

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
ERAÕIGUSE OSAKOND

Anu Suviste

**EUROOPA LIIDU SOTSIAALKINDLUSTUSE KOORDINEERIMISE REEGLID JA
MITTEOSAMAKSELISED RAHALISED ERIHÜVITISED**

Magistritöö

Juhendaja: dr iur Gaabriel Tavits

Tallinn
2018

SISUKORD

| | |
|--|----|
| SISSEJUHATUS | 3 |
| 1. MITTEOSAMAKSELISTE RAHALISTE ERIHÜVITISTE OLEMUS..... | 7 |
| 1.1. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise õigus | 7 |
| 1.2. Mitteosamakselised rahalised erihüvitised määruses 883/2004 | 11 |
| 1.2.1. Mitteosamakseliste erihüvitiste tunnused | 15 |
| 1.2.2. Mitteosamakseliste erihüvitiste eristamine sotsiaalkindlustusest | 20 |
| 1.2.3. Mitteosamakseliste erihüvitiste eristamine sotsiaalabist..... | 23 |
| 1.3. Mitteosamakselised erihüvitised Eestis | 25 |
| 1.3.1. Määruse 883/2004 lisasse X kantud mitteosamakselised erihüvitised..... | 25 |
| 1.3.2. Muud mitteosamakseliste erihüvitiste tunnustega hüvitised Eestis | 29 |
| 1.4. Määruse 883/2004 isikuline kehtivusala..... | 33 |
| 2. MITTEOSAMASKELISTE ERIHÜVITISTE KOORDINEERIMISE REEGLITE RAKENDAMINE | 38 |
| 2.1. Koordineerimise üldpõhimõtted | 38 |
| 2.1.1. Võrdne kohtlemine..... | 38 |
| 2.1.2. Hüvitiste, tulu, faktide või sündmuste võrdne kohtlemine | 40 |
| 2.1.3. Perioodide kokkuliitmine..... | 42 |
| 2.1.4. Eksporditavus..... | 44 |
| 2.1.5. Ühe riigi õiguse kohaldamine | 46 |
| 2.2. Direktiivi 2004/38 mõju mitteosamakseliste erihüvitiste maksmisel | 48 |
| 2.3. Määruse 883/2004 rakendamine erinevatele isikugruppidele..... | 54 |
| KOKKUVÕTE | 60 |
| SUMMARY | 65 |
| KASUTATUD ALLIKAD | 68 |
| Kasutatud kirjandus | 68 |
| Kasutatud õigusaktid..... | 72 |
| Kasutatud kohtupraktika | 74 |
| LISA 1 | 76 |

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu üks aluspõhimõtteid on tagada liidu liikmesriikide piires töötajate vaba liikumine. Selle põhivabaduse realiseerimise üheks oluliseks osaks on sotsiaalkindlustussüsteem, mille ülesandeks on tagada liidu raames elavate ja töötavate isikute sotsiaalkindlustusõiguste kaitse.

Tööjõu vaba liikumise alusnormiks on Euroopa Liidu Toimimise Lepingu¹ artikkel 45, mille kohaselt peab nõukogu kehtestama töötajate liikumiseks vajalikud meetmed ka sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Selleks kehtestati nõukogu poolt sotsiaalkindlustuse eeskirjade koordineerimise süsteem².

Algselt reguleerisid sotsiaalkindlustuse valdkonda nõukogu määrused nr 3/58³ ja 4/58⁴, mille asendasid hiljem määrused 1408/71⁵ ja 574/72⁶. Viimane olulisem sotsiaalkindlustuse valdkonda modifitseeriv muudatus toimus 01.05.2010, kui jõustusid Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 883/2004⁷ sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (edaspidi määrus 883/2004) ning selle rakendamismäärus nr 987/2009⁸ (edaspidi määrus 987/2009). Uute määruste loomise ja jõustamise peamine eesmärk oli leida lahendused varasemalt üles kerkinud probleemidele; lihtsustada, täiendada ning täiustada olemasolevat regulatsiooni. Sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ei asenda liikmesriikide sotsiaalkindlustuse süsteeme ühtse seadusandlusega, vaid liikmesriikidele jääb otsustuspädevus hüvitiste saamise aluste ja tingimuste kehtestamiseks. Reeglitel on koordineeriv, mitte harmoniseeriv iseloom.

¹ Euroopa Liit. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja C 326/47. 26.10.2012 (ELTL)

² G.Tavits. Võõrtöötajate sotsiaalse kaitse põhijooned Euroopa Liidus. Juura. Tallinn 2004. lk 43-44.

³ Nõukogu 16.12.1958 määrus nr 3, võõrtöötajate sotsiaalse kaitse kohta – ELT P 30, lk 561-596.

⁴ Nõukogu 16.12.1958 määrus nr 4, määruse 3/58 rakendamise määrus – ELT P 30, lk 597-664.

⁵ Nõukogu 14.06.1971 määrus (EMÜ) nr 1408/71, sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes. – EÜT L 149, 05.07.1971, lk 2-50 (eestikeelne eriväljaanne: peatükk 5 köide 1 lk 35-82).

⁶ Nõukogu 21.03.1972 määrus (EMÜ) nr 574/72, millega määratakse kindlaks määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord. – EÜT L 74, 27.03.1972, lk 1-83 (eestikeelne eriväljaanne: peatükk 5 köide 1 lk 83-160).

⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29.04.2004 määrus (EÜ) nr 883/2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, 30.04.2004, Lk 1-123 (eestikeelne eriväljaanne: peatükk 5 köide 5 lk 72-116).

⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16.09.2009 määrus (EÜ) nr 987/2009, millega sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide rakendamise kohta) rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 284, 30.10.2009, lk 1-42 (eestikeelne eriväljaanne: peatükk 5 köide 1 lk 35-8).

Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise mehhanism on liikmesriikide väga dünaamilise sotsiaalkindlustusõigusega võrreldes väga staatiline ning katab jätkuvalt ainult ILO konventsioonis loetletud sotsiaalseid riske⁹.

Määruse 883/2004 reguleerimisalasse kuuluvad artikli 3 lõikes 1 loetletud hüvitisi reguleerivad õigusaktid, mis tähendab, et neid hüvitisi on isikutel õigus saada sõltumata oma töö- või elukohariigist ehk need on eksporditavad. Vastavalt määruse artikli 3 lõikele 4 ei kohaldata seda sotsiaal- ja arstiabi ega sõja- või sõjatagajärgede ohvrite toetuskeemide suhtes. Määruse artikli 3 lõike 3 järgi kohaldatakse määrust ka mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste ehk nn hübriidtoetuste (edaspidi mitteosamakselised erihüvitised) suhtes, millel on nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnused. Mitteosamakselised rahalised erihüvitised defineerib määruse artikkel 70, mille kohaselt kuuluvad sinna sõltuvalt liikmesriigi majandus- ja sotsiaalolukorrast isikule minimaalset toimetulekut tagavad hüvitised või puudega isiku erikaitset tagavad hüvitised, mis on kantud määruse lisasse X.

Seni ongi põhilised õiguslikud probleemid tekkinud hübriidtoetuste eristamisel sotsiaalkindlustusest ja sotsiaalabist kuna sellest sõltub toetuste kuulumine määruse reguleerimisalasse või konkreetse toetuse eksporditavus. Sellekohaseid vaidlusi on lahendanud Euroopa Kohus. Määruse 883/2004 kehtestamise üheks eesmärgiks oli tekitada õiguslikult selgem olukord ka mitteosamakselisi erihüvitisi käsitlevas regulatsioonis. Siiski tekitab küsimus endiselt erinevaid tõlgendusi ja arusaamu ning liikmesriigid käsitlevad sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnuseid omavaid hüvitisi erinevalt, mistõttu välistab liikmesriigi õigus need määruse 883/2004 reguleerimisalast¹⁰.

Liikmesriikide oluliseks murekohaks seoses sotsiaalkindlustuse koordinatsioonireeglite mitteosamakseliste erihüvitiste regulatsiooniga on olnud niinimetatud „toetuste turism“ ehk võimalus määratleda oma elukoht soodsaimat toetust võimaldava liikmesriigi järgi, eriti

⁹ Y. Jorens, F. Van Overmeiern. General Principles of Coordination in Regulation 883/2004. European Journal of Social Security, Volume 11 (2009), lk 56

¹⁰ Y. Jorens, J-P. Lhernould. European report 2013. Organisation and coordination of a network on the coordination of social security schemes within the European Union. Lot 1: Expertise in social security coordination Training and reporting on European Social Security. Lk 16. - rvutivõrgus: http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/TRESSIII_European%20Report%202013.pdf (25.03.3018)

majanduslikult mitteaktiivsete isikute poolt¹¹. Probleemina nähakse veel pettust, näiteks fiktiivabelude kaudu. Samuti kritiseeritakse süsteemi loomise põhieeldusi, et tööturg Euroopa Liidu ulatuses on nõ ühtlane ja riigist riiki liigub suhteliselt võrdsel arvul nii majanduslikult aktiivseid kui ka mitteaktiivseid isikuid¹².

Seni tehtud uuringute kohaselt ei ole nimetatud probleem hetkel valdav ja liikmesriikide majandusele oluliselt koormav, kuigi mitteosamakseliste erihüvitistega seotud kulude mõningase kasvu trend on märgatav. Samas on mitteosamakseliste erihüvitiste kulu Euroopa Liidu siseselt liikuvate majanduslikult mitteaktiivsete isikute osas liikmesriikide kogukulus marginaalne ja võrreldav liikmesriigis püsivalt elanud isikute kuluosaga¹³.

Täna sel päeval ei saa mööda vaadata ka Euroopat tabanud pagulaskriisist, mis võib Euroopa riikide sotsiaalkindlustussüsteemidele hakata koormavalt mõjuma. Eurostati uuringute andmetel, on erinevatest vajadustest ja huvidest kantud migratsiooni trend Euroopa Liitu kasvav¹⁴. Euroopa Liidu üks olulisemaid sotsiaalmajanduslikke probleeme on ka rahvastiku vananemine. Eakate (üle 65-aastaste) ja väga eakate (üle 85-aastaste) isikute arv kasvab kiiresti. See omakorda on olulise mõjuga liikmesriikide tervishoiuteenuste, tööjõu, sotsiaalhoolekande, samuti pensionisüsteemide ja üldisemalt sotsiaalkindlustuse eelarvekuludele¹⁵.

Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida mitteosamakseliste erihüvitiste kohta kehtestatud regulatsiooni ja uurida kas määrusega 883/2004 uuendatud koordineerimisreeglitega on saavutatud seatud eesmärk – regulatsiooni lihtsustamine ja moderniseerimine. Sealhulgas selgitada välja määrustega 883/2004 ja 987/2009 kehtestatud koordineerimisreeglite mõju

¹¹ Juravle, C., Weber, T., Canetta, E., Fries Tersch, E., Kadunc, M. (koost). DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract Final report submitted by ICF GHK in association with Millieu Ltd. A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security Systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare grants on the basis of residence. Lk 203. - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972> (25.03.2018)

¹² M. Benton Reaping the benefits? Migration Policy Institute. Policy Brief Series. November 213, lk 5 - Arvutivõrgus: <http://www.migrationpolicy.org/research/reaping-benefits-social-security-coordination-mobile-eu-citizens> (25.03.2018)

¹³ Juravle, C., Weber, T., Canetta, E., Fries Tersch, E., Kadunc, M. (koost). DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract Final report submitted by ICF GHK in association with Millieu Ltd. A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security Systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare grants on the basis of residence. Lk 203. - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972> (25.03.2018)

¹⁴ Eurostat. Migration and migrant population statistics. - Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (25.03.2018)

¹⁵ Eurostat. People in the EU – statistics on an ageing society- Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_statistics_on_an_ageing_society (25.03.2018)

isikute liikumisvabadusele Euroopa Liidu piires. Teiseks eesmärgiks on uurida Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi mitteosamakseliste erihüvitiste osas ning tuvastada Eestis makstavad hübriidsed hüvitised. Töö laiema eesmärgina peaks selguma, kas mitteosamakseliste erihüvitiste eriregulatsioon kehtival kujul on üleüldse vajalik.

Määrusega 883/2004 on laiendatud isikulist kehtivusala. Kehtestatud regulatsioon võib muutuda liikmesriikide majandusele koormavaks seeläbi, et soodustab nii majanduslikult aktiivsete kui mitteaktiivsete isikute elukoha valikut suurimate makstavate toetuste järgi, olles seega isikute vaba liikumise põhimõtte realiseerimise takistav tegur.

Käesoleva magistritöö hüpoteesiks on, et eesmärk sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisreegleid moderniseerida ja lihtsustada ei ole see mitteosamakseliste erihüvitiste osas täitunud. Jätkuvalt on ebaselge mitteosamakseliste erihüvitiste kvalifitseerimine ja nende maksmisele kohalduvad reeglid, mis eeldavad sageli juhtumipõhist hindamist, lubavad kõrvale kaldumist diskrimineerimise keelust erinevate isikugruppide puhul. Sellest tulenevalt ei ole sotsiaalkindlustuse valdkonnas saavutatud isikute liikumisvabaduse tagamine Euroopa Liidu piires.

Teiseks uuritavaks hüpoteesiks on, et Eesti poolt määruse lisasse X kantud, samuti Eestis kehtivad muud võimalike mitteosamakseliste erihüvitiste tunnustega toetuste erihüvitistena kvalifitseerimine nende mitteeksportimiseks, ei ole otseselt vajalik ja ei täida hüvitistele pandud tegelikku eesmärki.

Uurimisküsimustele vastuse saamiseks on töö jagatud kaheks osaks. Esimene osa tutvustab autor teema selgitamise huvides sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõigust ning käsitleb määruse 883/2004 alusel mitteosamakseliste erihüvitiste sisu ja olemust. Teises osas uuritakse lähemalt mitteosamakseliste erihüvitiste maksmisele kohaldatavaid reegleid.

Uurimisteema eesmärgi saavutamiseks on töös kasutatud võrdlevat, analüütilist ja süstemaatilist meetodit. Autor on peamiste allikatena kasutanud õiguskirjandust ja Euroopa Kohtu otsuseid. Töö koostamisel on autor tuginenud peamiselt võõrkeelsete autorite Frans Penningsi, Yves Jorensi, Filip Van Overmeireni ja Herwig Verschuereni raamatutele ja artiklitele. Eesti autoritest on kasutatud Gaabriel Tavitsa asjakohaseid kirjutisi ja Leili Zaglmayeri 2008.a magistritööd.

1. MITTEOSAMAKSELISTE RAHALISTE ERIHÜVITISTE OLEMUS

1.1. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise olemus

Sotsiaalkindlustussüsteemid on eri liikmesriikides oma olemuselt erinevad ja ei baseeru ühel mudelil¹⁶. Iga süsteem peegeldab riigi ajalugu, traditsioone ja kultuuritausta. Seega pole võimalik ega vajalik neid süsteeme ühtlustada. Küll on osutunud vajalikuks sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine liikmesriikide vahel¹⁷.

Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eesmärk on kindlustada Euroopa Liidu kodanike heaolu selle kaudu, et liikudes liikmesriigist teise, ei tooks see kaasa ilma jäämist õigusest mingile hüvitisele. Samas on see keeruline ülesanne, kuivõrd Euroopa Liidu liikmesriigid on välja arendanud väga erinevad sotsiaalkindlustussüsteemid. Osad riigid panustavad rohkem isiku poolt teenistusel või osamaksetel baseeruvatele hüvitistele, teised pigem universaalsetele elukohapõhistele toetustele. Selliste erinevuste taustal loodav koordineerimissüsteem omab juba eos riski, et vaba liikumise õigust kasutavad isikud jäävad nõ toetuste vahele või on neil võimalik saada hüvitist kahelt riigilt¹⁸.

Isikute vaba liikumise soodustamise kaudu nähakse Euroopa Liidu tasandil kasu majanduslikule arengule, kuna see põhimõte võimaldab töötajate liikumist vastavalt sobivaimatele tingimustele. Samas on oluline, et erinevate liikmesriikide vahel liikudes ei kaotaks isikud juba välja teenitud hüviseid või vastupidi, oleks välditud hüvitiste kattumine mitmes riigis¹⁹. Isikute vaba liikumise põhimõtte ülimuslikkust on järjepidevalt rõhutanud ka Euroopa Kohus. Sellest lähtuvalt on Euroopa Kohus tõlgendanud koordineerimisreegleid vastavalt vajadusele kas kitsalt või laialt²⁰.

¹⁶ G. Tavits. Võõrtöötajate sotsiaalse kaitse põhijooned Euroopa Liidus. Juura. Tallinn 2004 lk 43

¹⁷ M. Palmiste. Euroopa Liidu ja Eesti Sotsiaalpoliitika diskursus – Riigikogu Toimetised 4, 2001 – Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Euroopa-Liidu-ja-Eesti-sotsiaalpoliitika-diskursus.pdf> (25.03.2018)

¹⁸ M. Benton, lk 5

¹⁹ F. Pennings, European Social Security Law. 6-th edition. Intersentia 2015, lk 3

²⁰ F. Pennings. Conclusion: Simplification, modernisation and regulation 883/2004. European Journal of Social Security, Volume 11/2009 lk 235

Määruste 883/2004 ja 987/2009 komplekt lähtub Euroopa Liidu ülese isikute vaba liikumise ideest ning on ette nähtud kaasa aitama elu- ja töötingimuste parandamisele²¹.

Kaasajastatud sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise süsteem määruse 883/2004 alusel tugineb kuuetele põhimõttele:

- 1) Ühe riigi õiguse kohaldamine. Üldreeglina on isikud kaetud ühe riigi vastavalt sotsiaalkindlustuse valdkonnale ühe riigi õigussüsteemis. Määrus 883/2004 kehtestab reeglid kohaldatava õiguse kindaks tegemiseks, et vältida isikute kuulumine kahe riigi õigussüsteemi alla (positiivne konflikt), või jääda ilma ühegi riigi sotsiaalkindlustuseta (negatiivne konflikt).
- 2) Võrdne kohtlemine. Kõik isikud, kelle suhtes määrus 883/2004 kohaldub, ei tohi olla diskrimineeritud kodakondsuse alusel ning neil on samad õigused ja kohustused, mis konkreetse liikmesriigi kodanikel.
- 3) Hüvitiste, tulu, faktide ja sündmuste võrdne kohtlemine. Sotsiaalkindlustuse hüvitiste ja muu tulu saamine, samuti asjassepuutuvad faktid ja sündmused, mis leiavad aset ühes liikmesriigis, omavad õiguslikku tähendust ja tuleb seetõttu arvesse võtta teises liikmesriigis nii, nagu need oleksid seal aset leidnud.
- 4) Perioodide liitmine. Kui hüvitise saamiseks on vajalik, tuleb arvesse võtta teises liikmesriigis täidetud kindlustuse, elamise või töötamise perioodid.
- 5) Hüvitiste eksport. Isik on õigustatud saama hüvitist ka siis, kui ta elab teise liikmesriigi territooriumil.
- 6) Hea halduse tava. Liikmesriigid peavad tegema koostööd ja üksteist vastastikku abistama isikute kasu silmas pidades²². Nimetatud printsiip hõlmab infovahetust asjaomaste asutuste ja hüvitist taotleva isiku vahel, isiku asjatundlikku juhendamist, keeldu taotluste mitte vastuvõtmiseks dokumendi keele tõttu, asja lahendamist mõistliku aja jooksul jne²³.

²¹ Y. Jorens, F. Van Overmeiren. 2009, lk 48

²² Giubboni, S., Iudicone, F., Mancini, M., Faioli, M. Coordination of Social Security Systems in Europe. Study for the EMPL Committee. Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. 2017, lk 14-15. - Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU\(2017\)614185_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU(2017)614185_EN.pdf) (27.03.2018)

²³ Y. Jorens, F. van Overmeiren. General Principles of Coordination in Regulation 883/2004. European Journal of Social Security, Volume 11 (2009), lk 49-50

Koordineerimise selgitamiseks kasutatakse järgmist definitsiooni: koordineerimisreeglid on ette nähtud kohandama riikide sotsiaalkindlustussüsteeme üksteise suhtes, et reguleerida küsimusi, mis kerkivad seoses isikute sotsiaalsete õiguste kaitsega rohkem kui ühes riigis. Koordineerimisreeglid hõlmavad peale Euroopa Liidu liikmesriikide ka teisi riike erinevate rahvusvaheliste lepingute alusel²⁴. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglid kehtivad Euroopa majanduspiirkonnas – kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides, Norras, Liechtensteinis, Islandil ja Šveitsis²⁵.

Koordineerimise reeglite ülesandeks on:

- Ennetada erinevate liikmesriikide seaduste vahelisi vastuolusid;
- Keelata diskrimineerimine kodakondsuse alusel;
- Täita lüngad hüvitiste, tulu, faktide või sündmuste võrdseks kohtlemiseks ja perioodide liitmiseks.
- Kindlustada toetuse saamise õigus igas asjaomas liikesriigis²⁶.

Määrus ei sea eesmärgiks ühtlustada liikmesriikide sotsiaalse kaitse süsteeme. Tegemist on üksnes süsteemiga, mis peab tagama olemasolevad nõuded. Uusi nõudeid erinevatele sotsiaaltoetustele nende normidega ei looda. Kuna ühtne Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse skeem puudub, määrab iga liikmesriigi õigus, missuguste eelduste alusel toimub ühe või teise skeemiga liitumine ning missugustel eeldustel on võimalik erinevate toetuste saamine.²⁷

Koordineerimist tuleb eristada harmoniseerimisest. Harmoniseerimine tähendab liikmesriikide suhtes kehtivat õigust, mis tuleb viia sarnaselt kõigi liikmesriikide õiguskorda, kusjuures mõningatel juhtudel on vajalik riigi seadusandluse muutmine. Koordineerimise puhul on liikmesriik oma seadusloomes vaba. Igal riigil on õigus kehtestada erinevaid toetusi ja sätestada tingimusi nende maksmiseks. Koordineerimisreeglid reguleerivad juhtumeid, mil erinevate liikmesriikide siseriiklikud seadused ei võta arvesse teise riigi regulatsioone²⁸. Samas on

²⁴ Pennings, 2015, lk 6

²⁵ Sotsiaalkindlustusamet.- Arvutivõrgus: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/sotsiaalkindlustus-euroopa-liidus> (27.03.2018). Siiski tuleb silmas pidada, et et määrused nr 883/2004 ja 987/2009 kehtivad Šveitsis alates 1. aprillist 2012 ning Norras, Liechtensteinis ja Islandil alates 1. juunist 2012. Varasemate perioodide puhul kehtivad nimetatud riikides endiselt määrused nr 1408/71 ja 574/72. Samuti ei laiene uued reeglid UK-sse ja Taani minevatele kolmandate riikide kodanikele.

²⁶ Pennings, 2015 lk 8

²⁷ Tavits, 2004 lk 44-45

²⁸ Pennings, 2015 lk 6-7

koordinatsioonireeglid liikmesriikidele siduvad ning vastuolu korral siseriikliku õigusega kohaldatakse koordineerimismääruse sätteid.²⁹

Määruse 883/2004 artikkel 3 lõige 1 sätestab määruse materiaalse kehtivusala. Määruse reguleerimisalasse kuuluvad sotsiaalkindlustusliigid on:

- Haigushüvitised;
- Sünnitus- ja sellega samaväärsed isadushüvitised;
- Invaliidsushüvitised;
- Vanadushüvitised;
- Toitjakaotushüvitised;
- Tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised;
- Matusetoetus;
- Töötushüvitised;
- Eelpensionihüvitised;
- Pereküvitised.

See on ammendav loetelu. Artikli 3 lõikes 1 nimetatud hüvitiste suhtes koordineerimine ei kehti³⁰. Koordineerimise alla kuuluvad kõik üld- ja eriskeemide alla kuuluvad hüvitised, sõltumata sellest kas need on osamakselised või mitte.³¹

Lisaks täpsustab määruse artikli 3 lõige 3, et määrust kohaldatakse artiklis 70 sätestatud mitteosamakseliste erihüvitiste suhtes, mis käsitlevad lõikes 1 reguleeritud sotsiaalkindlustusliike.

Eelpool loetletud, määruse 883/2004 reguleerimisalal olevad hüvitised, on kooskõlas nn klassikaliste sotsiaalkindlustuse riskidega, mille miinimum on sätestatud ka ILO konventsioonis nr C 102 „Sotsiaalkindlustus (miinimumstandard)“³².

