. Isikute diskrimineerimise keeld kodakondsuse alusel jäi oluliseks küsimuseks ka hilisemates riikidevahelistes kahe- või mitmepoolsetes lepingutes. Sellele lisaks arendati edaspidi riikidevahelistes lepingutes välja süsteem, mis tagas töötajatele nende liikumisel teise riiki oma koduriigis välja teenitud sotsiaalkindlustusõiguste säilimise.³

1951. aastal Pariisis sõlmitud Euroopa Söe- ja Terasühenduse (*edaspidi ESTÜ*) asutamislepingus, mille eesmärgiks oli luua ühine turg seni valdavalt sõjalist eesmärki teeninud söe ja terase valdkonnas, olid reguleeritud ka kaevurite sotsiaalkindlustusõigused: artikli 69 lõige 4 sätestas liikmesriikide kohustusena tagada, et sotsiaalkindlustuse korraldus ei takistaks söe- ja terasetööstuse tööjõu vaba liikumist. See ei andnud aga alust eraldi sotsiaalkindlustuse koordinaatsioonisüsteemi loomiseks - võõrtöötajate õigused ja kohustused olid pigem jäetud liikmesriikide pädevusse.⁴

25. märtsil 1957. aastal kuue ESTÜ asutajariigi⁵ vahel sõlmitud Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingu ⁶ (*edaspidi asutamislepingu*) eesmärgiks, lisaks tolliliidu ja ühispoliitikate rajamisele, oli liikmesriikide vahelise ühisturu loomine (art 2). Aluslepingu

² Sotsiaalsetel riskidel põhinevad sotsiaalkindlustusskeemid arenesid Euroopa riikides välja XIX sajandi lõpus XX sajandi alguses. Pikemalt: Malvet, M. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusinstituut, 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2006/b18316955/malvetmerle.pdf>, 1. mail 2008, lk 10-11.

³ Vt: A.I Ogus, N J Wikeley (eds.). The Law of Social Security. Fourth Edition. Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 1995, lk 694-695.

⁴ P. Watson. Social Security Law of the European Communities. Manshell Publishing, 1980, lk 52.

⁵ Prantsusmaa, Saksamaa, Belgia, Itaalia, Madalmaad ja Luksemburg.

⁶ EMÜ asutamislepingut muudeti ja täiendati mitmete järgnevate lepingutega. 1992. aastal kirjutati alla Euroopa Liidu Leping, mis on tuntud ka kui Maastrichti Leping, EÜT C 191, 29.07.1992. Sellega loodi Euroopa Liit ja teises jaotises muudeti EMÜ asutamislepingu sätteid: muuhulgas asutati EMÜ asemel Euroopa Ühendus ja muudeti vastavalt ka asutamislepingu pealkirja Euroopa Ühenduse asutamislepinguks. Sellele järgnenud Amsterdami Lepinguga (ELT C 340, 10.11.1997) muudeti artiklite numeratsiooni. Käesoleva töö autor kasutab muudetud artiklite numeratsiooni.

eesmärkide saavutamiseks sätestab aluslepingu üldosa artikkel 3 erinevaid ühenduse tegevusi. Nimetatud artikli punkt (c) sätestab siseturu loomise, mida iseloomustab kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise takistuste kõrvaldamine liikmeriikide vahel.

Isikute vaba liikumise raames on töötajate liikumisvabaduse eesmärgiks kindlustada tasakaal tööjõu pakkumise ja ettevõtluse nõudluse vahel, mis omakorda võimaldab majanduspoliitikaid tõhusamalt rakendada. Inimestele võimaldab liikumisvabadus otsida paremaid elu- ja töötingimusi kui neile on tagatud nende kodukoha riigis, mis omakorda peaks kaasa aitama elustandardi paranemisele.⁷

Asutamislepingu töötajate vaba liikumist reguleerivas peatükis (art 39 - 42) sätestati eelkõige õigused, mis tagavad isikutele võimaluse vabalt töötada ja elada teise riigi territooriumil. Lisaks peeti oluliseks säilitada migranttööliste sotsiaalkindlustusõigused. Erinevalt ESTÜ asutamislepingust loodi nüüd alus sotsiaalkindlustusõigusi koordineerivale süsteemile Euroopa Majandusühenduses. Sellised reeglid loodi eelkõige eeldades, et töötaja ei ole valmis teise riiki minema, kui sellel oleksid negatiivsed tagajärjed tema õigusele saada erinevaid toetusi.⁸ Sarnaselt (pool sajandit) varem sõlmitud kahe- ja mitmepoolsetele sotsiaalkindlustusalastele lepingutele oli ka nüüd töötajate vaba liikumise realiseerimisel olulisel kohal kodakondsusel põhinev töötajate diskrimineerimise keeld, mis lisaks sotsiaalkindlustusõiguste tagamisele, laienes antud juhul ka töötajate tööle võtmisele, tasustamisele ja muudele töötingimustele.

Asutamislepingu artikkel 39 sätestab õiguse töötamise eesmärgil viibida ja liikuda teiste liikmesriikide territooriumil, võtta vastu tegelikult tehtud tööpakkumisi ja jääda liikmesriigi territooriumile pärast töötamist selles riigis. Sätte eesmärgiks on tagada ka teise liikmesriigi kodanikule samaväärne juurdepääs tööjõuturule.⁹ Nimetatud säte keelab diskrimineerimise kõrval ka mistahes muu liikumisvabaduse õiguse riive.¹⁰ Artiklis 39 sätestatud õiguste rakendamiseks kohustab artikkel 40 nõukogu vastu võtma vajalikud rakendusmeetmed.

Artikli 40 alusel vastu võetud põhilised rakendusmeetmed sätestavad teises liikmesriigis töötamise ja elamise õigusega seonduvat. Teises liikmesriigis töötamise õigus on reguleeritud

⁷ N. Moussis. Guide to European Policies. 11-th Revised edition. European Study Service, 2005, lk 85-86.

⁸ F. Pennings. Introduction to European Social Security Law. Fourth edition. Intersentia, 2003, lk 4.

⁹ G. Tavits. Võõrtöötajate sotsiaalse kaitse põhijooned Euroopa Liidus. Tallinn. Juura 2004, lk 14.

¹⁰ Euroopa Kohus. Kohtujuristi ettepanek liidetud kohtuasjades C-396/05, C-419/05, C-450/05 Doris Habelt jt v Deutsche Rentenversicherung Bund (2007) EKL I-11895, p 68.

nõukogu määrusega nr 1612/68¹¹, mis tagab töötajatele õiguse kandideerida vabadele töökohtadele ning töötada teise liikmesriigi territooriumil kodanikega võrdsetel tingimustel. Lisaks sätestab määruse nr 1612/68 artikkel 7 lõige 2 võõrtöötajate õiguse samasugustele maksu- ja sotsiaalsoodustustele nagu on oma riigi töötajatel. Euroopa Kohus on sotsiaalsoodustusi tõlgendanud laialt.¹² Eraldi küsimus tekib sotsiaalsoodustuste ja sotsiaalkindlustuse koordinatsioonireeglitega hõlmatud hüvitiste eristamises, millel käesoleva töö teemat ja mahtu arvestades siinkohal pikemalt ei peatuta.¹³

Töötajate ja nende perekondade liikumise ja elamise õigus oli algselt reguleeritud nõukogu direktiiviga nr 68/360¹⁴. Euroopa Kohtu otsused ja nendele järgnenud direktiivid on teises liikmesriigis liikumise ja sinna elama asumise õigust laiendanud õpilastele¹⁵, pensionäridele¹⁶ ning mitteaktiivsele elanikkonnale¹⁷. Hiljem konsolideeriti teises riigis elamise õigusi sätestavad õigusaktid uude direktiivi nr 2004/38¹⁸. *N. Reich'i* arvates saab subjektide ringi laiendamise tõttu rääkida üleminekust majandusliberalismi kontseptsioonilt kodanikeühiskonna kontseptsioonile, mille sisuks on liikmesriikide kodanike õigus vabalt liikuda, ja mis saavutati eraldades õiguse vabalt liikuda majanduslikust tegevusest. Viimane ja kõige ambitsioonikam vaba liikumise tunnustamine Euroopa Liidu (*edaspidi EL*) kodanike põhiõigusena leidis aset EL kodakondsuse loomisega.¹⁹ Siiski tuleb lisada, et mittetöötavatel EL kodanikel, kes tahavad liikuda teise liikmesriiki elama, lasub tõendamiskohustus äraelamiseks piisavate vahendite ja ravikindlustuse olemasolu kohta. Lisaks EL kodanikele on lihtsustatud liikmesriikidevahelise liikumise ja elamise kord tagatud direktiivi nr 2003/109²⁰ kaudu ka kolmandate riikide kodanikele, kes on elanud seaduslikult ühe liikmesriigi territooriumil üle viie aasta.

¹¹ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2.

¹² N. Reich jt. *Understanding EU Law. Objectives, Principles and Methods of Community Law*. Intersentia. Antwerpen-Oxford, 2005, lk 62.

¹³ Põgusalt tullakse teema juurde tagasi kohtuotsuse analüüsimise käigus käesoleva töö peatükis 3.6. Nimetatud probleemist vt pikemalt: G.Tavits. *Osutatud töö* (2004), lk 25

¹⁴ Nõukogu direktiiv 68/360/EMÜ piirangute keelustamise kohta ühenduse piires liikuvate ja elavate liikmesriikide töötajate ja nende pereliikmete suhtes. EÜT L 257, 19.10.1968, lk 13.

¹⁵ Nõukogu direktiiv 93/96/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada, millega asendatakse varasemat direktiivi 90/366/EMÜ. EÜT L 317, 18.12.1993, lk 59.

¹⁶ Nõukogu direktiiv 90/365/EMÜ kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta. EÜT L 180, 13.07.1990, lk 28.

¹⁷ Nõukogu direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta. EÜT L 180, 13.7.1990, lk 26.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ EMPs kohaldatav tekst. ELT L 158, 30. 04. 2004, lk 10.

¹⁹ N. Reich jt. *Osutatud töö*, lk 57.

²⁰ Nõukogu direktiiv 2003/109 pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. ELT L 16, 23.01.2004, lk 44.

1.2. Sotsiaalkindlustuse koordineerimise allikad

Õiguskirjandus jagab ühenduse õiguse traditsiooniliselt esmaseks ehk primaarseks õiguseks ja teiseks ehk sekundaarseks õiguseks.²¹ Sotsiaalkindlustuse koordineerimise õiguse esmase õiguse allikaks on asutamisleping ja teise õiguse allikateks on sotsiaalkindlustusskeeme koordineerivad nõukogu määrused nr 1408/71²² ja 574/72²³.

Asutamislepingu artiklist on kõige olulisemad töötajate vaba liikumise peatüki artiklid 39 ja 42. Artikli 39 on töötajate vaba liikumist reguleeriv peamine artikkel. Artikkel 42 kohustab nõukogu vastu võtma meetmeid sotsiaalkindlustuse valdkonnas töötajate liikumisvabaduse tagamiseks. Selliste meetmete vastuvõtmiseks on nõukogus nõutav ühehäälsus ja vastuvõtmise protseduur on asutamislepingu artiklist 251 tulenev kaotsustamismenetlus.

Artikkel 42 sätestab koordineerimise kaks olulist põhimõtet:

- a) kõikides liikmesriikides väljateenitud perioodide arvessevõtmine toetusele õiguse kindlaksmääramisel ja toetuse suuruse arvutamisel;
- b) toetuste maksmise kohustus liikmesriigi territooriumil elavatele isikutele.

Autor nõustub *M. Fuchsi* kommentaaridega, et küsimusi tekitab aluslepingu artikli 42 punkti b sõnastus.²⁴ Lisaks ei vasta eestikeelse aluslepingu versiooni vastav säte näiteks prantsuse-, inglise- ja saksa keelsetele versioonidele. Eestikeelse versiooni kohaselt kindlustatakse võõrtöötajatele ja nende ülalpeetavatele: „b) hüvitise maksmine isikutele, kes elavad liikmesriigi territooriumil.”²⁵ Inglise-, saksa- ja prantsuse keelsetes versioonides on *liikmesriigi territooriumil* mitmuses.²⁶ Võib tekkida mitu tõlgendamise võimalust. Kas see säte tagab kõikide elanike võrdse kohtlemise hüvitiste määramisel ja maksmisel olenemata nende kodakondsusest või kohustab see hüvitisi maksma ka teistesse liikmesriikidesse?

²¹ N. Reich jt. Osutatud töö, lk 13.

²² Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele. Konsolideeritud versioon. ELT L 28, 30. 01. 1997, lk 1. Järgnevat muudatusi kajastav terviktekst on kättesaadav Euroopa Komisjoni koduleheküljel: http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/index_en.htm, 1. mail 2008.

²³ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord. Konsolideeritud versioon. ELT L 28, 30. 01. 1997, lk 1. Järgnevat muudatusi kajastav terviktekst on kättesaadav Euroopa Komisjoni koduleheküljel:

http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/index_en.htm, 1. mail 2008.

²⁴ M. Fuchs (Hrsg). Europäisches Sozialrecht. 4 Auflage. Nomos. Baden-Baden. 2005, lk 63.

²⁵ Euroopa Liit-Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Ühenduste asutamislepingu konsolideeritud versioonid. ELT C 321E, 29. 12. 2006.

²⁶ Inglise keelses versioonis: payment of benefits to persons resident in the territories of Member States; saksa keelses: die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen; prantsuse keelses: le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres.

Selline säte võib katta ka mõlemaid juhtumeid, eriti arvestades sätte prantsuse, saksa ja inglise keelset versiooni. Ühelt poolt tuleb tagada hüvitise maksmine isikutele, kes elavad *kõikide liikmesriikide territooriumitel*, seega ei saa piirduda ühe riigi territooriumiga. Teisalt saab rõhutada, et hüvitisi tuleb maksta *kõigile elanikele*, seega ei saa piirduda kodakondsuse nõudega. Käesoleva töö autori arvates tuleb seda pidada pigem kohustuseks maksta hüvitisi teistesse liikmesriikidesse, kuna üldine mittediskrimineerimise põhimõte on juba kaetud asutamisepingu üldsätetega (art 12). Sellisele lähenemisele viitavad ka kirjanduse allikad²⁷ ja Euroopa Kohtu lahendid²⁸.

Igal juhul saab artiklit 42 ja selles sätestatud põhimõtteid pidada sotsiaalkindlustuse koordineerimissüsteemi aluseks. Siiski on artikkel 42 osutunud liiga kitsaks sotsiaalkindlustuse koordineerimissüsteemi arendamisel. Artikli rakendamise probleem on selles, et antud artikkel sätestab selgelt ainult *töötajate* sotsiaalkindlustusõiguste koordineerimise. Algselt oli artikli 42 mõte toetada artikliga 39 sätestatud töötajate (palgatöötajate, *ingl k wage earners*) vaba liikumist ja tagada nende töötajate sotsiaalkindlustusõiguste koordineerimine.²⁹ Kuid vaba liikumise õigus laieneb ka füüsilisest isikutest ettevõtjatele. Asutamisepingu artikkel 43 tagab asutamisvabaduse ja artikkel 49 teenuste vaba liikumise. Sellest tulenevalt tekkis vajadus laiendada artikli 42 alusel loodud sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglite subjektide ringi.³⁰ Sotsiaalkindlustusskeeme koordineeriva määruse nr 1408/71 subjektide ringi laiendamiseks kasutati õigusliku alusena asutamisepingu artiklit 308, mis annab nõukogule volitused, pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga, võtta vastu ühehäälselt meetmeid ühenduse mingi eesmärgi saavutamiseks, mis on osutunud vajalikuks ühisturu toimimise käigus. Subjektide ringi laiendati hiljem veel avalikele teenistujatele³¹ ja õpilastele³².

²⁷ Vt näiteks: Federal Ministry of Social Security and Generations. Social Security in Europe Conference: The EC Treaty and Regulation 1408/71. Vienna, 1999, lk 83.

²⁸ Vt näiteks: Euroopa kohus. Kohtuasi C-10/90 Maria Masgio v Bundesknappschaft (1991) EKL I-119, p 13.

²⁹ P. Schoukens. Introduction to social security co-ordination in the EU. Course materials. Master in Social Security. Katolieke Universitet Leuven. Institute of Social Law, Leuven, 2004/2005, lk 4.

³⁰ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1390/81, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele ja nende pereliikmete suhtes) kohaldamisala nii, et see hõlmaks füüsilisest isikust ettevõtjaid ja nende pereliikmeid. EÜT L 143, 29.05.1981 lk 1.

³¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1606/98, millega täiendatakse määrusi (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele ja määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord, et hõlmata nende määrustega avalike teenistujate eriskeeme. EÜT L 29, 25. 07. 1998 lk 1.

³² Nõukogu määrus (EÜ) nr 307/1999, millega muudetakse määrusi (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele ja määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord, et laiendada nende kohaldamist ka õpilastele. EÜT L 38, 12. 02. 1999 lk 1.

2003. aastal laiendati subjektide ringi veelgi kolmandate riikide kodanikele, kellel ei ole EL liikmesriigi kodakondsust, kuid kes legaalselt elavad EL territooriumil³³. Muudatuse alusena kasutati asutamislepingu viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumise poliitikale suunatud peatüki artikli 63 punkti 4. Artikkel 63 kohustab nõukogu vastu võtma erinevaid meetmeid pagulastele ja teistele sisserändajatele viie aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist.³⁴ Punkt neli kohustab vastu võtma meetmeid, mis määravad kindlaks õigused ja tingimused, mille alusel seaduslikult ühes liikmesriigis elavad kolmandate riikide kodanikud võivad elada teistes liikmesriikides.

Euroopa sotsiaalkindlustuse koordineerimise territoriaalne kohaldamisala ei piirne ainult EL liikmesriikidega. Koordineerimiseeskirjad on kohaldatavad ka Islandil, Liechtensteinis ja Norras Euroopa Majanduspiirkonna lepingu³⁵ alusel ning Šveitsis Euroopa Ühenduse ja Šveitsi vahelise isikute vaba liikumise lepingu³⁶ alusel.

Teisese õiguse allikad on asutamislepingu artikli 42 rakendamiseks vastu võetud detailne määrus nr 1408/71³⁷ sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ja selle rakendamise korda reguleeriv määrus nr 574/72³⁸ (edaspidi *rakendusmäärus*), mis asendasid juba 1958. aastal vastu võetud algseid määrusi nr 3³⁹ ja 4⁴⁰. Koordineerimiseeskirjade lihtsustamise ja mitmete kohtuotsuste määruse teksti integreerimise eesmärgil alustati 1990-ndate aastate keskel reformiga, mille tulemusena võeti 2004. aastal vastu uus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 883/2004⁴¹ sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta. Nimetatud määrus kuulub kohaldamisele peale rakendusmääruse vastuvõtmist, mis hakkaks asendama täna kehtivat rakendusmäärust. Uue määruse pealkirjas enam ei täpsustata isikute ringi, kelle suhtes seda kohaldatakse. Uue määruse subjektideks on kõik EL kodanikud olenemata nende

³³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel. ELT L 124, 20. 05. 2003, lk 1.

³⁴ Asutamislepingu artikkel 63 oli aluseks ka direktiivile, millega kehtestati vaba liikumise ja elamisõiguse kord kolmandate riikide kodanikele, kes on elanud pikaajaliselt ühe liikmesriigi territooriumil.

³⁵ Euroopa Majanduspiirkonna leping. EÜT L 1, 03.01.1994, lk 3.

³⁶ Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Šveitsi Konföderatsiooni vaheline leping isikute vaba liikumise kohta. EÜT L 114, 30.04. 2002, lk 6.

³⁷ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele ja nende pereliikmetele. EÜT L 149, 05. 07. 1971, lk 2.

³⁸ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord. EÜT L 74, 27. 03. 1972, lk 1.

³⁹ Määrus nr 3 migranttöölise sotsiaalkindlustuse kohta. EÜT 30, 16. 12. 1958, lk 561.

⁴⁰ Määrus nr 4, millega on kehtestatud määruse nr 3 (migranttöölise sotsiaalkindlustuse kohta) rakendamise kord. EÜT 30, 16.12. 1958, lk 597.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise kohta. ELT L 166, 30.4.2004, lk 1.

majanduslikust aktiivsusest. See tähendab, et sotsiaalkindlustuse koordineerimise õigusega on tulevikus kaetud ka mittetöötavad inimesed.

Asutamislepingu artikkel 42 ei anna ühendusele pädevust sekkuda siseriiklikesse sotsiaalkindlustuse süsteemidesse eesmärgiga muuta nende sisu või kehtestada standardeid hüvitiste määradele. Samuti ei ole riikidel kohustust luua uusi sotsiaalkindlustusskeeme. Seda on täpsustanud Euroopa Kohus mitmetes kohtuotsustes. Näiteks otsuses *Engelbrecht* kordas kohus oma eelnevates otsustes väljaõeldut: "Kuna ühendusel ei ole selles valdkonnas harmoniseerimise pädevust, määrab iga liikmesriik oma tingimused sotsiaalkindlustusskeemi liikmeks saamise õigusele või kohustusele (*kaasused 110/79 Coonan, 1980, ECR 1445, lõige 12 ja C-349/87 Paraschi, 1991, ECR I-4501 lõige 15*), nagu ka tingimused hüvitise määramisele ja maksmisele (*ühendatud kaasused C-4/95 Stöber and Piosa Pereira v Bundesanstalt für Arbeit 1997 ECR I-511, lõige 36*)."⁴²

Sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglid on reguleeritud määrustena, mistõttu on need tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides (asutamislepingu art 249 lg 2). „Seetõttu on ühenduse kirjutatud õigusega vastuolus see, kui liikmesriik viib määruse oma õigusesse sisse seaduse või mõne muu õigustloova aktiga.”⁴³ Seega kehtestab määrus oma avaldamise ja jõustumisega siseriiklikule seadusandlusele nn tõkestava toime (saksa k *Sperrwirkung*), s.t määruse reguleerimisalal ei tohi liikmesriik enam siseriiklikku seadust välja anda, seda ala oma seadusega reguleerida.⁴⁴

Ülaltoodust tulenevalt on muutunud suund pelgalt töötajate vaba liikumise eesmärgil nendele sotsiaalkindlustusõiguste tagamisest kogu elanikkonna sotsiaalkindlustusõiguste tagamisele. Selline areng oli ka möödapääsmatu, kuna vaba liikumine on muutunud algselt majanduslikult aktiivsele elanikkonnale suunatud hüvanguks kõiki EL kodanikke ja EL pikaajalisi elanikke hõlmavaks õiguseks ja on garanteeritud muude aluslepingu sätetega (artiklid 17 ja 18 reguleerivad EL kodakondsuse loomist ja kodanike õigust vabalt liikuda). Subjektide ringi on pidevalt laiendatud ka elamis- ja liikumisõigusi puudutavas direktiivis. Kui inimesel on juba õigus liikuda ja elada teise riigi territooriumil, siis selle õiguse realiseerimine oleks takistatud, kui sotsiaalkindlustuse koordineerimise süsteem ei oleks selliste arengutega kooskõlas.

⁴² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-262/97 Rijksdienst voor Pensionen v Robert Engelbrecht (2000) EKL I-07321.

⁴³ J. Laffranque. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn, 2000, lk 70.

⁴⁴ *Ibid.*

1.3. Sotsiaalkindlustuse koordineerimise printsiibid

Sotsiaalkindlustuse koordineerimises saab välja tuua neli põhiprintsiipi:

1) Eri riikide õigusaktide alusel omandatud elamis-, töötamis- või kindlustusperioodide liitmise kohustus. Täpsemad liitmise reeglid on sätestatud määruse nr 1408/71 erisätetes vastavate sotsiaalkindlustusliikide kaupa. Liitmise eesmärk on tagada õigus sellistele hüvitistele, millele õiguse tekkimine on sõltuv eelnevatest perioodidest või mille suurus sõltub perioodi pikkusest. Näiteks Eestis tekib riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel õigus vanaduspensionile isikutel, kellel on 15 aastat Eestis omandatud pensionistatust (§ 7 lg 1 p 2)⁴⁵. Kui isik on töötanud Eestis ainult 7 aastat ja järgnevad 30 aastat on töötanud Soomes, siis ainult Eesti õiguse kohaldamisel tal õigust riiklikule vanaduspensionile ei oleks. Euroopa Liidu koordineerimise kohaldamise tulemusel peab isiku õiguse Eesti riiklikule pensionile kindlakstegemisel arvesse võtma ka Soomes töötatud aastad.

2) Juba kogutud õiguste säilitamine. Sisuliselt tähendab see kohustust maksta isikule hüvitisi tema elama asumisel teise liikmesriiki, mida kutsutakse ka hüvitiste eksportimiseks. Erandi sellest printsiibist moodustavad käesoleva töö uurimisobjektiks olevad mitteosamakselised erihüvitised.

Hüvitiste teise riiki maksmise reeglid on sätestatud määruse nr 1408/71 artiklis 10. Paljude liikmesriikide (s.h Eesti) sotsiaalkindlustuse alaste seaduste kohaselt tekib õigus hüvitisele ainult selle riigi territooriumi elanikel. Euroopa koordineerimise kohaselt tuleb isikule võimaldada tema väljateenitud õiguste „kaasavõtmist“, kui ta soovib elama asuda teise riiki. Riigile tähendab see kohustust maksta inimesele hüvitisi olenemata sellest, millises liikmeriigis ta parasjagu elab. Näitena võib tuua pensionärid, kes on oma pensioni välja teeninud ühes liikmesriigis töötades ja soovivad oma pensionipõlve minna veetma teise riiki. Samuti võimaldab hüvitiste eksportimine liikuda teise liikmesriiki töö otsimise eesmärgil. Kindlustajariik on kohustatud tagama inimesele töötuskindlustushüvitised ka juhul, kui inimene otsib tööd ükskõik millises teises liikmesriigis. Selleks peab inimene täitma kõik muud töötuskindlustushüvitise saamise nõuded, näiteks võtma ennast töötajana arvele ja alluma seal riigis kehtivale kontrollimiskorrale (määruse nr 1408/71 artikkel 69 lõige 1). Eksportimise põhimõte katab ka mitterahalisi hüvitisi ehk teenuseid, seda eelkõige

⁴⁵ Riikliku pensionikindlustuse seadus. 05.12.2001 - RT I 2001, 100, 648 ...2007, 62, 395.

raviteenuste näitel. Isikud on õigustatud raviteenuseid saama teises riigis viibides või seal elades selle riigi kindlustatud isikutega samadel alustel (määruse nr 1408/71 artiklid 19-22). Ravi eest tasub aga riik, kelle õigusaktid isiku suhtes kohalduvad. Õigusaktide kohaldumise reeglid tulenevad järgmises punktis kirjeldatud põhimõttest.

3) Korraga on isikutele kohaldatavad ainult ühe riigi õigusaktid (määruse nr 1408/71 artikkel 13 lõige 1), mille eesmärk on hoida ära õiguse positiivseid või negatiivseid konflikte. Õiguse positiivse konflikti all tuleb mõista olukorda, kus isikul tekib õigus samale hüvitisele korraga kahe riigi õigusaktide alusel. Näiteks kui ühes riigis makstakse lapsetoetust kõigile isikutele, kes riigi territooriumil elavad ja teises riigis makstakse ainult töötajatele. Kui isik elab ühes riigis ja töötab teises riigis, siis tekiks tal korraga õigus kahe riigi lapsetoetusele. Negatiivse konflikti puhul on tegemist olukorraga, kus inimese suhtes ei kohaldu ühegi riigi vastavad õigusaktid. Toodud näite puhul tekiks negatiivne konflikt olukorras, kui isik töötab selles riigis, kus lapsetoetusele on õigus ainult selle riigi elanikel ja elab selles riigis kus lapsetoetusele on õigus ainult selle riigi töötajatel.⁴⁶

Määruse nr 1408/71 artiklid 13-17a sätestavad, millise riigi õigus kohaldub isikute suhtes, kes oma liikmesriikidevahelise liikumise tõttu võiksid teoreetiliselt olla mitme liikmesriigi õiguse subjektid. Üldise reegli kohaselt on kohaldatavad selle riigi õigusaktid, mille territooriumil isik töötab (artikkel 13 lõige 2 punkt (a)) või mille territooriumil ta tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana (artikkel 13 lõige 2 punkt (b)) ehk *lex loci laboris*. Mõistete „töötaja ja füüsilist isikust ettevõtja” definitsioon on sätestatud määruse nr 1408/71 artikli 1 punktis a. Kokkuvõtlikult öeldes on töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja isik, kes on kindlustatud selliste riskide suhtes, mis on kaetud ühe või mitme sotsiaalkindlustusskeemiga (näiteks pension vanaduse puhul, haigushüvitis haigestumise korral jne). Sellest reeglist on mitmeid erandeid. Näiteks tööandja poolt teise riiki lähetatud töötajate (*posted workers*) suhtes jäävad kehtima lähetajariigi õigusaktid kui lähetuse kestus on kuni 12 kuud. Perioodi saab pikendada 24 kuuni, kui töö kestab ettenägematute asjaolude tõttu kauem (määruse nr 1408/71 artikkel 14 lõige 1). Kui töökohariiki ei saa määrata – näiteks mitteaktiivsete isikute puhul, kes ei ole ühegi riigi territooriumil töötanud – kohalduvad elukohariigi õigusaktid ehk *lex loci domicilii* (määruse nr 1408/71 artikkel 13 lõige 2 punkt (f)).

4) Kodakondsusel põhinev diskrimineerimise keeld. Võrdne kohtlemine tähendab sotsiaalkindlustuse koordineerimise kontekstis seda, et liikmesriigi territooriumil elaval

⁴⁶ Pikemalt: F.Pennings. Osutatud töö, lk 8-10.

isikul, kelle suhtes on koordineerimise õigus kohaldatav, on samasugused kohustused ja õigus samasugustele hüvitistele kui sama liikmesriigi kodanikel (määruse nr 1408/71 artikkel 3). Üldine kodakondsusel põhinev diskrimineerimise keeld on sätestatud ka aluslepingu artiklis 12, sotsiaalkindlustuse koordineerimise säte on seega *lex specialis*. Ka Euroopa Kohus on märkinud, et artiklis 7 (praegune artikkel 12) sätestatud üldist kodakondsusel põhinevat diskrimineerimise keeldu rakendatakse töötajate suhtes eritähendusega artiklite 48-51 (praegu 39-42) ja ühenduse institutsioonide poolt vastu võetud rakendusmeetmete, eriti määruse nr 1408/71, kaudu.⁴⁷

Eristatakse otsesest ja kaudset diskrimineerimist. Otsese diskrimineerimisega on tegemist, kui õigusnorm otseselt teeb isikul vahet kodakondsuse alusel, näiteks hüvitisele õigustatud isikud on ainult kodanikud. Kaudse diskrimineerimisega on tegemist kui normi formuleering on neutraalne, kuid sellise normi kohaldamise tagajärjel on eristatavad teatud isikute grupid, kes on ebasoodsas olukorras (näiteks migranttöölised). Oluline ei ole, kas selline tagajärg oli seadusandja poolt soovitud või mitte.⁴⁸

Eestis on õigus sotsiaalkindlustusele Eestis elavatel teiste riikide kodanikel ja kodakondsuseta isikul samaväärne Eesti kodanikega. Seega on hüvitistele õigus Eesti elanikel: nii alalistel elanikel kui ka nendel, kes elavad Eestis tähtajalise elamisloa alusel.

1.4. Euroopa Kohus sotsiaalkindlustuse koordineerimise õiguse tõlgendaja ja arendajana

1.4.1. Eelotsustamismenetlus Euroopa Kohtus

„Euroopa Kohtu ülesanne on õiguse tagamine lepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel.”⁴⁹ Selle ülesande täitmiseks on asutamislepingus sätestatud Euroopa Kohtu pädevused. Olulisemad neist on pädevus otsustada kaebuste üle seoses EL õiguse võimaliku rikkumisega liikmesriigi poolt (rikkumismenetlus); kontrollida EL teatud õigusaktide õiguspärasust (tühistamismenetlus); deklareerida teatud institutsioonide tegevusetust ja lahendada kahjunõudeid, kui EL institutsioon või tema teenistuja on tekitanud oma tegevuse või

⁴⁷ Euroopa kohus. Kohtuasi C-10/90, p 13.

⁴⁸ Vt: F.Pennings. Osutatud töö, lk 10-11.

⁴⁹ T. Oppermann. Euroopa õigus. Tallinn, 2002, lk 130.

tegevusetusega kahju. Lisaks on kohtul pädevus anda liikmesriikide kohtutele eelotsuseid (eelotsustamismenetlus).⁵⁰

Euroopa sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse arengus üldse, aga eriti antud töö objektiks olevate mitteosamakseliste erihüvitiste käsitlemisel, on kohtu roll olnud väga suur. Et mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriume on arendatud edasi valdavalt eelotsustamismenetluse kaudu, peatutakse käesolevas peatükis sellel pikemalt. Tühistamismenetlust, mis käesoleva töö jaoks omab samuti olulist tähtsust, käsitletakse eraldi käesoleva töö peatükis 4.1.

Eelotsustusmenetluse aluseks on aluslepingu artikkel 234. Nimetatud artikkel võimaldab siseriiklikul kohtul pöörduda Euroopa Kohtusse eelotsuse küsimiseks Euroopa Liidu õigusakti tõlgendamisel või selle kehtivuse kontrollimisel. Euroopa Kohtu otsus on siin vahepealse otsuse iseloomuga: seda nähakse ühe etapina siseriiklikus kohtumenetluses. Siseriiklik kohus olles küll eelotsusest sõltuv, peab seda siiski ise edasi kohaldama antud kaasuse faktiliste asjaolude suhtes. Seetõttu peetaksegi seda eelotsuseks.⁵¹ Praktikas võib Euroopa Kohus ka siseriiklikku kohut oma otsuses otseselt volitada teatud fakte üle kontrollima ja sellest tulenevalt üle vaatama, kas Euroopa Kohtu antud hinnang on õige. Näiteks võib tuua kohtuasja *Naranjo*⁵², mille vaidlusesemeks oli Prantsusmaa pensionit täiendava hüvitise vastavus mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumitele. Nimetatud hüvitise puhul ei saanud kohus anda lõplikku hinnangut selle mitteosamakselisuse kriteeriumile vastavuse osas, kuna kohtul ei olnud piisavalt andmeid hüvitise rahastamise skeemi kohta. Oma otsuses hindas kohus hüvitise mitteosamakseliseks, kuna ta ei tuvastanud hüvitise rahastamise hindamisel piisavalt nähtavat seost sotsiaalkindlustuse sissemaksetel ja hüvitisel. Kuid Euroopa Kohus pidas vajalikuks oma otsusesse lisada, et siseriiklik kohus peab sellegipoolest Euroopa Kohtu otsuses esitatud faktid üle kontrollima hüvitise mitteosamakselise iseloomu lõplikuks tuvastamiseks.

Kui alama astme kohtud saavad Euroopa Kohtusse pöördumisel kasutada diskretsiooni, siis riigi kõrgema astme kohtul sellist vabadust ei ole. Viimane on tulenevalt artikli 234 lõikest 3 kohustatud Euroopa Kohtult eelotsust küsima. Seda põhjendatakse vajadusega tagada ühenduse õiguse ühetaoline kohaldamine. Euroopa Kohus on oma otsusega juhtumis

⁵⁰ Pikemalt: A. Arnull. *The European Union and its Court of Justice*. Second Edition. Oxford, 2006, lk 32-33. Vt ka: J. Laffranque. *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*. Tallinn, 2006, lk 420-421.

⁵¹ A. Arnull. *Osutatud töö*, lk 95.

⁵² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-265/05 José Perez Naranjo v Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) Nord Picardie (2007) EKL I-349.

