

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSINSTITUUT

Merle Malvet

**ÕIGUS SOTSIAALKINDLUSTUSELE
KUI PÕHIÕIGUS**

Magistritöö

Juhendaja: prof. Rait Maruste

Tallinn 2006

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

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

..... M. Malvet

15. mai 2006

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele.

.....

.....

Kaitsmisele lubatud.....

Kaitsmiskomisjoni esimees

SISUKORD

SISSEJUHATUS	6
1. ÕIGUSE SOTSIAALKINDLUSTUSELE KUI PÕHIÕIGUSE OLEMUS	10
1.1. Õigus sotsiaalkindlustusele kui objektiivne ja subjektiivne õigus	10
1.1.1. Sotsiaalkindlustuse kaks põhimudelit.....	10
1.1.2. Õiguse sotsiaalkindlustusele eristamine õigusest sotsiaalabile	12
1.1.3. Õiguse sotsiaalkindlustusele eristamine õigusest kindlustusele.....	17
1.1.4. Sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid	19
1.1.5. Õigus sotsiaalkindlustusele rahvusvahelistes õigusaktides	21
1.1.6. Õigus sotsiaalkindlustusele Eesti seadustes	29
1.2. Õigus sotsiaalkindlustusele kui subjektiivne põhiõigus	31
1.2.1. Õigus sotsiaalkindlustusele kui subjektiivne õigus Saksamaa, Soome ja Itaalia põhiseadustes	32
1.2.2. Õigus sotsiaalkindlustusele kui subjektiivne õigus Eesti Vabariigi põhiseaduses.....	34
2. ÕIGUS SOTSIAALKINDLUSTUSELE EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE § 28 ALUSEL.....	36
2.1. Paragrahvi 28 kaitstav sotsiaalkaitse tase	36
2.2. Riigikogu pädevus § 28 lg 1 ja 2 sisu kujundamisel ja piirangute seadmisel	39
2.3. Õigus riiklikule ravikindlustusele § 28 lg 1 ja 2 alusel	40
2.3.1. Põhiseaduse tõlgendamise erinevad võimalused.....	40
2.3.2. Tervise kaitsele suunatud õigused rahvusvahelistes õigusaktides.....	41
2.3.3. Õigus ravikindlustusele § 28 lg 2 alusel.....	50
2.3.4. Õigus ravikindlustusele § 28 lg 1 alusel.....	53
2.3.5. Kokkuvõte	54
2.4. Õigus riiklikule pensionikindlustusele § 28 lg 2 alusel.....	55
2.4.1. Põhiseaduse tõlgendamise erinevad võimalused.....	55

2.4.2.	Õigus riigi abile vanaduse korral.....	55
2.4.3.	Õigus riigi abile toitja kaotuse korral	65
2.4.4.	Õigus riigi abile püsiva töövõimetuse korral.....	68
2.4.5.	Kokkuvõte	72
3.	ÕIGUS SOTSIAALKINDLUSTUSELE EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE § 32 ALUSEL.....	73
3.1.	Õigus sotsiaalkindlustusele kui varaline põhiõigus.....	73
3.1.1.	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni praktika varaliste õiguste mõiste sisustamisel.....	73
3.1.2.	Vara mõiste Eesti Vabariigi põhiseaduses.....	81
3.2.	Riigikogu pädevus § 32 sisu kujundamisel ja piirangute seadmisel	82
3.3.	Sotsiaalmaks kui varalise õiguse tekkimise alus	84
3.4.	Kohustusliku kogumispensioni makse kui varalise õiguse tekkimise alus	87
3.5.	Töötuskindlustusmakse kui varalise õiguse tekkimise alus	89
3.5.1.	Õigus töötuskindlustushüvitisele.....	90
3.5.2.	Õigus hüvitisele töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral ja tööandja maksejõuetuse korral	91
3.6.	Erisoodustused kui varalised õigused.....	93
3.7.	Kokkuvõte	96
4.	ÕIGUS SOTSIAALKINDLUSTUSELE EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE § 123 LG 2 JA PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUSE ALUSEL	97
4.1.	Põhiseaduse § 123 lg 2 ja põhiseaduse täiendamise seaduse kohaldamine sotsiaalkindlustusalaste õiguste rakendamisel.....	97
4.1.1.	Eestis elava välismaalase ja kodakondsuseta isiku õigus sotsiaalkindlustusele..	99
4.1.2.	Välisriigis elava isiku õigus saada Eestist sotsiaalkindlustushüvitisi.....	102
	KOKKUVÕTE	105
	RESÜMEE	108

KASUTATUD LÜHENDID	110
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	111
KASUTATUD ÕIGUSAKTIDE LOETELU.....	116
KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU	125

SISSEJUHATUS

Sotsiaalsed põhiõigused on Eesti Vabariigi põhiseaduses olulisel kohal.

Põhiseaduse preambula, milles sisalduvad väärtuspriinitsiivid on aluseks põhiõiguste tõlgendamisele, sätestab riigi ülesandena muude ülesannete kõrval **õigluse tagamise** ning **praegustele ja tulevastele põlvetele suunatuse**. Õigluse põhimõtte peitub “sotsiaalsetele õigustele suurema tähelepanu pööramises ning sotsiaalse riigi põhimõttega arvestamises”¹ ning praegustele ja tulevastele põlvetele suunatus sisaldab “elukvaliteedi sotsiaalse, kultuurilise, moraalse, vaimse ja materiaalse sisu tasakaalustamist” ning “loobumist mõtteviisist, et tulevikus on praeguste ja edaspidi tekkivate negatiivsete tagajärgedega toimetulekuks paremad võimalused”².

Põhiseaduse teise peatüki (põhiõigused, vabadused ja kohustused) § 10 sätestab **sotsiaalse riigi põhimõtte**, millest tulenevalt “riik ei tohi oma kodanikku hätta jätta”³ ning „riik peab hoolitsema nende kodanike eest, kes ei suuda endale ise elatist teenida, ja tagama nende äraelamise“⁴. Seega, sotsiaalse riigi põhimõtte kohaselt on vastutus toimetuleku eest eelkõige isikul endal. Riigil on kohustus aidata neid, kellel neist endist mitteoleneval põhjusel puudub vajalik sissetulek. Sissetuleku tase, mis abivajajale tagada tuleb, võib olla küllaltki minimaalne. Kohus tagab inimeste õiguste kaitse, kui põhiseaduslikult tagatud miinimum ei ole realiseeritud, ning vajadusel kohustab riiki sotsiaalkulutusi suurendama⁵. Põhiseaduse § 10 kohaselt ei saa välistada muid õigusi, vabadusi ja kohustusi, kuid miinimumist enama tagamine kuulub sotsiaalse riigi põhimõtte poliitilisse dimensiooni, mis õiguslikult siduv ei ole ja põhiseaduse jõudu ei oma⁶.

Riigi vastutus abiandmise eest tähendab ühtlasi, et „[r]iik ei ole käsitletav mitte ainult kui korra ja julgeoleku järele vaataja ja sunniaparaat, ..., vaid riigil lasub rahva poolt pandud

¹ T. Anton. Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja. - Riigikogu Toimetised, 2002, nr 6, lk 31.

² T. Anton. Osundatud töö, lk 32.

³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, § 10, komm. 3.2.

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Osundatud töö, § 10, komm. 3.2.

⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Osundatud töö, § 10, komm. 3.2.

⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Osundatud töö, § 10, komm. 3.2.

kohustus tagada kõigile põhiõiguste ja vabaduste kasutamise võimalus õiglasel ja võimaluste kohasel alusel.⁷ Riigi abistamiskohustus tähendab samas kollektiivset vastutust – **solidaarsust** -, mis seisneb selles, et toimetulevad ühiskonnaliikmed osalevad abivajajatele vajaliku abi andmises.

Sotsiaalriikluse põhimõtet sisustavad teised **sotsiaalsed põhiõigused**, töö teemast lähtuvalt on neist olulisim **põhiseaduse § 28**. Paragrahvi 28 lõike 1 kohaselt “[i]gäihel on õigus tervise kaitsele”. Lõige 2 sätestab: “Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse töövõimetusel, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. ...”.

Teatud tingimustel võib õigus sotsiaalkindlustusele kvalifitseeruda **varaliseks õiguseks**. Siin on oluline **põhiseaduse § 32**, mille lõike 1 kohaselt “[i]gäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud”. Lõige 2 sätestab: “[i]gäihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. ...”.

Käesoleva töö eesmärgiks on selgitada, kas põhiseaduse paragrahvid 28 ja 32 sisaldavad õigust sotsiaalkindlustusele ning kui, siis millised konkreetsed õigused kummastki sättest tulenevad.

Autori arvates on oluline rõhutada, et kuigi sotsiaalsed õigused võivad osaliselt varaliste õigustega kattuda, ei saa neid siiski samastada. Varalised õigused kuuluvad kodaniku ja poliitiliste õiguste hulka ning neil on absoluutne iseloom – varalistesse õigustesse kas ei tohi üldse sekkuda või sekkumine on lubatud rangetel ja täpselt määratletud tingimustel. Seevastu, sotsiaalsed õigused on valdavalt suhtelised, sest riik saab hüvesid ja õigusi pakkuda vaid selles ulatuses, milleks tal ressursi jätkub⁸. Võrreldes varaliste õigustega on sotsiaalsed õigused on ka dünaamilisemad, kuna efektiivse sotsiaalse kaitse tagamiseks peavad sotsiaalsed õigused vastama ühiskonna muutuvatele vajadustele.

Käesoleva töö teiseks eesmärgiks on uurida, millises ulatuses tuleneb õigus sotsiaalkindlustusele välislepingutest, sest **põhiseaduse § 123** lõige 2 sätestab, et “[k]ui Eesti

⁷ Vt R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn, 2004, lk 122.

⁸ Vt nt R. Maruste. Osundatud töö, lk 449-450.

seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid” ning **Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seaduse** § 2 kohaselt “Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.”.

Töö teema on aktuaalne, sest sotsiaalsete põhiõiguste sisu ja kaitse ulatuse üle on vaidlusi. Teravalt on sotsiaalsete põhiõiguste kaitsega seotud küsimused ülestõstnud üliõpilased toimetulekutoetuse maksmise ja pensionärid riikliku vanaduspensioniga seotud küsimustes, kuid vaidlusi sotsiaalsete põhiõiguste sisu üle on algatanud ka näiteks kohalike omavalitsuste esindajad. Samas ei saa sotsiaalseid põhiõigusi tõlgendada huvigruppide soovidest lähtudes. Põhiõiguste sisustamisel tuleb arvestada pika-ajalisi majanduslikke, sotsiaalseid ja demograafilisi arenguid, näiteks majanduse restruktureerimist, Euroopa ühisturgu integreerumist ja sellega kaasnevat tööjõu vaba liikumist, madalat sündimust ja elanikkonna vananemist. Seega tuleb sotsiaalsete põhiõiguste sisustamisel leida tasakaal, mis ühelt poolt tagab isikute turvatunde ja riigi kohustuste täitmise, kuid samas ei ületa riigi abiandmise võimalusi.

Käesolev töö on teoreetiline analüüs, mille tegemisel on lähtutud Eesti Vabariigi põhiseadusest. Kasutatud on põhiseaduse kommentaare, EV Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni seisukohti, R. Alexy, K. Meruski, R. Naritsa, R. Maruste, T. Antoni, T. Annuse, M. Ernitsa jt avaldatud materjale. Võrdlevaks analüüsiks on kasutatud Saksamaa, Soome, Hispaania, Itaalia ja Kreeka põhiseadusi. Õiguste sisu avamiseks on kasutatud välislepinguid ja siseriiklikke õigusakte, nende juurde kuuluvaid dokumente ning kohaldamise praktikat Euroopa Inimõiguste Kohtus, Euroopa Liidu Kohtus ja Eesti kohtutes.

Töös ei käsitleta kõiki sotsiaalseid põhiõigusi, vaid ainult õigust sotsiaalkindlustusele. Nii ei leia käesolevas töös käsitlemist sotsiaalsete erivajadustega isikute kaitsega seotud küsimused, hariduse omandamise, töö saamise ja töötingimustega seotud ega õigus sotsiaalhoolekandele. Viimatinimetatud teemat on põhjalikult käsitletud T. Annuse ja B. Aaviksoo uurimuses “Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas”, mis on ilmunud ajakirja “Juridica” 2002.a. eriväljaandena. Siiski, mõningas osas kattub käesolev töö Annuse ja Aaviksoo uurimusega, see kattumine ei ole juhuslik. Esiteks võib piir sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalhoolekande vahel olla hägune. Teiseks, kuna sotsiaalseid põhiõigusi on Eestis vähe uuritud, tuleb kasuks mõne aspekti kordamine.

Töös ei anta ülevaadet õiguse sotsiaalkindlustusele kõigist detailidest, üldjuhul piirduakse põhimõtteliste küsimustega nagu, mida tuleks õiguse sotsiaalkindlustuse all mõista, missuguses ulatuses on õigus sotsiaalkindlustusele tagatud rahvusvaheliste ja siseriiklike õigusaktide alusel, kas sotsiaalse põhiõiguse kaitseulatus hõlmab vaid riigi abi puuduse korral või ka muude sotsiaalsete riskide korral, millistel tingimustel võivad avaliku hüvena käsitletavad sotsiaalkindlustushüvitised olla kaitstud eraõiguse normidega ning kuivõrd on õigus sotsiaalkindlustusele tagatud Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikule.

Töö esimene osa annab ülevaate õiguse sotsiaalkindlustusele kujunemisest, selle õigusega hõlmatud sotsiaalsetest riskidest ning õiguse ulatusest. Töö teine ja kolmas osa käsitlevad võimaliku põhiõiguse sotsiaalkindlustusele esemelise kaitseala ja riivega seotud küsimusi. Neljas osa käsitleb isikulise kaitsealaga seotud küsimusi. Kokkuvõttes on esitatud autori seisukoht põhiseadusega sätestatud õiguste sisust ja ulatusest ning ettepanekud põhiseaduse tõlgendamiseks.

Töö autor tänab pr Brigitte Napiwockat Euroopa Nõukogu Inimõiguste Direktoraadi Sotsiaalharta Sekretariaadist, kes lahkelt toimetab autorini need Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste koopiad, mille ülesleidmisega oli mõningaid raskusi. Autor tänab ka Helisingi Ülikooli professor Matti Mikkolat, kes töö tegemisel head nõu andis ja autori tähelepanu mõningatele asjaoludele juhtis. Eriline tänu professor Rait Marustele, kes oma pingelise põhitöö kõrvalt Euroopa Inimõiguste Kohtus oli nõus antud tööd juhendama.

1. ÕIGUSE SOTSIAALKINDLUSTUSELE KUI PÕHIÕIGUSE OLEMUS

1.1. Õigus sotsiaalkindlustusele kui objektiivne ja subjektiivne õigus

1.1.1. Sotsiaalkindlustuse kaks põhimudelit

Sotsiaalkindlustus on suhteliselt kaasaegne nähtus, mis tekkis XIX sajandi lõpus Saksamaa kantsler **Otto von Bismarck**'i (1815-1898) sotsiaalpoliitiliste reformide tulemusena. Reformide eesmärgiks oli tööliste rahutuste ennetamine – neile tagati sotsiaalsete riskide saabumisel õigus sissetulekule. Sotsiaalne stabiilsus ja tööliklassi lojaalsus olid eesmärgid, mida Bismarck ka ise avalikult tunnistas⁹. Aastatel 1883-1884 viidi Saksamaal sisse solidaarsed haigus- ja tööõnnetuskindlustus. 1889.a rakendus töövõimetuspensionide süsteem, 1891.a vanaduspensionide süsteem. Nimetatud sotsiaalkindlustusliigid on Saksamaal tänapäevalgi. Aastatel 1880-1920 loodi Saksamaa eeskujul sotsiaalkindlustus-süsteemid vähemalt 22 Euroopa riigis¹⁰.

Sotsiaalkindlustussüsteemide loomisele aitas kaasa 1919.a Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi *ILO*) asutamine ning nimetatud organisatsiooni poolt aktiivne konventsioonide väljatöötamine ja vastuvõtmine. Konventsioon nr 2 (1919) käsitles muuhulgas töötuskindlustust, konventsioon nr 3 (1919) emaduskindlustust, konventsioonid nr 24 ja 25 (1927) haiguskindlustust, konventsioonid nr 35 ja 36 (1933) vanaduskindlustust, konventsioonid nr 37 ja 38 (1933) invaliidsuskindlustust, konventsioonid nr 39 ja 40 (1933) toitjakaotuskindlustust jne¹¹.

Eestis võeti aastatel 1920-1930 vastu rida seadusi, mis tagasid abi haiguse, tööõnnetuse ja vanaduse korral. Tööandjatel oli vastutus anda abi tööstusettevõtetes töötavatele isikutele ja põllutööliste haiguse ja tööõnnetuse korral¹². Riik tagas riigiteenistujate ja –tööliste arsti- ja

⁹ S. Kuhnle. Basic historical trends in European social security. – The Nordic model of social security in a European perspective. EISS Yearbook 1994. Acco, Leuven/Amersfoort, 1995, p 6.

¹⁰ S. Kuhnle. Osundatud töö, lk 7.

¹¹ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5.veebruariil 2005.

¹² Vt Veneaegse tööstuslise töö seaduse (Seaduste Kogu, XI köide 2.jagu, 1913) muutmiskis vastuvõetud tööliste õnnetusjuhtumiste korral kindlustamise seaduse muutmiseseadus. - RT 1923, 106, 84.

ravimiabi¹³. 1924.aastast alates võeti vastu sotsiaalkindlustuse põhimõtetele rajanevad pensioniseadused, millega tagati pensionid riigi ja omavalitsuse töötajatele, kaitseväelastele, vabatahtlike tuletõrje ühingute tuletõrjekomandode liikmetele, õppejõududele, üleajateenijatele, riigiettevõtete töötajatele, vaimulikest perekonnaseisumetnikele, kaitseliitlastele, üleajateenijatele ja nende perekondadele¹⁴. Mõnedes ettevõtetes olid tööandja pensionid¹⁵.

Erinevalt Bismarcki ideest – luua sotsiaaltagatised töötajaile – esitas Oxfordi professor parun **William Henry Beveridge** (1879-1963) 1942.a plaani luua kogu kodanikkonda hõlmav sotsiaalkaitseüsteem, mille laiemaks eesmärgiks oli üldine solidaars ja materiaalne võrdsus. Beveridge'i plaani kuulus lisaks täieliku tööhõive saavutamisele üldine lastetoetus ja tervishoiuteenused ning vähesel määral tööga hõivatud isikute sotsiaalkindlustus¹⁶.

Kui Bismarcki põhimõtetele ülesehitatud sotsiaalkindlustussüsteemis on õiguse tekkimise eelduseks isiku enda poolt sihtotstarbeliste osamaksete või sissemaksete (inglise keeles “contribution”) (edaspidi *osamakse*) tegemine, siis Beveridge'i plaani järgivate sotsiaalkindlustussüsteemide puhul on õiguse tekkimise eelduseks riigi kodakondsuse omamine või riigi territooriumil elamine.

Kaasajal on sotsiaalkindlustussüsteemid enamas kui 40 riigis¹⁷, ükski neist ei ole rajatud ainult Bismarck'i või Beveridge'i põhimõtetele. Kombineeritud on mõlemaid süsteeme,

¹³ Vt riigiteenistujate, -töölise ja õppejõudude haiguskindlustuse seadus. - RT 1937, 41, 366.

¹⁴ Vt riigi ja omavalitsuse teenijate pensioniseadus. - RT 1924, 123/124, 69; kaitseväelaste ja nende perekondade pensioniseadus. - RT 1924, 149, 105; vabatahtliku tuletõrje ühingute tuletõrje komandode liikmete pensioni- ja toetusraha seadus. - RT 1925, 197/198, 125; riigi asutustes ja ettevõtetes töötavate tööliste pensioniseadus. - RT 1926, 23, 20; perekonnaseisu ametnikkude-vaimulikkude ja nende perekondade pensionikapitali seadus. - RT 1929, 30, 217; kaitseliidu pensioniseadus. - RT 1930, 57, 382; üleajateenijate ja nende perekondade pensioni seadus. - RT 1934, 27, 222; eraõppeasutuste õppejõudude ja teenijate ning nende perekondade pensioni dekreet. - RT 1934, 29, 256.

¹⁵ Vt tööstuslike ja kaubanduslike käitiste vanade töövõtjate kaitse seadus. - RT 1939, 116, 89.

¹⁶ Vt nt M. Malvet, M. Mikkola. Sotsiaalhoolekanne. – Phare SSCC 9503.001, Karelactio, 1998, lk 8-10. Vt ka Social insurance and allied services. Corporate author: Inter-departmental Committee. Chairman: W.H. Beveridge. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.bopcris.ac.uk/bopall/ref9421.html>, 10.veebruari 2005.

¹⁷ ILO konventsiooni nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta (Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5.veebruari 2005) oli 5.veebruariks 2005 ratifitseerinud 41 riiki, kuid sotsiaalkindlustussüsteemiga riikide arv on tegelikult suurem. Nii ei ole ILO konventsiooni ratifitseerinud näiteks Andorra, Armeenia, Bulgaaria, Eesti, Leedu, Malta, Moldaavia, Rumeenia, Sloveenia ja

kusjuures riigis on ühel või teisel neist suurem või väiksem osakaal. Kõigi sotsiaalkindlustussüsteemide ühiseks tunnuseks on see, et hõlmatud on suur osa elanikkonnast ning vastutus meetmete eest on riigil, mitte isikul endal või tema perekonnal.

1.1.2. Õiguse sotsiaalkindlustusele eristamine õigusest sotsiaalabile

Õigus sotsiaalkindlustusele hõlmab õigust erinevatele hüvitistele. Konkreetse isiku õigus sotsiaalkindlustusele seisneb õiguses arstiabile, haigushüvitistele, vanaduspensionile jne¹⁸.

Õigus sotsiaalkindlustusele erineb õigusest sotsiaalabile. Peamiseks erinevuseks on see, et õigus sotsiaalabile tekib isikul puuduse korral, kuid sotsiaalkindlustushüvitised tagatakse isikule sotsiaalse riski saabumisel ilma, et isiku puudus oleks tuvastatud. **Sotsiaalkindlustust võibki määratleda kui riigi garantiid, et teatud sotsiaalsete riskide saabumisel on tagatud täiendav sissetulek või sissetulekute jätkumine, kusjuures ei ole oluline, kas riski realiseerumisega tegelikult puudus tekib või mitte**¹⁹.

Õigus sotsiaalkindlustusele ja õigus sotsiaalabile on sätestatud kahe iseseisva õigusena **Euroopa sotsiaalharta**²⁰ ja selle kaasajastatud variandis **parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta**²¹, kus artikkel 12 hõlmab õigust sotsiaalkindlustusele ning artikkel 13 õigust sotsiaal- ja meditsiiniabile. ÜRO **majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste paktis**²² sätestab artikkel 9 iga inimese õiguse sotsiaalkindlustusele ja artikkel 11 igapäevase õiguse piisavale toitumisele, riietusele ja elamule. Ka **EL Nõukogu määruse**

Soome, kes 1.jaanuariks 2005 olid ratifitseerinud Euroopa sotsiaalharta või parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 12 lõike 1, mille kohaselt peab riigis olema loodud sotsiaalkindlustussüsteem.

¹⁸ Sotsiaalkindlustusega hõlmatud riske käsitletakse pikemalt käesoleva töö osas 1.1.4.

¹⁹ T. Annus, B. Aaviksoo. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. - Juridica 2002.a. eriväljaanne, lk 7.

²⁰ Euroopa sotsiaalharta. 1961. - Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid, Tallinn, 1999, lk 63-82.

²¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 1996.- RT II 2000, 15, 93.

²² Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt. 1966. - RT II 1993, 10/11, 13.

1408/71/EMÜ²³ artiklis 4 eristatakse sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi; lõikest 4 tulenevalt, ei kohaldata nimetatud määrust sotsiaalabi suhtes. **Euroopa põhiseaduse lepingus sisalduva põhiõiguste harta**²⁴ (edaspidi *Euroopa Liidu põhiõiguste harta*) artikli 34 lõike 1 kohaselt Euroopa Liit tunnustab ja austab õigust sotsiaalkindlustushüvitistele ja lõike 3 kohaselt õiguset sotsiaalabile.

Siiski on mõnikord sotsiaalabi ja sotsiaalkindlustust raske eristada, kuna hüvitisel võivad olla mõlemad tunnused. Eestis on selliseks hüvitiseks näiteks töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel makstav töötu abiraha, mille saamise õigus on isikul, kellel puudub sissetulek töötu riikliku abiraha ulatuses (TSKS § 8 lg 1). Piisava sissetuleku puudumise alusel võib töötu abiraha määratleda sotsiaalabina, muude oluliste tunnuste osas langeb töötu abiraha kokku traditsioonilise töötushüvitise maksmise põhimõtetega.

Sotsiaalharta *case-law* kohaselt võetakse õiguse sotsiaalkindlustusele ja õiguse sotsiaalabile eristamisel peamiselt arvesse seda, mis eesmärgil ja tingimustel hüvitist makstakse. **Sotsiaalkindlustushüvitisteks loetakse selliseid hüvitisi, mida makstakse teatud sotsiaalse riski saabumisel ilma, et eesmärgiks oleks kogu riskist tuleneva vajaduse kompenseerimine**²⁵. Seega, näiteks vanaduspension ei pea katma kogu vanadusest tulenevat abivajadust, küll aga peab sotsiaalabi katma kogu puudusest tuleneva abivajaduse. Ka Euroopa Liidu kohtus on üheks enamkasutatavaks tõlgendamise meetodiks teleoloogiline tõlgendamine²⁶, seetõttu saab ka Euroopa Liidu kohtus vaidluste puhul sageli määravaks see, mis eesmärgil hüvitist makstakse. Kui hüvitise eesmärgiks on katta riske, mis on traditsiooniliselt hõlmatud õigusega sotsiaalkindlustusele, klassifitseeritakse hüvitis pigem eelnimetatud riske hõlmavaks sotsiaalkindlustushüvitiseks kui muul eesmärgil makstavaks rahaliseks abiks²⁷.

²³ EÜT L 149, 05.07.1971, lk 2–50. 29.aprillil 2004 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 883/2004/EÜ (ELT 166, 30.04.2004, lk 1-123), mis uue rakendusmääruse vastuvõtmisel asendab määruse 1408/71/EÜ.

²⁴ Euroopa põhiseaduse leping. Alla kirjutatud 29.oktoober 2004. - ELT C 169, 18.07.2003, lk 1-105.

²⁵ L. Samuel. Fundamental social rights. Case law of thr European Social Charter. 2nd edition. Council of Europe, 2002, p 285.

²⁶ Vt T. Opermann. Euroopa õigus. Tallinn, 2002, lk 221-222.

²⁷ Vt Molenaar v Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg (Germany), C-160/96, 5 March 1998. - ECR I-843, p 24, 25; Jauch v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (Austria), C-215/99, 8 March 2001. - ECR-I-1901, p 27.

Lisaks eelnimetatule tuleb õiguse sotsiaalkindlustusele ja õiguse sotsiaalabile erinevuste osas märkida järgmist:

(1) Õiguse sotsiaalkindlustusele tuvastamisel arvestatakse üldjuhul ainult isiku vastavust sätestatud tingimustele. Sotsiaalabi vajaduse kindlaksmääramisel lähtutakse perekonna (leibkonna) abivajadusest, mitte perekonna ühe liikme õigusest abi saada²⁸. On loomulik, et enne, kui iseseisvalt mittetoimetuleval perekonnaliikmel tekib õigus teiste maksumaksjate poolt otseselt või kaudselt finantseeritud abile, peab perekonnaliikmete vastastikune abistamiskohustus teatud piirides täidetud olema. Ka põhiseadus kohustab perekonda oma abivajavate liikmete eest hoolitsema (PS § 27 lg 5)²⁹.

R. Alexy arvamuse kohaselt lubab põhiseadus nõudeõiguse täitmisest keelduda, kui on olemas abiandmiseks kohustatud perekonnaliikmed³⁰. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnustas oma otsuses 21.jaanuarist 2004 sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 põhiseaduspärasuse kontrollimise küsimuses³¹, et “[r]iigi sotsiaalabi ja selle ulatuse üle otsustamisel tuleb arvestada Põhiseaduse §-s 27 sätestatuga. Mainitud paragrahvi 5.lõige kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Põhiseadusest tuleneb seega, et puudustkannatava isiku nõudeõigus riigi vastu Põhiseaduse § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema.” (p 18).

(2) Sotsiaalkindlustushüvitisi võib isik saada ka siis, kui ta on võimeline muul viisil sissetulekut teenima, näiteks võib keskmise palgatuluga töөлkäival inimesel olla õigus pensionile. Samas, õigus sotsiaalabile tekib olukorras, kus toetust taotleb isik ja tema perekonnaliikmed ei ole iseseisvalt võimelised endale inimväärset elatustaset tagama. Seda põhimõtet kinnitab sotsiaalharta artikli 13 lõige 1, mille kohaselt riik peab tagama sotsiaalabi piisavate elatusvahenditeta isikule, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate kaudu

²⁸ Perekond võib moodustuda ka üksielavast isikust.

²⁹ Siinkohal tuleb nõustuda Robert Alexy'ga, et nimetatud kohustus on ebamääraselt sõnastatud ning tulevikus võiks mõelda antud sätte muutmisele (Vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica 2001 eriväljaanne, lk 27). Tähelepanu väärrib ka asjaolu, et 1938.a. põhiseaduses (RT 1937, 71, 590) kuulus perekonnaliikmete eest hoolitsemise kohustus sisaldav sätte, erinevalt kehtivast põhiseadusest, otseselt teiste abi andmise aluseks olevate sätete juurde (§ 28 lg 1).

³⁰ R. Alexy. Osundatud töö, lk 27.

³¹ RT III 2004, 5, 45.

selliseid vahendeid hankima. Sama põhimõtet väljendavad Soome põhiseaduse § 19 lõige 1³², Itaalia põhiseaduse § 38 lg 1³³ ja Taani põhiseaduse § 75³⁴, mille kohaselt on õigus sotsiaalabile isikuil, kes pole ise võimelised endale väärikaks eluks vajalikke vahendeid tagama. Niisugused on juhtumid, kus isik ei ole tööealine või on töövõimetu või tal ei ole sobivat tööd, kuigi ta on valmis seda tegema, või isik ei saa töötada hoolitsemiskohustuse täitmise tõttu³⁵. Seega, näiteks täiskasvanueas õppimine ei ole olukord, mis iseenesest tagaks õiguse sotsiaalabi saada.

(3) Õigus sotsiaalkindlustusele tagab üldjuhul perioodilise hüvitise, kusjuures väljamakseid võidakse teha aastakümneid (näiteks pensioni puhul) ning seaduses sätestatud juhtudel tehakse väljamakseid tagantjäre (näiteks makstakse Eestis sünnitoetust, kui toetust on taotletud kuue kuu jooksul, alates lapse sünnist (RPTS § 21 lg 3)). Õiguse omandamisele võib eelneeda ajaline ooteperiood või kohustuslik kindlustusperiood. Näiteks on parandatud ja täiendatud sotsiaalharta lisa artikli 12 lõike 4 kohta märgitud, et “kindlustusmaksust sõltumatult saadava toetuse puhul võib lepinguosaline enne niisuguse toetuse võimaldamist teiste lepinguosaliste riikide kodanikele nõuda kindlaksmääratud elamistähtaja täitumist”. Seevastu, õigus sotsiaalabile tekib üheks korra või lühikeseks ajaperioodiks ja väljamakseid tagantjäre ei tehta³⁶. Seda põhimõtet kinnitab Eesti kohtupraktika³⁷. Samas tekib isikul õigus

³² Soome põhiseaduse § 19 lg 1: “Those who cannot obtain the means necessary for a life of dignity have the right to receive indispensable subsistence and care.”. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.om.fi/constitution/3340.htm>, 5.veebruaril 2005.

³³ Itaalia põhiseaduse § 38 lg 1: “All citizens unable to work and lacking the resources necessary for their existence are entitled to private and social assistance.”. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.uni-wuerzburg.de/law/gr00000_.html, 15.oktoobril 2001.

³⁴ Taani põhiseaduse § 75: “(1) In order to advance the public weal efforts should be made to afford work to every able-bodied citizen on terms that will secure his existence. (2) Any person unable to support himself or his dependants shall, where no other person is responsible for his or their maintenance, be entitled to receive public assistance, provided that he shall comply with the obligations imposed by Statute in such respect.”. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf>, 5.veebruaril 2005.

³⁵ Vt ka SHS § 22³ lg 3 p 1.

³⁶ Vt nt SHS §§ 22³ lg 1; vt ka J. Mauer. Soziale Sicherheit.- S.Hartung, S. Kadelbach. Bürger, Recht, Staat. Handbuch des öffentlichen Lebens. *Sine loco*, 1997, lk 223 jj.

³⁷ Vt nt Jõhvi Halduskohtu otsus G. Tepljakovi kaebuses Narva linna Sotsiaalabi ameti poolt tekitatud kahju hüvitamiseks 11.novembrist 2003, mille kohaselt “... on toimetulekutoetuse puhul tegemist ühekordse iseloomuga toetusega, mida määratakse sellisel juhul, kui üksikisiku või perekonna sissetulek konkreetses kuus on kehtestatud toimetulekupiiri suuruselt väiksem ning isik vajab seetõttu enda ja oma perekonna toimetulekuks riigilt abi. ... Kui toimetulekutoetust saama õigustatud isik on mingis konkreetses kuus tulnud toime ilma riigi

sotsiaalabile sõltumata sellest, kui kaua ta on riigis seaduslikult elanud. Näiteks, sotsiaalharta *case law* põhjal ei ole riigis elamise tähtaja tingimus sotsiaalharta artikliga 13 kooskõlas³⁸.

(4) On oluline märkida, et õigus sotsiaalabile võib olla teatud mõttes stigmatiseeriv, ehkki riigid teevad pingutusi, et sellist kaasnähtust vältida. Sotsiaalharta artikli 13 lõike 2 kohaselt peavad riigid tagama, et antav abi ei ahendaks selle saaja poliitilisi või sotsiaalseid õigusi³⁹.

Õiguse sotsiaalkindlustusele ja õiguse sotsiaalabile erisuste loetelu võiks jätkata, kuid esitatu on autori arvates piisav näitamaks, kui erinevad on nimetatud õigused.

Õigustatud isikule on üldjuhul soodsam, kui sotsiaalsed riskid on kaetud õigusega sotsiaalkindlustusele, sest õigust sotsiaalkindlustusele on tuvastada protseduuriliselt lihtsam, otsuse mõju on pikaajalisem ja otsus etteennustatavam. Õiguse teooria mõistetes väljendatuna - sotsiaalkindlustushüvitise määramise otsus on rutiiniotsus⁴⁰, mis tehakse pädeva asutuse poolt esitatud dokumentide põhjal ja fakt, mille üle tuleb otsustada on konkreetnes õigusnormis. Siin on peamiseks eesmärgiks õigusaktis nimetatud tingimuste täitmise tuvastamine. Seevastu, sotsiaalabi andmise üle otsustamine on uurimisotsustus, kus peamiseks eesmärgiks on perekonna abivajaduse väljaselgitamine. Vajadusel käiakse kodus ning vaadatakse üle tegelikud toimetulekuvõimalused. Et puudusega kaasneb erinev abivajadus ning osutatav abi võib olla sisult erinevate juhtumite puhul erinev, võidakse rakendada rohkemat kui üht õigusnormi. Isikul on küll õigus sotsiaalabi saada, kuid valiku, millist abi anda, teeb selleks pädevust omav isik. Seega, sotsiaalabi andmisel rakendatakse kaalutusõigust.