Varasemat koordineerimismäärust 1408/71 kritiseeriti sageli selle keerulise ülesehituse ja ebaselguse pärast, mis asjatundjate hinnangul pärssis isikute vaba liikumist. Keerukuse peamised põhjustena on välja toodud Euroopa Kohtu seisukoha kujundamise vajadus määruse

²⁹ Frans Pennings. Conclusion: Simplification, modernisation and regulation 883/2004. European Journal of Social Security, Volume 11/2009 lk 235

³⁰ Pennings, 2015 lk 51-52

³¹ Jorens, Van Overmeiren, 2009, lk 56

³² ILO. Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). – Arvutivõrgus: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247 (27.03.2018)

kohaldamisel ja tõlgendamisel; määrus võimaldas peamistest reeglitest paljude erisuste tegemist; ning määruse juurde ei kuulunud mingeid selgitusi, mis tekitas vajaduse lähtuda sätetest grammatiliselt juhul, kui Euroopa Kohus ei olnud andnud omapoolset tõlgendust³³. See tekitas vajaduse koordineerimisreeglite lihtsustamise ja moderniseerimise järele.

Võrreldes varasemalt kehtinud koordineerimisreeglitega ei ole uuendatud sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglitega kindlustatavate riskide suhtes määruse materiaalne reguleerimisala oluliselt muutunud. Liikmesriigi siseriikliku õigusega kehtestatud hüvitis kuulub koordineerimisreeglite alla, kui see katab mõnd vastavat riski, mis on määruse 883/2004 artiklis 3 lõikes 1 loetletud. Euroopa komisjoni 1998.a ettepanek sisaldas küll ettepanekut määruse materiaalse reguleerimisala laiendamiseks, eelkõige avatud loetelu kehtestamise kaudu, kuid see lähenemine heakskiitu ei leidnud. Kuivõrd määrus ei defineeri mõistet sotsiaalkindlustus, siis oleks osutunud keeruliseks otsustamine, millised erinevad hüvitised ja toetused kuuluvad määruse reguleerimisalasse.³⁴

Kuigi sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglite algusajal kohaldasid need vaid majanduslikult aktiivsetele isikutele, on pikaajalise arengu käigus järk-järgult laienenud määruse isikuline kehtivusala. Eriti suur muutus on toimunud uue koordineerimismäärusega 883/2004. Nimetatud määruse artikkel 2 sätestab määruse kohaldamisalasse liikmesriikide kodanikud, liikmesriigis elavad kodakondsuseta isikud³⁵ ja pagulased³⁶, kes on sotsiaalkindlustusalaste õigusaktidega hõlmatud mõnes liikmesriigis, samuti nende pereliikmed³⁷ ja ülalpeetavad. Määruse kohaldamisalasse kuuluvad ka eelloetletud isikute ülalpidamisel olnud isikud sõltumata kodakondsusest³⁸.

1.2. Mitteosamakselised rahalised erihüvitised määruses 883/2004

ELTL artiklis 45 on sätestatud üks Euroopa Liidu olulisi põhiprintsiipe – isikute vaba liikumine. Sellest lähtuvalt on ka sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglites üheks oluliseks põhimõtteks

³³ F. Pennings, Introduction: Regulation 883/2004 – the third coordination regulation in a row. *European Journal of Social Security*, Volume 11 (2009), lk 5

³⁴ Pennings, 2015, lk 55

³⁵ 28.september 1954 New Yorki konventsiooni artiklis 1 määratletud isik (määruse 883/2004 artikli 1 punkt h)

³⁶ 28. juuli 1951 Genfi konventsiooni artiklis 1 määratletud isik (määruse 883/2004 artikli 1 punkt g)

³⁷ Määruse 883/2004 artikli 1 punktis 1 sätestatud isik

³⁸ F. Pennings, Inclusion and Exclusion of Persons and Benefits in the New Co-ordination Regulation. *Social Welfare and EU Law*. Tilburg Law School 2005, lk 244-247

elukohanõudest loobumine. See tähendab, et isik võib liidusiseselt oma elukohta vabalt valida, kaotamata seejuures õigust ettenähtud ja määruse reguleerimisalas olevale hüvitisele. Seda põhimõtet nimetatakse ka hüvitiste ekspordiks³⁹.

Enamus liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme on ajaloost tulenevalt üles ehitatud oma territooriumil elavate isikute toetamiseks ja nende huvides. Mitteosamakseliste erihüvitiste eripära on nende rahastamine ainult üldise maksulaekumise baasil liikmesriigi eelarvest. Seega on mõistetav liikmesriikide vastumeelsus selliste hüvitiste maksmiseks väljaspool liikmesriigi territoorium elavatele isikutele⁴⁰.

Sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise esimene määrus 3/58 sisaldas erisust eksporditavuse põhimõttest sissemaksetel põhinevate pensionite, pensione asendavate ja invaliidsuse tõttu makstavate toetuste täiendamiseks. Teise koordineerimismäärusega 1408/71 lõpetati nende eriskeemide reguleerimine⁴¹. Alates 1970-st aastatest käsitles Euroopa Kohus paljudes lahendites küsimust, millised toetused kuuluvad määruse reguleerimisalas olevate sotsiaalkindlustusriskide hulka ja millised tuleks lugeda sotsiaalabiks mille suhtes koordineerimismäärust ei rakendata⁴².

Aja jooksul muutus erinevus sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi vahel ebaselgemaks. Mitmed uued liituvad riigid omasid sotsiaalkindlustussüsteeme, mis ei põhinenud osamakselisusel. Lisaks oli aja jooksul sotsiaalabi mõiste mõneti teisenenud ning sellest oli saanud isiku õigus, kus maksete kaudu panustamine ega vajaduspõhine hindamine ei omanud enam tähtsust. Maksmise üle otsustamisel puudus diskretsioon⁴³.

Sotsiaalkindlustuse koordinatsioonireeglite aluseks on isikute vaba liikumise põhimõte. Ometi on ka solidaarsus olulise rolliga sotsiaalkindlustuse koordinatsioonireeglite kohaldamisel. Solidaarsus võimaldab kitsendada vaba liikumise reeglite kohaldamist⁴⁴.

³⁹ H. Verschueren. Special non-contributory benefits in regulation 1408/71, regulation 883/2004 and the case law of the ECJ. *European Journal of Social Security*. Volume 11/2009, lk 218

⁴⁰ Verschueren, 2009, lk 218

⁴¹ Zaglmayer, Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordinatsiooniõigus ja erandid hüvitiste ekspordimisel. Magistritöö. Tartu Ülikool, Tallinn 2008. lk 46

⁴² Verschueren, 2009, lk 219

⁴³ M. Cousins. Case commentary: Social security, social assistance and special non-contributory benefits: the never-ending story. *News and cases. European Journal of Social Security*, Volume 9 (2007), No.1. lk 98

⁴⁴ F. Pennings, EU Citizenshp: Access to Social Benefits in Other EU Member States. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. Kluwer Law International 2012 no.3, lk 311

Sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnustega hüvitiste koordineerimiseks andis Euroopa Nõukogu 1992. aastal määruse nr 1247/92⁴⁵, millega täiendati koordineerimismäärust 1408/71. Loodi mitteosamakseliste erihüvitiste kategooria ja selle koordineerimisele kehtestati erireglid. Mitteosamakseliste erihüvitiste koordineerimise reeglite olulisimaks aspektiks oli eksporditavuse põhimõttest erandi kehtestamine⁴⁶. Mitteosamakseliste erihüvitiste ekspordimise välistamine on põhjendatud peamiselt sellega, et need hüvitised ei põhine taotleja poolt tehtud osamaksetel või muul panusel ning nende hüvitiste eesmärk on isikule minimaalse toimetuleku tagamine võttes arvesse isiku elukohariigi elustandardit⁴⁷.

Määruse 1408/71 artiklil 4 sätestas sotsiaalkindlustuse hüvitised alljärgnevalt:

„(1) Käesolevat määrust kohaldatakse kõikide õigusaktide suhtes, mis reguleerivad järgmisi sotsiaalkindlustusliike: a) hüvitised haiguse, raseduse ja sünnitamise puhul; 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.“

Loetletud hüvitisi reguleerivad õigusaktid kuuluvad määruse reguleerimisalasse ilma eranditeta⁴⁸. Määruse 883/2004 artikli 3 lõike 1 järgi lisati uue sotsiaalkindlustusliigina määruse reguleerimisalasse eelpensionihüvitised.

Kohtuotsuste tulemusel võeti 2005.aastal vastu määruse nr 1408/71 muutmise määrus nr 647/2005, millega täpsustati mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriume ja korrastati põhjalikult määruse lisa IIa.

Uus art 4 lg 2a sõnastus oli:

„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:

a) mis on ette nähtud:

⁴⁵ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1247/92, 30. aprill 1992, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes. - ELT L 136/1, 19.05.1992

⁴⁶ Zaglmayer, lk 47

⁴⁷ Verschueren, 2009, lk 220

⁴⁸ Zaglmayer, lk 32-33

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 hüvitisetaaja poolt makstavast maksest. Osamakselise hüvitise täiendamiseks ettenähtud hüvitisi ei loeta siiski osamakselisteks hüvitisteks ainuüksi sel põhjusel,

ja

c) need on loetletud IIa lisas.”⁴⁹

Uue määruse 883/2004 peatükk 9, artikkel 70 asendab varasema määruse 1408/71 sätteid artikkel 4 lõige 2a ja artikkel 10a.

Määruses 883/2004 on mitteosamakselised rahalised erihüvitised saanud eraldi peatükis 9 artiklis 70 uue definitsiooni. Varasemat Euroopa Kohtu praktikat arvesse võttes on nendel erihüvitistel nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnused. Artikli 70 lõike 1 järgi kohaldatakse artiklit mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes, mida makstakse nende õigusaktide alusel, millel oma ulatuse, eesmärkide ja/või kohaldamistingimuste tõttu on nii artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustust kui ka sotsiaalabi reguleerivate õigusaktide iseloom.

Lõike 2 järgi peavad mitteosamakseliseks erihüvitiseks kvalifitseeritavad hüvitised vastama kumulatiivselt kolmele tunnusele:

1) hüvitis on kavandatud andma kas:

- (i) täiendavat, asendavat või alternatiivset kaitset määruse artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustusliikide kohaste riskide suhtes ja tagama isikutele minimaalse toimetulekutulu, mis arvestab asjaomase liikmesriigi majandus- ja sotsiaalolukorda; või
- (ii) eriseloomuga kaitset puuetega isikutele, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis.

⁴⁹ Zaglmayer, lk 57-58

- 2) hüvitise rahastamisallikas peab olema üldiseloomuga avalike kulude katmiseks kavandatud kohustuslik maks, mis ei sõltu saaja osamaksetest.
- 3) hüvitis peab olema kantud määruse lisasse X⁵⁰.

Määruse üldosas sätestatud põhimõtetest teeb erandi artikli 70 punkt 3, mis välistab mitteosamakseliste erihüvitiste puhul määruse artikli 7 kohaldamise, mis tähendab loobumist kõnealuste hüvitiste ekspordist. Mitteosamakselisi erihüvitis on kohustatud maksma ainult isiku elukohajärgne liikmesriik⁵¹.

Kui arvata juurde sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimismääruste üldprintsipiid, on varasema määruse 1408/71 mitteosamakseliste erihüvitiste regulatsiooni sätetega võrreldes määruse 883/2004 vastav osa oluliselt lühem⁵². Üldpõhimõtted on nüüd viidud määruse üldsätete alla ning ainus erand – eksporditavuse põhimõte, on lisatud mitteosamakseliste erihüvitiste artikli 70 punkti 3. Artikli 70 punkt 4 sätestab asjaomase liikmesriigi ja kohalduva õiguse.

Seega nagu varasemas määruses 1408/71 on ka uues koordineerimismääruses 883/2004 mitteosamakselised erihüvitised jagatud kahte kategooriasse:

- a) määruse artikli 3 punktis 1 loetletud sotsiaalkindlustusliikidega hõlmatud riskide vastu täiendavat, asendavat või alternatiivset kaitset pakkuvad hüvitised, mis arvestavad asjaomase liikmesriigi sotsiaalmajanduslikku olukorda;
- b) puudega isiku erikaitsele suunatud ja asjaomase liikmesriigi sotsiaalse keskkonnaga seotud hüvitised.

1.2.1. Mitteosamakseliste erihüvitiste tunnused

Mitteosamakselise erihüvitise tunnuseks on selle eriline iseloom, st, et hüvitis on kas täiendav, asendav või alternatiivne kaitse määruse sotsiaalkindlustusliikidega hõlmatud riskide vastu. Hüvitise erilise iseloomu defineerimine on olnud probleemne.

⁵⁰ Verschueren, 2009, lk 224-225

⁵¹ *ibid*, lk 225

⁵² Pennings, 2015, lk 66

Üheks võimalikuks tõlgenduseks on hinnata hüvitise omadusi, mis vastavad nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnustele. Lisaks tuleb arvesse võtta subjektide ringi, hüvitise eesmärki, määramise ja maksmise viisi. Üheks sotsiaalkindlustuse tunnuseks peetakse ka hüvitise määramisel diskretsiooni puudumist⁵³. Hüvitise võib sotsiaalkindlustuseks liigitada juhul, kui seda makstakse isiku abivajadust hindamata, seaduses sätestatud isiku õiguse alusel ning see on selgelt seotud määruse 883/2004 artikli 3 lõikes 1 loetletud sotsiaalkindlustusliigiga⁵⁴. Seega, kui hüvitis vastab ühele määruse artikli 3 lõike 1 loetelus olevale sotsiaalkindlustusliigile, kuid isik ei ole õigustatud seda mingil põhjusel saama, siis on esimene kvalifitseerimise eeldus täidetud.

Määruses 1408/71 oli mitteosamakseliste erihüvitiste ülesandeks anda täiendavat, asendavat või lisakaitset. Määruses 883/2004 on määratluseks täiendav, asendav või alternatiivne kaitse, st lisakaitse on asendatud alternatiivsega. Mida tähendab selles kontekstis alternatiivne kaitse sotsiaalkindlustusriski vastu? Tõlgendus võiks olla kaitse pakkumise võimalus määruse reguleerimisalasse kuuluvast sotsiaalkindlustusriskist teisenenud kindlustusliigi puhuks, mis on seotud artikli 3 lõikes 1 loetletud sotsiaalkindlustusliigiga. Näiteks Eestis makstav töövõimetoetus võiks olla alternatiivne kaitse invaliidsusest tuleneva riski vastu.

Asjaomase liikmesriigi sotsiaalmajandusliku olukorra arvestamine tähendab seda, et hüvitise summa on seadusega fikseeritud, võtab arvesse asjaomase liikmesriigi sotsiaalmajanduslikku olukorda (näiteks on seotud miinimumpalgaga), tagades selle riigi elustandardile vastava sissetuleku. Selliselt defineeris mitteosamakselise hüvitise olemust Euroopa Kohus *Skalka*⁵⁵ lahendis⁵⁶. Määruse 883/2004 vastava sätte sellisest sõnastusest tuleneb, et enam ei ole kohustuslik abivajaduse hindamine hüvitise erilise iseloomu tuvastamiseks. Reguleerimine nõuab vaid, et hüvitis peab tagama minimaalse sissetuleku, mis otseselt ei tähenda vajaduste hindamist⁵⁷. Seega, erilise tunnuse annab hüvitisele asjaolu, et see on asjaomase liikmesriigi sotsiaalmajandusliku olukorraga seotud minimaalse vajaliku sissetuleku garanteerimiseks.

⁵³ Zaglmayer, lk 53-54

⁵⁴ Pennings 2015, lk 68

⁵⁵ EKo C-160/02, 29.04.2004 Skalka

⁵⁶ Verschueren. 2009, lk 223

⁵⁷ F. Pennings. Inclusion and Exclusion of Persons and Benefits in the New Co-ordination Regulation. Social Welfare and EU Law. Tilburg Law School 2005, lk 252

M. Cousinsi järgi saab Euroopa Kohtu praktikas eristada kahte erinevat suunda mitteosamakseliste erihüvitiste määratlemisel. Esimeseks nn *Skalka*⁵⁸ ja *Kersbergen-Lap`i*⁵⁹ lahendis kasutatud lähenemine. Neil juhtudel, kui oli selge, et hüvitis on mitteosamakseline, asus kohus tuvastama hüvitise erilist iseloomu, st kas hüvitis on mõeldud asendada või täiendama määruse reguleerimisalasse kuuluvat sotsiaalkindlustuse liiki. Kohus lähtus mõlemas kohtuasjas seisukohast, et hüvitised tagasid isikule minimaalse sissetuleku arvestades elukohariigi sotsiaalmajanduslikku olukorda⁶⁰.

Euroopa Kohtu teiseks lähenemiseks antud küsimuses loeb M. Cousins *Hosse*⁶¹ lahendis tehtud analüüsi. Kohus ei hinnanud hüvitise erilist iseloomu, vaid võrdles hüvitise omadusi sotsiaalkindlustusliikidega. Kohus leidis, et sotsiaalkindlustus ja mitteosamakselised erihüvitised on teineteist välistavad⁶².

Euroopa Kohus on eriliseks hinnanud need hüvitised, mis on mõeldud ainult saaja miinimumsissetuleku tagamiseks arvestades sotsiaalmajanduslikku olukorda elukohariigis⁶³ ning see on otsustavaks kriteeriumiks⁶⁴.

Hüvitiste teine kategooria on selgelt puudega isikute erikaitsele suunatud. See säte ei erine oluliselt määruses 1408/71 kehtinud sõnastusest. Seega tuleb tuvastada erinevus esimese kategooria hüvitistest.

Ei ole selge, kuhu tõmmata piir puudega isikute puhul puudest tingitud täiendavate kulude, sotsiaalse integratsiooni kulude katmise või sissetuleku tagamise eristamiseks. Seetõttu on antud küsimus jätkuvalt ebaselge „hall ala“⁶⁵. Puuetega inimeste erikaitset tagava hüvitise määratlemisel on täpsustatud, et see peab olema tihedalt seotud isiku sotsiaalse keskkonnaga, st need hüvitised peavad eristuma lisakaitset pakkuvatest hüvitistest. 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 tavapäraselt

⁵⁸ EKo C-160/02, 29.04.2004 Skalka

⁵⁹ EKo C-154/05, 06.06.2006 J. J. Kersbergen-Lap

⁶⁰ M. Cousins. News and Cases. European Journal of Social Security, Volume 9 (2007), No. 1, lk 105

⁶¹ EKo C-286/03, 21.02.2006 Silvia Hosse

⁶² Cousins 2007, lk 106

⁶³ Pennings, 2015, lk 72

⁶⁴ Verschueren, 2009 lk 224

⁶⁵ Verschueren, 2009, lk 231

seotud isiku sotsiaalse keskkonnaga. Muid eesmärgi olla ei saa. Selle määratluse on Euroopa Kohus andnud *Lenoir*⁶⁶ otsuses ning kinnitanud *Snares*⁶⁷ ja *Lecler*⁶⁸ otsustes⁶⁹.

Puudega isikute erikaitse tunnuseid selgitas Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu kohtuasja raames kohtujurist Kokott⁷⁰. Kohtujuristi arvates tuleb esmalt leida sotsiaalabi tunnused, milleks Kokott hindas miinimumsissetuleku vajaduse. Analüüsides Soome, Rootsi ja Ühendkuningriigi erinevaid puudega isikute hüvitisi, jõudis ta järeldusele, et makstav hüvitis peab olema ainult ja üksnes puudega isikule piisavat sissetulekut tagav elukohariigi sotsiaalse olukorraga otseselt seotud hüvitis. Näiteks hindas Kokott Soome puudega lastele makstava hüvitise puhul, et kuna seda maksti ka haiguse tõttu, siis on tegemist pigem haigushüvitisega koordineerimise mõttes⁷¹. See tähendab, kui hüvitist makstakse mis iganes muuks vajaduseks peale konkreetse liikmesriigis minimaalselt vajalikuks sissetulekuks, ei ole tegemist mitteosamakselise erihüvitisega.

Mitteosamakseliseks erihüvitiseks puudega isiku puhul saab lugeda ainult sellised hüvitised, mille maksmise eesmärk on puudega isiku integreerimise toetamine ja minimaalne sissetuleku tagamine elukohariigis⁷².

Nimetatud hüvitise teiseks oluliseks tunnuseks on mitteosamakselisus. Mitteosamakselisuse hindamise peamine kriteerium on hüvitise rahastamise viis.

Mitteosamakselisi erihüvitisi rahastatakse ainult üldise iseloomuga avalike kulude katmiseks kavandatud kohustuslike maksude arvelt. Hüvitise andmise ja arvutamise tingimused ei tohi sõltuda saaja osamaksetest. *Jauch*⁷³ lahendis ütles Euroopa Kohus, et ka kaudne seos isiku osamaksetega välistab hüvitise klassifitseerimise mitteosamakseliseks erihüvitiseks. See tähendab, et näiteks ühe mitteosamakselise hüvitise rahastamine toimub mingi muu kohustusliku või vabatahtliku osamakselise hüvitise vähendamise või osamaksete suurendamise kaudu. Samale seisukohale jäi Euroopa Kohus ka *Perez Naranjo*⁷⁴ lahendis, kuna

⁶⁶ EKo C-313/86, 27.09.1988 O. Lenoir

⁶⁷ EKo C-20/96, 04.11.1997 Kelvin Albert Snares

⁶⁸ EKo C-43/99, 31.05.2001 Ghislain Leclere

⁶⁹ Zaglmayer, lk 62-63

⁷⁰ Kohtujurist Kokotti arvamus, ECR I-8695, 2007

⁷¹ Verschueren, 2009, lk 230

⁷² Pennings, 2015, lk 72

⁷³ EKo C-215/99, 08.03.2001 Friedrich Jauch

⁷⁴ EKo C-265/05, 16.01.2007 José Perez Naranjo

hüvitist maksti pädeva asutuse poolt, mis omakorda sai vastavad vahendid riigi eelarvest ja puudus igasugune seos saaja panusega⁷⁵.

Hüvitis peab olema kantud määruse 883/2004 lissasse X.

Liikmesriigi õiguse alusel kehtivate hüvitiste kandmine määruse vastavasse lissasse deklaratsiooni alusel on liikmesriigi pädevuses. Määruse 1408/71 kehtivuse ajal ei osutanud Euroopa Kohus olulist tähelepanu asjaolule, kas lissasse deklareeritud hüvitised on sinna kantud õiguspäraselt. *Swaddling*⁷⁶, *Snares*⁷⁷ ja *Partridge*⁷⁸ kohtuasjades aktsepteeris kohus hüvitiste olemasolu määruse lissasse ning leidis, et see on piisav alus hüvitiste mitte ekspordimiseks. Snaresi lahendis sedastas kohus, et liikmesriigi regulatsiooni eesmärk oli luua toetus, millel on nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnused, täienduseks olemasolevale sotsiaalkindlustussüsteemile. Kohus ei analüüsinud arutluse all oleva toetuse omadusi, vaid leidis, et kui toetus on kantud määruse lissasse, siis tuleb toetust käsitleda mitteosamakselise erihüvitisena⁷⁹.

Alles *Leclere*⁸⁰ kohtuasjas asus kohus uurima, kas hüvitis on lissasse kantud õiguspäraselt. Küsimuse all oli Luksemburgis makstav emadus- ja sünnitushüvitis, mida maksti kõigile riigis elavatele naistele vastava õiguse tekkimisel. Nimetatud hüvitist ei makstud täiendavaks, asendavaks või alternatiivseks kaitseks määruse reguleerimisalasse kuuluvate sotsiaalkindlustusriskide suhtes. Seetõttu leidis kohus, et hüvitis kuulub ekspordimisele⁸¹. Samuti ei nõustunud kohus *Jauch*⁸² lahendis hüvitise kandmisega lissasse. Kohtu hinnangul tuli kõnealuse hooldushüvitise puhul esmalt selgitada, kas hüvitis on muude kriteeriumide alusel määratletav mitteosamakselise erihüvitisena, st hüvitisel on eriline iseloom ja see ei ole seotud isiku poolt tehtud maksetega, ning alles siis saab otsustada, kas hüvitis on lissasse kantud õiguspäraselt⁸³. Mõlema nimetatud lahendi puhul jõudis kohus järeldusele, et kõrvalekaldumist toetuste eksporditavuse põhimõttest tuleb tõlgendada kitsalt. See tähendab, et ekspordimisele ei kuulu need toetused, mis vastavad kõigile kriteeriumitele: on erilise iseloomuga, mitteosamakselised ja kantud määruse lissasse⁸⁴.