*CILFIT*⁵³ aluslepingust tulenevat kohustust siiski pehmenetanud. Kohus leidis, et viimase astme kohus peab eelotsust taotlema ühenduse õiguse küsimuses, välja arvatud juhul kui ta on kindlaks teinud, et tõusetunud küsimus:

- ei ole asjakohane või
- küsimuse all olev ühenduse õiguse säte on juba Euroopa Kohtu poolt tõlgendatud või
- ühenduse õiguse korrektne kohaldamine on nii ilmne, et ei jäta mõistlikku põhjust selles kahelda.

Ülalmainitud kriteeriumite hindamisel tuleb arvestada ühenduse õiguse erilisusega, selle tõlgendamise keerukusega ja riskiga, et eelotsuse mittekuisimine võib viia selleni, et ühenduse õigust hakatakse erinevalt tõlgendada.⁵⁴

Eraldi küsimus on, kuidas suhtub Euroopa Kohus ise oma eelnevatesse otsustesse. Asutamisleping seda ei reguleeri. Autor nõustub *J. Laffranque* seisukohaga, et kuigi „Euroopa Kohus ametlikult pretsedendiõigust ei tunnista, meenutab *de facto* oma lahenditega paljuski õigusemõistmist üldise õigusega maades.”⁵⁵ Samale järeldusele jõuab ka *A. Arnall* öeldes, et kohtul ei ole kohustust viidata oma eelnevatele pretsedentidele, kuigi praktikas kaldub ta neist harva kõrvale. See annab siseriiklikele kohtutele võimaluse eelnevatele Euroopa Kohtu otsustele tugineda.⁵⁶

Tuleb lisada, et kunagi ei ole kaheldud selles, et Euroopa Kohus võib oma eelnevatest kohtuotsustest kõrvale kalduda. Kuid siiski valitseb arusaam, et sellisel juhul tuleb seda põhjendada viitega eelnevatele kaasustele, vältimaks ebakindlust uue õigusliku arusaama suhtes.⁵⁷ Euroopa sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõigust puudutavates otsustes viitab kohus oma eelnevatele otsustele sageli. Samuti võib leida näiteid mitteosamakselisi erihüvitisi puudutavates kohtuotsustes, kus kohus on viidanud eelnevatele kaasustele juhul, kui ta on nendest kõrvale kaldunud. Kohtuasjas *Jauch*⁵⁸ muutis kohus oma suhtumist sellesse, mille alusel hinnata hüvitiste mitteeksportitavust. Nimelt oli kohus oma eelnevates otsustes *Snares*⁵⁹, *Partridge*⁶⁰ ja *Swaddling*⁶¹ öelnud, et hüvitise mitteeksportitavuse määrab fakt, et

⁵³ Euroopa Kohus. Kohtuasi 283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health (2002) EKL 3415.

⁵⁴ *Ibid*, p 21.

⁵⁵ J. Laffranque (2000), lk 68.

⁵⁶ A. Arnall. Osutatud töö, lk 627-628.

⁵⁷ *Ibid*, lk 632.

⁵⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99 Friedrich Jauch v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (2001) EKL I-1901.

⁵⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-20/96 Kelvin Albert Snares v Adjudication Officer (1997) EKL I-6057, p 30.

hüvitised on seadusandja poolt kantud lisasse IIa. Kohtuasjas *Jauch* aga kohus leidis, et pelgalt lisasse IIa kandmisest ei piisa, tuleb siiski hinnata hüvitise vastavust mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumitele, millele mitteeksporditavad hüvitised peavad vastama.⁶² Eelmainitud kohtuotsused on käesoleva töö teemat ja eesmärke arvestades olulise tähendusega, mistõttu tuleb autor nende juurde tagasi käesoleva töö kolmandas peatükis.

Ülaltoodust tulenevalt on Euroopa Kohtu otsused õiguse olulisteks edasiarendajateks. Autor nõustub *J. Laffranque*'ga, et õiguse edasiarendamine võib olla ka kohati uue õiguse loomine.⁶³ „Legitimatsioon selleks leitakse olevat EÜ asutamislepingu artiklis 220. Kui liikmesriigid ja EL institutsioonid pole õigust täiendanud, peab seda tegema Euroopa Kohus. Pädevust ei tohi aga ületada ja kohus peab jääma kindlatesse raamidesse, kuid praktikas on õiguse üldpõhimõtete, õiguse kohaldamise ja tõlgendamise ning n-ö õiguse loomise vahele kohati raske piiri tõmmata.”⁶⁴

1.4.2. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise õiguse tõlgendamine

„Tõlgendamine on valimine kahe või rohkema võimaluse vahel.”⁶⁵ „Tõlgendaja võtab selle võimaluse, mille tähendust sobib selles olukorras kasutada, mistõttu saab tõlgendamist pidada tähenduste täpsustamiseks.”⁶⁶

Koordineerimise õiguse reeglite tähenduste täpsustamise muudab autori arvates keeruliseks see, et seadusandja on nende loomisel silmas pidanud kõikide liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide erisusi. Normide kõrge üldistustase võimaldab subsumeerimise võimalikult paljude konkreetsete eluliste asjaolude suhtes, kuid teeb raskeks mõne spetsiifilise kaasuse paigutamise faktilise koosseisu alla.⁶⁷ Keerukust lisab EL õigusele omane keeleline mitmekesisus: kõik õigusaktid on tõlgitud EL ametlikesse keeltesse, mis on võrdse õigusliku jõuga.

Käesoleva töö uurimisobjektiks olevad erihüvitised kuuluvad selliste koordineerimise õiguse normide kohaldamisalasse, mis sätestavad erandi hüvitiste ekspordi põhimõtted.

⁶⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-297/96 *Vera A. Partridge v Adjudication Officer* (1998) EKL I-3467, p 31.

⁶¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C- 90/97 *Robin Swaddling v Adjudication Officer* (1999) EKL I-1075, p 24.

⁶² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99, p 21-22.

⁶³ J. Laffranque (2006), lk 417.

⁶⁴ *Ibid*, lk 417-418.

⁶⁵ A. Aarnio. *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn, 1996, lk 189.

⁶⁶ *Ibid*, lk 128.

⁶⁷ R. Narits. *Õiguse entsüklopeedia*. Tallinn, 2004, lk 145.

Tõlgendamisprobleemid puudutavad siin küsimust, kas antud hüvitise iseloom vastab erandeid sätestava normi või pigem klassikalisi sotsiaalkindlustusliike reguleeriva normi faktilisele koosseisule. Kui tegemist ei ole mitteosamakselise erihüvitisega, siis tuleb otsustada, millise sotsiaalkindlustusskeemi sätete alusel neid hüvitisi tuleb eksportida. Käesolevas peatükis soovib autor piirduda küsimustega, milliseid põhimõtteid ja meetodeid kasutab Euroopa Kohus EL õiguse, s.h sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõiguse, tõlgendamisel. Nimetatud normide faktilist koosseisu ja nende tõlgendamist Euroopa Kohtu poolt käsitletakse põhjalikumalt töö kolmandas peatükis.

Euroopa Liidu õiguse tõlgendamine on Euroopa Kohtu üks ülesannetest (aluslepingu artikkel 234 lõige 1 punkt (a)). Aluslepingu artiklist 220 tulenevalt peab Euroopa Kohus tagama aluslepingu tõlgendamisel ja kohaldamisel õigusest (*ingl k law*) kinnipidamist. See tähendab kohustust pidada kinni EL õigusest, mille all tuleb mõista ka Euroopa Kohtu otsuseid.⁶⁸ T. Tridimas peab seda sätet aluslepingu üheks kõige olulisemaks sätteks, kuna see eeldab ühenduse õiguskorra olemasolu, kuid ei ütle midagi selle põhiprintsiipide kohta. Just see rõhutabki sätte olulisust, kuna Euroopa Kohtule antakse pädevus töötada välja õiguspriintsiipide süsteem võimaldamaks ühenduse ja liikmesriikide tegevust õiguslikult hinnata.⁶⁹ Euroopa Kohus on ühenduse õiguse printsiipide arendamisel lähtunud liikmesriikides kasutusel olevatest õiguse põhiprintsiipidest, kuid need on sisustatud arvestades ühenduse õiguse erilist ülesehitust, ja Euroopa Kohus arendab neid edasi.⁷⁰

EL õiguse tõlgendamisel kasutab Euroopa Kohus siseriiklikele kohtutele tuttavaid meetodeid. Grammatilist tõlgendamist saab Euroopa Kohus kasutada vaid piiratud ulatuses ühenduse õigusaktide mitmekeelsuse ja definitsioonide puudumise tõttu asutamislepingus. Ka ajaloolist tõlgendamist ei ole kohtul alati võimalik kasutada, kuna nii Euroopa Liidu esmane kui ka teisene õigus sünnib riikidevaheliste kinniste läbirääkimiste tulemusena. Seetõttu kasutab Euroopa Kohus valdavalt süstemaatilis-loogilist ja teleoloogilist tõlgendamisviisi rõhuasetusega *ratio legis* ja aluslepingu eesmärkidele.⁷¹

Süstemaatilis-loogilisel tõlgendamisel selgub üldnormi mõte seoses teiste normidega või koguni reguleerimisaladega.⁷² Tähelepanelikult tuleb järgida normide liike, jõudes täieliku

⁶⁸ J. Laffranque (2006), lk 412-413.

⁶⁹ T. Tridimas. The General Principles of EC Law, Oxford University Press, 1999, lk 12.

⁷⁰ *Ibid*, lk 4.

⁷¹ Pikemalt: L. N. Brown, T. Kennedy. The Court of Justice of the European Communities. London, 2000, lk 323-333.

⁷² R. Narits. Osutatud töö, lk 154.

üldnormi moodustumiseni.⁷³ Euroopa Kohus seostab normi teiste ühenduse õiguse sätetega ja paigutab ka teise õiguse normi aluslepingu konteksti. Kohus on märkinud, et kogu määrust nr 1408/71 tuleb tõlgendada eelkõige aluslepingu vaimus ja selle eesmärkide valguses.⁷⁴ Artikli 51 (praeguse 42) eesmärgiks on luua iga liikmesriigi territooriumil ühenduse töötajatele kõige soodsamad tingimused liikumisvabaduse tagamiseks ja töötamiseks.⁷⁵

Teleoloogilise tõlgendamise raames on Euroopa Kohus arendanud oma spetsiifilise lähenemise. Kohus kasutab siin *l'effet utile* (kasulik mõju) doktriini. Rahvusvahelisest õigusest laenatud kontseptsioon tähendab ühenduse õiguses seda, et „esikohale tuleb seada selline struktuur, mis annab normile kõige ulatuslikuma mõju ja maksimaalse praktilise väärtuse”⁷⁶. *L'effet utile* doktriin seob konkreetse sätte tõlgendamise laiemal ühenduse õiguse printsiibiga, näiteks vaba liikumise põhimõttega.⁷⁷

Sotsiaalkindlustuse koordineerimise valdkonnast saab näitena teleoloogilisest tõlgendusest tuua kohtuasja *Masgio*⁷⁸, kus kohus märkis, et määruse nr 1408/71 sätteid tuleb tõlgendada nende eesmärgi valguses, panustades sotsiaalkindlustuse valdkonnas suurimasse võimalikku võõrtööliste vaba liikumisse, mis on üks ühenduse põhialustest.⁷⁹ Teine näide on kohtuasi *van Munster*⁸⁰, kus kohus tõi välja, et asutamislepingu artiklite 48-51 (*praegu* 39-42) eesmärk ei oleks saavutatud, kui migranttöölised kaotaksid vaba liikumise tagajärjel liikmesriigi siseriiklikust õigusest tulenevad sotsiaalkindlustusega seotud hüved. Selline tagajärg võib kahjustada ühenduste töötajate soovi kasutada oma õigust vabalt liikuda ja võib seetõttu osutada takistuseks sellele vabadusele.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi 17/76 Brack v Insurance Officer (1976) EKL 1429, p 19.

⁷⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi 375/85, Angelo Campana v Bundesanstalt für Arbeit (1987) EKL 2387, p 8.

⁷⁶ L. N. Brown, T. Kennedy. Osutatud töö, lk 343 (viidatud: H. Kutscher. Methods of Interpretation as seen by a Judge of the Court of Justice. *Sine loco*, 1976, lk 4).

⁷⁷ Pikemalt: N. Reich jt. Osutatud töö, lk 31-35.

⁷⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-10/90, p 16.

⁷⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi 10/78 Belbouab v Bundesknappschaft (1978) EKL 1915, p 5. Vt lisaks: kohtuasi 284/84 Spruyt v Sociale Verzekeringsbank (1986) EKL 685, p 18 ja kohtuasi C-293/88 Winter-Lutzins v Sociale Verzekeringsbank (1990) EKL I-1623, p 13.

⁸⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-165/91 Van Munster v Rijksdienst voor Pensioenen. EKL 1994, I-4661. p 27. Kohtuasja sisu lühikokkuvõte: Hr van *Munster* oli töötanud Madalmaades ja Belgias. Talle määrasid mõlemad riigid oma seadusandluse alusel perekonnapensioni, mis oli kõrgendatud tema abikaasa mittetöötamise tõttu. Naise pensioniikka jõudmisel määrasid Madalmaad naisele individuaalse pensioni vähendades samal ajal mehe pensioni sama summa võrra. Seega perekonna rahaline olukord jäi samaks. Kuna Belgia maksab kõrgendatud pensioni ainult siis, kui isiku abikaasal individuaalset pensioni ei ole, siis vähendas ka Belgia oma kõrgendatud pensioni. See ei rahuldanud perekond van *Munster*'it, kuna nende rahaline olukord halvenes võrreldes olukorraga, mis oli enne seda, kui naisele määrati individuaalne pension. Vt selles osas ka varasemat kohtuasja 24/75 Teresa et Silvana Petroni v Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS), Bruxelles (1975) EKL 1149, p 13.

Seega on koordinaatsiooniõiguse normide tõlgendamisel autori arvates oluline järgida isikute vaba liikumise põhimõtte tagamist laias tähenduses, mille kohaselt tuleb mitte ainult kõrvaldada ilmsed takistused vaid ka jälgida seda, et isikute vaba liikumine ei muutuks vähem atraktiivseks. Näiteks tuleb jälgida, et isikute vaba liikumise tagajärjeks ei oleks isikute poolt väljateenitud täiendavate soodustuste vähendamine ega kaotamine. Seda nimetatakse ka soodsuse põhimõtte⁸¹ tagamiseks.

Euroopa Kohtu aktiivsust printsiipide ja oma tõlgendamismeetodite arendamisel on ka teravalt kritiseeritud. On leitud, et kohus on läinud tõlgendamise eesmärgiks olevast tähenduste täpsustamisest kaugemale. Näiteks *P. Graig* ja *G. de Burca* leiavad, et kohtu poolt kasutatava teleoloogilise ja süstemaatilise tõlgendamise tulem on vahel olnud kaugel normi grammatilisest tõlgendamisest, isegi siis kui normi sõnastuse tähendus on ilmne.⁸² Kriitikute arvates on kohus võtnud üle poliitilise rolli. Euroopa Kohtu töö poolehoidjad on omakorda põhjendanud seda võrdlemisega konstitutsioonikohtuga, mis „eeldab uuenduslikuna paistvaid meetodeid, erinevaid tõlgendamise lähenemisi ja isegi erinevat õiguse kontseptsiooni”.⁸³

Üldiselt nõustutakse, et konstitutsioonikohtud peavad paratamatult poliitiliste küsimustega tegelema. Kuid arvestades seda, et kohtud ei ole aruandekohustuslikud, peaks selliste kirjutamata väärtuste allikas ja iseloom väga tähelepaneliku hinnangu osaliseks saama. Võib-olla vajab selline õiguse mõistmine täielikku ja põhjalikku põhjenduse osa, samal ajal kui kohtuotsuste põhjenduse osa on pigem õhuke.⁸⁴

Kohtuasja paremaks mõistmiseks on autori arvates mõistlik lisaks kohtuotsustele analüüsida ka kohtujuristi ettepanekut. Asutamislepingu artikkel 222 lõige 2 sätestab kohtujuristi ülesandena teha avalikul kohtuistungil erapooletult oma ettepanekuid tema osalust nõudvates kohtuasjades. Kohtujuristi ettepanek ei ole kohtule siduv. *A. Arnall* leiab, et kohtujuristi poolt esitatud arvamuse mõju kohtuotsustele on keeruline hinnata. Kuigi kohus ei võta alati arvesse kohtujuristi arvamust, on kohtujuristi ettepanek siiski kohtule suureks abiks, kuna see sisaldab faktiliste asjaolude ja õigusaktide esialgset ja väga põhjalikku hinnangut. On esinenud

⁸¹ Soodsuse põhimõttest vt pikemalt: G. Tavits. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ja Eesti pensionireform. *Juridica*, 2002, nr 10, lk 712-713.

⁸² P. Graig, G. de Burca. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Third edition. Oxford, 2003, lk 98.

⁸³ *Ibid*, lk 99 (viidatud: D. Curtin and D.O’Keeffe (eds), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law*, Butterworths (Ireland), 1992, 25, 32).

⁸⁴ *Ibid*, lk 100.

juhtumeid, kus kohus on piirdunud viitega kohtujuristi arvamusele, ega ole oma otsust lahti kirjutanud.⁸⁵

Sotsiaalkindlustuse koordineerimise tegevustega tegeleb ka määruse nr 1408/71 artikli 80 alusel loodud võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse halduskomisjon (*edaspidi halduskomisjon*), kuhu kuuluvad iga liikmesriigi valitsuse esindajad. Halduskomisjoni ülesanded on reguleeritud eelnimetatud määruse artikliga 81. Esmaseks ülesandeks on tegeleda määruse nr 1408/71 ja selle rakendusmääruse või nende alusel sõlmitud lepingutest ja kokkulepetest tulenevate haldus- ja tõlgendamisküsimustega ilma, et see piiraks kohtusse pöördumise võimalust (artikkel 80 punkt (a)). Kuid lisaks sellele on halduskomisjoni pädevuses liikmesriikide vahelise koostöö edendamine, informatsiooni vahetamine ja muude liikmesriikide vahel tekkinud praktiliste küsimuste lahendamine hüvitiste koordineerimisel. Halduskomisjon võtab otsuseid vastu ühehäälselt. Kuigi otsused ei ole siduva iseloomuga, kujundavad otsused riikide ühtset arusaama koordineerimise reeglite rakendamise suhtes.

⁸⁵ Pikemalt: A. Arnull. Osutatud töö, lk 15-17.

2. SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINATSIOONIÕIGUSE RATIONE MATERIAE

2.1. Sotsiaalkindlustuse mõiste

Enne sotsiaalkindlustuse mõiste sisulist analüüsi peab autor vajalikuks tähelepanu juhtida eestikeelsele sotsiaalkindlustuse mõistele. Sotsiaalkindlustuse otsene ja kitsas keeleline vaste inglise keeles on *social insurance*, saksa keeles *Sozialversicherung*, mis oma loomult on töötajate või tööandjate sissemaksete kaudu finantseeritav sotsiaalsel riskidel põhinev sotsiaalkindlustuse süsteem. Hüvitistele tekib õigus valdavalt töötajatel. Termin *social security* (saksa k. *soziale Sicherheit*), mida eesti keelde on samuti hakatud tõlkima kui *sotsiaalkindlustus*⁸⁶ on oma olemuselt laiem mõiste hõlmates ka kogu elanikkonnale makstavaid hüvitisi. Selle mõiste täpsem sisu on antud juhul analüüsi objektiks.

Probleem tekib eelkõige juhtumitel, kui üheaegselt on vaja kasutada mõlemat kontseptsiooni. Näiteks 1966. aastal vastu võetud ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis täpsustati õigust sotsiaalkindlustusele. Nimetatud pakti art 9 sõnastuses kasutati nii laiemas tähenduses sotsiaalkindlustust (*social security*)⁸⁷ kui ka kitsamas mõttes sotsiaalkindlustust (*social insurance*). Kuna eesti keelde hakati mõistet *social security* tõlkima sotsiaalkindlustuseks, siis mõlema termini kasutamine ühes sättes viis mõnevõrra ebaõnnestunud tõlkele: „Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad iga inimese õigust sotsiaalkindlustusele, kaasa arvatud sotsiaalhooldus.”⁸⁸ T. Annus ja B. Aaviksoo pakuvad tõlget: „Käesolevast paktist osavõtnud riigid tunnustavad iga inimese õigust sotsiaalkaitsele, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusele.”⁸⁹ Antud kontekstis võib sellega üldjoontes nõustuda, kuigi sotsiaalkaitse inglisekeelne vaste on *social protection*, mis on loomult veel laiem mõiste, sisaldades ka erinevaid hoolekande teenuseid ja eluasemeteenuseid jms. Arvestades aga paktile eelnenud inimõiguste deklaratsiooni artiklite 22 ja 25 sisu, võib tõlgendus olla ka laiem. Sotsiaalkaitse termin näitab sotsiaalkindlustuse edasiarenemist, luues üldise abisüsteemi, mis ei ole enam seotud töötamisega. See on loodud arvestades ühiskonda

⁸⁶ Vt näiteks: Nõukogu määruse nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes EÜT L 149, 5.07.1971. Eestikeelne eriväljaanne, ptk 5, köide 1, lk 35-82.

⁸⁷ Siin ja edaspidi lisab autor selguse huvides sulgudesse teatud mõistete inglise keelse termini.

⁸⁸ ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti.- RT II 1993, 10, 13.

Inglisekeelne art 9 sõnastus on: „The States Parties to the present Covenant recognize the rights of everyone to social security, including social insurance.”

⁸⁹ T. Annus, B. Aaviksoo. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas.- Juridica, 2002, eriväljaanne, lk 21.

tervikuna, kes on vastutav oma nõrgemate liikmete eest.⁹⁰ Teine võimalus on kasutada eestikeelse vastena terminit *sotsiaalne turvalisus*, mis oleks keeleliselt kõige täpsem vaste.

Käesoleva töö uurimisvaldkonnaks olev sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõigus on inglise keeles *social security coordination law* ehk küsimuse all on sotsiaalkindlustus laiemas mõttes. Autori käsitluses on seega termini *sotsiaalkindlustuse* vasteks inglisekeelne termin *social security*. Terminist *social insurance* eristamiseks kasutatakse mõistet *sotsiaalkindlustus kitsamas tähenduses*.

Kitsamas tähenduses sotsiaalkindlustuseks peetakse eelkõige töötajatele mõeldud sotsiaalkindlustussüsteeme, kus hüvitisele õigus sõltub eelnevast tööstaažist ja sissemaksetest (*contributions*). Nende loomist seostatakse Saksamaa kantsler Otto von Bismarck'iga (1815-1898), kes soovis töötajate rahutusi ennetada tagades neile sissetuleku sotsiaalsete riskide saabumisel. Tema eestvedamisel viidi Saksamaal XIX sajandil sisse eelkõige töötajatele mõeldud haiguskindlustus, tööõnnetuskindlustus ning töövõimetus- ja vanaduspensionide süsteem.⁹¹

J. von Langendonck'i arvates seisnes sellise sotsiaalkindlustuse süsteemi arengu esimese etapi omapära selles, et see oli nii töötajatele kui ka vaestele suunatud poliitika, kuna neid nähti sama grupina. XX sajandi majandusarengu tulemusena hakkasid need kaks gruppi järjest selgemini teineteisest eristuma. Tekkis kaks erineva eesmärgiga arengusuunda – kas töötajatele suunatud probleemide lahendamine või vaesuse ennetamine ühiskonnas.⁹²

Laiem sotsiaalkindlustuse mõiste (*social security*) võeti esimest korda õiguse kontekstis kasutusele Ameerika Ühendriikides 1930-ndate aastate majanduskriisi taustal, mis ei mõjutanud ainult väikest gruppi inimesi vaid tervet ühiskonda. 1935. aastal võttis ühendriikide kongress vastu föderaalset sotsiaalkindlustusseadust (Federal Social Security Act).⁹³ Ameerika sotsiaalkindlustusmudel eristus Euroopa Bismarck'i mudelist väga laiapõhjalistel ühesuguse määraga (*flat-rate*) hüvitistel, mille määramise oluliseks tingimuseks oli isiku majandusliku olukorra hinnang (*means-test*).⁹⁴ Ameerika Ühendriikide

⁹⁰B.von Maydell in R. Blanplain (ed). Law in motion. World Law Conference in Brussels, 9-12 September 1996. International Encyclopedia of Laws. Kluwer Law International, 1997, lk 1034

⁹¹M.Malvet. Osutatud töö, lk 10.

⁹²J. Van Langendonck. History of Social Security. Master in Social Security. Katolieke Universitet Leuven. Institute of Social Law. Leuven, 2005/2006, lk 11.

⁹³N. Harris jt. Social Security Law in Context. Oxford University Press, 2000, lk 14.

⁹⁴J. Van Langendonck. Osutatud töö, lk 12.

eeskujul võttis sotsiaalkindlustuse seaduse (*Social Security Act*) vastu Uus-Meremaa 1938. aastal. Austraalia seadustas 1947. aastal oma universaalse, kuid majandusliku olukorra hindamisel põhineva sotsiaalkindlustussüsteemi.⁹⁵

Euroopas pani kogu elanikkonnale suunatud sotsiaalkindlustushüvitiste süsteemile aluse Ühendkuningriigi lord *William Henry Beveridge* oma 1942. aastal parlamendile esitatud raportiga „Sotsiaalkindlustus ja ühendteenused”⁹⁶. Ameerika tüüpi süsteemist oli see erinev selle poolest, et õigus sotsiaalkindlustusele ei põhinenud isiku majandusliku olukorra hinnangul. Sarnaselt *Bismarck*’i loodud süsteemiga oli *Beveridge* plaani mõte jätta alles sissemaksete põhine kitsamas tähenduses sotsiaalkindlustuse süsteem: „Pigem hüvitis vastutasuks sissemaksetele kui tasuta toetused riigilt/..” (raporti lõige 21). Erinevus *Bismarck*’i süsteemist seisnes selles, et *W. Beveridge* soovis luua ühesuguse määraga sissemakseid (*flat-rate contributions*) ja ühesuguse määraga hüvitisi (*flat-rate benefits*).

W. Beveridge eesmärgiks oli teha kindlustusel põhinevad süsteemid universaalsemaks ja laiapõhjalisemaks tagades toimetuleku miinimumtasemele vastava toetuse ja ühendades süsteemide administreerimine.⁹⁷ *W. Beveridge* panuseks laiemas tähenduses sotsiaalkindlustuse arengusse saab pidada kõigile elanikele suunatud tervisekindlustuse ja peretoetuste süsteemi ideed. Nimelt oli *W. Beveridge* kindel kõikehõlmava riikliku kindlustuse (*national insurance*) ja majandusliku olukorra hinnangul põhineva sotsiaalabi süsteemi tõhususes ainult siis, kui see on kombineeritud kolme süsteemivälise poliitikaga: täielik tööhõive, peretoetuste süsteem ja riiklik tervishoiusüsteem (raporti lõige 301). Ühendkuningriikide Valitsus võttis vastu vajalikud poliitikad: tööhõive poliitika valge paberi, peretoetuste süsteemi ja asendas ravikindlustusel põhinevad ravikindlustushüvitised riikliku raviteenusega (*national health service*).⁹⁸

Sotsiaalkindlustussüsteemid on arenenud edasi kõikides riikides, näiteks on peretoetuste skeemid valdavalt universaalsed ja katavad kogu elanikkonda. Samuti on paljudes riikides raviteenused tagatud kogu elanikkonnale (nt Rootsi, Soome, Taani, Portugal, Itaalia,

⁹⁵ V. Moore jt in M. P. Olivier (ed). The Concept of Social Security in Social Security Law. General Principles. Durban. Butterworths, 1999, lk 8.

⁹⁶ W. Beveridge. Social Insurance and Allied services (The Beveridge Report), 1942. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>, 10. septembril 2007.

⁹⁷ A.I.Ogus, N J Wikeley. Osutatud töö, lk 4.

⁹⁸ *Ibid.*

Ühendkuningriik, Madalmaad).⁹⁹ Seega on riikides kujunenud välja sotsiaalkindlustussüsteemid, mis sisaldavad nii *Bismarck'i* kui ka *Beveridge* süsteemide tunnuseid. Samuti on Euroopas regioone, kes on välja arendanud oma mudeli, näiteks Põhjamaad (*Nordic Model*).¹⁰⁰

Rahvusvaheliselt võttis sotsiaalkindlustuse kontseptsiooni (*social security*) esimest korda kasutusele ÜRO. 1948. aastal võeti vastu inimõiguste ülddeklaratsioon¹⁰¹, mille artikkel 22 sätestab muuhulgas ka igaihe õiguse sotsiaalsele kindlustusele. Sama deklaratsiooni artikli 25 lõige 1 viitab ka kaitsele erinevate riskide vastu nagu „tööpuuduse, haiguse, invaliidsuse, lehestumise ja vanaduse saabumise korral või mõnel muul elatusvahenditest ilmajäämise juhul inimestest endast olenemata põhjustel”. Emadus ja väikelapsega annavad õiguse erilisele hooldusele ja abile. Kõigile lastele, olgu nad siis sündinud abielus või väljaspool abielu, peab osaks saama ühesugune sotsiaalne kaitse (artikkel 25 lõige 2).

Kõik traditsiooniliseks kujunenud sotsiaalkindlustusskeemid olid nimetatud 1952. aastal vastu võetud ILO sotsiaalkindlustuse miinimumstandardeid sätestavas konventsioonis¹⁰², mida kohaldatakse selliste skeemide suhtes nagu tervishoid, haigushüvitis, töötushüvitis, vanaduspension, tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitis, peretoetus, sünnitushüvitis, invaliidsuspension ja toitjakaotuspension. Kuigi ILO konventsiooni sotsiaalkindlustusskeemide nimekirjal on olnud suhteliselt suur mõju, ei ole see mitte sotsiaalkindlustuse sisu kirjeldus, vaid pigem konventsiooniga hõlmatud üksikute skeemide kirjeldus. Konventsioon, nagu ka muud rahvusvahelised sotsiaalkindlustust hõlmavad õigusaktid, sätestab kinnise nimekirja sotsiaalsetest riskidest, kus ei jää ruumi uute sotsiaalkindlustusskeemide arenguks, näiteks skeem hooldusvajaduse riskiga toimetulekuks.¹⁰³

⁹⁹ MISSOC (Mutual Information System on Social Protection in the European Union) võrdlev tabel 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm#2006, 5.oktoobril 2007.

¹⁰⁰ Põhjamaade sotsiaalkindlustussüsteemide arengus on olulised poliitiliste parteide ja töötajate vaheline dialoog ja paljude sotsiaalskeemide areng toetus inimeste aktiivsusel nn „alt üles”. Näiteks teatud sotsiaalkindlustusskeemid arenenud välja vabatahtlikust, valdavalt ametiühingute poolt korraldatud fondidest, mida lõpuks hakkas rahastama riik. Lähemalt: J. Palme. The Nordic model and the modernisation of Social Protection in Europe. Nordic Council of Ministers. 1999, lk 30-32.

¹⁰¹ ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsioon. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/est.htm>, 5. augustil 2007.

¹⁰² ILO Convention C 102. Convention concerning minimum standards of Social Security. ILO, C 102, 1952.

¹⁰³ D. Pieters. Social Security: An Introduction to the Basic Principles. Second edition – Revised. Kluwer Law International. 2006, lk 1-2.

M. Mikkola leiab näiteks, et Skandinaavia riigid on uute riskidena tunnustanud kallist eluaset, perekondade lahutusi ja üksikvanemate grupi teket, üksildust ja sotsiaalset tõrjutust, mida kaetakse sotsiaalkindlustuse raames. Neid kaetakse üldistest maksudest finantseeritavate sotsiaalteenuste ja -toetustega. EL riikides on tema arvates hakatud ka nende teemadega tegelema, luues nn segatoetuste kategooriaid, millel on nii sotsiaalabi kui ka kindlustusel põhinevaid sotsiaalkindlustuse elemente. Need iseloomustavad *M. Mikkola* arvates pigem seda, et uute riskide kontseptsioon ei ole lõplikult välja arenenud.¹⁰⁴

Encyclopedia Britannica defineerib rahvusvahelist sotsiaalkindlustuse (*social security*) termini kasutamist järgmises tähenduses: „Kõik seadusega sätestatud kollektiivsed meetmed, mis on mõeldud isiku või perekonna sissetuleku säilitamiseks või tagamiseks, kui mõned või kõik vahendid on katkenud või lõppenud, või kui tekivad erilised kulutused.”¹⁰⁵

Sotsiaalkindlustust on defineeritud ühelt poolt kitsalt, läbi sotsiaalsete riskide ja neile vastavate skeemide ja teiselt poolt laiemalt, läbi erinevate poliitikameetmete. *V. Moore* jt leiavad, et sotsiaalkindlustust ei tohiks tõlgendada liiga kitsalt. Samuti leitakse, et viimase aja katsed sotsiaalkindlustust defineerida ei lähtu ainult riskipõhisusest, vaid et seda tuleb defineerida läbi teatud eesmärgile suunatud poliitikainstrumentide.¹⁰⁶ *D. Pieters* toob näiteks ennetavad meetmed nagu tööohutuse ja töökeskkonnaga seotud poliitikad, töötuse ennetamisele suunatud kutseõppe või siis kompenseerivad meetmed¹⁰⁷. Näiteks võib tuua kuriteoohvritele või sõjaohvritele makstava riikliku kompensatsiooni. Lisaks ei piirdu sotsiaalkindlustus ainult rahaliste toetustega, selle all käsitletakse ka mitterahalisi toetusi (*benefits in kind*) ehk teenuseid (näiteks raviteenus, hooldusteenus).

Paljude autorite arvamuse kohaselt¹⁰⁸ enim tuntud lähenemised sotsiaalkindlustusele on sotsiaalabi (*social assistance*) ja kitsamas tähenduses sotsiaalkindlustuse (*social insurance*) meetmete kaudu.

Sotsiaalabi eesmärgiks on tagada ilma piisavate sissetulekuteta inimestele minimaalne toimetulek. Toimetulekuks abi osutamine oli algselt eelkõige perekonna, kirikute ja erinevate

¹⁰⁴ M. Mikkola. Common Denominators of European Social Security. Helsinki, 2006, lk 4-5. Käsikiri käesoleva töö autori valduses.

¹⁰⁵ V. Moore jt. Osutatud töö, lk 11.

¹⁰⁶ Pikemalt. *Ibid*, lk 7-10.

¹⁰⁷ D. Pieters (2006), lk 6.

¹⁰⁸ Vt näiteks: J. Bergmann. Social Security Policy and Economics. Master in Social Security. Katolieke Universitet Leuven. Institute of Social Law. Leuven, 2000/2001, lk 8; Moore jt. Osutatud töö, lk 9; D. Pieters (2006), lk 5.

abiorganisatsioonide ülesanne, hiljem muutus see riigi poolt garanteeritud õiguseks.¹⁰⁹ Sotsiaalabi on eraldi skeemiks sotsiaalkindlustuse süsteemis, millele vastavaks riskiks on abivajadus (*need*). Teisest küljest võib ükskõik millise traditsioonilise sotsiaalse riski puhul toetuste saamine sõltuda täiendavast abivajadusest ehk traditsioonilise sotsiaalkindlustuse toetust makstakse ainult ilma piisavate sissetulekuteta elanikkonnale (näiteks Ameerika sotsiaalkindlustuse süsteem või teatud nn segatüüpi toetused). Riikide sotsiaalabi võrdluses toob S. Kuivalainen välja, et osades riikides nagu Soome ja Rootsi on olemas üldine sotsiaalabi vorm ja see on suunatud kõigile, kellel puudub piisav sissetulek, samal ajal kui teistes riikides nagu Ühendkuningriigis või Iirimaa eksisteerivad sotsiaalabitoetused erinevatele inimeste gruppidele. Näiteks eraldi sotsiaalabi puuetega inimestele või eakatele.¹¹⁰

Sotsiaalkindlustushüvitisi jagatakse ka kausaalsusprintsiiibil või finaliteediprintsiibil põhinevaks. B. Von Maydelli kohaselt põhinevad kitsamas tähenduses sotsiaalkindlustussüsteemidele omased sotsiaalsete riskidega seotud hüvitised põhjuslikkuse printsiiibile e kausaalsusprintsiiibile (*principle of causality*).¹¹¹ Oluline on põhjus, miks inimesel on vaja täiendavaid hüvitisi või teenuseid (näiteks hüvitise või teenuse saamiseks tööõnnetus-ja kutsehaiguskindlustuse raames on vaja tuvastada kõigepealt tööõnnetus või kutsehaigus).