Kui õigus sotsiaalkindlustushüvitisele asendatakse õigusega hüvitisele, millel on samaaegselt nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnused, seatakse isik autori arvates ebasoodsamasse olukorda. Näiteks, kui peretoetustele on õigus vaid neil peredel, kes jäävad allapoole kehtestatud sissetulekute piiri, tuleb sissetulekute suurus iga määramise eel kindlaks teha, seetõttu on perekonnal sissetulekute tõendamiskoormus (isegi kui seda jagatakse otsuse

toetuseta, siis pole tal olenemata toetuse mittemaksmise põhjustest seda enam tagantjärele õigust saada.“. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://kola.just.ee/>, 16.veebruaril 2005.

³⁸ Social protection in the European Social Charter. Human rights, Social Charter monographs, No 7, 2nd edition, Council of Europe Publishing, 2000, p 66.

³⁹ Sama säte on nii 1961.a. kui 1996.a. vastuvõetud sotsiaalhartas.

⁴⁰ Rutiini- ja juurdlusotsuste kohta vt A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn, 1996, lk 126-127.

tegiaga). Seejuures koheldakse sisuliselt samasuguses olukorras olevaid perekondi väikese sissetuleku erinevuse korral erinevalt (ühtedel tekib õigus toetust saada, teistel mitte), mistõttu algselt suurema sissetulekuga perekond võib lõpptulemusena saada märgatavalt väiksema sissetuleku, kui perekond, kelle sissetulek oli sotsiaalkindlustushüvitiseta veidi napim.

Lõpptulemusena võib sotsiaalabisüsteemi ülekaalukas eelistamine olla ühiskonnale kahjulik – inimestele tekitatakse nn vaesuslõks, kus potentsiaalset väikest töist sissetulekut saavad isikud on pigem motiveeritud toetustest elama, kui sissetulekute saamise nimel töötama. Pikemas perspektiivis suurendab sotsiaalabile orienteeritud sotsiaalkaitse süsteem ühiskonna segregeeritust ja sotsiaalset tõrjutust.

Sotsiaalkaitse süsteemide mõju praktikale on arvestatud sotsiaalharta artikli 13 lg 1 sõnastamisel. Nimetatud sättest tuleneb, et sotsiaalabi on vaid täiendav toetamise süsteem. Sama seisukohta on väljendanud põhiseaduse kommentaaride autorid: “[a]lles siis, kui sotsiaalkindlustussüsteem ei kata riske (mõni isik ei kvalifitseeru mingil põhjusel kindlustushüvitise saajana või ei ole kindlustushüvitis piisav), peab riik garanteerima täiendava sotsiaalabi.”⁴¹.

1.1.3. Õiguse sotsiaalkindlustusele eristamine õigusest kindlustusele

Õigust sotsiaalkindlustusele tuleb eristada mitte ainult õigusest sotsiaalabile, vaid ka õigusest kindlustusele. Olulisimaks erinevuseks õiguse sotsiaalkindlustusele ja õiguse kindlustusele vahel on see, et esimene tuleneb **solidaarsusprintsipist**, teine aga isiku poolt sõlmitud kokkuleppest, vabatahtlikult tehtud osamaksetest ja investeeringute tasuvusest.

Sotsiaalkindlustuse solidaarsus väljendub mitmes aspektis.

(1) Sotsiaalkindlustus hõlmab kogu elanikkonda (Beverigde süsteemis) või väga suurt osa elanikkonnast (Bismarcki süsteemis).

⁴¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Osundatud töö, § 28, komm. 10.1.

- (2) Süsteemi kujundamisel on otsustavaks seadusandja tahe. Euroopa kultuurile on iseloomulik, et tingimuste kujundamisel arvestatakse sotsiaalpartnerite (ametiühingute ja tööandjate) arvamust.
- (3) Süsteem on kohustuslik ja selle finantseerimise tagab riik maksude või vastavate maksete kaudu.
- (4) Õigus hüvitisele võib tekkida isegi siis, kui isik ise finantseerimises ei osale (nt töövõimetu isik).
- (5) Vahendid jaotatakse ümber nende isikute kasuks, kellel on seaduses sätestatud sotsiaalne risk saabunud.
- (6) Hüvitise suurus määratakse seadusega.
- (7) Hüvitisi suurendatakse poliitiliste otsuste või indekseerimisega.

Märksõnadest võiks nimetada veel põlvkondadevahelist ja põlvkonnasisest solidaarsust. Põlvkondadevaheline solidaarsus väljendub ühelt poolt selles, et töötava põlvkonna makstud vahenditest toetatakse neid, kes oma vanusest tulenevalt veel tööl ei käi või enam tööd teha ei saa. Teiselt poolt ei jäta vanemad põlvkonnad noorematele ülejõukäivat maksukoormust. Põlvkonnasisene solidaarsus tähendab, et sotsiaalkindlustushüvitised tagatakse neilegi, kelle tööpanus on piiratud.

Ajalooliselt oluliseks solidaarsuselemendeks on see, et jõukamate isikute sissetulekute arvel saavad kasu vaesemad - suurema sissetulekuga inimestele ei ole tagatud suuremaid hüvitisi -, hüvitiste tase on enam-vähem ühtlane.

Seega, õigus sotsiaalkindlustusele on niivõrd eristatav õigusest kindlustusele, et selle täielikul asendamisel kindlustussüsteemiga ei ole tegemist sotsiaalkindlustusega. Samas on tänapäeval suunaks omavastutuse suurendamine solidaarsussüsteemi sees, nii näiteks seatakse sotsiaalkindlustushüvitiste suurus üha sagedamini sõltuvusse tehtud maksetest.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et isiku õigus sotsiaalkindlustusele ei ole isiku jaoks samasuguste tagajärgedega asendatav ei õigusega sotsiaalabile ega õigusega kindlustusele.

1.1.4. Sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid

Õigus sotsiaalkindlustusele tagab isiku õiguse toimetulekule teatud sotsiaalsete riskide saabumisel. Sotsiaalkindlustusega kaetud traditsioonilisteks sotsiaalseteks riskideks on **haigus, töötus, vanadus, tööõnnetus ja kutsehaigus, lapse sünd ja tema eest hoolitsemine, püsiv töövõimetus, toitja kaotus ja matus**. Nimetatud riskide saabumisel rakendatakse erinevaid sotsiaalkindlustusskeeme.

Vastavalt 1952.a vastuvõetud **ILO konventsioonile nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta** on sotsiaalkindlustusskeemideks:

- arstiabi (II osa);
- haigushüvitised (III osa);
- töötushüvitised (IV osa);
- vanadushüvitised (V osa);
- tööõnnetushüvitised (VI osa);
- peretoetused (VII osa);
- emadushüvitised (VIII osa);
- invaliidsushüvitised⁴² (IX osa);
- toitjakaotushüvitised (X osa).

Riigis võib olla üks või mitu või kõik ILO konventsioonis nr 102 nimetatud sotsiaalkindlustusskeemid. Lisaks võib sotsiaalkindlustusskeemiga olla kaetud veel mõni sotsiaalne risk, näiteks Saksamaal on sotsiaalkindlustusega kaetud pikaajaline hooldusvajadus, mitmetes Euroopa riikides on õppimise korral õigus õppetoetustele, kuriteoohvritel on õigus hüvitisele jne.

⁴² Tänapäeva kasutatakse mõiste "invaliidsus" asemel mõistet "puue" (vt Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. 20.detsember 1993. – A/RES/48/96, p 17), pensionide kontekstis (mida siin on silmas peetud) tuleks aga kasutada mõistet "töövõimetus". Sotsiaalkindlustusskeemid hõlmavad töövõimetus pensione, puuetega inimeste sotsiaaltoetused ei ole traditsiooniliseks sotsiaalkindlustusskeemiks.

ILO konventsioonis nr 102 loetletud sotsiaalkindlustusskeemid on ka 1964.a vastuvõetud **Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis**⁴³, koodeksi lisa 2 p 13 näeb täiendavalt ette matusetootuse.

1990.a kiideti heaks **parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks**⁴⁴. Ka siin on eelpoolnimetatuga kattuvad sotsiaalkindlustusskeemid.

Alates 1.maist 2004 kohaldub Eesti suhtes **EL Nõukogu määrus 1408/71/EMÜ**. Vastavalt määruse artiklile 4 rakendatakse seda kõigi riigis kehtivate õigusaktide suhtes, mis reguleerivad: (a) hüvitisi haiguse ning raseduse ja sünnituse korral; (b) invaliidsushüvitisi; (c) vanadushüvitisi; (d) toitjakaotushüvitisi; (e) tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitisi; (f) matusetootusi; (g) töötushüvitisi; (h) perehüvitisi. Seega on määruse reguleerimisalas kõik traditsioonilised sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid, kuid tööõnnetuste kõrval on hõlmatud juhtumiks kutsehaigused. Määrust kohaldatakse sõltumata, kui mitmes valdkonnas on riik endale võtnud kohustused Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi alusel.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 34 lõike 1 alusel on kaitstavateks sotsiaalseteteks riskideks rasedus ja sünnitus, haigus, tööõnnetus, ülalpeetavaks muutumine, eakus ja töökoha kaotus. Esitatud loetelus on kasutatud senilevinust mõnevõrra erinevaid mõisteid, näiteks "ülalpeetavaks muutumine"⁴⁵. Presiidiumi ettevalmistatud selgituste kohaselt⁴⁶ ei ole siiski eesmärgiks varem tunnustatud sotsiaalsete riskide loetelu muutmine või laiendamine. Autori arvates hõlmab ülalpeetavaks muutumine antud kontekstis lapse eest hoolitsemist, toitja kaotust ja tööõnnetusest mittepõhjustatud püsivat töövõimetust.

Seega võib öelda, et õigus sotsiaalkindlustusele on kaetud eelpoolnimetatud ajalooliselt väljakujunenud üheksa (või kümne, kui matusetootus kaasa arvata) sotsiaalkindlustusskeemiga. Skeemide loetelu ei saa pidada lõplikuks, kuid loetelu laiendamine

⁴³ Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. 1964. - RT II 2004, 6, 17.

⁴⁴ European Code of Social Security (Revised) (parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks). 1990. - CETS 139.

⁴⁵ Autori arvates oleks õigem kasutada inglisekeelse mõiste "dependency" vastena eestikeelset mõistet "ülalpeetavus" ja mitte "ülalpeetavaks muutumine", sest näiteks lapsed on ülalpeetavad sündimisest peale, nende olukord ei muutu ülalpeetavaks ning näiteks toitja kaotanud isik on tavaliselt toitja ülalpidamisel ka enne toitja surma.

⁴⁶ See the Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Explanations relating to the complete text of the Charter. 2000. Available: <http://ue.eu.int/dfddocs/EN/04422en.pdf>, 5 February 2005.

eeldab ühiskondlike kokkulepete saavutamist. Kuna õigus sotsiaalkindlustusele on seotud suurte rahaliste kulutustega⁴⁷, on selliste kokkulepeteni jõudmine tavaliselt aeganõudev ning vahel selliseid kokkuleppeid ei saavutatagi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et rahvusvahelisel tasandil tunnustatuna on sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide ning sotsiaalkindlustusskeemide loetelu suhteliselt püsivad. See ei tähenda, et siseriiklikult sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide loetelu ei laiendata, sotsiaalkindlustusskeeme juurde ei looda (või vähendata) ega olemasolevaid sotsiaalkindlustusskeeme ei muudeta. Seega, ühest küljest on õiguse sotsiaalkindlustusele puhul tegemist suhteliselt püsiva iseloomuga õigusega, samas on selle sisu erinevates riikides ja erineval ajaetapil erinev.

1.1.5. Õigus sotsiaalkindlustusele rahvusvahelistes õigusaktides⁴⁸

Rahvusvaheliste õigusaktide alusel võib sotsiaalkindlustusse puutuvad õigused jaotada kaheks:

- (1) õigused, mis sisuliselt **ei ole subjektiivsed õigused**, vaid **kohustus sotsiaalkindlustussüsteemi loomiseks ja selle miinimumtasemel hoidmiseks**;
- (2) sätted, mis tagavad **kodakondsuse alusel subjektiivse õiguse võrdsele kohtlemisele** ja määravad **koordineerimise reeglid**.

⁴⁷ Näiteks oli Eesti riigieelarve kogusumma 2004.aastal 47,6 miljardit krooni, sellest riikliku ravikindlustuse kulud 6,0 miljardit krooni ning Sotsiaalkindlustusameti kaudu makstavate pensionide, toetuste, hüvitiste jm kulud 12,6 miljardit krooni (vt seadus 2004.aasta riigieelarve). Eeltoodud näites ei ole arvestatud muid sotsiaalkindlustuse, näiteks töötuskindlustuse kulusid.

⁴⁸ Vt antud teemal ka K. Kont-Kontson. International State Obligations in Protecting Social Rights: right to social security. Tartu, 2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2005/b17569655/kontkontson.pdf>, 15. mail 2006.

1.1.5.1. Kohustus sotsiaalkindlustussüsteemi loomiseks ja selle miinimumstandard

Sotsiaalkindlustussüsteemi loomise näevad ette ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt, Euroopa sotsiaalharta ning parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. Eesti on ühinenud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga⁴⁹ ning ratifitseerinud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta⁵⁰, viimast küll mitte täielikult.

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 9 kohaselt “[k]äesolevast paktist osavõtavad riigid tunnustavad iga inimese õigust sotsiaalkindlustusele, kaasa arvatud sotsiaalhooldus⁵¹. Pakti teksti põhjal võib tekkida arvamus, et tegemist on subjektiivset õigust sisaldava sättega, tegelikult nõutakse riigilt perioodilist ülevaadet kehtivast sotsiaalkindlustussüsteemist⁵². Riigikohtu halduskolleegium on L. Martinsoni kaebuse Lihula Vallavalitsuse tegevuse kohta⁵³ läbivaatamisel märkinud, et arvestades majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee 1994.a üldkommentaari nr 03 punkti 5, võib pakt olla kohtu poolt vahetult kohaldatav. Riigikohtu otsusest tulenevalt on pakti vahetu kohaldamise eelduseks “et Eesti õiguses ei ole asjassepuutuvat normi või on see vastuolus välislepingu vastava sättega. ... Välislepingu vahetu kohaldamine eeldab ka seda, et välislepingu vastav säte on suunatud siseriiklike suhete reguleerimisele ja ei vaja konkretiseerimist Eesti õigusega.” (p 11). Kuna pakti artikkel 9 ei ole piisavalt konkreetset sönastatud ja annab seadusandjale suure otsustamisvabaduse,

⁴⁹ RT 1991, 35, 428.

⁵⁰ RT II 2000, 15, 93.

⁵¹ Eestikeelne tõlge on mõneti ebaõnnestunud, inglisekeelne sõnastus on järgmine: ”The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance.” Tõlke ebaõnnestumisele on viidanud ka T. Annus ja B. Aaviksoo, kes pakuvad järgmist sõnastust: “Käesolevast paktist osavõtavad riigid tunnustavad iga inimese õigust sotsiaalsele kaitsele, kaasa arvatud sotsiaalkindlustus.” (T. Annus, B. Aaviksoo. Osundatud töö, lk 21.).

⁵² See the Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments. United Nations, Geneva, 1997, HR/PUB/91/1 (Rev.1), p 109-113. Available: http://www.unhcr.ch/pdf/manual_hrr.pdf, 5 February 2005; Eesti aruanne (Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Initial and second report submitted by the Republic of Estonia under articles 16 and 17 of the Covenant. 2001). Available: <http://spunk.mfa.ee/eesti/oigusloome/Konventsioonid/index.html>, 5 February 2005.

⁵³ RT III 2003, 2, 19.

välisamata sotsiaalabi kohaldamist õiguse sotsiaalkindlustuse asemel, ei tulene autori arvates pakti artiklist 9 subjektiivset õigust sotsiaalkindlustusele.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 12 lõike 1 kohaselt on lepingupool kohustatud “looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi”. Sotsiaalharta artikli 12 lõiked 2 ja 3 kohustavad riike tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt miinimumtasemel ning selle taseme järk-järgulise tõstmise. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta täitmiseks vajalikud miinimumnõuded on kehtestatud **Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi** ja selle juurde kuuluva protokolliga.

Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi põhjal võib öelda, et sotsiaalkindlustuse miinimumstandard sisaldab järgmisi elemente:

- hõlmatav juhtum (sotsiaalne risk) peab sisult vastama koodeksis sätestatule;
- hõlmatud peab olema teatud hulk (protsent) riigis elavaid või töötavaid isikuid;
- hüvitist tuleb maksta vähemalt kindlaksmääratud perioodi jooksul;
- hüvitise ulatus (suurus) peab vastama teatud tasemele;
- nõuetele peab vastama vähemalt teatud arv sotsiaalkindlustuskeeme (valdkonda).

Sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerinud riigis peab olema **vähemalt kuus** ettenähtud tasemele vastavat sotsiaalkindlustuskeemi (artikkel 2 lg 1 p (b)).

Standardites on teatud paindlikkust. Põhjuseks on see, et riikide sotsiaalkindlustuskeemid on erinevad, mistõttu on neid raske võrrelda. Näiteks on sotsiaalkindlustuskoodeksi kohaselt arstiabi osas kaitstavateks isikuteks kas vähemalt 50 protsenti kõikidest töötajatest ning nende abikaasad ja lapsed või vähemalt 20 protsenti kõikidest majanduslikult aktiivsetest elanikest ning nende abikaasad ja lapsed või 50 protsenti kõikidest elanikest; haigushüvitise, vanadushüvitise ja invaliidsushüvitise puhul on kaitstavateks isikuteks kas vähemalt 50 protsenti kõikidest töötajatest või vähemalt 20 protsenti kõikidest majanduslikult aktiivsetest elanikest või kõik elanikud, kelle sissetulek jääb alla kehtestatud piiri (artiklid 15, 27, 55). Rahaliste hüvitiste suuruse vastavust võrreldakse kas meesoskustöölise või meeslihttöölise sissetulekuga, kusjuures nii meesoskustöölise kui meeslihttöölise mõiste sisustamiseks annab koodeks erinevaid võimalusi (artiklid 65 ja 66).

Sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi täitmine või mittetäitmine ei puuduta konkreetsele isikule makstavaid hüvitisi, vaid standardse juhtumi vastavust nõuetele. Nii näiteks on Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi põhjal vanadushüvitise standardseks saajaks juhul, kui vanadushüvitised on tagatud (endistele) töötajatele või majanduslikult aktiivsetele inimestele, 30-aastase kvalifikatsiooniperioodi täitnud mees pensionialise abikaasaga; invaliidsushüvitise saajaks 15-aastase kvalifikatsiooniperioodi täitnud mees abikaasa ja kahe lapsega jne. Seega, sotsiaalkindlustuse standard on aluseks süsteemile esitatavate minimaalsete nõuete täitmise hindamiseks.

Eesti ratifitseeris sotsiaalkindlustuskoodeksi 10.märtsil 2004, seejuures mittetäielikult⁵⁴. Eesti sidus end Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimisel kaheksa sotsiaalkindlustuskeemiga. Ratifitseeritud osadest tulenevalt peavad Eestis olema vähemalt Euroopa miinimumnõuetele vastav arstiabi, haigushüvitis, töötushüvitis, vanadushüvitis, perehüvitis, emadushüvitis, invaliidsushüvitis, toitjakaotushüvitis. Eesti ei võtnud endale kohustusi tööõnnetushüvitiste osas, samuti ei seotud end matusetootusega.

1.1.5.2. Isikute võrdne kohtlemine sotsiaalkindlustushüvitiste saamisel ja sotsiaalkindlustushüvitiste koordineerimine

Isikute võrdne kohtlemine kodakondsuse alusel sotsiaalkindlustushüvitiste saamisel on aktuaalne kahel juhul:

- (1) isik elab ja töötab **püsivalt riigi territooriumil, mille kodanik ta ei ole;**
- (2) isik **liigub ühest riigist teise** või **elab ühes ja töötab teises riigis.**

Esimesel juhul on isikute võrdne kohtlemine kodakondsuse alusel sotsiaalkindlustushüvitiste saamisel tagatud, kui riigi sotsiaalkindlustuskeemid hõlmavad ühetaoliselt kogu elanikkonda või töötajaskonda. Kuid on riike, kus sotsiaalkindlustuskeem tagab oma kodanikele suuremad hüvitised, kui teiste riikide kodanikele või tagab osa hüvitisi ainult oma kodanikele, kusjuures mõnikord tagatakse oma kodanikele sotsiaalkindlustushüvitised ka välisriikides elades. Sellise sotsiaalkindlustussüsteemi puhul tagavad vastavad välislepingud nende riikide

⁵⁴ RT II 2004, 6, 17.

territooriumil elavate teiste riikide kodanike võrdse kohtlemise, kusjuures õigused tagatakse vastastikku.

Teisel juhul on inimesed ebavõrdses olukorras, kui väljateenitud hüvitisi siseriiklike õigusaktide alusel teise riiki ei maksta ning uues riigis ei ole täidetud hüvitise saamiseks vajalikud kindlustusperioodid või need on lühikesed ja seetõttu on hüvitised väikesed. Antud juhul tagavad välislepingud teistes lepinguosalistes riikides omandatud kindlustusperioodide arvessevõtmise ja määravad lepinguosaliste vastutuse sotsiaalkindlustushüvitiste väljamaksmisel.

(1) **Mittediskrimineerimise või võrdse kohtlemise** näevad sisuliselt ette kõik inimõigusi sisaldavad rahvusvahelised lepingud. Ehkki neis alati otseselt kodakondsuse alusel võrdset kohtlemist sotsiaalkindlustushüvitiste saamisel ette ei nähta, on neid lepinguid praktikas rakendatud ka sotsiaalkindlustusalaste õiguste tagamisel. Näiteks on diskrimineerimine keelatud **majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti** artikli 2 lõike 2 alusel, **parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta** artikli E alusel ja **inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni**⁵⁵ artiklit 14 alusel, kui on tuvastatud mõne teise viimatinimetatud konventsioonis sätestatud õiguse rikkumine. Nimetatud rahvusvahelised lepingud ei lahenda aga kõiki sotsiaalkindlustushüvitiste saamisel võrdse kohtlemisega seotud küsimusi. Probleemi lahendavad rahvusvahelised lepingud, mille otseseks eesmärgiks on tagada sotsiaalkindlustushüvitiste saamisel isikute võrdne kohtlemine kodakondsuse alusel.

Euroopas on sellisteks lepinguteks esiteks, kaks Euroopa Nõukogu dokumenti: (1) **Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, mis hõlmab vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeeme**, ja selle protokoll (1953) ning (2) **Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, välja arvatud vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeemid**, ja selle protokoll (1953). Eesti on mõlemad lepingud ratifitseerinud⁵⁶. Mõlema lepingu artikli 2 lõige 1 sätestab, et lepinguosalise riigi kodanikul, kes elab teise lepinguosalise riigi territooriumil, on õigus saada samadel alustel teise lepinguosalise riigi kodanikuga selle riigi õigusaktides ette nähtud hüvitisi. Kumbki leping ei

⁵⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 1950. - RT II 1996, 11/12, 16; 2000, 11, 57.

⁵⁶ Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, mis hõlmab vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeeme. 1953. - RT II 2001, 29, 150. Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, välja arvatud vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeemid. 1953. - RT II 2001, 29, 151.

sätesta isiku õigust saada sotsiaalkindlustushüvitisi, kuid kui need on riigis olemas, siis ei saa teise lepinguosalise riigi kodanikku hüvitistest ilma jätta.

Võrdne kohtlemine tuleb sotsiaalkindlustuses tagada ka Euroopa Liidu õigusaktide alusel. **Euroopa Ühenduse asutamislepingu**⁵⁷ artikli 39 lõike 2 kohaselt nõuab liikumisvabadus igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul. **Euroopa Liidu Nõukogu määruse 1612/68/EMÜ**⁵⁸ artikli 7 lõigete 1 ja 2 kohaselt ei tohi töötajat, kes on liikmesriigi kodanik, teise liikmesriigi territooriumil tema kodakondsuse tõttu kohelda ükskõik milliste tööhõive- ja töötingimuste suhtes teisiti, kui selle riigi kodanikest töötajaid. Tal on samad sotsiaalsed ja maksusoodustused, kui selle riigi kodanikest töötajatel.

(2) **Sotsiaalkindlustushüvitiste koordineerimise** aluseks Euroopa Nõukogu liikmesriikides on **Euroopa Sotsiaalkindlustuse Konventsioon** (1972)⁵⁹, mida Eesti ei ole ratifitseerinud, ja Euroopa Liidus **Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 42**, mille kohaselt Euroopa Liidu Nõukogu võtab sotsiaalkindlustuse valdkonnas meetmeid, mis on vajalikud töötajate liikumisvabaduse tagamiseks. Artikli 42 rakendusaktideks on **Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1408/71/EMÜ**, samuti selle rakendamise kord - **Euroopa Liidu Nõukogu määrus 574/72/EMÜ**⁶⁰. Nimetatud määrusi kohaldatakse ühest liikmesriigist teise liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes. Erinevalt EL Nõukogu määrusest 1612/68/EMÜ kuulub määruse 1408/71/EMÜ reguleerimisalasse eri riikides omandatud (sotsiaal)kindlustusperioodide kokkuliitmine, riikide vastutusulatus kindlaksmääramine ning hüvitiste eksportimine teise liikmesriiki. Alates 01.juunist 2003 kohaldatakse määrusi 1408/71/EMÜ ja 574/72/EMÜ ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kui nad elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil (EL Nõukogu määrus 859/2003/EÜ⁶¹).

⁵⁷ EÜT C 325, 24.12.2002. Eesti keeles: Euroopa Liit. Lepingud: Nice'i leping, Euroopa Liidu leping, Euroopa Ühenduse asutamisleping, Euroopa liidu põhiõiguste harta. Tallinn, 2002, lk 123-241.

⁵⁸ EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2-12.

⁵⁹ European Convention on Social Security (Euroopa Sotsiaalkindlustuse Konventsioon). 1972. – CETS 78.

⁶⁰ EÜT L 074, 27.03.1972, lk 1-83.

⁶¹ EÜT L 124, 20.05.2003, lk 1-3.

1.1.5.3. *Õiguse sotsiaalkindlustusele olemus EL põhiõiguste hartas*

Sotsiaalkindlustust reguleerivate rahvusvaheliste õigusakte analüüs näitab, et otsesõnu subjektiivset õigust sotsiaalkindlustusele neis sätestatud ei ole. Sellist subjektiivset õigust ei ole ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, mis ei ole veel jõustunud. Harta artikli 34 lõike 1 kohaselt “Liit tunnustab ja austab õigust sotsiaalkindlustusele ja sotsiaalteenustele, mille kaudu pakutakse ühenduse õiguse ja siseriiklike õigusaktide ning tavaga ette nähtud eeskirjade kohast kaitset raseduse ja sünnituse, haiguse, tööõnnetuse, ülalpeetavaks muutumise, eakuse või töökoha kaotuse korral.”. Lõikest 2 tulenevalt “[i]gäihel, kelle elukoht on Euroopa Liidus ja kes seal seaduslikult liigub, on õigus saada sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalseid soodustusi ühenduse õiguse ning siseriiklike seaduste ja tava kohaselt.”. Harta sõnastuses ei ole põhimõtteliselt midagi uut, lähenemine väljendab sotsiaalkindlustushüvitiste suhtes aastakümnete jooksul väljakujunenud kokkulepet.

Ehkki Euroopa Liidu põhiõiguste harta ei sisalda otsesõnu subjektiivset õigust sotsiaalkindlustusele, kaitseb ta siiski sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu omandatud õigusi. Autori arvates tähendab see kohustust säilitada olemasolevad sotsiaalkindlustusskeemid, isikute võrdset kohtlemist sotsiaalkindlustushüvitiste saamisel ning sotsiaalkindlustushüvitiste koordineerimist.

1.1.5.4. *Riikide pädevus sotsiaalkindlustusalaste õiguste piiramisel*

Üheski sotsiaalkindlustust reguleerivas rahvusvahelises õigusaktis ei ole ettekirjutust, missugune sotsiaalkindlustuse mudel või millised sotsiaalkindlustusskeemid peavad riigis olema. Siiski kaitsevad rahvusvahelised õigusaktid juba loodud sotsiaalkindlustussüsteeme, samuti teostatakse järelevalvet nende efektiivsuse üle. Seega ei ole riikide otsustamisvabadus sotsiaalkindlustusalaste õiguste muutmisel piiramatult.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 12 lõike 3 kohaselt peavad riigid püüdma **järk-järgult tõsta sotsiaalkindlustussüsteemi taset**. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhartaale lisatud selgituste kohaselt peaks riik saavutama parandatud ja

täiendatud Euroops sotsiaalkindlustuskoodeksis kehtestatud taseme⁶². Ehkki meetmed peavad olema põhiliselt suunatud sotsiaalkindlustusskeemide laiendamisele, kaitsele uute riskide vastu ja hüvitiste reaalväärtuse hoidmisele või suurendamisele, ei ole välistatud sotsiaalkindlustussüsteemide reformimine majanduslikel, demograafilistel jm eesmärkidel. Samas peavad reformid olema põhjendatud ja järelevalvet teostades hinnatakse, kas muudatused on olnud soovitud eesmärkide saavutamiseks vajalikud ja proportsionaalsed⁶³. Reformide tulemusena peab sotsiaalkindlustussüsteem alles jääma. Reform ei tohi muuta sotsiaalkindlustussüsteemi lihtsalt sotsiaalabiks või vabatahtlikuks kindlustuseks⁶⁴.

Riigikohtu halduskolleegium on J. Toomi kaebuse Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingute peale lahendamisel arutanud 2002.aastal vastuvõetud uue ravikindlustuse seaduse vastavust põhiseadusele. Riigikohtu halduskolleegium märgib nimetatud kaebuse kohta tehtud otsuses⁶⁵, et kuna Eesti on ratifitseerinud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 12 lõike 3, “ei ole harta eesmärgiga kooskõlas olulise hulga seni ravikindlustusega hõlmatud isikute ilmajätmine ravikindlustusest“ (p 19). Samas, Riigikohtu arvates ei välista sotsiaalharta ravikindlustuse vahendite õiglasema jaotamise nimel teatud isikute kindlustuse lõpetamist. Tagajärjed, mida kindlustuse lõpetamine isikule tekitab, ei tohi aga olla ebaproportsionaalselt rasked võrreldes kasuga, mida saavad ravikindlustuse vahendite ümberjagamise tulemusena võitnud isikud. Lisaks peab Riigikohtu arvates ravikindlustusega hõlmatud isikute hulga vähenemine, tuginedes vaid riigi piiratud rahalisele võimalustele, olema põhjendatud kas rahaliste vahendite vähenemisega või vajadusega kasutada olemasolevat raha mõnel kaalukamal otstarbel (p 19). Seega on Riigikohus tunnustanud, et kui proportsionaalsuse printsiipi ei rikuta, võib Riigikogu olemasolevaid sotsiaalkindlustusalaseid õigusi majanduslikel põhjustel piirata. Käesoleva töö autor on seisukohal, et piirangud ei saa olla aktsepteeritavad ainult majanduslikel põhjustel, samavõrra tuleks arvestada sotsiaalseid ja demograafilisi, võib olla ka ajaloolisi ja kultuurilisi põhjuseid.

⁶² European Social Charter. Collected texts (3rd edition). Council of Europe Publishing, 2002, p 162.

⁶³ European Social Charter. Committee of Independent Experts. Conclusions XIV-1. Vol 1. Council of Europe, 1998, p 47-48; European Social Charter (Revised). European Committee of Social Rights. Conclusions 2002. Council of Europe, 2002, p 8.

⁶⁴ European Social Charter. Committee of Independent Experts. Conclusions XIV-1, Vol 1, Referred publication, pp 187, 561, 562.

⁶⁵ RT III 2003, 34, 349.

1.1.6. Õigus sotsiaalkindlustusele Eesti seadustes

Isiku subjektiivne õigus sotsiaalkindlustusele on Eesti Vabariigis kehtestatud seadustega. Sotsiaalkindlustusega kaetud riskid kattuvad rahvusvahelistes õigusaktides kehtestatud sotsiaalkindlustuse riskidega.

Eesti sotsiaalkindlustussüsteem hõlmab järgmiseid sotsiaalseid riske: haigus, töötus, vanadus, lapse sünn ja tema eest hoolitsemine, püsiv töövõimetus ja toitja kaotus. Tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud riskid on sotsiaalkindlustusega kaetud vaid osaliselt. Sotsiaalkindlustusega kaetud riskiks on ka isiku matus, ehkki hüvitise suurus on väiksem, kui sotsiaalkindlustuse miinimumstandard ette näeb.

Õigus sotsiaalkindlustusele **haiguse ja emaduse** korral on tagatud ravikindlustuse seadusega. Seaduse kohaselt on ravikindlustus tervishoiukulude katmise süsteem kindlustatud isiku haiguste ennetamise ja ravi, ravimite ja meditsiiniliste abivahendite ostmise rahastamiseks ning ajutise töövõimetus hüvitiste ja muude hüvitiste maksmiseks (RaKS § 2 lg 1).

Õigus sotsiaalkindlustusele **vanaduse, püsiva töövõime või toitja kaotuse** korral on eelkõige tagatud riikliku pensionikindlustuse seadusega. Seaduse kohaselt on riiklik pension solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse, töövõimetus või toitja kaotuse korral (RPKS § 2). Kui isikul on õigus mitmele riiklikule pensionile, määratakse talle üks riiklik pension tema valikul, erandiks on toitja kaotanud orb, kellel on mõlema vanema surma korral õigus pensionile mõlema vanema eest (RPKS § 6).

Rida seadusi sätestab pensionide osas soodustusi. Õigus saada väljateenitud aastate pensioni on väljateenitud aastate pensionide seaduses määratud kutsealade töötajatel ja spetsialistidel, kes teevad sellist tööd, millega kaasneb enne vanaduspensionini ikka jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel kutsealal või ametikohal töötamise jätkamist (VAPS § 1). Õigus saada soodustingimustel vanaduspensionini on soodustingimustel vanaduspensionide seaduse alusel isikutel, kes on töötanud tervistkahjustavatel ja raskete töötingimustega töödel Eesti Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud tootmisaladel, töödel, kutsealadel ja ametikohtadel (SVPS § 1).

Pensionisoodustused on sätestatud avaliku teenistuse seaduses, samuti sellistes eriseadustes nagu kaitseväeteenistuse seadus, politseiteenistuse seadus, prokuratuuriseadus, riigikontrolli seadus, õiguskantsleri seadus, kohtute seadus, Vabariigi Presidendi ametihüve seadus ning Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus.

Represseeritute ja Tšernobõli aatomielektrijaama avarii tagajärgede likvideerimisest osavõtnud isikute pensionisoodustused, mis varem olid reguleeritud riikliku pensioni-kindlustuse seadusega, on 1.jaanuarist 2004 reguleeritud okupatsioonirežiimide poolt repressseeritud isiku seadusega.

Õigus sotsiaalkindlustusele **töötuse** korral on tagatud töötuskindlustuse seadusega. Seaduse kohaselt on töötuskindlustus sundkindlustuse liik, mille eesmärgiks on hüvitiste maksmine töötajale ja teenistujale töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütleamise ning tööandja maksejõuetuse korral (TKindS § 2).