⁷⁵ Pennings, 2015 lk 68-70

⁷⁶ EKo C-90/97, 25.02.1999 Robin Swaddling

⁷⁷ EKo C-20/96, 04.11.1997 Kelvin Albert Snares

⁷⁸ EKo C-297/96, 11.06.1998 Vera A. Partridge

⁷⁹ Cousins, 2007 lk 100

⁸⁰ EKo C-43/99, 31.05.2001 Ghislain Leclere

⁸¹ Pennings, 2015 lk 68

⁸² EKo C-215/99, 08.03.2001 Friedrich Jauch

⁸³ Verschueren, 2009, lk 223

⁸⁴ Verschueren 2009, lk 223

Leclere’i lahendi tulemusel algatas Euroopa Komisjon hüvitiste koordineerimismääruse lisasse kandmise õiguspärasuse uurimise. Euroopa Nõukogu määrusega 647/2005⁸⁵ muudeti määruse 1408/71 artikli 4 lõiget 2a ja hinnati üle määruse lisasse kantud mitteosamakselised erihüvitised. Lisast jäeti esialgu välja erinevad hüvitised, näiteks Soome töövõimet toetavad invaliidsustoetused, Rootsi puudega lapse perele lapse hooldusvajadusest tulenevate lisakulutuste hüvitised ning Ühendkuningriigi rahalised haigushüvitised, mille eesmärk on hooldusvajadusega isiku tervisliku seisundi ja elukvaliteedi parandamine. Nimetatud riikide nõudmisel lülitas Euroopa Nõukogu need uuesti määruse lisasse⁸⁶. Euroopa Komisjon algatas Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu vastu kohtuasja, kus palus Euroopa Kohtul osa muutmise määrusest 647/2005 tühistada. Euroopa Komisjoni nägemuses ei olnud seadusandja mitteosamakseliste erihüvitiste regulatsiooni osas järginud Euroopa Kohtu poolt kohtupraktika käigus kujundatud kriteeriume⁸⁷.

Liikmesriikide poolt mitteosamakselisteks erihüvitisteks kvalifitseeritud hüvitised jagunevad kaetava riski põhiselt kolme suuremasse gruppi: vanuse/ülalpidamisega, töötusega ja puude/invaliidsusega seotud hüvitised nagu nähtub määruse 883/2004 lisa X põhjal koostatud tabelist käesoleva töö lisa 1.

1.2.2. Mitteosamakseliste erihüvitiste eristamine sotsiaalkindlustusest

Arvestades mitteosamakseliste erihüvitiste eripära selles, et neil on nii sotsiaalkindlustuse, kui ka sotsiaalabi tunnused, siis on läbi aja olnud küsimuseks kuidas neid eristada. Eelkõige on see vaidlus ajendatud liikmesriikide huvist, et toetus ei kuuluks eksporditavuse nõuete alla.

⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 647/2005, 13. aprill 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

⁸⁶ Pennings, 2015 lk 70

⁸⁷ EKO C-299/05, 18.10.2007 Kohtuasi Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu

Sotsiaalkindlustuse all mõistetakse rahaliste väljamaksete tegemist või naturaalse iseloomuga hüvede ja teenuste osutamist kindlustatavate sissetuleku pealt võetavate otseste või kaudsete sihtotstarbeliste maksete arvel⁸⁸.

Sotsiaalkindlustuse tüüpi hüvitised kuuluvad määruse 883/2004 reguleerimisalasse vastavalt määruse artikli 3 lõigetele 1 ja 2 ning on seetõttu eraldatud artiklis 70 sätestatud mitteosamakselistest rahalistest erihüvitistest. Sotsiaalkindlustuse tunnuseks määratletakse diskretsiooni puudumist hüvitise määramisel, mis tagab hüvitise taotlejale õigusaktiga tagatud õigusliku positsiooni⁸⁹.

Määruse 1408/71 kehtivuse ajal tugineti algselt asjaolule, et kui toetus on kantud määruse lisasse, siis ei kuulu toetus eksportimisele. Seda seisukohta väljendas ka Euroopa Kohus näiteks kohtuasjades *Swaddling*⁹⁰, *Snares*⁹¹ ja *Partridge*⁹², tuvastamata hüvitise iseloomu⁹³.

*Jauchi*⁹⁴ lahendis leidis kohus, et Austria hooldustoetus oli ebaõigesti kantud määruse lisasse kui mitteosamakseline erihüvitis ning määruse loetelus sisaldumine ei saa olla toetuse olemuse ja mitteeksportitavuse üle otsustamiseks piisav alus. Kohtu hinnangul oli Austria hooldustoetuse eesmärgiks haigushüvitiste täiendamine tervise ja elukvaliteedi tõstmiseks ja seetõttu tuleb toetust käsitleda haigushüvitisena koordineerimismääruse mõttes⁹⁵. Toetus loetakse sotsiaalkindlustuseks juhul, kui toetuse saamise õiguse määramisel ei toimu taotleja vajaduste hindamist ning toetus on seotud määruse 883/2004 artiklis 3 nimetatud sotsiaalkindlustusliigiga. Tähtsust omab ka see, et toetus ei ole otseselt, vaid kaudselt seotud isiku osamaksetega. Seega paigutub selline toetus sotsiaalkindlustuse alla määruse mõttes ning ei kvalifitseeru mitteosamakseliseks erihüvitiseks⁹⁶.

*Hosse*⁹⁷ lahendis kordas kohus *Molenaari*⁹⁸ ja *Jauchi* lahendites juba väljendatud. Määruse ülesehitusest tuleneb, et mõiste sotsiaalkindlustushüvitis ja mõiste mitteosamakseline erihüvitis

⁸⁸ G. Tavits. Sotsiaalhooldusõigus. Tallinn Juura 2006 lk 10

⁸⁹ Zaglmayer, lk 54

⁹⁰ EKo C-90/97, 25.02.1999 Robin Swaddling

⁹¹ EKo C-20/96, 04.11.1997 Kelvin Albert Snares

⁹² EKo C-297/96, 11.06.1998 Vera A. Partridge

⁹³ Pennings, 2015 lk 68 ja Verschueren 2009, lk 222

⁹⁴ EKo C-215/99, 08.03.2001 Friedrich Jauch

⁹⁵ Verschueren 2009, lk 223

⁹⁶ Pennings, 2015 lk 68-69

⁹⁷ EKo C-286/03, 21.02.2006 Silvia Hosse

⁹⁸ EKo C-160/96, 05.03.1998 Manfred Molenaar ja Barbara Fath-Molenaar

määruse mõttes on teineteist välistavad. Seega ei saa määruse mõttes sotsiaalkindlustushüvitise tingimustele vastavat hüvitist käsitada mitteosamakselise erihüvitisena. Hüvitist saab pidada sotsiaalkindlustushüvitiseks, kui seda antakse hüvitisesaajatele seaduses määratletud olukorra alusel, isiku vajadusi konkreetselt hindamata, ning kui see on seotud määruses otseselt loetletud riskiga. Sellest tuleneb, et seaduses määratletud olukorra alusel objektiivselt antavad ning hooldust vajavate isikute tervise seisundit ja elu parandama mõeldud hüvitiste põhieesmärk on täiendada ravikindlustushüvitisi ning neid tuleb pidada „hüvitisteks haiguse korral” määruse mõttes⁹⁹.

*Kersbergen-Lap`i*¹⁰⁰ lahendis analüüsis Euroopa Kohus samuti mitteosamakselist hüvitist. Peamiseks küsimuseks sai, kas hüvitisel on nõ eriline iseloom, mis väljendub sotsiaalkindlustushüvitise asendamises või täiendamises ning on samas oma iseloomult sotsiaalabi tunnustega, mis on põhjendatud asjaomase riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga. Kõnealuses kohtuasjas arutusel olnud hüvitist maksti isikutele, kes ei vastanud sotsiaalkindlustuse invaliidsustoetuse nõuetele ning hüvitis oli mõeldud selle asendamiseks. Hüvitist maksti isiku vajadusi hindamata. Euroopa Kohus märkis, et sellest hoolimata on hüvitis asjaomase riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga tihedalt seotud kuna põhineb miinimumpalgal ja arvestab riigi elustandardit. Seega luges Euroopa Kohus nendest argumentidest tulenevalt Hollandi nn *Wajong* hüvitise mitteosamakseliseks erihüvitiseks, mis ei kuulu eksportimisele¹⁰¹.

M. Cousinsi järgi saab Euroopa Kohtu praktikas eristada kahte erinevat suunda mitteosamakseliste erihüvitiste määratlemisel. Esimeseks nn *Skalka*¹⁰² ja *Kersbergen-Lap`i*¹⁰³ lahendis kasutatud lähenemine. Neil juhtudel, kui oli selge, et hüvitis on mitteosamakseline, asus kohus tuvastama hüvitise erilist iseloomu, st kas hüvitis on mõeldud asendada või täiendada määruse reguleerimisalasse kuuluvat sotsiaalkindlustuse liiki. Kohus lähtus mõlemas kohtuasjas seisukohast, et hüvitised tagasid isikule minimaalse sissetuleku arvestades elukohariigi sotsiaalmajanduslikku olukorda¹⁰⁴.

Euroopa Kohtu teiseks lähenemiseks antud küsimuses loeb M. Cousins *Hosse*¹⁰⁵ lahendis tehtud analüüsi. Kohus ei hinnanud hüvitise erilist iseloomu, vaid võrdles hüvitise omadusi

⁹⁹ Cousins 2007, lk 103

¹⁰⁰ EKo C-154/05, 06.06.2006 J. J. Kersbergen-Lap ja D. Dams-Schipper

¹⁰¹ Cousins, 2007, lk 104-105

¹⁰² EKo C-160/02, 29.04.2004 Skalka

¹⁰³ EKo C-154/05, 06.06.2006 J. J. Kersbergen-Lap

¹⁰⁴ M. Cousins. News and Cases. European Journal of Social Security, Volume 9 (2007), No. 1, lk 105

¹⁰⁵ EKo C-286/03, 21.02.2006 Silvia Hosse

sotsiaalkindlustusliikidega. Kohus leidis, et sotsiaalkindlustus ja mitteosamakselised erihüvitised on teineteist välistavad¹⁰⁶.

Seega on kohtu tõlgenduses antud kaks erinevat lähenemisviisi. Esiteks, kui hüvitis on mitteosamakseline, siis tuleb selgitada, kas hüvitis on eriline, st sotsiaalkindlustusliigi hüvitist täiendav või asendav ning võtab arvesse liikmesriigi sotsiaalmajanduslikku keskkonda. Teiseks, kui hüvitist on võimalik seostada määruse rakendusalaske kuuluva sotsiaalkindlustusliigiga läbi rahastamisviisi või hüvitise eesmärgi, siis on tegemist sotsiaalkindlustusega ning välistatud on hüvitise kvalifitseerimine mitteosamakseliseks erihüvitiseks.

1.2.3. Mitteosamakseliste erihüvitiste eristamine sotsiaalabist

Määruse 883/2004 artikkel 3 lõige 5 välistab määruse reguleerimisalast sotsiaalabi. Mitteosamakselistel erihüvitistel on samas sotsiaalabi tunnuseid.

Määrus ei defineeri sotsiaalabi¹⁰⁷. Sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi mõistete selgete definitsioonide puudumise tõttu toetutakse määruse reguleerimisala täpsustamisel Euroopa Kohtu otsustele¹⁰⁸. Sotsiaalabi eesmärgiks on tagada ilma piisavate sissetulekuteta inimestele minimaalne toimetulek¹⁰⁹. Sotsiaalabi on individuaalne konkreetsetele vajadustele suunatud abi üldistest rahalistest vahenditest, mida võimaldatakse juhul, kui muust, eelkõige ülalpidamiskohustuslike perekonnaliikmete abist ei piisa¹¹⁰.

Seoses mitteosamakseliste erihüvitistega on Euroopa Kohus otsinud kriteeriume, mille abil eristada mitteosamakselisi erihüvitisi, kuna sotsiaalabi ei kuulu koordineerimise reeglite mõjualasse.

*Frilli*¹¹¹ lahendis otsustas Euroopa Kohus, et sotsiaalabi tunnusteks on isiku abivajadus, hoolimata tema panustamisest sotsiaalsüsteemi. Otsusest tulenes, et kui hüvitise saamine on

¹⁰⁶ Cousins 2007, lk 106

¹⁰⁷ Pennings, 2015, lk 62

¹⁰⁸ Zaglmayer, lk 42

¹⁰⁹ *Ibid*, lk 30

¹¹⁰ Tavits, 2006, lk 11

¹¹¹ EKo C-1/72, 22.06.1972 Rita Frilli

seadusest tulenev õigus, siis ei ole hüvitis käsitletav sotsiaalabina. Sotsiaalabiks saab kvalifitseerida sellised toetused, mis põhinevad maksja kaalutusõigusel, arvestades konkreetse juhtumi asjaolusid¹¹². *Hoeckx*¹¹³ i lahendist tulenes, et sotsiaalabi tavamõistes ei haaku ühegi määruuses nimetatud kindlustusriskiga. Sotsiaalabi katab vaesusriski ja seda tuleb mõista kitsalt¹¹⁴.

*Skalka*¹¹⁵ lahendis analüüsis Euroopa Kohus Austria riigi poolt makstavat pensionilisa juhul, kui isiku saadav pension jäi alla teatava suuruse. Kohtu hinnangul tuleb lähtuda hüvitise maksmise eesmärgist¹¹⁶. Kohtuasjas arutelu all olev pensionile lisaks makstav täiendav hüvitis oli ette nähtud garanteerimaks minimaalset vajalikku sissetulekut pensionäridele¹¹⁷. Sellest järeldub, et oma iseloomult on tegemist sotsiaalabi tunnustele vastava hüvitisega. Selline hüvitis on alati seotud asjaomase riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga ning on välja arvestatud ning seadusega kehtestatud, arvestades asjaomase riigi elustandardit, olles seega käsitletav sotsiaalabina.¹¹⁸ Sellise hüvitise eksportimisel teise riiki kaoks hüvitise algne eesmärk¹¹⁹.

Leclere i¹²⁰ lahendis oli küsimuse all toetus, mida maksti riigi eelarvest kõigile Luxemburgi territooriumil elavatele rasedatele või äsja sünnitanud naistele sõltumata nende sissetulekust. Kohus leidis, et kõnealune toetus ei anna täiendavat, asendavat või alternatiivset kaitset koordineerimismääruse reguleerimisalasse kuuluvate riskide vastu ning ei ole seetõttu mitteosamakseline erihüvitis¹²¹. *Lecleri* lahendis leiti, et kõigile ühetaolistel alustel makstaval toetusel puudub erihüvitise iseloomustav „eriline“ tunnus ja seega ei saa see olla mitteosamakseline erihüvitis¹²².

Seega, kui hüvitis on puutumuses määruse reguleerimisalasse kuuluva sotsiaalkindlustusriskiga, ei ole tegemist sotsiaalabiga. Sotsiaalabi antakse isikule seaduse alusel, abivajaduse korral ja vaesusriski vältimiseks.

¹¹² Pennings, 2015, lk 62

¹¹³ EKo C-249/83, 27.03.1985 Vera Hoeckx

¹¹⁴ Pennings, 2015, lk 63

¹¹⁵ EKo C-160/02, 29.04.2004 Friedrich Skalka

¹¹⁶ Cousins, 2007, lk 102

¹¹⁷ Pennings, 2015, lk 70

¹¹⁸ Cousins, 2007, lk 102

¹¹⁹ Pennings, 2015, lk 70

¹²⁰ EKo C-43/99, 31.05.2001 Ghislain Leclere

¹²¹ Pennings, 2015 lk 68

¹²² Cousins, 2007, lk 101

1.3. Mitteosamakselised erihüvitised Eestis

1.3.1. Määruse 883/2004 lisasse X kantud mitteosamakselised erihüvitised

Eesti mitteosamakseliste erihüvitistena on määruse 883/2004 lisas X kaks toetuse liiki: puudega täiskasvanu toetuse ja töötutoetuse¹²³.

a) Puudega täiskasvanu toetus¹²⁴

Selline toetus oli puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse (PISTS) § 7 lõikes 1 ette nähtud kuni 01. jaanuarini 2008 ning see kehtis järgnevas sõnastuses: puudega täiskasvanu toetust makstakse 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. Alates 2008. aasta 1. jaanuarist jagati senine seaduse § 7 – puudega täiskasvanu toetus – eraldi paragrahvideks. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse 7 – puudega tööealise inimese toetus ja 7¹ – puudega vanaduspensioniealise inimese toetus. Siit tekib küsimus, et kas määruse 883/2004 lisas X nimetatud varasemas PISTS redaktsioonis nimetatud puudega täiskasvanu toetus on määruse reguleerimisala arvestades samane ainult puudega tööealise inimese toetusega või laieneb muudatus ka puudega vanaduspensioniealisele?

Kuni 01.01.2008.a kehtinud sõnastuses oli sätte isikuline kehtivusala määratletud kui 16-aastane ja vanem inimene. Alates 01.01.2008.a on sätte jagatud kaheks. Paragrahv 7 lõige 1 kehtib tööealise inimese kohta ja paragrahv 7¹ lõige 1 vanaduspensioniealise inimese kohta. Tööealise inimese mõiste tähendusele PISTS mõttes viitab seaduse § 1 lõige 2¹, mille järgi on tööealine inimene 16-aastane kuni vanaduspensioniealine inimene.

Toetuste eraldamise ja erinevate toetuse määrade kehtestamise tingis tööealiste ja vanaduspensioniealiste inimeste poolt tehtavate lisakulutuste erinevus. 2006. aastal läbiviidud

¹²³Määrus 883/2004 lisa X Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0883-20140101> (11.04.2018)

¹²⁴ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. – RT I 1999, 16, 273 ... RT I, 28.11.2017, 25

puuetega inimeste toimetuleku ja vajaduste uuringust selgus, et eakatel on peamised vajadused ravimite ja hoolduse järele, mis on suures osas kaetud haigekassa eelarvest ja kohalike omavalitsuste teenustega, siis tööaliste vajadused on laiemad. Samuti on üldjuhul erinevad nende riiklikust pensionist tulenevad sissetulekud – enamusele puuetega inimestele määratud töövõimetuspension on madalam kui vanaduspension¹²⁵. Seega oli eesmärgiks toetuse määrade diferentseerimine sõltuvalt isiku garanteeritud sissetulekutest ja toimetulekuks vajalike lisakulutuste erinevusest. Muudatus on 2006.a puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kontseptsiooni elluviimise üks etapp. Kontseptsiooni kaugem eesmärk on jõuda regulatsioonini, kus puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse reguleerimisalasse jääks ainult puudega lapsed ja tööealised inimesed, eakate eest hoolitsemine läheks kohalike omavalitsuste pädevusse¹²⁶.

Sellest võib teha järelduse, et kuna muudatuse konkreetseks eesmärgiks oli kehtestada erinevatele isikugruppidele erinevad toetuse määrad ja isikulist kehtivusala sisuliselt ei muudetud, siis tuleb mõlemaid eraldatud sätteid lugeda samaseks varem kehtinud puudega täiskasvanu toetuse mõttes.

Puudega tööealise inimese toetust ja puudega vanaduspensionialise inimese toetust makstakse riigieelarvest. Toetuse saamise eelduseks ei ole mingil kujul sissemaksete tegemine teatava perioodi jooksul. Seega ei ole tegemist osamaksetest sõltuva toetusega.

Puudega tööealise inimese toetust makstakse diferentseeritult puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks. Toetuse suurus sõltub puude raskusastmest ja valdkonnast, milles funktsiooni kaotus või kõrvalekalle esineb.

Puudega vanaduspensionialise inimese toetust makstakse puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevusteks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks.

Sellest nähtub, et toetus ei ole mõeldud isikule minimaalse toimetulekutulu tagamiseks ja ei mahu seega määruse artikli 70 lõike 2 punkt a esimese kategooria alla. Puudest tingitud lisakulude hüvitamine viitab pigem puudega isiku erikaitsele. Puudest tingitud lisakulude

¹²⁵ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise eelnõu seletuskiri 159 SE, lk 5 Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=182245&u=20150320203746> (10.04.2018)

¹²⁶ *Ibid*, lk 1

hüvitamise eesmärk on eelkõige mõeldud igapäevaelus puudest tingitud takistuste ületamise võimaldamiseks. Puudega isiku sotsiaalne keskkond ja konkreetnes keskkonnas ilmnevad toimetuleku takistused võivad olla väga erinevad. Sellest sõltuvad oluliselt ka vajalikud lisakulutused. Seetõttu võib puudega tööelise inimese toetuse ja puudega vanaduspensioniealise inimese toetuse liigitada määruse artikli 70 lõike 2 punkti a teise kategooria ehk puudega isikute erikaitse alla.

Euroopa Kohtu seiskoha järgi liigitub hüvitis mitteosamaksliseks erihüvitiseks vaid juhul, kui see on suunatud üksnes puudega inimese erikaitseks ja on tihedalt seotud isiku sotsiaalmajandusliku keskkonnaga vastavas liikmesriigis¹²⁷.

Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku määruse 883/2004 Lisa X muutmiseks, kus on loetletud mitteosamakslised rahalised erihüvitised, et kajastada riikide õigusaktide muudatusi. Lisast X jäetakse välja mõned kanded, kuna hüvitisi enam ei eksisteeri, sealhulgas Eesti puuetega täiskasvanu toetus.¹²⁸

Hetkeseisuga (aprill 2018) ei ole ettepanekut määruse muutmiseks vastu võetud ning Eesti puuetega täiskasvanu toetuse seadus on Eestis jätkuvalt kehtiv ning kantud määruse 883/2004 lissasse X.

b) Töötutoetus¹²⁹

Töötutoetust on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (TTTS) § 26 lg 1 järgi õigus saada töötul, kes on töötuna arvele võtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega ja kelle kuu sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast. Varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust ei nõuta töötult, kes on töötuna arvele võtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva: 1) kasvatanud ühe vanemana või eestkostjana kuni 18-aastast keskmise, raske või sügava puudega last, alla 8-aastast last või 8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni; 2) olnud haiglaravil; 3) hooldanud sotsiaalhoolekande seaduse § 15 lõike 2 alusel haiget, püsivalt töövõimetut isikut

¹²⁷ Zaglmayer, lk 68

¹²⁸ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). Strasbourg, 13.12.2016 COM(2016) 815 final 2016/0397 (COD), lk 18

¹²⁹ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. - RT I 2005, 54, 430 ... RT I, 04.06.2014, 8

või vanurit; 3¹) hooldanud puudega isikut ja valla- või linnavalitsus on maksnud talle hooldamise eest toetust; 4) olnud tööta püsivalt töövõimetuks tunnistamise tõttu; 5) olnud vahi all või kandnud karistust vanglas või arestimajas.

TTTS § 27 on töötute kohustatud toetuse saamiseks täitma järgnevad tingimused saaja peab tulema talle määratud ajal isiklikult Eesti Töötukassasse vastuvõtule ning täitma individuaalses töötusimiskavas kokkulepitud tingimusi ja tegevusi ning korduvat toetust, kui püsiva töövõimetu tõttu toetuse määramisest on möödunud vähemalt viis aastat või töötute on korduvale töötuna arvelevõtmisele eelnenud 24 kuu jooksul vähemalt 180 päeva olnud hõivatud töö ja tööga võrdsustatud tegevusega. Töötul, kellel ei ole täitunud vähemalt 180-päevane hõive ja kellel on lõpetatud töötutoetuse maksmine 270-päevase ajavahemiku möödumist või töötuskindlustushüvitise maksmine enne 270-päevase ajavahemiku möödumist, on õigus saada töötutoetust, kui ta on jäänud 12 kuu jooksul eelmisest töötuna arvelevõtmise päevast arvates uuesti töötuks või on vahepeal olnud hõivatud töö või tööga võrdsustatud tegevusega.

TTTS § 32 kohaselt töötutoetuse maksmine peatatakse, kui:

- 1) töötute esmakordselt mõjuva põhjuseta keeldub sobivast tööst;
- 2) töötute esmakordselt mõjuva põhjuseta keeldub individuaalse töötusimiskava täitmisest;
- 3) esmakordselt mõjuva põhjuseta ei tule määratud ajal Eesti Töötukassasse vastuvõtule;
- 4) töötul tekib vähemalt 31-kordse töötutoetuse päevamäära suurune ühekordne sissetulek.

TTTS § 33 järgi lõpetatakse töötutoetuse maksmine lõpetatakse kui:

- 1) töötute teist korda mõjuva põhjuseta ei tule talle määratud ajal Eesti Töötukassasse vastuvõtule;
- 2) töötute teist korda mõjuva põhjuseta keeldub individuaalse töötusimiskava täitmisest;
- 3) töötute teist korda mõjuva põhjuseta keeldub sobivast tööst;
- 4) töötuna arvelolek lõpetatakse käesoleva seaduse § 7 lõike 1 alusel;
- 5) töötul tekib vähemalt 31-kordse töötutoetuse päevamäära suurune püsiv kuusissetulek. Püsivaks loetakse sissetulekut, mida isik saab vähemalt talle määratud töötutoetuse maksmise ajavahemiku lõpuni;
- 6) töötul tekib õigus töövõimetoetusele töövõimetoetuse seaduse alusel õiguse tekkimise päevast arvates. Kui töövõimetoetust makstakse tagasiulatuvalt töötutoetuse maksmise perioodiga kattuva ajavahemiku eest, lõpetatakse töötutoetuse maksmine töövõimetoetuse otsuse tegemise päevale eelneva viimase töötutoetuse arvutamise päevale järgnevast päevast.