Kausaalsusprintsiiibile vastanduv lõplikkuse printsiiip e finaliteediprintsiip (*principle of finality*) vastab hästi küsimusele, kes on ühe või teise skeemi eest vastutav pool, samuti küsimusele hüvitiste taseme kohta, kuid mitte midagi riski põhjuste kohta. Näiteks on oluline see, et inimene on haige, aga ei ole tähtis, kas tegemist on kutsehaigusega või mitte. Või oluline on see, et inimesel on abivajadus, kuid ei ole oluline selle põhjus.

Ülaltoodust tulenevalt puudub terminil *social security* ühtne definitsioon, mis on aktsepteeritav kõikide autorite või riikide poolt. Üldiselt hõlmab see definitsioon erinevaid sotsiaalseid riske katvaid rahalisi hüvitisi ja teenuseid. Samas on järjest enam oluliseks muutunud ka riske ennetavad meetmed. Üldine arusaam on ka see, et abivajadus puuduse korral on vaadeldav eraldi riskina. Lisaks saavad muude sotsiaalsete riskidega seotud hüvitistele esitatud tingimused hõlmata veel majandusliku olukorra hindamise kohustust.

¹⁰⁹ Pikemalt: G.Tavits. Sotsiaalhoolduse olemus ja areng. Tallinn, 2006, lk 5. Vt ka: D. Pieters (2006), lk 98.

¹¹⁰ S. Kuivalainen. The Production of last resort support: a comparison of social assistance schemes in Europe using the notion of welfare production and the concept of social rights in European Journal of Social Security. 2005, Vol 7, lk 37.

¹¹¹ B. von Maydell. Osutatud töö, lk 1041. Vt ka: M.Binder. Österreichisches Sozialrecht. Verlag Orac. Wien, 1998, lk 3-4.

Definitsioonid nagu Britannica definitsioon võib küll määratleda sotsiaalkindlustuse üldise olemuse, kuid see ei aita lahendada küsimusi konkreetse õiguse raames.

2.2. Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse *ratione materiae* määruse nr 1408/71 alusel

Sotsiaalkindlustuse koordinaatsiooniõiguse materiaalse reguleerimisala käsitlemisel saab eristada kolme hüvitiste kategooriat:

- 1) hüvitiste skeemid, mis katavad klassikalisi sotsiaalseid riske. Selliseid hüvitisi reguleerivad õigusaktid on määruse reguleerimisalas ilma eranditeta (artikkel 4 lõige 1)¹¹². Nimekirja ei kuulu puuduse korral abivajaduse riski katvate hüvitiste skeem;
- 2) sotsiaal- ja meditsiiniabi ning sõjaohvritele makstavad hüvitised on reguleerimisalast selgelt väljas (artikkel 4 lõige 4);
- 3) hüvitised ja toetused, millel on nii esimese kui teise kategooria tunnused ehk nn segatüüpi hüvitised (artikkel 4 lõige 2a). Sellised hüvitised on samuti määruse reguleerimisalas ühe erandiga – neile ei kohaldu eksporditavuse printsiip ehk neid ei tule maksta isikule tema teise riiki elama asumisel (artikkel 10a). Siiski on ka segahüvitistel oma erand – reguleerimisalast on täielikult väljas sellised mitteosamakselised erihüvitised, mida määratakse liikmeriigi territooriumi teatud osal ja mis on kantud määruse lisasse II osasse III (artikkel 4 lõige 2b).¹¹³

Esimene kategooria sisaldab klassikalisi sotsiaalkindlustusskeeme, mis on sätestatud artiklis 4 lõikes 1 järgmiselt.

„(1) Käesolevat määrust kohaldatakse kõikide õigusaktide suhtes, mis reguleerivad järgmisi sotsiaalkindlustusliike:

- a) hüvitised haiguse, raseduse ja sünnitamise puhul;

¹¹² Siin ja edaspidi viitavad artiklid määrusele nr 1408/71, kui eraldi ei ole õigusakti nimetatud.

¹¹³ Sellist erandit kohaldatakse vaid Saksamaa liidumaade õigusaktidest tulenevate puuetega inimeste, eriti pimedate hüvitiste suhtes. Uues määruses nr 883/2004, mis kuulub kohaldamisele peale rakendusmääruse vastuvõtmist, erandit regionaalsetele toetustele enam ei tehta.

- b) invaliidsushüvitised, sealhulgas hüvitised, mis on mõeldud töövõime säilitamiseks või parandamiseks;
- c) vanadushüvitised;
- d) toitjakaotushüvitised;
- e) tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised;
- f) matusetoetused;
- g) töötushüvitised;
- h) perehüvitised.“

Artikli 4 reguleerimisala analüüsimisel peatutakse õigusaktide terminil ning sotsiaalkindlustusliikide ja sotsiaalkindlustusriskide olemusel.

1) Õigusaktid on määruse tähenduses liikmesriigi kehtivad seadused, määrused ja muud rakendusabinõud. Mõiste ei hõlma kollektiivlepingute sätteid, olenemata nende kohustuslikuks muutmisest võimuorganite poolt. Siiski saab riik eraldi deklaratsiooni esitamisega kollektiivlepinguid kohaldamisalasse esitada, kui lepingu eesmärk on:

- jõustada õigusnormidega vastu võetud kohustuslik kindlustus või
- luua selline skeem, mille administreerimise asutus on sama seaduste ja määruste alusel loodud skeemide administreeriva asutusega (määruse nr 1408/71 artikli 1 punkt (j)).

Liikmesriigid peavad nimetama nõukogule esitatud deklaratsioonis kõik õigusaktid, mis on määruse nr 1408/71 reguleerimisalaga hõlmatud (artikkel 5). Deklaratsioonidest teatamise protsess on reguleeritud määruse artikliga 96. Riigid peavad täpsustama õigusaktide jõustumise kuupäeva ja nende alusel reguleeritavad sotsiaalkindlustusskeemid. Need avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas. Samasuguse protseduuri alusel saab riik esitada deklaratsiooni ka siis, kui ta soovib, et määrust kohaldatakse selles riigis sõlmitud kollektiivlepingute suhtes.

Siiski on riigi poolt esitatud deklaratsiooni sisu ainult indikatiivne. Kohus on otsustanud, et fakt, et osad liikmeriigi seaduste alusel määratud hüvitised ei ole deklaratsiooniga kaetud, ei tähenda seda, et hüvitised on reguleerimisalast väljas. Kui riigid on juba oma õigusaktid ja skeemid deklaratsiooniga esitanud, peetakse seda piisavaks tõendiks hüvitise arvamisel määruse reguleerimisalasse.¹¹⁴

¹¹⁴Euroopa Kohus. Kohtuasi C-35/77 Elisabeth Beerens v Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (1977) EKL 2249, p 9; vt ka kohtuasju C-251/89 Nikolaos Athanasopoulos and others v Bundesanstalt für Arbeit (1991) EKL

2) Määruse reguleerimisala on sätestatud sotsiaalkindlustuskeemide nimekirja esitamise kaudu. Lisaks on täpsustatud, et määrust kohaldatakse kõigi sotsiaalkindlustuse üld- ja eriskeemide suhtes, olenemata sellest, kas nad on osamakselised või mitteosamakselised (artikkel 4 lõige 2). Üldskeemide all tuleb mõista reegleid, mis tagavad üldise kaitse kõigile töötajatele. Eriskeemiks peetakse ainult teatud isikute grupile tagatud skeeme, näiteks avalike teenistujate või füüsilist isikust ettevõtjate eriskeemid.¹¹⁵ Osamakselisuse ja mitteosamakselisuse terminid viitavad hüvitiste rahastamispõhimõttele. Osamaksetel põhinevate skeemidega on kaetud ainult need isikud, kes teevad või kelle eest tehakse konkreetsesse skeemi sissemakseid. Näiteks on Eestis määruse tähenduses sissemaksepõhised skeemid sotsiaalmaksust rahastatavad pensioni- ja ravikindluskkeemid ning töötuskindlustusmaksest rahastatavad töötuskindlustushüvitised. Mitteosamakselised skeemid on üldistest riigieelarve tuludest rahastatavad skeemid, millega on kaetud kõik elanikud olenemata nende tööga hõivatuses. Eestis on sellisteks skeemideks näiteks riiklikud perehüvitised ja matusetootus.

Määruse nr 1408/71 reguleerimisalas esitatud iga sotsiaalkindlustusskeemi alla saab määratleda mitut hüvitist. “Sotsiaalkindlustuse süsteemis on hüvitised sotsiaalkindlustusriskidega vastavuses.”¹¹⁶ Määrus ei defineeri eraldi sotsiaalkindlustusriski terminit ja artiklis 4 lõikes 1 puudub viide sellele. Riskipõhisele lähenemisele viitas aga Euroopa Kohus juba oma varajastes kohtuasjades. Kohtu hinnangul sätestab artikkel 4 lõige 1 sisuliselt sotsiaalkindlustusriskide lõpliku nimekirja.¹¹⁷ D. Pieters on seisukohal, et sama sotsiaalkindlustusriski katvad hüvitised võivad olla reguleeritud üksteisest sõltumatult erinevate õigusaktidega. Ühed hüvitised võivad olla integreeritud teistesse hüvitistesse.¹¹⁸

Seega vastab iga artikli 4 lõikes 1 nimetatud sotsiaalkindlustusskeem konkreetsele sotsiaalkindlustusriskile. Ühte riski võivad katta erinevate siseriiklike õigusaktidega reguleeritud hüvitised.

I-2797, p 28 ja 237/78 Caisse régionale d'assurance maladie de Lille (CRAM) v Diamante Palermo, née Toia (1979) EKL 2645, p 8.

¹¹⁵ M. Fuchs. Osutatud töö, lk 117.

¹¹⁶ D. Pieters (2006), lk 41.

¹¹⁷ Euroopa Kohus. Kohtuasi 249/83 Vera Hoeckx v Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn Kalmthout (1985) EKL 973, p 12.

¹¹⁸ D. Pieters (2006), lk 41.

3) Eraldi küsimus tekib riskide sisu määratlusest. Kui liikmesriigis sätestavad erinevad õigusaktid mitmeid hüvitiste liike, siis milliseid neist saab pidada määruses sätestatud konkreetset riski katvaks?

Määruses nr 1408/71 on sätestatud on hüvitiste ja pensionite ülddefinitsioon, mille kohaselt on nendeks kõik hüvitised ja pensionid, sealhulgas kõik sellesihilised eraldised riiklikest fondidest, revalvatsioonilisandid ja täiendavad hüvitised, samuti ühekordsed hüvitised, mida võidakse maksta pensionide asemel, ning sissemaksete (*contributions*) tagasimaksed (määruse artikkel 1 punkt (t)). Kuid siiski on üksikute hüvitiste sisu jäetud Euroopa Kohtu tõlgendada. Erandina sätestatakse määruses matusetoetuste ja perehüvitiste definitsioonid.

Matusetoetus on ühekordne väljamakse surmajuhtumi korral, välja arvatud ühekordne toetus, mida võidakse maksta pensioni asemel (artikli 1 punkt (v)). Sotsiaalkindlustusriskiks on siin isiku matmisega seotud täiendav kulu.

Perehüvitisteks (*family benefits*) peetakse kõiki artiklis 4 lõikes 1 punktis (h) viidatud õigusaktide alusel makstavaid rahalisi või mitterahalisi hüvitisi, mille eesmärgiks on katta perekonna väljaminekuid, välja arvatud lisas II osutatud spetsiaalsed sünni- või lapsendamisetootused (artikkel 1 punkt (u)). Seega on sotsiaalkindlustusriskiks laste sünniga kaasnev täiendav kulu. Täiendav kulu on näiteks lastehoid, laste huviringid, kulu laste riidele ja toidule. Üldiselt on perehüvitiste eesmärk sellise kulu kompenseerimine last kasvatavatele isikutele, kelleks on tavaliselt laste vanemad.¹¹⁹ G. Tavits on seisukohal, et nimetatud mõiste määratlus jätab siiski Euroopa Kohtule suhteliselt laia tõlgendusruumi, mis teeb otsuse ettenägemise küllaltki keeruliseks.¹²⁰ Nii on süsteemide arenedes tekkinud juurde uusi hüvitise liike. Näiteks makstakse mitmes riigis, s.h Eestis, vanemahüvitist.¹²¹ Kuigi õigus vanemahüvitisele on seotud samuti laste sünniga, erineb siiski selle hüvitise olemus klassikalistest perehüvitistest. Vanemahüvitis on oma sisult vanema sissetulekut asendav hüvitis ja sellele on õigus last hooldaval vanemal. Seega ei ole siin tegemist täiendava kulu kompenseerimisega vaid vanema sissetuleku kaotuse kompenseerimisega. Võib tekkida näiteks küsimus, kas sellist tüüpi sissetulekut asendavad hüvitised vastavad laste sünniga seotud sotsiaalsele riskile või mitte. Kui vastus on eitav, kas neid saab pidada vastavuses olevaks mõne muu määruse artikli 4 lõikes 1 sätestatud riskiga. Näiteks võib antud juhul kõne

¹¹⁹ Pikemalt: D. Pieters (2006), lk 81-84.

¹²⁰ G. Tavits (2004), lk 74.

¹²¹ Eestis reguleerib õigust vanemahüvitisele vanemahüvitise seadus. 10.12.2003 - RT I 2003, 82, 549...2007, 44, 317.

alla tulla raseduse ja sünnitusega seotud risk, kuna ka raseduse ja sünnituse puhul makstakse sissetulekut asendavat rasedus- ja sünnitushüvitist ja hüvitise iseloomult on need sarnased. Küsimus on oluline, kuna erinevate riskidega seotud sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise reeglid on erinevad. Seda tüüpi Rootsi hüvitise küsimus oli arutusel Euroopa Kohtus, kes otsustas, et Rootsi sissetulekut asendav vanemahüvitis on oma olemuselt perehüvitis. Kohus leidis, et hüvitist, mis võimaldab ühel vanematest pühenduda lapse kasvatamisele ja mis kompenseerib laste hooldamisega seotud kulutusi ja isiku teisest tulust ilmajäämist, tuleb kohelda perehüvitisena määruse artikli 4 lõike 1 tähenduses.¹²² Taolisi, konkreetse sotsiaalkindlustusriskiga seostamise, probleeme on praktikas mitmeid.

Ülaltoodust tulenevalt on sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõiguse *ratione materiae* suhteliselt lai hüvitiste, toetuste ja pensionite ring, kus pelgalt nende väljamaksmise või skeemi rahastamise viis ei ole määravad. Pealtnäha selget ja suhteliselt täpset faktilist koosseisu on praktikas keeruline määrata esiteks puuduvate sotsiaalabi ja sotsiaalkindlustuse õiguslike definitsioonide tõttu, ja teiseks mitmete hüvitiste liikide definitsioonide puudumise tõttu. Ka juhtumitel, kus definitsioonid on olemas, tekivad riikide sotsiaalkindlustussüsteemide suure erinevuse ja kiire arengu tõttu mitmed küsimused. Nagu juba eespool mainitud, ei ole sotsiaalkindlustusel definitsiooni *in abstracto* ka väljaspool määruse reguleerimisala, millega oleksid kõik liikmesriigid nõus. Sellest tulenevalt on jäänud segaseks segatüüpi hüvitiste kriteeriume sätestava artikli 4 lõike 2a faktiline koosseis, mis on jäänud valdavalt Euroopa Kohtu sisustada, nagu ka sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnused. Esmalt vaatab autor sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnuseid Euroopa Kohtu käsitluses. Määruse nr 1408/71 artikli 4 lõikega 2a sätestatud mitteosamakselisi erihüvitisi analüüsitakse eraldi töö kolmandas peatükis.

2.3. Sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõiguse *ratione materiae* Euroopa Kohtu tõlgenduses

Sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi eristamine on muutunud järjest keerulisemaks ja põhjustanud mitmeid kohtuasju. *P. Watson* leiab, et enne laiemas tähenduses sotsiaalkindlustuse (*social security*) kontseptsiooni levikut oli põhimõtteliselt sotsiaalabi ja kitsamas tähenduses sotsiaalkindlustust lihtne eristada. Kindlustusel põhinevate sotsiaalkindlustusskeemide kaudu oli õigus saada hüvitisi nendel, kes olid maksnud

¹²² Euroopa Kohus. Kohtuasi C -275/96 Anne Kuusijärvi v Riksförsäkringsverket (1998) EKL I-3419, p 60.

kindlustusmakseid. Hüvitisi rahastasid ja administreerisid valdavalt sotsiaalkindlustusfondid või eraldi institutsioonid. Sotsiaalabi oli käsitletav privileegina: toetuste maksmine sõltus täielikult abi andvate institutsioonide diskretsioonist ja olenes isiku abivajadusest ja tihti lisaks ka isiku nn moraalsest sobivusest toetust saada. Toetused olid administreeritud ja rahastatud üldistest maksudest.¹²³

Mitmete mitteosamakseliste hüvitiste sisseviimisel muutusid need kaks kontseptsiooni sarnasemaks. Euroopa Kohus on oma mitmetes kohtuotsustes tunnistanud, et hüvitistel võivad olla nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi tunnused. Kõige varasemad otsused ulatuvad 1970-ndate aastate algusesse. Kohus on märkinud, et kuigi määruse rakendamiseks võib tunduda vajalik teha selget vahet sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi reguleerivate õiguslike skeemide vahel, ei saa siiski välistada võimalust, et arvestades subjektide ringi, eesmärgi ja rakendamise meetodit, võivad õigusaktid olla seotud mõlema kategooriaga, ennetades seega mingit konkreetset vahetegemist.¹²⁴ Siseriiklikud kohtud hakkasid Euroopa Kohtu poole pöörduma eelotsuste küsimustega hüvitiste liigitamise kohta, mis sundis Euroopa Kohut välja arendama indikaatorid, mille alusel oleks võimalik hinnata, kas sotsiaalkindlustuse koordineerimiseõigus on kohaldatav konkreetse hüvitise suhtes. Kohus on juba varajastes otsustes juhtinud tähelepanu, et eristamine hüvitiste vahel, mida sotsiaalkindlustuse koordineerimiseõigus hõlmab ja mida mitte, sõltub täielikult igast hüvitisest eraldi, eriti selle eesmärgist ja määramise tingimustest.¹²⁵ Seega ei ole üksikute riikide arusaam hüvitise liigitamise osas sotsiaalkindlustuseks või sotsiaalabiks määrav, tähtis on neid määratleda EL õiguse mõttes.¹²⁶

Alljärgnevalt analüüsib autor kohtuotsusteid kolmest aspektist lähtuvalt. Esiteks analüüsitakse hüvitise määramise tingimusi, mis võimaldavad eristada sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi. Teiseks analüüsitakse määruse reguleerimisalasse kuuluvate hüvitiste eesmärgi. Kolmandaks otsitakse vastust küsimusele, kas hüvitiste klassifitseerimisel on määrav hüvitise saajate ring.

¹²³ P. Watson. Osutatud töö, lk 13.

¹²⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi 24/74 Giuseppina BIASON v Caisse régionale d'assurance maladie de Paris (1974) EKL 999, p 9. Vt ka: kohtuasju 1/72 Rita Frilli v Belgian State (1972) EKL 457, p 13; C-356/89 Roger Stanton Newton v Chief Adjudication Officer (1991) EKL I-03017, p 12 ja liidetud kohtuasju 379, 380, 381/85, 93/86 Anna Giletti jt v Caisse primaire centrale d'assurance maladie (1987) EKL 955, p 9.

¹²⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi 9/78 Directeur Regional de la Securite Sociale de Nancy v Paulin Gillard and Caisse Regionale d'Assurance Maladie du Nord-Est, Nancy (1978) EKL 1661, p 12.

¹²⁶ Euroopa Kohus. Liidetud kohtuasjad C-245/94 ja C-312/94 Ingrid Hoefer ja Iris Zachow v Land Nordrhein Westfalen (1996) EKL I-4895, p 17. Vt ka: kohtuasi C - 111/91 Grand Duchy of Luxembourg v Commission (1993) EKL I- 817, p 28-29.

1) Toetuste määramise tingimuste osas on kohus viidanud sotsiaalkindlustushüvitiste indikaatorite väljatöötamisel oma otsustes sotsiaalabi iseloomustavatele tunnustele:

- toetuste määramise peamine tingimus on abivajadus;¹²⁷
- õigus toetusele ei sõltu isiku eelnevast tööstaažist, liikmelisusest ega sissemaksete tegemisest;¹²⁸
- iga juhtumi individuaalne hindamine.¹²⁹

Esimesed kaks sotsiaalabi tunnust ei ole olnud otsustavaks kriteeriumiks hüvitiste väljaarvamisel määruse reguleerimisalast. Vastupidi, kohus on pidanud sotsiaalkindlustushüvitiseks ka toetusi, mida määratakse piisavate sissetulekuteta inimestele. Kõige olulisemaks on osutunud kolmas kriteerium ehk iga juhtumi individuaalne hindamine. Kui sotsiaalabi tunnustega hüvitisi määratakse „õigusaktis sätestatud tingimuste alusel” ja hüvitise määramisel „ei toimu eraldi individuaalset hindamist” on kohus määratlenud hüvitised määruse reguleerimisalasse sotsiaalkindlustushüvitisena.¹³⁰ Näiteks kohtuasjas *Huges* oli küsimuse all Ühendkuningriigi perekonnakrediit (*family credit*), mida makstakse ainult lastega perekondadele, kelle sissetulek on allpool teatud piiri. Kohus tõdes, et kuigi perekonnakrediidi määramise või mittemääramise otsus sõltus taotleja varast, tema laste arvust ja nende vanusest, ei olnud see piisav alus arvata, et toetuse määramise tingimused põhinevad „isiku vajaduste individuaalsel hindamisel“, mis on olulise tähtsusega toetuse klassifitseerimisel sotsiaalabiks. Perekonnakrediidi määramise kriteeriumid olid objektiivsed ja õiguslikult määratletud, mis kinnitavad, et kompetentsel asutusel ei ole õigust hinnata muud isiku olukorda.¹³¹

Kohus on ka eraldi välja toonud, et hüvitise rahastamise viis ei saa olla aluseks toetuste liigitamisel sotsiaalkindlustuseks või sotsiaalabiks. Üldistel maksudel põhinevad hüvitised ei ole seega automaatselt reguleerimisalast väljas.¹³²

2) Euroopa Kohus on määratlenud hüvitise määruse reguleerimisalasse, kui selle eesmärgiks on artikli 4 lõikes 1 nimetatud riskide katmine. Riskide nimekiri on lõplik ja sotsiaalkindlustuse skeem, mis ei ole riskide nimekirjas, ei kuulu sellesse

¹²⁷ Euroopa Kohus. Kohtuasi 1/72, p 14. Vt ka: kohtuasi 24/74, p 10.

¹²⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi 1/72, p14. Vt ka: kohtuasi C-356/89, p 13.

¹²⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi 1/72, p14. Vt ka: kohtuasi 24/74, p 10.

¹³⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi 1/72, p 13. Vt ka: kohtuasju 24/74, p 9; C-78/91 *Rose Hughes v Chief Adjudication Officer* (1992) EKL I-4839, p 15 ja liidetud kohtuasju C-379/85, 380/85, 381/85 ja 93/86, p 11.

¹³¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-78/91 *Rose Hughes v Chief Adjudication Officer* (1992) EKL I-4839, p 17.

¹³² Euroopa Kohus. Liidetud kohtuasjad 379/85, 380/85, 381/85 ja 93/86, p 7-12.

sotsiaalkindlustusliikide kategooriasse isegi siis, kui hüvitise määramise tingimused on sätestatud seadusega.¹³³ Seda lähenemist arendas kohus hiljem edasi väites, et hüvitise klassifitseerimisel määruse reguleerimisalasse piisab, et toetusel on ainult seos (*link*) ühega määruse artikli 4 lõikes 1 nimetatud riskidest. Näiteks *Newtoni*¹³⁴ kaasuses sidus kohus füüsilise puudega inimestele makstavad liikumistoetused artikli 4 lõikes 1 nimetatud invaliidsushüvitistega leides, et sellisel toetusel võib olla mitu eesmärki. Ühelt poolt tagatakse selle toetusega puuetega inimestele minimaalne sissetulek, teisest küljest on see täiendav toetus nendele inimestele, kellele on juba määratud traditsiooniline sotsiaalkindlustushüvitis. Viimasel juhul kuulub see toetus määruse reguleerimisalasse.¹³⁵

Kohtuasjas *Offermanns*¹³⁶ pidi kohus otsustama Austria avansilise ülalpidamistoetuse üle. Riik maksis ülalpidamistoetust nende vanemate eest, kes ei olnud sissetulekute puudumise tõttu võimelised seda ise maksma. Seda tüüpi toetuste skeem ei ole eraldi nimetatud määruse reguleerimisalas, kuid oli vaja välja selgitada, kas neid toetusi saaks subsumeerida perehüvitiste skeemi alla. Nii Austria valitsus kui ka Euroopa Komisjon leidsid, et tegemist ei ole perehüvitistega, kuna lapse õigus ülalpidamistoetusele põhineb perekonnaõigusest tuleneval vanema kohustusel last ülal pidada. Veelgi enam, vanem on kohustatud riigi poolt tasutud avansilise toetuse riigile hiljem tagasi maksma. Siiski kohus leidis, et määrav ei ole see, kuidas toetus on siseriikliku õigusega klassifitseeritud. Seega määravaks ei ole asjaolu, et toetused põhinevad perekonnaseadusest tulenevatel kohustustel. Kohus leidis ka, et kuna toetuse rahastamise süsteem ei ole oluline (seda on kohus öelnud oma mitmetes eelnevates otsustes), siis see, et antud juhul on riik võtnud üle vanema kohustuse ja vanemal on hiljem kohustus toetuse peale kulunud summad tagasi maksta, ei oma tähtsust. Perehüvitised on määruks defineeritud rahaliste hüvitistena, mille eesmärgiks on katta perekonna väljaminekuid. “Perekonna väljaminekute katmist” tuleb tõlgendada kui ühiskondlikku panust perekonna eelarvesse, et kergendada laste ülalpidamisega seotud rahalist koormust.¹³⁷

Sama tõlgendust „perekonna väljaminekute katmisele” kasutas kohus ka hilisemas kaasuses *Maaheimo*¹³⁸ Soome koduse lapsehooldustasuga (*home child-care allowance*) seoses. Soome valitsuse vastuargument oli, et toetuse maksmine ei kohusta vanemat ise lapse eest kodus hoolitsema. Toetuse eesmärgiks on võimaldada vanemal korraldada ise lapse päevahoid.

¹³³ Euroopa Kohus. Kohtuasi 249/83, p 12.

¹³⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-356/89.

¹³⁵ *Ibid*, p 10-19.

¹³⁶ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-85/99 *Vincent and Ester Offermanns v Austria* (2001) EKL I-2261, p 37-43.

¹³⁷ *Ibid*, p 41.

¹³⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-333/00 *Eile Päivikki Maaheimo v Finland* (2002) EKL I-10087, p 25.

Seega ei olnud Soome valitsuse arvates tegemist perekonna väljaminekute katmisega, vaid toetus oli osa kohaliku omavalitsuse osutatavatest sotsiaalteenustest.¹³⁹ Kohus nõustus, et lastehooldustasu üks eesmärkidest on lapse päevahoiu korraldamine, kuid on selge ka see, et toetuse teiseks eesmärgiks on lapsehoiu ja laste kasvatamisega seotud kulutuste katmine. Seega on perekonna väljaminekute katmine tihedalt seotud nimetatud toetuse maksmisega ja sellist toetust tuleb pidada perehüvitiseks määruse 1408/71 artikli 4 lõike 1 mõistes.¹⁴⁰

Huvitav on ka *Campana*¹⁴¹ kohtuasi, kus küsimuse all oli, kas kutseõppeks makstav toetus on käsitletav töötushüvitise artikli 4 lõike 1 mõttes. Kohus leidis, et tulenevalt isikute majanduslikust olukorrast on liikmesriigid loonud abiskeemid kutseõppe jaoks, mille eesmärkideks on töötuse ennetamine töötajate kutseoskuste parandamise kaudu ja töötute tööle aitamine. Mõlemat tüüpi toetuste eesmärgiks on töötuse vähendamine. Üldiselt oleks töötuse ennetamisele suunatud toetuste määruse 1408/71 reguleerimisalast väljaarvamine vastuolus aluslepingu art 51 (praegune art 42).¹⁴² Siiski leidis kohus, et sellisel abil võib olla muid eesmärgi, nagu näiteks isiku oskuste parandamine või majanduse vajaduste rahuldamine. Seega tuleb artikli 4 lõike 1 nimetatud töötushüvitiste piiritlemisel arvestada ainult selliste toetustega, mis on suunatud otseselt töötutele või isikutele, kes on tööd kaotamas.¹⁴³

3) Hüvitiste subjektide ringile on kohus oma argumentides teatud juhtudel tähelepanu pööranud. Samas ei ole siin võimalik tuvastada selgeid kriteeriume. Saab välja tuua kohtuotsuste näiteid, kus vaidlusosalase hüvitise saajate ring on langenud kokku mõne määruse nr 1408/71 artiklis 4 lõikes 1 nimetatud sotsiaalkindlustushüvitiste saajatega. Sel juhul on see on kohus seda argumendina kasutanud toetuse määruse reguleerimisalasse klassifitseerimisel. Näiteks võib tuua täiendavad toetused isikutele, kellel on õigus ka invaliidusuhüvitistele. Kuna lisatoetusele õigustatud isikute ring langes kokku määruse reguleerimisalas olevate invaliidsustoetuste saajate ringiga, oli see kohtu jaoks argumendiks ka lisatoetuste määruse reguleerimisalasse arvamiseks.¹⁴⁴ Samas on kohus klassifitseerinud määruse reguleerimisalasse ka hüvitisi, mille subjektide ring on laiem hõlmates ka isikud, kes ei ole seotud ühegi määruse art 4 lg 1 nimetatud sotsiaalkindlustusskeemidest. Näiteks juhtumis

¹³⁹ *Ibid*, p 22.

¹⁴⁰ *Ibid*, p 26.

¹⁴¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi 375/85.

¹⁴² *Ibid*, p 9-10.

¹⁴³ *Ibid*, p 12.

¹⁴⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi 24/74, p 16.

*Frilli*¹⁴⁵ käsitletud lisatoetuse maksmine ebapiisava sissetulekuga, s.h pensioniga, eakatele. Sel juhul on toetuse saajateks nii sotsiaalkindlustusega kaetud isikud ehk vanaduspensionisaajad või isikud, kes on oma mittetöötamise tõttu sotsiaalkindlustussüsteemist täielikult väljas. Veel üheks näiteks on ka juhtum *Newton* käsitletud puuetega inimeste liikumistoetus, kus kohus arvestas toetuste klassifitseerimisel sotsiaalkindlustuseks konkreetse isiku staatust. Kohus märkis, et riigi õigusakte tuleb käsitleda koordineerimisõiguse mõistes sotsiaalkindlustuse valdkonda kuuluvateks töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate puhul, kes oma töötamise tõttu on sama riigi sotsiaalkindlustust reguleerivate õigusaktide subjektiks, kuigi mõne teise isikute kategooria suhtes ei pruugiks see nii olla. Kui see isik oleks olnud teise riigi sotsiaalkindlustusõiguse subjekt, siis sellisel juhul ei saaks sellist hüvitist käsitleda sotsiaalkindlustushüvitisena, kuna see seaks ohtu koduriigis elavate puuetega inimeste abistamise süsteemi stabiilsuse.¹⁴⁶ Seega oli kohtu jaoks määrav, et isik oli muude sotsiaalkindlustusskeemidega kaetud riigis, kellelt ta soovis saada sotsiaalabi tunnustega puuetega inimeste hüvitist. Hüvitise subjektide seotus muude sotsiaalkindlustushüvitistega määruse reguleerimisala tõlgendamisel ei oma enam sellist tähtsust uue määruse nr 883/2004 kohaldumisel, kuna selle subjektideks on ka majanduslikult mitteaktiivsed isikud.

Järgnevalt mõned näited hüvitistest, mida kohus ei pidanud määruse nr 1408/71 reguleerimisalasse kuuluvaks:

- Majanduse restruktureerimise tagajärjel makstav toetus. Juhtum *Otte*¹⁴⁷ on tegemist hüvitisega, mis on „kaevuritele makstav subsiidium kaevanduse sulgemise või ratsionaliseerimise meetodite tagajärgede leevendamiseks“. Seda tüüpi hüvitist ei pidanud kohus määruse art 4 lg 1 kohaldamisalasse kuuluvaks, kuna ta ei suutnud leida seost ühegi sotsiaalkindlustusskeemiga.
- Üldine sotsiaalabi. Kohus pidas määruse reguleerimisalast väljas olevaks ka Belgia minimaalset toimetulekut tagava toetuse „minimex“¹⁴⁸. Toetus tagatakse kõigile, kelle sissetulekud on allpoole teatud miinimumpiiri. Kohus ütles, et kuigi selle toetuse saajate olukord on õiguslikult määratud, on selle subjektiks ikkagi ainult need inimesed, kellel ei ole piisavaid vahendeid enesega toimetulekuks. Toetuse saamise

¹⁴⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi 1/72.

¹⁴⁶ *Ibid*, p 15-16.

¹⁴⁷ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-25/95 Siegfried Otte v Bundesrepublik Deutschland (1996) EKL I- 03745, p 20-23.

¹⁴⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi 249/83, p 7 ja 13-14.

põhikriteerium on seega abivajadus. Õigus toetusele ei sõltu inimeste eelnevast tööstaazist, makstud sissemaksetest või seosest ükskõik millise erilist riski katva sotsiaalkindlustusasutusega. Kohus otsustas, et seda tüüpi iseloomuga toetus, on *üldine sotsiaaltoetus* ja seetõttu ei saa teda siduda ühegi art 4 lg 1 nimetatud sotsiaalkindlustusskeemiga, mistõttu ei saa seda pidada ka sotsiaalkindlustushüvitiseks määruse eritähenduses.

2.4. Kokkuvõte

Määruse nr 1408/71 artikli 4 lõige 1 sätestab klassikaliste sotsiaalsete riskide nimekirja, mida katavad erinevad hüvitised ja pensionid. Sama lõige täpsustab, et neid hüvitisi reguleerivad õigusaktid peavad kuuluma sotsiaalkindlustuse valdkonda. Sotsiaalkindlustus võib olla seotud erinevate sotsiaalsete riskidega. Osade autorite arvamuse kohaselt saab sotsiaalkindlustuseks pidada ka poliitikameetmeid, mis on suunatud riskide tekkimise ennetamisele, nagu näitkeks kutseõpe, töökeskkonna parandamisele suunatud meetmed, tööohutus. Samas on sellist laiemat poliitikameetmete kogumit hakatud nimetama ka sotsiaalkaitseks (*social protection*).

Määruses ei sätestata sotsiaalkindlustuse üldist definitsiooni. Sarnaselt ILO konventsioonile sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta kirjeldab see üksikuid sotsiaalkindlustuse skeeme, mitte sotsiaalkindlustuse mõiste sisu. Kuigi üldiselt võib sotsiaalkindlustuse riskiks pidada ka puuduse korral abivajaduse riski, siis määrusega kaetud riskide nimekirjas seda ei ole. Sellisele riskile vastav sotsiaalabi on määruse nr 1408/71 reguleerimisalast selgelt väljas artikli 4 lõike 4 alusel. Sotsiaalabi määruse reguleerimisalast väljajätmine on arusaadav, kuna nende eesmärgiks on tagada inimestele minimaalne sissetulek, mida tavaliselt seostatakse toimetulekupiiriga selles riigis, kus seda makstakse. Lisaks tagavad koordinatsioonireeglid töötajate vaba liikumist, kelle puhul saab eeldada, et neil on oma majandusliku tegevuse tõttu tagatud piisavad sissetulekud ja nad on kindlustatud sissetuleku kaotuse vastu erinevate sotsiaalsete riskide tekkimisel.

Sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi mõistete definitsioonide puudumise tõttu, on määruse reguleerimisala hakanud täpsustama Euroopa Kohus. Valdavaks menetluseks on olnud eelotsustusmenetlus. Kohtuotsuste põhjal saab välja tuua kaks põhilist kriteeriumit, millele toetused ja hüvitised peavad vastama, selleks et neile kohalduksid Euroopa sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõiguse reeglid.

1) Kõigepealt hindab kohus, et õigus hüvitisele tuleneks seaduses sätestatud tingimustest ega toimuks isiku individuaalset hindamist toetusele õiguse kindlaksmääramisel. Isiku individuaalset hindamist seostas kohus sotsiaalabiga. Probleem tekib sellest, et algselt kiriku ja heategevusorganisatsioonide tegevusega palju seotud sotsiaalabi on tänaseks muutunud seadusega tagatud õiguseks. Autor nõustub *D. Pietersi* ja *B. Grevega*, et tänapäeval ei sõltu sotsiaalabi enam suurel määral administratsiooni diskretsioonist. Sageli on sotsiaalabi tagamine muutnud rutiinotsuseks. Paljudes riikides on õigus sotsiaaleabile kindlaks määratud seadusega ja toetuste määrad on teatud mõttes standardiseeritud. Siiski sõltub toetuse suurus abivajaduse ulatusest, mille väljaselgitamiseks hinnatakse isiku sissetulekuid või vara. Selleks võrreldakse sissetulekud või vara isikutele selles riigis tagatud toimetulekupiiriga ja saadakse vajalik sotsiaaltoetuste suurus. Muidugi sõltub toetuse lõplik suurus sellest, milliseid sissetulekuid või vara arvesse võetakse. Kui varasemalt võeti arvesse kogu inimese vara, siis tänapäeval piirduakse tihti inimese sissetulekutega.¹⁴⁹ Näiteks Eestis tekib sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹⁵⁰ kohaselt õigus toimetulekutoetusele üksi elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast sama seadusega sätestatud tingimustel arvestatud eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Perekonna teise ja iga järgneva liikme toimetulekupiiri suurus on 80 protsenti perekonna esimese liikme toimetulekupiiri suuruselt Toimetulekupiiri kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega¹⁵¹.

Euroopa Kohtu poolt kasutatud väljend „isiku individuaalne hindamine” ei ole seega selge, kohus ei ole seda ka kordagi täpsustanud. Isiku sissetuleku hindamine ei ole kohtuotsustele tuginedes individuaalne hindamine.

2) Järgmine küsimus, mida kohus hindab määruse reguleerimisala kindlakstegemisel, on toetuse sisu ja eesmärk. Analüüsida tuleb seda, kas toetus katab määruse nr 1408/71 artikli 4 lõikes 1 nimetatud riski.

Kohus on seisukohal, et toetuse klassifitseerimiseks sotsiaalkindlustuseks piisab, kui on leitud seos nimetatud riskiga. Probleem on selles, et määruses on defineeritud ainult peretoetused, matusehüvitised ja mõningal määral ka pensionid. Seega on sotsiaalkindlustusskeemide sisu pigem kohtu otsustada. Sellest tulenevalt on kohtul lai tõlgendamisvabadus tuvastada, kas toetusel on seos sotsiaalkindlustusskeemide riskiga määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 1 tähenduses või mitte. Tuleb arvestada asjaoluga, et artiklis 4 lõikes 1 sätestatud riskide

¹⁴⁹ B.Greve, D. Pieters. Social Security in an interdisciplinary perspective. Maklu, 1999, lk 20.

¹⁵⁰ Sotsiaalhoolekande seadus. 08.02.1995 - RT I 1995, 21, 323...2007, 45; 320.

¹⁵¹ Toimetulekupiir 2008. aastal on 1000 krooni.

nimekiri on lõplik. Euroopa Kohus on riske tõlgendatud laialt, hõlmates näiteks töötuse riskiga ka töötust ennetavaid meetmeid; seda siiski küll ainult nende isikute suhtes, keda töötuse risk reaalselt ähvardab.

Riskipõhisest lähenemisest lähtudes saab järeldada, et kui hüvitis katab ainult puuduse korral abivajaduse riski, siis on see klassifitseeritav sotsiaalabiks. Kui see katab lisaks abivajadusele ka mingit art 4 lg 1 kaetud riski, on kohus selle klassifitseerinud sotsiaalkindlustuseks määruse nr 1408/71 mõttes. *B. Von Maydell'i* toetuste klassifikatsiooni kasutades peavad määruse reguleerimisalasse kuuluvad toetused seega vastama kausaalsusprintsiiobile. Finaliteediprintsiibil (toetust makstakse piisava sissetulekuteta inimestele, olenemata sissetuleku puudumise põhjustest) põhinevad toetused kuuluvad määruse reguleerimisalasse juhtumitel, kui selle printsiibi alusel makstakse toetust ainult teatud isikute kategooriatele. Kui näiteks Eesti maksaks toimetulekutoetusega sarnast toetust teatud sihtgruppidele, näiteks vanaduspensionari eas olevatele isikutele, kellel ei ole piisavaid elatusvahendeid ja nende pension ei ole piisav, siis võimalik, et sellist toetust klassifitseeritaks täiendavaks hüvitiseks pensionihüvitistele, ja see võiks olla määruse reguleerimisalas.

Toetuste seostamisel konkreetse riskiga on kohus teatud juhtudel hinnanud toetuse subjektide ringi. Kui toetus on suunatud isikute kategooriale, kes on määruse artikli 4 lõikes 1 nimetatud sotsiaalkindlustusskeemide subjektid (n: vanaduspensionärid), siis on kohus pidanud seda üheks argumendiks määruses sätestatud sotsiaalkindlustusriskidega seostamisel.

Seega, arvestades kohtupraktikat ja määruse artikli 4 lõike 1 või 2 sõnastust, saab öelda, et määruse 1408/71 reguleerimisala tuleb tõlgendada laialt. Kohus on andnud teatud kriteeriumid reguleerimisalasse kuuluvate sotsiaalkindlustushüvitiste kindlakstegemiseks. Samas põhinevad kohtu kriteeriumid pigem praktilisel lähenemisel eristamaks individuaalsetel juhtudel sotsiaalabi ja sotsiaalkindlustust, mistõttu ei saa neid pidada abstraktseks sotsiaalkindlustuse definitsiooniks. Sotsiaalabi osas on kohus määratlenud teatud tunnusjooni, kuid toetuse reguleerimisalasse mittekuulumisel ei ole kohus eraldi välja toonud, et toetus on reguleerimisalast väljas seetõttu, et seda tuleb pidada sotsiaalabiks määruse art 4 lg 4 alusel.

3. MITTEEKSPORDITAVATE HÜVITISTE KATEGOORIA TEKE JA AREG

3.1. Sotsiaalabi tunnustega toetuste eksportimise probleemidest

Eelmises peatükis analüüsitud kohtuasjades oli vaatluse all küsimus, kas sotsiaalabi tunnustega hüvitised kuuluvad määruse nr 1408/71 reguleerimisalasse. Põhilised probleemid olid seotud selliste hüvitiste ekspordiga. Ulatuslikust kohtupraktikast saab järeldada, et riigid ei olnud valmis selliseid toetusi teise riiki maksma. See on ka mõistetav, kuna siin võivad tekkida muuhulgas järgmised praktilised probleemid, mis tekiksid ka seoses üldise sotsiaalabi koordineerimisega:

- Sotsiaalabi tunnustega toetuste suurus nagu klassikalise sotsiaalabi suurus, on seotud riigi elatusstandardiga. Ühelt poolt ei pruugi isiku teise riiki makstav sotsiaalabi tagada minimaalset toimetulekut teises riigis, seega ei täida ta oma eesmärki. Teiselt poolt võib sotsiaalabitoetus olla piisavaks sissetuleku allikaks isiku liikumisel madalama elustandardiga riiki, mis ei motiveeri inimest tööd otsima. Näiteks võiks tuua invaliidsuspensioone täiendavad toetused. Kui inimesele jätkatakse selliste toetuste maksmist tema elama asumisel madalama elustandardiga riiki, kaob tal motivatsioon tööd otsida, olenemata sellest, et tal on osaliselt säilinud töövõime ja ta peaks olema võimeline osalise tööajaga töötama.
- Tekivad toetuste administreerimise probleemid: sotsiaalabi tunnustega toetuste määramine on seotud isiku sissetulekute ja vahel ka vara hindamisega. Nii sissetulekute kui ka vara hindamist on kõige lihtsam teostada kohalikul tasandil. Näiteks Eestis määrab ja maksab toimetulekutoetust valla- või linnavalitsus. Keerulisem on seda teha riigi tasandil, kuid isiku materiaalse olukorra hindamine juhtumitel, kui isik elab koos oma perekonnaga teises liikmesriigis, on veelgi problemaatilisem.

Lisaks praktilistele probleemidele tekib küsimus, kui solidaarsed peavad liikmesriigid olema teineteise suhtes? *P. Watson* leiab, et sotsiaalabi tase ja olemus kajastavad konkreetse ühiskonna väärtusi: kui palju soovib majanduslikult aktiivne sektor panustada majanduslikult mitteaktiivsesse sektorisse. Riigi töötajad võivad olla valmis maksma kõrgeid makse selleks, et tagada selles riigis elavatele inimestele piisav minimaalne sissetulek. *P. Watson* küsib, miks peaksid ühe riigi elanikud maksma kõrgeid makse selleks, et tagada sotsiaalabi kaudu piisav

elustandard teises riigis elavatele inimestele? Samuti toob ta välja, et kui suur osa sotsiaalabi põhimõtetel makstavatest teotustest muutuks eksporditavateks, siis tekib oht, et liikmesriikide suurenenud rahalise ressursi vajadus ei võimalda neil tõsta oma sotsiaalabi süsteemide taset.¹⁵²

Hüvitiste eksportimisega kaasnevaid praktilisi probleeme on tunnistanud ka Euroopa Kohus. Samas on kohus märkinud, et sellised probleemid ei saa kahjustada ühenduse sotsiaalkindlustuse õiguse printsiibist tulenevaid õigusi.¹⁵³ Kuid kohus on ka mitmetes 1980-ndate aastate kohtuotsustes viidanud, et erandeid seda tüüpi hüvitiste eksportimisele ei saa teha kehtivat õigust arvestades. Erandid oleksid võimalikud ainult siis, kui need on ühenduse õigusega selgelt reguleeritud.¹⁵⁴ Seega on kohus andnud mõista, et teatud hüvitiste puhul on võimalik teha erandeid eksportimise printsiibist, kuid seda saaks teha üksnes ühenduse seadusandja.

3.2. Arenguetapid mitteeksporditavate hüvitiste käsitluses

Sotsiaalabi tunnustega hüvitiste koordineerimisega seotud praktiliste probleemide lahendamiseks sätestati neile eraldi koordineerimise reeglid. Selguse huvides peab autor vajalikuks anda kronoloogilise lühiülevaate erihüvitiste tekkimisest ja arengust.

Sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise esimene määrus nr 3/58 sisaldas erisust eksporditavuse põhimõttest teatud mitteosamakseliste hüvitiste osas. Selle artikkel 10 lõige 2 tegi erandeid hüvitiste osas, mis täiendavad sissemaksetel põhinevaid pensione; pensione asendavate hüvitiste osas, kui pensioniõigust ei ole tekkinud ja toetuse osas, mida maksti inimestele, kes ei suutnud ise toime tulla oma halva tervise tõttu. Sellised toetused pidid olema kantud määruse lisasse E.¹⁵⁵

Määruse nr 1408/71 vastuvõtmisega kaotati erandid taoliste eriskeemide jaoks. Käesoleva töö eelmises peatükis käsitletud Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et riigid üritasid segatüüpi toetused subsumeerida pigem sotsiaalabi alla, millega kohus valdavalt ei nõustunud.

¹⁵² P. Watson. Osutatud töö, lk 110.

¹⁵³ Euroopa Kohus. Kohtuasi 187/73 Odette Callemeyn v Belgian State (1974) EKL 553, p 12. Vt ka: kohtuasi C-236/88 Commission v France (1990) EKL I-3163, p 16.

¹⁵⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi 139/82 Paola Piscitello v Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (1983) EKL 1427, p 16. Vt ka: liidetud kohtuasjad 379/85, 380/85, 381/85 and 93/86, p 16 ja kohtuasi C-236/88, p 13-16.

¹⁵⁵ H. Verschueren. Les prestations spéciales a caractere non contributif. Applications des articles 4 § 2 bis et 10 bis du règlement (CEE) 1408/71 et de son annexe II bis. Droit Social, 1995, lk 921-922.

Sotsiaalabi tunnustega hüvitiste eksportimise vältimiseks võttis Euroopa Nõukogu 1992. aastal vastu määruse nr 1408/71 täiendamise määruse nr 1247/92¹⁵⁶. Loodi mitteosamakseliste erihüvitiste kategooria (määruse nr 1408/71 artiklit 4 täiendati lõikega 2a) ja selle koordineerimisele kehtestati erireeglid (määrust nr 1408/71 täiendati artikliga 10a). Mitteosamakseliste erihüvitiste koordineerimise erireeglite kõige olulisem aspekt on reguleeritud artikli 10a esimeses lõikes, mis kehtestab erandi eksporditavuse põhimõttest. See tähendab, et mitteosamakselisi erilise iseloomuga rahalisi hüvitisi saab määrata ja maksta ainult taotleja elukohajärgse liikmesriigi territooriumil vastavalt selle liikmesriigi õigusaktidele tingimusel, et sellised hüvitised on loetletud lisas IIa. Erireeglites kokku leppimine oli siiski aeganõudev. Komisjon esitas määruse eelnõu ligikaudu seitse aastat enne selle vastu võtmist.¹⁵⁷ Sama määrusega täiendati ka määruse nr 1408/71 artiklit 5, millega reguleeritakse liikmesriikide deklareerimiskohustust. Riigid pidid oma deklaratsioonides õigusaktide kohta, mille suhtes kohaldatakse määrust nr 1408/71, nimetama ära artikli 4 lõikes 2a viidatud mitteosamakselisi erihüvitisi reguleerivad õigusaktid. Sisuliselt avanes riikidel võimalus deklareerida osad seni artikli 4 lõike 1 kohaldamisalas olevad õigusaktid ja sotsiaalkindlustusskeemid artikli 4 lõike 2a kohaldamisalasse kuuluvaks. Kohus kordas määruse muudatustele järgnenud kohtuotsustes põhimõtet, et riigi deklaratsioon ei ole määrav. Kui riik näiteks ei ole deklareerinud teatud õigusakte artikli 4 lõike 2a alla, ei anna see alust arvata, et nende hüvitiste suhtes ei saaks seda kohaldada.¹⁵⁸

Määrusele nr 1247/92 järgnenud mitteosamakselisi erihüvitisi puudutavate kohtuasjade *Snares*¹⁵⁹, *Partridge*¹⁶⁰ ja *Swaddling*¹⁶¹ vaidlusobjektiks olid Ühendkuningriigi mitteosamakselised erihüvitised, mis olid kantud eelnimetatud määrusega loodud lisasse IIa. Kõikides kohtuasjades leidis kohus, et hüvitiste lisasse IIa kandmisest piisab selleks, et hüvitis oleks vabastatud eksportimise kohustusest.

Järgnenud *Jauch*¹⁶² kohtuotsus oli aluseks uutele arengutele mitteosamakseliste erihüvitiste käsitluses. Euroopa Kohus analüüsis esimest korda määrusega nr 1247/92 sätestatud

¹⁵⁶ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1247/92, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes 30. 05. 1992, EÜT L 136 lk 1.

¹⁵⁷ F. Pennings. Osutatud töö, lk 69.

¹⁵⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-297/96, p 35-36.

¹⁵⁹ Euroopa kohus. Kohtuasi C-20/96.

¹⁶⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-297/96.

¹⁶¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-90/97.

¹⁶² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99.

mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriume Austria hooldushüvitise puhul. Vastupidiselt eelnevatele otsustele leidis nüüd kohus, et pelgalt hüvitise kandmisest lisasse IIa ei piisa selleks, et välistada hüvitiste mitteeksporditavus. Kohtuasjale *Jauch* järgnes kohe kohtuasi *Leclere*¹⁶³ Luksemburgi rasedus- ja sünnitushüvitise osas, kus kohus analüüsis samuti lisa IIa kannete õiguspärasust. Mõlema juhtumi puhul otsustas kohus, et nimetatud hüvitised ei vasta mitteosamakseliste hüvitiste kriteeriumitele. Nimetatud kohtuotsused seadsid lisa IIa kanded uude valgusesse, kuna paljud kanded olid sarnased kohtuasjades käsitletud hüvitistele. Need otsused mõjutasid ka 2001. aastal toimunud Euroopa Liiduga liitumise läbirääkimisi kümne uue kandidaatriigiga. Läbirääkimiste protsessis keeldus Euroopa Komisjon toetamast kandidaatriikide selliste hüvitiste kandmist lisasse IIa, mis ei vastanud Euroopa Kohtu rangetele kriteeriumitele. Riigid aktsepteerisid seda positsiooni, kuid nõudsid, et üle tuleks vaadata lisa IIa kõikide riikide kanded.¹⁶⁴

Euroopa Nõukogu võttis kohtuotsuste tulemusena vastu määruse nr 1408/71 täiendamise määruse nr 647/2005¹⁶⁵, kus muuhulgas täpsustati mitteosamakseliste erihüvitiste mõistet ja vastavalt sellele vaadati üle lisasse IIa kantud hüvitiste nimekiri. 2004. aastal liitunud liikmesriikide kannete õiguspärasust eraldi ei analüüsitud, kuna neid analüüsiti kohtupraktika valguses juba liitumisläbirääkimisel. Euroopa Komisjon need kanded määruse eelnõu teksti „selguse ja õiguskindluse huvides”.¹⁶⁶

Euroopa Komisjon ei olnud rahul uue määruse vastuvõtmisel lisa IIa ülevaatamise tulemusega. Nimelt algatas Komisjon tühistamismenetluse¹⁶⁷ Euroopa Kohtus. Komisjoni hagi oli suunatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu kui seadusandjate vastu. Komisjon taotles kolme Ühendkuningriigi, ühe Soome ja kahe Rootsi kande tühistamist, mida kohus ka rahuldaski.

¹⁶³ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-43/99 Ghislain Leclere and Alina Deaconescu v Caisse nationale des prestations familiales (2001) EKL I-4265.

¹⁶⁴ Vt: H. Verschuere. European (internal) migration law as an instrument for defining the boundaries of national solidarity systems. *European Journal of Migration and Law* 2007, nr 9, lk 316.

¹⁶⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 647/2005, millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ning (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord. ELT L 117, 04. 05. 2005, lk 1.

¹⁶⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile nõukogu ühise seisukoha kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõud, millega muudetakse määrusi 1408/71 ja nr 574/72, p 3.3.1. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.europarl.europa.eu/commonpositions/2004/pdf/c6-0189-04_et.pdf, 10. septembril 2007.

¹⁶⁷ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-299/05 Euroopa Komisjon v Euroopa Parlament ja Nõukogu (2007) EKL I-8695.

Määruse nr 1408/71 lisa IIa kannete analüüs ei ole veel lõppenud. 2004. aastal võeti vastu uus määrus nr 883/2004, mis hakkab tulevikus asendama määrust nr 1408/71. Mitteosamakseliste hüvitiste kriteeriumid on samad, mis 2005.aastal vastu võetud määruse 1408/71 muutmise määruseski. Määruses nr 883/2004 peavad mitteosamakselised erihüvitised olema kantud lissasse X. Määrus võeti vastu ilma kõikide lisadeta. Lisade kohta on Komisjon koostanud eraldi eelnõu¹⁶⁸, mis tuleb vastu võtta enne määruse kohaldamist.

3.3. Mitteeksporditavate hüvitiste tunnused

Kuigi Euroopa Kohus on mitmel korral toonitanud, et koordinatsiooniõiguse reegleid tuleb tõlgendada aluslepingu töötajate vaba liikumist reguleerivate artiklite eesmärkide valguses, on ta samas viidanud ka nõukogu suurele diskretsioonile aluslepingu artikli 42 rakendamiseks kõige sobilikumate meetmete valikul.¹⁶⁹ Kohus on aktsepteerinud ühenduse seadusandja õigust teha erandeid eksportimise põhimõttest teatud hüvitiste suhtes, samas tuleb seda tüüpi erandeid tõlgendada kitsalt. See tähendab, et neid saab kohaldada ainult hüvitistele, mis vastavad määruses sätestatud tingimustele, olles seega erilise iseloomuga, mitteosamakselised ja kantud lissasse IIa.¹⁷⁰

Määruse nr 1408/71 artikli 4 lõige 1 sätestab hüvitiste loetelu, mis kuuluvad määruse reguleerimisalasse ilma eranditeta. Selguse huvides esitab autor osa lõike 1 tekstist:

„(1) Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi õigusaktide suhtes, mis reguleerivad järgmisi sotsiaalkindlustusliike:

- a) hüvitised haiguse ning raseduse ja sünnituse korral,*
- b) invaliidsushüvitised, jne /.../.“*

Määruse nr 1408/71 muutmise määrusega nr 1247/92 täiendati muuhulgas reguleerimisala sätestavat artiklit 4 lõikega 2a järgnevas sõnastuses:

„(2a) Käesolevat määrust kohaldatakse ka mitteosamakseliste erihüvitiste suhtes, mida määratakse õigusaktide või kindlustusskeemide alusel, mis ei kuulu lõikes 1 loetletute hulka või on lõike 4 alusel reguleerimisalast välja jäetud, juhul kui sellised hüvitised on mõeldud:

¹⁶⁸ Ettepanek: Euroopa parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise kohta) lisasid KOM/2007/0376 lõplik – COD 2007/0129.

Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=3&page=4>, 18. oktoobril 2007.

¹⁶⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-360/97 Herman Nijhuis v Bestuur van het Landelijk instituut sociale Verzekeringen (1999) EKL I-1919, p 30. Vt ka: kohtuasi C-43/99, p 29.

¹⁷⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-251/99, p 21.

- a) tagama täiendavat, asendavat või lisakaitset lõikes 1 punktides (a) kuni (h) loetletud sotsiaalkindlustusliikidega hõlmatud riskide suhtes või*
- b) üksnes puuetega inimeste erikaitseks.“.*

Sätte ülesehitusest tulenevalt on selle faktiline koosseis järgmine:

- Artikli 4 lõikesse 2a kohaldamisalasse kuuluvad hüvitised, mis ei kuulu sama artikli lõikes 1 nimetatud hüvitiste ega ka sama artikli lõikes 4 viidatud sotsiaalaabi hulka. Viimasest kahest kategooriast eristab neid hüvitise mitteosamakselisus ja eriline iseloom, kusjuures hüvitised peavad vastama mõlemale tunnusele. Euroopa Kohus on hüvitise kategoriseerimisel toonitanud ka seda, mõiste „sotsiaalkindlustushüvitis” määruse artikli 4 lõike 1 mõttes ja mõiste „mitteosamakseline erihüvitis” määruse artikli 4 lõike 2a mõttes on teineteist välistavad. Seega ei saa määruse artikli 4 lõike 1 mõttes „sotsiaalkindlustushüvitise” tingimustele vastavat hüvitist käsitleda „mitteosamakselise erihüvitisena”.¹⁷¹ Siiski peavad mõlema kategooria toetused vastama vähemalt ühele sotsiaalkindlustuse tunnusele: nende määramise tingimused tulenevalt otsest õigusaktist. Selleks, et hüvitist saaks subsumeerida lõike 2a alla, peab see lisaks katma ka abivajaduse riski.
- Artikli 4 lõige 2a eristab kahte tüüpi mitteosamakselisi erihüvitisi. Üks osa mitteosamakselistest erihüvitistest on siiski seotud lõikes 1 sätestatud sotsiaalkindlustusskeemidega. Esimene kategooria on seotud mitteosamakseliste erihüvitisega lõikes 1 nimetatud riskide kaudu pakkudes nendele riskidele täiendavat, asendavat või lisakaitset (vt lõike 2a punkt a). Sellist tõlgendamist toetab ka kohus. Kohus märkis, et mitteosamakselised erihüvitised saab tuua sotsiaalkindlustuse alla, kui need tagavad täiendavat, asendavat või lisakaitset lõikes 1 nimetatud sotsiaalkindlustusliikidele.¹⁷² Teise kategooria moodustavad sellised mitteosamakselised erihüvitised, millega tagatakse puuetega inimeste erikaitse.

Artikli 4 lõige 2a jätab lahtiseks mõisted „mitteosamakselisus” ja „hüvitise eriline iseloom”, mis on põhjustanud mitmeid kohtuvaidlusi. Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimused on seotud olnud sellega, kas riikide poolt mitteosamakseliseks erihüvitiseks peetud ja määruse nr 1408/71 lisasse IIa kantud hüvitised vastavad siiski mitteeeksporditavuse tunnustele. Mõisteid

¹⁷¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C- 286/03, p 36.

¹⁷² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99, p 18.

on hakanud sisustama Euroopa Kohus. Samuti on mõisteid üritanud sisustada liikmesriikide esindajatest koosnev võõrtöötajate halduskomisjon, mille ülesannetest on põgus ülevaade käesoleva töö esimese peatükis.¹⁷³ Nimetatud halduskomisjon võttis 2000. aastal vastu resolutsiooni mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumite kohta, eesmärgiga leppida kokku ühistes alustes hüvitiste kandmisel lisasse IIa.¹⁷⁴

3.3.1. Mitteosamakselisus

Mitteosamakselisus viitab hüvitiste rahastamise viisile. Eelmises peatükis nimetatud võõrtöötajate halduskomisjoni resolutsioonis käsitlesid liikmeriigid hüvitiste rahastamise viisi ainult tööandjaga seotult. Liikmesriigid leppisid kokku, et kaitstud isikute seisukohast ei saa mitteosamakseliseks automaatselt pidada hüvitist, mis on rahastatud eranditult ainult tööandjate sissemaksete kaudu (resolutsiooni p 4). Näiteks, Eestis maksavad sotsiaalmaksu tööandjad, kuid see ei anna alust pidada riiklikke pensione või ravikindlustushüvitist mitteosamakseliseks määruse nr 1408/71 mõttes.

Euroopa Kohus on mitteosamakselisuse kriteeriumiga seotult hüvitise rahastamise viisi käsitlenud 2001. aasta otsuses *Jauch*¹⁷⁵. Nimetatud otsuses pidas kohus sissemaksepõhiseks ka hüvitist, mida rahastati sissemaksetest kaudsel teel. Tegemist oli Austria riikliku hooldushüvitisega. Hooldushüvitiste sisseviimisel ei loodud eraldi sissemaksete süsteemi ja hüvitise suurus ei sõltunud isiku eelnevast sissetulekust või töötamise perioodist. Hüvitisele on õigus riiklikku pensioni saavatel isikutel ja isikutel, kes saavad pensioni tööõnnetuse ja kutsehaiguse tagajärjel. Hüvitist maksavad välja pensioni ja tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse institutsioonid, kellele kompenseeritakse riigieelarvest hooldushüvitisele kuluv summa. Selleks, et riigieelarvest oleks võimalik neid summasid kompenseerida, vähendati riigieelarvest pensionikindlustusse makstavaid sissemakseid. Pensionite rahastamise tagamiseks vähendati pensioniinstitutsioonide rahalisi kohustusi. Nimelt vähendati omakorda vastavalt neid summasid, mida pensioniinstitutsioonid pidid maksuma ravikindlustusfondile pensionäride ravikindlustuseks. Selleks, et tagada piisavad vahendid ravikindlustuseks, suurendati ravikindlustuse sissemakseid.¹⁷⁶

¹⁷³ *Supra*, lk 25.

¹⁷⁴ Resolution of the Administrative Commission of 29 June 2000 concerning criteria for the inclusion of benefits as „special non-contributory” benefits in Annex II, Section III or in Annex IIa of Regulation (EEC) No 1408/71, EÜT C 44, 10.02. 2001, lk 13.

¹⁷⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99.

¹⁷⁶ *Ibid*, p 27, 30-31.

Austria valitsus pidas nimetatud hüvitist mitteosamakseliseks, kuna tema arvates ei rahastata hooldushüvitist inimeste (või tema tööandja) poolt tehtavatest sisse maksetest. Austria valitsuse arvates rahastatakse hüvitist ainult riigieelarvest. Ravikindlustuse sisse maksete tõstmine pigem toetab seda argumenti, kuna nende sisse maksete tegemine ei taga hetkel töötavatele inimestele õigust hooldushüvitistele (seda hüvitist makstakse ainult pensionäridele).¹⁷⁷ Oma arvamuse esitanud riigid Saksamaa, Prantsusmaa, Madalmaad ja Ühendkuningriik toetasid Austria seisukohti. Madalmaad ja Saksamaa pidasid oluliseks ainult hüvitise otsest rahastamist. Oldi arvamusel, et hüvitise kujunemise ajalugu ei ole oluline. Asjas ei oma tähtsust see, et hüvitise rahastamiseks tõsteti ravikindlustuse sisse makseid niikaua, kuni hüvitist rahastatakse riigieelarvelistest vahenditest.¹⁷⁸ Euroopa Komisjoni arvates rahastatavad hüvitist ainult kindlustatud isikud.¹⁷⁹

Kohtujurist *Alber* oma ettepanekus kohtule nõustus Austriaga, et hüvitisi rahastatakse otseselt riigieelarvest, kuid leidis, et selle sisse viimine ei muutnud tegelikke riigieelarve kulusid. Samas, arvestades hüvitise rahastamise ja väljamaksmise skeemi, on potentsiaalsed hüvitise saajad kindlustatud muu sotsiaalkindlustuse skeemi kaudu. Seega, ravikindlustuse sisse maksete tõstmise kaudu, rahastavad nad kaudselt ka hooldushüvitisi. Kuna antud hüvitis on lähedalt seotud sisse maksetel põhineva sotsiaalkindlustussüsteemiga ja kaudselt rahastatud ravikindlustusmaksetest, siis kohtujuristi arvates ei saa seda ilma täiendava analüüsita pidada mitteosamakseliseks hüvitiseks.¹⁸⁰

Euroopa Kohus hindas kogu Austria hooldushüvitise rahastamise skeemi ja leidis, et hooldushüvitist oli võimalik rahastada ilma teisi sotsiaalkindlustusskeemide rahalist jätkusuutlikkust kahjustama ainult tänu ravikindlustusmaksete tõstmisele. Kuigi ravikindlustusega seos on vaid kaudne, tugevdab seda seost fakt, et hooldushüvitisi on võimalik rahastada just kindlustatud isikute panuse kaudu. Sellest tulenevalt ei pidanud kohus selliselt rahastatud hüvitist mitteosamakseliseks hüvitiseks.¹⁸¹

¹⁷⁷ Euroopa Kohus. Kohtujuristi *Alber* ettepanek kohtuasjas C-215/99 Friedrich Jauch v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (2001) EKL I-1901, p 20 – 21.

¹⁷⁸ *Ibid*, p 26 ja 35.

¹⁷⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99, p 31.

¹⁸⁰ Euroopa Kohus. Kohtujuristi *Alber* ettepanek kohtuasjas C-215/99, p 85-88.

¹⁸¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99, p 33.

Kohus on oma hilisemas otsuses olnud arvamisel, et mitteosamakselise hüvitise otsustavaks tunnuseks on selle tegelik rahastamise viis. Selle väljaselgitamiseks kohus peab uurima, kas hüvitise rahastamine tuleb otseselt või kaudselt isikute sissemaksetest või riigieelarvest.¹⁸²

Kohtuotsuste põhjal saab seega öelda, et mitteosamakselised on sellised hüvitised, mida rahastatakse otseselt riigieelarvest¹⁸³ ja

- mille rahastamise skeemil puudub igasugune seos isikute sissemaksetega ükskõik millisel tasandil¹⁸⁴ või
- mille määramise tingimused ei ole seotud isiku õigusega sissemaksepõhisele hüvitisele.¹⁸⁵

Seega, kui hüvitist rahastatakse otseselt riigieelarvest, kuid riigieelarve seisukohast ei ole tegemist täiendava kuluga, kuna kulud on neutraliseeritud mõne sotsiaalkindluskeemi sissemakse tõusuga, ja kui hüvitisele õigus on ainult töötajatel ehk sissemakseid tegevatel isikutel, siis tuleb kaaluda hüvitise pidamist sissemaksepõhiseks isegi siis, kui seosed tekivad mõne muu sotsiaalkindlustusliigi sissemaksete kaudu.

Samas ei saa ühtegi eeltoodud tunnust pidada eraldiseisvalt määravaks, kuid vähemalt ühe tunnuse esinemine nõuaks edasist analüüsi.

3.3.2. Hüvitise eriline iseloom

Võrreldes terminiga „mitteosamakselisuus”, millele on viide määruse reguleerimisala reguleerivas artiklis 4 olnud määruse loomisest alates, sätestati viide terminile „erihüvitis” esmakordselt määruse nr 1408/71 täiendamisega 1992. aastal. Samas, teatud hüvitiste erilisele iseloomule on kohus viidanud juba oma varasemates kohtulahendites. Ka määruse nr 1247/92 preambula punkt 3 viitab Euroopa Kohtu praktikale, mis tunnistab teatud hüvitiste samaaegset kuulumist nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi kategooriatesse arvestades subjektide ringi, hüvitiste eesmärgi ja hüvitise määramise ning maksmise viisi. Edaspidiselt on Euroopa Kohus oma tõlgendustes viidanud preambula punktidele seadusandja kavatsuste

¹⁸² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/02 Friedrich Skalka v Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (2004) EKL I-5613, p 28.

¹⁸³ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/02, p 28. Vt ka: kohtuasi C -154/05 J.J Kersbergen – Lap, D. Dams-Schipper v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2006) EKL I-6249, p 37.

¹⁸⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/02, p 28.

¹⁸⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-154/05, p 37.

väljaselgitamiseks. Kohus leidis, et seadusandja tahe oli luua nii sotsiaalabi kui ka sotsiaalkindlustuse tunnuseid sisaldavatele hüvitistele eraldi koordineerimise süsteem.¹⁸⁶

Määruse nr 1247/92 preambulas sätestatakse sotsiaalkindlustuse tunnustena diskretsiooni puudumist hüvitiste määramisel, mis tagab hüvitise taotlejatele õigusaktiga tagatud õigusliku positsiooni. Sotsiaalabi põhilise tunnuseks sätestatakse abivajadust ja seda, et õigus toetusele ei sõltu eelnevatest töö- või sissetulekute perioodidest.

Lahtine on abivajaduse sisu. See on tekitanud ka hilisemates kohtuvaidlustes erimeelsusi liikmeriikide ja Euroopa Kohtu vahel.

1) Kohus on enne erihüvitiste kategooria loomist tehtud otsustes piirdunud viitega „abivajadusele” täpsustama selle sisu. Otsustes, kus küsimuse all on olnud nii sotsiaalabi kui ka sotsiaalkindlustustuse tunnuseid sisaldavad segatüüpi hüvitised, on kohus valdavalt piirdunud viitega hüvitise kahesele funktsioonile: ühelt poolt on see täiendav kaitse sotsiaalkindlustusrisiki vastu ja teiselt poolt tagab see miinimumsissetuleku abi vajavatele isikutele, kellel ei ole muid sissetulekuid ja kelle sotsiaalkindlustushüvitised ei ole piisavad.¹⁸⁷ Kohtuasjas *Hoeckx* leidis kohus, et hüvitise põhiline kriteerium on abivajadus, kui seda makstakse kõigile ilma piisavate vahenditeta inimestele.¹⁸⁸

2) Abivajadust saab käsitleda eraldi riskina (vt täpsemalt käesoleva töö teisest peatükist). Selle riski eripära ja erinevus teistest riskidest on seotud hüvitise esmase eesmärgiga tagada isiku minimaalne toimetulek. Eristatakse üldisi sotsiaalabi skeeme ja teatud isikute kategooriatele suunatud sotsiaalabi skeeme.