Õigus sotsiaalkindlustusele **laste kasvatamise ja hoolitsemise** eest on tagatud riiklike peretoetuste seadusega. Seaduse kohaselt tagavad riiklikud peretoetused lastega peredele laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osalise hüvitamise (RPTS § 1 lg 1). 01.jaanuarist 2004 jõustus vanemahüvitise seadus, mille eesmärgiks on täiendavalt hüvitada vanemale lapse sünni ja kasvatamise tõttu saamata jäänud tulu ning toetada töö- ja pereelu ühitamist (§ 1 lg 1, § 2 lg 4, § 4 lg 4).

Õigus sotsiaalkindlustusele **matuse** korral on tagatud riikliku matusetoetuse seadusega. Seaduse kohaselt on riiklik matusetoetus Eesti territooriumil matuse korraldamiseks ettenähtud ühekordne toetus (§ 2 lg 1).

Õigus sotsiaalkindlustusele **tööõnnetuse ja kutsehaiguse** korral on tagatud sotsiaalkindlustusega niivõrd, kui võrd see juhtum on kaetud õigusega ravikindlustusele ravikindlustuse seaduse alusel ja õigusega töövõimetuspensionile püsiva töövõimekaotuse korral riikliku pensionikindlustuse seaduse või teiste pensioniõigusi sätestavate seaduste alusel. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 10.juuni 1992.a määrusega nr 172 kinnitatud "Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra" punktile 1 kannavad materiaalselt vastutust tööliste ja teenistujate tööülesannete täitmisel organisatsiooni süü läbi nii tema territooriumil kui ka väljaspool seda saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud

kahju eest ettevõtted, asutused ja organisatsioonid. Viimatinimetatud peavad vastavalt korra punktile 2 hüvitama kannatanule kahju sellises ulatuses, millest isik jäi ilma töövõime kaotuse või selle alanemise tagajärjel, kusjuures hüvitusest arvatakse maha seoses töövigastusega määratud invaliidsusgrupile vastav pension või töövõimetuse astmele vastav pension. Juriidilise isiku likvideerimisel ja õigusjärglase puudumisel hüvitab isikule tekitatud kahju Sotsiaalkindlustusamet (ENSV tsiviilkoodeksi § 473) selleks riigieelarves ettenähtud vahenditest, kuid kahjude hüvitamise nõude üleminek ei tähenda, et tegemist oleks solidaarse tööõnnetuste ja kutsahaiguste kindlustusega.

1.2. Õigus sotsiaalkindlustusele kui subjektiivne põhiõigus

Sotsiaalsed õigused kuuluvad põhiõiguste hulka mitmes Euroopa riigis, kuid mitte kõigis. Õigus sotsiaalkindlustusele kuulub sotsiaalsete põhiõiguste hulka vaid mõnes üksikus riigis. Selline olukord on seletatav mitme asjaoluga, näiteks riigi traditsioonidega.

Õigus sotsiaalkindlustusele on põhiõigus Kreekas⁶⁶ ja Hispaanias⁶⁷; Itaalia⁶⁸ ja Soome⁶⁹ põhiseaduses on sätestatud kaitse traditsiooniliste sotsiaalkindlustusega hõlmatud sotsiaalsete riskide puhuks.

Võrreldes kodaniku- ja poliitiliste põhiõigustega on sotsiaalsete põhiõiguste eripäraks et, on vaieldav, kas tegemist on isiku põhiseadusliku subjektiivse nõudeõigusega või ainult riigile

⁶⁶ Kreeka põhiseaduse § 22 lg 4: "The State shall provide for the social security of the workers, as the law provides.". Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.uni-wuerzburg.de/law/gr00000_.html, 15.oktoobril 2001.

⁶⁷ Hispaania põhiseaduse §§ 41, 50: "The public authorities shall maintain a public system of social security for all citizens ...", "To citizens in old age, the public authorities shall guarantee economic sufficiency through adequate and periodically updated pensions. ...". Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.uni-wuerzburg.de/law/gr00000_.html, 15.oktoobril 2001.

⁶⁸ Itaalia põhiseaduse § 38 lg 2: "Workers are entitled to adequate insurance for their needs in case of accident, illness, disability, old age, and involuntary unemployment.". Osundatud.

⁶⁹ Soome põhiseaduse § 19 lg 2: "Everyone shall be guaranteed by an Act the right to basic subsistence in the event of unemployment, illness, and disability and during old age as well as at the birth of a child or the loss of a provider.". Osundatud.

pandud kohustusega võtta tarvitusele meetmed. Peamiseks põhjuseks on asjaolu, et sotsiaalsed õigused on nii majanduslikult, kui sotsiaalselt ja kultuuriliselt determineeritud⁷⁰.

1.2.1. Õigus sotsiaalkindlustusele kui subjektiivne õigus Saksamaa, Soome ja Itaalia põhiseadustes

Saksamaa põhiseaduses sätestatud sotsiaalseid põhiõigusi ei ole kunagi tõlgendatud kui kodanike subjektiivset õigust riigi vastu⁷¹. Saksamaa põhiseadus, nagu Eesti Vabariigi Põhiseaduski, sätestab sotsiaalriigi printsiibi, mis on üks põhiseaduse keskseid printsiipe. Sotsiaalriigi printsiip on tuletatud põhiseaduse § 20 lõikest 1, mille kohaselt Saksamaa Liitvabariik on demokraatlik ja sotsiaalne liitriik⁷², ja põhiseaduse § 28 lg 1 lausest 1, millest tulenevalt peab riigi põhiseaduslik kord olema kooskõlas sotsiaalriigi printsiibiga⁷³. Kuna Saksamaa põhiseadus ei konkretiseeri sotsiaalsete õiguste olemust, siis on Konstitutsioonikohus seisukohal, et seadusandjal on vabadus otsustada sotsiaalkaitse meetmete olemuse ja ulatuse üle, nagu ka nende edendamise ja jaotamise üle⁷⁴. Seega sätestab Saksamaa põhiseadus sotsiaalseid õigusi kaitsva tugeva printsiibi, kuid ei sätesta (peaaegu üldse) sotsiaalseid põhiõigusi. Põhiõigusena tagab minimaalse sotsiaalse kaitse taseme

⁷⁰ Pikemalt on antud küsimust käsitletud nt T. Annus ja B. Aaviksoo. Osundatud töö, lk 10-14.

⁷¹ S. Michalowski, L. Woods. German constitutional law: the protection of civil liberties. Dartmouth Publishing Company Limited, 1999, pp 30-31.

⁷² Saksamaa põhiseaduse § 20 lg 1: "The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state.". Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf, 15. oktoobril 2001.

⁷³ Saksamaa põhiseaduse § 28 lg 1 lause 1: "The constitutional order in the States [Länder] must conform to the principles of the republican, democratic, and social state under the rule of law, within the meaning of this Constitution."

⁷⁴ D. Kommers. The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd edition, revised and expanded. Duke University Press, 1997, pp 241-242.

põhiseaduse artiklis 1 sätestatud õigus inimväärikusele⁷⁵, millest on tuletatud õigus riigipoolsele hoolekandele niisugusel määral, et oleks tagatud toimetuleku miinimum⁷⁶.

Soome põhiseaduse § 19 lg 1 annab isikule subjektiivse nõudeõiguse ainult hädavajalikeks elatusvahenditeks ja hoolduseks. Samas, paragrahv 19 lg 2 kohaselt tuleneb igäihe õigus sotsiaalkindlustusele seadusest, mitte otsesõnu põhiseadusest^{77, 78}. Siiski tagab § 19 lg 2 isikute võrdsusõiguse.

Itaalia põhiseaduse § 38 lg 2 sõnastus annab alust arvata, et õigus sotsiaalkindlustusele võib olla subjektiivne õigus (*“Workers are entitled to adequate insurance ...”*)⁷⁹. Kirjanduse põhjal võib öelda, et sotsiaalsete õiguste juriidilise staatuse üle on Itaalias aastakümneid käinud arutelu, mille tulemusel ei räägita enam sotsiaalsetest põhiõigustest kui ühtse juriidilise staatusega õigustest. G. Bongiovanni viitab A. Baldassarre’le, kes jaotab sotsiaalsed põhiõigused kolmeks: (1) sotsiaalsed õigused, kui programmilised normid (näiteks õigus tööle), millele vastavad subjektiivsed õigused tulenevad ainult põhiseadusest madalamalseisvatest õigusaktidest; (2) “tingimusteta” sotsiaalsed õigused, mis moodustavad põhiseaduses sätestatud sotsiaalsetest õigustest enamuse ja on otsekohaldatavad; (3) “tingimuslikud” sotsiaalsed õigused, mida on võimalik rakendada ainult organisatsioonilise raamistiku kaudu. Viimaste puhul ei ole küsimust selles, kas subjektiivne õigus on olemas; seadusandjal on vaid õigus määrata, millal see õigus kehtib ja kui suures ulatuses. Konstitutsioonikohus saab otsustada, kas seadusandja poolt sätestatu on piisavalt põhjendatud ning sekkuda, kui õiguste aktualiseerimise protsess venib⁸⁰. On alust arvata, et õigus sotsiaalkindlustusele kuulub viimatinimetatud õiguste hulka, kuna S. Giubboni märgib, et Itaalia Konstitutsioonikohus tõlgendab PS § 38 kui “avatud normi”. “Avatud normi”

⁷⁵ Saksamaa põhiseaduse artikkel 1: “(1) Human dignity is inviolable. To respect and protect it is the duty of all state authority. (2) The German People therefore acknowledge inviolable and in-alienable human rights as the basis of every human community, of peace, and of justice in the world. (3) The following basic rights are binding on legislature, administration, and judiciary as directly valid law.”.

⁷⁶ BverfGE 33, 303; 99, 246 ja 259jj, vt D. Schönfelder. Sotsiaaliik ja sotsiaalsüsteem Saksamaal. – Sotsiaaltöö, 2003, nr 4, lk 12.

⁷⁷ Vt viide nr 69.

⁷⁸ K. Tuori. Sotsiaalsed õigused. Selgitused Soome põhiseaduse § 19 juurde. Tõlge eesti keelde. Käsitöö käesoleva töö autori valduses, p 2.1.

⁷⁹ Vt viide nr 69.

⁸⁰ G. Bongiovanni. Social rights in Italy. *Sine loco*, 1999. Available: <http://dex1.tsd.unifi.it/cittadin/papers/bongiova.htm>, 20 September 2003.

kontseptsioonist tuleneb, et tunnustatud positiivsete sotsiaalkindlustusalaste õiguste tagamisel on seadusandjal vabadus valida põhiseaduse § 38 elluviimise vormid ja vahendid⁸¹.

1.2.2. Õigus sotsiaalkindlustusele kui subjektiivne õigus Eesti Vabariigi põhiseaduses

Eesti Vabariigi põhiseaduse osas on K. Merusk seisukohal, et “[o]sa põhiõigusi on põhiseaduses sätestatud liiga üldiselt, et olla rakendatavad konkreetsetele üksikjuhtudele. Sellised normid annavad vaid üldpõhimõtted, raamid, mida tuleb seadustega konkretiseerida. ... On ilmne, et siin saab subjektiivne avalik õigus tekkida konkreetsete seaduste alusel”⁸². M. Ernits on seevastu seisukohal, et igast põhiõigusest tuleneb subjektiivne avalik õigus riigi vastu, sõltumata sellest, kas see on iserealiseeruv või mitte⁸³. Ernits on märkinud, et õiguse olemasolu tuleb eristada õiguse ulatusest⁸⁴.

R. Alexy on arvamisel, et “[s]elge sõnaga on subjektiivsete õigustena tagatud /.../ õigus tervise kaitsele (PS § 28 lg 1), õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral (PS § 28 lg 2 lause 1) ... Neile õigustele lisanduvad edendamis- ja hoolekandekohustused.”⁸⁵. R. Alexy seisukoht kinnitab, et vähemalt osaliselt tuleb Eesti põhiseaduses sätestatud sotsiaalseid õigusi käsitleda kui subjektiivseid õigusi.

R. Alexy seisukohti jagab Riigikohus. Riigikohtu halduskolleegium märkis oma otsuses J. Toomi kaebuse Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingu peale⁸⁶ lahendamisel, et “PS § 28 lg-s 1 on otsesõnu väljendatud põhiõiguse adressaadi subjektiivne õigus ja PS § 15 lg 1 kohaselt peab olema tagatud selle kohtulik kaitse.” (p 14). Põhiseadusliku järelevalve kolleegium märkis sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 põhiseaduspärasuse kontrollimise

⁸¹ S. Giubboni. Social insurance monopolies in Community Competition Law and the Italian Constitution: „practical“ convergences and „theoretical“ conflicts. – European Law Journal, 2001, Vol 7, No 1, p 81.

⁸² K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik. Tallinn, 1995, lk 54.

⁸³ M. Ernits. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. – Juridica, 1996, nr 9, lk 467.

⁸⁴ M. Ernits. Osundatud töö, lk 466.

⁸⁵ R. Alexy. Osundatud töö, lk 20.

⁸⁶ Osundatud.

asjas⁸⁷, et põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud „[õ]igus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele.“ (p 16).

Seega, Riigikohus on korduvalt väljendanud seisukohta, et Eesti põhiseadus sisaldab subjektiivseid sotsiaalseid õigusi, kuid kohus on ka märkinud, et “sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Riigikohus nõustub ... , et sotsiaalsete põhiõiguste täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord ning riik ei saa rohkem anda ja keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui riik võimeline on.”⁸⁸. “Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. ... Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab ... vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte. Seetõttu ei saa kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.”⁸⁹.

Seadusandjale antud ulatuslik otsustusõigus ei ole siiski piiramatult, see on allutatud kohtulikule kontrollile: “[s]eadusandjal ei saa ... põhiõiguste kujundamisel olla piiramatult suvaõigust. Ta ei tohi põhiõiguste kujundamisel jätta kaitse alt välja vastavate põhiõiguste tuuma ega piiritleda nende õiguste kasutamise tingimusi ebamõistlike kriteeriumidega.”⁹⁰.

Autori arvates on kaheldav, kas iga Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud sotsiaalne põhiõigus on subjektiivne nõudeõigus, küll aga tuleb nõustuda M. Ernitsa väitega, et õiguse olemasolu tuleb eristada õiguse ulatusest. See väide on kooskõlas “avatud normi” kontseptsiooniga, mille sisuliselt on heakskiitnud Riigikohus. Toodud näited annavad alust väita, et põhiseaduse § 28 lõige 1 sisaldab subjektiivset õigust tervise kaitsele ning lõige 2 vähemalt subjektiivset õigust sotsiaalabile. Autori arvates hõlmab põhiseaduse § 28 ka subjektiivset õigust sotsiaalkindlustusele. Antud küsimust käsitletakse põhjalikumalt käesoleva töö järgmises osas.

⁸⁷ Osundatud.

⁸⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht J. Toomi kaebuses Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingute peale. Osundatud.

⁸⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegiumi seisukoht sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 põhiseaduspärasuse kontrollimise asjas. Osundatud.

⁹⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht J. Toomi kaebuses Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingute peale. Osundatud.

2. ÕIGUS SOTSIAALKINDLUSTUSELE EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE § 28 ALUSEL

2.1. Paragrahviga 28 kaitstav sotsiaalkaitse tase

Põhiseaduse kommenteeritud väljaande autorid on seisukohal, et "... põhiseaduslik printsiip nõuab **ainult elus püsimiseks hädavajaliku miinimumi**⁹¹ tagamist"⁹². Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegium on sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 põhiseaduspärasuse kontrollimise asjas⁹³ märkinud, et "sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab **puudustkannatavate** inimeste **esmavajaduste rahuldamise**⁹⁴" (p 16). Teisalt on Riigikohtu halduskolleegium V. Dorfmani ja T. Dorfmani kaebuse siseministri käskkirjade tühistamiseks ja siseministrile ettekirjutuse tegemiseks⁹⁵ läbivaatamisel märkinud, et "[p]õhiõiguste tõhusa kaitse tagamiseks asub kolleegium seisukohale, et **põhiõiguste kaitseala tuleb tõlgendada laialt**.⁹⁶" (p 39). Seega, käesoleva töö autor leiab, et kuigi tuleb tagada puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamine, ei ole siiski välistatud, et põhiseadus ei taga enam, kui vaid puudustkannatavate inimeste kaitse.

Põhiseaduse ekspertiisi komisjoni seisukoht on olnud paindlik. Nimelt leidis komisjon, et "[p]õhiõiguslikult on tagatud õigus eksistentsimiinimumile, mis tähendab, et kodanikel on riigi vastu subjektiivne õigus sellele, et riik annaks neile puuduse korral peavarju ja süüa, nii et neil hing sees püsiks. Sellele korrespondeerub riigi kohustus mitte lasta oma kodanikel surra nälga või ära külmuda. ... **Kas põhiõiguste kataloogist on interpretatsiooni teel võimalik tuletada veel sotsiaalseid põhiõigusi, jäägu siinkohal lahtiseks**⁹⁷".⁹⁸

⁹¹ Autori rõhutus.

⁹² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Osundatud töö, § 10, komm. 3.2.

⁹³ Osundatud.

⁹⁴ Autori rõhutus.

⁹⁵ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/klr/lahendid/tekst/RK/3-3-1-11-03.html>, 16.veebruariil 2005.

⁹⁶ Autori rõhutus.

⁹⁷ Autori rõhutus.

⁹⁸ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2.peatükk: põhiõigused, vabadused ja kohustused (II), § 28. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1719>, 5.veebruariil 2005.

Töö autor on seisukohal, et paragrahvi 28 lõike 2 esimese lause tõlgendamisel tuleb lähtuda sellest, et abi saamise alusena on puuduse kõrval nimetatud **vanadust, töövõimetust ja toitjakaotust**.

R. Narits on seisukohal, et õigus riigi abile tekib, kui vanadus, töövõimeetus ja toitjakaotus eraldi või kogumis kutsuvad esile puuduse⁹⁹. T. Annus on märkinud, et PS § 28 lg 2 lauset 1 võib tõlgendada kahte moodi: esiteks, et abi saamiseks on igal juhul vajalik puudus ning kui vanaduse, töövõimeetuse või toitjakaotusega iseenesest puudust ei kaasne, siis ei peaks riik abistama; teise tõlgenduse kohaselt on puudus iseseisev toetuse nõudmise alus ning riigi kohustus abi anda tekib vanaduse, töövõimeetuse ja toitjakaotuse puhul igal juhul¹⁰⁰.

Autori arvates tuleb nõustuda T. Annuse ja B. Aaviksooga, et põhiseaduses sätestatud loetelu – vanadus, töövõimeetus, toitjakaotus – ei ole ammendav loetelu puudusesse sattumise põhjuste kohta. “[Ü]ldlevinud seisukoha järgi /võib/ puudus kõne alla tulla ka iseseisva abi saamise alusena, mitte ainult koostoimes mõne muu riskiga (nt vanadus, töövõimeetus või toitjakaotus).”¹⁰¹. Kui puudus tuleb kõne alla iseseisva abi saamise alusena, tekib küsimus, mis tähendus on põhiseaduse § 28 lg 2 sõnadel “vanadus”, “töövõimeetus” ja “toitjakaotus”.

Vanadus, töövõimeetus ja toitjakaotus on traditsioonilised sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid. Nimetatud riskidele korrespondeeruvad õigus vanadushüvitistele, õigus invaliidsushüvitistele ja õigus toitjakaotushüvitistele. Kuna põhiseaduse tekst ei piira mõistet “töövõimeetus” püsiva töövõimeetusega, võib mõiste “töövõimeetus” autori arvates hõlmata ka ajutist töövõimeetust ning seega õigust ravikindlustusele. Autori arvates ei saa põhiseaduse sõnastusest lähtuvalt nõustuda, et põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatu tagab õiguse abile vaid puuduse – seega sotsiaalabi vajaduse - korral. Autori seisukohti kinnitab kaudselt T. Antoni arvamus, aga ka Riigikohtu praktika.

(1) T. Anton on märkinud, et “... põhiseaduse järgi on kodanikul õigus riigi abile mitte üksnes vanaduse, töövõimeetuse ja toitja kaotuse puhul, vaid ka puuduse korral.”¹⁰². Eeltoodu annab alust arvata, et T. Anton ei välista, et vanadus, töövõimeetus ja toitja kaotus on põhiseaduse kaitsealas olevad iseseisvad sotsiaalsed riskid.

⁹⁹ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998, lk 187.

¹⁰⁰ T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Tallinn, 2001, lk 304.

¹⁰¹ T. Annus, B. Aaviksoo. Osundatud töö, lk 24.

¹⁰² T. Anton. Osundatud töö, lk 32.

(2) Kui põhiseaduse § 28 lõiget 2 tõlgendatakse nii, et see näiteks, ei tagaks õigust pensionile, vaid ainult õiguse sotsiaalabile, siis tervise puhul tekiks küsimus, kas põhiõigus oleks tagatud, kui haiguse korral oleks tagatud õigus vaid vältimatule arstiabile, mida vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusele osutatakse olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse (TTKS § 5). Riigikohtu halduskolleegium on seadnud kahtluse alla, kas säärane põhiseadusliku tervisekaitseõiguse kujundamine on mõistlik¹⁰³. Käesoleva töö autor nõustub, et arsiabi tagamine vaid vältimatu abi ulatuses ei pruugi põhiseaduse mõttega kooskõlas olla.

Riigikohtu halduskolleegiumis tõstatatud küsimus on autori arvates ka laiema tähendusega – kas tänapäeva euroopalike väärtuste juures on mõistlik võtta seisukoht, et suuremal osa kodanikel ja elanikel praktiliselt ei ole sotsiaalseid põhiõigusi, ja piirduda sellega, et riik tagab abi vaid neile, kelle eksistents on ohus, ehkki põhiseaduse sõnastus võimaldab otsesõnu laiemat tõlgendamist.

Kahjuks ei ole teada, millist riigi abi pidasid silmas kehtiva põhiseaduse autorid, kuna seda küsimust Põhiseaduse Assambleel ei arutatud. Arvestades põhiseaduse preambulas sätestatud ajaloolise järjepidevuse põhimõtet ning viidet 1938.a jõustunud põhiseadusele võib siiski arvata, et eesmärgiks ei olnud sotsiaalkaitse taset võrreldes 1938.a. tasemega alandada. Samas, 1938.a jõustunud põhiseaduse § 28 lõike 1 lause 1 sätestas, et “[s]eaduse alusel korraldatakse kodanikele vanuse, töövõimetuse või puuduse puhul abi **sotsiaalkindlustuse**¹⁰⁴ või hoolekande korras”. Seega, 1938.a põhiseaduses sätestatud kohustus ei piirdunud vaid sotsiaalabi andmisega, vaid nägi ette võimaluse korraldada abi sotsiaalkindlustusena.

Tõsi, 1938.a jõustunud põhiseaduse § 28 lg 1 lause 1 ei sätestanud subjektiivset õigust sotsiaalkindlustusele. Kui see oleks olnud 1992.a jõustunud põhiseaduse loojate eesmärk, oleks autori arvates tulnud kasutada sõnastust, mis on näiteks analoogiline Soome põhiseaduse § 19 lõikele 2 ja tagaks õiguse sotsiaalkindlustusele vaid seaduse alusel.

Vajab vastamist ka küsimus, kas põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatu tõlgendamisel õigusena nii sotsiaalabile kui sotsiaalkindlustusele ei ole vastuolu üldiste praktiliste argumentidega,

¹⁰³ Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht J. Toomi kaebuses Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingute peale. Osundatud, p 17.

¹⁰⁴ Autori rõhutus.

kuna selline tõlgendus seob riigieelarve suure rahalise koormusega. Autori arvates sellist vastuolu ei esine. Õigus sotsiaalkindlustusele on vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse korral kehtivate seaduste alusel tagatud, seega uusi suuri rahalisi koormisi riigile ei teki.

Autori arvates tagab põhiseaduse selline tõlgendus, et §-s 28 sätestatu hõlmab õigust sotsiaalkindlustusele praktikas seda, et nimetatud õigust ei asendata õigusega sotsiaalabile või õigusega vältimatule arstiabile.

Seega, autori arvates tagab PS § 28 isikule õiguse abile puuduse korral, kuid ka õiguse sotsiaalkindlustusele. Siiski ei hõlma autori arvates põhiseadusega tagatud õigus sotsiaalkindlustusele õigust kõigile sotsiaalkindlustushüvitistele, vaid ainult riiklikule ravi- ja pensionikindlustusele.

2.2. Riigikogu pädevus § 28 lg 1 ja 2 sisu kujundamisel ja piirangute seadmisel

Põhiseaduse § 28 lõikes 1 sätestatud igäühe õigus tervise kaitsele on ilma reservatsioonita põhiõigus, mida tuleb kujundada pidades silmas teisi põhiõigusi ning kitsendades seda ainult teiste põhiseaduse normide alusel. R. Alexy arvates reservatsioonita põhiõiguse “[p]iirangu-põhjustena tulevad seega arvesse vaid teiste isikute põhiõigused või muud põhiseaduslikud normid, mis kaitsevad kollektiivseid ehk ühiskondlikke huvisid.”¹⁰⁵. Ka Riigikohtu praktika on kinnitanud, et “[ü]hiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.”¹⁰⁶.

Seega, Riigikogul otsest volitust õigust tervise kaitsele kujundada ega piirata ei ole. Siiski tuleb tervisekaitseõigus sisustada, ja seda eelistatavalt seadustega. Kui õiguse sisustamisel on tegemist igäühe tervisekaitseõiguse riivega, peaks autori arvates vastav põhjendus olema

¹⁰⁵ R. Alexy. Osundatud töö, lk 47.

¹⁰⁶ Riigikohtu kriminaalkolleeegiumi otsus E. Tammeri süüdistusajajas KrK § 130 järgi, I osa. - RT III 1997, 28, 285.

eelnõu seletuskirjas või Riigikogu saalis menetlemisel esitatud. Siiski, kuna antud õiguse kujundamist ei ole jäetud Riigikogu pädevusse, võib autori arvates tervisekaitse nõudega kohtusse pöörduda alati, kui tekib vaidlus, kas isiku vastav subjektiivne õigus on tagatud.

Põhiseaduse § 28 lõige 2 sätestab Eesti kodaniku, ja kui seadus ei sätesta teisiti, siis ka võrdselt Eesti kodanikuga, Eestis viibiva välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku õigused abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Lõike 2 lausest 2 tulenevalt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus. Kuna on tegemist väljakujundamisreservatsiooniga, on nimetatud õiguse sisustamine Riigikogu pädevuses. Et abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra peab sätestama seadus, on piirangu eelduseks selle esinemine seaduses ja piirangute tegemise õiguse delegeerimine ei ole võimalik. Samas ei sätesta PS § 28 lg 2 piirangute eesmärke, seetõttu võib piiranguid teha erinevatel eesmärkidel. Sotsiaalkindlustuses on piirangute tegemisel eesmärkideks näiteks riigi majandusliku heaolu (jätkusuutlikuse) või kaasinimeste (sealhulgas ka tulevaste põlvkondade) õiguste ja vabaduste kaitse tagamine, aga ka muud põhjused.

Igal juhul peavad piirangud olema proportsionaalsed (sobivad, vajalikud ja mõistlikud) ja piirangud ning nende eesmärkide legitiimsus on kohtulikult kontrollitavad.

2.3. Õigus riiklikule ravikindlustusele § 28 lg 1 ja 2 alusel

2.3.1. Põhiseaduse tõlgendamise erinevad võimalused

Põhiseaduse § 28 lg 1 tagab **igäühe õiguse tervise kaitsele**. Lõige 2 tagab Eesti kodanike õiguse riigi abile muuhulgas **töövõimetuse** korral. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Autori arvates võimaldab antud tekst mitmesugust tõlgendamist.

(1) Põhiseadus ei sisalda õigust ravikindlustusele. Paragrahvi 28 lõikes 1 sätestatud õigus tervise kaitsele sisaldab subjektiivset õigust minimaalsele tervise kaitsele (sisuliselt vältimatule arstiabile). Paragrahvi 28 lõikes 2 sätestatud mõiste “töövõimetus” kehtib ainult

püsiva töövõimetuse suhtes ning on aluseks invaliidushüvitisele (töövõimetuspensionile) või isegi, äärmuslikul juhul, püsivalt töövõimetu inimese õigusele sotsiaalabile.

(2) Paragrahvi 28 lõiked 1 ja 2 sisaldavad mõlemad õigust ravikindlustusele, kuid lõige 1 sisaldab õiguse ravikindlustusele kõrval veel muid subjektiivseid tervise kaitsese suunatud õigusi.

(3) Paragrahvi 28 lõiked 1 ja 2 sisaldavad kahte iseseisvat, teineteist täiendavat õigust. Põhiseaduse § 28 lg 1 tagab igäühe õiguse tervise kaitsese vähemalt minimaalsel lubatud tasemel. Põhiseaduse § 28 lg 2 tagab enama, kui vaid minimaalse abi: ajutiselt töövõimetus isikul on õigus ravikindlustusele, sõltumata sellest, kas inimese enda vahendid võimaldavad tal abi saada ja toime tulla, või mitte.

(4) Paragrahvi 28 lg 1 ja 2 sisaldavad kahte erinevat, kuid mingis osas kattuvat õigust. Sellisest tõlgendusest tuleks autori arvates lähtuda, kui õigus ravikindlustusele ei ole ülejäänud tervisekaitseõigustest täielikult eristatav.

Põhiseaduse § 28 lõigete 1 ja 2 sisu osas seisukoha võtmiseks on autori arvates vaja analüüsida rahvusvahelistes õigusaktides tervise kaitsese tagavaid õigusi, Eesti siseriiklikku seadusandlust ja kohtupraktikat.

2.3.2. Tervise kaitsese suunatud õigused rahvusvahelistes õigusaktides

Laskumata tervisekaitse sisulistesse küsimustesse, on autori arvates mõistlik uurida, milline on tervise kaitsese suunatud õiguste jaotuvus rahvusvahelistes õigusaktides. Küsimus on, kas ravikindlustus on niivõrd erinev, et saab tõmmata piiri õiguse ravikindlustusele ja muude tervisekaitseõiguste vahel, või mitte.

Järgnevas käsitluses on lähtutud traditsioonilistest ravikindlustusskeemidest - arstiabist, haigushüvitisest ja emadushüvitisest.

2.3.2.1. Arstiabi, haigushüvitiste ja emadushüvitiste miinimumstandardid

Nagu käesoleva töö osas 1.1.4 märgitud, on sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid ILO konventsioonis nr 102, Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis ning parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis. Kuna Eestile on täitmiseks kohustuslikud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi miinimumnõuded, siis on ravikindlustuse miinimumstandardeid alljärgnevalt kirjeldatud nimetatud koodeksi põhjal.

(1) **Arstiabi** miinimumstandardi kohaselt peab arstiabi hõlmama nii ennetavat arstiabi kui ravi, mis on tingitud haiguslikust seisundist, sõltumata selle põhjustest, samuti rasedust ja sünnitust ning nende tagajärgi (artiklid 7 ja 8). Arstiabi andmise eesmärgiks on kaitstava isiku tervise, töövõime ning võime iseenda eest hoolitseda säilitamine, taastamine või parandamine (artikkel 10 lg 3).

Abi peab haiguse korral hõlmama vähemalt üldarstiabi (kaasa arvatud koduvisiidid), statsionaarset ja ambulatoorset eriarstiabi haiglas ning väljaspool haiglat, väljakirjutatud vajalikke ravimeid ning vajadusel haiglaravile paigutamist (kiirabi vmt teenust). Raseduse ja sünnituse ja nende tagajärgede korral peab arstiabi hõlmama meditsiinitöötaja või kvalifitseeritud ämmaemanda poolt osutatavat sünnieelset, sünnitus- ja sünnijärgset abi ning vajadusel haiglaravile paigutamist (artikkel 10 lg 1).

Arstiabiga peab olema hõlmatud (a) vähemalt 50 % töötajatest, ning nende abikaasad ja lapsed, või (b) majanduslikult aktiivse elanikkonna teatud kategooriad, kes moodustavad vähemalt 20 % elanikest, ning nende abikaasad ja lapsed, või (c) vähemalt 50 % elanikest (artikkel 9).

Isikult või tema ülalpidajalt võidakse nõuda kvalifikatsiooniperioodi täitmist, kui see on vajalik kuritarvituste vältimiseks (artikkel 11). Isikult või tema ülalpidajalt võidakse nõuda kulude osalist tasumist, kuid vältida tuleb majanduslike raskuste tekitamist. Seega, patsiendi omaosaluseta arstiabi ei nõuta (artikkel 10 lg 2).

Abi tuleb osutada kogu juhtumi jooksul. Abi kestust võib piirata 26 nädalaga juhtumi kohta. Abi andmist ei saa katkestada, kui inimesel on jätkuvalt õigus haigushüvitisele (seega abi

andmine ei saa olla lühem, kui haigushüvitise saamise periood). Pika-ajalist ravi nõudvate haiguste puhul peab olema võimalik abi andmist pikendada (artikkel 12).

Üldiseid tervishoiuteenuseid tuleb osutada riigiasutustes või nende poolt tunnustatud asutustes (artikkel 10 lg 4).

(2) **Haigushüvitiste** miinimumstandardi kohaselt on sotsiaalseks riskiks, mil õigus haigushüvitisele tekib, haigusest tulenev töövõimetus, mille tõttu jääb isikul töine tulu saamata (artikkel 14).

Haigushüvitistele peab olema õigus (a) vähemalt 50 protsendil töötajatest, või (b) teatud majanduslikult aktiivse elanikkonna kategooriatel, kes moodustavad vähemalt 20 % elanikest, või (c) kõik elanikud¹⁰⁷, kelle elatusvahendid ei ületa juhtumi kestuse jooksul kindlaksmääratud piirsummat (artiklid 15 ja 67).

Nagu arstiabigi puhul, on kvalifikatsiooniperioodi nõue lubatud (artikkel 17).

Hüvitis peab olema perioodiline väljamakse. Hüvitise miinimumsuurus sõltub kaitstavatest isikutest ja hüvitise saamise tingimustest. Kui kaitstavateks isikuteks on töötajad või majanduslikult aktiivsed elanikud, peab standardne hüvitise saaja – mees abikaasa ja kahe lapsega – saama hüvitist, mis vastab koos perehüvitistega vähemalt 45 protsendile meesoskustöölise töötasust, kui haigushüvitise suurus sõltub otseselt osamakse suuruselt või 45 protsendile meeslihttöölise töötasust, kui haigushüvitise suurus ei ole seotud osamakse suurusel (artiklid 16 lg 1, 65, 66). Kui kaitstavateks isikuteks on kõik elanikud, tuleb hüvitist maksta teatud piirsummas tingimusel, et töötajate ja majanduslikult aktiivse elanikkonna kategooriate tegelikku rahalist abivajadust ei uurita¹⁰⁸ (artiklid 16 lg 2, 67).

¹⁰⁷ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1964) väljendab mõneti vananenud arusaamu. Parandatud ja täiendatud sotsiaalkindlustuskoodeksi (1990) kohaselt peavad haigushüvitistega hõlmatud isikuteks olema kas kõik töövõtjad (kaasa arvatud tööd õppivad isikud) või teatud majanduslikult aktiivsed elanikkonna kategooriad. Riigis elamisest tulenevat haigushüvitistega hõlmatust ette ei nähta (artikkel 14).

¹⁰⁸ Inglise keeles “without means test”, eestikeelne tõlge “elatusvahendeid arvesse võtmata” ei väljenda tingimuse sisu selgelt.