Isik peab olema olnud teatud perioodil tööga hõivatud, kuid toetuse saamine ei ole seotud isiku poolt tehtavate osamaksetega. Töötutoetus makstakse riigieelarvest üldiste maksutulude arvelt. Töötutoetust makstakse seadusega ette kirjutatud kriteeriumite alusel, mis on sotsiaalkindlustuse tunnuseks. Selle määratluse kohaselt saab järeldada, et töötutoetus kvalifitseerub määruse artikli 70 lõike 2 punkti a esimese kategooria alla, olles artikli 3 lõikes 1 nimetatud töötushüvitist asendav toetus juhul, kui isik ei ole õigustatud saama töötuskindlustushüvitist.

Hüvitise vastavust sotsiaalabi tunnustele saab tuvastada läbi majandusliku ja sotsiaalse elatusmiinimumi asjaomases liikmesriigis. Töötutoetus ei ole otseselt seotud Eesti elatusmiinimumiga, kuid toetuse eesmärk on tagada isikule teatud igakuine sissetulek kuni tööle asumiseni või muul moel tulu teenimiseni, siis on toetusel olemas ka sotsiaalabi tunnused¹³⁰.

1.3.2. Muud mitteosamakseliste erihüvitiste tunnustega hüvitised Eestis

a) Töövõimetoetus¹³¹

Töövõimetoetuse seaduse (TVTS) alusel toetuse maksmise eesmärk on pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega isikute töötamise ja töölesaamise toetamine ning neile seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses sissetuleku tagamine.

TVTS § 2 alusel on seaduses sätestatud töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele õigus 16-aastaselt kuni vanaduspensioniealisel isikul, kes on:

- 1) Eestis elav Eesti kodanik või pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel Eestis elav välismaalane;
- 2) tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elav välismaalane;
- 3) Eestis viibiv rahvusvahelise kaitse saaja või varjupaigataotleja, kellel on õigus Eestis töötada välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud tingimustel.

¹³⁰ Zaglmayer, lk 66-67

¹³¹ Töövõimetoetuse seadus. RT I, 13.12.2014, 1 ... RT I, 28.11.2017, 31

Eesti elanikul, kelle elukoht on mitmes riigis, on õigus töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele, kui ta on resident tulumaksuseaduse § 6 lõike 1 tähenduses või kui ta elab Eestis püsivalt välismaalaste seaduse tähenduses.

TVTS § 12 sätestab isikud, kellel on õigus töövõimetoetusele. Töövõimetoetusele on õigus puuduva töövõimega isikul. Osalise töövõimega isikul on õigus töövõimetoetusele, kui ta töötab töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel või avalikus teenistuses; on kohaliku omavalitsuse üksuse organi palgaline liige; peab sõltumatu isikuna avalik-õiguslikku ametit; on ettevõtja või juhtorgani liige; registreeritud töötu; õpilane või tudeng; alla 3-aastase lapse vanem või puudega isiku hooldaja; loometoetuse saaja, viibib nõusolekuta erihoodusteenusel või ravil; on ajateenistuses.

Võttes arvesse töövõimetoetuse maksmise eesmärki integreerida isik tööturule, võiks selle kvalifitseerida puudega isiku erikaitseks määruse 883/2004 artikli 70 lõike 2 punkti a) ii) kategooria alla. Nagu eespool analüüsitud peab puuetega inimeste erikaitse kategooriasse kuuluvate hüvitiste peamine ja ainuke eesmärk peab olema puudega isiku vajadus sotsiaalse integratsiooni järele, mis on tavapäraselt seotud isiku sotsiaalse keskkonnaga.

TVTS § 11 järgi makstakse töövõimetoetust seaduses sätestatud tingimustel sissetuleku tagamiseks isikule, kellel on tuvastatud osaline või puuduv töövõime. Sellest nähtuvalt on selgelt seadusandja poolt sätestatud ka eesmärk tagada isikule sissetulek, mis arvestab asjaomase riigi majandus- ja sotsiaolukorda.

See tingimus asetab töövõimetoetuse autori arvates pigem määruse artikli 70 lõike 2 punkti a) i) kategooria hüvitiste hulka, kui alternatiivse kaitse invaliiduse ja töötuse riski vastu, sest oluliseks on isiku toimetulekutulu tagamine asjaomase riigi sotsiaalmajanduslikus keskkonnas.

Töövõimetoetuse arvutamise aluseks on TVTS §-s 14 sätestatud töövõimetoetuse päevamäär ning kalendripäeva toetuse suurus on:

- 1) osalise töövõimega isikul – 57 protsenti päevamäärast;
- 2) puuduva töövõimega isikul – 100 protsenti päevamäärast.

TVTS § 14 kohaselt on 2018. aastal töövõimetoetuse päevamäär on 11,25 eurot. TVTS § 14 lõike 2 järgi indekseerib Töötukassa päevamäära suurus iga aasta 1. aprillil riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 lõike 6 alusel kehtestatud riikliku pensioni indeksiga, võttes indekseerimisel aluseks jooksva kalendriaasta 31. märtsil kehtinud päevamäära.

TVTS § 4 kohaselt rahastatakse töövõimetoetust riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi eelarve kaudu. Siit nähtub, et toetust makstakse vähenenud või puuduva töövõimega isikule riigieelarve vahendite arvelt. Puudub igasugune seos isiku osamaksetega, st toetus on mitteosamakseline. Seega on täidetud määruse 883/2004 artikli 70 lõike 2 punkti b nõue.

b) Sotsiaalkindlustusameti makstav tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitis

Eesti Vabariigis puudub isiku kindlustus tööõnnetuse ja kutsehaiguse vastu. Vastavalt töötervishoiu- ja tööohutuse seaduse (TTOS)¹³² § 12 lõike 1 järgi tagab tööandja töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise igas tööga seotud olukorras ning § 12¹ lõike 1 järgi on tööandja ennetustegevus meetmete kavandamine ja rakendamine terviseriskide vältimiseks või vähendamiseks ettevõtte töö kõikides etappides ning töötaja kehalise, vaimse ja sotsiaalse heaolu edendamiseks. See tähendab, et tööõnnetuse või kutsehaiguse tekkimise ja tagajärgede riski eest vastutab tööandja.

TTOS-i on lisatud peatükk 5¹, mis käsitleb tööõnnetusest ja kutsehaigusest tingitud kahju hüvitamist Sotsiaalkindlustusameti poolt. Paragrahvi 24² kohaselt hüvitab Sotsiaalkindlustusamet tööandja õigusjärglaseta likvideerimise korral tööandja poolt 16-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahjustuse tekitatud varalise kahju, kui isik on läbinud töövõime hindamise Eesti Töötukassas ning isikul on tuvastatud osaline või puuduv töövõime töövõimetoetuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Selle käsitluse alusel on autori arvates võimalik liigitada Sotsiaalkindlustusameti makstav hüvitis osalise või puuduva töövõimega isikutele määruse 883/2004 artikli 70 lõike 2 punkti i) alla, kui artikli 3 lõikes 1 sätestatud tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitist asendav toetus.

Paragrahvi 24⁴ alusel vähendab Sotsiaalkindlustusamet tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahjustuse korral makstavat igakuist kahjuhüvitist Eesti Töötukassa poolt isikule makstud töövõimetoetuse osa võrra, mis võrdub makstud töövõimetoetuse ning tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud töövõime kaotuse protsendi ja isiku kogu töövõime kaotuse

¹³² Töötervishoiu ja tööohutuse seadus RT I 1999, 60, 616 ... RT I, 28.04.2017, 9

protsendi jagatise korruitisega. 16-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule määrab Sotsiaalkindlustusamet tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahjustuse korral kahjuhüvitise Eesti Töötukassa poolt tuvastatud isiku osalise või puuduva töövõime kestuse lõpuni. Vanaduspensioniealisele isikule, kellel enne vanaduspensioniealiseks joudmist on Eesti Töötukassa tuvastanud osalise või puuduva töövõime ja kellele Sotsiaalkindlustusamet on hüvitanud tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahjustuse tõttu tekitatud varalise kahju, jätkab Sotsiaalkindlustusamet viimati määratud kahjuhüvitise igakuist maksmist tähtajatult. Vanaduspensioniealisele isikule määrab Sotsiaalkindlustusamet tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahjustuse korral igal kuul makstava kahjuhüvitise tähtajatult, alla 16-aastasele isikule kuni 16-aastaseks saamiseni.

Eelnevast nähtub hüvitise seos töövõimetoetusega, kuna töövõimetoetust seaduses sätestatud tingimustel sissetuleku tagamiseks isikule, kellel on tuvastatud osaline või puuduv töövõime. Töövõimetoetus ning tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitis on rahalises väljenduses vastastikusel sõltuvuses. Sellega on nähtav hüvitiste vastastikune seos seadusandja poolt sätestatud eesmärgiga tagada isikule sissetulek, mis arvestab asjaomase riigi majandus- ja sotsiaalolukorda. Sellega on autori arvates täidetud teine nõue määruse 883/2004 artikli 70 lõike 2 punkti a i) sätte nõuetest.

Sotsiaalkindlustusameti makstav tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitise maksmist rahastatakse riigieelarvelistest vahenditest. Puudub isiku otsene või kaudne seos hüvitise maksmise vahenditesse panustamisega, mis täidab artikli 70 lõike 2 punkti b eeldused. Arvestades Euroopa Kohtu praktikast *Jauch*¹³³ lahendis öeldut, mille kohaselt ei saa pidada mitteosamakseliseks hüvitist, mille maksmisel vähendatakse muid riigieelarvest makstavaid toetusi. Vastastikune rahaline seos, kus riigieelarvest makstavat töövõimehüvitist vähendatakse tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitise maksmise võrra, välistab sel juhul tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitise mitteosamakseliste erihüvitiste hulgast.

¹³³ EKo C-215/99, 08.03.2001 Friedrich Jauch

1.4. Määruse 883/2004 isikuline kehtivusala

Kõige esimese koordineerimismääruse nr 3 isikuline kehtivusala piirdus töötajate ja nendega võrdsustatud isikutega, andmata täpsemat definitsiooni, kes sellesse kategooriasse kuuluvad. Läbi Euroopa Kohtu tõlgenduste, näiteks *Unger`i*¹³⁴ lahendis, mis lähtus selgelt Euroopa Liidu Asutamislepingu eesmärgist, haarati määruse reguleerimisalasse ka töötamise lõpetanud isik, kes töötamise ajal oli hõlmatud mõne määruse reguleerimisalasse kuuluva sotsiaalkindlustusskeemiga. Kuna juhul, kui iga liikmesriik saaks siseriiklikult määratleda töötaja või töötajaga võrdsustatud isiku termini sisu, võib määruse eesmärgipärane rakendamine olla rikutud. Rõhutada tuleb, et siinjuures ei olnud oluline, kas isik oli nn lepinguline töötaja siseriikliku tööõiguse alusel. Määruse isikulisse kehtivusalasse kuulumiseks pidi isik olema või olema olnud ühendatud mõne määruse reguleerimisalasse kuuluva ja töötajatele kohustusliku sotsiaalkindlustusskeemiga. Selline tõlgendus võimaldas anda sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimismäärusest tulenevad õigused ka näiteks füüsilisest isikutest ettevõtjatele, muusikutele, sportlastele jne, kui nad vastasid nimetatud kriteeriumitele¹³⁵.

Järgmine küsimus seoses määruse kehtivusalasse kuuluvate töötajate või nendega võrdsustatud isikute suhtes tekkis seoses tööajaga, st kas kehtib minimaalne tööaja nõue osalise töötajaga töötavatele isikutele. *Kits van Heijningen`i*¹³⁶ lahendis sedastas Euroopa Kohus, et koordineerimismääruse regulatsioon ei sätesta osalise ajaga töötajate kohta erinevaid reegleid, seetõttu määruse muudele eeldustele vastavad isikud kuuruvad määruse kaitsealasse. *Van Roosmalen`i*¹³⁷ kaasuses andis Euroopa Kohus laia tõlgenduse füüsilisest isikust ettevõtja kohta. Van Roosmalen oli preester, kes oma tegevuse eest tasu ei saanud, kuid keda toetasid tema koguduse liikmed. Kohus leidis, et füüsilisest isikust ettevõtja mõistet tuleb tõlgendada laialt. Isik tuleb lugeda füüsilisest isikust ettevõtjaks, kui ta tegeleb ükskõik, kas tasustatud või tasustamata kutsealase tegevusega¹³⁸.

Määruse isikulist kohaldamisala hakati laiendama eelmise sotsiaalkindlustussüsteemide koorinatsioonimääruse 1408/71 pideva täiendamisega. Algselt kattis määrus 1408/71 ainult

¹³⁴ EKo C-75/63, 19.03.1964 M.K.H. Unger, R. Hoekstra abikaasa

¹³⁵ Pennings, 2015, lk 36

¹³⁶ EKo C-2/89, 03.05.1990 Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank versus M. G. J. Kits van Heijningen

¹³⁷ EKo C-300/84, 23.10.1986 A. J. M. van Roosmalen

¹³⁸ Pennings 2015, lk 38

töötavaid isikuid ning 1982. aastal lisandusid füüsilisest isikust ettevõtjad (määrus 1390/81¹³⁹). Sellele järgnesid mitmed täiendused määrusele 1408/71, millega lisati isikulisse kehtivusalasse riigiteenistujad (määrus 1606/98¹⁴⁰), seejärel kõik mingi koordineerimismääruse kindlustusliigiga hõlmatud isikud, nt tudengid ja tasustamata tööd tegevad isikud (määrus 307/1999¹⁴¹) ning kolmandate riikide kodanikud, kellel on legaalne elamisõigus liikmesriigi territooriumil (määrus 859/2003¹⁴²).¹⁴³

Määruse 883/2004 artikli 2 kohaselt on määrus kohaldatav:

1. liikmesriigi kodanike, liikmesriigis elavate kodakondsuseta isikute ja pagulaste suhtes, kes on või on olnud sotsiaalkindlustusalaste õigusaktidega hõlmatud ühes või mitmes liikmesriigis, samuti nende pereliikmete ning nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes.
2. samuti selliste isikute ülalpidamisel olnud isikute suhtes, kes on olnud ühe või mitme liikmesriigi õigusaktide subjektid, olenemata selliste isikute kodakondsusest, kui nende ülalpidamisel olnud isikud on liikmesriigi kodanikud või mõnes liikmesriigis elavad kodakondsuseta isikud või pagulased.

Kui koordineerimismääruse põhieesmärk on ELTL artikli 45 alusel töötajate liikumisvabaduse tagamine, siis seda tagavaks täiendavaks meetmeks on ELTL artiklis 48 sätestatu.

Määruse isikulisse kehtivusalasse kuulumiseks peab isik olema Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna riigi või Šveitsi kodanik. Määruse mõttes peetakse siin silmas pikaajalist legaalset elamist riigis või riigi kodakondsust pädeva riigi seaduse mõttes. *Belbouab`i*¹⁴⁴ kohtuasjas otsustas kohus, et kui isik on töötanud liikmesriigis kodanikuna ning

¹³⁹ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1390/81, 12. mai 1981, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes) kohaldamisala nii, et see hõlmaks füüsilisest isikust ettevõtjaid ja nende pereliikmeid

¹⁴⁰ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1606/98, 29. juuni 1998, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ning määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord, et hõlmata nende määrustega avalike teenistujate eriskeeme

¹⁴¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 307/1999, 8. veebruar 1999, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ning määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord, et laiendada nende kohaldamist ka õpilastele

¹⁴² Nõukogu määrus (EÜ) nr 859/2003, 14. mai 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 aluse

¹⁴³ Coordination of Social Security Systems in the European Union: An explanatory report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009. International Labour Organisation, 2010, lk 7
Arvutivõrgus: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_166995.pdf (11.04.2018)

¹⁴⁴ EKo C-10/78, 12.10.1978 Tayeb Belbouab

kaotanud kodakondsuse (kuna tema elukohariik iseseisvus ja asus väljaspool Euroopa Liitu), siis sotsiaalkindlustuse koordineerimise mõttes ei ole oluline toetuse taotlemise hetk, vaid hüvitise õiguse väljateenimise periood. Teine on olukord, kui isik töötab ja panustab riigi sotsiaalsüsteemi, mis ei ole veel Euroopa Liidu liige ning lahkus selle kodakondsusest enne selle riigi liikmeks saamist. Euroopa Kohus leidis sellisel juhul *Buhari Haji*¹⁴⁵ lahendis, et töötamise ajal ei kehtinud Euroopa Liidu leping riigi ega isiku suhtes.¹⁴⁶

Pereliikmena käsitleb määruse 883/2004 artikli 1 punkt i lõigete 1 ja 2 kohaselt isikut, keda määratletakse või tunnustatakse pereliikmena või leibkonna liikmena õigusaktides, mille alusel hüvitis makstakse ning kui neid ei eristata, siis loetakse pereliikmeteks abikaasa, alaealised lapsed ja täisealised ülalpeetavad lapsed. Lõige 3 täiendab, et tingimus loetakse täidetuks, kui eeltoodud isikud loetakse perekonna või leibkonna liikmeteks üksnes juhul, kui ta elab kindlustatud isiku või pensionäri samas leibkonnas ning on tema ülalpeetav. Siit järeldub, et pereliige ja ülalpeetav defineeritakse vastavalt liikmesriigi vastavat hüvitist käsitlevale seadusele. Siit tõusetub ka probleem. Pereliikme ja ülalpeetava definitsioon võib tulenevalt riigi kultuuritaustast ja arengutasemest olla erinev. Näiteks ei tunnustata nii mõneski riigis samasooliste abielu või kooselu. See tähendab, et samasoolise paari puhul ühes liikmesriigis loetakse partner pereliikmeks, kuid teises mitte. Sotsiaalkindlustuse koordineerimise territoriaalsel kehtivusalal ei tunnustata polügaamiat, mis võib seoses Euroopa Liitu viimastel aastatel jõudnud pagulaskriisiga tõusetuda aktuaalseks probleemiks. Eelneva valguses vajaks liikmesriikide ülest definitsiooni arvatavasti ka pereliikme ja ülalpeetava isiku määratlus.

Määruse 883/2004 artikli 1 punkt h defineerib kodakondsuseta isikuna vastavalt 28. septembril 1954 New Yorgis allakirjutatud kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artiklis 1 sätestatuna. Pagulasena määratleb määruse 883/2004 artikli 1 punkti g kohaselt 28. juulil 1951 Genfis allakirjutatud pagulasseisundi konventsioon artiklis 1 määratletud isikut. Eelnimetatud konventsioonid sätestavad need ratifitseerinud riikidele, et legaalselt riigis viibivaid põgenikke, samuti kodakondsuseta isikuid tuleb sotsiaalkindlustust puudutavates asjades kohelda võrdselt kohaliku riigi kodanikega, nagu viitas Euroopa Kohus *Khali'i*¹⁴⁷ lahendis. Erisuse loob Euroopa Kohus aga *Petit*¹⁴⁸ lahendis. Sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ei kehti

¹⁴⁵ EKo C-105/89, 14.11.1990 Ibrahim Buhari Haji

¹⁴⁶ Pennings 2015, lk 41

¹⁴⁷ EKo C-95/99, 11.10.2001 Mervett Khalil

¹⁴⁸ EKo C-153/91, 22.09.1992 Camille Petit

nendele isikutele juhul, kui nad on seotud ainult ühe liikmesriigiga, vaid alles siis, kui tegemist on vähemalt kahe liikmesriigi ülese asjaga.¹⁴⁹

Aates 2011. aasta jaanuarist kehtiva määrusega nr 1231/2010¹⁵⁰ laiendati neid Euroopa Liidu ajakohastatud sotsiaalkindlustuse kooskõlastamise eeskirju Euroopa Liidus seaduslikult elavatele ja piiriüleses olukorras olevatele kolmandate riikide kodanikele (keda nimetatud määrused veel ei hõlmanud üksnes nende kodakondsuse tõttu). Nüüd on hõlmatud ka nende pereliikmed ja nende surma korral nende ülalpidamisel olnud isikud, kui nad on Euroopa Liidus¹⁵¹. Nimetatud määruses on üks regulatiivne artikkel, mille kohaselt määrust nr 883/2004 ja määrust nr 987/2009 kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel, samuti nende pereliikmete ning nende surma korral nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes, tingimusel et nad elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil ja on olukorras, mis ei ole igas aspektis piiratud üheainsa liikmesriigiga. Seega kehtivad kolmandate riikide kodanikele reeglid sarnaselt kodakondsuseta isikutele ja pagulastele. Tulenevalt asjaolust, et aluslepingute mõningad sätted ei ole siduvad Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani suhtes, ei ole määrus 1231/2010 nendes riikides siduv, kui nad teisiti ei otsusta. Ühendkuningriik ja Iirimaa ühinesid määrusega, kuid Taani mitte. Samuti ei kehti määrus 1231/2010 Euroopa Majanduspiirkonna riikides (st Norras, Islandil, Liechtensteinis) ning Šveitsis¹⁵². Eelnevalt tuleneb küsimus, et kui kolmanda riigi kodanik elab Taanis ning liigub teise liikmesriiki, kus määrus kehtib, kas siis on kahe riigi kriteerium täidetud ning tal tekib hüvitise nõudeõigus (vastupidisel juhul, st Taanis nõudeõigust ilmselgelt ei teki). Rob Cornelissen¹⁵³ ja Frans Pennings¹⁵⁴ jagavad arvamust, et sellisel juhul nõudeõigust ei teki, kuna määruse 1231/2010 regulatsioon kohaldub ainult määruse kehtestanud riikide suhtes. Sarnasele arvamusel jõudis Euroopa Kohus ka *Xhymshiti*¹⁵⁵ otsuses, kuna kahest riigist ühes oli määrus kohalduv ning määruse nõudeid ei saa laiendada riigile, milles see ei kehti.

¹⁴⁹ Pennings, 2015, lk 42

¹⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1231/2010, 24. november 2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu.

¹⁵¹ M. Schmid-Drüner, Euroopa Liidu teabeleht, Sotsiaalkindlustus teistes EL riikides. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.4.html (15.04.2018)

¹⁵² Pennings, 2015, lk 43-44

¹⁵³ R. Cornelissen „Third-Country Nationals and the European Coordination of Social Security“, European Journal of Social Security, 2008, lk 360

¹⁵⁴ Pennings, 2015, lk 46

¹⁵⁵ EKo C-247/09, 18.11.2010 Alketa Xhymshiti

Määruse 883/2004 artiklist 2, mis toetub ühtlasi *Kuusijärvi*¹⁵⁶ ja *Martinez Sala*¹⁵⁷ lahenditele, järeldub, et isik peab olema või peab olema varem olnud kaetud määruse materiaalse kehtivusalaga hõlmatud, st artiklis 3 nimetatud ja liikmesriigis kehtiva kasvõi ühe sotsiaalkindlustuskeemiga. Samuti kehtib see nõue isikute suhtes, kelle õigused on tuletatud algselt kindlustatavast, näiteks pereliikmed ja ülalpeetavad. Juhul, kui isikul on õigus liikmesriigilt saada ainult sotsiaalabi, ei kuulu ta määruse 883/2004 reguleerimisalasse¹⁵⁸. Määruse 883/2004 isikuline kehtivusala ei ole enam määratletud isikute kategooriate kaupa (töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad, riigiteenistujad jne), vaid lähtub üldisematest määratlustest kodakondsuse, põgeniku vmt staatuse, nende pereliikmete, ülalpeetavate jne järgi ning on seotud isiku kuulumisega liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemi¹⁵⁹. Regulatsioon on orienteeritud liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemiga ühinenud või ühinenud olnud kodanikele ja elanikele ning määruses ei ole eraldi nimetatud nn vabatahtliku, st tasustamata töö tegijaid¹⁶⁰. Siit saab teha järelduse, et määruse 883/2004 järgi on isikuline kehtivusala laienenud, kuna mingil eluetapil on praktiliselt iga isik olnud hõlmatud mingit liiki sotsiaalkindlustuskeemiga, mis kuulub määruse reguleerimisalasse. Sellest tulenevalt on isik ning tema pereliikmed ja ülalpeetavad samuti määruse kaitsealas.

¹⁵⁶ EKo C-275/96, 11.06.1998 Anne Kuusijärvi

¹⁵⁷ EKo C-85/96, 12.05.1998 María Martínez Sala

¹⁵⁸ Pennings, 2015, lk 39-40

¹⁵⁹ P.Schoukens, D.Pieters. The rules within regulation 883/2004 for determining the applicable legislation. *European Journal of Social Security*, Volume 11 (2009), lk 94

¹⁶⁰ Y. Jorens, F. Van Overmeiern 2009, lk 53-54

2. MITTEOSAMASKELISTE ERIHÜVITISTE KOORDINEERIMISE REEGLITE RAKENDAMINE

2.1. Koordineerimise üldpõhimõtted

Määruse 883/2004 I jaotise üldsätete all artiklites 4-7 on sätestatud üldised asjassepuutuvad reeglid, mis on määruse kohaldamisel ja rakendamisel järgimiseks kohustuslikud.