3) Mitmete allikate põhjal nähtub, et liikmesriigid on abivajadust käsitlenud laiemalt. Mitteosamakselisuse kriteeriumi analüüsimisel käsitletud 2000. aasta võõrtöötajate halduskomisjoni resolutsioonis mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumite kohta täpsustati ka erihüvitise mõistet ja muuhulgas käsitleti ka abivajadust. Abivajaduse tunnuseks peeti isiku rahalisi ja /või teisi vajadusi (punkti 5 alapunkt a). See viitab asjaolule, et liikmesriigid ei pidanud sotsiaalabi peamise tunnuseks vajadust minimaalse rahalise toimetuleku järele. Võimalik oli ka muude vajaduste katmine. Samas on resolutsioonis sätestatud, et juhul, kui

¹⁸⁶ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-20/96, p 33. Vt ka: kohtuasi C-297/96, p 34.

¹⁸⁷ Euroopa Kohus. Kohtuasi 1/72, p 15. Vt ka: liidetud kohtuasjad 379/85, 380/85, 381/85 and 93/86, p 10 ja kohtuasi C-356/89, p 14.

¹⁸⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi 249/83, p 13.

isik sissetulekud on ebapiisavad, tagab erihüvitise määramine abi (punkti 5 alapunkt c). Hüvitis võib sõltuda isiku majanduslikust olukorrast (*means-testing*), kuid tänu oma üldisele iseloomule (*general nature*) ei eelda see iga juhtumi eraldi hindamist. Majanduslikust olukorrast lähtumine on oluline, kuid mitte otsustav kriteerium (punkti 5 alapunkt d).

Seega lepiti kokku, et kuigi abivajadus on üldiselt seotud ebapiisava sissetulekuga, ei pruugi see alati nii olla. Autori arvates jäeti olulised küsimused lahtiseks, mis lubab laiemat tõlgendust. Sellest võis olla tingitud riikide arvamuste esitamine hilisemates kohtuasjades, kus riigid seostasid abivajaduse kriteeriumi hooldusvajadusega. Näiteks leidis kohtuasjas *Jauch*¹⁸⁹ Austria valitsus, et vaidlusesemeks olev Austria riiklik hooldushüvitis on sotsiaalabile suunatud poliitika vahend ja antud juhul on hooldusvajaduse risk lähemal vaesuse riskile.¹⁹⁰ Kohtuasjas *Hosse*¹⁹¹ oli vaidlusesemeks Austria regionaalne hooldushüvitis, mida maksti inimestele, kellel riiklikule hooldushüvitisele õigust ei olnud. Ühendkuningriik, Soome ja Portugal leidsid, et abivajadus, olles küll sotsiaalabi oluline tunnus, ei pea olema tingimata rahas hinnatav.¹⁹²

4) Liikmesriigid ei saanud oma resolutsioonis tugineda kohtu seisukohtadele, kuna Euroopa Kohus ei ole oma esimestes otsustes peale erihüvitiste kategooria sätestamist täpsustanud abivajaduse sisu. Samuti ei pööranud sellele tähelepanu kohtujuristid. Vajadus abivajaduse sisu täpsustada tekkiski alles hooldushüvitistega seotud kohtuasjades. Eelnimetatud juhtumis *Hosse* analüüsis kohtujurist oma 2003. aastal esitatud ettepanekus sotsiaalabi tunnusena abivajadust. Kohtujurist on seisukohal, et hüvitise erilise iseloomu väljaselgitamisel koordinatsiooniõiguse mõttes on abivajadus käsitletav rahalise vajadusena. Isikute muud erivajadused on kaetud tavaliselt sotsiaalkindlustushüvitiste kaudu, millele õiguse tekkimisel ei hinnata isiku muid sissetulekuid.¹⁹³ Vastasel juhul ei oleks abivajaduse riski võimalik eristada muudest sotsiaalkindlustusriskidest. Näiteks hooldamisvajadust saab käsitleda eraldi riskina jne. Tuleb siiski mainida, et kuigi kohtujurist analüüsis abivajadust ja erihüvitiste iseloomu eelmainitud juhtumis *Hosse* põhjalikult, ei pidanud kohus vajalikuks oma otsuses sellel pikemalt peatuda, kuid siiski mainis seose sissetulekutega ära. Kohus otsustas, et kohtuasja objektiks oleva hooldushüvitise suurus oleneb ainult hooldusvajadusest, mille kriteeriumid on selgelt sätestatud õigusaktis. Hooldusabi vajava isiku muud sissetulekud ei

¹⁸⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99.

¹⁹⁰ *Ibid*, p 23.

¹⁹¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C- 286/03, Silvia Hosse v Land Salzburg (2006) EKL I-1771.

¹⁹² *Ibid*, p 31-33.

¹⁹³ Euroopa Kohtus. Kohtujuristi *Kokott* arvamus kohtuasjas C-286/03 Silvia Hosse v Land Salzburg (2006) EKL I-11237, p 69.

avalda hooldustoetuse suurusele mingit mõju. Kohus lisas, et kuigi hüvitis määratakse ka riiklikule pensionile õigust mitteomavatele isikutele, võivad neil olla muud sissetulekud, näiteks regioonide või omavalitsuste poolt makstavad pensionid, sotsiaalabi jms.¹⁹⁴ Kohus otsustas, et kõneallosele hooldushüvitisel ei ole erilist iseloomu.¹⁹⁵

5) Abivajaduse mõistet mitteosamakseliste erihüvitiste kontekstis, on Euroopa Kohus hakanud täpsustama alles 2004. aastast. Kohtuotsuses *Skalka*¹⁹⁶ on kohus on leidnud, et erihüvitised on seotud sotsiaalabiga selle poolest, et nad peaksid vähendama otsest abivajadust. Küsimuse all oli lisatoetus ebapiisavale vanadus- ja töövõimetuspensionile. Kohus leidis, et kuna hüvitise eesmärk on tagada minimaalne toimetulek pensionäridele, kelle sotsiaalkindlustushüvitised seda ei garanteeri, on antud hüvitisel sotsiaalabi tunnused.¹⁹⁷ Hilisemas, 2007. aasta kohtuotsuses *Naranjo*, leiab kohus hüvitise seostamisel sotsiaalabiga, et „isiklikud vajadused, see tähendab individuaalne rahaline olukord, on fundamentaalse tähtsusega.”¹⁹⁸

6) Hüvitise saaja individuaalne sissetulekute hindamine ei ole siiski otsustav kriteerium hüvitise seostamisel abivajadusega juhtumitel, kui saab eeldada, et teatud isikute kategooriatel ei ole piisavaid sissetulekuid. Kohtuasjas *Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper*¹⁹⁹ oli vaidlusobjektiks Madalmaade hüvitis, millele on õigus üle 18-aastastel osaliselt või täielikult töövõimetutel puuetega noortel. Kohus pidas hüvitist siiski abivajadusega seotuks. Aluseks võttis kohus eelduse, et ilma selle hüvitiseta ei oleks enamusel puudega inimestel piisavaid sissetulekuid. Eraldi argumendina tõi kohus välja hüvitise suuruse seotuse riigi miinimumpalgaga.²⁰⁰ Sama hüvitise klassifitseerimise küsimus oli kohtus arutusel ka teist korda kohtuasjas *Hendrix*²⁰¹. Kohus oma seisukohta ei muutnud ja viidates oma põhjenduses eelmisele kohtuasjale leidis teistkordselt, et tegemist on mitteosamakselise erihüvitisega.²⁰²

Ülaltoodust tulenevalt on kohus sotsiaalabi hindamisel lähtunud isiku rahalisest abivajadusest. Otseselt ei saa sellest teha järeldust, et muid vajadusi abi järele ei saaks hinnata, aga kaudselt

¹⁹⁴ Euroopa Kohtus. Kohtuasi C-286/03, p 40-41.

¹⁹⁵ *Ibid*, p 45.

¹⁹⁶ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/02.

¹⁹⁷ *Ibid*, p 24.

¹⁹⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-265/05 José Perez Naranjo v Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) Nord Picardie (2007) EKL I- 349, p 34.

¹⁹⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-154/05.

²⁰⁰ *Ibid*, p 32.

²⁰¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-287/05 D.P.W. Hendrix v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2007) EKL I-6909.

²⁰² *Ibid*, p 35.

on kohus andnud alust seda eeldada. Sellist lähenemist toetab autori arvates akadeemilise kirjanduse analüüs, kus sotsiaalabi on seotud isikute minimaalsete sissetulekute tagamisega ja kus see on peamine tunnus, mis eristab sotsiaalabi muudest sotsiaalkindlustusskeemidest.

Erihüvitise käsitlus ei piirdu siiski vaid isiku abivajaduse väljaselgitamisega. Isiklikule abivajadusele vastandub riigi üldine elustandard, millega abivajaduse ulatus on seotud. Seejuures ei ole alati oluline isiku individuaalse rahalise olukorra hindamine. Toetused, mille määramise tingimused ei eelda hüvitise saaja sissetulekute hindamist, kuid mille suurus on seotud riigi elustandardiga ja seeläbi riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga, võivad samuti kuuluda mitteosamakseliste erihüvitiste kategooriasse. Kui sellist toetust tuleks maksma hakata väljapoole antud liikmesriiki, oleks selle eesmärk kadunud.²⁰³

Eeltoodu on selgituseks kohtu määratlusele mittesoamakseliste erihüvitiste esimese kategooria osas (määruse nr 1408/71 artikli 4 lõige 2a punkt a). Kohus leidis, et erihüvitised on defineeritavad oma eesmärgi kaudu. Need peavad:

- kas asendama või täiendama sotsiaalkindlustushüvitisi ja
- olema samas ka sotsiaalabi iseloomuga, mis on õigustatud majanduslikel ja sotsiaalsetel alusel ja
- nende määramise tingimused on sätestatud õigusaktis.²⁰⁴

Puuetega inimeste erikaitse kategooriasse kuuluvaid hüvitisi käsitletakse järgmises peatükis.

3.4. Mitteeksporditavad hüvitised määruses nr 647/2005 ja puuetega inimeste erikaitse

Kohtuotsuste tulemusel võeti 2005.aastal vastu määruse nr 1408/71 muutmise määrus nr 647/2005, millega täpsustati mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriume. Uus art 4 lg 2a sõnastus on järgmine:

„2a. Käesolevat artiklit kohaldatakse õigusaktides ettenähtud rahaliste mitteosamakseliste erihüvitiste suhtes, millel on nende subjektide ringi, eesmärkide ja/või saamise tingimuste tõttu nii lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustust käsitlevate õigusaktide kui ka sotsiaalabi tunnusjooned.

"Rahalised mitteosamakselised erihüvitised" on hüvitised:

²⁰³ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/02, p 24. Vt ka: kohtuasi C-154/05, p 32-33.

²⁰⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/02, p 30. Vt ka: kohtuasju C-154/05, p 30 ja C-265/05, p 32.

a) mis on ette nähtud:

i) pakkuma täiendavat, asendavat või lisakaitset lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustusliikidega kaetud riskide suhtes ja mis tagavad asjaomastele isikutele asjaomase liikmesriigi majanduslikku ja sotsiaalset olukorda arvesse võttes elatusmiinimumiga võrdse sissetuleku;

või

ii) üksnes puuetega inimeste erikaitseks, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis,

ja

b) mille rahalised vahendid saadakse eranditult kohustuslikest maksudest, mis on ette nähtud üldiste avalike kulude katmiseks, ning hüvitiste määramise ja arvutamise tingimused ei sõltu ühestki hüvitisesaaja poolt makstavast maksest. Osamakselise hüvitise täiendamiseks ettenähtud hüvitisi ei loeta siiski osamakselisteks hüvitisteks ainuüksi sel põhjusel,

ja

c) need on loetletud IIa lisas.”

Sätestati selgelt, et lõike 2a hüvitiste kategooria omab nii sotsiaalabi kui ka sotsiaalkindlustuse tunnuseid. Eelnevalt oli see sätestatud määruse nr 1247/92 preambulas, mistõttu ei ole tegemist uue sisulise lähenemisega. Lisaks on kohus seda aspekti pidevalt jälginud.

Lõikesse 2a lisati selgesõnaliselt, et siia kategooriasse kuuluvad vaid rahalised hüvitised. Ka varasemalt olid mitteosamakseliste erihüvitistena käsitletavad vaid rahalised hüvitised, viide sellele oli artiklis 10a. Praktikas saabki teise riiki maksta rahalist hüvitist, teenuse puhul on küsimus pigem teenuse osutamisest teises riigis ja selle rahastamises. Probleem rahalise ja mitterahalise hüvitise eristamisel võib tekkida juhtumitel, kus rahalist hüvitist on inimesele võimalik määrata ka teenusena. Kohtuasjas *Molenaar*²⁰⁵ oli vaidlusesemeks Saksamaa hooldushüvitise eksportimise kohustus. Saksamaa pidas seda mitterahaliseks hüvitiseks ehk teenuseks, kuna hüvitis võimaldab katta taotleja seisundist tulenevaid kulutusi, sealhulgas kulutusi raviteenustele, olenemata sellest, et hüvitist makstakse igakuise toetuse vormis. Kohus leidis, et tegemist on siiski rahaliste hüvitistega, kuna selle eesmärk on katta erinevaid hooldusega seotud kulutusi s.h isiku seisundist tulenevaid ravikulusid.²⁰⁶ Seega oluline tunnus

²⁰⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96, Manfred Molenaar, Barbara Fath Molenaar v Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg (1998) EKL I – 843.

²⁰⁶ *Ibid*, p 32-36.

hüvitise määramisel „rahaliseks” on see, et isikul jääb valikuvabadus hüvitisest kaetavate kulutuste osas.

Täiendavat analüüsi vajab uue artikli 4 lõike 2a struktuur. Termin „erihüvitis” täpsustamisel on hüvitsed jäetud kahte gruppi jagatuks (alapunktid i ja ii), nagu nad algselt olid. Täiendatud on mõlema kategooria erihüvitiste tunnuseid. Esimese kategooria hüvitiste tunnuseid on täiendatud eelmises peatükis käsitletud kohtuotsustest tulenevalt. Samas jätab artikli 4 lõike 2a struktuur lahtiseks teise kategooria ehk puuetega inimeste erikaitset tagavate hüvitiste sisu, mistõttu seda käsitletakse järgnevalt eraldi.

Puuetega inimeste erikaitset tagavate hüvitiste kategooria sisustamisel saab lähtuda kahest küsimusest.

1) Arvestades Euroopa Kohtu sotsiaalkindlustusriskide laia tõlgendust saaks paljusid puuetega inimestele makstavaid toetusi siduda kas vanadusriski, invaliidsusriski, töötusriski või laste kasvatamisega seotud täiendava kulu riskiga. Seega küsimus tekib, millised on sellised puuetega inimestele suunatud hüvitsed, mis ei kuulu mitteosamakseliste erihüvitiste esimese kategooria alla, kuna nad ei ole seotud ühegi art 4 lg 1 nimetatud riskidest ega või ei paku asendavat ega lisakaitset selliste riskide suhtes.

Eestis reguleerib eraldi puuetega inimestele suunatud toetuste määramist ja maksmist puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus.²⁰⁷ Kuni 1. jaanuarini 2008 a. maksti seitset liiki toetusi: puudega lapse toetus; puudega täiskasvanu toetus; hooldajatoetus; puudega vanema toetus; õppetoetus; rehabilitatsioonitoetus; täienduskoolitustoetus. 1. jaanuaril 2008. a. jõustunud muudatustega seoses lisandus töötamistoetus. Puudega täiskasvanu toetus jagati kaheks isiku east sõltuvaks toetuseks: puudega tööealise ja puudega vanaduspensionialise toetuseks. Ei saa kahelda selles, et oma määramise aluste poolest kuuluvad kõik nimetatud toetused määruse reguleerimise alasse. Eesti ei ole määruse nr 1408/71 art 5 alusel deklaratsiooni esitanud, kust nähtuks, milliste skeemide all erinevaid hüvitisi koordineeritakse.²⁰⁸ Praktikas koordineeritakse järgmisi puuetega lastega seotud toetusi perehüvitiste reeglite alusel:

²⁰⁷ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. 27.01.1999 - RT I 1999, 16, 273...2007, 71, 437.

²⁰⁸ Deklaratsioonide nimekiri vt: arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=1&page=1>, 23.oktoobril 2007.a.

- Puudega lapse toetust, mille kaudu kompenseeritakse igakuuliselt lapse puudest tingitud lisakulusid ja rehabilitatsiooniplaanis ettenähtud tegevusi, mida ei finantseerita ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest (§ 6 lg 1).
- Hooldajatoetust, mida makstakse igakuuliselt ühele lapse vanemale või võõrasvanemale, kes ei saa töötada 3-16-aastase keskmise, raske või sügava puudega lapse või 16-18-aastase raske või sügava puudega lapse kasvatamise tõttu (§ 8 lg 1 ja lg 2). Hoolekandenasutuses elava või haiglas hooldusravil viibiva isiku kohta hooldajatoetust ei maksta (§ 20 lg 6).
- Puudega vanema toetust, mida makstakse igakuiselt kuni 16-aastast last või põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses õppivat kuni 19-aastast last üksi kasvatavale puudega isikule, kui temaga on sõlmitud sotsiaalhoolekande seaduse alusel kirjalik perekonnas hooldamise leping, puudega üksikvanemale, last üksi kasvatavale puudega võõrasvanemale, last üksi kasvatavale puudega eestkostjale või ühele puudega abikaasadest (§ 9 lg 1).
- Õppetoetust, mida makstakse mittetöötavale puudega õppurile, kes õpib gümnaasiumi 10.-12. klassis, kutseõppeasutuses või kõrgkoolis ja kellel on puudest tingituna õppetööga seotud lisakulutusi (§ 10 lg 1).

Kohus on klassifitseerinud oma hilisemates lahendites hooldusriski katvad toetused haigushüvitisteks, olenemata sellest, kellele toetust maksti.²⁰⁹ See kinnitab sotsiaalkindlustusriskile suunatud lähenemist toetuste klassifitseerimisel, kus toetuse subjektid ei ole määrava tähtsusega. Eesti peaks üle vaatama oma hooldusriski katvate toetuste koordineerimise. Autori arvates on laste hooldamisvajadust kattev hooldajatoetus seotud eelkõige hooldusriskiga, seega tuleks seda hakata koordineerima haigushüvitiste koordinatsioonireeglite alusel.

Keerulisem on klassifitseerida puudega vanema toetust. Seda makstakse last kasvatavale vanemale selle tõttu, et vanem ise on puudega ja seoses laste kasvatamisega vajab ta

²⁰⁹ Viimane sellekohane otsus oli juhtum *Euroopa Komisjon v Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu*, kus vaidlusobjektiks olid muuhulgas ka Rootsi ja Soome laste hooldushüvitised, mida seniselt on koordineeritud perehüvitistena. Tegemist on antud töö jaoks olulise kohtuasjaga, mistõttu käsitletakse seda hiljem põhjalikumalt (vt ptk 4.1).

lisakulutusi nõudvat abi. Selle toetuse algne määratlemine peretoetuseks tuleneb sellest, et õigus toetusele on seotud lastega ja laste kasvatamise tõttu suuremate kulutuste tekkimisega. Toetuse võimalik ümberklassifitseerimine on autori arvates seotud küsimusega lisakulude tekke põhjuse kohta. Arvestada tuleks ka seda, et üldised lastega seotud täiendavad kulutused on kaetud traditsioonilise perehüvitiste skeemiga. Seega on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste alusel makstavad hüvitised täiendava iseloomuga. Küsimus tekib, millist riski täiendava iseloomuga toetus tegelikult katab. Teisisõnu, millised on need laste kasvatamisega seotud tegevused, kus puudega vanem kõrvalabi vajab. Kui selleks on peamiselt lapse hooldamine (söögi tegemine, väikelapse eest hoolitsemine jms) ja sellega seotud lisakulud, siis katab toetus autori arvates eelkõige hooldusriski. Kui selleks on laste kasvatamine laiemas kontekstis, siis võiks seda jätkuvalt koordineerida perehüvitiste skeemi reeglite kohaselt.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstakse ka rehabilitatsioonitoetusi ja täiendkoolitustoetusi. Rehabilitatsioonitoetust makstakse 16 - 65-aastasele puudega isikule sotsiaalhoolekande seaduse § 11⁸ lõikes 1 nimetatud rehabilitatsiooniteenuse osutajalt rehabilitatsiooniteenuse saamiseks. Et rehabilitatsioonitoetust makstakse ainult tegelike rehabilitatsioonikulude osaliseks hüvitamiseks (puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 11 lg 2), koordineeritakse seda mitterahalise haigushüvitisena määruse nr 1408/71 mõttes. Autor nõustub sellise lähenemisega. Euroopa Kohus on samuti leidnud, et „mitterahalised hüvitised” ei välista võimalust, et need võivad katta ka hüvitisi määravate ja makstavate asutuste poolt tehtavaid väljamakseid, eelkõige otsemaksete või kulutuste katmise vormis. Lisaks pidas kohus mitterahaliste hüvitiste eristamisel rahalistest hüvitistest oluliseks seda, kas hüvitiste suurus sõltub otsestest kulutustest, mis peavad olema juba tekkinud ja mille kohta on vaja esitada arved.²¹⁰

Täienduskoolitustoetust makstakse töötava puudega inimese tööalaseks ja tasemekoolituseks tegelike koolituskulude osaliseks hüvitamiseks (§ 12). Seda koordineeritakse invaliidsushüvitistena.

Kõik käsitletud puuetega inimestele suunatud hüvitised on sotsiaalkindlustushüvitised artikli 4 lõike 1 tähenduses. Seos sotsiaalabiga puudub. Kui õigus nendele toetustele sõltuks isiku majanduslikust olukorrast või tagaks isikutele minimaalse sissetuleku, tuleks kõne alla nende klassifitseerimine mitteosamakselisteks erihüvitisteks. Kuna paljud toetused tagavad lisakaitse

²¹⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96, p 31 ja 34.

traditsioonilistele sotsiaalkindlustushüvitistele, kuuluksid need pigem mitteosamakseliste erihüvitiste esimese kategooria alla.

Küsimus tekib uue, töötamistoetuse, klassifitseerimisel. Töötamistoetust makstakse 16-aastasele ja vanemale töötavale puudega inimesele, kellel on puudest tingituna tööga seotud lisakulutusi tegelike töötamisega seotud kulutuste osaliseks hüvitamiseks. Arvestades sotsiaalkindlustusriskide laia tõlgendust ja asjaolu, et piisab seose olemasolust mingi riskiga, saab autori arvates toetust sarnaselt täiendkoolitustoetusele seostada invaliidsusriskiga. Antud toetus tagab täiendava kaitse invaliidusriskile. Võib küsida, kas tegemist ei võiks olla puuetega inimeste erikaitset tagava toetusega. Selleks peaks toetus olema seotud elukohariigi sotsiaalse keskkonnaga. Arvestades, et toetuse eesmärk on aidata kaasa puudega isiku töötamisele, on toetus pigem seotud isiku töötamise asukohaga ja töö iseloomuga ning nendest tulenevate täiendavate kulutustega. Sellest tulenevalt ei pea autor töötamishüvitist puuetega inimeste erikaitse hüvitiseks määruse nr 1408/71 mõttes.

Siinkohal jäi käsitlemata puudega täiskasvanu toetus (alates 1. jaanuarist 2008 jaguneb puudega tööealise inimese toetuseks ja puudega vanaduspensionialise toetuseks), aga kuna see on kantud mitteosamakseliste erihüvitiste nimekirja, käsitletakse seda eraldi järgmises peatükis.

2) Määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 2a avalause sätestab, et kõik mitteosamakselised erihüvitised peavad oma subjektide ringi, eesmärkide ja/või saamise tingimuste tõttu vastama nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi tunnustele. Eelnevalt on käsitletud, et sotsiaalabi tunnuseks on isiku abivajadus. Samas on ainult mitteosamakseliste erihüvitiste esimese kategooria – sotsiaalkindlustushüvitistele täiendavat, asendavat või lisakaitset pakkuvate hüvitiste – puhul täpsustatud sotsiaalabi tunnuseid. Selleks on abivajadus, mis on seotud isiku minimaalse rahalise toimetulekuga. Puuetega inimeste erikaitset tagavate hüvitiste sisustamisel on määruses täpsustatud, et hüvitis peab olema tihedalt seotud isiku sotsiaalse keskkonnaga. Eelnev annab alust arvata, et puuetega inimeste erikaitse kategooriasse kuuluvad hüvitised peavad eristuma lisakaitset pakkuvatest hüvitistest. Seega küsimus tekib, kas seotus sotsiaalse keskkonnaga on selle erihüvitise liigi sotsiaalabi tunnus.

Määruse nr 647/2005 eelnõu võeti vastu valdavalt samas sõnastuses nagu Euroopa Komisjon selle esitas²¹¹, mistõttu puuetega inimeste erikaitse mõiste sisustamisel saab abimaterjalina kasutada eelnõu seletuskirja. Seletuskirjas on välja toodud hüvitiste liigid, mida puuetega inimeste erikaitseks pidada ei saa. Need on määruse art 4 lg 1 sätestatud invaliidsushüvitised; hüvitised, mida määratakse puuetega lastele, kuna need on seotud perekonna täiendavate kulutustega olles seega perehüvitised; ja hooldushüvitised.

Puuetega inimeste erikaitse kategooria sisustamisel tuuakse välja, et sinna kuuluvate hüvitiste peamine ja ainuke eesmärk peab olema puudega isiku vajadus sotsiaalse integratsiooni järele, mis on tavaliselt tihedalt seotud isiku sotsiaalse keskkonnaga. See peab välistama muid eesmärke. Euroopa Komisjon on nimetatud seletuskirjas viidanud kohtuotsustele, kus kohus on toetused sidunud sotsiaalse keskkonnaga ja seetõttu lugenud toetuse mitteeksportimist õigustatuks. Peamine siin on 1988. aasta otsus *Lenoir*²¹², millele kohus on hiljem viidanud otsustes *Snares*²¹³ ja *Leclere*²¹⁴.

Juhtumis *Lenoir* oli vaidlusesemeks teatud perekonna kulutustega seotud hüvitiste eksport pensionäridele, kelle ülalpidamisel on lapsed. Pensionäride õigusi seda tüüpi hüvitistele reguleerib määruse nr 1408/71 artikkel 77. Selle kohaselt makstakse pensionäridele määruse alusel ainult peretoetusi (*family allowances*). Peretoetusena defineerib määrus korrapäraseid rahalisi toetusi, mida määratakse sõltuvalt pereliikmete arvust ja vanusest (artikkel 1punkt u). Seda tuleb eristada tavalistest perehüvitistest, kuna peretoetuse definitsioon siinkohal on seotud ainult pensionäridega ja nende ülalpeetavatega. Antud juhtumis aga soovis hr *Lenoir*, et tema liikumisel teisel riiki elama, makstaks talle laste koolikulude katteks mõeldud toetust ja perele lississetulekut tagavat toetust, mis ei ole seotud laste arvuga peres. Kohus otsustas, et pensionäridele tuleb teise riiki maksta ainult toetusi, mis on seotud pereliikmete arvu ja vajadusel ka vanusega. Kohus lisas, et neile vastanduvad teist liiki toetused, mida määratakse teistel alustel, nagu näiteks antud juhul toetused, mille eesmärk on katta kooliaasta alguse kulusid. Paljudel juhtudel on sellised toetused tihedalt seotud sotsiaalse keskkonnaga ja seetõttu isiku elukohariigiga.²¹⁵

²¹¹ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse määrust nr 1408/71 ja selle rakendusmäärust nr 574/72 (COM(2003) 668 final of 31 July 2003). Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0468en01.pdf, 10. septembril 2007.

²¹² Euroopa Kohus. Kohtuasi 313/86 O. *Lenoir v Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes* (1988) EKL 5381.

²¹³ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-20/96.

²¹⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-43/99.

²¹⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi 313/86, p 16.

Seega on antud juhtumis hüvitiste mitteeksportimise peamine põhjus see, et neile ei kohaldunud peretoetuste definitsioon. Sellest ei saa teha autori arvates järeldust, et kooliaastaga seotud üldised koolitoetused ei ole eksporditavad perehüvitised määruse mõttes. Näiteks Eesti riiklike peretoetuste seaduse²¹⁶ alusel kord aastas makstav koolitoetus, mille eesmärgiks on katta kooliminekuks seotud kulutusi, on eksporditav. Kooliaasta algusega seotud kulutused võivad autori arvates teatud juhtudel siiski olla seotud sotsiaalse keskkonnaga ja seetõttu võib nende maksmise kohustus piirduda riigi territooriumiga. Näiteks juhul, kui toetusi määratakse pigem erandkorras.

Tekib küsimus, millised on need väga spetsiifilised puuetega inimeste kulutused, mille eesmärk on puuetega inimeste integratsioon just antud riigi sotsiaalsesse keskkonda ja kas eraldi on vaja tuvastada seotust rahalise abivajaduse järele. Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlamendi vastu algatatud tühistamishagis arwab kohtujurist *Kokott*, et puuetega inimeste erikaitse hüvitised peavad lisaks sotsiaalkindlustuse tunnustele vastama ka sotsiaalabi tunnustele. Kui seos ainult sotsiaalkindlustusega oleks piisav, siis kõnealuseid hüvitisi saaks alati klassifitseerida mitteosamakseliste erihüvitiste teise kategooria alla. Arvestamata fakti, et artikli 4 lõike 2a avalause on sellise lähenemise vastu, halvendaks see puuetega inimeste olukorda, kuna sarnaste hüvitiste maksmine isikutele, kes ei ole puudega, on eksporditavad.²¹⁷ Mitteosamakselisteks erihüvitisteks saab pidada hüvitisi, mida määratakse seadusega sätestatud objektiivsete kriteeriumite alusel isiku eelnevaid töötamise ja/või sissemaksete perioode hindamata, arvestades isiku abivajadust.²¹⁸ Puuetega isikute kaitset tagavad hüvitised peavad lisaks sotsiaalabi tunnustele vastamise veel täitma ühiskonda integreerimise eesmärgi, võimaldades puuetega inimestel ühiskonna elust osa võtta.²¹⁹ Seega leidis kohtujurist, et toetuse seos sotsiaalse keskkonnaga on täiendav kriteerium abivajaduse kriteeriumile.

Euroopa Kohus siiski oma otsuses selliselt ei lähenenud. Kohus leidis, et muudetud määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 2a punkti (a) alapunkti (ii) alusel saab hüvitist erihüvitiseks liigitada vaid siis, kui see on suunatud üksnes puuetega inimeste erikaitseks ja see on tihedalt seotud isiku sotsiaalse keskkonnaga isiku asjaomases liikmesriigis.²²⁰ Lisaks viitas kohus puuetega isikute erikaitse hüvitistele kui erandjuhtumile.²²¹

²¹⁶ Riiklike peretoetuste seadus. 14.11.2001 - RT I 2001, 95, 587...2007, 71, 435.

²¹⁷ Euroopa Kohtus. Kohtujuristi *Kokott* ettepanek kohtuasjas C-299/05 Euroopa Komisjon v Euroopa Parlament ja Nõukogu (2007) EKL I-8695, p 65-66.

²¹⁸ *Ibid* p 68.

²¹⁹ *Ibid* p 69.

²²⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-299/05, p 53.

²²¹ *Ibid*, p 55.

Autor on seisukohal, et puuetega isikute erikaitse hüvitised ei pea olema seotud ka isiku vajadusega minimaalse rahalise sissetuleku järele. Arvestades, et paljud puuetega inimesel käivad tööl, ei saa puuetega isikute erikaitsele suunatud hüvitised olla ainult vaesuse riski katvad, kuigi see ei ole välistatud.

Seega erihüvitise kriteeriumid on puuetega isikutele suunatud hüvitiste puhul täidetud, kui need ei ole otseselt seotud ühegi artikli 4 lõikes 1 nimetatud sotsiaalkindlustusskeemiga ja kui hüvitis on ette nähtud ainult puudest tulenevate kulutuste katmiseks ning hüvitis võimaldab puuetega isikutel ühiskonna elust osa võtta samaväärselt teiste inimestega. Autor nõustub, et art 4 lg 2a avalause kohaldub kõikidele erihüvitistele. Kuid lõike järgnev ülesehitus annab avalauses sätestatud mitteosamakseliste erihüvitiste sotsiaalabi tunnusele sisu, mis on kahe kategooria puhul erinev.

Mitu korda käsitlust leidnud võõrtöötajate halduskomisjoni 2000. aasta resolutsioonis on liikmesriigid pidanud puuetega inimeste erikaitseks hüvitisi, mis on seotud puudest tingitud lisakuludega, näiteks isiku hooldus- ja/või liikumisvajadusest tulenevad lisakulud või toetused, mis peaksid tagama minimaalse sissetuleku. Samuti võivad need olla ka otse hooldajale makstavad toetused. Lisaks pidasid liikmesriigid puuetega inimeste erikaitseks hüvitisi, mis on seotud puudega isiku tööle aitamisega või mis võimaldavad töötamist jätkata või tagavad abi töötamisega seotud täiendavate vajadustega (resolutsiooni p 8-10).

Hooldusega seotud hüvitisi ei saa kohtuotsuste tulemusena mitteosamakselisteks erihüvitisteks pidada. Kõne alla tuleksid sotsiaalabina määratavad hüvitised, kuid arvestades, et hooldusrisk on seotud haigusriskiga, tuleks sellised hüvitisi klassifitseerida art 4 lg 2a p (i) alla. Seega liikmesriikide toodud näidetest tuleks kõne alla puuetega inimestele suunatud liikumistoetus. Selline Ühendkuningriigi toetus oli arutusel juba enne mittesoamakseliste hüvitiste kategooria loomist kohtuasjas *Newton*²²² ja hiljem Euroopa Nõukogu ja Parlamendi vastu suunatud tühistamishagi osas tehtud otsuses, kus kõnealune toetus oli Ühendkuningriigi siseriikliku õiguse muutmise tagajärjel muudetud puuetega inimeste toimetulekutoetuse üheks komponendiks. Puuetega inimeste toimetulekutoetuse liikumise komponent vastas mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumitele ja on käsitletav puuetega inimeste erikaitsena.

²²² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-356/89.

3.5. Eesti mitteeksporditavad hüvitised

Määruse nr 1408/71 lisasse IIa on Eesti toetustest kantud kaks toetuse liiki: töötu toetus ja puudega täiskasvanu toetus.

1) Töötu toetust makstakse tööturuteenuste ja -toetuste seaduse²²³ alusel. Üldiselt on töötutoetust õigus saada töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega ja kellel puudub sissetulek töötutoetuse ulatuses (§ 26 lg 1). Sama paragrahvi lõige kaks sätestab, et sissetuleku hulka ei arvata muid sama seaduse alusel makstavaid toetusi; toimetulekutoetust; riiklike peretoetusi, välja arvatud sama seitsme- ja enamalapselise pere vanema toetust; puuetega inimeste sotsiaaltoetusi; elatist ega riiklikku matusetoetust. Samuti on sätestatud erandid juhtudele, mil eelnevat töötamist ega tööga võrdsustatud tegevust ei nõuta. Nendeks on kinnipidamisasutuses viibimine; haige, puudega isiku või vanuri hooldamine; tööta olek püsivalt töövõimetuks tunnistamise tõttu (§ 26 lg 4).