Haigushüvitist tuleb maksta kogu haigusjuhtumi perioodi kohta, kuid juhtumi kestvust võib piirata 26 nädalaga. Hüvitist võib mitte maksta töise tulu katkemise esimese kolme päeva eest (artikkel 18).

(3) **Emadushüvitise** miinimumstandardi kohalselt on sotsiaalseks riskiks, mil õigus emadushüvitisele tekib, rasedus, sünnitus ja nende tagajärjed ning töise tulu katkemine (artikkel 47). Emadushüvitis dubleerib mõneti arstiabi ja haigushüvitiste miinimumstandardeid, üksikud erinevused siiski on.

Erinevalt arstiabist ja haigushüvitistest kõigi riigis elavate naiste hõlmatust võimaliku variandina ette ei nähta. Abi tuleb osutada samal eesmärgil ja osutatav arsiabi peab olema vähemalt samal tasemel, kui arstiabi miinimumstandard seda raseduse, sünnituse ja nende tagajärgede korral ette näeb (artikkel 49). Erinevalt arstiabist, isiku poolt kulude osalist tasumist ette ei nähta, seega tuleb neile isikuile emadusega seotud tervishoiuteenuseid osutada visiiditasuta.

Kvalifikatsiooniperioodi nõue on lubatud. Kui kaitstavaks isikuks on mehe abikaasa, peab kvalifikatsiooniperioodi olema täitnud mees (artikkel 51).

Emadushüvitis tuleb tagada kogu juhtumi kestuse jooksul, kuid perioodilise väljamakse kestust võib haigushüvitisest erinevalt piirata 12 nädalaga (haigushüvitise puhul on piiriks 26 nädalat). Kui siseriiklikud õigusaktid nõuavad või lubavad pikemaajalist töölt puudumist, ei või perioodilise väljamakse kestvus olla sellest tähtajast lühem (artikkel 52).

Kokkuvõttena võib öelda, et sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid demonstreerivad, et õigus ravikindlustusele on spetsiifiline valdkond, mida saab eristada muudest tervise kaitset tagavatest õigustest. Samas tuleb etteantud tingimuste piires õiguse ravikindlustusele sisustamiseks igal juhul teha mitmeid poliitilisi otsuseid, mis on seadusandja pädevuses.

2.3.2.2. Õigus tervise kaitsele ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis on õigus sotsiaalkindlustusele tagatud artikliga 9. Kuna ravikindlustus on osa sotsiaalkindlustusest, siis on õigus ravikindlustusele nimetatud artikliga hõlmatud.

Lisaks artiklile 9 tunnustavad pakti artikli 12 lõike 1 kohaselt riigid iga inimese õigust maksimaalsele füüsilisele ja psüühilisele tervisele. Lõike 2 kohaselt peavad riigid õiguse tervisele teostamiseks võtma meetmeid, mis on vajalikud, et:

- ”a) kindlustada surnult sündimise ja laste suremuse vähenemine ning lapse tervislik areng;
- b) parandada igati väliskeskkonna hügieeni ja tööhügieeni tööstuses;
- c) ära hoida ja ravida epideemilisi, endeemilisi, kutse- ja teisi haigusi ja võidelda nendega;
- d) luua tingimused, mis tagaksid kõigile arstiabi ja meditsiinilise hoolitsuse haiguse korral.”.

Pakti artiklist 12 ei tulene subjektiivset õigust sotsiaalkindlustusele. Riigil on kohustus võtta meetmeid emade ja laste tervise kaitseks, rahva tervise edendamiseks, tervishoiusüsteemi ja töötervishoiu arendamiseks, elukeskkonna parandamiseks, haiguste ennetamiseks ja kõigile tervishoiuteenuste kättesaadavuse tagamiseks. Artikli 12 kommentaaride¹⁰⁹ kohaselt on riikidel viivitamatu kohustus tagada antud sätte rakendamine diskrimineerimiseta ja astuda samme sätestatu elluviimiseks. Minimaalseks lubatud tasemeks on (a) tervishoiuteenustele diskrimineerimiseta juurdepääs, (b) hädavajaliku toidu tagamine, (c) juurdepääs peavarjule, eluasemele ja sanitaaralale ning ohutule joogiveele, (d) hädavajalike ravimite tagamine, (e) kättesaadavus tervishoiuteenuste paiknemisel.

Seega on ÜRO paktis kaks erinevat tervise kaitsele suunatud õigust, mille puhul puudub kindlus, kas need õigused täiendavad üksteist või osaliselt ka hõlmavad üksteist (näiteks arstiabi ja emaduse kaitse osas). Autori arvates on need õigused pigem osaliselt kattuvad.

¹⁰⁹ See the Manual on human rights. Referred.

Kummalgi juhul ei ole tegemist isiku subjektiivse õigusega, vaid riigile pandud kohustusega võtta tarvitusele meetmed õiguse tagamiseks.

2.3.2.3. Õigus tervise kaitsele Euroopa sotsiaalharta ning parandatud ja täiendatud sotsiaalharta

Nii 1961.a. Euroopa sotsiaalharta kui parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta on kolm õigust, mis on oseselt suunatud tervise kaitsele - artikkel 11 (õigus tervise kaitsele), artikkel 12 (õigus sotsiaalkindlustusele), artikkel 13 (õigus saada sotsiaal- ja meditsiiniabi). Need õigused on mõlemas harta variandis pea-aegu identse sõnastusega. Lisaks nimetatutele on rida sätteid teiste artiklite erinevates lõigetes, mille eesmärgiks on samuti tervise kaitsmine. Antud juhul tuleb autori arvates lisaks eelpoolnimetatud kolmele artiklile käsitleda ka artiklit 8, mis sisaldab töötavate naiste õigust emaduse kaitsele.

Artikli 8 lõike 1 kohaselt kohustuvad lepingupooled tagama, et töötavad naised saavad enne ja pärast sünnitust võtta kokku vähemalt 12 nädalat¹¹⁰ või 14 nädalat¹¹¹ puhkust. Puhkus peab olema tasustatud kas tööandja poolt, sotsiaalkindlustuse kaudu või riiklike peretoetuste kaudu¹¹². Artikli 8 lõige 1 ei sisalda seega õigust ravikindlustusele, vaid näeb ette, et see võib olla üheks võimalikuks meetmeks, mis tagab sissetuleku säilimise enne ja pärast sünnitust.

Artikli 11 kohaselt kohustuvad lepingupooled võtma vajalikke meetmeid, et muuhulgas: “(1) võimaluste piires likvideerida terviserikete põhjused; (2) luua tervise parandamiseks ja isikliku vastutuse tõstmiseks terviseküsimustes nõustamis- ja väljaõppevõimalused; (3) hoida niipalju kui võimalik ära epideemilisi, endeemilisi ja muid haigusi ning õnnetusi.”. Võrreldes 1961.a. hartaga on parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta lõiget 3 täiendatud sõnadega “ning õnnetusi”.

¹¹⁰ Euroopa sotsiaalharta.

¹¹¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta.

¹¹² Riiklikud peretoetused võivad olla sotsiaalabiskeemiks ja mitte kuuluda sotsiaalkindlustuse alla, kui toetusi makstakse ainult puuduses olevatele inimestele.

Sotsiaalharta *case law* põhjal võib öelda, et artikkel 11 tagab õiguse tervise kaitsele kõige laiemas mõttes. Lõige 1 nõuab tõhusat tervishoiusüsteemi, lõige 2 teadlikkuse tõstmist ning nõustamis- ja läbivaatusteenuseid, lõige 3 haiguste ja õnnetuste ennetamist. Järeldused nõuete täitmist on tehtud tervishoiupoliitika ja tervishoiusüsteemi ning nende efektiivsuse kohta, mitte õiguse ravikindlustusele tagamise kohta¹¹³. Siiski, sotsiaalharta täitmise üle järelevalvet teostav Sõltumatute Ekspertide Komitee tegi hiljaaegu (2002) põhimõttelise otsuse, et õigust arstiabile võidakse käsitleda artikli 11 raames¹¹⁴.

Artikkel 12 sisaldab õigust sotsiaalkindlustusele. 1961.a. sotsiaalharta miinimumstandardiks on vastamine ILO konventsiooni nr 102 nõuetele ning parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta miinimumstandardiks on vastamine Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi nõuetele. Osalisriik võib, kuid ei pea, koodeksi ravikindlustust hõlmavad osad ratifitseerima. Näiteks ei ole koodeksis õigust arstiabile ratifitseerinud Itaalia, Šveits, ja Küpros; õigust haigushüvitisele Itaalia, Šveits ja Prantsusmaa; õigust emadushüvitisele Norra, Ühendkuningriik, Iirimaa, Šveits, Küpros¹¹⁵.

Artikli 13 lõike 1 kohaselt kohustuvad lepingupooled: “tagama, et iga piisavate elatusvahenditeta isik, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, saab küllaldast abi ning haigestumise korral oma seisundile vastavat hooldust”. Lõike 4 kohaselt rakendatakse artiklit riigi territooriumil viibivatele (seega mitte ainult terrotooriumil elavatele) teiste lepingupoolte kodanikele¹¹⁶. Seega, artikkel 13 tagab meditsiiniabi vaid neile, kes sotsiaalkindlustussüsteemiga hõlmatud ei ole. Erinevalt ravikindlustusele kehtestatud miinimumnõuetest ei ole meditsiiniabi tagamise osas miinimumnõudeid, v.a. kättesaadavuse nõue, kehtestatud¹¹⁷. Samas, artikli 13 lõige 1 on sotsiaalhartas üks väheseid õigusi, mis nõuab siseriiklike õigusaktide alusel isiku subjektiivse õiguse tagamist¹¹⁸.

¹¹³ L. Samuel. Referred publication, pp 267-281.

¹¹⁴ European Social Charter. Committee of Independent Experts. Conclusions XVI-1, Vol 1, Council of Europe, 2002, General introduction, p 11; European Social Charter (Revised). Referred publication, General introduction, p 13.

¹¹⁵ Explanatory report on the European Code of Social Security (Revised). Strasbourg, 1998, p 10. Available: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/ets139e.pdf>, 5 February 2005.

¹¹⁶ Lõiget 4 Eesti ei ratifitseerinud.

¹¹⁷ Social protection ... Referred publication, p 71.

¹¹⁸ Social protection ... Referred publication, p 73.

Sotsiaalharta *case-law* põhjal võib öelda, et üldine suund on olnud õiguste kattumise vähendamisele¹¹⁹.

Arvestades eeltoodut, käsitlevad sotsiaalharta artiklid 8, 11, 12 ja 13 autori arvates õiguse tervise kaitsele erinevaid aspekte. Siiski ei ole selgust, millises ulatuses käsitletakse õigust arstiabile artikli 12 raames, kui põhimõtteliselt kavatakse seda õigust analüüsida artikli 11 raames. Kui varasema *case law* kohaselt tuleb riigil tagada puuduses oleva isiku subjektiivne õigus meditsiiniabile ning ülejäänud õigused on sisult riigile pandud kohustus võtta tarvitusele meetmed (soorituskohustused), siis Sõltumatute Ekspertide Komitee põhimõttelist otsust arvestades võib riikidel tekkida uus kohustus tagada iga isiku subjektiivne õigus arstiabile.

2.3.2.4. *Õigus tervise kaitsele EL põhiõiguste hartas*

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on kaks artiklit, mis antud juhul kõige enam asjasse puutuvad: artikkel 34, mida eespool on korduvalt käsitletud, ja artikkel 35.

Artikli 34 lõike 1 kohaselt peab Euroopa Liit tunnustama ja austama meetmeid, mis muuhulgas hõlmavad rasedust, sünnitust ning haigust. Lõikest 2 tulenevalt sõltub õigus sotsiaalkindlustushüvitistele Liidu õigusest ning siseriiklikest õigusaktidest ja tavadest.

Artikli 35 kohaselt on igapäevane õigus ennetavale tervishoiule ning ravile siseriikliku seaduse ja tavaga ettenähtud tingimustel. Kogu ühenduse poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tuleb tagada inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse. Presiidiumi selgituste¹²⁰ kohaselt põhineb nimetatud artikkel Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 152 ja Euroopa sotsiaalharta artiklile 11. Viimatinimetatud on eelnevalt käsitletud. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 152 (rahvatervis) lg 1 nimetab liikmesriikide poliitikat täiendavateks Ühenduse meetmeteks sellised meetmed, mis, “on suunatud rahvatervise parandamisele, inimeste haiguste ennetamisele ja inimeste tervist ohustavate tegurite kõrvaldamisele. Sellised meetmed hõlmavad võitlust olulisemate tervisehäirete vastu,

¹¹⁹ L. Samuel. Referred publication, pp 263-265.

¹²⁰ Draft Charter. Referred.

edendades nende põhjuste, leviku ja vältimise uurimist, samuti tervishoiualast selgitus- ja kasvatustööd. Ühendus täiendab uimastitest tulenevate tervisekahjustuste vähendamiseks liikmesriikide meetmeid, kaasa arvatud teavitamine ja tõkestamine.”.

Kuna artikli 35 esimese lause sõnastusest tuleneb õigus ennetavale tervishoiule ja ravile, võivad autori arvates artiklid 34 ja 35 õiguse arstiabile osas kattuda. Kas “ennetav tervishoid ja ravi” (inglise keeles “*preventive health care*” ja “*medical treatment*”) hõlmab ka raseduse, sünnituse ja nende tagajärgedega seotud arstiabi, ei ole harta teksti ja kommentaaride põhjal üheselt selge. Autori arvates ei saa sellist laiendatud tõlgendamist välistada. Siiski, arvestades, et artikli 35 sõnastuse kohaselt tuleneb igäühe õigus siseriikliku seaduse ja tavaga ettenähtud tingimustest, võib antud artikli rakendamisel õiguse ravikindlustusele ja õiguse tervishoiule kattuvus tuleneda just siseriiklikest õigusakidest.

2.3.2.5. *Kokkuvõtte tervise kaitsele suunatud õigustest rahvusvahelistes õigusaktides*

Autori arvates võib öelda, et **see osa õigusest ravikindlustusele, mis seisneb õiguses haigushüvitisele ja emaduse korral sissetulekut asendavale hüvitisele, on rahvusvahelistes õigusaktides selgelt eristatavad muudest tervise kaitsele suunatud õigustest.** Mis puudutab õigust arstiabile ja emadusega seotud tervishoiuteenustele, siis õiguste jaotumise osas ühtset käsitlust ei ole. Võimalik on nii selline lähenemine, kus eelnimetatud õigused langevad osaliselt üldise tervisekaitseõigusega osaliselt kokku (näiteks majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis) kui ka see, et kokkulangevust ei ole (näiteks Euroopa sotsiaalharta senine *case law*).

Autor eelistaks põhiseaduse tõlgendamisel sellist tõlgendamisvarianti, kus õigus ravikindlustusele ja õigus üldisele tervise kaitsele ei kattuks ning oleksid üksteisest võimalikult eristatavad. Et tuua põhiseaduse § 28 lõigete 1 ja 2 sisuse selgust, on neid vaja täiendavalt analüüsida. Kuna autori arvates on PS § 28 lõike 2 sisu selgepiirilisem kui lõike 1 sisu, siis praktilisestest argumentidest lähtuvalt on järgnevalt analüüsitud võimalikku õigust ravikindlustusele esmalt lõike 2 ja seejärel lõike 1 alusel.

2.3.3. Õigus ravikindlustusele § 28 lg 2 alusel

Ravikindlustusega hõlmatud traditsioonilisteks riskideks on haigus ja emadus. Põhiseaduse § 28 lõikes 2 ei ole kumbki sotsiaalne risk nimetatud, kuid on üldiselt mõistetav, et nii haigus kui emadus põhjustavad ajutist töövõimetust. Seega, autori arvates võiks õigus ravikindlustusele tuleneda põhiseaduse § 28 lg 2 lõikes sätestatud õigusest abile töövõimetuse korral. Et mõistet “töövõimetust” tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab püsiva töövõimetuse kõrval ajutist töövõimetust, kinnitab kohtupraktika. Näiteks, Riigikohtu halduskolleegium on J. Toomi kaebuse Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingute peale läbivaatamisel otseselt viidanud PS § 28 lg 1 kõrval ka lõikele 2 (p 13, 18).

Samas tuleks autori arvates käsitleda mõistet “ajutine töövõimetust” kitsendavalt. Autori arvates on **ajutine töövõimetust** eelkõige (või ainult) selline olukord, kus isik ei ole ajutiselt võimeline oma töö- või ametikohal töötama või oma ülesannete täitmist, majandus- või kutsetegevust jätkama. Niisugune olukord tekib eelkõige haiguse, vigastuse või emaduse tõttu, kuid aluseks võib võtta ka muud seaduses sätestatud juhud (vt RaKS § 51 lg 1). Käesoleval juhul on oluline rõhutada, et mõiste “ajutine töövõimetust” võib olla kitsam kui mõisted “haigus” või “vigastust”, puudutades vaid tööd tegevaid isikuid.

Eeltoodust tulenevalt võib öelda, et PS § 28 lg 2 sätestatud isikute ring, kellel on autori arvates otsesõnu põhiõigus abile haiguse ja emaduse korral, on teatud mõttes kitsam, kui võetud rahvusvahelised kohustused ette näevad, kuna PS § 28 lg 2 sõnastus kindlustatud isikute abikaasasid ja lapsi ega vähemalt poolt elanikkonda¹²¹ ei hõlma¹²². Samas tuleb kõnealolev põhiõigus tagada kõigile töösuhtes olevatele isikutele, mitte ainult osale neist ning autori arvates võib § 28 lg 2 tõlgendada nii, et seadusandja on kohustatud tagama ravikindlustuse ka vähemalt osale töösuhtes olevate isikute perekonnaliikmetest¹²³.

¹²¹ Statistikaamet andmetel oli Eestis 2004.a. II kvartalis 589,3 tuhat tööturul hõivatud isikut, samal ajal on Eestis 1 351 tuhat elanikku (vt Statistikaameti elektrooniline kuubulletään, 2004, nr 6, lk 4 ja 6. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/files/eva2004/UI060402.pdf>, 5.veebruar 2005).

¹²² Vt lähemalt käesoleva töö osa 2.2.2.

¹²³ Nagu öeldud, väljendab 1964.a. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi mõneti vananenud arusaamu. Nii näiteks on standardseks hüvitisajaajaks töötav mees mittetöötava abikaasa ja kahe lapsega (vt X osa juurde kuuluv graafik). 1990.a parandatud ja täiendatud sotsiaalkindlustuskoodeksi standardseks hüvitisajaajaks on kas üksikisik või isik abikaasa ja kahe lapsega (vt XI osa juurde kuuluv graafik) ning näiteks arstiabi osas ei ole

Seega, ehkki nii rahvusvahelised õigusaktid kui põhiseadus jätavad seadusandjale ravikindlustussüsteemi kujundamisel suure otsustusvabaduse, oleks autori arvates põhiseadusega vastuolus, kui töövõimetuse korral tagatav õigus ravikindlustusele ei oleks tagatud kõigile töösuhtes olevatele inimestele, vaid ainult puudustkannatavatele inimestele või ainult osale töösuhtes olevatest inimestest.

Kuna seadusandja on ravikindlustuse seaduses sätestanud, et ravikindlustusega hõlmatud isikuteks on Eestis elavad isikud, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu ja füüsilisest isikust ettevõtjana registreeritud isikud, kes iseenda eest maksavad sotsiaalmaksu (RaKS §§ 5, 22 lg 1), ja et sotsiaalmaksu maksmine tuleneb töösuhtest, siis on autori arvates ravikindlustuse seadusega PS § 28 lõikest 2 tulenev minimaalne nõue hõlmatud subjektide ringi osas täidetud. Veelgi enam – kuna ravikindlustusega on hõlmatud ka eelnimetatud subjektidega ravikindlustuse seaduse alusel võrdsustatud isikud, on PS § 28 lõikest 2 tulenevad nõuded ravikindlustusega hõlmatud isikute osas isegi ületatud. Kuna ravikindlustusega on praktikas hõlmatud ligi 95 % Eesti elanikest¹²⁴, on ka Euroopa miinimumstandard ravikindlustusega hõlmatuse osas ületatud.

Võib tekkida küsimus, miks mitte tõlgendada mõistet “töövõimetus” laialt, nii et see hõlmaks kõiki haigeid ja vigastatuid. Sellisel juhul peaks autori arvates õigus ravikindlustusele põhiseadusest tulenevalt sisuliselt hõlmama kõiki Eestis elavaid inimesi. Tekiks olukord, kus kehtiv ravikindlustuse seadus ei oleks põhiseadusega kooskõlas, sest kõik inimesed ei ole ravikindlustusega hõlmatud. Niisuguse olukorra tekkimist tuleks autori arvates vältida, arvestades, et tõlgendamisvõimaluste paljususe korral tuleb eelistada sellist tõlgendust, mille puhul kehtiv seadus on põhiseadusega kooskõlas, samuti, et kehtiva praktika muutmine võib kaasa tuua suuri täiendavaid rahalisi kulutusi. Autori nõustub T. Annuse ja A. Nõmperi seisukohaga, et õiguste sisustamisel tuleb arvestada tegelikult olemasolevate ressursidega¹²⁵.

võimalikuks hõlmatud isikuteks abikaasad ja lapsed, vaid ülalpeetavad abikaasad ja lapsed (parandatud ja täiendatud sotsiaalkindlustuskoodeksi artikkel 9), kusjuures ülalpeetava mõiste on jäetud siseriikliku seadusandluse määrata (Explanatory report on the European Code of Social Security. Osundatud, p 60).

¹²⁴ 2002.a lõpus oli Eestis ravikindlustusega hõlmatud 94,7 % elanikest (Vt Sotsiaalsektor arvudes 2003. Tallinn, 2003, lk 44).

¹²⁵ T. Annus, A. Nõmper. The Right to Health Protection in the Estonian Constitution. – *Juridica International*, VII, 2002, pp 117-127.

Tekib küsimus, kas õigus ravikindlustusele on PS § 28 lg 2 alusel tagatud teiste samas sättes nimetatud sotsiaalsete riskide nagu vanaduse, püsiva töövõimetuse, toitja kaotuse ja puuduse korral. Autor ei välista, et nimetatud sotsiaalsed riskid võiksid olla isiku ravikindlustusega hõlmata aluseks, kuna vastupidine tõlgendamine võib autori arvates olla põhiseaduse preambulas sätestatud õigluse põhimõttega vastuolus. Samuti tuleks kaaluda, kas, arvestades preambulas sisalduvat printsiipi tulevastele põlvetele suunatuse kohta, võiks õigus ravikindlustusele olla tagatud kõigile rasedatele. Siiski oleks autori arvates kaheldav, et selliseid üldiseid järeldusi teha on mõistlik, arvestades eriti, et kõik nimetatud isikud ei ole praegu ravikindlustusega hõlmatud. Nii näiteks hõlmab ravikindlustuse seadus teise riigi pensioni saavaid isikuid vaid juhul, kui see tuleneb välislepingust või kui Haigekassa on sõlminud vastava lepingu ravikindlustuse seaduse alusel (RaKS § 5 lg 4 p 3, § 22 lg 1 p 2). Seega toob põhiõiguse ravikindlustusele laiendamine suuremale isikute ringile, kui vaid töösuhtes olevad isikud, kaasa täiendavaid rahalisi kohustusi. Siiski, autori arvates võiks kohus konkreetsete eluliste juhtumite lahendamisel eelnimetatud isikute ringi õigust ravikindlustusele kaaluda.

Kaaluda tuleb ka, kas ajutine töövõimetus võiks hõlmata töösuhtes mitteolevaid isikuid, kelle ajutine töövõimetus tekib aktiivse tööotsingu ajal. Ravikindlustusega on praktikas hõlmatud inimesed, kellel on õigus töötushüvitistele või töötü abirahale, ülejäänud töötajaid ravikindlustusega hõlmatud ei ole (RaKS § 5 lg 2 p 3, 6, SMS § 6 lg 1 p 6). Kuna kõik tööd otsivad isikud praktikas ravikindlustusega hõlmatud ei ole, siis tooks selline tõlgendus, nagu eelpoolkäsitletud juhulgi, kaasa täiendavaid rahalisi koormisi.

Kui PS § 28 lõikes 2 sätestatud õigustatud subjektide ring võib ravikindlustusega tagatud tervishoiuteenuste osas olla laiem, kui vaid töösuhtes olevad inimesed, siis õigus rahalistele hüvitistele saab autori arvates olla ainult töösuhtes olevatel inimestel. Eestis on ajutise töövõimetuse korral makstavateks rahalisteks hüvitisteks haigushüvitis ja sünnitushüvitis, alla 10-aastase lapse lapsendajale makstav lapsendamishüvitis ja haiget perekonnaliiget hooldavale isikule makstav hooldushüvitis (RaKS § 50, 51, 56). Siiski, autori arvates ei saa väita, et põhiseadus otseselt tagaks õiguse rahalistele sotsiaalkindlustushüvitistele. Põhiseaduse § 28 lõike 2 lausest 3 tulenevalt on abi liikide sätestamise õigus seadusandjal, kes võib abi andmist piirata arstiabiga. Kuna Riigikogu on aga ratifitseerinud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi, võiks õigust ajutise töövõimetuse hüvitistele põhiseadusega tagatud õiguse ravikindlustusele osaks siiski pidada.

Kokkuvõttes võib öelda, et autori arvates tagab PS § 28 lg 2, sõltumata isiku sissetuleku suuruselt, **töösuhtes olevale isikule ajutise töövõimetuse korral õiguse vähemalt arstiabile ja emadusega seotud tervishoiuteenustele**. Õigust omavate isikute ring võib olla laiem, kui ainult töösuhtes olevad isikud. Laiem õigustatud subjektide ring võib tuleneda põhiõiguse sisu tõlgendamisest. Viimasel juhul tuleneb isiku õigus autori arvates PS § 28 lg 2 ja mõne teise põhiseaduse sätte koostoimest.

2.3.4. Õigus ravikindlustusele § 28 lg 1 alusel

Põhiseaduse § 28 lõige 1 sisaldab õigust tervise kaitsele. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande autorite arvates on tervise kaitse lai mõiste, mis hõlmab endas nii ennetavat tervise kaitset, osasaamist ravikindlustussüsteemist kui vältimatut meditsiinilist abi olukorras, mis on elule või tervisele ohtlik¹²⁶. Käesoleva töö autor on esitanud seisukohaga põhimõtteliset nõus, tingimusel, et silmas on peetud riigile pandud kohustusi tervise kaitse efektiivseks tagamiseks. Asja keerukus seisneb selles, et nimetatud sätte sisaldab ka isiku subjektiivseid õigusi, mida Riigikohus on oma otsuses J. Toomi kaebuses Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingu peale¹²⁷ kinnitanud. Piirates end käesoleva töö teemaga, seab autor kahtluse alla, et PS § 28 lõige 1 sisaldab üldist õigust ravikindlustusele.

Põhiseaduse § 28 lõige 1 tagab **igäühe** õiguse tervise kaitsele. Kui igäühe õigus tervise kaitsele sisaldaks õigust ravikindlustusele, tuleks Eestis luua ravikindlustussüsteem, kus iga Eestis viibiv isik oleks ravikindlustusega hõlmatud. Sellist ravikindlustussüsteemi Eestis ei ole.

Autor ei välista, et kõikehõlmava ravikindlustussüsteemi sees on isikute õigused tagatud erinevas ulatuses, kuid põhimõtteline küsimus on selles, et kõikehõlmavale ravikindlustussüsteemile üleminekul suureneks kindlustatud isikute arv oluliselt¹²⁸, samal ajal kui ravikindlustuse vahendid kujunevad endiselt vaid tööandja poolt töötajate kohta makstud

¹²⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Osundatud töö, § 28, komm. 9.2.

¹²⁷ Osundatud.

¹²⁸ Maailma Terviseorganisatsiooni andmetel on ravikindlustamata isikute osa Eestis 5-8 % rahvastikust. Vt Highlights on health in Estonia. WHO. December 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.euro.who.int/document/e74339.pdf>, 20.veebruari 2005.

sotsiaalmaksust ravikindlustuse finantseerimiseks ettenähtust. Ravikindlustusega hõlmatud subjektide ringi laiendamise tulemuseks võib olla kas seni ravikindlustusega hõlmatud isikute õiguste kaitseulatuse vähenemine, täiendavate vahendite vajadus riigieelarve muude kulude arvelt või maksukoormuse tõstmise läbi. Samuti on oluline, et sotsiaalkindlustussüsteem motiveeriks töövõimelisi isikuid tööhõives osalema, mitte ainult teiste isikute maksutulude arvel hüvesid saama. Seega, kõikehõlmav ravikindlustussüsteem võib olla ravikindlustustamata isikute huvides, kuid arvestades Eesti ravikindlustussüsteemi finantseerimise aluseid, võib olla teiste inimeste õigustega ning muude avalike huvidega vastuolus.

Eeltoodut arvestades, ja kuna põhiseaduse tekst võimaldab kehtiva olukorraga kooskõlas olevat tõlgendust, autori arvates **PS § 28 lõikest 1 igapähe õigust ravikindlustusele ei tulene.**

2.3.5. Kokkuvõte

Autori arvates on põhiseaduses sätestatud üldine tervisekaitseõigus ja õigus ravikindlustusele suhteliselt eristatavad. **Autori arvates tagab üldise tervisekaitseõiguse PS § 28 lg 1 ja õiguse ravikindlustusele PS § lg 2.**

Õiguste kokkulangevus võib olla arstiabi osutamises neile isikuile, kes PS § 28 lõikest 2 tulenevalt otsest õigust ravikindlustusele ei oma. Nimetatud isikute õiguse ravikindlustusele võib tuletada kas PS § 28 lõike 2 laiendatud tõlgendamisest lõikele 1 viitamata, lõigete 1 ja 2 koostoimest või PS § 28 ning muude põhiseaduses sätestatud õiguste ja põhimõtete koostoimest.

Autori arvates ei ole põhjendatud lähenemine, et põhiseadus subjektiivset õigust ravikindlustusele ei taga, samuti ei ole põhjendatud arvamus, et PS § 28 lg 2 jätab ravikindlustusele õigust omavate subjektide ringi ainuüksi seadusandja otsustada.

2.4. Õigus riiklikule pensionikindlustusele § 28 lg 2 alusel

2.4.1. Põhiseaduse tõlgendamise erinevad võimalused

Põhiseaduse § 28 lg 2 sätestab õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral.

Nagu osas 2.1 nimetatud, on § 28 lg 2 tõlgendatud nii, et riigi abiandmise kohustus piirdub sotsiaalabi tagamisega. Autor sellise järeldusega ei nõustu. Autori arvates tagab PS § 28 lg 2 isiku õiguse sotsiaalabile ja sotsiaalkindlustusele. Traditsioonilistest sotsiaalkindlustuskeemidest tagab autori arvates põhiseadus õiguse ravikindlustusele kõrval vanaduse korral õiguse vanadushüvitisele, püsiva töövõimetuse korral invaliidushüvitisele ning toitjakaotuse korral toitjakaotushüvitistele. Eestis vastavad nimetatud hüvitistele vanaduspension, töövõimetuspension ja toitjakaotuspension. Kui isikul ei teki õigust ühelegi eelnimetatud pensionile, on tal seaduses sätestatud tingimustel õigus nimetatud pensione asendavale rahvapensionile.

2.4.2. Õigus riigi abile vanaduse korral

Vanaduspensioni maksmise eesmärk on tagada kõrges eas olevale isikule sissetulek (vt Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikkel 26).

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikli 26 lõike 2 kohaselt ei või vanaduspensioniga reeglina olla rohkem kui 65 aastat. Kõrgem vanaduspensioniga on lubatud, kui tööealiste elanike (vanusest 15 kuni vanaduspensionieani) arv ületab 10% elanike arvust. Üldine 67-aastane vanaduspensioniga on kehtestatud näiteks Islandis ja Taanis¹²⁹.

¹²⁹ See MISSOC: Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union: Situation on January 1st 1998 and Evolution. European Commission Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs (Unit V/E/2). Available: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc98/english/f_main.htm, 20 February 2005.

Eestis on **vanaduspensionieaks 63 aastat** (RPKS § 7 lg 1 p 1). Naiste vanaduspensioniiiga on madalam kui meestel, kuid seda tõstetakse järk-järgult ning need võrdsustuvad aastaks 2016 (RPKS § 7 lg 2). Vanaduspensioniiikka jõudmine annab õiguse **riiklikule vanaduspensionile** või muule seda asendavale pensionile (RPKS §§ 7-10, 22 lg 1 p 1).

Isik võib vanaduspensionile mineku edasi lükata, **edasilükatud vanaduspensionii** suurendatakse (RPKS § 8). Samuti võib isik kuni 3 aastat enne vanaduspensionii-ikka jõudmist minna **ennetähtaegsele vanaduspensionile**, kui ta vastab seaduses sätestatud tingimustele, kuid sellisel juhul tema pensioni vähendatakse, ka ei tohi ennetähtaegset vanaduspensionii saav isik kuni vanaduspensionii ea saabumiseni töötada (RPKS § 9, 43).

Kehtestatud vanaduspensionii east varem on õigus seaduses sätestatud tingimustel **soodustingimustel vanaduspensionile** ühel vanematest, kes on kasvatanud vähemalt 8 aastat kolme või enam last või keskmise, raske või sügava puudega last või hüpofüsaarse kääbuskasvuga isikul (RPKS § 10). Soodustingimustel vanaduspensionile on õigus ka õigusvastaselt repressseeritud isikul, kes on viibinud kinnipidamiskohas või asumisel ning seaduses sätestatud tingimustel selle isiku lapsel, samuti isikul, kes võttis osa Tšernobõli aatomielektrijaama avarii tagajärgede likvideerimisest (okupatsioonirežiimide poolt repressseeritud isiku seaduse § 2 lg 2, § 12).

Peale pensioniea saabumise sõltub õigus vanaduspensionile ka isiku pensionistaažist ja residentsusest.

Vanaduspensionile õiguse tekkimiseks peab isikul olema **vähemalt 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži** (RPKS § 7 lg 1 p 2). Paljudes Euroopa riikides on täispensioniks nõutav pensioniiõiguslik staaž pikem, näiteks Kreekas ja Hispaanias 35 aastat, Austrias, Itaalias, Luksemburgis, Portugalis ja Soomes 40 aastat¹³⁰.

Vanaduspensionii suurus on seotud isiku poolt tegelikult omandatud pensionistaažiga (RPKS § 11 lg 1, 3, 4). Suurema pensionistaažiga inimestel on suurem pension. 2002.a oli Eesti keskmiseks pensionistaažiks 44 aastat¹³¹.

¹³⁰ Vt MISSOC, osundatud.

¹³¹ First report on the implementation of the Revised European Social Charter submitted by the Government of Estonia (for the period 1 November 2000 to 31 December 2002: Articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 and 20). Report registered at the Secretariat on 9 July 2003, Cycle 2004, p 159. Available:

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi standardi kohaselt ei või 30-aastase kvalifikatsiooni-perioodi täitnud mehe vanadushüvitis koos tema pensioniealisele abikaasale makstava perehüvitisega olla väiksem kui 40 % meesoskustöölise (kui vanadushüvitise suurus sõltub otseselt tehtud osamaksetest) või meeslihttöölise (kui vanadushüvitise suurus ei sõltu osamaksete suuruselt) palgast (artiklid 28, 29, 65, 66 ja XI osa juurde kuuluv graafik). Kuna Eestis vanaduspensioni suurus osamaksetest otseselt ei sõltu, peab Eestis standardse pensionisaaja hüvitis moodustama vähemalt 40% meeslihttöölise palgast.