Määruse asjakohased üldreeglid on:

1. Võrdne kohtlemine;
2. Hüvitiste, tulu, faktide või sündmuste võrdne kohtlemine;
3. Perioodide kokkuliitmine;
4. Hüvitiste eksport.
5. Ühe riigi õiguse kohaldamine

Käesoleva töö teemaks olevad mitteosamakselised erihüvitised on määruse artikli 70 lõike 3 alusel erandlikud, kuna nimetatud säte välistab nende hüvitiste ekspordi. Ekspordikeeld on olemuslikult vastuolus vaba liikumise põhimõttega ja mitteosamakseliste erihüvitiste puhul on keeld seotud hüvitiste rahastamisviisiga. Siiski võib ekspordikeelust teha teatud juhtudel erandi. Võrdse kohtlemise osaks on ka eraldi käsitletavat hüvitiste, tulu, faktide või sündmuste võrdne kohtlemine ning perioodide kokkuliitmine.

2.1.1. Võrdne kohtlemine

Võrdse kohtlemise printsiip on sotsiaalkindlustussüsteemide koordinatsioonireeglites alati olnud olulisel kohal. Määruse 883/2004 artiklis 4 sätestatud põhimõte kaitseb ühe liikmesriigi kodanikke teises liikmesriigis hüvitiste taotlemisel nii otsese kui ka kaudse diskrimineerimise eest kodakondsuse alusel. Diskrimineerimise keeldu on enamasti tõlgendanud Euroopa Kohus andes nõnda koordinatsioonireeglitele kindluse¹⁶¹.

Eelmise määrusega võrreldes on määruse 883/2004 võrdse kohtlemise põhimõtet isegi laiendatud. Määruse artikli 4 kohaselt ei ole enam nõutav varasemalt kehtinud liikmesriigi

¹⁶¹ Jorens, Overmeiern, 2009, lk 64

kodakondsuse nõue¹⁶². Nagu Euroopa Kohus *Meeusen`i*¹⁶³ kaasuses otsustas, siis õigus teatud hüvitiste maksmisest keeldumiseks ei saa olla seotud isiku kodakondsusega.

Sellega on sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimismääruse territoriaalset ulatust laiendatud. Isikud, kes ei ela liikmesriikide territooriumil võivad tugineda võrdse kohtlemise põhimõttele. Siiski peab selle põhimõtte rakendamiseks olema vaidlusalune piiriülene küsimus seotud Euroopa Liidu liikmesriigiga¹⁶⁴.

Otsene diskrimineerimine sotsiaalkindlustuse koordinatsioonireeglite valguses tähendab seda, et kohaldatav liikmesriigi seadus viitab otseselt oma riigi kodanikule. Otsene diskrimineerimine on põhimõtteliselt alati keelatud. Sellest keelust erandi tegemiseks artikkel 4 võimalust ei anna. ELTL artikli 45 toel on võrdse kohtlemise printsiibist kõrvale kaldumine lubatud juhtudel kui on oht avalikule korrale, julgeolekule või rahva tervisele¹⁶⁵.

Määruse 883/2004 artikkel 4 keelab ka kaudse diskrimineerimise. Kaudne diskrimineerimine tähendab olukorda, kus esmapilgul neutraalne säte, kriteerium või tava loob eelise teatavale isikute grupile võrreldes mõne muu isikute grupiga ning see eelis ei ole objektiivselt põhjendatav muude asjaoludega kui asjaomase riigi kodakondsusega. Kaudse diskrimineerimise kahtlus tõusetub eelkõige olukordades, kus asjaomase riigi kodakondsuses isikul on hüvitise saamise nõudeid lihtsam täita või on isikul võimalik hüvitist pikema perioodi vältel kasutada. Sellistel puhkudel saab kaudse diskrimineerimise kahtluse kõrvaldada ainult juhul, kui ebavõrdset kohtlemist on võimalik õigustada objektiivsete põhjendustega¹⁶⁶.

Mis võiksid sellisel juhul olla objektiivsed põhjused, ei ole ka Euroopa Kohus osanud selgelt välja tuua. Näiteks *Toia*¹⁶⁷ lahendis ei nõustunud kohus Prantsusmaa naistele makstava toetusega, mis nähti ette 65-aastastele naistele, kes on enne 60. sünnipäeva üles kasvatanud vähemalt viis Prantsuse kodanikust last. Diskrimineeriva toetuse maksmise põhjenduseks oli iibe tõstmine Prantsusmaal. Kuna makstav toetus oli määruse mõttes vanusega seotud mitteosamakseline hüvitis ning selle määramisel ainult Prantsuse kodanikest laste emadele puudus objektiivne seos riigi demograafilise olukorraga, siis luges kohus hüvitise tingimused kaudselt diskrimineerivaks¹⁶⁸.

¹⁶² *Ibid*, 2009, lk 64

¹⁶³ EKo C-337/97, 08.06.1999 C.P.M. Meeusen

¹⁶⁴ Jorens, Overmeiern, 2009, lk 64

¹⁶⁵ Pennings, 2015 k 129-130

¹⁶⁶ *Ibid*, lk 130

¹⁶⁷ EKo C-237/78, 12.07.1979 Caisse régionale d'assurance maladie de Lille (CRAM) versus Diamante Toia, abielunimi Palermo

¹⁶⁸ Pennings, 2015, lk 131

Teiseks näiteks saab tuua *Kenny*¹⁶⁹ lahendi. Iiri kodanik, kes elas Suurbritannias, sattus Irimaal vanglasse ning haigestus. Elukohariiki naastes soovis saada haigushüvitist. Suurbritannia keeldus hüvitise maksmisest põhjendusel, et haigushüvitist makstakse vanglas haigestunud Suurbritannia kodanikele. Teise liikmesriigi kodanikele ei saa maksta kuna arvestades erinevate riikide karistusõiguse erinevust, ei pruugi sama rikkumine teises riigis kaasa tuua vangistust. Euroopa Kohus aga leidis, et liikmesriikide õigus võib olla erinev, kuid hüvitisele õigustatud isikut ei saa määratleda pelgalt kodakondsuse järgi¹⁷⁰.

Määruse 883/2004 regulatsioonis tuleb välja tuua üks ebavõrdse kohtlemise erisus. Nimelt on elukohanõudest loobumise klausel artiklis 7 eelistatud diskrimineerimise keelu artikli 4 ees. Selle sätte mõjuks on, et diskrimineerimine objektiivsetel põhjendustel ei ole lubatud. Samas on artiklist 7 omakorda erisus artikli 70 lõike 3 näol, mis välistab elukohanõude keelu mitteosamakseliste erihüvitiste puhul¹⁷¹.

Kokkuvõtvalt tähendab võrdse kohtlemise ehk mittediskrimineerimise põhimõtte seda, et ühe liikmesriigi kodanikul ja sama liikmesriigi territooriumil elaval isikul on võrdsed õigused hüvitiste taotlemisel ja saamisel. Isikutele, kelle suhtes sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimismäärust kohaldatakse, võimaldatakse iga liikmesriigi õiguse alusel samasuguseid soodustusi ning neile kehtivad samad kohustused kui kõnealuse liikmesriigi kodanikele (määruse artikkel 4).

2.1.2. Hüvitiste, tulu, faktide või sündmuste võrdne kohtlemine

Määruse 883/2004 artiklis 5 sätestatud hüvitiste, tulu, faktide või sündmuste võrdne kohtlemine on tihedalt seotud eelnevas punktis käsitletud võrdse kohtlemise põhimõttega. Määruses 1408/71 ei olnud nimetatud nõue eraldi sätestatud, vaid Euroopa Kohus tuletas selle kohustuse kas otseselt töötajate vaba liikumise tagamise põhimõttest, määruse 1408/71 artikli 3 lõike 1 diskrimineerimise keelust või mõlemast.¹⁷² Määrusesse 883/2004 eraldi sätte lisamine tulenes eesmärgist koordineerimisreegleid lihtsustada.¹⁷³

¹⁶⁹ EKo C-1/78, 28.06.1978 Patrick Christopher Kenny

¹⁷⁰ Pennings, 2015 lk 132

¹⁷¹ *Ibid*, 2015, lk 132-133

¹⁷² M.Pörtl, E.Eichenhofer, C.Garcia de Cortazar. Analytical Report 2016. The principle of assimilation of facts. FreSso 2016, lk 12 – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16867&langId=en> (15.04.2018)

¹⁷³ Coordination of Social Security Systems in the European Union: An explanatory report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009. International Labour Organisation, 2010, lk 8 -

Määruse 883/2004 artikli 5 puhul peetakse problemaatiliseks faktide ja sündmuste eristamist. Tekstis ei selgu, kas need mõisted on identsed. Faktide ja sündmuste võrdse kohtlemise põhimõttest võib aru saada, et see peaks määratlema asjaolu, nt haigus, vanus, ülalpeetav jne. Neid asjaolusid saab mõista pigem faktidena, kuivõrd nende olemasolu on tõendatav. Samas kirjeldavad need faktid sageli sotsiaalset riski või sotsiaalset staatust, mis võib olla ajas muutuv. Seega võiks fakte ja sündmusi käsitleda samaste mõistetena, kuivõrd mõlemad kirjeldavad asjaolu või staatust, mis on seotud sotsiaalsete õiguste või kohustuste omandamisega. Sellel printsiibil on erinevad tõlgendusvõimalused vastavalt käsitletavale probleemile, mis teeb selle printsiibi praktikas rakendamise keerukaks¹⁷⁴.

Juba määruse 1408/71 kehtivuse ajal on Euroopa Kohus tõlgendanud sel ajal selgelt sätestamata põhimõtet laialt, näiteks *Roviello*¹⁷⁵ kaasuses, et liikmesriigi õigus on koordineeritudreeglitega vastuolus, kui isiku töövõime vähenemise tõttu pensioni maksmiseks võetakse arvesse ainult selles liikmesriigis töötamine. *Paraschi*¹⁷⁶ kaasuses leidis Euroopa Kohus, et invaliidsuspensiooni pikendamisel teatud faktide olemasolu korral, ei ole teisel liikmesriigil õigus pikendamisest keelduda, kuigi need faktid leidsid aset teises liikmesriigis.¹⁷⁷

Mitteosamakseliste erihüvitiste käsitluses omab selle põhimõtte rakendamisel olulisemat tähtsust faktide ja sündmuste võrdne kohtlemine.

Määruse 883/2004 artikli 5 lõike 2 kohaselt peab liikmesriik fakte ja sündmusi, mis on aset leidnud mistahes liikmesriigis arvesse võtma nii, nagu need oleksid toimunud selles liikmesriigis. Näiteks sünnist saati puudega isik võib teise liikmesriiki elama asudes taotleda puudega isikutele ette nähtud mitteosamakselisi erihüvitisi. Artikli 5 teine lõige asetab isikud varasema regulatsiooniga võrreldes tugevamasse positsiooni. Kui sündmus või fakt oleks aset leidnud teise liikmesriigi territooriumil ja pädeva riigi seadus välistaks hüvitise maksmise,

Arvutivõrgus: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_166995.pdf (15.04.2018)

¹⁷⁴ M.Pörtl, E.Eichenhofer, C.Garcia de Cortazar. Analytical Report 2016. The principle of assimilation of facts. FreSso 2016, lk 16 – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16867&langId=en> (15.04.2018)

¹⁷⁵ EKO -20/85, 07.06.1988 Mario Roviello

¹⁷⁶ EKO C-349/87, 04.10.1991 Elissavet Paraschi

¹⁷⁷ Y.Joren, F.Van Overmeiern. 2009, lk 66

oleks tegemist kaudse diskrimineerimisega kodakondsuse alusel (sama võimalus oleks teisel liikmesriigil) ning pädev riik saaks toetuda objektiivsele õigustusele¹⁷⁸.

Näidete varal selgitades, tähendab määruse 883/2004 artikli 5 printsiip, et elukohariigi muutumisel ei pea näiteks puudega isik tõendama pädevalt liikmesriigilt mitteosamakselist erihüvitist taotledes oma puude olemasolu. Sama paralleeli võib tuua näiteks täiendavate pensionite juurdemaksete taotlemisel. Kui isik on algses liikmesriigis kvalifitseerunud taolise mitteosamakselise hüvitise saajaks, siis uues pädevas liikmesriigis on tal õigus samaväärsele hüvitisele oma pensioniõigust täiendavalt tõendamata.

Siiski tuleb arvesse võtta määruse 883/2004 preambula punktides 11 ja 12 toodud piiranguid ning jälgida tuleb proportsionaalsuse printsiipi õigustamatute tulemuste või hüvitiste kattumise vältimiseks.

2.1.3. Perioodide kokkuliitmine

Perioodide kokkuliitmise põhimõte oli sätestatud määruse 1408/71 artiklis 10 (a) lõikes 2 ning kehtivas määruses 883/2004 artiklis 6.

Määruse 883/2004 reguleerimisalas olevate sotsiaalkindlustusliikide puhul on oluliseks kriteeriumiks isiku teatav panus kas kindlustusmaksete tasumise, riigis töötamise aja vmt näol, mis tagab talle õiguse vastava hüvitise saamiseks. Erinevates riikides töötamise või elamise puhul tuleb isiku poolt panustamise perioodid kokku liita. Mitteosamakseliste erihüvitiste puhul isikupoolne panus puudub. Ainsaks eelduseks mitteosamakseliste erihüvitiste saamisel on mitteeksporditavuse reeglist tulenev elukohariigi tuvastamine. Erinevad riigid on mitteosamakseliste erihüvitiste maksmiseks sätestanud erinevad reeglid näiteks isiku riigis elamise aja kohta ning isik võib teises riigis elamise perioodi tõttu mitte kvalifitseeruda toetuse saajaks. Peamine oht sealjuures on, et isik võib jääda ilma mitteosamakselise erihüvitise õigusega igas liikmesriigis.

Swaddling i¹⁷⁹ kohtuasjas andis Euroopa Kohus liiduülese tõlgenduse elukoha määratlemiseks. Samas, ei saa asjaomases liikmesriigis elamise perioodi käsitleda olemusliku põhielemendina

¹⁷⁸ F.Pennings. Social Welfare and EU Law, Tilburg Law School, 2005. Inclusion and Exclusion of Persons and Benefits in the New Co-ordination Regulation., lk 253

¹⁷⁹ EKo C-90/97, 25.02.1999 Robin Swaddling

koordineerimismääruse 1408/71 mõttes. Eelnimetatud kohtuasjast tulenev reegel kehtib ka määruse 883/2004 rakendamisel¹⁸⁰.

Liikmesriigid kasutasid kaalutusõiguse võimalust elukoha määratlemisel. Määruse 883/2004 ettevalmistamisel tegi Euroopa Komisjon ettepaneku elukoha määratlemise küsimuses. Peamiseks eesmärgiks oli välistada olukord, kus isikut ei saa lugeda ühegi liikmesriigi elanikuks koordinatsioonimääruse mõttes. Selleks jõuti määruse 883/2004 loomisel kokkuleppeni, et määrusesse lisatakse liikmesriikide üleselt kehtivad elukoha määratlemise kriteeriumid. Lisaks sellele, tingimused, mis liikmesriikide õiguses sätestavad mitteosamakselise erihüvitise saamiseks vajaliku riigis elamise aja tuleb rakendada nii eelneva määruse 1408/71 artiklis 10(a) lõikes 2 kui ka kehtiva määruse 883/2004 artiklis 6 sätestatud perioodide liitmise põhimõtet. See tähendab, et, kui isik on elanud erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides, siis riigis elamise aja eelduse kontrollimiseks liidetakse kõik erinevates liikmesriikides elatud ajaperioodid. Selles põhimõttes leppisid liikmesriigid kokku, et vältida hüvitiste eksporti. Hüvitise mitteeksportimise kompenseerimiseks saab isik elukohariigi vahetumisel taotleda sarnast hüvitist uuest elukohariigist¹⁸¹.

Euroopa Kohus analüüsis *Bergström*¹⁸² kohtuasjas liikmesriikide seisukohta, mille kohaselt sõna „liitmine” eeldab loogiliselt vähemalt kahe erinevates liikmesriikides täitunud tegevusperioodi olemasolu ning seega on liikmesriigi ametiasutusel, kes on pädev hüvitist määrama, sellega seoses õigus nõuda, et üks asjaomastest perioodidest oleks täitunud tema territooriumil, mis omakorda välistab võimaluse, et hüvitise saamise õiguse omandamiseks kasutatakse üksnes ühte, teise liikmesriigi territooriumil täitunud perioodi. Kohus leidis, et selle tõlgendusega ei saa nõustuda. Määruse sõnastus on ühemõtteliselt selge. Perioodide liitmise sätete kohaselt tuleb liikmesriigi pädeval asutusel kokku liita siseriiklike õigusaktide kohaselt arvesse võetavad perioodid ja teises riigis täitunud kindlustus-, töötamis- või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise perioodid, nii nagu oleksid need täitunud tema poolt kohaldatavate õigusaktide alusel. See tõlgendus on kooskõlas koordineerimisreeglite eesmärgiga, tagada isikute vaba liikumine ning pidada kinni võrdse kohtlemise põhimõttest¹⁸³.

¹⁸⁰ Verschueren, 2009, lk 227-228

¹⁸¹ Verschueren 2009, lk 229

¹⁸² EKO -257/10, 15.12.2011 Försäkringskassan versus Elisabeth Bergström

¹⁸³ *Ibid*

Eelnevast tuleneb, et määruse 883/2004 artikli 6 järgi pädev asutus liikmesriigis, mille õiguse kohaselt hinnatakse hüvitiseõiguse saamist, mille tingimuseks on elamisperioodide täitumine, võtab vajalikul määral arvesse teises liikmesriigis täitnud elamisperioode nagu oleks tegemist kohaldatavate õigusaktide alusel täitunud perioodidega.¹⁸⁴

2.1.4. Eksporditavus

Määrus 1408/71 kehtestas territoriaalsuse printsiibi mitteosamakseliste erihüvitiste suhtes, st kohustatud liikmesriigiks ja pädevaks asutuseks oli isiku elukohajärgne riik ning hüvitist maksti elukohariigi seadusandluse järgi.¹⁸⁵ Euroopa Kohus pidi otsustama *Snares`i*¹⁸⁶ ja *Partridge`i*¹⁸⁷ kaasustes selle üle, kas mitteksporditavuse reegli kehtestamine on kooskõlas töötajate vaba liikumise põhimõttega Euroopa Liidus. Kohus leidis, et mitteksporditavate erihüvitiste puhul on ekspordikeeld lubatud kuna need hüvitised on tihedalt seotud asukohariigi sotsiaalmajandusliku kepskonnaga.¹⁸⁸

Samas tuli elukoha kestuse nõude puhul arvesse võtta kõik perioodid, mil isik elas mõnes teises liikmesriigis, väljaspool pädevat liikmesriiki. Seega oli kasutusel perioodide kokkuliitmise põhimõtte. Määruses järgiti mitteosamakseliste erihüvitiste osas ka hüvitiste ja faktide arvestamist, st võrdse kohtlemise printsiipi¹⁸⁹.

Määruse 883/2004 artikli 70 lõige 3 kehtestab välistuse määruse artiklist 7, st et mitteosamakselised erihüvitised ei kuulu teise riiki eksportimisele. Lisaks sätestab määruse 883/2004 preambula punkt 37 eksporditavuse põhimõttest kõrvalekaldumise kitsalt: Nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, tuleb sotsiaalkindlustushüvitise eksporditavuse põhimõttest lahknevaid sätteid tõlgendada rangelt. See tähendab, et neid saab kohaldada üksnes määratletud tingimustele vastavate hüvitiste suhtes. Seega saab määruse III jaotise 9. peatükki kohaldada üksnes määruse lisas X loetletud mitteosamakselistele erihüvitistele.

¹⁸⁴ Pennings, 2015, lk 135

¹⁸⁵ Verschueren. 2009, lk 219

¹⁸⁶ EKo C-20/96, 04.11.1997 Kelvin Albert Snares

¹⁸⁷ EKo C-297/96, 11.06.1998 Vera A. Partridge

¹⁸⁸ Verschueren. 2009, lk 222

¹⁸⁹ *Ibid*, lk 220-221

Siiski kehtib jätkuvalt teatav erand mitteosamakseliste erihüvitiste ekspordimise osas. *Hendrix*¹⁹⁰ kaasuses maksti hr Hendrixile Madalmaades kehtivat noorte puudega töötajate nn Wajong toetust. Hr Hendrix asus elama Belgiasse, töötas edasi Madalmaades ning talle lõpetati seetõttu Wajong toetuse maksmine, mis omakorda viis hr Hendrix'i töö kaotuseni kuna toetus täiendas tema tööga teenitavat tulu, mistõttu oli tööandjal õigus maksta talle miinimumpalgast väiksemat tasu. Toetus kompenseeris vahe. Olukorra piiriülene element sundis Hollandi kohut küsima Euroopa Kohtu seisukohta hüvitise ekspordimise osas. Vaidlust ei olnud selles, et Wajong toetus oli õigustatult määratletud mitteosamakselise erihüvitisena ning sellele kehtis ekspordikeeld. Euroopa Kohus otsustas *Hendrix*¹⁹¹ kaasuses, et mitteosamakseliste erihüvitiste ekspordikeeldu tuleb vaadelda töötajate vaba liikumise kontekstis (kuna hr Hendrix jätkas töötamist, oli ta võõrtöötaja staatuses) ning seaduse kohaldamisel tuleb tagada võõrtöötajate suurim võimalik liikumisvabadus.¹⁹¹

Euroopa Kohus leidis, et üldjuhul on elukohanõue ja ekspordikeeld õigustatud, kui see on objektiivselt põhjendatud¹⁹², kuid seda tuleb hinnata proportsioonis töötajate vaba liikumise õigusega¹⁹³. *Hendrix* juhtum iseriiklik õigus ekspordikeelust loobuda isiku suhtes vastuvõetamatu ehk suurema ebaõigluse tekkimisel¹⁹⁴. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb hinnata seda, et hüvitise mitteeksportimine ei tooks kaasa töötajate vaba liikumise õiguse kahjustamist määral, mis ületab siseriikliku õigusega taotletavat õiguspärast eesmärki¹⁹⁵. Järeldus olukorrast, et kuigi harvaesinev, tuleb sotsiaalkindlustuse koordineerimise õigust alati kohaldada proportsioonis Euroopa Liidu Toimimise Lepingu vastavate sätete valguses¹⁹⁶ ning kaaluda iga juhtumit eraldi, võttes arvesse isiku ja olukorra eripära¹⁹⁷.

¹⁹⁰ Eko C-287/05, 11.11.2007 D. P. W. Hendrix

¹⁹¹ Pennings, 2015, lk 76

¹⁹² Zaglmayer, lk 72

¹⁹³ Pennings, 2015, lk 77

¹⁹⁴ M. Cousins. Free Movement of Workers, EU Citizenship and Access to Social Advantages, *European Journal of Social Security* (2007), lk 357 ja Zaglmayer, lk 72

¹⁹⁵ Zaglmayer, lk 72

¹⁹⁶ Pennings, 2015, lk 77

¹⁹⁷ Jorens, Van Overmeiren. 2009, lk 72

2.1.5. Ühe riigi õiguse kohaldamine

Määruse 883/2004 II jaotise artiklid 11 kuni 16 ning rakendusmääruse 987/2009 artiklid 14 kuni 21 sätestavad kohaldatava õiguse kindlaksmääramise. Määruse artikkel 11 sätestab põhimõtte, mille kohaselt artiklis 3 lõikes 1 nimetatud sotsiaalkindlustusliikide suhtes rakendatakse sama põhimõtet, mis varasemaski määruses – isiku suhtes kohaldatakse ainult ühe riigi õigust. Majanduslikult aktiivsete isikute suhtes kehtib *lex loci laboris* põhimõte, st kohaldatakse selle liikmesriigi õigust, kus isik töötab ning majanduslikult mitteaktiivsete töötjate puhul kehtib *lex loci domicilii* põhimõte, st kohaldatakse elukohariigi õigust¹⁹⁸.

Tulenevalt erisusest, mille annab määruse 883/2004 artikli 70 lõige 3, kehtib mitteosamakseliste erihüvitiste osas eriregulatsioon, st mitteosamakselised erihüvitised ei ole eksporditavad. Määruse 883/2004 artikli 70 lõikest 4 tuleneb mitteosamakseliste erihüvitiste kohta erisäte, mille kohaselt rakendatakse saaja elukohariigi õigust¹⁹⁹.