Seega pakub toetus asendavat kaitset töötuse riski vastu, juhtudel kui isikul ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele. Lisaks tuleb analüüsida hüvitise rahastamise viisi ja tema erilist iseloomu.

Kuigi toetuse maksmine on teatud juhtudel seotud isiku eelneva töötamisega, ei ole toetuse rahastamine seotud siiski isikupoolsete sissemaksetega. Toetust makstakse riigieelarvest. Samuti ei ole toetuse rahastamine seotud ka kaudsel teel isikute sissemaksete tegemisega. Seega tegemist on mitteosamakselise hüvitisega. Hüvitise eriline iseloom tuleneb hüvitise vastavusest nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi kriteeriumitele. Kuna hüvitist määratakse seadusega sätestatud objektiivsete kriteeriumite alusel, vastab see sotsiaalkindlustuse kriteeriumile. Teiseks tuleb tuvastada seotus sotsiaalabiga, mis artikli 4 lõike 2a alapunkti (i) alusel peab tagama asjaomastele isikutele asjaomase liikmesriigi majanduslikku ja sotsiaalset olukorda arvesse võttes elatusmiinimumiga võrdse sissetuleku.

Töötu toetuse arvutamise aluseks on töötutoetuse päevamäär, mis kehtestatakse igaks eelarveaastaks riigieelarvega (§ 31 lg 1). Töötutoetuse maksmise peatamine on seotud hüvitise suuruse sissetuleku teenimisega, töötu keeldumisega mõjuva põhjusega sobivast tööst või tööotsimiskavas ettenähtud tegevuste täitmisest keeldumisega ja vastuvõtule

²²³ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. 28.09.2005 – RT I 2005, 54, 430...2008, 8, 57.

mitteilmumisega (§ 32 lg 1). Kui töötu eksib tingimuste vastu juba teistkordselt, on see toetuse maksmise lõpetamise aluseks. Samuti lõpetatakse toetuse maksmine juhul, kui isik ei vasta enam töötusajana arveloleku nõuetele (§ 33 lg 2). Eeltoodust tulenevalt on töötutoetuse maksmise tingimused tihedalt seotud riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga, olenemata sellest, et toetuse suurus ei ole elatusmiinimumiga seotud. Toetuse suurus on jäetud Riigikogu otsustada ja oleneb seega poliitilisest diskretsioonist ja riigi rahalistest ressurssidest. Kuigi toetuse eesmärk on tagada isikule teatud igakuine sissetulek, ei saa väita, et toetus tagab isikule minimaalse äraelamise. Sellegipoolest arvestades seda, et toetuse maksmine peatatakse või lõpetatakse muu tulu teenimisel ja sobiva töö mittevastuvõtmisel, on seos sotsiaalabiga autori arvates täidetud.

2) Puudega täiskasvanu toetust makstakse puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel igakuiselt keskmise, raske või sügava puudega 16-aastasele ja vanemale inimesele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks. Kõik puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavad toetused on rahastatud otse riigieelarvest ja õigus toetustele ei sõltu ühelgi juhul isikupoolsest sissemaksete perioodist. Seega on mitteosamakselisuse kriteerium täidetud. Teiseks peab olema täidetud toetuse eriline iseloom, eriti selle seotus sotsiaalabi tunnusega.

2008. aastal kehtima hakanud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatuste kohaselt on see toetus jagatud puudega tööealise inimese toetuseks ja puudega vanaduspensioniealise inimese toetuseks.

Puudega tööealise inimese toetust makstakse igakuiselt keskmise, raske või sügava puudega 16-aastasele kuni vanaduspensioniealisele inimesele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks (§ 7 lg 1).

Puudega vanaduspensioniealise inimese toetust makstakse igakuiselt keskmise, raske või sügava puudega vanaduspensioniealisele inimesele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks (§ 7¹ lg 1).

Kahe toetuse eesmärk ei erine eelnevalt käsitletud puudega täiskasvanu toetusest, toetused on ainult subjektide vanuse järgi kaheks jagatud. Seega tekib küsimus, kas see muudab toetuste senist käsitlust. Teiste sõnadega, kas saab subjektide vanuse järgi eristada sotsiaalkindlustusriske. Üldiselt on kohus hinnanud hüvitist eelkõige riskipõhiselt olenemata sellest, kellele toetust maksti. Erand sellele on lapse lisakulutustega seotud riski.

Väljastatud on toetuse kuulumine mitteosamakselise erihüvitiste esimese kategooria alla, kuna toetuse eesmärk ei ole tagada miinimumsissetulekut, seega seos klassikalise sotsiaalabiga puudub. Toetus saab kuuluda kas sotsiaalkindlustuse kategooriasse, olles seotud ühega sotsiaalkindlustusriskidest või puuetega inimeste erikaitse alla, olles asjaomase riigi s.t Eesti sotsiaalse keskkonnaga tihedalt seotud ja tagades puudega isiku sotsiaalse integratsiooni. Puudega tööealise inimese ja puudega vanaduspensionialise inimese toetus tagab puuetega inimeste erikulutuste osalise kompenseerimise, toetuse maksmine ei ole kummalgi juhul seotud isiku töötamisega. Lisaks on toetuse maksmine eesmärk seotud isiku rehabilitatsiooniga, mis seob toetuse isiku elukohariigiga. Kuna toetuse kaudu kompenseeritakse ainult puudest tingitud lisakulutusi ja seos muude sotsiaalkindlustusriskidega puudub, on autori arvates õigustatud toetuste kuulumine puuetega inimeste erikaitse alla.

Kohus on seisukohal, et hüvitist saab mitteosamakseliseks erihüvitiseks liigitada vaid siis, kui see on suunatud üksnes puuetega inimeste erikaitseks, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis. Väljastatud peavad olema muud eesmärgid. Nii on kohus leidnud näiteks, et hooldustoetustel lisaks puuetega inimeste iseseisva toimetuleku soodustamise, on eesmärgiks tagada vajalik hooldus ja järelevalve, mistõttu ei saa neid puuetega inimeste erikaitseks pidada.²²⁴

3.6. Proportsionaalsuse printsiibi kohaldamine hüvitiste mitteebsporditavuse hindamisel

„Proportsionaalsuse põhimõte on üldise õiguspärasuse põhimõtte konkretiseering riikliku mõjutusvahendi rakendamise ja põhiõigustesse ja vabadustesse sekkumise valdkonnas. See, algselt Saksa konstitutsiooniõiguses välja arendatud põhimõte tähendab, et rakendatavad abinõud peavad olema tasakaalus (proportsionaalsed) ehk vastavuses taotletava eesmärgiga.

²²⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-299/05, p 53-54.

Nii võivad üldreegli kitsendused olla vaid sellised, mis on vajalikud kitsenduse eesmärgi saavutamiseks.”²²⁵

Asutamislepingu artikli 5 lõige 3 sätestab, et ükski ühenduse meede ei või minna kaugemale sellest, mis on vajalik lepingu eesmärkide saavutamiseks. *T. Tridimas*, viidates Euroopa Kohtu tõlgendustele leiab, et kohtu jaoks on see põhiprintsiip, mis tuleneb seaduslikkuse põhimõttest ja mis eeldab eelkõige seda, et isiku tegevusvabaduste piirangud ei saa minna kaugemale sellest, mis on vajalik avaliku huvi kaitseks.²²⁶ Nii võib näiteks töötajate vaba liikumise piirang olla õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast (aluslepingu artikkel 39 lõige 3). *T. Tridimas* viitab ka proportsionaalsuse kolmeastmelisele testile: kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas meede on sobilik õigusliku eesmärgi täitmiseks (sobilikkuse test). Teiseks, kas meede on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks ja kas on olemas vähem kitsendavaid meetmeid (vähem kitsendava alternatiivi leidmise test). Kolmandaks: isegi, kui ei ole vähem kitsendavat meetet, tuleb kindlaks teha, et meetmel ei ole taotleja huvidele ulatuslikku mõju. Kuigi selline kolmeastmeline test on Euroopa Kohtu toetust leidnud, ei erista kohus tihti teist ja kolmandat astet. Teatud juhtudel leiab kohus vastuolu proportsionaalsuse printsiibiga ka ilma, et ta otsiks vähem kitsendavat meetet või isegi juhul, kui selline alternatiiv võib eksisteerida. Selle printsiibi peamine karakteristik on see, et kohus hindab proportsionaalsust kaalumise teel: ühel pool on asjassepuutuva meetme eesmärk ja teisel pool on selle meetme mõju isiku põhivabadustele.²²⁷ *J. A. Usher* jõuab järeldusele, et proportsionaalsuse põhimõtte on kasutusel Euroopa Liidu õiguses erinevas kontekstis ja selle sisu varieerub vastavalt sellele kontekstile, kus seda kasutatakse.²²⁸ Ka *T. Tridimas* on seisukohal, et ühenduse õigus on kaugel universaalse testi dikteerimisest, pigem on proportsionaalsus siin mõistetav paindliku printsiibina, mida kasutatakse erinevas kontekstis erinevate huvide kaitseks ja mis sisaldab kohtulikku analüüsi erinevas ulatuses.²²⁹

Euroopa koordineerimisõiguse mitteosamakseliste erihüvitiste kontekstis viitas kohus proportsionaalsuse põhimõttele esmakordselt oma 2007. aasta otsuses *Hendrix*.²³⁰ Nimetatud juhtum oli küsimuse all Madalmaade puuetega inimeste toetuse maksmise jätkamine isiku

²²⁵ R. Maruste. Osutatud töö, lk 113.

²²⁶ *T. Tridimas*. Osutatud töö, lk 89. Viidatud: Euroopa Kohtu otsused 4/73 *Nold v Euroopa Komisjon* (1974) EKL 491 ja 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* (1970) EKL 1125.

²²⁷ *Ibid*, lk 91-92.

²²⁸ *J. A. Usher*. *General Principles of EC Law*. Longman. London and New York, 1998, lk 37.

²²⁹ *T. Tridimas*. Osutatud töö, lk 93.

²³⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-287/05.

kolimisel teise liikmesriiki ehk toetuse eksport. Tegemist on hüvitisega neile noortele, kes juba enne tööturule tulekut olid täielikult või osaliselt töövõimetud. Toetuse suurus oleneb töövõimetuse astmest ja see on seotud miinimumpalgaga. Sama toetuse eksport oli vaidlusobjektiks eespool käsitletud juhtumis *Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper*,²³¹ kus kohus leidis, et antud hüvitis vastab mitteeeksporditavuse kriteeriumitele, mistõttu seekord piirdus kohus viitega eelnevale kohtuotsusele.²³²

Eeltoodud juhtumis *Hendrix* sisaldas eelotsus ka küsimust, kas hageja võib tugineda aluslepingu töötajate vaba liikumist garanteerivale artiklile 39 ja selle alusel vastu võetud määruse nr 1612/68 artiklile 7(2) ja kas nende sätetega on vastuolus see, et kõnealune hüvitis katkestatakse põhjendusega, et isik lahkus Madalmaadest.

Määrust nr 1612/68 on põgusalt käsitletud käesoleva töö esimeses peatükis. Sellel artikkel 7 sätestab võõrtöötajate diskrimineerimise keelu, lõige 2 sätestab, et võõrtöötajale tuleb tagada samad sotsiaal- ja maksusoodustused nagu oma riigi kodanikele. Seega juhul, kui hageja saaks tugineda määruse nr 1612/68 artiklile 7(2), tuleks toetust maksta võõrtöötajale samadel alustel nagu oma riigi töötajale. Kuna hageja töötas edasi Madalmaades ja kolis Belgiasse elama, peaks riik toetuse maksmist jätkama. Sisuliselt tähendab see toetuse eksportimist. Nii Madalmaade valitsus kui ka Suurbritannia valitsus leidsid, määrus nr 1498/71 on *lex specialis* määruse nr 1612/68 suhtes ja seetõttu kohalduvad sellele toetusele eranditult määruse nr 1408/71 sätted. Lisaks leiti, et määruse nr 1612/68 kohaldamine ei saa viia olukorrani, kus hüvitised, mille eksport on välistatud määruse nr 1408/71 artikli 10a alusel, on sellegipoolest eksporditavad.²³³

Kohtuasjas ettepaneku esitanud kohtujurist *Kokott* sellega ei nõustunud viidates kohtu eelnevatele otsustele *Komisjon v Luxemburg ja Martinez Sala*²³⁴ Neist esimeses kohtuasjas kohus ütles, et hüvitist saab analüüsida nii määruse nr 1612/68 kui ka määruse nr 1408/71 ja aluslepingu art 42 valguses, kuna sätete isikuline kaitseala on erinev. Lisaks leidis kohus samas asjas, et kuna määrus nr 1612/68 on üldkohaldatav töötajate vaba liikumise õigusele, siis selle artiklit 7 (2) võib kohaldada ka sotsiaalsoodustustele, mis samal ajal kuuluvad määruse nr 1408/71 kohaldamisalasse.²³⁵ Seda kordas kohus otsuses *Martinez Sala*.²³⁶

²³¹ *Supra*, lk 56.

²³² Euroopa Kohus. Kohtuasi C-287/05, p 35.

²³³ Euroopa Kohus. Kohtujuristi *Kokott* ettepanek kohtuasjas C-287/05 D.P.W. *Hendrix v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering* (2007) EKL I-6909, p 51.

²³⁴ *Ibid*, p 52.

²³⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-111/91, p 20-21.

Määruse nr 1612/68 artikli 42 lõige 2 sätestab, et nimetatud määrus ei mõjuta aluslepingu artikli 51 (praegune artikkel 42) alusel vastu võetud meetmeid. Kohtujuristi arvates toetab see pigem argumenti, et määrusi saab kohaldada üksteisest sõltumatult ehk paralleelselt²³⁷ ja määruste sisu ei võimalda teha järeldusi nende omavahelise hierarhia osas²³⁸.

Väite, et määrus nr 1408/71 on prioriteetne määruse nr 1612/68 artikli 7 ees, vastu pakub kohtujurist järgmise konstruktsiooni. Määruse nr 1612/68 artikkel 7 on aluslepingu artikliga 39 tagatud õiguse eriline väljendusvorm ja seda tuleb seda tõlgendada sama moodi nagu aluslepingu artiklit 39. Samuti kõikidel määruse nr 1408/71 kohaldamise ja tõlgendamise juhtudel tuleb järgida aluslepingu kui primaarse õigusallika nõudeid. Fakti, et siseriiklik meede on kooskõlas ühenduse teisese õigusega, antud juhul määruse nr 1408/71 artikliga 10a, tagajärjeks ei saa olla selle meetme väljalülitamine aluslepingus sätestatud normide kohaldamisalast. Seega peab põhivabaduste riive olema õigustatud üldise huvi kaitsmise eesmärgil isegi siis, kui see riive tuleneb ühenduse teisese õigusest või sellega kooskõlas olevast siseriiklikust õigusaktist. Kuigi seadusandjal on diskretsiooni õigus selliste kitsenduste seadmisel, jääb kohtule õigus otsustada, kas diskretsiooni ulatust on ületatud ja isiku põhivabadusi sellega rikutud.²³⁹

Kohus ei avanud analüüsi küsimuse osas, kas nimetatud hüvitis on eksporditav määruse nr 1612/68 alusel ja milline võiks olla määruste nr 1612/68 ja 1408/71 omavaheline suhe. Kohus piirdus viitega määruse nr 1612/68 artikli 42 lõikele 2 ja kinnitas, et antud hüvitis kuulub määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 2a nimetatud mitteosamakseliste erihüvitiste hulka.²⁴⁰ Siiski järgis kohus kohtujuristi asutamislepingu sätetele põhinevat konstruktsiooni hüvitise mitteeksporditavuse õigustatuse hindamisel.

Kohus märkis, et aluslepingu artikli 42 alusel vastu võetud määruse nr 1408/71 sätteid tuleb tõlgendada vastavalt selle artikli eesmärgile: aidata kaasa võõrtöötajate võimalikult suure liikumisvabaduse tagamisele. Aluslepingu artikkel 39 sätestab diskrimineerimise keelu ja selle alusel vastu võetud määruse nr 1612/68 artikkel 7(2) kujutab endast diskrimineerimise

²³⁶ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-85/96 Martinez Sala v Freistaat Bayern (1998) EKL I-2691, p 27.

²³⁷ Euroopa Kohus. Kohtujuristi *Kokott* ettepanek kohtuasjas C-287/05, p 54.

²³⁸ *Ibid*, p 55.

²³⁹ *Ibid*, p 56-57.

²⁴⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-287/05, p 51.

keelu spetsiifilist, sotsiaalsoodustustele kohalduvat, väljendusvormi ning seda tuleb tõlgendada sama moodi kui aluslepingu artikli 39 lõiget 2.²⁴¹

Edasi tuletas kohus, et kõnealoleva tühitise elukohatingimust võib *Hendrix'i* olukorras oleva isiku suhtes vastuväitena kasutada vaid juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud ning proportsionaalne taotletava eesmärgiga.²⁴² Objektiivne põhjendatus on olemas, kuna hüvitis vastab määruse nr 1408/71 artiklis 4 lõikes 2a sätestatud mitteeksporditavate toetuste kriteeriumitele. Proportsionaalsuse hindamisel leidis kohus, et tuleb hinnata seda, et hüvitise mitteeksportimine „ei tooks kaasa /.../ töötajate liikumisvabadusest tulenevate õiguste kahjustamist määral, mis läheb kaugemale sellest, mis on vajalik siseriikliku seadusega taotletava õiguspärase eesmärgi täitmiseks.”²⁴³ Antud juhtumist võimaldas siseriiklik õigus kõrvale kalduda elukohatingimusest, kui selle tingimuse kohaldamine toob kaasa „suurema ebaõigluse”.²⁴⁴ Sisuliselt oli administratsioonile antud diskretsiooniõigus. Sellist diskretsiooniõigust ei kohaldata, kuna hüvitis oli kantud määruse nr 1408/71 lisa II mitteosamakseliste erihüvitiste nimekirja. Määrust nr 1408/71 ei saa siiski kasutada isikule siseriiklikust õigusest tulenevate õiguste vähendamiseks. Seega kaalumisel on ühel pool seadusest tuleneva kitsenduse - maksta hüvitist ainult elukohariigis - eesmärk ja teisel pool isikute õigus vabalt liikuda.

Euroopa kohus leidis siseriiklikule kohtule vastates, et esiteks viidates ulatuslikule kohtupraktikale, on siseriiklikud kohtud kohustatud tõlgendama siseriiklikku õigust võimalikult suures ulatuses viisil, mis on kooskõlas ühenduse õigusest tulenevate nõuetega. Teiseks leidis kohus, et „siseriiklik kohus /.../ peab arvesse võtma eelkõige asjaolu, et kõnealune töötaja jäi oma päritoluriigiga majanduslikult ja sotsiaalselt igati seotuks.”²⁴⁵

Eeltoodust tulenevalt ei ole välistatud, et hüvitise mitteeksporditavuse hindamisel tuleb edaspidi, lisaks mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumitele vastavuse tuvastamise, kohaldamisele ka proportsionaalsuse põhimõte. Arvestades eelpool käsitletud autorite hinnangut proportsionaalsuse printsiibi kohaldamise osas Euroopa õiguses, on keeruline tuua ühest konstruktsiooni. Antud juhtumist jäeti kohaldamata siseriikliku õigusega sätestatud diskretsiooniõigus, kuna toetus oli kantud lisasse IIa mitteeksporditava toetusena. Kuid hinnata saab siseriikluse seadusest tuleneva hüvitise eesmärgi tagamist isiku elama asumisel

²⁴¹ *Ibid*, p 52-53.

²⁴² *Ibid*, p 54.

²⁴³ *Ibid*, p 56.

²⁴⁴ *Ibid*, p 15.

²⁴⁵ *Ibid*, p 58.

teise liikmesriiki isegi siis, kui siseriiklik õigus ei võimalda erandite kohaldamist. Samas põhines kohtuasjas alusepingu sätete analüüs eelkõige artiklist 39 tulenevale *töötajate* vabale liikumisele. Praktikas on taolised juhtumid reaalsed eelkõige isikute suhtes, kes teise riiki kolides jätkavad töötamist oma päritoluriigis. Sel juhtub võib tulla kõne alla küsimus, kas ainult teise riiki kolimine on piisav argument isikule toetuse maksmise lõpetamiseks. Kõne alla võivad tulla eelkõige sellised hüvitised, mille mittemaksmine võib takistada puuetega isikute töötamise jätkamist.

3. 7. Kokkuvõte

Kuigi kohus on aktsepteerinud erandi tegemist aluselepingu artiklis 42 sätestatud hüvitiste eksportimise printsiibist teatud hüvitiste kategooria puhul, tuleb erandeid tõlgendada kitsalt. See tähendab, et tuleb tuvastada mitteeksporditavate hüvitiste mitteosamakselisus ja hüvitiste eriline iseloom.

Mitteosamakselised erihüvitised jagunevad kahte kategooriasse: 1) klassikalistele sotsiaalkindlustushüvitistele täiendavat, asendavat või lisakaitset pakkuvad hüvitised ja 2) puuetega isikute erikaitset tagavad hüvitised.

Mitteosamakselisteks tuleb kohtuotsuste tulemusena pidada hüvitisi, mida ei rahastata otseselt ega ka kaudselt isikute sissemaksetest.

Hüvitise eriline iseloom tähendab hüvitise nn hübriidsust ehk vastavust nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi tunnusele. Eriarvamusi on tekitanud sotsiaalabi tunnuse tähenduses mõlema erihüvitise kategooria puhul.

Määrusega nr 647/2005 täpsustati mitteosamakseliste erihüvitiste tunnuseid mõlema hüvitise kategooria puhul. Kohtuotsustest tulenevalt tuleb määrusega nr 647/2005 täiendatud art 4 lg 2a tõlgendada selliselt, et mõlema kategooria täpsustused viitavad sotsiaalabi tunnustele. Ühe kategooria puhul on sotsiaalabi tunnuseks minimaalse sissetuleku tagamine, mis on seotud riigi sotsiaalmajandusliku keskkonnaga ja teise puhul ainult seotus riigi sotsiaalse keskkonnaga. Seega ei pea autori arvates puuetega inimeste erikaitse tunnustele vastavad hüvitised olema täiendavalt seotud isiku minimaalse sissetuleku tagamise eesmärgiga. Puuetega inimeste erikaitseks saab pidada hüvitisi, mille ainukeseks eesmärgiks on puuetega

inimeste integratsioon elukohariigi sotsiaalsesse keskkonda. Välistatud peavad olema muud eesmärgid, mis võimaldavad hüvitised seostada ühega sotsiaalkindlustusriskidest.

Kuigi mitteeksporditavuse kriteeriumid on kohtuotsustuse tulemusena saanud selgemaks, ei ole siiski välistatud, et kohus kohaldab mitteeksporditavuse kriteeriumitele vastavatele hüvitistele ka proportsionaalsuse printsiipi. Hüvitiste eksporditavaks muutmine avab uued praktilised küsimused. Näiteks, millise sotsiaalkindlustusskeemi koordinatsioonireeglid kuuluvad kohaldamisele või kas need reeglid on sobilikud.

4. MITTEEKSPORDITAVATE HÜVITISTE EKSPORTIMISE KOHUSTUS. PROBLEEMID JA VÕIMALIKUD LAHENDUSED

Kohtu otsuste tulemusena tekkis kohustus eksportida haigushüvitiste koordineerimisreeglite alusel hooldushüvitisi, millel on haigushüvitistest erinev eesmärk Järgnevalt analüüsib autor algselt mitteeksporditavaks peetud hooldushüvitiste skeemi eksportimise praktilisi probleeme. Kohtu mõtteloogika paremaks mõistmiseks analüüsib autor sellise tulemuseni viinud kohtuotsuseid kronoloogilises järjekorras. Viimane hooldushüvitistega seotud otsus on tehtud Euroopa Kohtu tühistamismenetluse tulemusena. Kuivõrd tegemist on erandliku kohtumenetlusega sotsiaalkindlustuse koordineerimise õiguses, peatub autor sellel pikemalt.

4. 1. Mitteeksporditavate hooldushüvitiste eksportimise kohustus Euroopa Kohtu otsuste tulemusena

1) Hooldushüvitiste eksportimise küsimus tõusis esimest korda päevakorda Saksamaa vastu suunatud juhtumisel *Molenaar*²⁴⁶. Saksamaa on loonud eeskätt töötajatele suunatud hoolduskindlustuse skeemi. Õigus hüvitisele on Saksamaa elanikel, kellel tekib vajadus teise inimese abi järele igapäevatoimetustes (liikumine, pesemine, poeskäimine jms). Hüvitise suurus oleneb hooldusvajadusest. Õigus hüvitisele seisneb kas õiguses rahalisele hüvitisele või õiguses hooldusteenusele hooldekodus või haiglas, mille eest tasub hoolduskindlustusandja. Hüvitis ei mõjuta muid kodus ravimisega seotud teenuseid.²⁴⁷

Hüvitis ei olnud kantud mitteeksporditavate hüvitiste nimekirja (määruse nr 1408/71 lisa IIa), mistõttu tekkis küsimus, kas tegemist on määruse reguleerimisalas oleva hüvitisega.

Euroopa Komisjon leidis, et hooldusriski katvad toetused on määruse nr 1408/71 reguleerimisalas, kuid neid saa neid otseselt siduda ühegi art 4 lg 1 sätestatud sotsiaalkindlustuse skeemidest. Nimelt on hooldushüvitiste tunnused seostatavad nii haigus-, invaliidsus- kui ka vanadushüvitistega.²⁴⁸

Saksamaa oli nõus hooldushüvitiste klassifitseerimisega haigushüvitisteks määruse mõttes, kuid ei soovinud sellegipoolest neid eksportida. Argumendiks oli see, et tegemist ei ole

²⁴⁶ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96.

²⁴⁷ *Ibid*, p 3-6 ja 8.

²⁴⁸ *Ibid*, p 18.

rahaliste hüvitistega vaid teenustega, kuna nad võimaldavad katta taotleja seisundist tulenevaid teatud kulutusi, muu hulgas ravikulusid, olenemata sellest, et neid makstakse igakuise toetuse vormis. Lisaks märkis Saksamaa, et juba seadusse vastuvõtmisel täpsustati, et hooldustoetus on haigushüvitise alla kuuluv „mitterahaline hüvitis”.²⁴⁹

Euroopa Kohus leidis, et esiteks on tegemist on haigushüvitistega, kuna need on olemuslikult mõeldud haiguskindlustushüvitiste täienduseks. Lisaks on need haiguskindlustushüvitistega organisatsioonilisel tasandil seotud. Teiseks on tegemist rahaliste hüvitistega määruse nr 1408/71 art 19 lg 1 mõttes, kuna selle eesmärk on katta erinevaid hooldusega seotud kulutusi s.h isiku seisundist tulenevaid ravikulusid.²⁵⁰ Samas nentis kohus, et seda tüüpi hüvitistel on oma iseloomulikud tunnused.

Eeltoodust tulenevalt on, arvestades sellise toetuse seotust muuhulgas ka ravikuludega, autori arvates tõesti võimalik seda siduda haiguskindlustushüvitisega, eriti kui Saksamaa ise oli hooldushüvitised haigushüvitisteks liigitanud.

2) Järgnevad kaks kohtuasja olid seotud Austria hooldushüvitiste eksportimisega. Austria on loonud kahetasandilise hoolduskindlustuse süsteemi: föderaalne süsteem ja föderaalset süsteemi täiendav liidumaade süsteem. Föderaalset hooldushüvitist käsitleti kohtuasjas *Jauch*²⁵¹ ja liidumaa hooldushüvitist sellele järgnenud kohtuasjas *Hosse*.²⁵²

Föderaalne süsteem on sarnaselt Saksamaa hooldushüvitisega suunatud töötajatele. Õigus riiklikule hooldushüvitisele on riikliku pensioni saajatel. Hüvitiste eesmärk on katta isikute hooldusvajadusest tulenevaid lisakulutusi ja seeläbi tagada inimeste iseseisev toimetulek.²⁵³

Kohtuasjast ei tulene lisaks hooldusele ka ravikulude katmise eesmärki. Seega erineb Austria hüvitise sisu mõnevõrra Saksamaa omast selle poolest, et ta on ette nähtud pelgalt hooldusvajaduse katmiseks.

Kohus otsustas, et kuigi hooldushüvitisel võivad siseriiklikul tasandil olla erinevad tunnused, jääb ta sellele vaatamata samasse liiki Saksamaa hoolduskindlustushüvitistega.

²⁴⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96, p 29.

²⁵⁰ *Ibid*, p 32-36.

²⁵¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99.

²⁵² Euroopa Kohus. Kohtuasi C- 286/03.

²⁵³ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99, p 8.

Kohtu arvates ei oma antud juhtumis tähtsust, et hüvitise ülesanne on tagada täiendavat sissetulekut hooldusest tingitud lisakulutuste katmiseks isikutele, mis on seotud muu sotsiaalkindlustusliigiga kui haiguskindlustus²⁵⁴

Kohtuasjas *Hosse*²⁵⁵ on küsimuse all Salzburgi Liidumaa hooldushüvitise eksport. Määruse nr 1408/71 art 4 lg 2b kohaselt ei kohaldata määrust selliseid mitteosamakselisi erihüvitisi reguleerivate liikmeriikide õigusaktide sätete suhtes, mille kehtivus piirdub liikmesriigi territooriumi osaga ja mis on nimetatud lisa II osas III. Austria liidumaade hüvitised olid kantud lisa II osasse III.

Liidumaa hooldushüvitisele tekib õigus inimestel, kellel ei teki õigust riiklikule hooldushüvitisele, kuna nad näiteks pole kunagi töötanud. Kohtujuristi ettepanekust nähtub, et hooldusvajaduse hindamise kriteeriumid olid õigusaktis sätestatud, sidudes toetuse suuruse hooldusvajaduse mahuga.²⁵⁶ Kohus hindas lisasse II osasse III liigitamise kriteeriumeid: mitteosamakselisus, erilisus ja piirnemine territooriumi osaga. Probleeme ei tekkinud hüvitise vastavusega mitteosamakselisuse ja regionaalsuse põhimõttele. Küsimus tekkis, kas tal on eriline iseloom ja kui ei ole, siis millise sotsiaalkindlustusskeemi alusel hüvitist tuleks eksportida. Salzburgi Liidumaa ja Austria valitsuse arvates tuleb asjassepuutuvat hooldushüvitist pidada erihüvitiseks, kuna ta “ei ole põhilist sotsiaalkindlustushüvitist täiendav hüvitis”. Seega ei ole nende arvates põhjendatud sellise hüvitise seostamine haigushüvitistega.

Kohus otsustas, et kuigi küsimuse all olev hooldushüvitise süsteem võib erineda hooldushüvitistest, mida käsitleti juhtumistes *Jauch* ja *Molenaar*, on siiski tegemist „sama liiki hüvitisega”.²⁵⁷

Kõigis kolmes juhtumises leidis kohus, et hooldust vajavate isikute tervisliku seisundi ja elukvaliteedi parandamisele suunatud hüvitiste põhieesmärk on täiendada haigushüvitisi, mistõttu tuleb neid käsitleda haigushüvitistena art 4 lg 1 alusel.²⁵⁸

²⁵⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99, p 28.

²⁵⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi C- 286/03.

²⁵⁶ Euroopa Kohus. Kohtujuristi *Alber* ettepanek kohtuasjas C-215/99, p 25.

²⁵⁷ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-286/03, p 42. Kohtuasja asjaolud on järgmised. *Pr Gaumain Cerry* abikaasaga elavad Prantsusmaal ja nad on oma puudega poja hooldajad. Tänu nende osalise tööajaga töötamisele Saksamaa ettevõttes on nad kaetud hoolduskindlustusega ja nende poeg saab hooldushüvitist. Kuid lisaks soovisid nad, et Saksamaa haigusfond nende eest maksaks ka pensionikindlustust. Haigusfond keeldus, kuna nad ei ole Saksamaa elanikud. Samas kohtuasjas käsitleti ka *pr Barth* juhtumit. *Pr Barth* elab Belgias Saksamaa piiri ääres ja käib Saksamaal saksa endist riigiteenistujat hooldamas, kellele makstakse hooldushüvitist. *Pr Barth* soovib, et Saksamaa haigusfond maksaks tema eest ka pensionikindlustuse sissemakseid. Viimane keeldus, kuna *pr Barth* ei ole Saksamaa elanik.

3) Huvitav on veel üks hooldust puudutav kohtuasi. Juhtumis *Gumain-Cerry*²⁵⁹ oli küsimuse all Saksamaa vanaduspensioni sissemaksete eksport. Nimelt maksab Saksamaa hoolduskindlustuse skeem teatud juhtudel vanaduspensioni ja invaliiduspensioni sissemakseid ja õnnetusjuhtumi kindlustusmakseid hooldaja eest, kui hoolduskindlustusega kaetud isikut hooldab kolmas osapool.²⁶⁰

Euroopa Kohtule eelotsustusmenetluse raames esitatud küsimus puudutas seda, kas ka sellised pensionikindlustuse sissemaksed on oma olemuselt määruse nr 1408/71 reguleerimisalas. Nimelt kas sellist sissemakset saab pidada haigushüvitiseks või vanadushüvitiseks. Kohus võttis aluseks *Molenaar*i otsuses esitatud hinnangu ja leidis, et tegemist on haiguskindlustuse rahalise hüvitisega. Kohus leidis, et sellistel pensionikindlustuse sissemaksetel on hooldushüvitisi täiendav iseloom, kuna selle kaudu täidetakse üks hooldushüvitise eesmärkidest, nimelt makstakse isiku kodus hooldamise eest.

261

Kokkuvõtteks saab öelda, et hooldushüvitiste käsitlemine haigushüvitistena on alguse saanud kohtuasjast *Molenaar*, kus Saksamaa hooldushüvitis on tihedalt seotud haigushüvitisega nii selle sisu kui administreerimisega. Hilisemates kohtuasjades *Jauch* ja *Hosse* ei ole hooldusriski katvate hüvitiste seosed haigushüvitistega enam nii ilmsed. Tagajärjeks on ka hooldushüvitisi omakorda täiendavate hüvitiste (sissemaksete) sidumine haigusriskiga.

Olenemata hooldussüsteemide erinevustest riikide vahel, käsitleb kohus neid sarnaselt. Sellise käsitlusega tuleb nõustuda, kuna sotsiaalkindlustuse koordineerimise ülesannete täitmiseks tuleb sarnaste eesmärkidega hüvitisi koordineerida samade reeglite alusel.

Samas tuleb nõustuda Komisjoni seisukohaga kohtuasjas *Molenaar*, et hooldushüvitist on võimalik siduda ka mitmete muude sotsiaalkindlustusskeemidega. Eelkõige pensioni ja invaliidusskeemiga, aga ka perehüvitistega, kui tegemist on näiteks puuetega laste hooldamisest tingitud lisakulutuste katmisega.

²⁵⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96, p 24-25. Vt ka: kohtuasju C-215/99, p 28 ja C-286/03, p 38.

²⁵⁹ Euroopa Kohus. Ühendatud kohtuasjad C-502/01 ja C-31/02.

²⁶⁰ *Ibid*, p 7.

²⁶¹ Euroopa Kohus. Ühendatud kohtuasjad C-502/01 ja C-31/02, p 27.

4) Järgnevalt käsitletakse tühistamismenetlust. Kohtuasi oli tingitud mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriume täpsustava määruse nr 647/2005 eelnõu menetlemise käigus tekkinud eriarvamustest teatud liikmesriikide mitteeksporditavate hüvitiste ülevaatamisel.