Vanaduspensioni makstakse Eestis täies suures, sõltumata sellest, kas pensioni saaja töötab või mitte. Erandiks on eelpoolnimetatud enne vanaduspensioni ea saabumist makstav ennetähtaegne vanaduspension.

Vanaduspensioni makstakse Eestis elavale isikule, välja arvatud, kui välisleping ei sätesta teisiti (RPKS § 4). Välislepingutest tulenevaid erisusi käsitletakse käesoleva töö neljandas osas.

Sõltumata tööstaažist on õigus **rahvapensionile** 63-aastaselt isikul, kes on elanud Eestis alalise elanikuna või tähtajalise elamisloa alusel vähemalt 5 aastat vahetult enne pensioni taotlemist (RPKS § 22 lg 1 p 1). Kui isik saab mõne teise riigi pensioni, siis talle rahvapensioni ei määrata või määratud rahvapensioni maksmine lõpetatakse (RPKS § 22 lg 3). Rahvapensioni määr on alates 1. juulist 2005 1156 krooni 38 senti.

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi standardi kohaselt ei saa vanaduspensioni välja maksta ühekordse summana või tähtajaliselt (artiklid 28, 30). Eestis määratakse vanaduspension eluajaks ja seda makstakse igakuiste maksetena (RPKS §§ 2, 7 lg 3).

Kui isikul on õigus saada mitut liiki riiklikku pensioni, määratakse talle üks pension tema enda valikul (RPKS § 6).

Euroopa riikides on üldiseks suunaks pensioniea tõstmine ja/või pikema osamakse või tööperioodi nõudmine, naiste ja meeste pensioniea võrdsustamine, varasema pensioniea

võimaluste vähendamine. Samal ajal seatakse pensioni suurus üha enam sõltuvusse tehtud osamaksetest ning seotakse riigi üldise majandusliku ja/või demograafilise olukorraga¹³².

Eesti pensionisüsteemi on viimastel aastatel oluliselt reformitud¹³³. Reformi tulemusena kehtestati Eestis kolmesambaline pensionisüsteem, kus I samm on riiklik pensionisüsteem, II samm kohustuslik kogumispension ja III samm vabatahtlik kogumispension. Muudatusi tehti ka I pensionisamba sees, näiteks muudeti pensionistaaži arvestamist, pensioni suuruse arvutamist ning viidi sisse pensionide indekseerimine.

Kuni 1.jaanuarini 1999 arvestati pensionistaaži töötatud aja või tööga võrdsustatud aja alusel (RPKS § 27 lg 2 p 1, § 28). 1.jaanuarist 1999 võetakse pensionistaaži arvestamisel aluseks makstud või arvestatud isikustatud sotsiaalmaksu maksmine (RPKS § 27 lg 2 p 2, § 30). Vanaduspensionide suurus sõltub reformijärgselt kolmest osast: (1) baasosast, mis on solidaarsuselement ja kõigile ühtne; (2) kuni 1999.a arvestatud staažiosakust; (3) alates 1999.a. arvestatud kindlustusosakust (RPKS § 11). Vaid viimane pensionisuuruse komponent sõltub konkreetse isiku kohta tööandja poolt makstud maksudest. Pensione indekseeritakse igal aastal. Pensioniindeks sõltub tarbijahinnaindeksi aastasest kasvust (elukalliduse tõusust) ja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastasest kasvust (väljamaksevahendite hulgast) (RPKS § 26). Lisaks pensionide indekseerimisele on siiski pensioni täiendavalt tõstetud riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise tulemusena (vt nt RPKS § 61 lg 1³-1⁴). Täiendavad pensionitõusud on olnud vajalikud tagamaks pensionide suuruse vähemalt Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi miinimumstandardite ulatuses. Töötasude kasvu stabiliseerumisel peaks Euroopa miinimumstandardite täitmiseks piisama pensionide indekseerimisest.

Ei ole alust väita, et edaspidi pole pensionisüsteemis muudatusi vaja teha. Põhiseaduse § 28 lg 2 sõnastus võimaldab muudatuste tegemist, vajadusel ka isikute õigusi kitsendamist. Siiski, käesoleva töö autori arvates ei ole võimalik asendada isiku õigust vanaduspensionile isiku õigusega sotsiaalabile.

¹³² Social Security Systems and their Operation in a Difficult Economic Context. - A Social Security Resource book. Commentary and analysis by prof dr D. Pieters. European Institute for Social Security. Text adopted at the 5th meeting of the SS-CED Committee (25-26 November 1998) for examination and adoption (with a view to its publication) by the European Committee for Social Cohesion (CDCS) at its 2nd meeting (Strasbourg, 24-26 March 1999), SS-CED (98) 28, Restricted. 1999, pp 18-19.

¹³³ Reformi eesmärkidest vt L. Leppik. Eesti pensionireform: kolm sammast. *Sine loco*, 1998.

2.4.2.1. Vanaduspensioni eriskeemid

Eestis on vanaduspensione, mille määramisel ja maksmisel on rida erisusi. Erisused seisnevad õiguses saada vanaduspensioni enne tegeliku pensioniea saabumist, staažinõuete ja vanaduspensioni suuruse arvestamise erisustes ning mõningates töötamisega seotud piirangutes. Poliitikauuringute Keskuse Praxis poolt 2003-2004 läbiviidud uuring “Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile” näitas, et kuigi 2001.a oli Eestis üldine pensioniiga naistel 58 ja meestel 63 aastat, määratakse vanuse alusel pension keskmiselt 2,5 aastat enne üldise pensioniea saabumist, samas on EL liikmesriigid seadnud endale eesmärgiks tõsta tööjõust väljumise keskmise vanuse 2010.aastaks 65 aastani¹³⁴.

(1) **Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse** alusel saab isik, kes on täistööajaga töötanud tervist eriti kahjustavatel ja eriti raskete töötingimustega töödel õiguse pensionile 10 aastat enne pensioniikka jõudmist ning muudel tervstkahjustavatel ja raskete töötingimustega töödel 5 aastat enne pensioniikka jõudmist. Esimesel juhul peab meestel olema vähemalt 20 aastat pensionistaaži ning naistel vähemalt 15 aastat pensionistaaži, millest pool peab olema omandatud nendel töödel töötamise eest. Teisel juhul peab meestel olema vähemalt 25 aastat pensionistaaži ning naiste vähemalt 20 aastat pensionistaaži, millest pool peab olema omandatud nendel töödel töötamise eest. Igal juhul peab olema täidetud 15-aastane Eestis omandatud pensionistaaži nõue (SVPS § 1). Pensioni saamise eelduseks on pensionile õigust andval tootmisalal, tööl, kutsealal ja ametikohal töötamise lõpetamine. Sellisele tööle tagasipöördumisel sooduspensioni maksmine lõpetatakse (SVPS § 4). Pensioni suurus arvutatakse üldises korras, kuid tervist eriti kahjustavatel ja eriti raskete töötingimustega tööde tegemise aastate eest arvestatakse pensionistaaži mitmekordselt (SVPS § 3). Soodustingimustel vanaduspension määratakse eluajaks (SVPS § 2). Antud pensioniskeem on vastuolus soolise diskrimineerimise keeluga (SoVS § 5 lg 1)¹³⁵, samuti ei saa pidada õigeks tööandjale töötervishoiu meetmete tarvituselevõtmiseks ja töökeskkonna parandamiseks

¹³⁴ Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile: uurimistöo lõpparuanne. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS: E.-M. Tiit, L. Leppik, A. Võrk, R. Leetmaa. Tallinn, 2004, lk 55-57. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/\\$file/pensioniuurimus_2004.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/$file/pensioniuurimus_2004.pdf), 20.veebruari 2005.

¹³⁵ 15.juunil 2005 võttis Riigikogu vastu soodustingimustel vanaduspensionide seaduse ja väljateenitud aastate pensionide muutmise seaduse (RT I 2005, 38, 295), mille tulemusena ühtlustuvad naiste ja meeste vastavad nõutavad pensionistaažid aastaks 2015.

pandud kohustuste (TTOS § 4 lg 2) eiramise tagajärgede kompenseerimist üldistest riigieelarvelistest vahenditest, seetõttu oleks autori arvates vaja soodustingimustel vanaduspensionide süsteemi muuta.

(2) **Eesti Vabariigi väljateenitud aastate pensionide seaduse** alusel saab pensioni isik, kes on teinud täistööajaga tööd, millega potentsiaalselt kaasneb enne vanaduspensioniiikka jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel kutsealal või ametikohal töötamise jätkamist (VAPS § 1). Staažinõuded on erinevatel kutsealadel ja töödel erinevad, samuti on erisusi meeste ja naiste staažinõuetes. Igal juhul peab isikul olema täidetud 15-aastane Eestis omandatud pensionistaaži nõue (VAPS § 6¹). Teatud juhul lisandub staažinõudele vanusenõue, nii näiteks on õigus väljateenitud aastate pensionile 50-aastaseks saanud inseneritehnilises teenistuses töötanud naistel, kellel on vähemalt 20-aastane pensioniõiguslik staaž, millest vähemalt 15 aastat on töötatud nimetatud teenistuses (VAPS § 13 p 3). Isikul on väljateenitud aastate pensionile õigus pärast töötamise lõpetamist nimetatud pensionile õigust andval kutsealal või ametikohal. Kui isik pöödub sellisele kutsealale või ametikohale tagasi, siis väljateenitud pensioni maksmine peatatakse. Kui isik töötab muul kutsealal või ametikohal, makstakse talle väljateenitud aastate pensioni täies ulatuses (VAPS § 7). Väljateenitud aastate pension määratakse eluajaks (VAPS § 6¹). Et praktikas jätkavad pooled väljateenitud aastate pensionide saajad töötamist¹³⁶ ning kuna antud pensioniskeem (nii nagu eelminegi) on vastuolus soolise diskrimineerimise keeluga (SoS § 5 lg 1)¹³⁷ on autori arvates vaja väljateenitud aastate pensionide süsteemi muuta.

(3) Mitmeid pensionisoodustusi on endistel Riigikogu liikmetel, kaitseväelastel ja osadel riigiametnikel.

Enne pensioniea saabumist on õigus seaduses sätestatud tingimustel **50-aastaselt** kaadrikaitseväelasel ja politseiametnikul (KVTS § 196 lg 1, PolTSe § 21¹ lg 1). Presidendi ametivolituste lõpetamisel on isikul õigus presidendi ametipensionile sõltumata tema vanusest (VPAS § 9 lg 1). 14.detsembril 2004 vastuvõetud kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seaduse alusel tekkis õigus väljateenitud aastate pensionile sõltumata vanusest ja sõltumata

¹³⁶ Vt Väljateenitud aastate pensionide, soodustingimustel pensionide ja eripensionide reformikava. Valmistas ette töörühm koosseisus K. Oorn, T. Lillelaid jt. Mai, 2004. Käsikiri käesoleva töö autori valduses.

¹³⁷ Vastuolu kaotatakse 15.juunil 2005 vastuvõetud soodustingimustel vanaduspensionide seaduse ja väljateenitud aastate pensionide muutmise seadusega (osundatud).

vastaval ametikohal töötamise ajast kaitsevæe juhatajal ja ülemjuhatajal ning Kaitsejõudude Peastaabi ülemal (KVTS § 196¹ lg 1).

Vähemalt **5 aastat töötamist** õiguskantslerina annab vanaduspensionini ea saabudes õiguse õiguskantsleri pensionile (ÕKSe § 14 lg 2). Viis aastat töötamist õiguskantsleri asetäitja-nõunikuna ja lisaks 15 aastat töötamist teatud ametikohtadel annab õiguse õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametipensionile (ÕKSe § 41 lg 1). Viis aastat töötamist riigikontrolörina annab vanaduspensionini ea saabudes õiguse riigikontrolöri ametipensionile ning **15 aastat** töötamist peakontrolörina annab õiguse peakontrolöri ametipensionile (RKSe §§ 27 lg 2, 35 lg 3). Vähemalt 15 aastat kohtunikuna töötamist annab õiguse kohtuniku vanaduspensionile, kuid Riigikohtu esimehena töötanud isikul tekib vanaduspensionieas õigus kohtuniku vanaduspensionile kohtunikuna töötamise staažist hoolimata (KS §§ 78, 79). Vähemalt **20 aastat** kaitsevæeteenistuse staaži annab õiguse kaitsevæelase väljateenitud aastate pensionile ning politseiteenistuse staaži politseiametniku pensionile (KVTS § 196 lg 1, PolTS § 21¹ lg 1). Kui kohtunikule makstakse kohtunikupensionini reeglina vanaduspensioniea saabudes ja erandina vähemalt 80 %-lise töövõime kaotuse korral, siis, nagu eelpool öeldud, kaitsevæelase pensionile ja politseiametniku pensionile tekib õigus seaduses sätestatud tingimused täitnud 50-aastaselt isikul. Tuleb veel nimetada, et õigus prokuröri vanaduspensionile tekib vanaduspensioniea saabudes **25 aastat** prokurörina või 15 aastat prokurörina ja sellele eelnevalt vähemalt 10 aastat kohtunikuna töötanud isikul (ProkS § 25 lg 1, 2). Isikul, kes on olnud parlamendiliikmed kuni Riigikogu X koosseisuni ja kellel on vähemalt 25 aastat üldist pensionistaaži, on vanaduspensionini ea saabudes õigus parlamendiliikme vanaduspensionile (RKLAPS §§ 14, 29¹). Parlamendipensione ei maksta alates Riigikogu X koosseisust (RKLAPS § 12).

Avalikus teenistuses töötanud isikutel suurendatakse vanaduspensionini, kui nad on avalikus teenistuses töötanud vähemalt 10 aastat, teenistusstaažist sõltuvalt 10-50 % võrra (ATS § 57). Rea isikute vanaduspension **arvestatakse** otseselt nende **ametipalgast** ja see kõigub 30-75 % ametipalga vahel: politseinikel 30-75 % (PolTSe § 21¹), parlamendiliikmetel 40-75 % (RKLAPS §§ 14¹, 29¹), riigikontrolli ametnikel 50-70 % (RKS § 27 lg 2, § 35 lg 2), kaitsevæelastel 50-75 % (KVTS § 198), prokuröridel ja õiguskantsleri asetäitja-nõunikul 65 % (ProkS § 25 lg 3, ÕKS § 41 lg 2), õiguskantsleril 70 % (ÕKS § 14 lg 2), kohtunikel 75 % (vähem, kui 7 aastat Riigikohtu esimehena töötanud isikul 50 %) (KS § 78), presidendil 75 % (VPAS § 9 lg 1). Ametipalga muutudes arvutatakse ametipalgast sõltuvad pensionid ümber. Sisuliselt tähendab see ametipalkade kasvuga koos proportsionaalset pensionide kasvu, mis on

isikuile marka soodasam, kui tavalises korras pensioni suurendamine, kus töötasude kasvu kõrval arvestatakse tarbijahinnaindeksi muutumist. Kuna tarbijahinnaindeks on kasvanud aeglasemalt, kui töötasud, on üldine pensionide kasv olnud väiksem, kui töötasude kasv. 2004.a. vastuvõetud kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seadusega tekitati eriti soodne olukord kaitseväe juhatajale ja ülemjuhatajale, kelle väljateenitud aastate pension on isiku valikul, kas 75 % tema ametipalgast või pensioni suuruse arvestamise aluseks olevast teenistustasust (KVTS § 196¹ lg 2). Kaitsejõudude Peastaabi ülema väljateenitud aastate pension on 75 % tema pensioni suuruse arvestamise aluseks olevast teenistustasust ((KVTS § 196¹ lg 3)¹³⁸.

Töötamise osas ei ole piiranguid prokuröri vanaduspensionide saavatel isikutel. Endisel ametikohal töötamise jätkamisel ei maksta õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametipensionide (ÕKS § 41 lg 1), kohtunikuna töötamisel ei maksta kohtuniku vanaduspensionide (KS § 77 lg 2), tegevteenistuses oleku ajal ei maksta kaitseväljalastate väljateenitud aastate pensionide (KVTS § 10 lg 5) ning politseiametniku ametikohal töötamisel ei maksta politseiametniku pensionide (PolTS § 21¹ lg 7). Kaitseväe juhataja, ülemjuhataja ning Kaitsejõudude Peastaabi ülema väljateenitud aastate pensionide saamine piirab vaid isiku õigust saada teisi riiklikke pensione ja teenistustasu (KVTS § 196¹ lg 4). Presidendi ametipensionide saavale isikule ei maksta presidendi ametipensionide, kui ta valitakse presidendi ametisse tagasi (VPAS § 9 lg 5). Endise töötamise jätkamisel või teatud ametikohal töötamisel (nt töötamine Riigikogu liikmena, Valitsuse liikmena jne) ei maksta riigikontrolli ametniku pensionide (RKS § 27 lg 4), õiguskantsleri ametipensionide (ÕKS § 14 lg 2) ja parlamendiliikme vanaduspensionide. Viimasel juhul ei maksta pensionide ka ajal, mil isikule on tema volituste lõppemisel säilitatud Riigikogu liikme ametipalk (RKLAPS § 15).

Eeltoodud ülevaate põhjal võib öelda, et seadusandja on kehtestanud vanaduspensionide osas palju erisusi. Suurem osa erisustest on kehtestatud enne pensionireformi läbiviimist, näiteks kohtuniku eripension kehtestati 1991.a.¹³⁹, politseiametnike pensionid kehtestati samal aastal¹⁴⁰, EV väljateenitud aastate pensionide seadus ja soodustingimustel vanaduspensionide

¹³⁸ Kõik kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja ning Kaitseväe Peastaabi ülema soodustused anti ka enne kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seaduse jõustumist nimetatud ametikohalt vabastatud, reservi või erru arvatud kaadrikaitseväljalastete ja eruväljalastete (KVTS § 226¹ lg 1).

¹³⁹ Vt kohtuniku staatuse seadus. - RT 1991, 38, 473.

¹⁴⁰ Vt Politsei-, uurimis- ja kriminaaltöötajate töötasustamise ja pensionilise kindlustamise mõningate küsimuste kohta. Vabariigi Valitsuse määrus 31.detsemberist 1991 nr 279. - RT 1992, 2, 23.

seadus on vastu võetud 1992.a, Riigikogu liikmete eripension kehtestati samuti 1992.a¹⁴¹, kaitseväge juhataja pension kehtestati 1996.a¹⁴² jne. Pensionireformi mõjusid on täielikult arvestatud vaid Riigikogu liikmete pensionisoodustuse kaotamisel. Autori arvates tuleks ka vanaduspensionide teistes eriskeemides sisse viia muudatused, mis arvestaksid pensionireformist (näiteks kohustuslikust kogumispensionist) tulenevate muudatustega. Muudatused toovad aga kaasa pensioniõiguse privileegide vähenemise, autori arvates on selline pensioniõiguste kitsendamine põhjendatud. Põhiseaduse § 28 lg 2 ei välista pensionisoodustuste osas muudatuste tegemist, kui muudatused jäävad PS § 10 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte piiridesse.

2.4.2.2. Kohustuslik kogumispension

Pensionireformi tulemusena viidi Eestis sisse kohustuslik kogumispension. Kohustuslik kogumispension on riiklikku pensionikindlustust täiendav pensioniskeem (vt KoPS § 1, 40). Kohustuslik kogumispension kehtestati 12.septembril 2001 vastuvõetud kogumispensionide seadusega¹⁴³. Kuna seadusesse tehti palju muudatusi, võttis Riigikogu 14.aprillil 2004 vastu uue kogumispensionide seaduse¹⁴⁴, olulisemaid põhimõtteid siiski ei muudetud.

Õigus kohustuslikule kogumispensionile on õigus, millel autori arvates on samaaegselt nii õiguse sotsiaalkindlustusele kui õiguse kindlustusele tunnused.

Kogumispensioni kui sotsiaalkindlustushüvitise tunnused on järgmised:

- (1) kohustusliku kogumispensioni eesmärgiks on tagada vanaduspensioni eas olevale isikule sissetulek (KoPS § 1, § 2 lg 2, § 40 lg 1);
- (2) kohustusliku kogumispensioniga peavad ühinema kõik 1983.a ja hiljem sündinud tööturule sisenevad isikud. Kuna kohustusliku kogumispensioniga võivad seaduses sätestatud tingimustel vabatahtlikult ühineda kõik 1942 - 1982.a sündinud isikud (KoPS § 7 lg 3, § 66),

¹⁴¹ Vt Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus. - RT 1992, 28, 381.

¹⁴² Vt kaitseväge juhataja pensioni seadus. - RT I 1996, 22, 435.

¹⁴³ RT I 2001, 79, 480; 2002, 23, 131; 44, 284; 102, 600; 105, 612; 111, 662; 2003, 82, 549; 88, 591.

¹⁴⁴ RT I 2004, 37, 252.

siis juba praegu hõlmab kohustusliku kogumispensioni süsteem väga suure osa elanikkonnast¹⁴⁵;

(3) õiguse kohustuslikule kogumispensionile tekkimise eelduseks on seadusega kehtestatud kohustusliku kogumispensioni makse tasumine (KoPS § 1, 6).

Kohustuslikule kogumispensionile kui kindlustusliigile viitavad järgmised tunnused:

(1) kohustuslik kogumispension kogutakse inimese isiklikule pensionikontole reeglina tema poolt valitud pensionifondi¹⁴⁶ (KoPS § 14, 17, 19 lg 3);

(2) väljamaksete suurus määratakse kindlaks lepingu sõlmimisel (KoPS § 47 lg 4) ja see sõltub valitud pensionifondi tootlusest, mitte poliitilisest tahtest;

(3) isiku pensionifondi osakud on päritavad (KoPS § 28).

Kohustusliku kogumispensioni makset tasuma kohustatud isiku eest makstavast sotsiaalmaksust kantakse 4% tema kogumispensioni katteks, mistõttu tema riiklikuks pensionikindlustuseks ettenähtud sotsiaalmaks väheneb 20%-lt 16%-ni (KoPS § 12 lg 4, SMS § 4 lg 4, 4¹). Kohustusliku kogumispensioni tulemusena isiku seotus solidaarsusel põhineva sotsiaalkindlustuskeemiga väheneb, väheneb ka sotsiaalmaksu suurusest sõltuva isikule makstava riikliku pensioni kindlustusosaku suurus. Isikul, kes sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu ei saa ja kes kohustusliku kogumispensioni makset ei tasu (nt lapseast sügava puudega mittetöötav isik), õigust kogumispensionile ei teki.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kõiki asjaolusid kogumis arvestades on kohustusliku kogumispensioni puhul tegemist pigem **individuaalse säästuskeemiga**, kui riigi poolt tagatud sissetulekuga, seetõttu ei nõustu töö autor G. Tavitsa arvamusega, et kohustuslik kogumispension on üks sotsiaaltoetuse liike¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Pensionikeskuse andmetel on 14.mai 2006 seisuga II sambaga liitunud enam kui 490 tuhat inimest. Vt Pensionikeskuse kodulehekülge. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pensionikeskus.ee/>, 14.mai 2006.

¹⁴⁶ Kui isik pensionifondi valikuavaldust ei esita, määratakse see registripidaja poolt loosi teel (KoPS § 19 lg 3).

¹⁴⁷ Vt G. Tavits. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ja Eesti pensionireform. - Juridica, 2002, nr 10, lk 709-717.

Kui õigus kohustuslikule kogumispensionile siiski kvalifitseeritaks sotsiaalseks õiguseks, siis autori arvates õigust kohustuslikule kogumispensionile PS §-st 28 ei tulene, küll aga ei ole õigus riiklikku pensionit täiendavale kohustuslikule kogumispensionile PS §-ga 28 vastuolus.

2.4.3. Õigus riigi abile toitja kaotuse korral

Toitjakaotushüvitise maksmise **eesmärk on tagada toitja surma tõttu ülalpidamiseta jäänud lesele ja lapsele sissetulek**. Lese puhul on eelduseks, et ta ei ole võimeline end ise ülal pidama (vt Europa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikkel 60).

Eestis anab toitja kaotus õiguse **toitjakaotuspensionile** (RPKS §§ 20, 22 lg 1 p 3). Toitja kaotuseks on toitja surm või tema kadumise fakti tuvastamine (RPKS § 20 lg 5).

Õigus toitjakaotuspensionile toitja surma korral on tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetel, seega ei ole isikute ring piiratud ainult toitja lese ja lastega. Toitjakaotuspensionile õigust omavateks perekonnaliikmeteks on seaduses sätestatud tingimustel lisaks nimetatutele toitja vend, õde, lapselaps, vanem, lahutatud abikaasa, toitja kuni 3-aastast last kasvatav vanem või eestkostja, võõras- ja kasulaps, võõras- ja kasuvanem (RPKS § 20 lg 2, 3). Samas on toitja lapsel, lesel või vanemal õigus toitjakaotuspensionile sõltumata sellest, kas nad tegelikult toitja ülalpidamisel olid või mitte (RPKS § 20 lg 1). Nii näiteks on toitjakaotuspensionile õigus toitja alla 24-aastaselt päevases õppevormis või täiskoormusega kõrgkoolis õppival lapsel (RPKS § 20 lg 1 p 1), kuigi vanema ülalpidamiskohustus lõpeb sellisel juhul lapse 18-aastaseks saamisega (perekonnaseaduse § 60).

Toitjakaotuspension on igakuine rahaline hüvitis, mis määratakse ajaks, mil toitja kaotanud isik vastab seaduses sätestatud tingimustele. Õigus toitjakaotuspensionile on enamasti otseselt või kaudselt seotud õigustatud isiku tööea ja töövõimega. Nii lõpeb õigus toitjakaotuspensionile lapse 18-aastaseks saamisega või õppimise korral 24-aastaseks saamisega, püsivalt töövõimetu inimese töövõime kaotuse vähenemisega alla 40 protsendini, toitja kuni 3-aastast last kasvatava isiku tööleasumisel või nimetatud lapse 3-aastaseks saamisel (RPKS § 20 lg 2). Kui lesk või lahutatud isik abiellub, säilitatakse talle määratud pension 12 kuuks (RPKS § 41 lg 3).

Toitjakaotuspension määratakse kogu perele (RPKS § 41 lg 1). Toitjakaotuspension arvutatakse ühele perekonnaliikmele 50%, kahele perekonnaliikmele 80% ja kolmele või enamale perekonnaliikmele 100% suurusest, mis on arvutatud toitja tegelikust võimalikust vanaduspensionist või tema võimalikust vanaduspensionist 30-aastase pensioniõigusliku staaži korral. Toitjakaotuspensioni suuruse aluseks võetakse kahest viimatinimetatust suurem (RPKS § 21). Kui üks perekonnaliige soovib, siis eraldatakse pensionist tema osa ja makstakse talle eraldi välja (RPKS § 41 lg 2).

Õigus toitjakaotuspensionile tekib isikul vaid juhul, kui toitjal oli surma päevaks pensionistaaž, mis oleks olnud vajalik talle endale töövõimetus- või vanaduspensionist määramiseks (RPKS § 20 lg 4). Kui toitjal vastavat pensionistaaži ei olnud, saab õigustatud isik **rahvapensioni**, kui toitja oli elanud Eestis alalise elanikuna või tähtajalise elamisloa alusel vähemalt üks aasta enne surma (RPKS § 22 lg 1 p 3). Kolme või enama perekonnaliikmelisele toitja kaotanud perele makstakse pensioni 100%, kahe perekonnaliikme korral 80% ja ühe perekonnaliikme korral 50% rahvapensioni määrast (RPKS § 23 p 3).

Osade riigiametnike pereliikmetele on kehtestatud toitjakaotuspensionist eriskeemid:

- riigikontrolöri ja õiguskantsleri perekonnaliikmetel on perekonnaliikmete arvust sõltuvalt õigus toitjakaotuspensionile, mille suurus on **25-75%** toitja **ametipensionist** (RKSe § 27 lg 7, ÕKSe § 14 lg 5). Peakontrolöri ja õiguskantsleri asetäitja-nõuniku perekonnaliikmetele toitjakaotuspensionist osas erisoodustusi ei ole, ehkki vanaduspensionist osas olid nimetatud ametiisikutel soodustused olemas;
- Vabariigi presidendi ja parlamendiliikmete (kuni X koosseisuni) perekonnaliikmetel on perekonnaliikmete arvust sõltuvalt õigus toitjakaotuspensionile, mille suurus on **25** (presidendi perekonnaliikmel) / **30** (parlamendiliikme perekonnaliikmel) **kuni 100%** toitja **ametipalgast** (VPAS § 10, RKLAPS § 18, 19);
- kohtuniku perekonnaliikmetel on perekonnaliikmete arvust sõltuvalt õigus toitjakaotuspensionile, mille suurus on **30-70%** toitja viimasest **ametipalgast**. Lisaks, kui kohtunik hukub teenistuskohustuste täitmise tõttu kuritegeliku ründe tagajärjel, makstakse tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele **ühikordset toetust kohtuniku viie aasta ametipalga ulatuses** (KS §§ 81, 83);

- kui isik sureb rahvakohtuniku kohustuste täitmise ajal tema suhtes toimepandud kuritegeliku ründe tagajärjel, **suurendatakse** igale tema ülalpidamisel olnud töövõimetule perekonnaliikmele makstavat **riiklikku toitjakaotuspension** **20%** (KS § 113 lg 2);
- kui kaitseväelane hukkub teenistusülesannete täitmise tõttu, on tema perekonnaliikmetel perekonnaliikmete arvust sõltuvalt õigus toitjakaotuspensionile, mille suurus on **35-75%** kaadrikaitseväelase viimase 12 kuu keskmisest **teenistustasust** või ajateenistuja ja õppekogunemisel viibiva reservväelase perekonnaliikmele viimase Statistikaameti poolt **avaldatud kuukeskmisest brutopalgast** kalendriaastas. Kaitseväelase toitjakaotuspensionile õigust omavate perekonnaliikmete ring erineb mõnevõrra riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel toitjakaotuspensionile õigust omavatest perekonnaliikmetest, näiteks on selline õigus kaitseväelase alla 18-aastaseid lapsi, vendi, õdesid või lapselapsi oma perekonnas kasvataval mittetöötaval isikul, kui muudel toitjakotuse juhudel on selline õigus vaid toitja kuni 3-aastast last kasvataval mittetöötaval isikul. Lisaks makstakse kaitseväelase perekonnaliikmetele **ühekordset toetust kaitseväelase 10 aasta palga ulatuses** ning kantakse tema matusekulud¹⁴⁸ (KVTS §§ 164, 196 lg 4, 197 lg 1, 202-204, RPKS § 20 lg 2 p 6);
- prokuröri ja politseiametniku surma korral seadus nende isikute perekonnaliikmetele erisusi toitjakaotuspension osas ette ei näe, küll makstakse seoses hukkimisega teenistusülesannete täitmisel nende perekonnaliikmetele **ühekordset toetust hukku kümn**e aasta palga ulatuses ning kaetakse matusekulud (ProkS § 26¹, PolTSe § 21).

Eeltoodud ülevaade näitab, et toitjakaotuspension osas on suured erinevused. Autori arvates ei ole niivõrd suured erinevused riigieelarve vahenditest makstavate hüvitiste osas sotsiaalselt õiglased. Kuna põhiseaduse § 28 lg 2 jätab toitjakaotushüvitise sisu seadusandja määrata, võimaldab see kehtiva olukorra muutmist. Siiski, autori arvates õigust toitjakaotuspensionile õigusega sotsiaalabile asendada ei saa.

¹⁴⁸ Matusekulude kandmine ei ole antud juhul toitjakaotuse eriskeem, vaid matusetootuse eriskeem. Juhul, kui matusekulud eraldi ei kantaks, võiks surma tõttu ühekordselt makstavat toetust lugeda matusetootuseks. Antud juhul, arvestades ka seda, et ühekordne toetus uletab tunduvalt tavalised matusega seotud kulud, tuleb ühekordset toetust autori arvates lugeda toitjakaotuspension

2.4.4. Õigus riigi abile püsiva töövõimetuse korral

Invaliidsushüvitise maksmise eesmärk on **tagada sissetulek isikule, kes on võimetu tegelema mistahes tuluandva tegevusega sätestatud ulatuses**, kui võimetus on püsiv või kestab peale haigushüvitise lõppemist (vt Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikkel 54).

Eestis annab püsiv töövõimetus õiguse **töövõimetuspensionile** (RPKS §§ 14, 22 lg 1 p 2). Püsiv töövõimetus ei anna õigust puuetega inimeste sotsiaaltoetustele, kuna nimetatud toetuste eesmärgiks ei ole igapäevaseks eluks vajaliku asendussissetuleku tagamine, vaid puudest tulenevate lisakulude osaline hüvitamine (PISTS § 1 lg 2). Autori arvates võib puuetega inimeste sotsiaaltoetusi siduda PS § 28 lõikes 4 sätestatud kohustusega hoolitseda puuetega inimeste eest. Nimetatud kohustus on autori arvates sõnastatud niivõrd üldiselt, et puuetega inimestel on küll õigus eralisteks meetmeteks, kuid subjektiivset õigust puuetega inimeste toetustele, erinevalt õiguset toitjakaotuspensionile, põhiseadusest ei tulene.

Nagu öeldud, Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi kohaselt on hõlmatavaks riskiks võimetus tegeleda **mistahes tuluandva tegevusega**. Ühel kutsealal kaotatud töövõime ei pea kaasa tooma isiku püsivat töövõimetust, isik võib näiteks sobiva kutsealase ümberõppe tulemusena olla täiesti töövõimeline. Eeltoodust tulenevalt ei pea autori arvates õigus hüvitisele olema seotud isiku varasema kutsealase töövõimega, vaid võib olla seotud isiku võimetusega teha mistahes muud tööd või isegi üldise **olemasoleva töövõimega**. Üha enam kohustavad riigid piiratud töövõimega inimest vastu võtma igasugust tööd, milleks isik on võimeline, hoolimata tema haridusest jm asjaoludest. Isiku töövõime hindamisel arvestatakse tööturu olukorda vaid osaliselt¹⁴⁹. Põhjuseks on ühelt poolt hüvitisteks makstavate ressursside piiratus, kuid olulisem eesmärk on ühiskonna sotsiaalse sidususe tugevdamine ja tõrjutuse vähendamine. Üldiste arusaamade kohaselt on kasvõi osalise töökoormusega isik ühiskonda paremini integreeritud, kui mittetöötav hüvitistest elatuv isik.

Eesti õigusaktid ei täpsusta, kas määrata tuleks isiku täielik või osaline kutsealane või üldine töövõimetus. Olemasoleva töövõime hindamist ei tehta¹⁵⁰. Püsiv töövõimetus määratakse

¹⁴⁹ Social Security Systems. Referred, p 19.

¹⁵⁰ Vt töövõime kaotuse protsendi määramise juhend. Sotsiaalministri määrus 3.jaanuarist 2002.a. nr 3. - RTL 2002, 9, 92; 64, 972.

kahes astmes – täieliku või osalise töövõimetusena. Seaduse kohaselt on täielikult töövõimetu isik, kellel esineb haigusest või vigastusest põhjustatud tugevasti väljendunud funktsioonihäire, mille tõttu ta ei ole võimeline tööga elatist teenima (RPKS § 16 lg 2). Osaliselt töövõimetu on isik, kes on võimeline tööga elatist teenima, kuid kes haigusest või vigastusest põhjustatud funktsioonihäire tõttu ei ole võimeline tegema talle sobivat tööd tööaja üldisele riiklikule normile vastavas mahus (RPKS § 16 lg 3). Õiguse töövõimetuspensionile annab püsiva töövõime kaotus 40-100 % (RPKS § 14 lg 1 p 2).