Kuna kohaldatavate õigusaktide eeskirjades lähtutakse põhimõttest, et iga määruste kohaldamisalasse kuuluva isiku suhtes kohaldatakse üksnes ühe liikmesriigi õigusakte, saab sellest põhimõttest järeldada, et igal isikul võib olla määruste tähenduses ainult üks elukoht²⁰⁰, sest vastasel juhul võib tekkida kohaldatavate õigusaktidega seotud negatiivne konflikt, mille vältimine on määruse eesmärgiks²⁰¹.

Määruse 883/2004 artikli 1 punktides j ja k eristatakse mõisteid „elukoht” ja „viibimine”: „elukoht” on määratletud kui koht, kus isik tavaliselt elab, „viibimine” aga ajutiselt elamine. Mõistet „viibimine” iseloomustab selle ajutisus ja isiku kavatsus naasta oma elukohta niipea, kui teises riigis viibimise eesmärk on täidetud. „Viibimine” eeldab seega asjaomase isiku füüsilist viibimist väljaspool oma alalist elukohta²⁰².

¹⁹⁸ Coordination of Social Security Systems in the European Union: An explanatory report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009, lk 11 - Arvutivõrgus:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_166995.pdf (11.04.2018)

¹⁹⁹ Pennings, 2015, lk 108

²⁰⁰ EKo C-589/10, 16.05.2013 Janina Wencel

²⁰¹ Praktiline juhend Euroopa Liidus (EL), Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) ja Šveitsis kohaldatavate õigusaktide kohta, 2013 lk 40 – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=et> (11.04.2018)

²⁰² *Ibid*, lk 39-40

Määruse 883/2004 I jaotise artikli 1 punkt j annab elukoha mõisteks – koha, kus isik tavaliselt elab. Mõistet aitab sisustada Euroopa Kohtus arutatud *Swaddling`i*²⁰³ kaasus. Hr Swaddling naasis Ühendkuningriiki pärast ebaõnnestunud tööotsimist Prantsusmaal. Ühendkuningriigis asus ta elama oma venna juurde. Ühtlasi oli ta otsustanud, et ei soovi enam väljaspool koduriiki töötada. Hr Swaddling taotles täiendavat sissetuleku toetust, mille maksmisest Ühendkuningriik keeldus põhjusel, et hr Swaddlingi tavapärase elukoht ei vastanud toetuse saamise nõuetele. Hr Swaddling oli elanud oma elukohas kaheksa nädalat, mis oli ka kohtuliku arutelu teemaks. Nagu eelpool toodud, annab määrus elukoha mõisteks koha, kus isik tavaliselt elab. Seega viitab määratlus riigile, kus isik tavaliselt elab ja kus on tema huvide kese. Seda sisustades leidis kohus, et elukoha kindlaks määramiseks tuleb arvesse võtta eelkõige töötava isiku perekondlikku olukorda, teise riiki liikumise põhjuseid, elukohas elamise kestust ja jätkuvust, kestvat tööd (kui on) ning isiku kavatsusi, mis tulenevad kõigist nendest asjaoludest. Seega ei saa liikmesriik ise seada sisemisi reegleid elukohanõudele. Swaddlingi kaasuses oli isik teatanud, et kavatsseb jääda oma koduriiki. Kohtu seisukoha järgi ei või eeltoodud asjaolusid arvestades jätta isikule hüvitis maksmata pelgalt seetõttu, et tema riigis elamise periood on liiga lühike²⁰⁴.

Rakendusmääruse 987/2009 artikkel 11 sätestab kriteeriumid elukoha kindlaksmääramiseks. Artikli 11 lõike 1 kohaselt tuvastavad asjaomaste liikmesriikide pädevad asutused kokkuleppel isiku tegevuste huvide keskme. Selleks tuginetakse üldhinnangule asjakohaste faktide baasil. Arvesse võetakse:

- a) asjaomaste liikmesriikide territooriumil viibimise kestust ja järjepidevust;
- b) isiku olukorda, sealhulgas: tema tegevuste olemust ja eripära, töötamist, lepingu kestust ja eelkõige tegevuste teostamise kohta; perekondlikke sidemeid ja seisust; tasustamata tegevusi; õpilaste tuluallikat; elukoha olukorda, eelkõige selle alalisust; residentsust maksustamise mõttes.

Nende kriteeriumide alusel eristatakse alalise elukoha objektiivsete omadustega seotud elemente, nagu liikmesriigi territooriumil viibimise kestus ja järjepidevus, ja isiku olukorraga seotud elemente. Kõik need elemendid on puhtalt faktilised kriteeriumid, st neid tuleb hinnata

²⁰³ EKo C-90/97, 25.02.1999 Robin Swaddling

²⁰⁴ Pennings, 2015, lk 67

sõltumata nende õiguspärasusest (nt tasustatud tegevuse olemust ja eripära arvestatakse ka ebaseadusliku töötamise puhul).²⁰⁵

Artikli 11 lõige 2 annab elukoha määratlemiseks juhul, kui see lõike 1 alusel ei selgu, võimaluse määratleda isiku elukoht tema kavatsuste alusel.

Asjaomase isiku kavatsust tuleb hinnata selle põhjal, kuidas see ilmneb kõigist asjaoludest. See tähendab, et seda peab toetama faktiline tõendusmaterjal, ehk seda toetavad objektiivsed faktid ja asjaolud. Isikut, kes kolib teise riiki, kaotades oma päritoluriigiga kõik sisulised seosed, ei saa enam pidada seal elavaks isegi siis, kui ta kavatseb sellesse riiki naasta.²⁰⁶

Rakendusmääruse sätte sõnastusest ja ülesehitusest on nähtav seadusandja tuginemine Euroopa Kohtu arutlusele ja argumentidele. Samas eeldab elukoha kindlaks määramine asjaomaste liikmesriikide pädevate asutuste vahelist kokkulepet. Elukoha määramise probleemiks võib kujuneda pädevate asutuste suutmatust kokkuleppele jõuda.

Kirjeldatud elukoha kindlaksmääramise kriteeriumid ei ole ammendavad, nende vahel puudub hierarhia. Neid kohaldatakse üksnes vajadusel ning iga üksikjuhtumit tuleb hinnata vastavalt selle eriomadustele, mis tehakse kindlaks kõikide asjaomaste faktide ja asjaolude üldise hindamise tulemusena.²⁰⁷

2.2. Direktiivi 2004/38²⁰⁸ mõju mitteosamakseliste erihüvitiste maksmisel

Seoses mitteosamakseliste erihüvitiste (millel on muuhulgas sotsiaalabi tunnused) maksmisega ainult isiku elukohariigis, tekitab vaidlusi sotsiaalkindlustuse koordineerimismääruse 883/2004 ja nn vaba liikumise direktiivi 2004/38 (edaspidi direktiiv 2004/38) vaheline suhe.

²⁰⁵ Praktiline juhend Euroopa Liidus (EL), Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) ja Šveitsis kohaldatavate õigusaktide kohta, 2013 lk 41- Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=et> (11.04.2018)

²⁰⁶ *Ibid*, lk 41

²⁰⁷ Praktiline juhend Euroopa Liidus (EL), Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) ja Šveitsis kohaldatavate õigusaktide kohta, 2013 lk 42- Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=et> (11.04.2018)

²⁰⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, 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

Mitteosamakseliste erihüvitiste olemusest ja seotusest elukohariigiga tuleneb (eriti majanduslikult mitteaktiivsete) isikute võimalik motivatsioon määratleda oma elukoht selliselt, et kvalifitseeruda hüvitise saamiseks. Näitena võib tuua erinevates riikides makstavad pensioneid täiendavad lisahüvitised, lesepensionid, samuti erinevad puuetega isikutele või töötutele ette nähtud toetused.²⁰⁹

Määruse 883/2004 kohaselt on isikul mitteosamakselise erihüvitise saamise õigus kohe, kui tema elukoht vastavalt määruse 883/2004 ja rakendusmääruse 987/2009 kohaselt on määratletud.

Samuti tuleb arvesse võtta, et määruse 883/2004 mitteosamakseliste erihüvitiste nõudeõiguse sätted ega rakendusmääruse 987/2009 artikli 11 elukoha määratlemise kriteeriumid ei viita mingiski osas elukoha tuvastamisele selle õiguslikus mõttes.²¹⁰ Määruse 883/2004 mõttes on isiku elukoht faktiline mõiste.

Määruse 883/2004 ja direktiivi 2004/83 vahel puudub formaalne hierarhia ning põhimõtet *Lex specialis derogat legi generali* ei saa siin kohaldada. Määruse 883/2004 kehtestab otsesed isiklikud õigused, samas kui direktiiv 2004/83 on suunatud liikmesriikidele oma õiguse kujundamiseks kooskõlas Euroopa Liidu nõuetega.²¹¹

Direktiivi 2004/38 artiklite 6 ja 7 järgi on kõigil Euroopa Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel (kes ei pea seejuures olema EL kodanikud) ilma oluliste formaalsusteta õigus elada mistahes liikmesriigis kuni kolm kuud. Kauem, kui kolm kuud on vastuvõttavas riigis elamise õigus töötajatel ja füüsilisest isikutest ettevõtjatel. Majanduslikult mitteaktiivsed isikud võivad vastuvõttavas liikmesriigis kauem kui kolm kuud elada juhul, kui nad õpivad või neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või enda ja oma pereliikmete ülalpidamiseks piisavad vahendid. Direktiivi 2004/38 preambula punkti 16 järgi ei tohiks elamisõiguse kasutajaid välja saata kuni nad ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi

²⁰⁹ Van Overmeiern, Eichenhofer, Verschueren. Social security coverage of non-active persons moving to another Member State. Analytical Study 2011. Training and reporting on European Social Security, lk 31 - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10215&langId=en> (11.04.2018)

²¹⁰ Van Overmeiern, Eichenhofer, Verschueren. Social security coverage of non-active persons moving to another Member State. Analytical Study 2011. Training and reporting on European Social Security, lk 44

²¹¹ J-P Lhernould, E.Eichenhofer, N.Rennuy, F.Van Overmeiern, F.Wollenschläger. Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules to clarify its relationship with Directive 2004/38/EC as regards economically inactive persons. Analytical Report 2015. FreSso 2015, lk 14 - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16960&langId=en> (12.04.2018)

sotsiaalabisüsteemi. Vastuvõttev liikmesriik peaks kaaluma, kas tegemist on ajutiste raskustega, ja võtma arvesse elamisperioodi kestust, isiklike asjaolusid ja antud abi suurust, et otsustada, kas abisaaja on muutunud selle riigi sotsiaalabisüsteemile põhjendamatuks koormaks ja tuleks riigist välja saata. Mitte mingil juhul ei või väljasaatmist rakendada töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja Euroopa Kohtu määratletud tööotsijate suhtes, välja arvatud avaliku korra ja julgeoleku huvides. Direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 2 sätestab erandi võrdse kohtlemise printsiibist, mille kohaselt ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul.

Seega tõusetub küsimus, kas EL liikmesriigi kodanik, kes taotleb nn uuest elukohariigist mitteosamakselist erihüvitist määruse 883/2004 mõttes, tõendab sellega, et tal puuduvad piisavad vahendid enda ülalpidamiseks ning ei saavuta seetõttu elamisõigust vastavas riigis direktiivi 2004/38 mõistes.²¹²

Kaasuses *Brey*²¹³ oli hr Brey pensionile jäänud Saksa kodanik, kes sai tagasihoidlikku pensioni, asus elama Austriasse ning taotles mitteosamakseliste erihüvitiste hulka kuuluvat täiendavat pensionilisa. Austria pädev asutus toetus siseriiklikule õigusele ning jättis rahuldamata hr Brey taotluse kompensatoorse lisatoetuse saamiseks, tuues põhjenduseks, et hr Breyl puuduvad tema kasina pensioni tõttu piisavad vahendid õigustamiseks Austrias seaduslikult elamist. Euroopa Kohus otsustas, et majanduslikult mitteaktiivne mitteosamakselist erihüvitist taotlev isik võib olla piisavate vahenditeta enese ülalpidamiseks ning muutuda vastuvõtva riigi sotsiaalsüsteemile koormavaks. Koormavus sotsiaalsüsteemile ei või olla väljendatud abstraktselt, vaid iga juhtumi asjaolusid tuleb eraldi hinnata.²¹⁴ Direktiivi artikkel 8 lõige 4 sätestab lühidalt tingimused piisavate vahendite määra ja kriteeriumid hindamiseks. Brey kohtuasjas selgitab Euroopa Kohus direktiivile tuginedes, et liikmesriigid ei või näha ette konkreetset summat, mida nad peavad piisavateks vahenditeks, kuid nad peavad arvesse võtma asjaomase isiku olukorda. Lisaks ei tohi nimetatud summa, mida peetakse piisavateks vahenditeks, olla suurem kui lävi, millest allpool võivad vastuvõtva liikmesriigi kodanikud saada sotsiaalabi, või kui seda kriteeriumi ei saa kohaldada, suurem kui vastuvõtvas liikmesriigis makstav miinimumpension. Sellest tuleneb, et ehkki liikmesriigid võivad määrata

²¹² E-M. Poptcheva. Freedom of movement and residence of EU citizens. Access to social benefits. European Parliamentary Research Service, 2014, lk 17

²¹³ EKO C-140/12, 19.09.2013 Pensionsversicherungsanstalt versus Peter Brey

²¹⁴ E-M. Poptcheva. Freedom of movement and residence of EU citizens. Access to social benefits. European Parliamentary Research Service, 2014, lk 18

teatava summa viitesummaks, ei või nad kehtestada miinimumsissetulekut, millest väiksema sissetuleku korral eeldatakse iga üksiku huvitatud isiku olukorda konkreetsetl hindamata, et tal ei ole piisavalt vahendeid. Lisaks sellele peab liikmesriik kaaluma, kas huvitatud isiku raskused on ajutised, ja võtma arvesse elamisperioodi kestust, huvitatud isiku isiklikke asjaolusid ja antud abi suurust.

*Dano*²¹⁵ kaasuses otsustas Euroopa Kohus, et mitteosamakselised erihüvitised kvalifitseeruvad sotsiaalabiks direktiivi 2004/38 reguleerimisala mõttes. Pr Dano ja tema poeg olid mõlemad Rumeenia kodanikud. Leipzigi linn väljastas 19. juulil 2011 pr Danole Euroopa Liidu kodaniku alalise elamisõiguse tunnistuse. Pr Dano ja tema poeg elasid alates Leipzigsisse saabumisest Pr Dano õe korteris ja õde varustas neid toiduga. Pr Dano sai oma poja eest lapsetoetust ja kuna lapse isa ei ole teada, lisaks elatisabi. Pr Dano käis Rumeenias koolis kolm aastat, kuid tal ei ole ühegi kooli lõpetamise tunnistust. Ta saab saksa keelest aru ja suudab algtasemel väljendada, kuid mitte kirjutada. Ta ei ole õppinud ühtegi ametit ega ole Saksamaal ega Rumeenias seni töötanud. Kuigi tema töövõimes ei ole kunagi kaheldud, puuduvad andmed selle kohta, et ta oleks tööd otsinud. Vaidlus tekkis, kui Jobcenter Leipzig keeldus maksmast neile elementaarseid kindlustushüvitisi, st E. Danole toimetulekutoetust ja tema pojale sotsiaaltoetust ning osalist hüvitist kulude eest eluasemele ja küttele, mida näevad ette Saksamaa õigusaktid.

Euroopa Kohus osutas, et määruse artikli 70 lõikes 2 ette nähtud „mitteosamakselised rahalised erihüvitised” kuuluvad tõepoolest direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses „sotsiaalabi” alla, st kõiki abiskeeme, mille avalik võim on kehtestanud ja mille kohaldamist võib taotleda isik, kellel ei ole piisavalt vahendeid, et rahuldada iseenda ja oma perekonna elementaarseid vajadusi, ja kes võib seetõttu hakata oma elamisperioodi vältel koormama vastuvõtva liikmesriigi eelarvevahendeid, mis võib mõjutada abi üldist ulatust, mida see riik on võimeline andma.

Lisaks sellele täpsustusele tuleb märkida, et kui direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 1 ja määruse nr 883/2004 artikkel 4 käsitlevad kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu, siis direktiivi artikli 24 lõige 2 sätestab erandi diskrimineerimiskeelu põhimõttest, st vastuvõtve liikmesriik ei ole kohustatud tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, töötamisperioodi jooksul, mis on esimesena nimetatud perioodist pikem, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma

²¹⁵ EKo C-333/13, 11.11.2014 Elisabeta Dano ja Florin Dano

toimetulekutoetust õpinguteks muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele. Kohus rõhutas, et vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikele 1 koheldakse kõiki selle direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke aluslepingu reguleerimisalas võrdset kõnealuse liikmesriigi kodanikega, millest omakorda järeldeb, et niisuguste sotsiaaltoetuste puhul, saab liidu kodanik nõuda vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdset kohtlemist ainult siis, kui tema elamine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil vastab direktiivi 2004/38 tingimustele.

Kui majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis kauem kui kolm kuud, kuid vähem kui viis aastat, võivad seoses õigusega sotsiaaltoetustele nõuda vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdset kohtlemist, on nende kohustus omada enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid. Vastasel juhul läheks see vastuollu direktiivi põhjenduses 10 sõnastatud eesmärgiga vältida olukorda, et liidu teiste liikmesriikide kodanikud koormavad põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi. Rõhutama peab, et piisavate vahendite omamise kohustuse osas teeb direktiiv 2004/38 teeb vahet isikutel, kes töötavad või tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjana, ja isikutel, kes seda ei tee²¹⁶.

Seega on direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b eesmärk vältida majanduslikult mitteaktiivsete liidu kodanike võimalust kasutada vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkaitseüsteemi endale elatusvahendite hankimiseks. Liikumis- ja elamisvabadust kasutanud liidu kodanike ja vastuvõtva liikmesriigi kodanike võimalik ebavõrdne kohtlemine sotsiaaltoetuste andmisel on direktiivi 2004/38 vältimatu tagajärg. Liikmesriigilt sellise võimaluse võtmise tagajärjeks oleks piisavate vahenditeta isikute poolt mitteosamakselise rahalise erihüvitise kaudu oma vajaduste rahuldamine. Kokkuvõtvalt ei ole neil asjaoludel vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, kui nende kohaselt ei anta teatavaid määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakselisi rahalisi erihüvitisi” teiste liikmesriikide kodanikele, kellel ei ole vastuvõtvas liikmesriigis elamise õigust direktiivi 2004/38 alusel.²¹⁷

²¹⁶ EKo C-333/13, 11.11.2014 Elisabeta Dano ja Florin Dano

²¹⁷ EKo C-333/13, 11.11.2014 Elisabeta Dano ja Florin Dano

Majanduslikult mitteaktiivsed kodanikud ei saa tugineda võrdse kohtlemise põhimõttele mitteosamakseliste erihüvitiste taotlemisel vastuvõtvas liikmesriigis elamise esimese kolme kuu jooksul. Perioodil, mis on pikem kui kolm kuud, kuid lühem kui viis aastat, tuleb majanduslikult mitteaktiivseid kodanikke kohelda võrdselt nende hüvitiste osas, mille suhtes nad täidavad direktiivi 2004/38 nõuded, st isikul peavad olema piisavad vahendid enda ja oma pereliikmete ülalpidamiseks.²¹⁸ Lisaks sätestas Euroopa Kohus Dano lahendis, et liikmesriigid on pädevad ise otsustama mitteosamakseliste erihüvitiste maksmise tingimused ning määratlema nende hüvitiste olemuse sotsiaalse ulatuse mõistes.²¹⁹

Seega saab nende kohtuotsuste pinnalt järeldada, et teatud tingimustel on isikute vaba liikumine Euroopa Liidu piires õigustatult piiratud. Õigust määruse 883/2004 artiklis 4 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttest kõrvale kaldumiseks kinnitas Euroopa Kohus ka näiteks *Alimanovic*²²⁰ otsuses, kus kohus otsustas, et direktiivi 2004/38 nõuetega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad mitteosamakseliste erihüvitiste andmise teiste liikmesriikide kodanikele, kellel on vastavalt direktiivi 2004/38 alusel elamisõigus töötamise eesmärgil rohkem kui kolm kuud, kuid kes otsivad vastuvõtvas liikmesriigis tööd, olles juba varem olnud tööturule kaasatud. *García-Nieto*²²¹ lahendis välistas Euroopa Kohus mitteosamakseliste erihüvitiste maksmise isikutele, kes elavad riigis direktiivi 2004/38 alusel seaduslikult esimesed kolm kuud.

Nende erinevate lahenditega sätestas Euroopa Kohus sisuliselt lisatingimuse mitteosamakseliste erihüvitiste maksmiseks. Liikmesriik võib hüvitiste maksmist piirata direktiiviga lubatud ulatuses²²², st peab hüvitise maksmisel või sellest keeldumisel hindama iga üksikjuhtumi puhul eraldi isiku ülalpidamisvõimet ja koormavust riigi sotsiaalsüsteemile.

²¹⁸ H. Verschueren. Free movement of EU citizens: including the poor? Paper to be presented at the ISLSSL 21st World Congress, Cape Town 2015, lk 11

²¹⁹ Y. Jorens. Recent case law reviews. How do we stand with benefit tourism? A brief review of the decision of the Court of Justice of the European Union in C-333/13 Elisabeta Dano and Florin Dano v Jobcenter Leipzig. FreSsco Newsletter Issue 2 December 2014, lk 12

²²⁰ EKO C-67/14, 15.9.2015 Jobcenter Berlin Neukölln versus Nazifa Alimanovic

²²¹ EKO C-299/14, 25.02.2016 Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen versus Jovanna García-Nieto jt

²²² Euroopa komisjon. Komisjoni talituse töödokument. Mõjuhinnangu kommenteeritud kokkuvõte. Lisatud dokumendile: Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst), lk 2 Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52016SC0461> (20.04.2018)

Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku seoses majanduslikult mitteaktiivsete liikuvate Euroopa Liidu kodanike juurdepääsuga sotsiaaltoetustele, muuta kehtivaid võrdse kohtlemise sätteid määruses 883/2004, et osutada piirangutele, mis on kehtestatud direktiivi 2004/38 alusel ja kaotada kahe õigusakti vaheline vastuolu Euroopa Kohtu praktikat arvestades. Seda eelistatakse alternatiivsetele variantidele: võimaldada määruse 883/2004 artiklis 4 erandit võrdsest kohtlemisest mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste puhul, mis on sätestatud artiklis 70 või jätta mitteosamakselised rahalised erihüvitised, millega tagatakse miinimumtoimetulek, käesolevast määrusest välja.²²³ Praeguse seisuga nimetatud muudatust tehtud ei ole.

2.3. Määruse 883/2004 rakendamine erinevatele isikugruppidele

Mitteosamakselised erihüvitised on muudest määruse 883/2004 materiaalsesse reguleerimisalasse kuuluvatest hüvitistest erinevad selle poolest, et neid makstakse saaja elukohariigis ehk kasutatakse *lex loci domicilii* põhimõtet.

a) Piirialatöötaja

Piirialatöötajana defineerib määruse 883/2004 artikli 1 punkt f isiku, kes töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana ühes liikmesriigis ja elab mõnes teises liikmesriigis, kuhu ta korrapäraselt naaseb iga päev või vähemalt kord nädalas. Piirialatöötajate õigusi reguleerib ühtlasi ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (edaspidi määrus 492/2011)²²⁴, kuid asjassepuutuv osa sellest määrusest on põhimõtteliselt määruse artikkel 7, diskrimineerimise keeld²²⁵.

Piirialatöötaja, kes töötab ja elab erinevas liikmesriigis, mõiste võib sõltuvalt õigusvaldkonnast olla erinevate õigusaktide alusel erineva sisuga²²⁶. Määruse 492/2011 isikuline kehtivusala on

²²³ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). Strasbourg, 13.12.2016 COM(2016) 815 final 2016/0397 (COD), lk 7 Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0815&qid=1524309227441&from=EN> (16.04.2018)

²²⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 492/2011, 5. aprill 2011, töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires

²²⁵ Pennings, 2015, lk 149

²²⁶ Y. Jorens, P. Minderhoud, J. De Coninck. Comparative Report-Frontier workers in the EU. FreSsco 2015, lk 9 – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=13536&> (16.04.2018)

kitsam, sinna kuuluvad ainult isikud, kes realselt töötavad (sh piirialatöötajad)²²⁷. Euroopa Kohus on teinud sellest aga teatud erandeid laiendades isikulist kehtivusala ja lugenud kaetuks ka pereliikmed²²⁸, sest kui toetusi ei tagata ka pereliikmetele, võib see motiveerida töötajat liikmesriigis töötamist lõpetama. See oleks vastuolus vaba liikumise mõtte ja eesmärgiga. Samas on pereliikmele toetuse maksmise kitsendavaks tingimuseks asjaolu, et toetuse maksmine paneb töötaja töötamise koha valikul nõ eeliseisundisse²²⁹.