Euroopa Komisjon algatas eelnõu eesmärgiga täpsustada kohtupraktika tulemusena hüvitiste mitteeksporditavuse kriteeriume ja koos sellega kustutada uute kriteeriumitele mittevastavad kanded mitteeksporditavate hüvitiste nimekirjast ehk lisast IIa. Nõukogu võttis esimese lugemise tulemusena vastu ühisseisukoha nimetatud eelnõu osas, mille (nõukogupoolsest) põhjendusest²⁶² nähtub, et nõukogu ei jõudnud ühehäälele kokkuleppele komisjoni ettepaneku osas Ühendkuningriigi, Rootsi ja Soome kannete lisast IIa väljajätmise kohta. Asjassepuutuvate liikmesriikide arvates täitsid kanded artiklis 4 lõikes 2a sätestatud nõudeid ning Euroopa Kohtu praktika ei õigusta nende kannete lisast välja jätmist. Kuna aga määruse vastuvõtmine nõuab ühehäälsust ja nõukogu pidas vajalikuks siiski saavutada kokkulepe määruse vastuvõtmiseks, nõustusid teised riigid jätma alles kanded lissasse IIa tulevaste Euroopa Kohtu otsusteni, mis võiks selgitada asjakohaseid kriteeriume ning edaspidi kaasa tuua lisa IIa uuesti läbivaatamise.

Komisjon lissas nõukogus eelnõu vastuvõtmise kohtumise protokollis omapoolse deklaratsiooni, kus viitas oma õigusele pöörduda Euroopa Kohtu poole ja tulenevalt kohtu otsusest esitada vajaduse korral ettepaneku lisa IIa kannete loetelu uuesti läbivaatamiseks.²⁶³

Määruse eelnõu võeti siiski vastu, mistõttu esitas Euroopa Komisjon 26. juulil 2005. aastal Euroopa Kohtusse hagi Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlamendi vastu. Hagiga soovis komisjon määruse nr 647/2005 lisa I punktis 2 sätestatud mitteosamakseliste erihüvitiste nimekirja (sisuliselt määruse nr 1408/71 lisa IIa ülevaadatud nimekiri) teatud osade kehtetuks tunnistamist.²⁶⁴

Euroopa Kohtu pädevus hinnata ühenduse õigusaktide õiguspärasust on fundamentaalse tähtsusega kahe ühenduse õiguskorra põhiprintsiibi - õigusriikluse printsiibi ja võimude

²⁶² Nõukogu põhjendus nõukogu ühise seisukoha kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse nõukogu määrusi nr 1408/71 ja nr 574/72 (2003/0184 (COD)). Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.europarl.europa.eu/commonpositions/2004/pdf/c6-0189-04_et.pdf, 10.septembril 2007.

²⁶³ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile nõukogu ühise seisukoha kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse nõukogu määrusi nr 1408/71 ja nr 574/72 (2003/0184 (COD)). Lisa I. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.europarl.europa.eu/commonpositions/2004/pdf/c6-0189-04_et.pdf, 10.septembril 2007.

²⁶⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-299/05.

lahususe - seisukohast.²⁶⁵ „Õigusriikluse põhimõte tähendab, et otsuseid tehakse kokkulepitud põhimõtete ning õigusnormide (seaduste), mitte aga suva ja otstarbekuse alusel. Veel tähendab printsiip õiguse siduvust võrdselt kõigile, ka neile, kes ise õiguse kehtestavad või kellel on voli seda muuta.”²⁶⁶ Asutamislepingu artikkel 230 on peamine õiguslik vahend nende jaoks, kelle õigusi on rikutud, kui ühenduse institutsioon ületab oma pädevust või käitub ebaseaduslikult mõnel muul viisil.²⁶⁷ Tuleb lisada, et artikliga 233 antakse kohtule pädevus nõuda ühenduse institutsioonidelt, kelle õigusakt on tunnistatud tühiseks või kelle tegevusetus on tunnistatud aluslepinguga vastuolus olevaks, meetmete vastuvõtmist Euroopa Kohtu otsuste täitmiseks.

Kohtuasjas on vaidlusesemeks järgmised hüvitised:

- Soome lapsehooldustoetus;
- Rootsi invaliidushüvitis ja puuetega laste hooldustoetus ning
- Ühendkuningriigi puuetega inimeste toimetulekutoetus, invaliidsushüvitis ja hooldajate toetus.

Valdavas osas on nimetatud hüvitised seotud kas laste või täiskasvanute füüsilisest või vaimsest puudest tingitud hooldusvajadusega. Eraldi küsimuse all on Rootsi invaliidsushüvitis, mis on seotud hooldusvajadusega ja puudest tingitud muude lisakulude katmisega.

1) Soome lapsehooldustoetus ja Rootsi puuetega laste hooldustoetus on sarnased, seetõttu käsitletakse neid koos. Soome lapsehooldustasule on õigus juhul, kui kuni 16-aastane laps vajab tänu haigusele, puudele või muule vigastusele vähemalt kuuekuulist hooldust, abi või rehabilitatsiooni ja selle olukorraga seoses tekivad lisakulud. Toetuse suurus ja maksmise pikkus on seotud lapse hooldusvajadusega. Õigus toetusele lõpeb, kui laps paigutatakse haiglasse või mujale riigi poolt finantseeritavasse institutsiooni kauemaks kui kolmeks kuuks.

Rootsi puuetega laste hooldustoetusele tekib õigus vanemal, kellel tekivad lisakulud seoses lapse hoolduse ja järelevalvevajadusega tema haigusest või puudest tulenevalt. Toetuse suurus sõltub lisakulude vajaduse astmest. Toetuse määramisel ei arvestata vanemate sissetulekutega ja sellega, kas vanemad on lapse hooldamise tõttu vähendanud oma töötunde. Õigus toetusele lõpeb, kui laps paigutatakse riigi poolt rahastatavasse institutsiooni.

²⁶⁵ A. Arnall. Osutatud töö, lk 53.

²⁶⁶ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn, 2004, lk 100.

²⁶⁷ A. Arnall. Osutatud töö, lk 53.

Kohtuasja osapoolte seisukohad lahknesid selles, kas kõnealused hüvitised on sotsiaalkindlustushüvitised määruse artikli 4 lõige 1 mõttes või mitteosamakselised erihüvitised artikli 4 lõike 2a mõttes. Euroopa Komisjoni arvates on need perehüvitised artikli 4 lõike 1 mõttes, kuna need aitavad perel leevendada lapse kasvatamisega seotud täiendavaid kulusi.

Soome valitsus on seisukohal, et sisuliselt aitab igasugune toetus kulutusi leevendada, seega ei ole see piisav argument. Lisaks ei ole vaidlusalune hüvitis mõeldud lihtsalt lapse kasvatamiseks vaid lapse erivajadustega seotud kulude katteks. Hüvitise suurus sõltub eelkõige lapse puudest tingitud täiendavast hooldusvajadusest. Seega on see puuetega inimeste erikaitse.²⁶⁸

Rootsi valitsus rõhutab, et nende hooldustoetuse eesmärk on katta ainult neid vajadusi, mis lähevad kaugemale tavalapse hooldusvajadustest, mistõttu ei ole hüvitist võimalik kohaldada artikli 4 lõikes 1 nimetatud riskidele. Hüvitise eesmärgiks on võimaldada puudega lapse kasvamist kodus, mistõttu on see puuetega inimeste erikaitse.²⁶⁹

Kohtujurist juhib tähelepanu hooldusriskile, mida antud hüvitised tegelikult katavad. Arvestades mitmeid kohtuasju, kus kohus on öelnud, et hooldushüvitised on osa haigushüvitistest, leiab kohtujurist, et kohus võib ka selle hüvitise määratleda haigushüvitise alla.²⁷⁰

Kohus kinnitas seda arusaama ja leidis, et asjaolu, et hüvitised kuuluvad puuetega inimestele suunatud hüvitiste ja teenuste hulka ning on seega vahetult seotud riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga, ei mõjuta hüvitiste põhieesmärki, mis on oma olemuselt raviga seonduv.²⁷¹

2) Rootsi invaliidsushüvitis ja puuetega laste hooldustoetus on omavahel seotud. Kuni puudega lapse 19. aastaseks saamiseni makstakse hooldustoetust ja peale seda tekib õigus invaliidushüvitisele. Õigus hüvitisele tekib isikutel, kellel väheneb funktsionaalne võime enne 65-eluaastat ja kes selle tõttu vajavad kõrvalabi oma igapäeva toimingutes, töötamisega seotud tegevustes või neil tekivad lisakulud. Hüvitise suurus oleneb üldisest abivajadusest.

²⁶⁸ Euroopa Kohus. Kohtujuristi *Kokott* ettepanek kohtuasjas C- 299/05, p 74 -75.

²⁶⁹ *Ibid*, p 93.

²⁷⁰ *Ibid*, p 76 ja 94.

²⁷¹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-299/05, p 58.

Erilisi kriteeriume isiku abivajaduse suuruse määramiseks ei ole. Selle asemel võetakse arvesse isiku lisakulutusi.²⁷²

Rootsi valitsus peab hüvitist puudest tingitud erikuludeks. Hüvitist ei saa pidada haigushüvitiseks, kuna puue ei ole haigus. Hüvitist makstakse muudel juhtudel kui haiguse ilmnemine.²⁷³

Euroopa Komisjon peab hüvitisi tervikuna haigushüvitiseks.²⁷⁴

Kohtujurist viitab hüvitise muudele eesmärkidele: isiku töövõimelisuse tagamine ja muude puudest tingitud lisakulutuste katmine ja analüüsib hüvitisi kõigi kolme eesmärgi valguses nõustudes komisjoniga hooldusvajaduse katmise eesmärgi osas. Mis puudutab hüvitise eesmärki tagada töövõime, siis jõuab kohtujurist seiskohale, et siinkohal ei ole see seotud isiku tervise seisundi paranemisega, mistõttu ei saa seda pidada haigushüvitiseks. Kuid samas peab kohtujurist võimalikuks sel eesmärgil määratud hüvitist käsitleda invaliidsushüvitisena määruse artikli 4 (1) mõttes, kuna invaliidsushüvitis on seotud isiku töövõime vähenemisega.²⁷⁵ Ka kolmanda eesmärgi valguses peab kohtujurist hüvitist pigem invaliidsushüvitiseks olgugi, et on ebaselge, milliseid puudest tingitud lisakulutusi selle hüvitisega kaetakse.²⁷⁶

Euroopa Kohus pidas toetust tervikuna haigushüvitiseks, kuna tema arvates on see suunatud isiku tervises seisundi ja elukvaliteedi parandamisele ning selle põhieesmärk on täiendada haigushüvitisi. Toetust tuleb liigutada haigushüvitiseks vaatamata sellele, et Rootsi õigusaktides ettenähtud kord erineb *Jauchi*, *Molenaari* ja *Hosse* kohtuasjades kõne all olevaid hüvitisi reguleerivast korrast.²⁷⁷

3) Ühendkuningriigi puuetega inimeste toimetulekutoetust ja hooldushüvitist on mõistlik koos käsitleda, kuna nendel on sarnased tunnused. Erinevus seisneb ainult subjektide vanuses.

Puuetega inimeste toimetulekutoetus koosneb kahest komponendist: toetus hooldusvajaduse katmisele ja toetus liikumise abi katmisele. Kohtuasja osapooled on nõus, et liikuvuse

²⁷² Euroopa Kohus. Kohtujuristi *Kokott* ettepanek kohtuasjas C- 299/05, p 20.

²⁷³ *Ibid*, p 98.

²⁷⁴ *Ibid*, p 103.

²⁷⁵ *Ibid*, p 98-101.

²⁷⁶ *Ibid*, p 103.

²⁷⁷ Euroopa kohus. Kohtuasi C-299/705, p 61-62.

komponent vastab lisa IIa kriteeriumitele ja seega ei ole antud juhtumis vaidluse objektiks. Küsimusi tekitab hoolduse komponent. Toimetulekutoetuse hoolduse komponendile on õigus alla 65-aastastel pidevat hooldust vajavatel raske vaimse või füüsilise puudega isikutel. Kui toetus on määratud enne 65. eluaastat, siis makstakse seda edasi peale isiku 65-aastaseks saamist. Hüvitise määramise tingimused on seotud isiku ööpäevase kõrvalabi vajadusega, samuti on sellega seotud hüvitise suurus. Hüvitise määramisel ei arvestata isikute sissetulekuid.

Hooldushüvitisele tekib õigus isikul, kelle tekib hooldusvajadus peale 65. eluaastat. Muud määramise tingimused sarnanevad puuetega inimeste toimetulekutoetuse hoolduskomponendile.

Nimetatud hüvitised ei ole siiski esimest korda kohtuasja objektiks. Kohtuasjades *Snares*²⁷⁸ oli vaidlusesemeks sama puuetega inimeste toimetulekutoetus ja kohtuasjas *Partridge*²⁷⁹ hooldushüvitis. Mõlemal juhul otsustas kohus, et hüvitise mitteeksporditavuse määrab nende kandmine lisasse IIa. Siiski, nagu käesoleva töö peatükis 3.2 juba mainitud, on kohus sellist seisukohta muutnud oma hilisemates lahendites. Oma otsuses *Jauch* põhjendab kohus seda sellega, et eelnimetatud juhtudel ei hinnanud kohus eraldi hüvitiste vastavust mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumitele.²⁸⁰

Autor nõustub, et kohtuasjades *Snares* ja *Partridge* ei olnud liikmesriigi kohtu poolt Euroopa Kohtule esitatud küsimus seotud nendele kriteeriumitele vastavuse hindamisega.²⁸¹ Samas ei saa autori arvates väita, et kohus ei hinnanud üldse lisa IIa kriteeriume. Kohtuasjas *Snares* leidis kohus, et teatud juhtudel on õigustatud erandite kehtestamine eksporditavuse põhimõttest. Teiseks viitas kohus oma varasematele otsusele, et sotsiaalse keskkonnaga seotud hüvitiste määramise tingimusena saaks kohaldada riigis elamise nõuet. Kolmandaks nõustus kohus oma otsuses kohtujuristi seisukohaga, et kõne all olev puuetega inimeste toimetulekutoetus on tihedalt seotud sotsiaalse ja majandusliku keskkonnaga ja seetõttu on seda tüüpi toetus, millele saaks eksporditavuse põhimõttest erandit kohaldada.²⁸² Siiski on

²⁷⁸ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-20/96.

²⁷⁹ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-297/96.

²⁸⁰ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99, p 17.

²⁸¹ Kohtuasjas *Snares* küsimused puudutasid määruse nr 1247/92 mõju isikutele, kellele enne selle kehtima hakkamist oleks tulnud hüvitist eksportida ja Euroopa Nõukogu pädevust seda tüüpi erisusi üldse vastu võtta. Kohtuasjas *Partridge* oli küsimuse all Ühendkuningriigi deklaratsiooni õigusmõju. Sisuliselt oleks tulnud teatud hüvitised kategoriseerida art 4 lõike 2a alla kuuluvateks, kuid Ühendkuningriik ei muutnud oma vana, 1986. aastal esitatud, deklaratsiooni, kus on kirjas, et hooldushüvitis loetakse invaliidsushüvitiseks.

²⁸² Euroopa Kohus. Kohtuasi C 20/96, p 41-44.

kohus hilisemates otsustes pidanud hoolduse riski katvaid hüvitisi haigushüvitisteks art 4 lg 1 tähenduses. Seega, oluline on siin pigem analüüsida, kas Ühendkuningriigi hüvitised katavad hooldusriski ja kas nad on sellepoolet sarnased Saksamaa ja Austria hooldushüvitistega, mida on käsitletud hilisemates juhtumites *Molenaar*²⁸³, *Jauch*²⁸⁴ ja *Hosse*²⁸⁵.

Selle vastu on esitanud oma argumendid Euroopa Parlament ja Ühendkuningriigi valitsus. Parlamendi arvates on hüvitise iseloom teistsugune, kuna nende määramine ei ole seotud pensionite määramisega, nagu see oli juhtumi *Jauch* puhul.²⁸⁶ Selle vastuargumentiks tõi kohtujurist välja, et nimetatud kohtuasjas ei pidanud kohus seda fakti oluliseks.²⁸⁷

Ühendkuningriigi valitsus leidis, et hooldushüvitise määramine on seotud eeldusega, et hooldushüvitisi saavad isikud on need, kes peavad kandma suurimaid täiendavaid kulutusi oma puude tõttu ja seetõttu on oma hüvitistest rahaliselt sõltuvad.²⁸⁸

Kohtujuristi vastuargument oli see, et siin ei saa tuua hüvitiste ja rahalise abivajaduse vahel samasugust seost nagu kohus tõi kohtuasja *Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper* otsuses²⁸⁹, kus kohus pidas seost rahalise abivajadusega piisavaks leides, et ilma hüvitise määramiseta ei oleks enamusel töövõimetutel isikutel piisavaid sissetulekuid. Kuna Ühendkuningriigi valitsus ise ütles, et ligikaudu 100 000 puudega inimest töötab ja seetõttu ei saa selle toetuse mitteraamine mõjutada inimeste vaesusse langemist. Seega peab kohtujurist ka puuetega inimeste toimetulekutoetuse hoolduse komponendi eelkõige haigushüvitiseks art 4 lg 1 mõttes. Kuna üle 65-aastasele inimestele makstav hooldushüvitise tunnused on samad, siis tuleb ka seda pidada haigushüvitiseks.²⁹⁰

Eraldi küsimus tekib normi tühistamise osas. Kohtujurist leiab, et kuna hoolduse ja liikuvuse komponent sisaldub ühes hüvitises, siis õigusselguse tagamiseks tuleks tühistada kogu säte. Isikutel peab olema selge, mis hüvitised kuuluvad koordinatsiooni erireeglite alla ja millised mitte. Seadusandjal on sellegipoolest õigus võtta vastu uus õigusakt, kus on eraldi täpsustatud liikuvuse komponendi mitteeksporditavus. Niikaua aga peaksid hüvitise mõlemad

²⁸³ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96.

²⁸⁴ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99.

²⁸⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-286/03.

²⁸⁶ Kohtujuristi *Kokott* ettepanek kohtuasjas 299/05, p 110. Viidatud juhtumis *Jauch* oli küsimuse all Austria hooldushüvitis, mida maksti ainult pensionäridele. Sisuliselt tähendab see seda, et hüvitised olid seotud isikutga, kes olid enne töötanud ja maksnud vastavaid sissetulekuid.

²⁸⁷ *Ibid*, p 111.

²⁸⁸ *Ibid*, p 114.

²⁸⁹ *Supra*, lk 56.

²⁹⁰ *Ibid*, p 115.

komponendid olema eksporditavad. Samas võib kohus asutamislepingu artikli 231 lõike 2 kohaselt märkida, milliseid tühiseks tunnistatud määruse tagajärgi loetakse kehtivaks. Siiski ei pea kohtujurist seda võimalikuks lahenduseks, kuna ühtegi lisa IIa kannet ei saa osaliselt tühistada, samuti ei saa seda jagada selleks, et kohus saaks selle osaliselt kehtivaks lugeda.²⁹¹

Kohus leidis kõigepealt, et toetused on – puudega inimeste ülalpidamistoetuse puhul küll osaliselt – oma sisult hooldustoetused.²⁹² Lisaks leidis kohus, et toetusi tuleb pidada haigushüvitiseks, vaatamata puudega inimeste ülalpidamistoetuse mobiilsusega seonduvale erisusele. Puudega inimeste ülalpidamistoetuse „mobiilsusega” seotud osa – mida saaks käsitleda mitteosamakselise erihüvitisena – tuleks individualiseerida nii, et lissasse IIa võiks kanda ainult selle elemendi, kui Ühendkuningriik otsustaks kasutusele võtta üksnes vastavat osa puudutava elemendi.²⁹³ Seega otsustas kohus küll tühistada kõiki toetusi puudutavad kanded, kuid lugeda kehtivaks toimetulekutoetuse kande mobiilsust puututava osa ja kohustas mõistiku aja jooksul võtta tarvitusele meetmed selle kandmiseks lissasse IIa.

4) Ühendkuningriigi hooldajatoetusele on õigus isikutel, kes hooldavad teist inimest selle eest tasu saamata vähemalt 35 tundi nädalas. Oluline on see, et hooldatavad peavad olema puuetega inimeste toimetulekutoetuse või invaliidsushüvitise saajad.

Seega on tegemist puudega inimeste toimetulekutoetusele ja invaliidsushüvitisele täiendava toetusega, mille tunnused on sarnased. Kohus on juba otsustanud juhtumis *Silke Gaumain-Cerri*, et fakt, et hüvitist makstakse hooldajale, ei muuda selle iseloomu ja seda tuleb ka pidada haigushüvitiseks sarnaselt otse hooldatavale makstavate hooldushüvitistega.²⁹⁴ Ka antud juhtumis pidas kohus seda hooldushüvitiseks.

Kõigi kolme toetuse kohta lissas kohus, et asjaolu, et nende toetuste eemärk – vastupidiiselt *Jauch* ja *Hosse* kohtuasjades kõne all olnud hüvitistele – ei ole sisuliselt täiendada haigushüvitisi, ei mõjuta nende toetuste liigitamist.²⁹⁵

Seega on hooldusrisk tunnustatud eraldi riskina, mis eristub lastega kasvatamisest tingitud täiendava kulu riskist.

²⁹¹ *Ibid*, p 118-120.

²⁹² Euroopa kohus. Kohtuasi C- 299/05, p 65.

²⁹³ *Ibid*, p 69.

²⁹⁴ Euroopa kohus. Liidetud kohtuasjad C-502/01 ja C-31/02 *Silke Gaumain-Cerri and Maria Barth v Kaufmännische Krankenkasse-Pflegekasse, Landesversicherungsanstalt für Angestellte* (2004) EKL I-6493, p 21.

²⁹⁵ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-299/05, p 70.

4. 2. Hooldushüvitiste eksportimisele kohaldatavad reeglid

Kohtuotsuste tulemusena tekkis liikmesriikidel kohustus koordineerida hooldushüvitisi haigushüvitiste koordineerimist reguleerivate sätete kohaselt.

Haigus sotsiaalkindlustusriskina on seotud kahe kulutuste tüübiga. Esiteks sissetulekute kadumine seoses inimese ajutise töövõimetusega ja teiseks täiendavad kulutused ravile. Näiteks otsuses *Molenaar*²⁹⁶ viitas kohus oma varasemale, määrusele nr 1408/71 eelnenud määruse nr 3/58 suhtes tehtud kohtuotsusele *Vaassen-Goebbels*²⁹⁷, et haigushüvitiste ja emadushüvitiste peatüki mõistes on rahalised hüvitised (*cash benefits*) oma põhiolemuselt need, mille ülesandeks on korvata töötajate haiguse tõttu nende saamata jäänud tulu.

Järgnevalt käsitletakse haigushüvitiste koordineerimise reegleid nii hetkel kohaldamisel olevas määruses nr 1408/71 kui ka tulevikus kohaldamisele kuulavas määruses nr 883/2004.

4.2.1. Hooldushüvitiste eksport määruse nr 1408/71 alusel

Rahaliste haigushüvitiste eksportimist reguleerivad määruse nr 1408/71 haigus-, rasedus- ja sünnitushüvitisi koordineeriva peatüki artiklid. Artikli 19 kohaselt on töötajal või füüsilisest isikust ettevõtjal, kel elab teises liikmesriigis kui tema kindlustajariik, õigus kindlustajariigi õigusaktides ette nähtud hüvitistele. Kindlustajariigi asutuse ja elukohajärgse asutuse vahelise kokkuleppe alusel võib kõnealuseid hüvitisi maksta ka elukohajärgne asutus kindlustajariigi asutuse nimel vastavalt viimase õigusaktidele. Teise riiki tööd otsima läinud töötule tuleb artikli 25 alusel samuti eksportida rahalisi haigushüvitisi, kui nende maksmist näevad ette kindlustajariigi õigusaktid. Haigushüvitiste maksmise ajal ei maksta töötukindlustushüvitisi. Artikkel 28 sätestab pensionäride rahaliste haigushüvitiste ekspordi. Rahalisi haigushüvitisi eksporditakse teatud juhtudel kui kindlustajariigi õigus seda ette näeb. Kui isikule maksab pensioni mitu riiki ja ta elab ühes nendest riikidest, maksab hüvitisi elukohariik. Kui isik ei ela üheski talle pensioni maksvas riigis, maksab hüvitisi riik, kus isik kõige kauem töötas. Kui isik töötas riikides ühepalju, maksab hüvitisi riik, kus isik viimati töötas. Siiski on rahaliste haigushüvitiste maksmine pensionäridele pigem erandjuhtum, kuna praktilist rakenduskorda

²⁹⁶ Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96, p 31.

²⁹⁷ Euroopa Kohus. Kohtuasi 61-65 *Vaassen-Goebbels v Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* (1966) EKL 261.

reguleeriv rakendusmäärus käsitleb ainult teenuste piiriülest rahastamist, rahaliste hüvitiste eksportimise rakenduskorda reguleeritud ei ole.

Haigushüvitise arvutamist reguleeriv määruse nr 1408/71 artikkel 23a kohaldub juhtumitele, kus hüvitist arvutatakse isiku eelneva keskmise töötasu või normtöötasu kohaselt. Seega viitab koordineerimisreeglite ülesehitus haigushüvitisele kui asendussissetulekule. Hüvitise suurus arvutatakse valdavalt isiku senise sissetuleku põhjal, sätestades sellele kindla asendusmäära.²⁹⁸ Siiski mõnedes riikides nagu näiteks Ühendkuningriik, on tegemist standardse määraga. Osades riikides (N: Soome, Rootsi, Ühendkuningriik) maksab teatud osa hüvitisest tööandja.²⁹⁹

Kui töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja soovib saada hüvitist kindlustajariigist, kus ta ise ei ela, peab ta rakendusmääruse artikli 18 kohaselt pöörduma oma elukohajärgse asutuse poole kolme päeva jooksul oma töövõimetuse algusest, esitades teate töö lakkamise kohta või töövõimetustõendi. Töövõimetustõendil peab olema märgitud töövõimetuse kestus. Töötule rahaliste haigushüvitiste maksmine on rakendusmääruse artikli 26 kohaselt seotud samuti eelkõige tema töövõimetusega, juhul kui kindlustajariigi õigusaktid seda ette näevad kehtiva ravikindlustuse alusel. Töötu peab samuti esitama töövõimetustõendi.

Seega eeldavad koordinatsioonireeglid haigushüvitiste maksmisel eelkõige töövõimetuse määramist töövõimetuslehe alusel, mis on seostatav haigustega. Hooldusvajaduse tuvastamise korda ja muid hooldusega seotud erisätteid ei ole koordinatsiooniõiguses sätestatud ka peale kohtuotsuseid.

4.2.2. Hooldushüvitiste eksport määruse nr 883/2004 alusel

Määruse nr 883/2004 eelnõus, mille Euroopa Komisjon esitas 21. detsembril 1998. a,³⁰⁰ ei olnud hooldushüvitistele erisusi sätestatud. Siiski tehti määruse menetlemise käigus mõningad muudatused.

Vastuvõetud määrus nr 883/2004 sisaldab eraldi sätet, mis viitab pikaajalistele hooldushüvitistele. Kuigi art 34 pealkiri on pikaajaliste hooldushüvitiste kattumise vältimine

²⁹⁸ Näiteks Eestis on üldiselt 80%, Rootsis 80%, Saksamaal 70%, Belgias üldiselt 60% eelnevat tulust. Soomes oleneb protsendi määr isiku sissetulekust, väiksema sissetulekuga inimeste asendusmäär on kõrgem. MISSOC (2006). Osutatud.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Nõukogu määruse eelnõu sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise kohta. EÜT C 38, 12. 02. 1999, lk 10.

sätestatakse sisuliselt ka see, et pikaajalisi rahalisi hooldushüvitisi koordineeritakse rahaliste haigushüvitiste koordineerimisreeglite ja mitterahalisi hooldushüvitisi mitterahaliste haigushüvitiste koordineerimisreeglite kohaselt. Määruse reguleerimisala sätestavat artiklit 3 hooldushüvitiste võrra täiendatud ei ole. Lisaks ei sätesta määrus nr 883/2004 pikaajalise hooldushüvitise definitsiooni. Põhimääruse artikkel 34 lõige 2 volitab võõrtöötajate halduskomisjoni koostama nimekirja pikaajalistest hooldushüvitistest.

Hooldushüvitise definitsioon on sätestatud Euroopa Komisjoni esitatud määruse nr 883/2004 rakendusmääruse eelnõus³⁰¹. Selle kohaselt ei ole pikaajalised hooldushüvitised ette nähtud raviks, vaid asjaomase isiku hoolduseks või abiks igapäevases elus, sõltuvalt tema iseseisva toimetuleku tasemest (artikkel 30 lõige 1). Lisaks reguleerib artikkel mõningaid praktilisi küsimusi. Rakendusmääruses soovitakse selgelt eristada pikaajalist hooldushüvitist muudest haigushüvitistest sätestades, et hooldushüvitised ei ole seotud raviga. Oluliseks kriteeriumiks hüvitise klassifitseerimisel hooldushüvitiseks on inimese iseseisva toimetulekuvõime, mitte näiteks tervisliku seisundi, hindamine.

Hooldushüvitiste eristamine haigushüvitistest on autori arvates oluline, kuna nende maksmise eesmärgid on erinevad. Erinevused on siiski suuremad rahaliste hüvitiste puhul. Erinevused ei ole alati nii selged teenuste puhul. Näiteks eelnevalt käsitletud Saksamaa hoolduskindlustuse skeem võimaldab haiglas või hooldekodus katta nii hoolduse kui ka raviga seotud kulutusi. Seega neid teenuseid ei saa alati eristada, eriti kui tegemist on hooldusega haiglas. Kodus hooldamine on siiski eristatav meditsiinilistest teenustest. Seetõttu on autori arvates vajalik hooldushüvitiste osas kehtestada võimalikult võrreldavate hüvitiste nimekiri.

4.3. Kokkuvõte

Autori arvates on hooldusriskil spetsiifilised tunnused, mistõttu võib seda pidada eraldiseisvaks sotsiaalkindlustusriskiks. Tekib küsimus, miks see on alles nüüd uue riskina aktsepteeritav, kuigi inimeste hooldusvajadus ei ole midagi uut. Sellele vastamisel peatub *D. Pieters* kahel aspektil. Esiteks on puuetega inimesed järjest rohkem integreeritud ühiskonda, ega ole paigutatud eraldi kinnistesse institutsioonidesse. Teiseks on perekonna elukorraldus

³⁰¹ Euroopa parlamendi ja Nõukogu määruse eelnõu milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad (COM/2006/0016 final – COD 2006/0006) Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0016:ET:HTML>. 10. septembril 2007.

muutunud: põlvkonnad ei ela koos, enamus täiskasvanud perekonnaliikmeid käib tööl, seega ei ole võimalik abivajavate liikmete eest kodus hoolitseda.³⁰² Palju on üksikvanemaga perekondi, kus vanemal ei ole võimalik koju jääda näiteks puudega lapse või oma vanema ööpäevaringseks hooldamiseks.

Hooldusriski spetsiifilised tunnused on seotud isiku hooldusvajadusega. Üheks hooldust vajavaks sihtgrupiks on puuetega inimesed. Puuet ei saa aga pidada haiguseks. Hüvitise suurus on samuti valdavas osas seotud hooldusvajadusega, mitte näiteks isiku senise sissetulekuga. Hüvitis võib olla rahaline, mille eesmärgiks ei ole mitte sissetuleku kaotuse kompenseerimine, vaid võimalus osta hooldusteenust kolmandalt osapoolelt. Hooldushüvitis võib olla tagatud teenusena. Teine võimalus on maksta hooldushüvitisi otse hooldajale.

Süsteemid hooldusriski katmiseks võivad põhineda erinevatel põhimõtetel nagu ka sotsiaalkindlustussüsteemid üldiselt:

- Üldine, kogu elanikkonda kattev riiklik hooldussüsteem, tagades üldised teenused ja hüvitised (Rootsi, Soome ja Ühendkuningriigi näited);
- Süsteemid, kus on eraldi sissemaksete põhine hoolduskindlustus. Selline süsteem on seega tagatud töötajatele (Austria ja Saksamaa hoolduskindlustuse näide);
- süsteemid, kus hooldushüvitised on tagatud ainult vaesemale elanikkonnale ehk sotsiaalabipõhina.

Et uute sotsiaalkindlustusriskide koordineerimiseks puuduvad reeglid, sidus Euroopa Kohus hooldushüvitised hooldusriskile kõige lähemal oleva haigusriskiga. Seda lihtsustas hooldushüvitiste esimeses kohtuasjas *Molenaar* käsitletud hooldushüvitis, mis oli Saksamaa süsteemis seotud raviteenustega. Kuigi hilisemates otsustes käsitletud hooldushüvitised eristusid juba selgelt haigushüvitistest, ei ole võimalik neid erinevalt klassifitseerida.

Autori arvates tuleb sotsiaalkindlustussüsteemi arenguid liikmesriikides võtta arvesse ka koordineerimisreeglite kujundamisel ja arendamisel. Arvestades aluselepingu artikli 42 alusel vastu võetavate meetmete ühehäälsuse nõuet on sellistes uutes reeglites kokkuleppimine poliitiliselt keeruline. Kui seda aga ei tehta, suunab koordinatsioonireeglite arengut Euroopa Kohus. Kohtuotsuste tulemusel tuleb koordineerida raviga mitteseotud hooldushüvitisi haigushüvitiste sätete alusel, mis praktikas tekitab mitmeid probleeme. Nende ennetamiseks

³⁰² D. Pieters (2006), lk 93.

on määruse nr 883/2004 rakendusmääruse eelnõus mõistlik sätestada mitmeid hooldushüvitiste erisätteid. Näiteks tekib küsimus isiku hooldusvajaduse hindamisest teises riigis, kui näiteks hooldusvajadus vahepeal muutub. Pikemas perspektiivis tuleks autori arvates sätestada hooldusrisk eraldi sotsiaalkindlustusriskina sotsiaalkindlustuse koordineerimise põhimääruses nr 883/2004.

KOKKUVÕTE

Hüvitiste eksportimise põhimõte tähendab riigi kohustust maksta isikule sotsiaalkindlustushüvitisi olenemata sellest, millises liikmesriigis isik parasjagu elab. Tegemist on ühega sotsiaalkindlustuse koordineerimise põhiprintsiipidest, mis tuleneb asutamislepingust. Nimetatud põhimõte on otseselt seotud liikmesriikide eelarveliste vahenditega, mistõttu on sisse programmeeritud konfliktid poliitiliste eesmärkide ja õiguse vahel.

Käesolevas magistritöös analüüsis autor erandeid eelnimetatud hüvitiste eksportimise põhimõttest. Selle raames käsitlemist leidnud sotsiaalkindlustuse koordineerimise materiaalse kaitseala normid on üldised ja jätavad kohtule laia tõlgendamisruumi. Täielikule koordineerimise alluva sotsiaalkindlustushüvitiste kategooria sisustamisel on piiratud sotsiaalkindlustusliikide loetelu sätestamisega. Sotsiaalkindlustusliigid on järgmised: hüvitised haiguse, raseduse ja sünnitamise puhul; invaliidsushüvitised, sealhulgas hüvitised, mis on mõeldud töövõime säilitamiseks või parandamiseks; vanadushüvitised; toitjakaotushüvitised; tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised; matusetoetused; töötushüvitised ja perehüvitised. Iga sotsiaalkindlustusliigile vastab eraldi sotsiaalne risk. Samas on võimalik iga sotsiaalkindlustusriski alla subsumeerida mitmeid erineva iseloomuga hüvitisi. Koordineerimise reguleerimisalast on väljas sotsiaalabi. Sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi mõisteid defineeritud ei ole. Erand hüvitise eksportimise põhimõttest kohaldub hüvitistele, millel on nii sotsiaalkindlustuse kui ka sotsiaalabi kategooriatesse kuuluvate hüvitiste tunnused.

Autor leiab käesoleva töö tulemusena, et hüvitiste liigitamisel sotsiaalkindlustuse, mitteosamakseliste erihüvitiste või sotsiaalabi kategooriatesse on võimalik tuua teatud tunnuseid, kuid nende kohaldamisel tuleb arvestada kontekstirelevantsusega. Tunnused varieeruvad seega vastavalt kontekstile, kus neid kasutatakse. Lisaks ei ole kohus avanud kõikide tunnuste sisu. Oluline on asjaolu, et liikmesriikide siseriiklikust õigusest tulenev hüvitiste paigutamine ühe või teise kategooria alla ei ole määrav, tarvis on määratlada hüvitised Euroopa õiguse mõttes. Teiseks tuleb märkida, et Euroopa Kohus on lähtunud iga hüvitise hindamisest eraldi, võttes arvesse hüvitise eesmärki ja määramise tingimusi.