Töövõimetuspension määratakse isikule, kes on vanuses 16 aastat kuni vanaduspensioni eani, arvestades isiku varasemat tööpanust. 16-20-aastaselt isikult pensionistaaži ei nõuta, kuid alates 21. eluaastast kuni 62. eluaastani nõutakse pensionistaaži 1-14 aastat (RPKS § 14 lg 1 p 1, 3, § 15 lg 1).

Töövõimetuspension on igakuuline rahaline hüvitis, mis määratakse püsiva töövõimetuse ajaks (RPKS §§ 2, 14 lg 2). Püsiv töövõimetus määratakse kuueks kuuks, üheks, kaheks või viieks aastaks või vanaduspensioni ikka jõudmiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks (RPKS § 16 lg 7).

Töövõimetuspension suurus arvutatakse isiku tegelikust võimalikust vanaduspensionist või vanaduspensionist 30-aastase pensioniõigusliku staaži korral. Pensioni määramise aluseks võetakse suurem summa. Pensioni suuruseks on nimetatud summast töövõime kaotusele vastav protsent, kuid mitte vähem kui rahvapensioni määr (RPKS § 18).

Kui isikul ei ole töövõimetuspension määramiseks vajalikku pensionistaaži, kuid ta on elanud Eestis alalise elanikuna või tähtajalise elamisloa alusel vähemalt ühe aasta, määratakse talle **rahvapension** rahvapensioni määrast isiku töövõimetusle vastava protsendina (RPKS § 22 lg 2 p 2, § 23 p 2).

Invaliidsushüvitise eriskeemid on järgmised:

- kui isiku püsiva töövõime kaotus on rahvakohtuniku kohustuste täitmise tõttu tema suhtes toimepandud kuritegeliku ründe tagajärjel 40-100%, **suurendatakse** tema **riiklikku töövõimetuspension** **10-20%** (KS § 113 lg 1);

- kohtunikuna töötamise ajal tekkinud püsiva 40-100 %-lise töövõime kaotuse korral on kohtunikul õigus saada kohtuniku töövõimetuspensionini **30-75%** tema **viimasest ametipalgast** (KS § 80 lg 1, 2). Töövõimetus ei pea olema tekkinud seoses töökohustuste täitmisega. Kui isiku töövõimetus tekib peale kohtunikuna töötamise lõpetamist, kuid enne vanaduspensioniiikka jõudmist, määratakse isikule töövõimetuspension riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, ehkki isikul võib olla kohtunikuna töötamisel kohtuniku vanaduspensioniks nõutav 15-aastane staažinõue täidetud;
- kui president on ametivolituste ajal kaotanud täielikult või osaliselt töövõime, **suurendatakse** tema **ametipensionini 25% võrra**. Kuna seadus ei sätesta, et töövõime kaotus peab olema rohkem kui 40%, võib isiku pensioni suurendada ka isiku väiksema töövõime kaotuse korral. Autori arvates praktikas probleemi ei teki, kuni vähenenud töövõimega isik jätkab presidendina töötamist, sest presidendina töötamise ajal isikule ametipensionini ei maksta, kuid probleem võib tekkida peale isiku poolt presidendina töötamise lõpetamist, sest igasuguse püsiva töövõimetus tuvastamine annab isikule õiguse saada ametipensionini kuni 100% presidendi ametipalgast. Samal ajal, kui isik kaotab töövõimetus peale presidendi ametivolituste lõpetamist, tema ametipensionini ei suurendata (VPAS § 9);
- prokurörina töötamise ajal tekkinud püsiva 40-100%-lise töövõime kaotuse korral on isikul õigus saada prokuröri invaliidsuspensionini **30-65%** tema **viimasest ametipalgast**. Õigus prokuröri invaliidsuspensionile tekib kahel juhul: (1) isikul, kes on töötanud prokurörina vähemalt 15-aastat, tekib õigus sõltumata sellest, kas töövõime kaotus on seotud teenistuskohustuste täitmisega või mitte; (2) sõltumata staažist tekib isikul õigus prokuröri invaliidsuspensionile juhul, kui töövõimekaotus tekkis seoses teenistusülesande täitmisega isiku suhtes toimepandud ründe või prokuröri poolt kuriteo tõkestamise tagajärjel (ProkS § 26 lg 1-3). Kui isik kaotab töövõime peale prokuratuuris töötamise lõpetamist, kuid enne vanaduspensioniiikka jõudmist, määratakse talle töövõimetuspension riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel. Lisaks eeltoodule makstase seoses teenistusega prokuratuuris püsivalt töövõimetuks tunnistatud prokurörile **ühiekordset toetust 1-7 aasta palga ulatuses** (ProkS § 26¹);
- politseiametnikul, kelle püsiv töövõime kaotus on vähemalt 40 % haiguse või vigastuse tõttu, mis tekkis seoses teenistusülesannete täitmisega või politseiametniku poolt kuriteo tõkestamisel, on õigus politseiametniku töövõimetuspensionile, mis moodustab **töövõime**

kaotuse protsendile vastava protsendi politseiametniku **viimasest ametipalgast** (PoITS § 21³). Lisaks makstakse teenistuskohustuste täitmisel või seoses teenistusega politseis püsivalt töövõimetuks tunnistatud politseiametnikule makstakse **ühekordset toetust 1-7 aasta palga ulatuses** (PoITS § 21);

- kaadrikaitseväelasel, kes on kaotanud täielikult või osaliselt töövõime teenistuskohustuste täitmise tõttu, tekib õigus töövõimetuspensionile, mille suurus on **40 või 80% pensioni arvestamise teenistustasust või viimasest Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmisest brutopalgast kalendriaastas**. Kaitseväelase töövõimetuspensioni võib saada ka isik, kes kaotab täielikult või osaliselt töövõime seoses haigestumisega kolme kuu jooksul pärast tegevteenistusest vabastamist, kui haigestumise põhjustas teenistuskohustuste täitmine. Kui kaitseväelasel on tema töövõimetuks tunnistamise päevaks väljateenitud aastate pensioni määramiseks nõutav väljateenitud aastate pensioni staaž, määratakse tema soovil talle töövõimetuspension **väljateenitud aastate pensioni suuruses**. Isikul on õigus kaitseväelase töövõimetuspensionile **sõltumata sellest, kui suur on tema töövõimetus kaotuse protsent** (KVTS §§ 196, 197, 200, 201). Lisaks eeltoodule makstakse teenistusülesannete täitmise tõttu saadud vigastuse või tekkinud haiguse tagajärjel kaitseväelasele **ühekordset toetust isiku 6 kuni 7 aasta palga ulatuses** (KVTS §164 lg 3).

Õiguskantslerile ja riigikontrolörile määratakse töövõimetuspension riikliku pensioni-kindlustuse seaduse alusel. Parlamendiliikmete töövõimetuspensione sai määrata vaid parlamendis töötamise ajal (RKLAPS § 16). Kuna alates Riigikogu X koosseisust parlamendiliikmete pensione enam ei määrata, siis vastavaid soodustusi siinkohal ei käsitleta.

Nagu vanaduspensionide ja toitjakaotuspensionide puhul, on töövõimetuspensionide osas suured erinevused, mis autori arvates ei vasta sotsiaalse õigluse põhimõttele. Kuna põhiseaduse § 28 lg 2 püsiva töövõimetus korral abi andmisest puutub on olulisel määral Riigikogu pädevuses, on võimalik kehtiva olukorra muutmine. Siiski, käesoleva töö autori arvamuse kohaselt tagab nimetatud säte isikule püsiva töövõimetus korral õiguse sotsiaalkindlustushüvitisele, mida ei saa asendada õigusega sotsiaalabile.

2.4.5. Kokkuvõte

Käesoleva töö autori arvates on PS § 28 lg 2 lauses 1 sätestatud sõnad “õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse korral” isikule tagatiseks, et seadusandja ei saa asendada sotsiaalkindlustussüsteemi sotsiaalabisüsteemiga ega isiku õigust sotsiaalkindlustusele õigusega sotsiaalabile. Autori arvates **tagab põhiseaduse § 28 lg 2 vanaduspensionile eesoleva isiku õiguse vanaduspensionile, toitja kaotanud isiku õiguse toitjakaotuspensionile ja püsivalt töövõimetu isiku õiguse töövõimetuspensionile.**

Põhiseaduse §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi printsiibist tulenevalt ei ole autori arvates isikul võimalik enamat nõuda, kui PS § 28 minimaalselt ette näeb, samas on seadusandja seotud juba kehtestatud sotsiaalkindlustushüvitistega. Põhiseadusega ei ole vastuolus õiguse sotsiaalkindlustusele tagamine enam kui miinumimulatuses ega olemasolevate õiguste laiendamine. Põhiseadusega ei ole vastuolus ka isikute õiguse sotsiaalkindlustusele kitsendamine, õigusriigi printsiibist tulenevalt saab seda teha kaalukatel põhjustel.

3. ÕIGUS SOTSIAALKINDLUSTUSELE EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE § 32 ALUSEL

3.1. Õigus sotsiaalkindlustusele kui varaline põhiõigus

3.1.1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni praktika varaliste õiguste mõiste sisustamisel

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli artikli 1 kohaselt "(1) Igal füüsilisel või juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu, kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. (2) Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajadusel kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks." Eesti ratifitseeris Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli 1996.a¹⁵¹.

Konventsiooni mõttes käsitletakse varalise õigusena (1) **õigust juba olemasolevale varale**, (2) **vara, mille suhtes tekib õigustatud ootus, kui selline õigus on piisavalt määratletud ja** (3) **vara, mille suhtes kehtib tagastamisõigus**¹⁵².

Väljakujunenud praktika kohaselt kehtib varaliste õiguste kaitseks kolm reeglit. Esimene reegel seisneb vara kasutamise mittesekumises. Teine reegel kaitseb vara võõrandamise eest, lubades seda teha ainult teatud tingimustel. Kolmas reegel tunnustab, et riikidel on õigus üldistes huvides vara kasutamist kontrollida. Kahte viimast reeglit tuleb tõlgendada arvestades esimest reeglit. Iga reegli rikkumist käsitletakse eraldi: esimesel juhul määratletakse, kas tegemist on varaga või mitte, teisel juhul analüüsitakse võõrandamisega seotut ning kolmandal juhul vara kasutamise suhtes kehtestatud kontrollimeetmete vastavust lubatud piiridele. Lisaks eelnimetatud kolmele reeglile võib esineda sekkumisi, mis puudutavad makse, makseid või trahvide tasumist. Rõhutatud on, et õiguste kaitse peab olema efektiivne¹⁵³.

¹⁵¹ RT 1996, 11/12, 34.

¹⁵² Human rights files, No 11 (rev). The European Convention on Human Rights and property rights. Council of Europe, 1998, p 17.

¹⁵³ Human rights files. Referred publication, p 8.

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi *Kohus*) on korduvalt kinnitanud, et konventsioon ei taga õigust pensionile või muule sotsiaalkindlustushüvitisele (vt nt X v. Iirimaa, otsus 20. juulist 1971¹⁵⁴, T. v. Rootsi, otsus 4. märtsist 1985¹⁵⁵), samal ajal ei ole Kohus ka välistanud loomult avaliku õiguse valdkonda kuuluvate sotsiaalkindlustusalaste õiguste hõlmatust Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolliga.

Kohtu pika-ajalise praktika kohaselt on **õigus sotsiaalkindlustusele kaitstav varalise õigusena**, kui samaaegselt on täidetud kolm järgmist tingimust¹⁵⁶: (1) hüvitise saaja on osalenud hüvitise finantseerimises (teinud fondi osamakseid); (2) osamaksete suurus on seotud tulevase väljamakse suurusega; (3) minimaalsed nõuded nagu - osamaksete tegemine teatud perioodi jooksul ja vanusepiirini ületamine – on täidetud. Õiguse kaitseulatus kindlaksmääramisel on eristatud süsteeme, kus isik on teinud kindlasse sotsiaalkindlustusfondi osamakseid, mille alusel saab tema osa igal ajamomendil kindlaks määrata ning süsteeme, kus seotus osamakse ja hilisema väljamakse vahel on väike. Esimesel juhul moodustab varaline õigus sellest fondist kindla osa. Teisel juhul ei ole välistatud, et esimese protokolli artikkel 1 annab sotsiaalkindlustussüsteemi osamakseid teinud isikule õiguse saada sellest süsteemist kasu, kuid isikul ei teki õigust mingile kindlale summale (vt nt X v. Suurbritannia Ühendatud Kuningriik, otsus 17. märtsist 1970¹⁵⁷; X v. Iirimaa, otsus 20. juulist 1971¹⁵⁸; Müller v. Austria, otsus 1. oktoobrist 1975¹⁵⁹)¹⁶⁰. Seega võib isikul küll varaline õigus sotsiaalkindlustusele tekkida, kuid hüvitise suurust ta vaidlustada ei saa. Siiski, näiteks asjas X v. Austria (otsus 6.juulist 1977¹⁶¹) on Kohus märkinud, et hüvitise suuruse olulisel vähendamisel võib olla tegemist inimõiguste rikkumisega¹⁶².

¹⁵⁴ Collection 38, p 9 (14).

¹⁵⁵ D.R.43, p 232.

¹⁵⁶ Human rights files. Referred publication, p 18; Frowein, Peukert 1985, Art 1.1 ZP EMRK, par 4, vt Angelopoulou 2000, 193; Carss-Frisk, M. The right to property. A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention on Human Rights. Human rights handbooks, No 4. Council of Europe, 2001, 17.

¹⁵⁷ Collection 33, p 53.

¹⁵⁸ Osundatud.

¹⁵⁹ D.R. 3 p 25 (31).

¹⁶⁰ Vt ka Gomien jt 1999, 314.

¹⁶¹ D.R. 19 p 100 (104-105).

¹⁶² Antud asjas konventsiooni sätteid ei rikutud.

Lisaks eelnimetatule on Kohus leidnud, et varanduslikuks õiguseks võib olla õigus pensionile juhul, kui tööandja on võtnud kohustuse maksta pensioni tingimustel, mida võib lugeda töölepingu osaks (vt nt T. v. Rootsi, otsus 4. märtsist 1985¹⁶³; Stigson v. Rootsi, otsus 13. juulist 1988¹⁶⁴; Janković v. Horvaatia, otsus 12. oktoobrist 2000¹⁶⁵). Kohtu praktikas on vastavad vaidlused puudutanud riiklikke eripensione. Asjas Stigson v. Rootsi on Kohus leidnud, et töölepingu osaks oleva varandusliku pensioniõiguse eelduseks on, et isik on ettenähtud teenistuse sobival viisil täitnud või teenistuse tööõnnetuse või haiguse tõttu katkestanud. Kuigi Kohus on leidnud, et riiklik eripension võib kvalifitseeruda isiku varanduslikuks õiguseks, on Kohus samas kinnitanud, et see õigus ei ole absoluutselt piiramatut. Nimelt on Kohus asjas Janković v. Horvaatia märkinud, et riigil on lai pädevus oma sotsiaalpoliitika reguleerimiseks ning asjas Müller v. Austria märkinud, et oma avaliku tähtsuse tõttu peab sotsiaalkindlustussüsteem arvestama poliitiliste asjaoludega, eriti sellistega, mis on seotud finantspoliitikaga. Kohus on leidnud, et oma tööülesanded täitnud isikut ei saa pensioniõigusest ilma jätta, pensioni suurust võib aga vähendada (vt nt T. v. Rootsi).

Viimastel aastatel on Kohus varana käsitlevat õigust hüvitistele laiendanud.

(1) Kohtuasjas **Gaygusuz v. Austria**¹⁶⁶ keeldus Austria valitsus määramast Türgi kodanikule töötuskindlustuse vahenditest makstavat vältimatut abi (sisuliselt teatud perioodiks määratud sotsiaalabi), kuigi see isik oli töötamise ajal teinud kohustuslikke osamakseid, ehkki mitte kogu ettenähtud miinimumperioodi jooksul. Austria kodanikul oli samadel tingimustel vastavale hüvitisele õigus. Kohus leidis, et õigus vältimatule abile võib olla varaline õigus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli artikli 1 tähenduses ning säte on kohaldatav ilma, et oleks vajalik toetuda ainult maksu või muu osamakse tegemise ja abi saamise õiguse vahelisele seosele (p 41). Kohus leidis, et antud juhul oli tegemist konventsiooni artiklis 14 sätestatud diskrimineerimise keelu rikkumisega koostoimes protokolli 1 artiklis 1 sätestatud varalise õiguse rikkumisega (otsuse p 2).

¹⁶³ Osundatud.

¹⁶⁴ Avaldamata. Koopia autori valduses.

¹⁶⁵ Avaldamata. Koopia autori valduses.

¹⁶⁶ Decision from 31 August 1996. – Reports 1996-IV.

(2) Asjas **Koua Poirrez v. France**¹⁶⁷ läks Kohus veelgi kaugemale. Kui Gaygusuz'i juhtumil oli tegemist osaliselt töötajate osamaksetel põhineva fondi vahenditega ning vaidlusalusel juhul oli isik sinna ka mingi perioodi jooksul osamakseid teinud, siis Koua Poirrez'i puhul oli tegemist täiskasvanud puudega inimestele makstava mitteosamakselise toetusega ning avaldaja ei olnud hüvitiseta, tal oli õigus sotsiaalabile. Antud juhtumit ühendab eeltoodud juhtumiga asjaolu, et hüvitise maksmisest keelduti kodakondsuse alusel ning taotluse sisuks oli kodakondsusel põhineva diskrimineerimise tuvastamine koos varalise õiguse rikkumisega. Tuleb märkida, et vastavalt konventsiooni artiklile 14 saabki diskrimineerimist tuvastada ainult konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste osas. Otsuse tegemisel võttis Kohus arvesse Ministrite Komitee soovitus nr R (92)6, mille kohaselt peavad puuetega inimeste põhiõigused olema kaitstud, kaasa arvatud et, diskrimineerimine on keelatud. Otsustamisel võis olla üheks määrava tähtsusega asjaoluks see, et otsuse tegemise ajaks oli siseriiklikke õigusakte muudetud ja täiskasvanud puudega inimeste toetusi maksti kodakondsusest sõltumata. Nagu Gaygusuz'i juhtumil, leidis Kohus ka Koua Poirrez'i juhtumil, et tegemist oli konventsiooni artiklis 14 sätestatud diskrimineerimise keelu rikkumisega koostoimes protokollis 1 artiklis 1 sätestatud varalise õiguse rikkumisega (p 50, otsuse p 2).

Kui Gaygusuz'i juhtumil oli kohtunike arvamus varalise õiguse rikkumise osas ühehäälnene, siis Koua Poirrez'i juhtumil esitas kohtunik Mularoni eriarvamuse nõustumata, et tegemist oli varalise õiguse rikkumisega. Mularoni arvates ei saa osamaksetel mittepõhineva toetuse puhul olla tegemist varalise õigusega¹⁶⁸; tema arvates oli antud juhul tegemist diskrimineerimisega era- või perekonnaelu austamisel. Käesoleva töö autor toetab kohtunik Mularoni eriarvamust. Autor on seisukohal, et üldised avaliku võimu teostamiseks ettenähtud vahendid, mille hulka kuuluvad vahendid osamaksetel mittepõhinevate rahaliste toetuste maksmiseks, ei ole eraisiku vara ja isikul ei saa olla sellistele vahenditele õigustatud ootust. Autori arvates ei olnud antud juhul tegemist isiku varalise õiguse rikkumisega.

¹⁶⁷ Decision from 30 December 2003. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=1057714&skin=hudoc-en&action=request>, 17 February 2005.

¹⁶⁸ Väljavõte eriarvamusest: "The Court has clarified the notion of "possession" in its case-law: Article 1 of Protocol No. 1 applies only to existing possessions ... I do not see how, in the present case, the allowance for disabled adults, in so far as it constitutes a non-contributory social benefit, can be regarded as a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. ...".

(3) Suuri lahkarvamusi tekitas kohtuasi **Azinas v. Küpros**¹⁶⁹. Antud juhul keeldus valitsus maksmast pensioni endisele riigiametnikule, kes oli süüdimõistetud varguse toimepanemise ning usalduse ja võimu kuritarvitamise eest, kusjuures pensionist jäid ilma ka tema ülalpeetav abikaasa ja lapsed. Asja käsitleti nii kohtunike kojas kui suurkojas.

Kohtunike koda märkis, et kuigi õigus pensionile ei ole konventsiooniga tagatud, võib varaline õigus tuleneda sellest, et tööandjal on kohustus maksta pensioni tingimustel, mida võib lugeda töölepingu osaks. Koda märkis, et avaldajal tekkis õigus varale protokoll 1 artikli 1 tähenduses, kui ta asus avalikku teenistusse ning leidis, et isiku ja tema perekonna täielikult sissetulekuta jätmine on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokoll 1 artikli 1 esimese lausega vastuolus (p-d 34-46, otsuse p 1). Koja arvates tunnistas Küprose valitsus varaliste õiguste kaitse piiride ületamist, muutes antud juhtumi järel õigusakte, jättes õigusvastase teo toimepannud ametniku perekonnaliikmetele õiguse ülalpidamisele. Koda lõplikku otsust siiski ei teinud. Põhjuseks oli, et kahjutasu suurust ei olnud võimalik kindlaks määrata ning seetõttu tegi koda pooltele ettepaneku kahju hüvitamiseks omavahel kohtuväliselt kokku leppida.

Kohtunik Hadjihambis esitas eriarvamuse, et antud asi ei kuulu Inimõiguste Kohtus menetlemisele, kuna siseriiklik kaebemenetlus ei olnud tema arvates ammendatud. Siiski märkis ka kohtunik Hadjihambis, et töösuhel põhinev õigus pensionile võib, isegi kui avalik teenistuja ise ei tee pensioniskeemi osamakseid, olla õigus varale ja seega vastata vara mõistele protokoll 1 artikli 1 tähenduses nagu antud juhul, kui töösuhet alustades oli üldiselt mõistetav, et õigus pensionile on teenistussuhte lahutamatuks osaks.

Küprose valitsus nõudis konventsiooni artikli 43 alusel asja suurkojale edasisaatmist. Suurkoda leidis, et asi ei kuulu Kohtus menetlemisele, kuna kõik siseriiklikud õiguskaitse võimalused ei olnud ammendatud ja lükkas Azinase kaebuse artikli 35 lõigete 1 ja 4 alusel tagasi.

¹⁶⁹ Kohtunike koja otsus 20. juunist 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=1057465&skin=hudoc-en&action=request>, 17. veebruaril 2005; kohtunike Suurkoja otsus 28. aprillist 2004. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=1057465&skin=hudoc-en&action=request>, 17. veebruaril 2005.

Suurkoja otsusele on lisatud mitmeid arvamusi. (1) Kohtunik Wildhaber, keda toetasid kohtunikud Rozakis ja Mularoni, leidis, et antud juhul ei olnud tegemist varaliste õigustega, kuna avalike teenistujate pensioniõigused ei tulene osamaksete tegemisest ja on sõltuvad kehtestatud tingimustest. Õigus pensionile võib lõppeda, kui isik vabastatakse töölt õigusvastase teo toimepanemise eest, sellisel juhul ei saa tal olla pensioni saamise suhtes õigustatud ootusi. Isegi, kui antud juhul oleks isiku varalise õigusega tegemist olnud, oleks see ikkagi olnud lubatud piirides. Kui asi oleks kuulunud Kohtus menetlemisele, ei oleks antud juhul ikkagi protokolli 1 artikli 1 rikkumist esinenud¹⁷⁰. (2) Kohtunik Hadjihambis jäi oma varasema arvamuse juurde, leides, et antud juhul oli tegemist isiku varalise õigusega, kuid ei võtnud seisukohta, kas seda õigust rikuti, või mitte¹⁷¹. (3) Kohtunikud Costa ja Garlicki leidsid, et siseriiklikud õiguskaitse võimalused olid ammendatud ja asja oleks tulnud menetleda. Samuti leidsid nad, et antud juhul oli tegemist isiku varalise õigusega, kuid mitte selle õiguse rikkumisega¹⁷². (4) Kohtunik Ress leidis, et kohtunike koja otsus oli korrektsem

¹⁷⁰ Väljavõte kohtunik Wildhaber'i arvamusest: "... there would in my opinion have been no violation of Article 1 of Protocol No 1 to the Convention. ... His pension rights as a civil servant were non-contributory and contingent on the fulfillment of certain legal conditions. The entitlement to a pension could be suspended where a civil servant – as in the instant case – was dismissed from service as a disciplinary sanction because of serious professional misconduct (stealing, breach of trust and abuse of authority). Under such circumstances, the applicant had no "legitimate expectation" of receiving a pension. ... even assuming that the applicant's entitlement to a pension amounted to a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, the interference with the enjoyment of that "possession" was justified. ... the application of this provision in the instant case struck a fair and just balance between the protection of the applicant's property rights and the requirements of public service. ...even if the applicant had exhausted domestic remedies, there would have been no violation of Article 1 of Protocol No. 1."

¹⁷¹ Väljavõte kohtunik Hadjihambis'e arvamusest: "... though the public servant does not make contributions under the pension scheme, the employment was entered into in circumstances involving a general undertaking and a corresponding expectation that a pension would be payable as an integral part of the conditions of service. As to whether there would be a violation of this right, I would still not express an opinion."

¹⁷² Väljavõte kohtunike Costa ja Garlicki arvamusest:

„5. However, it is our view that the applicant did exhaust domestic remedies. ...

14. We also consider that Article 1 of Protocol No. 1 was applicable in the instant case. There is a line of case-law which holds, rightly in our view, that a welfare benefit – even under a non-contributory scheme – may constitute a possession for the purposes of Protocol No. 1. ...

15. The most dubious point is undoubtedly the issue of compliance with Article 1 of Protocol No. 1. The Chamber found in its judgment that there had been a violation, holding that the balance between the protection of the individual's right of property and public-interest requirements had been upset to the applicant's detriment. On the facts of the present case, we would probably have reached the opposite conclusion. ... His dismissal in those circumstances was not unjustified, in view of his seniority and the nature of the offences and on this point

ja põhjendused veenvamad, kui suurkoja omad. Siseriiklikud õiguskaitse meetmed olid ammendatud ja asi kuulus menetlemisele. Avalike teenistujate pensiooniõigused on “osamaksetest” sõltuvad üldisemal moel. On vaieldav teha vahet nende avalike teenistujate pensiooniõiguste vahel, kes ise formaalselt osamakseid teevad ja nende vahel, kelle osamaksed võetakse kaudselt maha töötasust ja kelle eest maksab riik. Antud juhul rikuti isiku varalisi õigusi. Individuaalsete varaliste õiguste ja avalike huvide vahelise tasakaalu rikkumisest annab tunnistust kasvõi see, et vastavat seadust perekonnaliikmete kasuks muudeti¹⁷³.

6. juulil 2005 tegi Kohtu suurkoda põhimõttelise otsuse **Stec jt v. Suurbritannia Ühendatud Kuningriik**¹⁷⁴ menetluse võtmise asjas. Otsuses kinnitatakse varasemat seisukohta, et protokoll 1 artikkel 1 ei loo õigust vara omamiseks. Riikidele jääb siin otsustamisõigus. Samas märgitakse, et kui kehtivad õigusaktid näevad ette sotsiaalsete hüvitiste maksmise, siis, sõltumata sellest, kas maksmine põhineb isiku omaosalusel või mitte, tekib neil isikutel, kes vastavad kehtestatud tingimustele, huvi, mis on kaitstav varalise õigusena. Kohus märkis ka, et hüvitiste skeem ei tohi olla vastuolus konventsiooni artikliga 14 (diskrimineerimine on keelatud) (p-d 54-55)¹⁷⁵. Samu põhimõtteid kordas Kohus antud juhtumi kohta 12. aprillil

we agree with Judge Wildhaber’s analysis in his own separate opinion. ... we would probably have found that there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1.”

¹⁷³ Väljavõte kohtunik Ress’i arvamusest:

“1. ... the judgment of the Chamber and its reasoning were correct and more convincing than the finding of the majority of the Grand Chamber.

2. The applicant exhausted domestic remedies. ... the pension rights of public servants relate to services done by the relevant persons and are thus dependent on “contributions” in a more general way. It would be arbitrary to place the dividing line under the property aspect between those public servants who are working within a system of social security contracts where contributions are formally paid and those whose contributions are from the very beginning indirectly deducted from their salaries and thus to be paid by the State.

3. ... The fact that the relevant law has been changed and a part of the pension rights reserved for the members of the family show that the legislature of the respondent State was well aware of the lack of proportionality of the legal rules applicable to the applicant.”

¹⁷⁴ Kohtunike Suurkoja otsus asja menetluse võtmiseks 6. juulist 2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=5473041&skin=hudoc-en&action=request>, 01. detsembril 2005.

¹⁷⁵ „...In particular, the Article does not create a right to acquire property. It places no restriction on the Contracting State's freedom to decide whether or not to have in place any form of social security scheme, or to choose the type or amount of benefits to provide under any such scheme ... If, however, a Contracting State has in force legislation providing for the payment as of right of a welfare benefit—whether conditional or not on the prior payment of contributions—that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements (*ibid.*). ... Although

2006 tehtud lõppotsuses¹⁷⁶. Täiendavalt täpsustamist ja rõhutamist leidis ühelt poolt riigi võimuorganite pädevus ise hinnata, milliseid meetmeid on vaja rakendada avalike huvide tagamiseks ning teiselt poolt diskrimineerimise keelamisega seonduv aspekt (p-d 51-53).

Autori arvates on antud juhtumi põhjal kaugeleulatuvaid järeldusi veel vara teha. Siiski võiks järeldada, et **Kohtu uuest lähenemisest tulenevalt tekib isikul varaline õigus, kui ta vastab seadusandja poolt kehtestatud hüvitise maksmise tingimustele, sõltumata sellest, kas hüvitist finantseeritakse otse riigieelarvest või muudest vahenditest.** Autori arvates tähendab eeltoodu ka seda, et **Kohus käsitleb varalise õigusena pigem õigust sotsiaalkindlustushüvitisele, mis on juba isiku vara, kui ootust seda vara saada.** Eeltoodu tähendab, et hõlmatud on eelkõige isikud, kelle suhtes on tehtud positiivne otsus hüvitise maksmiseks. Siiski võib isik taotleda oma varalise õiguse tuvastamist, kui talle ei ole hüvitist määratud ja isiku arvates on tegemist diskrimineerimisega. Samal ajal ei oleks autori arvates õiglane, kui Kohtu uus lähenemine tähendaks, et õigustatud varalist huvi ei ole isikul, kes maksab mingisse sotsiaalkindlustushüvitiste sihtfondi osamakseid, kuid kes ei vasta veel hüvitise saamiseks kehtestatud tingimustele. Autori arvates ei saa otsusest *Stec jt v. Suurbritannia Ühendatud Kuningriik* järeldada, et osamaksetel põhineva sotsiaalkindlustusskeemi puhul tekib isikul varaline huvi alles siis, kui isik vastab hüvitise saamise tingimustele.

Seega võib kokkuvõttes öelda, et Kohus on varalise õigusena kaitstavate hüvitiste ringi aja jooksul laiendanud, mis vastab rahvusvahelises õiguses tunnustatud õiguste progressiivsuse põhimõttele. Kui õigus sotsiaalkindlustusele oli varem varalise õigusena kaitstav eelkõige Bismarck'i põhimõtetele rajatud sotsiaalkindlustussüsteemides, siis nüüd võib õigus sotsiaalkindlustushüvitisele olla varalise õigusena kaitstav ka Beveridge'i põhimõtetele rajatud sotsiaalkindlustussüsteemides. Samas on autori arvates oluline, et isikute varaliste õiguste progressiivne kasv ei oleks võrdsustatud riikidele pandavate rahaliste koormiste ringi pideva laienemisega. Et tagada sotsiaalsete riskide saabumisel õigus piisaval tasemel sissetulekule, tuleb sotsiaalkindlustussüsteemide arendamisel arvestada sotsiaalset ja majanduslikku reaalsust, sest sotsiaalkindlustussüsteemid peavad olema jätkusuutlikud.

Protocol No. 1 does not include the right to receive a social security payment of any kind, if a State does decide to create a benefits scheme, it must do so in a manner which is compatible with Article 14.“.

¹⁷⁶ Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/portal.asp?sessionId=7043075&skin=hudoc-en&action=request>, 15 May 2006.

3.1.2. Vara mõiste Eesti Vabariigi põhiseaduses

Eesti Vabariigi põhiseaduses on varaliste õiguste kaitse tagatud §-ga 32, mille lõiked 1-3 sätestavad: “(1) Igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igäühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. (2) Igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. (3) Seadus võib üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või Eesti riik.”.

Põhiseaduse kommentaaride kohaselt tuleb omandi all käsitleda nii asju kui rahaliselt hinnatavaid õigusi ja kohustusi¹⁷⁷. Riigikohus on leidnud, et kaitstud on nii omandist tulenevad asjaõiguslikud kui võlaõiguslikud nõuded, samuti raha (vt nt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsused 5. oktoobrist 1995 Valgamaa Metsaameti hakis RAS-i Viljandi Metsakombinaat vastu 1 120 352 krooni nõudes¹⁷⁸, 1. novembrist 1995 Kilingi-Nõmme Metsaameti hakis RAS-i Viljandi Metsakombinaat vastu 52 196 krooni 15 sendi nõudes¹⁷⁹, 23. oktoobrist 1997 Multiehituse ASi hakis D. Bassova vastu laenulepingust tulenevate summade sissenõudmiseks¹⁸⁰). Esitatud loetelu ei saa pidada lõplikuks. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjon on olnud seisukohal, et “[p]õhiseaduse § 32 kaitseb ka kõiki tsiviilõiguslikke ja avalik-õiguslikke varalisi positsioone. Oluline on, et positsioonil on mingi rahas mõõdetav väärtus.”¹⁸¹.

Autor on arvamusel, et inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rakendamise praktikast tulenevalt võib õigus sotsiaalkindlustusele kvalifitseeruda varaliseks õiguseks¹⁸², seega hõlmab mõiste „vara“ teatud juhul ka õigust sotsiaalkindlustushüvitisele. Igal juhul

¹⁷⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Osundatud töö, § 28 komm. 2.1.

¹⁷⁸ RT III 1995, 14, 168.

¹⁷⁹ RT III 1995, 16, 201.

¹⁸⁰ RT III 1997, 31/32, 332.

¹⁸¹ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Osundatud töö.

¹⁸² Ka K. Kont-Kontson juhtis oma magistritöös põgusalt tähelepanu sellele, et õigus sotsiaalkindlustusele võib kvalifitseeruda varaliseks õiguseks. – Vt osundatud töö, lk 100-101.

peab olema tegemist isikule makstava rahalise hüvitusega, õigus mitterahalisele hüvitisele (nt arstiabile) varaliseks õiguseks ei kvalifitseeru.

Kuna varaliseks õiguseks kvalifitseerub vaidlusteta juba olemasolev vara, siis autori arvates on **isiku varaliseks õiguseks talle juba määratud sotsiaalkindlustushüvitis** tähtaja jooksul, mil hüvitis on talle määratud. Kui isiku olukord muutub ja see ei vasta enam hüvitise saamiseks vajalikele tingimustele, siis õigus hüvitisele kaob. Autori arvates kvalifitseeruvad varaliseks õiguseks kõik määratud rahalised sotsiaalkindlustushüvitised sõltumata, millise sotsiaalkindlustusskeemi alusel neid makstakse ja kuidas neid finantseeritakse. Varaliseks õiguseks kvalifitseerub ka isiku poolt väljateenitud õigus parlamendipensionile ning riigiametniku või kaitseväelase eripensionile, seda isegi juhul, kui isikule ei ole veel nimetatud pensioni pensioni-ikka mittejõudmise või pensioni saamise edasilükkamise tõttu määratud.