Samuti on erinev määruste 883/2004 ja 492/2011 materiaalne kehtivusala. Määruse 883/2004 mitteosamakseliste erihüvitiste kategooriasse kuuluvad sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnustega nõ vahepealsed hüvitised.

Määruse 492/2011 artikli 7 lõike 2 kohaselt on piirialatöötajatel²³⁰ õigus olla võrdselt koheldud töökoha liikmesriigi kodanikega seoses sotsiaalsete soodustustega²³¹, st sisuliselt sotsiaalabi kategooriasse kuuluvad erinevad toetused. Esmaseks on tavaliselt tuvastamine, millise määruse reguleerimisalasse konkreetne toetus kuulub.

Erinevad liikmesriigid on kehtestanud väga erinevad nõuded nii määruse 883/2004 kui määruse 492/2011 materiaalsesse kehtivusalasse kuuluvate hüvitiste maksmiseks²³². Primaarne on elukoha nõue. Määruse 492/2011 artikkel 1 sätestab töötajate vaba liikumise ja võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise sõltumata isiku elukohast. Arvestades määruse artikli 7 lõike 2 laia kohaldamisala saavad piirialatöötajad, kuigi mõningate kitsendustega, olla õigustatud teatud toetuste saamiseks isegi, kui töötamine selles riigis on lõppenud²³³.

Samas satuvad piirialatöötajad töökoha liikmesriigi kodanikega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Piirialatöötaja elukoht määruse 883/2004 mõistes on määratletud huvide keskme kaudu ja ei ole sama töötamise riigiga. Seega, kui töötamise riik seab toetuste maksmise sõltuvusse elukohast, on piirialatöötaja ebasoodsamas olukorras, hoolimata asjaolust, et tema

²²⁷ *Ibid*, lk 11

²²⁸ Täpsemalt lahendites *Cristini C-32/75*, *Meeusen C-337/97*, *Castelli C-261/83*, *Frascogna C-157/84*

²²⁹ Pennings, 2015, lk 152

²³⁰ Peab märkima, et määruse kohaldamisalasse kuuluvad ainult nõ palgatöötajad ning see ei kehti füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes, kes siiski saavad teatud juhtudel tugineda ELTL artiklile 49.

²³¹ Y. Jorens, P. Minderhoud, J. De Coninck. Comparative Report-Frontier workers in the EU. FreSsco 2015, lk 10 - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=13536&> (16.04.2018)

²³² Vt põhjalikku analüüsi liikmesriikide kaupa Y. Jorens, P. Minderhoud, J. De Coninck. Comparative Report-Frontier workers in the EU. FreSsco 2015. Lisa lk 58-123

²³³ Y. Jorens, P. Minderhoud, J. De Coninck. Comparative Report-Frontier workers in the EU. FreSsco 2015, lk 10 - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=13536&> (16.04.2018)

töötamise korral laekuvad maksud töökoha riigile²³⁴. Siin võiks üheks lahenduseks olla elukoha ja viibimiskoha eristamine, st piirialatöötaja puhul võiks töötamise riik olla viibimise riik.

Vaba liikumise õiguse tõhususe tagamiseks võib tuletada õigusi piirialatöötaja pereliikmetele. Siiski on selline elamisõigus, mis kuulub siseriiklike kohtu otsustada, konkreetselt ELTL artikli 45 kaitsealas. See võimaldab piirialatöötajatele ja nende pereliikmetele liikumist ja elamist liikmesriigi territooriumil. Piirialatöötajate konkreetse juhtumi ja sellega seotud elukoha mõiste ebaselguse tunnustamine näitab võimalust piiriüleste töötajate vaba liikumise teostamise takistamist, eriti selle mõju osas, mida see võib olla piirialatöötajate pereliikmetele²³⁵.

Eelnev arutelu näitab, et piiriala töötaja võib olla asetatud valiku ette, sõltuvalt sellest, milliseid toetusi tema või tema pereliikmed teises riigis elamiseks või töötamiseks võivad vajada. Sellega tekib vastuolu kahe määruse 883/2004 ja 492/2011 vahel, mis mõlemad on suunatud töötajate vaba liikumise maksimaalseks tagamiseks. Kvalifitseerumaks vajaliku toetuse saamiseks võib piiriala töötaja puhul osutada otstarbekaimaks variandiks elukohariigi muutmine. Sel juhul ei ole täidetud määruse 883/2004 mitteosamakseliste erihüvitiste mitteeksportitavuse kokkulepitud eesmärk ja tagatud töötajate vaba liikumise põhimõte.

b) Majanduslikult mitteaktiivsed isikud

Määruse 883/2004 laiendatud isikulise kaitseala hõlmab majanduslikult mitteaktiivsed isikud. Majanduslikult mitteaktiivsed isikud võib tinglikult jagada kahte gruppi: töötamise lõpetanud isikud ja isikud, kes ei ole kunagi töötanud, olles näiteks ülalpeetav pereliige.

Töötamise lõpetanud isikute hulka ei kuulu määruse mõttes näiteks haiguse või lapsehoolduspuhkusel viibivad mittetöötavad isikud.

Paljud liikmesriigid kohaldavad üldiselooga avalike kulude katmiseks kavandatud kohustuslikest maksudest rahastatavatele hüvitistele elukohanõuet. Õigusele mitteosamakselise erihüvitise saamiseks võib seada eelduseks elukohanõude täitmise teatud aja jooksul või muud sotsiaalset seost maksja riigi ja taotleja vahel²³⁶.

²³⁴ *Ibid*, lk 14

²³⁵ Y. Jorens, P. Minderhoud, J. De Coninck. Comparative Report-Frontier workers in the EU. FreSso 2015, lk 15 - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=13536&> (16.04.2018)

²³⁶ Y. Jorens, S. Roberts, C. Garcia de Cortazar, B. Spiegel, G. Strban. Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination. Think Tank Report 2010,

Majanduslikult mitteaktiivsete isikute suhtes kohaldatakse mitteosamakseliste erihüvitiste puhul endiselt määruse artikli 70 lõike 4 järgi elukohariigi õigust. Määruse 883/2004 isikulise kaitseala laiendamisel on alusprintsipiibiks võetud eeldus, et iga määrusega hõlmatud isik on mingil ajaperioodil olnud seotud mingi sotsiaalkindlustussüsteemiga ja sellesse panustanud. Seega oleks majanduslikult mitteaktiivsel isikul otstarbekas valida elukohaks või määratleda huvide keskmene temale, tema pereliikmetele või ülalpeetavatele sobivaimat hüvitist maksev liikmesriik. Määruse 883/2004 kehtiva redaktsiooni alusel on isikul kohene õigus mitteosamakselisele erihüvitisele.

Siiski ei ole Euroopa Kohtu otsused alati selged liikmesriigi poolt direktiivi 2004/38 alusel määruse 883/2004 artiklis 4 sätestatud võrdsest kohtlemisest kõrvale kaldumise lubamisel. Euroopa Kohus otsustas *Brey*²³⁷ kaasuses, mis puudutas töötamise lõpetanud pensionäre, et sotsiaalabi maksmisest võib keelduda, kuna maksmine oleks liikmesriigile ebamõistlikult koormav ainult siis, kui on arvesse võetud isiku individuaalselt olukorda. Seda kaalutlust ei maininud kohus *Dano*²³⁸ kaasuses, kes ei olnud kunagi töötanud ning eitas selgelt *Alimanovic`i*²³⁹ kaasuses, kes oli töö kaotanud töötaja ning kolme kuulise elamisõiguse kasutamisel *Garcia Nieto*²⁴⁰ lahendis²⁴¹.

Majanduslikult mitteaktiivsed isikud saavad kasutada nn „toetuste turismi“, kuid teatud juhtudel lubab kohus diskrimineerimist ulatuses, et isikud ei koormaks asjaomase liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.

c) Puudega isikud

Määruse 883/2004 artiklist 70 lõikest 2 punktist alapunktist ii tuleneb puudega isikute erikaitset tagavate mitteosamakseliste erihüvitiste maksmise kohustus.

lk 37 –Arvutivõrgus: http://www.tress-network.org/TRESS/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_SelectedConcepts_Final_140111.pdf (16.04.2018)

²³⁷ EKo C-140/12, 19.09.2013 Pensionsversicherungsanstalt versus Peter Brey

²³⁸ EKo C-333/13, 11.11.2014 Elisabeta Dano ja Florin Dano

²³⁹ EKo C-67/14, 15.9.2015 Jobcenter Berlin Neukölln versus Nazifa Alimanovic

²⁴⁰ EKo C-299/14, 25.02.2016 Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen versus Jovanna García-Nieto jt

²⁴¹ M. Pörtl. The relationship between the right to free movement and entitlement to social benefits. FreSsco Newsletter – Issue 7, juuni 2017, lk 10

Mitteosamakseliste erihüvitiste olemusest tuleneb, et need on liikmesriikide vahelise solidaarsuse rahaline väljendus, kuid mitteeksportitavuse reegli tõttu ei ületa see solidaarsus liikmesriikide piire²⁴². Nagu käesoleva töö lisana antud tabelist nähtub, võib puudega isik ühest liikmesriigist teise liikudes jääda ilma samaväärsest puudega isikule mõeldud hüvitisest, kuna riikide mitteosamakselised erihüvitised on sedavõrd erinevad.

Seega mitteosamakseliste erihüvitiste mitteeksportitavuse reegli mõte ei ole hüvitisest ilma jätmise, vaid elukohariigi muutumisel maksja muutumine. Tegelikult ei ole puudega isikul võimalik elukohta muuta, kuna ta kaotaks sobiva hüvitise. Samuti on taksituseks sageli erinevate liikmesriikide elukohanõuete karmistumine, mis majanduslikult mitteaktiivsete isikute puhul võib viia diskrimineerimiseni²⁴³.

Kokkuvõttes ei ole puudega isikute puhul tagatud sotsiaalkindlustuse koordineerimisega saavutada soovitud eesmärk isikute vaba liikumise tagamiseks.

d) Lähetatud isikud

Lähendamise eeskirjad kohalduvad nii töötajatele kui ka füüsilisest isikust ettevõtjatele. Vastavalt määruse 883/2004 artikli 12 lõigetele 1 ja 2 käsitletakse lähendusena töötaja ajutist välisriiki suunamist kuni 24 kuud kestvaks perioodiks ettevõtte poolt, kellega töötaja on tavaliselt seotud. Lähendamise vältel kohaldatakse lähendamise seadustes ette nähtud sotsiaalkindlustusmaksid ning töötajale jääb jätkuvalt kehtima koduriigi kindlustus. Isiku suhtes, kes tavaliselt tegutseb FIE-na ühes liikmesriigis ja läheb tegelema sama tegevusega teise liikmesriiki, kohalduvad jätkuvalt esimese liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemi tingimused, et sellise tegevuse eeldatav kestus ei ületa 24 kuud²⁴⁴.

Töötaja loetakse lähendatuks, kui ta on saadetud tööandja poolt tema kulul ning ta täidab märkimisväärse osa oma ülesannetest riigis, kuhu ta on lähendatud. Lähendatud isiku suhtes kehtib saatja riigi õigus. Vastupidine oleks vastuolus töötajate vaba liikumise põhimõttega. Isik ei asenda teist isikut, mis tähendab, et isikuid ei saa lähendada ahela põhimõttel vaheldumisi samale töökohale. Ebaselge on, kas ja millal on võimalik töötajat uuesti samale töökohale lähendada. Määruse 1408/71 kehtivuse ajal oli maksimaalseks lähendamise pikkuseks 12 kuud, mida võis

²⁴² S. Roberts. Free movement and special non-contributory benefits for disabled people: between the devil and the deep blue sea. ERA-Forum, 17 (2). pp. 221-232. 2016, lk 231

²⁴³ *Ibid*, lk 230

²⁴⁴ Sotsiaalkindlustusamet. Arvutivõrgus: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/sotsiaalkindlustus-elis/sotsiaalkindlustus-euroopa-liidus> (15.04.2018)

ettenägematute asjaolude ilmnemisel pikendada. Määruse 883/2004 kohaselt on lähetamise maksimaalne kestus 24 kuud, mida ei ole võimalik pikendada. Juhul, kui on ette näha, et tööd ei ole võimalik teha 24 kuuga, siis lähetamise reeglid ei kehti ning töötajale kohalduvad töötamise riigi reeglid. Kui lähetuse periood ei ole planeeritud pikemaks kui 24 kuud, kuid ettenägematute asjaolud tõttu periood pikeneb ning töötaja jätkab töötamist kauem kui 24 kuud, kohaldub töötajale töötamise riigi õigussüsteem²⁴⁵.

Sarnane regulatsioon kehtib ka füüsilisest isikust ettevõtjate kohta. Mõned erisused on selles, et füüsiline isik saab end ise lähetada ning lisaks on tingimus, et füüsiline isik peab vastuvõtja riigis tegelema sarnase tegevusega nagu lähetajariigis, st ei saa ühes riigis tegeleda ehitusega ja teises näiteks põllumajandusega²⁴⁶.

Lähetamise problemaatika mitteosamakseliste erihüvitiste maksmise osas ilmneb hüvitise maksmise eripäras elukohariigi õiguse järgi. Mitteosamakseliste erihüvitiste üheks oluliseks eelduseks hüvitise kahe kategooria puhul on asjaomase liikmesriigi majandus- ja sotsiaalolukorra arvesse võtmine või tihe seotus isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis. Kui isik on lähetatud kuni 24 kuuks teise liikmesriiki, kuid hüvitist makstakse elukohariigi põhiselt, siis kaotab hüvitise maksmine isiku toetamiseks oma algse eesmärgi.

Lisaküsimuseks tõusetub lähetuse ajalise kestuse ületamine üle kehtestatud ajalimiidi. Mitteosamakseliste erihüvitiste maksjariigi tuvastamise kriteeriumid on sätestatud määruse 987/2009 artiklis 11. Kui lähetus ületab 24 kuud ning töötajale kohaldub töötamise riigi õigussüsteem, siis kas see muudab ka mitteosamakseliste erihüvitiste maksmise tingimusi, või kas tuleb hakata hindama isiku huvide keset? Autori hinnangul ilmselt siiski mitte, kuid see võib mõjutada lähetatud töötaja või füüsilise isiku kindlustatusest tuletatud pereliikmete ja ülalpeetavate hüvitiste maksmise tingimusi ja kohustatud liikmesriiki. Sellele küsimusele hetkel kehtivast regulatsioonist vastust ei leia.

²⁴⁵ Pennings, 2015, lk 114-117

²⁴⁶ Pennings, 2015, lk 119, 121

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli uurida Euroopa Liidu ühe aluspõhimõtte – töötajate vaba liikumise – tagamist Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise kaudu. Konkreetseks uurimisobjektiks olid mitteosamakselised rahalised erihüvitised ning nende maksmise tingimused uue määruste komplekti 883/2004 ja 987/2009 alusel.

Sotsiaalkindlustuse koordineerimise eesmärk oli nende lihtsustamine ja moderniseerimine. Mitteosamakseliste erihüvitiste regulatsioon on formaalselt lihtsustunud. Kohalduvad üldprintsipiibid on viidud üldsätete alla ning hüvitiste definitsioon ning üldpõhimõtetest tehtavad erireeglid on eraldi lühikeses peatükis. Mitteosamakseliste erihüvitiste mõiste sisustamisel ja maksmise reeglite kohaldamisel on arvesse võetud varasemat Euroopa Kohtu praktikat. Hoolimata taolisest lihtsustamisest ja moderniseerimisest on liikmesriikide muutuvate sotsiaalkindlustussüsteemide raames hüvitiste eristamine ja kvalifitseerimine mitteosamakselisteks erihüvitisteks jätkuvalt keeruline.

Analüüsidest mitteosamakseliste erihüvitiste määratlemise kriteeriume mõlema hüvitise kategooria puhul, tulevad välja olulised sarnased tunnused: hüvitised on seotud konkreetse liikmesriigiga; peavad tagama minimaalse toimetulekutulu arvestades majandus- ja sotsiaalolukorda, olema seotud sotsiaalse keskkonnaga selles liikmesriigis; lisaks rahastatakse hüvitisi eranditult üldise iseloomuga avalike kulude katmiseks kavandatud maksude arvelt, mis ei sõltu saaja osamaksetest. Autori hinnangul lähendavad need tunnused mitteosamakselisi erihüvitisi rohkem pigem sotsiaalabile, kui sotsiaalkindlustusele.

Eesti poolt on määruse 883/25004 lisasse X kantud kaks toetust, millest puudega täiskasvanu toetuse soovib Eesti kehtetuks tunnistada. Töötutoetus vastab mitteosamakseliste erihüvitiste kriteeriumitele, kuid selle eksportimine on raskendatud juba toetuse maksmise tingimuste kaudu. Määruse 883/2004 lisasse X on kandmata, kuid omab üsna kaalukaid mitteosamakseliste erihüvitiste tunnuseid töövõimetoetus. Töövõimetoetus vastab üsna selgelt mitteosamakselise erihüvitise tunnustele, kuigi segadust tekitab paigutamine sotsiaalkindlustusliiki asendava, täiendava või alternatiivse või siis puudega isiku erikaitse kategooriasse. Samas, kui lähtuda töövõimetoetuse ja töövõimereformi eesmärkidest üldisemalt, mis soodustab osalise töövõimega inimeste suuremat kaasamist tööturule, siis oleks vastuoluline toetuse maksmine ainult Eestis. Toetuse eksportimisel oleks töövõimetoetust saaval isikul oluliselt laiemad võimalused tööturule integreeruda, eriti arvestades paljude riikide tööturu suuremat

paindlikkust võrreldes Eestiga. Lisaks analüüsitud Eestis Sotsiaalkindlustusameti poolt makstav tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitis vastab olulises osas mitteosamakseliste erihüvitiste tunnustele, kuid rahaline seos töövõimetoetusega tekitab kaudse seose hüvitise osamakselisusega. Eesti hüvitiste näitel tehtud analüüs demonstreerib autori arvates jätkuvat ebaselgust hüvitiste kvalifitseerimisel mitteosamakselisteks erihüvitisteks. Lisaks nähtub siit ekspordimisele mitte kuuluvate mitteosamakseliste erihüvitiste vastuolulisus. Ühest küljest on isik õigustatud hüvitist saama ühes kindlas riigis, kuid see takistab teda oma olukorda parendamast teises riigis.

Teatav vastuolulisus paistab ülevaatlilikult silma ka käesoleva töö lisas 1 toodud tabelist mitteosamakseliste erihüvitiste jagunemisel sotsiaalsete riskide kaupa. Suurem enamus neist katavad pigem majanduslikult mitteaktiivsetele isikutele omaseid sotsiaalseid riske, kui vastupidi ja ei mõju motiveerivalt ELTL artikli 45 tööjõu vaba liikumise eesmärgi täitmisele. Samuti nähtub sealt, et ühest liikmesriigist teise liikudes ei pruugi teises riigis olla samaväärset või vastavat hüvitist. See põhimõte oli mitteeksporditavate mitteosamakseliste erihüvitiste kategooria loomisel üks põhilisi argumente.

Määrusega 883/2004 taotletud moderniseerimise üheks osaks saab pidada koordineerimisreeglite isikulise kehtivusala olulist laiendamist. Põhimõtteliselt on loodud uus kontseptsioon. Isikuline kehtivusala on määratletud üldisemalt, mis tähendab, et aluseks on võetud eeldus, et isik on või on kunagi olnud kaetud kasvõi ühe määruse reguleerimisalasse kuuluva sotsiaalkindlustusskeemiga. Seega kuuluvad isikulisse kehtivusalasse nii töötavad, kui majanduslikult mitteaktiivsed isikud, nende pereliikmed ja ülalpeetavad, samuti põgenikud ja kolmandate riikide kodanikud. Määruse mõistete all on perekonnaliikmed ja ülalpeetavad isikud küll üldiselt defineeritud, kuid ei võta arvesse erinevate liikmesriikide erinevaid perekonna definitsioone.

Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise reeglite määruste 883/2004 ja 987/2009 komplekti kehtestamisega täiendati ja selgitati ka koordineerimisreeglite kohaldamist. Määruses on selgelt välja kirjutatud ja sõnastatud kõikidele sotsiaalkindlustusliikidele kohalduvad üldised printsiibid. Mitteosamakseliste erihüvitiste kohta kehtivad nii võrdse kohtlemise printsiip, perioodide liitmine, kui hüvitiste, tulu, faktide või sündmuste võrdne kohtlemine, samuti perioodide liitmine. Ainus konkreetne erand on mitteosamakseliste hüvitiste puhul eksporditavuse reegli välistamine, st mitteosamakselisi hüvitisi makstakse ainult

isiku elukohariigis. Siiski on vastavalt Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt üksikjuhtudel vajalik mitteeksportitavuse reeglist erand teha. Siis, kui eksportimise keeld tooks isikule kaasa proportsionaalselt suurema ebaõigluse, kui hüvitise maksmine teise riiki (Hendixi kaasus).

Elukoha määratlemise kriteeriumite sätestamisel on määruses 987/2009 arvesse võetud Euroopa Kohtu praktikat. Isiku elukohta ja seega ka mitteosamakselise hüvitise maksmiseks kohustatud liikmesriiki määratletakse läbi isiku huvide keskme. Seega on sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglite mõttes kohustatud liikmesriigi tuvastamine suhteliselt lihtne. Kui isikul on riigis elamise õigus, on tal ka õigus mitteosamakselise hüvitise saamiseks. Seoses koordineerimise reeglite isikulise kehtivusala laiendamisega, on arvestades riikide erinevat majanduslikku taset ja sotsiaalset võimekust, liikmesriikidel tekkinud kartus toetuste turismi suhtes. See tähendab, et isik valib oma elukohaks riigi, kus on temale kõige soodsamad hüvitised ning puudub vajadus osamaksete kaudu süsteemi panustada.

Euroopa Liidus kehtib nn vaba liikumise direktiiv 2004/38, mis reguleerib liikmesriigis elamise ja sotsiaalabi mõttes võrdse kohtlemise õigust. Kõigil Euroopa Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on õigus elada mistahes liikmesriigis kuni kolm kuud. Kauem, kui kolm kuud on vastuvõtvast riigis elamise õigus töötajatel ja füüsilisest isikutest ettevõtjatel. Majanduslikult mitteaktiivsed isikud võivad vastuvõtvast liikmesriigis kauem kui kolm kuud elada juhul, kui nad õpivad või neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või enda ja oma pereliikmete ülalpidamiseks piisavad vahendid. Määruste 883/2004 ja 987/2009 ning direktiivi 2004/38 nõuete vahel on selge vastuolu. Kas isikuid peab riiki seaduslikult elama asumisest kohtlema võrdselt määruse 883/2004 järgi või on lubatud majanduslikult mitteaktiivsete isikute diskrimineerimine direktiivi 2004/38 pinnal, kuna direktiivi kohaselt ei tohi riiki elama asuja muutuda sotsiaalabi süsteemile liigselt koormavaks.

Seda vastuolu ja majanduslikult mitteaktiivsete isikute poolt toetuste turismi võimaluse kasutamise piiramist asus lahendada Euroopa Kohus. Olemasolevate lahendite kohaselt ei tee kohus vahet, kas isik oli töötamise lõpetanud ja varem sotsiaalkindlustussüsteemi kuulunud (pensionär), mitte kunagi töötanud ega õppinud majanduslikult mitteaktiivne isik, või varem töötanud (sotsiaalkindlustussüsteemi kuulunud) töötaja. Kohus leidis, et diskrimineerimine ulatuses, mis välistab liikmesriigi sotsiaalsüsteemi liigse koormamise, on kõigil juhtumitel lubatud. Nende lahenditega sätestas Euroopa Kohus sisuliselt lisatingimuse mitteosamakseliste

erihüvitiste maksmiseks. Liikmesriik peab hüvitise maksmisel või sellest keeldumisel hindama iga üksikjuhtumi puhul eraldi isiku ülalpidamisvõimet ja koormavust riigi sotsiaalsüsteemile.

Sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglitest tulenevad mitmed probleemid reeglite kohaldamisel erinevatele isikugruppidele. Näiteks määrusega erikaitse saanud puudega isikud võivad jääda toetuste vahele, kui vastuvõtvas liikmesriigis ei ole sarnast toetust, siis puudega isik on diskrimineeritud vaba liikumise põhimõtte rakendamisel. Lähetatud isiku puhul on elukohapõhise mitteosamakselise erihüvitise maksmine üldse küsitav, kuna hüvitise üks oluline omadus on tihe seos elukohariigiga. Lähetatud töötaja puhul on kuni 24-kuulise lähetuse perioodil seos elukohariigiga minimaalne või sisuliselt puuduv. Piirialatöötajad satuvad töökoha liikmesriigi kodanikega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Piirialatöötajate õigusi reguleerib lisaks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta. Piirialatöötaja elukoht määruse 883/2004 mõistes on määratletud huvide keskmee kaudu ja ei ole sama töötamise riigiga. Kui töötamise riik seab aga sotsiaaltoetuste, mis sageli kattuvad mitteosamakseliste erihüvitistega, maksmise sõltuvusse elukohast, on piirialatöötaja ebasoodsamas olukorras, hoolimata asjaolust, et tema töötamise korral laekuvad maksud töökoha riigile. Kõigil neil juhtudel on võimalik, et ka tuletatud õigustega isikute (pereliikmed, ülalpeetavad) suhtes toimivad sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglid diskrimineerivalt.