Hüvitise liigitamisel täielikule koordineerimisele alluvaks sotsiaalkindlustushüvitiseks saab välja tuua kaks peamist indikaatorit. Esiteks peab õigus hüvitisele tulenema seaduses

sätestatud objektiivsest tingimuste täitmisest. Teiseks peab hüvitis oma sisu ja eesmärgi poolest katma koordinatsiooniõiguse materiaalse kaitsealaga hõlmatud sotsiaalkindlustusriski. Kohus on asunud nimetatud sotsiaalkindlustusriske tõlgendama laialt ja leidnud, et piisab kui hüvitisel on antud riskiga olemas seos. Seega jääb lahtiseks küsimus hüvitiste seostamisest konkreetse sotsiaalkindlustusriskiga. Autori arvates tuleb hüvitise seostamisel sotsiaalkindlustusriskidega eelkõige lähtuda hüvitise eesmärgist. Hüvitise määramise tingimused omavad sekundaarset rolli. Juhul kui hüvitisel on mitu eesmärki ja vähemasti üks eesmärk on seostatav sotsiaalkindlustusriski katmisega, tuleb hüvitist pidada sellega seotuks. See ei pruugi siiski lahendada puuetega inimestele makstavate hüvitiste problemaatikat. Vahe tegemine sotsiaalkindlustusriskiga seotud hüvitiste ja mitteeksporditavate hüvitiste kategooriasse kuuluvate puuetega inimeste erikaitsega seotud hüvitiste vahel ei ole üheselt selge. Teine probleem tekib hüvitise seostamisel konkreetse sotsiaalkindlustusriskiga, kuna hüvitis võib samaaegselt katta mitut riski.

Hüvitiste liigitamisel määruse reguleerimisalast väljas olevaks sotsiaalabiks on samuti kohtupraktika alusel võimalik eristada teatud indikaatoreid. Liikmesriikide õigusest ja akadeemilisest kirjandusest tuleneb arusaam, et sotsiaalabina saab käsitleda hüvitisi, mis katavad rahalise abivajaduse riski. Hüvitisele tekib õigus puuduse korral ja selle eesmärgiks on tagada isikule minimaalne rahaline toimetulek muude vahendite puudumisel. Kohtupraktika ei lükanud sellist arusaama täielikult ümber, küll aga kitsendas selliste hüvitiste sotsiaalabiks klassifitseerimise ainult nendele hüvitistele, mis samal ajal ei ole seotud mõne muu sotsiaalkindlustusriski katmisega. Seega klassifitseerub sotsiaalabiks autori arvates ainult üldine sotsiaalabi skeem. Teatud isikute erikategooriatele (pered, pensionärid jne) suunatud sotsiaalabi hüvitised ei ole määruse reguleerimisalast väljas niikaua, kui neid saab seostada muude sotsiaalkindlustusriskidega. Oluliseks ja määravaks tunnuseks hüvitise liigitamisel sotsiaalabiks saab kohtupraktika alusel välja tuua iga juhtumi individuaalse hindamise. Selle indikaatori sisu on kohus jätnud täpsustamata. Üldiselt tulenevad tänapäeval ka minimaalset toimetulekut tagava sotsiaalabi tingimused otseselt õigusaktist ega olene niivõrd administratsiooni diskretsioonist. Siiski võib autori arvates pidada sellele indikaatorile vastavust lugeda täidetuks näiteks valikudiskretsiooni sätestavate normide puhul. Siia alla võiks kuuluda normid, mis küll kohustavad administratsiooni isikule teatud tingimuste täitumisel abi osutama, kuid abi liigid tulenevad antud juhtumis kõige sobivamast lahendusest.

Euroopa Kohus on koordineerimise õigust tõlgendanud lähtuvalt aluslepingu artiklite 39-42 eesmärgist, milleks on tagada töötajate maksimaalne liikumisvabadus. Seega on sotsiaalkindlustusega seotud hüvede kaotamise või vähendamise puhul tegemist olulise liikumisvabaduse riivega. Samal ajal on kohus tunnistanud nõukogu suurt diskretsiooniõigust sobivate meetmete valikul aluslepingu artiklist 42 tuleneva sotsiaalkindlustusõiguse tagamiseks. Samuti on kohus aktsepteerinud sotsiaalabi tunnustega seotud hüvitiste eksportimise praktilisi probleeme ja leidnud, et selliste hüvitiste eksportimisest erandi tegemine ei ole aluslepinguga vastuolus. Kuid seda tüüpi erandeid tuleb tõlgendada kitsalt.

Erandid eksportimise põhimõttest kohalduvad hüvitistele, mille mitteosamakselisus ja eriline iseloom on tuvastatud.

Mitteosamakselisuse kriteerium on seotud hüvitise rahastamise viisiga. Mitteeksportitavad hüvitised peavad olema rahastatud üldistest maksudest ega tohi olla seotud isiku kohustusega teha eelnevaid sissemaksid. Kusjuures tuvastatud peab olema ka see, et rahastamisel puudub isegi kaudne seos sissemaksetega. Seega riigieelarvest rahastatud hüvitisi võib pidada osamakselisteks, kui nende rahastamiseks vajalike rahaliste vahendite leidmine on seotud mõne muu sotsiaalkindlustusliigi osamaksete tõstmisega. Sel juhul vajab rahastamise skeem täiendavat analüüsi.

Hüvitiste eriline iseloom on seotud hüvitise samaaegse vastavusega sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnustele. Sotsiaalkindlustuse koordineerimise õiguse teisene õigus eristab kahte tüüpi mitteosamakselisi erihüvitisi. Esimesse kategooriasse kuuluvad hüvitised, mis tagavad asendava, täiendava või lisakaitse koordineerimise õiguse reguleerimisalasse kuuluvate sotsiaalkindlustusriskide vastu ja mis tagavad asjaomastele isikutele asjaomase liikmesriigi majanduslikku ja sotsiaalset olukorda arvesse võttes elatusmiinimumiga võrdse sissetuleku. Teise kategooriasse kuuluvate hüvitiste eesmärk on tagada puuetega inimeste erikaitse, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis.

Mõlema kategooria sotsiaalkindlustuse tunnused on seotud asjaoluga, et hüvitiste määramise tingimused tulenevad otseselt õigusaktist ega allu administratsiooni diskretsioonile. Erinevused on sotsiaalabi tunnustes.

Esimese kategooria sotsiaalabiga seotust saab lugeda täidetuks, kui hüvitis lisaks koordineerimise õiguse reguleerimisalasse kuuluvate sotsiaalkindlustusriskidele tagab kaitse ka

üldise abivajaduse riski vastu. Hüvitiste määramise tingimused võivad olla seotud kas isikute sissetulekute ja/või vara hindamisega. Samas ei ole see otsustav kriteerium. Mitteeksporditavaks saab pidada ka hüvitisi, mille suurus seotud minimaalse äraelamiseks vajaliku tasemega liikmesriigis ja seeläbi riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga.

Teise kategooria ehk puuetega inimeste erikaitse sotsiaalabi tunnused on autori arvates seotud hüvitise eesmärgiga tagada puuetega inimeste sotsiaalne integratsioon ühiskonda. Välistatud peavad olema muude eesmärkide katmine ja hüvitise seos muude sotsiaalkindlusriskidega, kuna sel juhul saaks hüvitisi klassifitseerida eksporditavate sotsiaalkindlustushüvitiste kategooriasse. Sotsiaalabi traditsiooniline tunnus ehk rahaline abivajadus ei saa olla puuetega inimeste erikaitse kategooriasse lahterdamisel sotsiaalabi otsustavaks kriteeriumiks. Paljud puuetega inimesed käivad tööl, mis ei välista nende õigust hüvitistele, mille eesmärgiks on hüvitada puudest tingitud lisakulutusi. Lisakulutuste (kasvõi osaline) hüvitamine on otseselt seotud puuetega inimeste võimalustega võtta ühiskonnaelust osa samaväärselt teiste inimestega ja on seega tihedalt seotud sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis.

Käesolevast tööst tulenevalt ei välista mitteeksporditavuse objektiivsetele tunnustele vastamine hüvitise eksportimise kohustust. Euroopa Kohus võib igal ajal aluslepingust tulenevatest põhivabadustest lähtuvalt kohaldada Euroopa õiguses kasutusel olevat proportsionaalsuse põhimõtet. Kaalumisele tuleks antud juhul siseriiklikust õigusest tuleneva elukohanõude eesmärgi mõju töötaja liikumise vabadusele. Autori arvates tuleb erilist tähelepanu pöörata puuetega inimeste töötamist soodustavatele hüvitistele. Selliste hüvitiste maksmise lõpetamine isiku elamakolimisel teise liikmesriiki ei pruugi olla kohane meede ega vastavuses eesmärgiga. Liikmesriigile võib puuetega inimese töötuks jäämine tekitada täiendavate rahaliste ressursside vajaduse sotsiaalabi vahenditest või muude sotsiaalkindlustusskeemide vahenditest.

Liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide areng on kaasa toonud mitmete uute hüvitiste kategooriate tekke. Sotsiaalkindlustusriskide laiendava tõlgendamise tõttu on Euroopa kohus neid hakanud subsumeerima olemasolevate sotsiaalkindlustusliikide alla, arvestamata nende liikide koordineerimise erisätete erisusi. Samas ei saa kohus ise koordineerimisreegleid kehtestada. Euroopa koordineerimiseõiguse valdkonnas õigusaktide vastuvõtmine eeldab nõukogus ühehäälsust, mis on takistavaks teguriks koordineerimiseõiguse materiaalse kaitseala laiendamisel. Liikmesriikide sotsiaalkindlustusõiguse arengute ignoreerimine samal ajal tekitab olukorra, kus hüvitisi tuleb hakata teise riiki eksportima reeglite alusel, mis ei ole

sobilikud arvestades hüvitise erisusi ja eesmäärke. Lisaks tekitab selline lahendus mitmeid lünki koordinatsiooniõiguses, kuna olemasolevad reeglid ei lahenda teist tüüpi hüvitise teise riiki maksmiseks vajalikke küsimusi. See omakorda võib kaasa tuua uusi kohtuvaidlusi. Käesolevas töös leidis eelnimetatud olukorra näitena käsitlust hooldushüvitiste eksportimise kohustuse tekkimine rahaliste ravikindlustushüvitiste eksportimise reeglite alusel, mis ei ole selleks sobilikud. Seetõttu on autori arvates mõistlik vaadata üle ühehäälsuse nõue nõukogus. Ühehäälsuse nõue võimaldab ühel liikmesriigil blokeerida poliitilistel põhjustel kogu koordinatsiooniõiguse arengut, mille tagajärjeks on mitmed õiguslikud ja administratiivsed probleemid. Nende lahendamine kohtu kaudu ei pruugi pakkuda liikmesriikidele soodsamat lahendust.

Ülaltoodust tulenevalt on autori arvates käesolevas magistritöös püstitatud ülesanded saavutatud ja magistritöö tulemused kinnitavad püstitatud hüpoteesi. Autori originaalseks panuseks on mitteeksporditavaid hüvitisi täpsustavate indikaatorite väljatoomine kohtulahendite süstemaatiline analüüsi tulemusena ja selle kaudu koordinatsiooniõiguse materiaalse kaitseala normide sisu täpsem määratlemine.

SUMMARY

EUROPEAN UNION SOCIAL SECURITY CO-ORDINATION LAW AND EXCEPTIONS FROM THE EXPORT OF BENEFITS

The objective of European social security co-ordination law is to guarantee free movement of workers. One of its main principles is the maintenance of acquired social security rights, in other words, the export of social security benefits to other EU Member States. Exceptions to this principle exist, namely for special non-contributory benefits. However, as the non-exportability of these benefits is a restriction of the free movement of workers, their scope has to be interpreted narrowly. The purpose of the present paper is to analyse the characteristics of special non-contributory benefits which allow the Member States to maintain a condition of residence.

The material scope of co-ordination law covers the benefits which are linked to classical social security risks, like sickness, maternity or unemployment. Social assistance is not part of the co-ordination law.

With the development of the social security systems, a new type of mixed benefits has emerged. It has characteristics of social security, as the benefits are linked to certain social security risks, and of social assistance, as being subject to a means test. Due to the need to assess a person's financial means before granting these benefits, the Member States considered them rather as social assistance than social security. In this context, most cases before the European Court of Justice emerged from the fact that states ended the payment of this type of benefits to people who moved their residence to another Member State. However, the Court classified all benefits that have at least an indirect link to one of the branches of social security as being within the scope of social security co-ordination law. Still, Member States had many practical problems with the export of benefits being subject to a means test. The Court acknowledged these difficulties, but held that exceptions from exportability had to be taken up by the European legislator.

In 1992, the material scope of the co-ordination law was amended by adding a new type of benefits: the special non-contributory benefits. They are subject to special coordination rules being exempted from the principle of exportability. The up-coming case law of the Court of Justice showed, however, that not all problems had been resolved, in particular due to the broad and very abstract new provision which became subject to the Court's interpretation.

In the present paper, the author, firstly, seeks to answer whether there are common criteria, based on the Courts jurisprudence, which characterize the category of special non-contributory benefits. The classification of the abovementioned category is closely linked to the distinction between social security and social assistance. Therefore, the author's aim is also to find common characteristics of social security benefits subject to full coordination and of social assistance benefits, which are out of the scope of the coordination rules.

Secondly, the author elaborates on how the coordination rules take into account the constant developments of the Member States' social security systems. This relates to the exportability of benefits covering newly emerging social risks.

As a result of the analysis of the first question, the author came to the conclusion that, based on the Court's case law, common characteristics for grouping the benefits can be found, but their application varies depending on the context of the case. Moreover the Court has not described to content of all characteristics.

The non-contributory nature of these benefits refers to their financing by public revenues, meaning that the right to the benefit does not depend on previous contributions of the beneficiary. The analysis of the current paper shows that the financing of the benefit cannot have its origin in the fund of another social security branch borne by contributions. The compliance with the non-contributory criteria may not be met if a benefit is financed directly from the general tax revenues, but in terms of state budget there is no additional expenditure, as the costs are neutralised by increased contributions of another social security scheme. In other words, also indirect financing is classified by the Court of Justice as contributory.

The special nature of the benefit is linked to the fact that benefit fall simultaneously within the categories of both social security and social assistance. Social security co-ordination law distinguishes two types of the special non-contributory benefits. The first category provides supplementary, substitute or ancillary cover against the risks covered by the branches of social security and guarantee the persons concerned a minimum subsistence income having regard to the economic and social situation in the Member State. The second category provides solely specific protection for the disabled closely linked to the concerned person's social environment in the Member State.

The social security characteristics of both categories are that the conditions for the granting of the benefit are legally defined. The author came to the conclusion that the characteristics of social assistance vary between two categories. The criterion of the first category covers, besides the general social security risks, also the risk of need. In that case the benefit is usually subject to a means test. At the same time this is not a definitive criterion. Benefits could be also seen as *special* when the benefit amount is linked to the level of minimum subsistence or wage in the Member State concerned and thus to the socioeconomic situation in that State.

The characteristic of the second category, the special protection for the disabled, is linked to the aim of guaranteeing the social integration of the disabled into society. Any link to other social security risks covered by the co-ordination law has to be excluded. The general characteristic of social assistance, which is need, cannot be (alone) decisive for this category, but it cannot be excluded either. Many of the disabled persons work which does not exclude their rights to the benefits, aiming at compensating the additional costs emerging from disability. This compensation of additional costs is directly linked the beneficiaries' possibilities to participate in society and is, thus, linked to the social environment of the Member State concerned.

Even when the benefits can be classified as special non-contributory benefits, they may still be subject to the proportionality test under Article 39 EC and, consequently, be held exportable. In this case, it is a balancing exercise between the objectives pursued by the non-exportability of the benefit and its adverse effects to the freedom of movement of workers. The author is of the opinion that in this context special attention should be drawn to the benefits which are designed to help disabled persons to enter or stay on the labour market. Ceasing the payment of this type of benefit only by reason that the person moves to another Member State, but continues to work at the same place in the state of origin, may have disproportionately adverse effects on the free movement of this person.

The need for the analysis of the effect of the constant developments of the Member States' social security systems on the social security co-ordination law has its origin in the Court's case law. The Court held care benefits, which Member States classified as special non-contributory benefits, as ordinary social security benefits and, consequently, exportable. The Court stated that risk of care has to be subsumed under the risk of sickness and should therefore be co-ordinated under the rules of sickness co-ordination. As these provisions were

not foreseen for the co-ordination of care benefits, there are many lacunae, which might lead to subsequent court cases.

The author is of the opinion that Member States should take more account of the developments of the national legislation in law making on EU level and reflect this in the social security co-ordination law. The necessity of unanimity in the decision making process in the field of social security in Council could be reconsidered in that respect.

KASUTATUD KIRJANDUS

- 1) Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn. Juura, 1996.
- 2) Annus, T., Aaviksoo, B. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. - Juridica, 2002, eriväljaanne.
- 3) Arnulf, A. The European Union and its Court of Justice. Second Edition. Oxford, 2006.
- 4) Bergmann, J. Social Security Policy and Economics Course materials. Master in Social Security. Katolieke Universitet Leuven. Institute of Social Law. Leuven, 2000/2001.
- 5) Beveridge, W. Social Insurance and Allied services (The Beveridge Report), 1942. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>, 10. septembril 2007.
- 6) Binder, M. Österreichisches Sozialrecht. Wien. Verlag Orac, 1998/99.
- 7) Brown, L. N., Kennedy, T. The Court of Justice of the European Communities. London, 2000.
- 8) Federal Ministry of Social Security and Generations. Social Security in Europe Conference. The EC Treaty and Regulation 1408/71. Vienna, 1999.
- 9) Fuchs, M. (Hrsg). Europäisches Sozialrecht. 4 Auflage. Baden-Baden, Nomos, 2005.
- 10) Graig, P., de Burca, G. EU Law: Text, Cases and Materials. Third edition. Oxford, 2003.
- 11) Greve, B., Pieters, D. Social Security in an interdisciplinary perspective. Maklu, 1999.
- 12) Harris, N. jt. Social Security Law in Context. Oxford University Press, 2000.
- 13) Kuivalainen, S. The Production of last resort support: a comparison of social assistance schemes in Europe using the notion of welfare production and the concept of social rights. European Journal of Social Security, 2005, Vol 7.
- 14) Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn, Juura, 2006.
- 15) Laffranque, J. Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Tallinn. Sisekaitseakadeemia, 2000.
- 16) Malvet, M. Õigus sotsiaalkindlustusele kui põhiõigus. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusinstituut, 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2006/b18316955/malvetmerle.pdf>, 1. mail 2008.
- 17) Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn. Juura, 2004.
- 18) Mikkola, M. Common Denominators of European Social Security. Helsinki, 2006. Käsikiri käesoleva töö autori valduses.

- 19) MISSOC (Mutual Information System on Social Protection in the European Union)
võrdlev tabel 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm#2006,
5.oktoobril 2007.
- 20) Moore, V. jt., Olivier. M. P. (ed). Social Security Law: General Principles. Durban.
Butterworths, 1999.
- 21) Moussis, N. Guide to European Policies. 11-th Revised edition. European Study Service,
2005.
- 22) Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn. Juura, 2004.
- 23) Ogus, A I., Wikeley, N J (eds.). The Law of Social Security. Fourth Edition. Butterworths,
London, Dublin, Edinburgh, 1995.
- 24) Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn. Juura, 2002.
- 25) Palme, J. The Nordic model and the modernisation of Social Protection in Europe. Nordic
Council of Ministers, 1999.
- 26) Pennings, F. Introduction to European Social Security Law. Fourth edition. Intersentia,
2003.
- 27) Pieters, D. Social Security: An Introduction to the Basic Principles. Second edition –
Revised. Kluwer Law International, 2006.
- 28) Reich, N., Goddard, C., Vasiljeva K. Understanding EU Law. Objectives, Principles and
Methods of Community Law. Intersentia. Antwerpen-Oxford, 2005.
- 29) Schoukens, P. Introduction to social security co-ordination in the EU. Course materials.
Master in Social Security. Katolieke Universitet Leuven. Institute of Social Law. Leuven,
2004/2005.
- 30) Tavits, G. Sotsiaaltoolduse olemus ja areng. Tallinn. Juura, 2006.
- 31) Tavits, G. Võõrtöötajate sotsiaalse kaitse põhijooned Euroopa Liidus. Tallinn. Juura,
2004.
- 32) Tavits, G. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ja Eesti
pensionireform. Juridica, 2002, nr 10.
- 33) Tridimas, T. The General Principles of EC Law, Oxford University Press, 1999.
- 34) Usher, J. A. General Principles of EC Law. Longman. London and New York, 1998.
- 35) Van Langendonck, J. History of Social Security. Course materials. Master in European
Social Security. Katolieke Universiteit Leuven. Institute of Social Law, 2005/2006.
- 36) Verschueren, H. Les prestations spéciales a caractere non contributif. Applications des
articles 4 § 2 bis et 10 bis du règlement (CEE) 1408/71 et de son annexe II bis. Droit
Social, 1995, lk 921-930.

- 37) Verschueren, H. European (internal) migration law as an instrument for defining the boundaries of national solidarity systems. *European Journal of Migration and Law* 2007, 9.
- 38) Von Maydell in Blanpain, B (ed). *Law in motion*. World Law Conference in Brussels, 9-12 September 1996. *International Encyclopedia of Laws*. Kluwer Law International, 1997.
- 39) Watson, P. *Social Security Law of the European Communities*. Manshell Publishing, 1980.
- 40) White, R. *EC Social Security Law*. Longman, 1999.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID

- 41) Euroopa Liit-Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Ühenduste asutamislepingu konsolideeritud versioonid. ELT C 321E, 29. 12. 2006.
- 42) Nõukogu direktiiv 68/360/EMÜ piirangute keelustamise kohta ühenduse piires liikuvate ja elavate liikmesriikide töötajate ja nende pereliikmete suhtes. EÜT L 257, 19.10.1968, lk 13.
- 43) Nõukogu direktiiv 93/96/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada, millega asendatakse varasemat direktiivi 90/366/EMÜ. EÜT L 317, 18.12.1993, lk 59.
- 44) Nõukogu direktiiv 90/365/EMÜ kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta. EÜT L 180, 13.07.1990, lk 28.
- 45) Nõukogu direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta. EÜT L 180, 13.7.1990, lk 26.
- 46) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ EMPs kohaldatav tekst. ELT L 158, 30. 04. 2004.
- 47) Nõukogu määrus (EÜ) nr 307/1999, millega muudetakse määrusi (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele ja määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord, et laiendada nende kohaldamist ka õpilastele. EÜT L 38, 12. 02. 1999 lk 1.
- 48) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 647/2005, millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ning

- (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord. ELT L 117, 04. 05. 2005, lk 1.
- 49) Nõukogu määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel. ELT L 124, 20. 05. 2003, lk 1.
- 50) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise kohta. ELT L 166, 30.4.2004, lk 1.
- 51) Nõukogu määrus (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord. EÜT L 74, 27. 03. 1972, lk 1.
- 52) Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1247/92, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1407/1 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes 30. 05. 1992, EÜT L 136 lk 1.
- 53) Nõukogu määrus (EÜ) nr 1606/98, millega täiendatakse määrusi (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele ja määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord, et hõlmata nende määrustega avalike teenistujate eriskeeme. EÜT L 29, 25. 07. 1998 lk 1.
- 54) Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1390/81, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele ja nende pereliikmete suhtes) kohaldamisala nii, et see hõlmaks füüsilisest isikust ettevõtjaid ja nende pereliikmeid. EÜT L 143, 29.05.1981 lk 1.
- 55) Nõukogu direktiiv 2003/109 pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. ELT L 16, 23.01.2004, lk 44 .
- 56) Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele. Konsolideeritud versioon. ELT L 28, 30. 01. 1997, lk 1.
- 57) Nõukogu määrus (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse nr 1408/71 rakendamise kord. Konsolideeritud versioon. ELT L 28, 30. 01. 1997, lk 1
- 58) Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2.
- 59) ILO Convention C 102. Convention concerning minimum standards of Social Security. ILO, C 102, 1952.
- 60) ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakt.- RT II 1993, 10, 13.

- 61) ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsioon. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/est.htm>, 5.augustil 2007.
- 62) Resolution of the Administrative Commission of 29 June 2000 concerning criteria for the inclusion of benefits as „special non-contributory” benefits in Annex II, Section III or in Annex IIa of Regulation (EEC) No 1408/71. EÜT C 44, 10.02. 2001, lk 13.
- 63) Nõukogu põhjendus nõukogu ühise seisukoha kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse nõukogu määrusi nr 1408/71 ja nr 574/72 (2003/0184 (COD), Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.europarl.europa.eu/commonpositions/2004/pdf/c6-0189-04_et.pdf, 10.septembril 2007.
- 64) Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile nõukogu ühise seisukoha kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse nõukogu määrusi nr 1408/71 ja nr 574/72 (2003/0184 (COD). Lisa I. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.europarl.europa.eu/commonpositions/2004/pdf/c6-0189-04_et.pdf, 10. septembril 2007.
- 65) Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile nõukogu ühise seisukoha kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõud, millega muudetakse määrusi 1408/71 ja nr 574/72. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.europarl.europa.eu/commonpositions/2004/pdf/c6-0189-04_et.pdf, 10.septembril 2007.
- 66) Määrus nr 3 migranttöölise sotsiaalkindlustuse kohta. EÜT 30, 16. 12. 1958, lk 561.
- 67) Määrus nr 4, millega on kehtestatud määruse nr 4 (migranttöölise sotsiaalkindlustuse kohta) rakendamise kord. EÜT 30, 16.12. 1958, lk 597.
- 68) Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse määrust nr 1408/71 ja selle rakendusmäärust nr 574/72 (COM(2003) 668 final of 31 July 2003). Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0468en01.pdf, 10. septembril 2007.
- 69) Nõukogu määruse eelnõu sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise kohta. EÜT C 38, 12. 02. 1999, lk 10.
- 70) Euroopa parlamendi ja Nõukogu määruse eelnõu milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad (KOM/2006/0016 lõplik – COD 2006/0006) Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0016:ET:HTML>, 20. augustil 2007.

- 71) Euroopa parlamendi ja Nõukogu määruse eelnõu, millega muudetakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise kohta) lisasid (KOM/2007/0376 lõplik – COD 2007/0129). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=3&page=4>, 18. oktoobril 2007.
- 72) Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. 27.01.1999 - RT I 1999, 16, 273; 82, 749; 88, 803; 2001, 3, 10; 100, 648; 102, 671; 35, 219; 2002, 39, 245; 61, 375; 2004, 89, 603; 89, 604; 2005, 38, 299; 39, 308; 71, 544; 2006, 26, 191; 2006, 55, 409; 2007, 22, 116; 71, 437.
- 73) Sotsiaalhoolekande seadus. 08.02.1995 - RT I 1995, 21, 323; 1996, 49, 953; 1997, 35, 538; 77, 1309; 2000, 33, 198; 2001, 98, 617; 85, 509; 2002, 53, 336; 61, 375; 64, 393; 90, 521; 2003, 58, 388; 75, 498; 88, 591; 2004, 27, 180; 89, 603; 89, 604; 89, 605; 2005, 9, 34; 18, 106; 24, 181; 38, 299; 39, 308; 54, 430; 57, 451; 2006, 2, 3; 26, 191; 55, 405; 55, 409; 2007, 45, 320.
- 74) Vanemahüvitise seadus. 10.12.2003 - RT I 2003, 82, 549; 2005, 9, 34; 37, 285; 39, 308; 2006, 26, 191; 55, 409; 2007, 25, 132; 44, 317.
- 75) Riikliku pensionikindlustuse seadus. 05.12.2001 - RT I 2001, 100, 648; 2002, 53, 336; 53, 338; 61, 375; 20, 116; 2003, 48, 343; 82, 549; 88, 589; 2004, 16, 120; 89, 604; 89, 608; 2005, 37, 283; 39, 308; 2006, 26, 191; 26, 193; 49, 370; 2007, 40, 286; 59, 381; 62, 395.
- 76) Riiklike peretoetuste seadus. 14.11.2001 - RT I 2001, 95, 587; 2002, 61, 375; 2003, 18, 103; 75, 498; 82, 549; 88, 592; 2004, 56, 404; 89, 603; 2005, 9, 34; 39, 308; 65, 497; 2006, 26, 191; 55, 409; 55, 409; 55, 409; 2007, 24, 127; 71, 435.
- 77) Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. 28.09.2005 – RT I 2005, 54, 430; 26, 191; 26, 193; 2007, 12, 66; 59, 381; 2008, 8, 57.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

- 78) Euroopa Kohus. Kohtuasi 61/65 Vaassen-Goebbels v Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf (1966) EKL 261.
- 79) Euroopa Kohus. Kohtuasi 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide (1970) EKL 1125.
- 80) Euroopa Kohus. Kohtuasi 1/72 Rita Frilli v Belgian State (1972) EKL 457.
- 81) Euroopa Kohus. Kohtuasi 4/73 Nold v Euroopa Komisjon (1974) EKL 491.
- 82) Euroopa Kohus. Kohtuasi 187/73 Odette Callemeyn v Belgian State (1974) EKL 553.
- 83) Euroopa Kohus. Kohtuasi 24/74 Giuseppina Biason v Caisse régionale d'assurance maladie de Paris (1974) EKL 999.

- 84) Euroopa Kohus. Kohtuasi 24/75 Teresa et Silvana Petroni v Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS), Bruxelles (1975) EKL 1149.
- 85) Euroopa Kohus. Kohtuasi 17/76 Brack v Insurance Officer (1976) EKL 1429.
- 86) Euroopa Kohus. Kohtuasi 35/77 Elisabeth Beerens v Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (1977) EKL 2249.
- 87) Euroopa Kohus. Kohtuasi 9/78 Directeur Regional de la Securite Sociale de Nancy v Paulin Gillard and Caisse Regionale d'Assurance Maladie du Nord-Est, Nancy (1978) EKL 1661.
- 88) Euroopa Kohus. Kohtuasi 10/78 Belbouab v Bundesknappschaft (1978) EKL 1915.
- 89) Euroopa Kohus. Kohtuasi 237/78 Caisse régionale d'assurance maladie de Lille (CRAM) v Diamante Palermo, née Toia (1979) EKL 2645.
- 90) Euroopa Kohus. Kohtuasi 283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health, (2002) EKL 3415.
- 91) Euroopa Kohus. Kohtuasi 139/82 Paola Piscitello v Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (1983) EKL 1427.
- 92) Euroopa Kohus. Kohtuasi 249/83 Vera Hoeckx v Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn Kalmthout (1985) EKL 973.
- 93) Euroopa Kohus. Kohtuasi 284/84 Spruyt v Sociale Verzekeringsbank (1986) EKL 685.
- 94) Euroopa Kohus. Kohtuasi 375/85 Angelo Campana v Bundesanstalt für Arbeit (1987) EKL 2387.
- 95) Euroopa Kohus. Kohtuasi 313/86 O. Lenoir v Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes (1988) EKL 5381.
- 96) Euroopa Kohus. Liidetud kohtuasjad 379, 380, 381/85, 93/86 Anna Giletti jt v Caisse primaire centrale d'assurance maladie (1987) EKL 955.
- 97) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-236/88 Commission v France (1990) EKL I-3163.
- 98) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-293/88 Winter-Lutzins v Sociale Verzekeringsbank (1990) EKL I-1623.
- 99) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-251/89 Nikolaos Athanasopoulos and others v Bundesanstalt für Arbeit (1991) EKL I-2797.
- 100) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-356/89 Roger Stanton Newton v Chief Adjudication Officer (1991) EKL I-3017.
- 101) Euroopa kohus. Kohtuasi C-10/90 Maria Masgio v Bundesknappschaft (1991) EKL I-119.
- 102) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-78/91 Rose Hughes v Chief Adjudication Officer (1992) EKL I-4839.

- 103) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-111/91 Grand Duchy of Luxembourg v Commission (1993) EKL I-817.
- 104) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-165/91 Van Munster v Rijksdienst voor Pensioenen. (1994) EKL I-4661.
- 105) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-245/94 ja C-312/94 Ingrid Hoever jt v Land Nordrhein Westfalen (1996) EKL I-4895.
- 106) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-25/95 Siegfried Otte v Bundesrepublik Deutschland (1996) EKL I- 3745.
- 107) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-20/96 Kelvin Albert Snares v Adjudication Officer (1997) EKL I-6057.
- 108) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-85/96 Martinez Sala v Freistaat Bayern (1998) EKL I-2691.
- 109) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/96, Manfred Molenaar, Barbara Fath Molenaar v Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg (1998) EKL I – 843.
- 110) Euroopa Kohus. Kohtuasi C - 275/96 Anne Kuusijärvi v Riksförsäkringsverket (1998) EKL I-3419.
- 111) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-297/96 Vera A. Partridge v Adjudication Officer (1998) EKL I-3467.
- 112) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-90/97 Robin Swaddling v Adjudication Officer (1999) EKL I-1075.
- 113) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-262/97 Rijksdienst voor Pensionen v Robert Engelbrecht, (2000) EKL I-7321.
- 114) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-360/97 Herman Nijhuis v Bestuur van het Landelijk instituut sociale Verzekeringen (1999) EKL I-1919.
- 115) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-85/99 Vincent and Ester Offermanns v Austria (2001) EKL I-2261.
- 116) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-43/99 Ghislain Leclere and Alina Deaconescu v Caisse nationale des prestations familiales (2001) EKL I-4265.
- 117) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-215/99 Friedrich Jauch v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (2001) EKL I-1901.
- 118) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-333/00 Eile Päivikki Maaheimo v Finland (2002) EKL I- 10087.
- 119) Euroopa kohus. Liidetud kohtuasjad C-502/01 ja C-31/02 Silke Gaumain-Cerri jt v Kaufmännische Krankenkasse-flegkasse, Landesversicherungsanstalt für Angestellte (2004) EKL I-6493.

- 120) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-160/02 Friedrich Skalka v Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (2004) EKL I-5673.
- 121) Euroopa Kohus. Kohtuasi C- 286/03, Silvia Hosse v Land Salzburg (2006) EKL I-1771.
- 122) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-265/05 José Perez Naranjo v Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) Nord Picardie (2007) EKL I-349.
- 123) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-154/05 J.J Kersbergen – Lap, D. Dams-Schipper v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2006) EKL I-6249.
- 124) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-287/05 D.P.W. Hendrix v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2007) EKL I-6909.
- 125) Euroopa Kohus. Kohtuasi C-299/05 Euroopa Komisjon v Euroopa Parlament ja Nõukogu (2007) EKL I-8695.

Kohtujuristi ettepanekud

- 126) Euroopa Kohus. Kohtujuristi Alber ettepanek kohtuasjas C-215/99 Friedrich Jauch v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (2001) EKL I-1901.
- 127) Euroopa Kohus. Kohtujuristi Kokott arvamus kohtuasjas C-286/03 Silvia Hosse v Land Salzburg (2006) EKL I-11237.
- 128) Euroopa Kohus. Kohtujuristi ettepanek liidetud kohtuasjades C-396/05, C-419/05, C-450/05 Doris Habelt jt. v Deutsche Rentenversicherung Bund (2007) EKL I-11895.
- 129) Euroopa Kohus. Kohtujuristi Kokott ettepanek kohtuasjas C- 299/05 Euroopa Komisjon v Euroopa Parlament ja Nõukogu (2007) EKL I-8695.
- 130) Euroopa Kohus. Kohtujuristi Kokott ettepanek kohtuasjas C-287/05 D.P.W. Hendrix v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2007) EKL I-6909.