Vaieldav on autori arvates see, mis juhul tekib isikul, kes ei vasta sotsiaalkindlustushüvitise saamiseks vajalikele tingimustele, õigustatud ootus hüvitist saada. Kohtu praktikast tulenevalt peab põhjendamatu ja ebaproportsionaalne diskrimineerimine olema igal juhul keelatud. Samal ajal ei saa välistada, et õiguslikke vaidlusi tekib muul alusel. Siinkohal tuleb autori arvates lähtuda sellest, et õiguspärane ootus sotsiaalkindlustushüvitisele on vähemalt isikul, kes on ise hüvitise finantseerimises osalenud. Eestis võib nimetatud printsüübist lähtuvalt kõnealla tulla õigustatud ootus saada hüvitist sotsiaalmaksu, töötuskindlustusmaks ja kogumispensionile makse maksmise alusel. Autori arvates vajab kaalumist ka see, kuivõrd on varalise õigusena kvalifitseeritav isiku ootus veel väljateenimata erisoodustustele.

3.2. Riigikogu pädevus § 32 sisu kujundamisel ja piirangute seadmisel

R. Alexy on märkinud, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32 puhul on tegemist ühelt poolt **vabadusõigusega** - vabadusega kasutada oma vara -, ning teiselt poolt **kaitseõigusega**. Vabadusõigusena peab põhiseadus tagama isiku kaitse riigi eest, kaitseõigusena aga isiku kaitse teiste kodanike eest¹⁸³. Seega, erinevalt sotsiaalsetest põhiõigustest, mille sisu ja ulatus on suures osas Riigikogu kujundada, tuleb varaliste põhiõiguste osas kehtestada reeglid, mis

¹⁸³ R. Alexy. Osundatud töö, lk 68, 72.

võimaldavad omandit kasutada ja kaitsta. Piirangud peavad olema minimaalsed ja seaduses sätestatud. Põhiseaduse § 32 lubab omandit võõrandada, omandi kasutamist ja vara omandamist piirata ainult **üldiste huvide tagamise eesmärgil**. Ainult sel eesmärgil lubatakse piiranguid teha ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokollis artiklis 1.

Mõiste “üldised huvid” ei ole täpselt määratletud, Põhiseaduse Assambleel öeldust tulenevalt võib see tähendada "garantiid ühiskonnale kitsarinnalise omanikuhuvi eest"¹⁸⁴. Üldiste huvide mõiste ei ole ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokollis artiklis 1 täpselt määratletud, rõhutatud on, et mõiste sisu on riigiti erinev ja ajaliselt muutuv¹⁸⁵. Siiski tuleb arvestada, et, 30. märtsil 2005 tehtud otsuses *Pravednaya v. Venemaa*¹⁸⁶ märkis Euroopa Inimõiguste Kohus, et mõiste “üldine huvi” võib hõlmata pensioniõiguste kohandamist pensionisüsteemi efektiivsuse ja harmoniseerimise tagamiseks.

Kui seadusandja üldiste huvide mõistet küllaldase täpsusega ei sisusta, jääb nimetatud mõiste sisustamine kohtuvõimu kanda.

Autori arvates ei ole reeglina võimalik isikule juba määratud sotsiaalkindlustushüvitiste suhtes õigusi piiravaid tingimusi kehtestada. Erandiks on olukord, kus nimetatud otsused ei ole tehtud üldistes huvides. Näiteks võib olla situatsioon, kus hüvitisi on seaduse puudulikkust kasutades määratud ilma, et nende tegelik eesmärgipärane kasutamine oleks tagatud. Määratud hüvitiste vähendamine on kooskõlas haldusmenetluse seadusega, mis lubab muuhulgas õigusakti (s.h. hüvitise määramise otsuse) isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks tunnistada, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik (üldine) huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima (HMS § 66 lg 2 p 2). Lisaks nimetatule võib juba määratud sotsiaalkindlustushüvitiste maksmise seaduse alusel ennetähtaegselt lõpetada, kui toetust makstakse valede andmete alusel.

¹⁸⁴ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn, 1997, lk 762.

¹⁸⁵ Human rights files. Referred publication, p 33.

¹⁸⁶ Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionId=4775982&skin=hudoc-en>, 25 November 2005.

Autori arvates peab Riigikogu varaliste õiguste sisustamisel ja muutmisel arvestama ka nende isikute õigupärase ootusega juba kehtestatud tingimustel kunagi tulevikus varalisi hüvitisi saada, kes ise osalevad hüvitiste finantseerimisel.

Arvestades vabadus- ja kaitseõiguste olemust, leiab autor, et kui õigus sotsiaalkindlustusele kvalifitseerub varaliseks õiguseks, ei ole enam tegemist olukorraga, kus sotsiaalriigi printsiibist tulenevalt on riigil kohustus tagada hüvitised vähemalt miinimumtasemel nagu põhiseaduse § 28 lg 1 ja 2 puhul, vaid märksa ulatuslikuma õigusega, mis seob riigi jäigalt pika-ajaliste rahaliste koormistega.

3.3. Sotsiaalmaks kui varalise õiguse tekkimise alus

Nagu käesolevas töös eelnevalt märgitud, on autor seisukohal, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 tagab isiku põhiõiguse riiklikule ravikindlustusele ja riiklikule pensionikindlustusele. Nii ravi- kui pensionikindlustust finantseeritakse sotsiaalmaksust. Tulenevalt inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rakendamise pika-ajalisest praktikast on oluline võtta seisukoht, kas sotsiaalmaksu maksmise tulemusel tekib isikul õiguspärane ootus varalise hüve saamiseks, kusjuures vastav ootus oleks kaitstav isiku varalise põhiõigusena.

Sotsiaalmaks on riiklikuks ravi- ja pensionikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustus (SMS § 1). Sotsiaalmaksu makstakse isikule makstud tasudelt, füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtluselt saadud tulult (millest on tehtud lubatud mahaarvamised), erisoodustustelt ning töötuskindlustuse seaduse alusel makstud hüvitistelt (SMS § 2). Sotsiaalmaksu maksavad tööandjad, füüsilisest isikust ettevõtja maksab enda eest sotsiaalmaksu ise, töötuskindlustuse seaduse alusel makstavatelt hüvitistelt tasub sotsiaalmaksu Eesti Töötukassa. Teatud isikute eest maksab sotsiaalmaksu riik (näiteks lapsehooldustasu või töötü abiraha saavad isikud, kaitsejõudude ajateenijad jne) (SMS § 6).

Sotsiaalmaksu määr on üldjuhul 33 % maksustatavalt summalt (SMS § 7 lg 1), kusjuures ravikindlustuse kuludeks 13% ja pensionikindlustuse kuludeks 20%. Seaduses ettenähtud juhtudel maksab riik sotsiaalmaksu ainult ravi- või pensionikindlustuse kulude katteks, vastavalt 13 või 20% (SMS § 7 lg 2, 3). Seega on võimalik, et konkreetse isiku eest sotsiaalmaksu ravi- või pensionikindlustuse osa ei maksta.

Põhimõtteliselt tuleks sotsiaalmaksu maksmist varalise õiguse tekkimise alusena välistada, kuna tegemist on **tööandja poolt** (või seaduses sätestatud juhul mõne teise isiku või riigi poolt) **avalik-õigusliku hüve** tagamiseks tehtava **maksuga**, mitte isiku poolt sotsiaalkindlustusfondi tehtava osamaksega. Vastavalt maksukorralduse seadusele on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seadusega või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel **puudub otsene vastutasu** maksumaksja jaoks (maksukorralduse seaduse § 2). Seega, kui seadus ei sätesta teisiti, võib sotsiaalmaksust laekunud summasid kasutada mistahes solidaarse ravi- või pensionikindlustusega seotud ülesannete täitmiseks, mitte ainult isikutele rahaliste hüvitiste maksmiseks.

Sotsiaalmaksu maksmine võib autori arvates siiski varalise õiguse tekkimise alusena kõne alla tulla. Praktikas võib autori arvates selline surve tekkida, kui põhiseaduse § 28 lõiget 2 tõlgendatakse nii, et see õigust sotsiaalkindlustusele ei hõlma või kui isegi hõlmab, siis subjektiivse õigusega tegemist ei ole. Argumendiks võib olla näiteks see, et alates 1.jaanuarist 1999 peetakse sotsiaalmaksu arvestust iga kindlustatava kohta eraldi (SMS § 9 lg 1 p 1); isikule ajutise töövõimetuse korral makstav hüvitis arvutatakse lähtudes sotsiaalmaksu maksmist puudutavatest andmetest (RaKS § 55 lg 1) ja riikliku vanaduspensioni suuruse arvutamisel arvesse võetav kindlustusosak sõltub pensionikindlustatu isikustatud sotsiaalmaksu¹⁸⁷ summast (RPKS § 11, 12). Isiku kohta arvestatud vanaduspensioni suurus sõltub tema töövõimetuspensioni suurus ja tema pereliikmete toitjakaotuspensioni suurus. Seega on kehtivate õigusaktide alusel võimalik teoreetiliselt selgitada välja iga isiku kohta pärast 1. jaanuarit 1999.a ravi- ja pensionikindlustuseks tehtud osalus ning sotsiaalse riski saabumisel neile nimetatud osalusest sõltuvas suuruses makstav hüvitis. Eeltoodu alusel võiks väita, et isiku õigus ajutisele töövõimetushüvitisele ja õigus riiklikule pensionile on identifitseeritav ja eksklusiivne ning isikul on nimetatud hüvitiste suhtes õiguspärane ootus.

Autori arvates **sotsiaalmaks siiski varalise õiguse tekkimise aluseks ei ole.**

¹⁸⁷ Isikustatud sotsiaalmaks on pensionikindlustatu poolt või tema eest makstud või arvestatud sotsiaalmaks. Vt kindlustusosaku suuruse arvutamise juhend. Sotsiaalministri määrus 14. märtsist 2000 nr 19. - RTL 2000, 36, 512; 2001, 10, 135.

(1) Sotsiaalmaksu maksmise kohustus ei ole isikul, vaid nagu öeldud, töandjal. Kuigi füüsilisest isikust ettevõtja maksab sotsiaalmaksu enda eest ise, tuleb seda autori arvates käsitleda kui juhtumit, mil isik on iseendale töandja ja ainult seetõttu enda eest sotsiaalmaksu maksja. Laekuvat sotsiaalmaksu kasutatakse nendele isikutele ravikindlustushüvitiste ja pensionide väljamaksmiseks, kellel on juba seaduses ettenähtud riskid saanud, mitte nendele isikutele hüvitiste maksmiseks, kelle kohta sotsiaalmaksu makstakse¹⁸⁸. Töötaval isikul, kes kunagi ei haigestu, ei ole õigust saada ajutise töövõimetuse hüvitist ega ka hüvitist selle eest, et ta ei ole ajutiselt töövõimetu olnud. Isiku pensioni suuruse arvutamisel on tema kohta makstud sotsiaalmaksuga seotud vaid üks kolmest pensionivalemi komponendist – kindlustusosak. Pensioni baasosa suurus ja staažiosaku suurus isiku kohta makstud sotsiaalmaksu suurus ei sõltu. Riiklikuks pensionikindlustuseks laekunud summasid kasutatakse enamasti eelmise põlvkonna töötajatele pensioni maksmiseks, mitte nendele isikutele, kelle kohta maksu makstakse, pensioni maksmiseks. Kui isik asub elama teise riiki, siis tema õigus Eesti pensionile kaob, välja arvatud, kui välisleping ei sätesta teisiti.

(2) Sotsiaalmaks laekub otse riigieelarvesse (SMS § 10 lg 1). Riigieelarve koostamisel võetakse arvesse kõiki riigi ülesannete täitmiseks ettenähtud kulusid (RES § 2 lg 1, 2). Iga-aastase riigieelarve eelnõu koostab valitsus lähtuvalt eelarvestrateegiast, milles võetakse arvesse eelarvepoliitilisi põhimõtteid (sealhulgas eelarve tasakaalu), valitsuse tegevuse prioriteete, majandusolukorda (ka prognoose) ja muud riigi finantsjuhtimiseks olulist (RES § 9¹). Iga-aastast riigieelarvet menetleb Riigikogu ning see võetakse vastu seadusena (RES §§ 18, 20, 21). Riigieelarvest makstavate hüvitiste saamise tingimused kehtestab Riigikogu ja vajadusel võib Riigikogu neid muuta.

Näiteks, Riigikogu on kohustusliku kogumispensioni sisseviimisel arvestanud tulevase demograafilise olukorra mõju majandusele ja vajadust kindlustada tulevastele pensionäridele sissetulek ilma maksukoormust oluliselt tõstmata. Kohustuslikku kogumispensioni makset maksvatel isikutel on alates 1. juulist 2002 õigus nende kohta makstavast sotsiaalmaksust 4%-lise osa laekumisele isiklikule pensionikontole. Selle muudatusega suunati osa riigieelarvesse laekuvatest vahenditest kogumisfondidesse, samuti innustati inimesi oma tuleviku peale mõtlema ja täiendava osamaksega kogumisfondides osalema.

¹⁸⁸ Erandiks on sotsiaalmaksu osa, mis kantakse kohustusliku kogumispensioniga ühinenud isiku isiklikule pensionikontole.

Riigieelarve vahendite kasutamisel arvestatakse laialdasemaid huvisid ja nende vahendite kasutamine on paindlikum, kui konkreetsetel eesmärgil loodud fondide kasutamisel. Samas võivad riigieelarvest makstavate hüvitiste saamise tingimused sagedamini muutuda ning mõnel juhul (näiteks, kui isik töötab Eestis, kuid läheb elama riiki, millega Eestil puudub sotsiaalkindlustusalane leping) võib isik üldse mitte Eesti ravi- või pensionikindlustusele kvalifitseeruda.

3.4. Kohustusliku kogumispensioni makse kui varalise õiguse tekkimise alus

Kuna autori arvates on kohustusliku kogumispensioni puhul tegemist pigem eraõigusliku kui avalik-õigusliku hüvitisega, siis õigust kogumispensionile kui sotsiaalkindlustushüvitisele käesoleva töö raames analüüsima ei peaks. Kuna siiski on ka arvamusi, nagu oleks antud juhul tegemist sotsiaaltoetusega¹⁸⁹, on õigust kohustuslikule kogumispensionile varalise õigusena järgnevalt analüüsitud.

Kohustusliku kogumispensioni saamise eelduseks on kohustusliku kogumispensioni makse tasumine. Erinevalt maksust, millel puudub otsene vastutasu saamise õigus, **võib makse olla seotud selle eest saadava tasuga**¹⁹⁰.

Kohustusliku kogumispensioni makse on kohustuslikuks kogumispensioniks vajaliku tulu saamiseks residendist füüsilisele isikule pandud rahaline kohustus (KoPS § 6). Kohustusliku kogumispensioni makset makstakse kogumispensionide seaduses ettenähtud füüsilisele isikule makstavatelt tasudelt (KoPS § 7 lg 1). Makse tasumise kohustus tekib kohustatud isiku 18-aastaseks saamisele järgneva aasta 1.jaanuaril ja lõpeb isiku surma või väljamaksete alustamisega. Makse tasumise kohustus on ka kohustusliku kogumispensionisüsteemiga vabatahtlikult ühinenud täisealise isikul ja seadusliku esindaja kirjalikul nõusolekul ühinenud vähemalt 16-aastasel isikul (KoPS § 7 lg 3, § 14 lg 2, 4, § 66 lg 2). Kohustusliku kogumispensioni makse suurus on 2 % maksustatavatel tasudelt, vanemahüvitist saava isiku

¹⁸⁹ Vt G. Tavits. Osundatud töö.

¹⁹⁰ U. Mereste. Majandusleksikon, A – M. Toim. Ü. Mallene. Eesti Entsüklopeediakirjastus AS, 2003, lk 579-580.

eest maksab riik pensionifondi 1 % vanemahüvitise suurusest iga sündinud lapse kohta (KoPS §§ 9, 10).

Kohustusliku kogumispensioni makse laekub Eesti väärtpaberite keskreistri pidaja pangakontole, kes on kohustatud isikule avama tema isikliku pensionikonto (KoPS § 12 lg 1, § 17 lg 1). Lisaks kohustusliku kogumispensioni maksele kantakse isiku pensionikontole tema kohta makstud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osast 4 % (KoPS § 12 lg 4). Väärtpaberite keskreistri pidaja arvestab laekunud summa eest isiku pensionikontole vastava arvu pensionifondi osakuid ning kannab summa edasi isiku poolt valitud pensionifondile (KoPS § 19). Isiku poolt kogutud kohustusliku kogumispensioni osakuid saab kasutada üksnes talle kogumispensioni väljamaksete tegemiseks või pensionifondi osakute pärandamiseks. Kohustuslike kogumispensionide fonde ei valitse Eestis riik ega avalik-õiguslik isik, vaid eraõiguslikud isikud - vastavat tegevusluba omavad aktsiaseltsid või pensionifondi depoopank (KoPS § 62 lg 1).

Arvestades, et isik ise osaleb kogumispensionifondi vahendite kogumises, tema osalus kogumispensionifondis on identifitseeritav, eksklusiivne ja rahaliselt mõõdetav, on autori arvates **õigus kogumispensionile isiku varaline õigus**¹⁹¹. Kuna isik osaleb ise kogumispensioni finantseerimises, tekib tal kogumispensioni saamiseks ka õigustatud varaline ootus. Tänapäev ületab kogumispensioniga ühinenud isikute arv tunduvalt juba praegu vanuse tõttu pensioni saavate isikute arvu¹⁹². Seega, ehkki vastavaid ettepanekuid on tehtud, on autori arvates pea-aegu võimatu kogumispensioniga ühinenud isikute õigust kogumispensionile praeguste pensionäride kasuks piirata või kaotada ning pensionireformi eelset olukorda taastada.

Kui isik on kohustusliku kogumispensioniga ühinenud, siis rakendub autori arvates isiku kohustusliku kogumispensioni osakute suhtes põhiseaduse §-st 32 tulenev varaliste õiguste kaitse – isiku õigust kogumispensionile saab piirata ainult seaduse alusel ja üldiste huvide kaitseks.

¹⁹¹ R. Maruste arvates on kohustusliku pensionikindlustuse juures omandina vaadeldavad vähemalt sissemaksed osas, mis inimene ise on teinud. – Vt R. Maruste. Konstitutsionalism, lk 477.

¹⁹² Kui kogumispensioni süsteemiga on nüüdseks ühinenud üle 490 tuhande inimese (osundatud), siis Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli Eestis 2005.a 292 970 vanaduspensionäri, 2 848 väljateenitud aastate pensioni saajat ning 2 969 vanuse tõttu rahvapensioni saajat. Vt Sotsiaalkindlustusameti kodulehekülj. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.ensib.ee/frame_eelarve.html, 14. mai 2006.

3.5. Töötuskindlustusmaks kui varalise õiguse tekkimise alus

Kuna Eesti Vabariigi põhiseadus ei näe ette õigust riigi abile töötuks jäämise korral, siis autori arvates õigus töötuskindlustusele sotsiaalseks põhiõiguseks ei kvalifitseeru. Siiski on antud juhul autori arvates tegemist sotsiaalkindlustusskeemiga, mille kohta võib inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kontseptsiooni rakendamise praktikat arvestades öelda, et tõenäoliselt on ootus antud hüvitisele kvalifitseeritav isiku varalise õigusena. Küsimus on ka selles, kas see õigus tekib töötuskindlustusmaks tasumise või muul alusel.

Töötuskindlustusmaks on töötuskindlustuseks vajaliku tulu saamiseks kehtestatud rahaline kohustus (TKindIS § 4 lg 1). Töötuskindlustuse eesmärgiks on hüvitiste maksmine töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlemise ning tööandja maksejõuetuse korral (TKindIS § 2).

Töötuskindlustusmaksed makstakse:

- töötajale makstud palgalt ja muudelt tasudelt, välja arvatud töölepingu lõpetamisel makstud hüvitistelt;
- avalikule teenistujale makstud palgalt ja muudelt tasudelt, välja arvatud teenistusest vabastamisel makstud hüvitistelt;
- füüsilisele isikule teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel makstud tasudelt, välja arvatud füüsilise isiku ettevõtlustulult (TKindIS § 40 lg 1).

Töötuskindlustusmaksed ei maksta sotsiaalmaksuga mittemaksustavatelt summadelt (TKindIS § 40 lg 2).

Töötuskindlustusmaksed on kohustatud maksma nii kindlustatu kui tööandja (TKindIS § 4 lg 1). Kindlustatuks on füüsiline isik, kes on maksnud töötuskindlustusmaksed (TKindIS § 3 lg 1).

Seadus sätestab kindlustatu töötuskindlustusmaks määrana 0,5 – 2% töö eest tasutud summalt, tööandja töötuskindlustusmaks määr on 0,25 – 1% eelnimetatud summalt (TKindIS

§ 41). Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel kehtestatud kindlustatu maksemäär on 0,6% ja tööandja maksemäär 0,3 % maksustatavatelt summadel¹⁹³.

Töötuskindlustuse kindlustusandja on avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Töötukassa (*edaspidi töötukassa*) (TKindlS § 1 lg 2, § 3 lg 3). Töötuskindlustuse maksed laekuvad töötukassa eelarvesse (TKindlS § 33 lg 2).

Maksetest moodustatakse kaks eraldiseisvat sihtotstarbelist fondi:

- töötuskindlustushüvitiste sihtfond;
- töölepingute kollektiivse ülesütleamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfond (TKindlS § 36 lg 2).

Töötuskindlustuse maksest finantseeritakse kolme liiki hüvitisi:

- töötuskindlustushüvitised;
- hüvitised töölepingute kollektiivse ülesütleamise korral;
- hüvitis tööandja maksejõuetuse korral (TKindlS § 5).

3.5.1. Õigus töötuskindlustushüvitisele

Töötuskindlustushüvitisi makstakse töötuskindlustushüvitiste sihtfondi vahenditest (TKindlS § 37 lg 2 p 1), mida **finantseeritakse kindlustatute maksetest**. Järelikult ei ole kahtlust selles, et töötuskindlustushüvitise saaja osaleb hüvitise finantseerimises.

Töötuskindlustushüvitise suurus arvutatakse kindlustatu keskmisest kalendripäeva töötasust (TKindlS § 9 lg 1). Kuna ka isiku poolt tasutava makse suurus sõltub tema tasust, siis on olemas makse ja hüvitise suuruse vaheline seos ja seega vastab õigus töötuskindlustushüvitisele ka selles osas varalise õigusena käsitletava õiguse tunnustele.

Lisaks eeltoodud tingimuste täitmisele peab töötuskindlustushüvitist taotlev isik vastama seaduses sätestatud muudele tingimustele: ta peab olema töötuna arvele võetud, omama

¹⁹³ Töötuskindlustusmakse määrad 2006.aastal. Vabariigi Valitsuse 24. novembri 2005 määrus nr 285. - RT I 2005, 64, 491.

seaduses ettenähtud kindlustusstaaži ning ta ei tohi olla lõpetanud töötamist või teenistust viimases töökohas omal algatusel (välja arvatud tööandjapoolse lepingutingimuste rikkumise korral), poolte kokkuleppel ega töö- või teenistuskohustuste rikkumise, usalduse kaotamise, vääritud või korruptiivse teo tõttu (TKindIS § 6). Kui hüvitisele õigust taotleb isik vastab eelnimetatud tingimustele, laieneb talle autori arvates, ka kõige konservatiivsemat varaliste õiguste tekkimise käsitlust aluseks võttes, töötuskindlustushüvitise suhtes põhiseaduse §-s 32 sätestatud varaliste õiguste kaitse.

3.5.2. Õigus hüvitisele töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral ja tööandja maksejõuetuse korral

Töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral makstavaid hüvitisi finantseeritakse töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondi vahenditest (TKindIS § 38 lg 2 p 1). Nimetatud sihtfondi vahendid kogunevad tööandjate poolt tehtud maksetest, töötajad nende vahendite kogumises otseselt ei osale.

Töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral ja tööandja maksejõuetuse korral makstavad hüvitised on ühekordsed rahalised väljamaksed, mille eesmärgiks on suurendada töötajate kaitset kollektiivsete koondamiste või tööandja maksejõuetuse korral aga samuti tasakaalustatud majanduslik ja sotsiaalne areng¹⁹⁴. Mõlema hüvitise suurus sõltub töötaja varasemast kuupalgast, seega on seos makse suuruse ja hüvitise suuruse vahel olemas.

(1) Töölepingu kollektiivsel ülesütlemisesel lõpetatakse töölepingud või vabastatakse teenistusest 30 päeva jooksul vähemalt:

- 5 töötajat tööandja juures, kes annab tööd kuni 19 töötajale;
- 10 töötajat tööandja juures, kes annab tööd 20-99 töötajale;

¹⁹⁴ Vt EL Nõukogu direktiiv 75/129/EÜ kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – L 048, 22.02.1975; EL Nõukogu direktiiv 80/987/EÜ töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta. – L. 283 28.10.1980; EL Nõukogu direktiiv 98/59/EÜ kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – L 225, 12.08.1998.

- 10% töötajatest tööandja juures, kes annab tööd 100-299 töötajale;
- 30 töötajat tööandja juures, kes annab tööd vähemalt 300 töötajale (TKindlS § 15).

Töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral on töötajal õigus saada töötukassalt hüvitist:

- kui töötaja pidev töösuhe selle tööandja juures on kestnud kuni 5 aastat - töötaja ühe keskmise kuupalga ulatuses;
- kui töötaja pidev töösuhe selle tööandja juures on kestnud 5-10 aastat - töötaja 1,5 keskmise kuupalga ulatuses;
- kui töötaja pidev töösuhe selle tööandja juures on kestnud üle 10 aasta - töötaja 2 keskmise kuupalga ulatuses (TKindlS § 16 lg 1).

Kõneallose hüvitise sätestamisega vähendati senist iga üksiku tööandja kohustust maksta töötajale töölepingu lõpetamisel või avalikus teenistuses töötava isiku teenistusest vabastamisel hüvitist (TLS § 90, ATS § 131), kuna töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral vähendatakse nimetatud hüvitisi vastava töötukassast väljamakstud hüvitise suuruse võrra (TKindlS § 16 lg 2).

(2) Tööandja maksejõuetuse korral hüvitise saamise eelduseks on tööandja maksejõuetus, mis tähendab tööandja pankrotti või seda, et kohus lõpetab pankrotimenetluse raugemise tõttu, kui ta leiab, et võlgnikul ei jätku vara pankrotimenetluse kulude katteks ja puudub vara tagasivõitmise ja tagasinõudmise võimalus (TKindlS § 19, pankrotiseaduse § 15 lg 1 p 2).

Tööandja maksejõuetuse korral hüvitatakse töötajale:

- enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist saamata jäänud palk ja puhkusetasu;
- enne või pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist töölepingu lõpetamisel saamata jäänud hüvitis (TKindlS § 20 lg 1).

Nimetatud alustel võib töötajale kokku maksta kuni kolm töötaja keskmist brutokuupalka, kuid mitte rohkem kui kolm Statistikaameti avaldatud Eesti keskmist brutokuupalka pankroti väljakuulutamise otsusele või pankrotimenetluse raugemise otsusele eelnenu kvartalis (TKindlS § 20 lg 3).

Kuna töötajad töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral makstavate hüvitiste finantseerimises ei osale, siis nimetatud alusel neil õigust hüvitisele kui varale ei teki.

Antud juhul võib autori arvates määravaks asjaoluks olla aga see, et kõneall olevate hüvitistega vähendatakse tööandjale pandud töösuhtest tulenevaid kohustusi. Kuna tööandjate vahendid on kantud sihtfondi ja fondi haldurile, milleks on töötukassa, on töötukassale delegeritud tööandja kohustuste täitmine. **Isiku õigus antud hüvitistele tuleneb töösuhte lõpetamisest** ning on käsitletav tööandjapoolse töösuhte aluseks olnud lepingulise kohustusena. Arvestades eeltoodut, on autori arvates isiku ootus töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral makstavatele hüvitistele õigustatud. Arvestades, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rakendamise praktika kohaselt on töölepingust tulenevad õigused käsitletavad isiku varaliste õigustena, võib isikule töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral makstavate hüvitiste osas laieneda põhiseaduse §-s 32 sätestatud varaliste õiguste kaitse.

Seega, ehkki töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral makstavaid hüvitisi makstakse Eestis sotsiaalkindlustuse süsteemi kaudu, ei tähenda see autori arvates, et need hüvitised oleksid varaliste õigustena kaitstavad just sotsiaalkindlustushüvitistena. Siiski ei ole välistatud, et nimetatud hüvitised on varaliste õigustena kaitstavad töölepingulistest suhetest tulenevalt.

3.6. Erisoodustused kui varalised õigused

Nagu osas 2.3. näidatud, on mitmetele isikutele (peamiselt ametnikele) kehtestatud erisoodustusi pensionide ja muude sotsiaalkindlustushüvitistena. Sellisteks isikuteks on Vabariigi President, õiguskantsler ja tema asetäitja-nõunik, riigikontrolör ja peakontrolörid, kohtunikud, prokurörid, politseiametnikud, kaitseväelased ja Riigikogu endised liikmed. Soodustused kehtivad ka kõigile eelpool nimetatata avaliku teenistuse seaduse alusel teatud aastaid teenistuses olnud isikutele. Riigikogu liikmete erisoodustusi on vähendatud ja need ajapikku kaovad. Vähendatud on ka riigikontrolli ametnike soodustusi. Samas on menetlusse esitatud seaduseelnõusid, millega on soovitud kehtestada või laiendada erisoodustusi julgeolekuasutuste ametnikele¹⁹⁵, päästeteenistuse töötajatele¹⁹⁶, välisteenistuses viibivatele

¹⁹⁵ Vt julgeolekuasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kätsaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=21698, 19.septembril 2004.

isikutele ja nende pereliikmetele¹⁹⁷, olümpiavõitjatele¹⁹⁸, loovisikutele¹⁹⁹ ja kaitseväge juhtidele²⁰⁰.

Nagu osas 3.1.1 märgitud, võib töösuhte aluseks olnud lepingulise kohustusena käsitletav õigus pensionile kvalifitseeruda varaliseks õiguseks. Nagu öeldud, ei ole autori arvates vaidlust, et **ettenähtud viisil oma töölepingu täitnud ja pensioniõiguse väljateeninud isikul on varaline õigus pensionile**. Seda isegi juhul, kui isik ei ole veel pensioniikka jõudnud või oma pensioniõigust realiseerima asunud (on pensioni saamise edasilükanud). Küsimus on, kas varaliseks õiguseks kvalifitseerub ootus erisoodustusele. Autori arvates tuleb antud küsimusele vastamist alustada erisoodustuste finantseerimise süsteemi analüüsimisest. Erisoodustustele õigust omavatele isikutele makstavatelt tasudelt on tööandaja kohustatud maksma sotsiaalmaksu, mille eesmärk on katta solidaarse ravi- ja pensionikindlustusega seotud kulusid. Tööandjal ega isikul ei ole mingit kohustust maksta täiendavat makset või maksu, mis kataks erisoodustustest tulenevad täiendavad kohustused. Kõik erisoodustustega seotud täiendavad kulutused kaetakse riigieelarvesse laekuvatest üldistest maksutuludest, seega tavakodanike arvel.

Riigieelarvesse laekuvate üldiste vahendite arvelt kaetakse õiguskantsleri ja tema asetäitja nõuniku, riigikontrolöri ja peakontrolöride, kohtunike ja prokuröride ametipensionide see osa, mis ületab riiklikku pensioni (ÕKS § 14 lg 3, § 41 lg 3; RKS § 27 lg 6, § 35 lg 1; KS § 77 lg 5; ProkS § 25 lg 5, § 26 lg 5). Eeltoodu kehtib ka nende isikute vanaduspensionide suurendamise osas, kelle suhtes rakendatakse avaliku teenistuse seaduse vastavat sätet (ATS § 57 lg 3). Täies suuruses kantakse riigieelarvesse laekuvate üldiste vahendite arvelt Vabariigi Presidendi, Riigikogu liikmete, kaitseväelaste ja politseiametnike pensionide maksmisega

196 Vt päästeteenistuse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus, Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=43824, 19.septembril 2004.

197 Vt välisteenistuse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=57663, 19.septembril 2004.

198 Vt spordiseaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=51170, 19.septembril 2004.

199 Vt loovisikute ja loomeliitude seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=041670016&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>, 19.septembril 2004.

200 Vt kaitseväge teenistuse seaduse muutmise seadus, Riigikogu menetlusse võetud 8.novembril 2004 (Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=502&t=E>) ja vastuvõetud 14.detsembril 2004 (RT I 2004, 88, 599).

seotud kulutused (VPAS § 13 lg 1; RKLAPS § 24; KVTS § 210 lg 1; PolTS § 21⁴ lg 4). Muud erisoodustused kui pensonid, kantakse kõigil juhtudel täielikult riigieelarvesse laekuvate üldiste vahendite arvelt.

Kuna Kohus on leidnud, et varalised õigused võivad tuleneda töölepinguga võetud kohustusest, siis tuleb autori arvates võtta seisukoht, kas riigiametnikele ja kaitseväelastele seadustega sätestatud erisoodustusi võiks käsitleda lepinguliste kohustustena, millele laieneb põhimõte - *pacta sunt servanda*²⁰¹. Selline lähenemine on põhimõtteliselt võimalik, autor seda aga ei toeta.

Kuna riigiametnike ja kaitseväelaste erisoodustusi ei finantseerita selleks eraldi ettenähtud vahenditest, vaid riigieelarvest, ning soodustatud isikud ise erisoodustuste finantseerimises ei osale, siis autori arvates ei vastaks kõigi tööandjate ja tavakodanike arvel finantseeritud ning isiku poolt veel väljateenimata suurte erisoodustuste käsitlemine varalise õigusena õigluspärasuse põhimõttele²⁰², seega oleks autori arvates sellise tõlgendusviisi puhul vastuolu põhiseaduse preambulaga. Lisaks leiab autor, et kuna erisoodustused on kehtestatud seadusega, siis tähendab see, et antud küsimuse üle otsustamine on seadusandja pädevuses - selles mõttes ei ole tegemist klassikalise lepingulise suhtega, mille osapooled on võrdsed - ning kellelgi ei saa olla ootust, et kehtiv olukord kunagi ei muutu. Kuna erisoodustuste üle otsustamine on Riigikogu pädevuses, siis on tegemist pigem riigi positiivse käitumise võimalusega, kui kohustusega vara kasutamisse mitte sekkuda, mis annab alust järeldada, et tegemist on sotsiaalse, kuid mitte varalise õigusega.

Arvestades eeltoodut, leiab autor, et **ootus väljateenimata erisoodustustele varaliseks õiguseks ei kvalifitseeru** ning põhiseaduse §-s 32 sätestatud varaliste õiguste kaitse neile ei laiene.

²⁰¹ Nimetatud printsiibi kohta vt nt R. Maruste. Põhiseadus, osundatud töö, lk 94.

²⁰² Vt samuti eelnimetatud viide, lk 94-95.