Eeltoodust järeldub kokkuvõtvalt, et Euroopa Liidu sotsiaalkindlussüsteemide koordineerimise reeglid, mida uuendati Euroopa kohtu praktikast arvesse võttes moderniseerimise ja lihtsustamise eesmärgil mitteosamakseliste erihüvitiste osas on töö autori hinnangul ebaõnnestunud. Koordineerimismääruste 883/2004 ja 987/2009 loomisest ei ole arvestatud teiste Euroopa Liidu õigusaktide mõjuga, näiteks direktiiv 2004/38. See muudab mitteosamakseliste erihüvitiste kvalifitseerimise ja maksmise süsteemi keeruliseks. Jätkuvalt peab reeglite kohaldamist selgitama ja tõlgendama Euroopa Kohus oma lahendites. Tuleb kasutada juhtumipõhist hindamist konkreetsete asjaolude valguses ning hinnata proportsionaalselt õigust ja ulatust isiku diskrimineerimiseks. See omakorda tähendab määrusega 883/2004 kehtestatud diskrimineerimise keelust kõrvale kaldumise lubamist paljudel juhtudel. Kui varem oli lähtepunktiks pigem isiku abivajaduse hindamine, siis nüüd teiseneb see riigi abi andmise võimekuse hindamiseks. Euroopa komisjoni poolt tehtud muudatus ettepanek direktiivi 2004/38 nõuete integreerimise ja eelistatuma variandi kasutamisel liigub Euroopa Liidu

sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine liikmesriikide sotsiaalkindlustusõiguse harmoniseerimise suunas.

Kõige eelneva pinnalt saab järeldada, et mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste regulatsioon sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise reeglite alusel ei taga ELTL artiklist 45 tuleneva Euroopa Liidu ühe olulisema põhimõtte – töötajate vaba liikumise – realiseerimist.

Mitteosamakseliste erihüvitiste kategooria regulatsiooni loomise eesmärk oli uute liituvate riikide sotsiaalkindlustussüsteemide eripärast tingitud. Mitmetel uutel liikmesriikidel olid sotsiaalkindlustussüsteemid üles ehitatud mitteosamakselistele üldistele toetustele, mis olid sarnased sotsiaalabiga, mistõttu hägustus sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi piir.

Riikide sotsiaalkindlustussüsteemid on pidevas arengus ja muutumises. Käesoleva töö autori hinnangul peaks Euroopa Liidu sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisel soodustama pigem liikumist suunas, kus isik on hõlmatud mingi kindlustussüsteemiga, mis põhineb isikustatud panusel ja võimaldab isikul liikmesriikide piires vabalt liikuda. Üldistest vahenditest rahastatavad, elukohaga seotud ja miinimumstandarditest lähtuvad abiskeemid võiksid läheneda pigem sotsiaalabi kategooriale.

COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS IN EUROPEAN UNION AND SPECIAL NON-CONTRIBUTORY CASH BENEFITS

SUMMARY

The aim of these Master`s thesis is to analyse the impact of simplification and modernization of European social security system within the new set of regulation (EC) No 883/2004 and regulation (EC) No 987/2009 by rules apply to special non-contributory cash benefits.

The hypothesis of this Master's thesis is that, despite the objective of modernizing and simplifying the rules for coordinating social security, this has not been successful in the case of special non-contributory cash benefits. The unclear qualifications of special non-contributory cash benefits and the rules applicable often require case-by-case evaluation, allowing a deviation from the prohibition of discrimination for different groups of people. Consequently, in the area of social security, the free movement of persons within the European Union is at risk.

Secondly, the aim is to examine the qualification of special non-contributory cash benefits which are included in Annex X and other similar benefits by the Regulation of Estonia in the form of special benefits for non-exportation is not necessary and is not fulfilling the real purpose of the benefits.

When analysing the criteria for defining non-contributory special benefits for both categories of benefits, there are important similar characteristics: benefits linked to a particular Member States` economic and social situation and social environment guaranteeing minimum livelihoods, financed exclusively at the expense of public expenditure of a general nature, irrespective of the recipient's contributions. These characteristics are pointing more towards social assistance than to social security.

Estonia has two benefits listed in Annex X, of which the disability allowance for a person of working age intended to remove. The unemployment allowance meets the criteria for non-contributory special benefits, but it`s export is too complicated by the conditions for payment. Not included to Annex X, but has rather significant features of non-contributory special benefits is work ability allowance. However, taking into account the goals of work abilities and work capacity reform more generally, which would integrate people with partial work ability in the labour market, it would grant significantly wider opportunities for job if can be exported. The

analysis made based on the example of Estonian benefits demonstrates continuing uncertainty about the classification of benefits as non-contributory special benefits. On the one hand, a person is entitled to benefits in particular country, but this prevents him from improving his situation in another country.

A significant extension of the personal scope of the coordination rules is as part of the modernization requested by Regulation 883/2004. A new concept has created. The individual scope is defined more generally, which means that it is based on the assumption that a person has, or has, ever belonged to and contributed to a social security scheme. Regulations 883/2004 and 987/2009 take into account the case law of the European Court of Justice when setting the criteria for determining residence. The Member State bound to pay a special non-contributory cash benefit at a person's residence therefore defined as the centre of the person's interests.

In European Union Directive 2004/38/EC, which governs the right to equal treatment in the Member State of residence and social assistance, applies. There is a clear contradiction between the requirements of Regulations 883/2004 and 987/2009 and Directive 2004/38. The European Court of Justice solved that contradiction and allowed the restriction of the use of benefits by economically inactive people. According to the existing cases, the court does not make a distinction between whether an economically inactive person was formerly a member of the social security system or has never worked. The court found that discrimination to the extent that it would preclude an unreasonable burden on the social system of a Member State is permissible. In those judgments, the court essentially provided the additional condition for the payment of special non-contributory cash benefits: assessing the burden on the national social system.

It follows that the rules governing the coordination of the social security systems of the European Union concerning the special non-contributory cash benefits updated by the case law of the European Court of Justice. A case-by-case proportionate assessment discrimination against a person could used in specific circumstances. This turn means that the starting point to assess the need of a person is now transformed to assess the Member State`s capacity to provide social assistance. The modification by the European Commission of the integration of the requirements of Directive 2004/38 and the most preferred option will lead European Union's social security systems towards harmonization rather the coordination.

From the above, it can be concluded that the regulation of special non-contributory cash benefits under the rules of the coordination of social security systems does not ensure the realization of one of the most important principles of the European Union - freedom of movement for workers - enshrined in Article 45 TFEU.

National social security systems are in constant evolution and change. According to the author of this Master`s thesis, the coordination of the social security systems of the European Union should encourage the Member States to create insurance systems based on personalized contributions allowing person to move freely within the European Union. Schemes funded by general means ensuring minimum standards of living should approach to the category of social assistance.

23.04.2018

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Benton, M. Reaping the benefits? Migration Policy Institute. Policy Brief Series. No.3 November 2013, Arvutivõrgus: <http://www.migrationpolicy.org/research/reaping-benefits-social-security-coordination-mobile-eu-citizens>
2. Cornelissen, R. „Third-Country Nationals and the European Coordination of Social Security“, European Journal of Social Security, 2008
3. Cousins, M. Case commentary: Social security, social assistance and special non-contributory benefits: the never-ending story. News and cases. European Journal of Social Security, Volume 9 (2007), lk 97-108
4. Cousins, M. Free Movement of Workers, EU Citizenship and Access to Social Advantages, European Journal of Social Security (2007), lk 343-360
5. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). Strasbourg, 13.12.2016 COM(2016) 815 final 2016/0397 (COD). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0815&qid=1524309227441&from=EN>
6. Euroopa komisjon. Komisjoni talituse töedokument. Mõjuhinnangu kommenteeritud kokkuvõte. Lisatud dokumendile: Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). Strasbourg, 13.12.2016 SWD/2016/0461 final 2016/0397 (COD) Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52016SC0461>
7. Eurostat. Migration and migrant population statistics. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
8. Eurostat. People in the EU – statistics on an ageing society. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

- explained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_statistics_on_an_ageing_society
9. Giubboni, S., Iudicone, F., Mancini, M., Faioli, M. Coordination of Social Security Systems in Europe. Study for the EMPL Committee. Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. 2017. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU\(2017\)614185_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU(2017)614185_EN.pdf)
 10. International Labour Organisation. Coordination of Social Security Systems in the European Union: An explanatory report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009. ILO, 2010. Arvutivõrgus: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_166995.pdf
 11. Jorens, Y, Minderhoud, P., De Coninck, J. Comparative Report – Frontier workers in the EU. European Commission. FreSsco 2015. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=13536&>
 12. Jorens, Y. Lhernould, J-P. European report 2013. Organisation and coordination of a network on the co-ordination of social security schemes within the European Union. Lot 1: Expertise in social security coordination. Training and reporting on European Social Security. Arvutivõrgus: http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/TRESSIII_European%20Report%202013.pdf
 13. Jorens, Y. Recent case law reviews. How do we stand with benefit tourism? A brief review of the decision of the Court of Justice of the European Union in C-333/13 Elisabeta Dano and Florin Dano v Jobcenter Leipzig. FreSsco Newsletter Issue 2 December 2014, lk 1-12
 14. Jorens, Y. Van Overmeiern, F. General Principles of Coordination in Regulation 883/2004. European Journal of Social Security, Volume 11 (2009), lk 47-79
 15. Jorens, Y., Roberts, S., Garcia de Cortazar, C., Spiegel, B, Strban, G. Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination. Think Tank Report 2010 Arvutivõrgus: http://www.tress-network.org/TRESS/EUROPEAN%20RESOURCES/EUROPEANREPORT/ThinkTank_SelectedConcepts_Final_140111.pdf
 16. Juravle, C., Weber, T., Canetta, E., Fries Tersch, E., Kadunc, M. (koost). DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract Final

- report submitted by ICF GHK in association with Millieu Ltd. A fact finding analysis on the impact on the Member States`social security Systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare grants on the basis of residence. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972>
17. Lhernould J-P, Eichenhofer, E., Rennuy, N., Van Overmeiren, F, Wollenschläger, F. Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules to clarify its relationship with Directive 2004/38/EC as regards economically inactive persons (2017) Analytical Report. FreSsco 2015 Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16960&langId=en>
 18. Palmiste, M. Euroopa Liidu ja Eesti Sotsiaalpoliitika diskursus – Riigikogu Toimetised 4, 2001 Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Euroopa-Liidu-ja-Eesti-sotsiaalpoliitika-diskursus.pdf>
 19. Pennings, F. Conclusion: Simplification, modernisation and regulation 883/2004. European Journal of Social Security, Volume 11/2009, lk 235-241
 20. Pennings, F. EU Citizenship: Access to Social Benefits in Other EU Member States. The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. Kluwer Law International 2012 no. 3, lk 307-333
 21. Pennings, F. European Social Security Law. 6-th edition. Intersentia 2015.
 22. Pennings, F. Inclusion and Exclusion of Persons and Benefits in the New Co-ordination Regulation. Social Welfare and EU Law. Tilburg Law School 2005, lk 241-260
 23. Poptcheva, E-M. Freedom of movement and residence of EU citizens. Access to social benefits. European Parliamentary Research Service, EU 2014. Arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140808/LDM_BR I\(2014\)140808_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140808/LDM_BR I(2014)140808_REV1_EN.pdf)
 24. Praktiline juhend Euroopa Liidus (EL), Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) ja Šveitsis kohaldatavate õigusaktide kohta, 2013 Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=et>
 25. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise eelnõu seletuskiri 159 SE, Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=182245&u=20150320203746>

26. Pörtl, M, Eichenhofer, E., Garcia de Cortazar, C. Analytical Report 2016. The principle of assimilation of facts. European Commission. FreSsco 2016 Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16867&langId=en>
27. Pörtl, M.. The relationship between the right to free movement and entitlement to social benefits. FreSsco Newsletter – Issue 7, juuni 2017, lk 1-15
28. Roberts, S. Free movement and special non-contributory benefits for disabled people: between the devil and the deep blue sea. ERA-Forum, 2016, 17, lk 221-232
29. Schmid-Drüner, M. Euroopa Liidu teabeleht, Sotsiaalkindlustus teistes EL riikides. Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/et/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.4.html
30. Schoukens, P., Pieters, D. The rules within regulation 883/2004 for determining the applicable legislation. European Journal of Social Security, Volume 11 (2009), lk 81-117
31. Zaglmayer, L. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise ja erandid hüvitiste eksportimisel. Magistr töö. Tartu Ülikool, Tallinn 2008.
32. Tavits, G. Sotsiaalhooldusõigus. Tallinn Juura 2006.
33. Tavits, G. Võõrtöötajate sotsiaalse kaitse põhijooned Euroopa Liidus. Tallinn Juura 2004
34. Van Overmeiern, F, Eichenhofer, E., Verschueren, H. Social security coverage of non-active persons moving to another Member State. Analytical Study 2011. Training and reporting on European Social Security Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10215&langId=en>
35. Verschueren, H. Free movement of EU citizens: including the poor? Paper to be presented at the ISLSSL 21st World Congress, Cape Town 2015
36. Verschueren, H. Special non-contributory benefits in regulation 1408/71, regulation 883/2004 and the case law of the ECJ. European Journal of Social Security. Volume 11/2009, lk 217-234

Kasutatud õigusaktid

1. Euroopa Liit. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja C 326/47. 26.10.2012
2. Nõukogu 16.12.1958 määrus nr 3, võõrtöötajate sotsiaalse kaitse kohta – ELT P 30, lk 561-596.
3. Nõukogu 16.12.1958 määrus nr 4, määruse 3/58 rakendamise määrus – ELT P 30, lk 597-664.
4. Nõukogu 14.06.1971 määrus (EMÜ) nr 1408/71, sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes. – EÜT L 149, 05.07.1971
5. Nõukogu 21.03.1972 määrus (EMÜ) nr 574/72, millega määratakse kindlaks määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord. – EÜT L 74, 27.03.1972
6. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29.04.2004 määrus (EÜ) nr 883/2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, 30.04.2004
7. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16.09.2009 määrus (EÜ) nr 987/2009, millega sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide rakendamise kohta) rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 284, 30.10.2009
8. ILO. Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)
9. Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1247/92, 30. aprill 1992, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes. - ELT L 136/1, 19.05.1992
10. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 647/2005, 13. aprill 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 L117/1
11. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. – RT I 1999, 16, 273 ... RT I, 28.11.2017, 25
12. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus – RT I 2005, 54, 430 ... RT I, 04.06.2014, 8
13. Riikliku pensionikindlustuse seadus – RT I 2001, 100, 648 ... RT I, 28.11.2017, 28
14. Töövõimetoetuse seadus – RT I, 13.12.2014, 1 ... RT I, 28.11.2017, 31
15. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus – RT I 1999, 60, 616 ... RT I, 28.04.2017, 9

16. Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1390/81, 12. mai 1981, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes) kohaldamisala nii, et see hõlmaks füüsilisest isikust ettevõtjaid ja nende pereliikmeid. – ELT L143/1, 29.05.1981
17. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1606/98, 29. juuni 1998, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ning määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord, et hõlmata nende määrustega avalike teenistujate eriskeeme. ELT L209/1, 25.07.1998
18. Nõukogu määrus (EÜ) nr 307/1999, 8. veebruar 1999, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ning määrust (EMÜ) nr 574/72, millega on kehtestatud määruse (EMÜ) nr 1408/71 rakendamise kord, et laiendada nende kohaldamist ka õpilastele.- ELT L38/1, 12.02.1999
19. Nõukogu määrus (EÜ) nr 859/2003, 14. mai 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 L124/1, 20.05.2003
20. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 1231/2010, 24. november 2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu. – ELT L344/1, 29.12.2010
21. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, 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 – ELT L158/77, 30.04.2004
22. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 492/2011, 5. aprill 2011, töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires – ELT L141/1, 27.05.2011

Kasutatud kohtupraktika

1. EKo C-75/63, 19.03.1964 M.K.H. Unger, R. Hoekstra abikaasa, versus Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht.
2. EKo C-1/72, 22.06.1972 Rita Frilli versus Belgia riik.
3. EKo C-32/75, 30.09.1975 Anita Cristini versus Société nationale des chemins de fer français.
4. EKo C-1/78, 28.06.1978 Patrick Christopher Kenny versus Insurance Officer.
5. EKo C-10/78, 12.10.1978 Tayeb Belbouab versus Bundesknappschaft.
6. EKo C-237/78, 12.07.1979 Caisse régionale d'assurance maladie de Lille (CRAM) versus Diamante Toia, abielunimi Palermo.
7. EKo C-249/83, 27.03.1985 Vera Hoeckx versus Centre public d'aide sociale de Kalmthout.
8. EKo C-261/83, 12.07.1984 Carmela Castelli versus Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS).
9. EKo C-157/84, 06.06.1985 Maria Frascogna
10. EKo C-300/84, 23.10.1986 A. J. M. van Roosmalen versus Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen.
11. EKo -20/85, 07.06.1988 Mario Roviello versus Landesversicherungsanstalt Schwaben.
12. EKo C-313/86, 27.09.1988 O. Lenoir versus Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes.
13. EKo C-2/89, 03.05.1990 Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank versus M. G. J. Kits van Heijningen.
14. EKo C-105/89, 14.11.1990 Ibrahim Buhari Haji versus Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.
15. EKo C-349/87, 04.10.1991 Elissavet Paraschi versus Landesversicherungsanstalt Württemberg
16. EKo C-153/91, 22.09.1992 Camille Petit versus Office national des pensions
17. EKo C-20/96, 04.11.1997 Kelvin Albert Snares versus Adjudication Officer
18. EKo C-85/96, 12.05.1998 María Martínez Sala versus Freistaat Bayern.
19. EKo C-160/96, 05.03.1998 Manfred Molenaar ja Barbara Fath-Molenaar versus Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg.
20. EKo C-275/96, 11.06.1998 Anne Kuusijärvi versus Riksförsäkringsverket.
21. EKo C-297/96, 11.06.1998 Partridge Vera A. Partridge versus Adjudication Officer.

22. EKo C-90/97, 25.02.1999 Robin Swaddling versus Adjudication Officer
23. EKo C-337/97, 08.06.1999 C.P.M. Meeusen versus Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep.
24. EKo C-43/99, 31.05.2001 Ghislain Leclere ja Alina Deaconescu versus Caisse nationale des prestations familiales.
25. EKo C-95/99, 11.10.2001 Mervett Khalil (C-95/99) versus Land Nordrhein-Westfalen.
26. EKo C-215/99, 08.03.2001 Friedrich Jauch versus Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter.
27. EKo C-160/02, 29.04.2004 Friedrich Skalka versus Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft.
28. EKo C-286/03, 21.02.2006 Silvia Hosse versus Land Salzburg.
29. EKo C-154/05, 06.06.2006 J. J. Kersbergen-Lap ja D. Dams-Schipper versus Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.
30. EKo C-265/05, 16.01.2007 José Perez Naranjo versus Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) Nord-Picardie.
31. EKo C-287/05, 11.11.2007 D. P. W. Hendrix versus Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.
32. EKo C-299/05, 18.10.2007 Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu
33. EKo C-299/05, 18.10.2007 Euroopa Ühenduste Komisjon versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu Kohtujurist Kokotti arvamus, ECR I-8695
34. EKo C-247/09, 18.11.2010 Alketa Xhymshiti versus Bundesagentur für Arbeit - Familienkasse Lörrach.
35. EKo C-257/10, 15.12.2011 Försäkringskassan versus Elisabeth Bergström
36. EKo C-589/10, 16.05.2013 Janina Wencel versus Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku
37. EKo C-140/12, 19.09.2013 Pensionsversicherungsanstalt versus Peter Brey
38. EKo C-333/13, 11.11.2014 Elisabeta Dano ja Florin Dano versus Jobcenter Leipzig
39. EKo C-67/14, 15.9.2015 Jobcenter Berlin Neukölln versus Nazifa Alimanovic
40. EKo C-299/14, 25.02.2016 Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen versus Jovanna García-Nieto jt

LISA 1

Mitteosamakseliste erihüvitiste jagunemine kaetavate riskide järgi riikide lõikes vastavalt määruse 883/2004 lisale X kehtivas redaktsioonis²⁴⁷.

| Riik | Mitteosamakselise erihüvitise tüüp | | |
|-----------------|--|---|---|
| | Vanuse või ülalpidamisega seotud toetused | Töötusega seotud toetused | Puude/invaliidsusega seotud toetused |
| Belgia | Tagatud sissetulek eakatele | | |
| Bulgaaria | Eakate sotsiaalpension | | |
| Tšehhi vabariik | | | Sotsiaaltoetus |
| Taani | Pensionäride eluasemekulude toetus | | |
| Saksamaa | Elementaarne toimetulekutoetus eakatele | Töötusjate elamiskulude katmise hüvitis | Elementaarne toimetulekutoetus madalama teenimisvõimega isikutele |
| Eesti | | Töötutoetus | Puudega täiskasvanu toetus |
| Iirimaa | Riiklik pension; Lespension | Töötusjate toetus | Invaliidsustoetus; Liikumistoetus; Pimedate pension |
| Kreeka | Spetsiaalsed eakate abirahad | | |
| Hispaania | Mitteosamakselised vanaduspensionid + piirkondlikud täiendavad hüvitised | | Rahalised hüvitised eakate ja töövõimetute invaliidide abistamiseks; Mitteosamakselised invaliidsuspensionid + |

²⁴⁷ Tabelisse ei ole kantud mõningaid hüvitisi, mis ei kvalifitseeru konkreetselt kolme valitud kategooria alla: Belgia sissetulekute asendustoetus, Hispaania miinimumsissetuleku tagatis, Prantsusmaa eritoetus, Itaalia sotsiaaltoetus ja täiendav sotsiaaltoetus, Leedu abiraha, Sloveenia ülalpidamistoetus, Soome eritoetus sisserändajatele.

| | | | |
|-------------|---|--|--|
| | | | piirkondlikud täiendavad hüvitised; Toetused liikuvuse parandamiseks ja transpordikulude hüvitamiseks |
| Prantsusmaa | Täiendav eakate toetus; Eakate solidaarsustoetus | | Täiendav invaliidsustoetus; Toetus puuetega täiskasvanutele |
| Itaalia | Miinum pensione täiendavad hüvitised; Sotsiaalpension varatutele isikutele | | Pensionid ja toetused puudega või invaliidistunud isikutele; Pensionid ja toetused kurtummadele; Pensionid ja toetused pimedatele tsiviilisikutele; Puudega inimeste toetusi täiendavad hüvitised |
| Küpros | Sotsiaalpension | | Toetus raske liikumispuude korral; Pimedate eritoetus |
| Läti | | | Riiklik sotsiaalkindlustushüvitis; Piiratud liikuvusega isikute transpordikulude hüvitis |
| Leedu | Sotsiaalpension | | Transporditoetus liikumispuudega inimestele |
| Luksemburg | | | Toetus raske puudega isikutele |

| | | | |
|-----------------|--|---|--|
| Ungari | Mitteosamakseline vanaduspension | | Invaliidsustoetus; Transporditoetus raske füüsilise puudega isikutele |
| Malta | Vanaduspension | | Lisatoetus |
| Madalmaad | | | Puuetega noorte töö- ja tööhõivetoetus; Lisahüvitis |
| Austria | Kompensatoorne lisatoetus | | |
| Poola | Sotsiaalpension | | |
| Portugal | Mitteosamakseline riiklik vanaduspension; Mitteosamakseline lesepension; Täiendav solidaarsustoetus eakatele | | Mitteosamakseline riiklik invaliidsuspension |
| Sloveenia | Riiklik pension; Sissetulekutoetus pensionäridele | | |
| Slovakkia | Ainsaks sissetulekuallikaks olevates pensionides tehtud kohandus; Sotsiaalpension | | |
| Soome | Eluasemetoetus pensionäridele; | Tööturutoetus | |
| Rootsi | Eluasemetoetus pensionäridele; Eakate finantstoetus | | |
| Ühendkuningriik | Riiklik pension | Sissetulekust sõltuvad toetused töötajatele | Puuetega isikute elatusraha liikumisvõime komponent; Sissetulekuga seotud töövõimetustoetus |

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Anu Suviste,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ja mitteosamakselised rahalised erihüvitised“,

mille juhendaja on dr iur Gaabriel Tavits,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 23.04.2018