3.7. Kokkuvõte

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rakendamise praktika kohaselt on õigus sotsiaalkindlustushüvitisele teatud tingimustel käsitletav varalise õigusena. Kuna varalised õigused kuuluvad vabadus- ja kaitseõiguste hulka ning neid võib piirata vaid üldistes huvides, siis autori arvates kaitstakse õigust juba kehtestatud hüvitistele, mitte minimaalset kohustuste täitmist võimaldavaid nõudeid. Seega seob õigus sotsiaalkindlustushüvitisele kui varale riigieelarve suuremate rahaliste piirangutega, kui muud sotsiaalsed õigused.

Kehtivate sotsiaalkindlustusalaste õiguste analüüsi põhjal võib autori arvates öelda, et **põhiseaduse §-s 32 sätestatud varaliste õiguste kaitse hõlmab õigust isikule juba määratud sotsiaalkindlustushüvitistele tähtaja jooksul, mil isik vastab hüvitise saamiseks vajalikele tingimustele.** Lisaks hõlmab autori arvates Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 32 sätestatud varaliste õiguste kaitse **kogumispensionisüsteemiga ühinenud isiku ootust kohustulikule kogumispensionile ja töötuskindlustuse süsteemis vähemalt kindlustatud isiku ootust töötuskindlustushüvitisele.**

4. ÕIGUS SOTSIAALKINDLUSTUSELE EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE § 123 lg 2 JA PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUSE ALUSEL

4.1. Põhiseaduse § 123 lg 2 ja põhiseaduse täiendamise seaduse kohaldamine sotsiaalkindlustusalaste õiguste rakendamisel

Põhiseaduse § 123 lõike 1 kohaselt Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Lõike 2 kohaselt, kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

Riigikohtu halduskolleegium on L. Martinsoni kaebuses Lihula Vallavalitsuse tegevusele²⁰³ märkinud, et põhiseaduse paragrahvi 123 lõikest 2 ei tulene, et ratifitseeritud välislepingut ei saa kohaldada juhtumil, kui Eesti seadus ja välisleping ei ole vastuolus. Selliseks võib olla olukord, kus välisleping on üksikküsimuses konkreetsem kui Eesti õigus. Igal juhul eeldab välislepingu kohaldamine, et välislepingu vastav säte on suunatud siseriiklike suhete reguleerimisele ja ei vaja konkretiseerimist Eesti õigusega (p 11). Riigikohus on välislepingu norme praktikas vahetult kohaldatud harva, rohkem on välislepinguid kasutatud siseriikliku õiguse tõlgendusabina või kohtu järeldusi kinnitavate kõrvalmärkustena²⁰⁴.

1. maist 2004 jõustus Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga²⁰⁵, millest tulenevalt on asutamislepingute sätted Eestile siduvad. Kuna Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 249 lg 2 kohaselt on lisaks asutamislepingutele tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad ka määrused, tuleb igal juhul isikute vabal liikumisel rakendada nii asutamislepingu vastavaid sätteid kui sotsiaalkindlustusalaseid määrusi.

Nagu käesoleva töö osas 1.1.5 näidatud, ei tulene välislepingutest isikutele õigusi sotsiaalkindlustushüvitistele, mida Eesti seadused ette ei näe. Samas, põhiseaduse § 28 lg 2 kohaselt on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral **Eesti**

²⁰³ Osundatud.

²⁰⁴ H. Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992.aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn, 2001, lk 102.

²⁰⁵ RT 2004, 3, 8.

kodanikul. Põhiseaduse kohaselt, kui seadus ei sätesta teisiti, on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. Seega lubab põhiseadus riigi abiandmist välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikule seadusega piirata. Lisaks eeltoodule võib põhiseaduse teksti tõlgendada nii, et kui välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul on õigus Eesti riigi abile, siis ainult juhul, kui ta viibib Eestis. Ka PS § 32 lg 3 lubab üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud.

Tuleb mainida, et kui Põhiseaduse Assambleel seda küsimust ei arutatud, kas riigi abi peaks hõlmama ainult neid inimesi, kes on puuduses ja kelle eksistents on ohus, või ka sellist sotsiaalkaitse taset, mis hõlmaks õigust sotsiaalkindlustusele, siis Eesti kodanikele sotsiaalsete eelisõiguste sätestamist siiski arutati. Põhiseaduse Assamblee materjalide kohaselt peeti oluliseks teha vahet “kodanike ja nende isikute seisundil, kes on Eestisse asunud hiljem ja kellel ei ole riigiga sellist õiguslikku suhet nagu kodanikel”²⁰⁶. Põhjuseks toodi, et “[õ]igus abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral on sotsiaalne õigus. See seondub ühiskonnaga, antud riigiga ja on päris loomulik, et riik võib siin teha teatud vahet kodanike ja mittekodanike vahel.”²⁰⁷.

Seega, põhiseadus lubab sotsiaalsete õiguste tagamisel teha vahet Eesti kodanike ja mittekodanike vahel. Samas on põhiseadusega kooskõlas, kui seadus näeb ette, et Eesti kodanikke ja mittekodanikke koheldakse võrdselt. Üldjuhul see Eestis nii ka on, et seadus tagab Eesti kodanikele ja mittekodanikele õiguse sotsiaalkindlustusele võrdsetel alustel. Mõningad erandid aga on, näiteks välismaal toimepandud kuriteo puhul on hüvitise saamise õigus ohvril, kes on Eesti kodanik (vt ohvriabi seaduse § 7 lg 2).

Käesoleval juhul vajab autori arvates selgitamist, kas välislepingutest tulenevalt on praktikas võimalik õiguse sotsiaalkindlustusele tagamisel kohelda Eesti kodanikke soodsamalt kui mittekodanikke. Antud küsmusele vastamiseks tuleb autori arvates analüüsida, kas õigust kodakondsuse alusel võrdsele kohtlemisele tuleb kohaldada otse või kas selline õigus tuleneb EL õigusaktide vahetust õigusmõjust²⁰⁸, kusjuures küsimust tuleb analüüsida nii nende isikute

²⁰⁶ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Osundatud töö, lk 1021.

²⁰⁷ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Osundatud töö, lk 1028.

²⁰⁸ “Vahetu õigusmõju” on Euroopa Liidu kohtu poolt kasutusele võetud mõiste, vt nt Van Gend & Loos v Nederlande administratie der belastigen (Madalmaade maksuamet), C-26/62, 5.veebruar 1963. - ECR English special edition 1963, 00001. Eesti keeles: Euroopa Kohtu lahendid. Tallinn, 2001.

suhtes, kes elavad Eestis, kui nende suhtes, kes Eestis ei ela, kuid on kunagi Eestis elanud. Samuti vajab autori arvates selgitamist see, kas võrdselt tuleb õiguse sotsiaalkindlustusele kohaldamisel kohelda vaid nende riikide kodanikke, kellega Eesti on sõlminud vastavad lepingud või põhimõtteliselt kõiki isikuid, sõltumata nende kodakondsusest.

4.1.1. Eestis elava välismaalase ja kodakondsuseta isiku õigus sotsiaalkindlustusele

1. maist 2002 jõustusid Eesti suhtes **Euroopa Nõukogu ajutised sotsiaalkindlustusskeemide lepingud**²⁰⁹ ning nende **protokollid**, mille kohaselt on lepinguosalise riigi kodanikul, kes elab teise lepinguosalise riigi territooriumil, õigus saada samadel alustel teise lepinguosalise riigi kodanikuga selle riigi õigusaktides ette nähtud hüvitisi (mõlema lepingu artikkel 2). Lepingud laienevad pagulastele (vt lepingute juurde kuuluvad protokollid). Lepingud ja nende juurde kuuluvad protokollid on ratifitseerinud Belgia, Hispaania, Holland, Iirimaa, Island, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Norra, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Taani, Tšehhi Vabariik, Türgi ja Suurbritannia Ühendatud Kuningriik²¹⁰, järelikult tuleb nimetatud riikide kodanikele tagada õigus sotsiaalkindlustusele, nii nagu see on tagatud Eestis elavatele Eesti kodanikele. Lepinguid kohaldatakse vanadus-, invaliidsus-, toitjakaotus-, haigus-, emadus-, raviteenuste-, tööõnnetus- ja töötushüvitistele (vt mõlema lepingu artikkel 1). Lepingud on otsekohaldatavad, nad ei nõua rakendamiseks täiendavate meetmete kohaldamist. Siseriiklike õigusaktidega võrreldes on erisuseks see, et lepingu rakendamisest tulenevad vaidlused lahendatakse poolte läbirääkimiste teel (vt mõlema lepingu artikkel 11 lg 2). Kui asjassepuutuvad riigid kokkulepet ei saavuta, lahendatakse vaidlused vahekohtus või vahekohtuniku poolt (vt mõlema lepingu art 11 lõiked 3, 4). Seega, lepingu rakendamisega seotud vaidluste lahendamiseks isik kohtusse pöörduda ei saa. Vaidluse tekkimisel peab isik pöörduma oma riigi pädevasse asutusse (oma kodakondsusejärgse riigi välisesindusse, välisministeeriumisse või sotsiaalkindlustuse eest vastutavasse ministeeriumisse).

²⁰⁹ Osundatud.

²¹⁰ 9.septembril 2004 lepingutega ühinenud riigid.

Lisaks nimetatud Euroopa Nõukogu ajutistele sotsiaalkindlustusskeemide lepingutele ja nende protokollidele tagab otseselt riigis elavate kodanike võrdsed õigused sotsiaalkindlustusele Euroopa Liidu Nõukogu **määrus 1612/68/EÜ**²¹¹ (artikli 7 lõiked 1 ja 2). Määrusest tulenevalt peab võrdne õigus sotsiaalkindlustusele olema tagatud lisaks varemnimetatud Euroopa Liidu riikide kodanikele ka Eestis elavatele Austria, Leedu, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Soome ja Ungari kodanikele. Määruse subjektide ring on piiratud töötajatega, kuid teatud juhtudel võidakse määrust kohaldada ka nende perekonnaliikmetele. Samas, määrusega hõlmatud soodustused ei piirdu traditsiooniliste sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskidega, määrust tuleb kohaldada kõigi tööhõive ja töötingimustega seotud sotsiaaltagatiste ja maksusoodustuste osas. Erinevalt ajutistest sotsiaalkindlustusskeemide lepingutest on määruse subjektidel õigus pöörduda vaidluste lahendamiseks kohtusse.

Nagu osas 1.1.5 märgitud, kehtib Eesti suhtes **parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta**²¹². Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta Artikkel E kohaselt tuleb hartas sätestatud õigused tagada diskrimineerimiseta. Sotsiaalharta lisa kohaselt tuleb hartas sätestatud õigused tagada teiste lepinguosaliste riikide kodanikele, kes asjaomase lepinguosalise territooriumil seaduslikult elavad või regulaarselt töötavad. Samas on lubatud antud kohustuse tagamisel arvestada artikli 12 lõikest 4 ja artikli 13 lõikest 4 tulenevaid erisusi (vt sotsiaalharta lisa, lõige 1). *Case law* kohaselt ei ole sotsiaalharta kooskõlas õiguste retsiprooksuse nõue²¹³, seega tuleb võrdne kohtlemine tagada kõigi sotsiaalharta (või parandatud ja täiendatud sotsiaalharta) ratifitseerinud riikide kodanike suhtes sõltumata sellest, kas teine lepinguosaline riik on vastavad õigused hartas ratifitseerinud või mitte. Sotsiaalharta on ratifitseerinud 38 riiki²¹⁴, käesolevas osas varemnimetatamata riikidest on sotsiaalharta ratifitseerinud Andorra, Albaania, Armeenia, Aserbaidzan, Bulgaaria, Horvaatia, Gruusia, Makedoonia, Moldaavia, Rumeenia. Kuna Eesti on ratifitseerinud sotsiaalharta artikli 12 lõike 1, tuleb õigus sotsiaalkindlustusele tagada võrdsetel alustel ka nimetatud riikide Eestis elavatele kodanikele. Sotsiaalharta üle teostatakse järelevalvet riikide poolt esitatavate regulaarsete aruannete põhjal (vt parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikkel C ja sotsiaalharta täiendav 1991.a Torinos vastuvõetud protokoll²¹⁵). Aastast 1995 on

²¹¹ Osundatud.

²¹² Osundatud.

²¹³ Social protection in the European Social Charter. Referred publication, pp 44-45.

²¹⁴ 12.novembril 2004 Euroopa sotsiaalharta või parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerinud riigid.

²¹⁵ Protocol amending the European Social Charter (Sotsiaalharta täiendav protokoll). 1991. - CETS 142.

avatud ka kollektiivkaebuste menetlus (vt parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikkel D ja 1995.a Strasbourgis vastuvõetud Euroopa sotsiaalharta lisaprotokoll kollektiivkaebuste süsteemi kohta²¹⁶), millega Eesti ühinenud ei ole. Individuaalseid vaidlusi sotsiaalharta järelevalvemehhansmi raames ei lahendata, välja arvatud, kui juhtum on üldise tähtsusega ning esitatakse pädeva organisatsiooni²¹⁷ poolt kollektiivkaebusena.

Lisaks eelnimetatud 38-le riigile, kes on sotsiaalharta ratifitseerinud, on 8 Euroopa Nõukogu liikmesriiki²¹⁸ sotsiaalharta allakirjutanud ja kui nimetatud riikide pädevad institutsioonid sotsiaalharta ratifitseerivad, tuleb Eestil tagada võrdne õigus sotsiaalkindlustusele ka nende riikide Eestis elavatele kodanikele. Seega, Eestis elavate välisriikide kodanike ring, kelle suhtes Eesti saaks õigust sotsiaalkindlustusele ühepoolset piirata, muutub üha väiksemaks, mistõttu tekib küsimus, kas selliste piirangute ühepoolne seadmine oleks mõttekas.

Autor juhib ka tähelepanu, et käesoleva töö osas 3.1 näitena toodud Euroopa Inimõiguste Kohtus lahendatud juhtumil **Koua Poirrez v. Prantsusmaa**²¹⁹ oli avaldajaks Prantsusmaal elav Elevandiluu Ranniku kodanik, kes nõudis enda diskrimineerimise lõpetamist kodakondsuse alusel ning asja lahendamisel sellest vaidlust ei tekkinud, et tegemist oli Euroopa Nõukogusse mittekuuluva riigi kodanikuga.

Eeltoodu põhjal teeb autor järelduse, et on väike tõenäosus, et juhul kui Eesti seadused kehtestaksid õiguse sotsiaalkindlustusele Eesti kodanikele Eestis elavatest välisriigi kodanikest erinevas ulatuses, ei tekiks vaidlust, kas Eesti seadused on välisriigi kodanike suhtes diskrimineerivad. Arvestades eeltoodut, ei ole autori arvates õiguse sotsiaalkindlustusele tagamisel Eestis elavate isikute suhtes kodakondsuse alusel vahetegemine reeglina põhjendatud²²⁰.

²¹⁶ Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (Euroopa sotsiaalharta lisaprotokoll kollektiivkaebuste süsteemi kohta). - CETS 158.

²¹⁷ Kollektiivkaebusi esitada võivate organisatsioonide kohta vt sotsiaalharta lisaprotokolli kollektiivkaebuste süsteemi kohta artiklid 1 ja 2.

²¹⁸ 25.novembril 2005 olid Euroopa sotsiaalharta või parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta allakirjutanud Bosnia ja Hertsovgoviina, Lihtenstein, Monako, Vene Föderatsioon, San Marino, Serbia ja Montenegro, Šveits ja Ukraina.

²¹⁹ Osundatud.

²²⁰ Üksikud erandid võivad autori arvates siiski lubatud olla.

4.1.2. Välisriigis elava isiku õigus saada Eestist sotsiaalkindlustushüvitisi

Välisriigis elava isiku õigus saada oma endisest elu- või töökohariigist sotsiaalkindlustushüvitisi on aktuaalne, kuna õigus sotsiaalkindlustusele on enamasti seotud perioodiga, mil inimene riigis elab või töötab.

Nimetatud probleemide lahendamiseks kasutatakse erinevates riikides omandatud kvalifikatsiooniperioodide liitmist. Et väljamaksete tegemine ei langeks ainult riigile, kus inimene tegelikult elab, lepivad riigid kokku, kas iga riik maksab isikule sotsiaalkindlustushüvitisi vastavalt isiku poolt riigis väljateenitud või omandatud õigustele või kulutused kannab kummagi riigi kodaniku suhtes see riik, kus inimene või tema õigustatud perekonnaliikmed elavad. Mõnikord kombineeritakse mõlemaid põhimõtteid, näiteks rakendatakse üldiselt hüvitiste väljateenitud õiguste alusel maksmise põhimõtet, kuid kui inimene on teises riigis elanud lühikest aega (näiteks alla aasta), siis arvestatakse seda nii, nagu ta oleks töötanud ka sellel ajaperioodil riigis, kus tal tekib õigus suuremale osale sotsiaalkindlustushüvitisest.

Lisaks eelpoolnimetatule on riike, kes maksavad siseriiklike õigusaktide alusel hüvitisi teises riigis elavatele isikutele, kui nad on varem esimesena nimetatud riigis elanud või töötanud, sõltumata sellest, kas teine riik nende suhtes vastavalt käitub või mitte. Sellisel juhul võib isikul, olenevalt riigi sotsiaalkindlustusskeemist, tekkida õigus sotsiaalkindlustushüvitisele sama perioodi eest nii selles riigis, kus ta tegelikult elab või töötab, kui ka selles riigis, kus ta varem elas või töötas. Eestis võivad sellised probleemid tekkida näiteks NSVL ajal omandatud pensionistaaziga. Ühepoolset, siseriiklike õigusaktide alusel, tagab isikule pensioniõiguse säilimine isiku liikumisel ühest riigist teise näiteks Suurbritannia Ühendatud Kuningriik aga oma kodanikele ka näiteks Vene Föderatsioon.

Viimatinimetatud lahendusi riigid siiski üldiselt ei kasuta, sest (1) võib see süsteem seada välisriigis elavad isikud paremasse olukorda, kui riigis elavad isikud, kuna nendele hüvitisi teatud perioodide eest mitmest riigist ei maksta. (2) Antud süsteemi on raske administreerida, palju võib olla kuritarvitusi, eriti, kui vastav infovahetus teise riigiga puudub. Nii näiteks on Suurbritannia sotsiaalkindlustuse eksperdid toonud näiteid selle kohta, et õigustatud isik on surnud, kuid sugulased on kavalust kasutades isiku õigusi edasi kasutanud.

Eesti Vabariik välisriigis elavatele isikutele ainult siseriiklike õigusaktide alusel sotsiaalkindlustushüvitisi ei maksa. Välisriigis elavatele isikutele Eestis sotsiaalkindlustushüvitiste maksmise aluseks on olnud kahepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud. Selliseid lepinguid on Eesti sõlminud vähe – kehtivad lepingud on **Soomega**²²¹, **Lätiga**²²², **Leeduga**²²³ ja **Ukrainaga**²²⁴.

1. maist 2004 jõustusid Eestis suhtes EL Nõukogu **määrused 1408/71/EÜ, 574/72/EÜ ja 859/2003/EÜ**²²⁵, mille eesmärgiks on tagada töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete vaba liikumine Euroopa Liidu liikmesriikides aga ka Euroopa majanduspiirkonnas. Seega kehtivad määrused kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides, Norras, Islandil, Liechtensteinis, kusjuures määrused kehtivad juhul, kui isik liigub ühest nimetatud riigist teise²²⁶. Määrused on 1.maist 2004 pea-aegu täielikult asendanud sotsiaalkindlustuslepinguid, mis Eestil on sõlmitud Soome, Läti ja Leeduga²²⁷. Määruse 1408/71/EÜ preambula kohaselt kuuluvad üldjuhul isiku sotsiaalkindlustusalaste õiguste suhtes kohaldamisele selle riigi õigusaktid, kus asjaomane isik töötab või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseb. Nagu osas 1.1.5 nimetatud, kehtib määrus kõigi traditsiooniliste sotsiaalkindlustusskeemide suhtes. Seega, määruse kohaselt tekib isikul õigus kõigile riigis kehtestatud traditsiooniliste sotsiaalsete riskide katmiseks loodud sotsiaalkindlustusskeemide alusel makstavatele hüvitistele sõltumata sellest, missuguses asjaosalises riigis nad elavad. Nagu osas 1.1.5 nimetatud, on määrustega hõlmatud ka kõik asjaosalistes riikides legaalselt elavad kolmandate riikide kodanikud ja nende pereliikmed (määruse 859/2003/EÜ artikkel 1). Kuna määruste rakendamisel tuleb arvestada nende vahetu õigusmõjuga, ei ole võimalik nimetatud

²²¹ RT II 1997, 13, 60.

²²² RT II 1997, 1, 1.

²²³ RT 1997, 1, 2.

²²⁴ RT II 1997, 34, 112.

²²⁵ Osundatud.

²²⁶ Euroopa Ühendus ja selle vanad liikmesriigid ühelt poolt ning Šveits teiselt poolt kirjutasid 21.juunil 1999 alla lepingu isikute vaba liikumise kohta, mis esialgu uutele liikmesriikidele ei laiene. Leping jõustus 1.juunil 2002. Vt Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons (Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Konföderatsiooni vaheline leping isikute vaba liikumise kohta). - L 114 30.04.2002 p 6.

²²⁷ Vt A. Henberg. Kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute rakendamine arvestades Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglite jõustumist Eesti suhtes. Tallinn, 2004. Käsikiri Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna valduses.

sotsiaalkindlustushüvitiste osas Eesti seadustega Eesti kodanondsust mitteomavatele isikutele piiranguid kehtestada.

Kuna Eesti Vabariigi valitsuse ja Ukraina valitsuse vaheline sotsiaalkindlustuslepingu kohaselt annavad lepingupoole oma territooriumil elavale või töötavale teise lepingupoole isikule sõltumata tema kodakondsusest võrdsed õigused oma kodanikuga (artikkel 4) ning kui lepingus ei sätestata teisiti, ei piirata pensioni ja toetuse väljamaksmist põhjusel, et isik ei ela lepingupoole territooriumil (artikkel 5), tuleb Eestis tagada ka nende isikute sotsiaalkindlustusalased õigused, kes elavad Ukrainas, kuid kunagi töötasid Eestis.

Seega, välislepingutest ja EL õigusaktidest tulenevalt tuleb Eestil tagada Euroopa Liidu liikmesriikides, Norras, Islandil, Liechtensteinis ja Ukrainas legaalselt elavate, kuid Eestis töötavate või töötanud isikute ja nende pereliikmete õigus sotsiaalkindlustusele sõltumata nende isikute kodakondsusest.

KOKKUVÕTE

Õigust sotsiaalkindlustusele võib määratleda kui riigi garantiid, et teatud sotsiaalsete riskide saabumisel on tagatud täiendav sissetulek või sissetulekute jätkumine. Erinevalt õigusest sotsiaalabile ei ole õiguse sotsiaalkindlustuse puhul oluline, kas riski realiseerumisega puudus tegelikult tekib või mitte. Erinevalt õigusest kindlustusele, tuleneb õigus sotsiaalkindlustusele solidaarsuspõhimõttest, mitte isiklikust säästuplaanist. Isiku õigus sotsiaalkindlustusele ei ole isiku jaoks samasuguste tagajärgedega asendatav ei õigusega sotsiaalabile ega õigusega kindlustusele.

Sotsiaalkindlustusega kaetud traditsioonilisteks sotsiaalseteks riskideks on haigus, töötus, vanadus, tööõnnetus ja kutsehaigus, lapse sünd ja tema eest hoolitsemine, püsiv töövõimetus, toitja kaotus ja matus. Eesti seadused tagavad eelnimetatud sotsiaalsete riskide saabumisel õiguse sotsiaalkindlustusele.

Sotsiaalkindlustust reguleerivates rahvusvahelises õigusaktides ei ole ettekirjutust, missugune sotsiaalkindlustuse mudel või missugused sotsiaalkindlustusskeemid peavad riigis olema. Siiski kaitsevad rahvusvahelised õigusaktid juba loodud sotsiaalkindlustussüsteeme, samuti teostatakse järelevalvet nende efektiivsuse üle.

Võrreldes kodaniku- ja poliitiliste õigustega on sotsiaalsete õiguste eripäraks see et, on vaieldav, kas on tegemist isiku subjektiivse nõudeõigusega või ainult riigile pandud kohustusega võtta tarvitusele meetmed. Autor toetab arvamust, et sotsiaalsete õiguste staatus ei ole homogeenne, vaid need õigused on erisuguse staatusega – sotsiaalsed õigused võivad olla nii otsekohaldatavad, kui vaid soorituskohustusi sätestavad, kuid tegemist võib olla ka tingimusliku “avatud normiga”. “Avatud normi” puhul tekib isikul küll subjektiivne nõudeõigus antud õiguse rakendamiseks, kuid õiguse ulatus on seadusandja otsustada. Kohtuvõimu pädevuses on otsustada, kas seadusandja poolt sätestatu on piisav ning sekkuda, kui õigused ei ole tagatud.

Töö autor on arvamisel, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 põhiseadus tagab isikule kaitse puuduse korral, kuid ka enama, kui vaid õiguse sotsiaalabile ja vältimatule arstiabile. Kuivõrd põhiseaduse § 28 lg 2 on puuduse kõrval abi saamise alusena nimetatud vanadust,

töövõimetust ja toitjakaotust, tagab põhiseadus autori arvates isikule subjektiivse õiguse riiklikule ravi- ja pensionikindlustusele. Autori arvates on PS § 28 lg 2 lauses 1 sätestatud sõnad “õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse korral” isikule tagatiseks, et seadusandja ei saa asendada isiku õigust sotsiaalkindlustusele õigusega sotsiaalabile ja vältimatule arstiabile.

Isiku subjektiivne põhiõigus riiklikule ravikindlustusele seisneb autori arvates vähemalt õiguses (üldisele) arstiabile ja abile emaduse korral ning see õigus on vähemalt töösuhtes olevatel inimestel. Kuna Eesti on ratifitseerinud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi vastavad osad, võib autori arvates õigust ravikindlustusele tõlgendada nii, et nimetatud õigus hõlmb ka õigust ajutise töövõimetuse hüvitistele. Kas õigus ravikindlustusele võiks hõlmata laiemat isikute ringi või mitte, on autori arvates eelkõige seadusandja otsustada. Samuti võib seadusandja laiendada riigi poolt tagatud abi liike ja ulatust. Kohtuvõimu otsustada on autori arvates see, kas kehtivad regulatsioonid on piisavad ja kas tehtud piirangud on proportsionaalsed. Lisaks, autori arvates võiks põhiseadust tõlgendada nii, et õigus ravikindlustusele tuleneb vaid põhiseaduse § 28 lõikest 2, mitte lõikest 1, sest viimatinimetatu tagab üldise tervisekaitseõiguse, mis on õigusest ravikindlustusele suhteliselt eristatav.

Põhiõigus riiklikule pensionikindlustusele seisneb autori arvates õiguses riiklikule vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspensionile või seaduses sätestatud juhtudel õiguses rahvapensionile. Kuna Eesti on ratifitseerinud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi vastavad osad, peab riiklik vanadus-, töövõimetus- ja toitjakaotuspensionisüsteem tagama õiguse pensionile vähemalt koodeksis ettenähtud ulatuses. Õigus eripensionile ning muudele erisoodustustele ei ole autori arvates isiku põhiõigus, seda tuleks põhiseaduse raames käsitleda PS § 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõtte poliitilise dimensioonina.

Õigus sotsiaalkindlustusele võib teatud juhul kvalifitseeruda õiguseks varale. Kuna varandusliku õiguse puhul on tegemist isiku vabadus- ja kaitseõigusega siis, juhul kui õigus sotsiaalkindlustusele kvalifitseerub varaliseks õiguseks, ei ole autori arvates enam tegemist sotsiaalriigi printsibist tuleneva miinimumi tagamisega, nagu PS § 28 lg 1 ja 2 puhul, vaid märksa ulatuslikuma õigusega, mis seob riigi pika-ajaliste rahaliste koormistega.

Et varaliseks õiguseks kvalifitseerub vaidlusteta juba olemasolev vara, siis autori arvates on isiku varaliseks õiguseks kõik talle juba määratud sotsiaalkindlustushüvitised tähtaja jooksul, mil isik vastab hüvitise saamiseks vajalikele tingimustele. Lisaks hõlmab autori arvates Eesti

Vabariigi põhiseaduse §-s 32 sätestatud varaliste õiguste kaitse kogumispensionisüsteemiga ühinenud isiku ootust kohustulikule kogumispensionile ja töötuskindlustuse süsteemis vähemalt kindlustatud isiku ootust töötuskindlustushüvitisele.

Kuigi PS § 28 lg 2 ja § 32 lg 3 tagavad põhiõigused eelkõige Eesti kodanikele, on autori arvates siseriiklikes õigusaktides õiguse sotsiaalkindlustusele tagamisel Eestis elavate isikute suhtes kodakondsuse alusel vahetegemine kaheldav, kuna seda võidakse võetud rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt käsitleda Eestis elavate teiste riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute diskrimineerimisena.

..... M. Malvet

15.05.2006

THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY AS BASIC RIGHT

Resume

The current research covers right to social security as a basic right in the Constitution of the Republic of Estonia.

The author's opinion is that the right to social and medical assistance or the right to (private) insurance cannot substitute a person's right to social insurance. The research gives overview how the Estonian legislation ensures the right to social security.

The author agrees, that compared to basic civil and political rights, it is debatable whether social rights are an individual's subjective rights or only obligations imposed on the state to take certain measures. The author supports the opinion that the status of social rights is not homogeneous – they may be either directly applicable or stipulate performance obligations, but they could also be conditional rights. In the case of conditional rights the right is legally binding, but the legislator determines the extent of the right. The judicial power has the competence to decide whether the stipulations made by the legislator are sufficient, and to interfere when the protection of rights is not ensured.

The author is of the opinion that § 28 of the Constitution does ensure subjective right to assistance in the case of a need, but it ensures more than only a right to social assistance and emergency medical care. As section 2 of § 28 of the Constitution mentions old age, incapacity for work and loss of a provider as grounds of assistance in addition to the need and as Estonia has ratified respective parts of the European Code of Social Security, the Constitution does in the opinion of author ensure the right to national health insurance and national pension insurance. The mentioned rights should be guaranteed at least to the extent specified in the Code.

In certain cases the right to social security may be qualified as right to property. The author is of the opinion that the right to social security as right to property does no longer constitute at least the minimum level of social protection arising from the social state principle laid down in § 10 of the Constitution. The right to property includes actually existing rights that tie the State to long-term financial obligations which conditions are very difficult to change.

The author is of the opinion that the protection of pecuniary rights stipulated in § 32 of the Estonian Constitution covers benefits already granted to the persons. The right also covers the protection of legitimate expectations of persons who have joined the funded pension system and/or unemployment insurance.

Even though § 28 (2) and § 32 (3) of the Constitution grant basic rights primarily to Estonian citizens, the author finds that a citizenship-based differentiation in the national legislation on social security would be questionable, as in the light of accepted international obligations this could be interpreted as discrimination against citizens of other countries and stateless persons residing in Estonia.

KASUTATUD LÜHENDID

PS	- Eesti Vabariigi põhiseadus (28.juuni 1992)
ATS	- Avaliku teenistuse seadus
TLS	- Eesti Vabariigi töölepingu seadus
HMS	- Haldusmenetluse seadus
KoPS	- Kogumispensionide seadus
KS	- Kohtute seadus
KVTS	- Kaitseväeteenistuse seadus
PolTS	- Politseteenistuse seadus
ProkS	- Prokuratuuriseadus
PISTS	- Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus
RaKS	- Ravikindlustuse seadus
RKLAPS	- Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus
RKS	- Riigikontrolli seadus
RPKS	- Riikliku pensionikindlustuse seadus
RPTS	- Riiklike peretoetuste seadus
SHS	- Sotsiaalhoolekande seadus
SVPS	- Soodustingimustel vanaduspensionide seadus
SoVS	- Soolise võrdõiguslikkuse seadus
TkindlS	- Töötuskindlustuse seadus
TSKS	- Töötü sotsiaalse kaitse seadus
TTOS	- Töötervishoiu ja tööohutuse seadus
VAPS	- Väljateenitud aastate pensionide seadus
VPAS	- Vabariigi Presidendi ametihüve seadus
ÕKS	- Õiguskantsleri seadus

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn, 1996.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, 2001 eriväljaanne.
3. Angelopoulou, O. Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention of Human Rights and Social Security Benefits. The Interaction Between the Jurisprudence of the European Law of Human Rights and the Juridical Protection of Social Security Rights in Germany and Greece. – Pieters, D. International Impact upon Social Security. EISS Yearbook, 1998. Kluwer Law International, 2000.
4. Annus, T. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Tallinn, 2001.
5. Annus, T., Aaviksoo, B. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica, 2002 eriväljaanne.
6. Annus, T., Nõmper, A. The Right to Health Protection in the Estonian Constitution. - Juridica International, VII, 2002.
7. Anton, T. Põhiseadus kui ühiskonna tasakaalustaja. - Riigikogu Toimetised, 2002, nr 6.
8. Bongiovanni, G. Social rights in Italy. *Sine loco*, 1999. Available: <http://dex1.tsd.unifi.it/cittadin/papers/boginova.htm>, 20 September 2003.
9. Carss-Frisk, M. The right to property. A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention on Human Rights. Human rights handbooks, No 4. Council of Europe, 2001.
10. Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Explanations relating to the complete text of the Charter. 2000. Available: <http://ue.eu.int/dfdocus/EN/04422en.pdf>, 5 February 2005.
11. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002.
12. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1581>, 5. veebruaril 2005.
13. Ernits, M. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. - Juridica, 1996, 9.
14. Euroopa Kohtu lahendid. Tallinn, 2001.
15. Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile: uurimistöö lõpparuanne. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS: Tiit, E.-M., Leppik, L., Vörk, A., Leetmaa, R. Tallinn, 2004. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/\\$file/pensioniuurimus_2004.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/pensioniuurimus_2004/$file/pensioniuurimus_2004.pdf), 20. veebruaril 2005.

16. Euroopa Liit. Lepingud: Nice'i leping, Euroopa Liidu Leping, Euroopa Ühenduse asutamisleping, Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Tallinn, 2002.
17. European Social Charter (Revised). European Committee of Social Rights. Conclusions 2002. Council of Europe, 2002.
18. European Social Charter. Collected texts (3rd edition). Council of Europe Publishing, 2002.
19. European Social Charter. Committee of Independent Experts. Conclusions XIV-1, Vol 1, Council of Europe, 1998.
20. European Social Charter. Committee of Independent Experts. Conclusions XVI-1, Vol 1, Council of Europe, 2002,
21. Explanatory report on the European Code of Social Security (Revised), Strasbourg, 1998. Available: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/ets139e.pdf>, 5 February 2005.
22. First report on the implementation of the Revised European Social Charter submitted by the Government of Estonia (for the period 1 November 2000 to 31 December 2002: Articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 and 20). Report registered at the Secretariat on 9 July 2003, Cycle 2004. Available: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Reporting_procedure/1_State_Reports/Revised_Social_Charter/2004/Estonia_1st_%20Report.pdf, 5 February 2005.
23. Giubboni, S. Social insurance monopolies in Community Competition Law and the Italian Constitution: “practical” convergences and “theoretical” conflicts. – European Law Journal, 2001, Vol 7, No 1.
24. Gomien, D., Harris, D., Zwaak L. Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Council of Europe Publishing, 1999.
25. Henberg, A. Kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute rakendamise arvestades Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimisreeglite jõustumist Eesti suhtes. Tallinn, 2004. Käsikiri Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna valduses.
26. Highlights on health in Estonia. WHO. December 2001. Available: <http://www.euro.who.int/document/e74339.pdf>, 20 February 2005.
27. Human rights files, No 11 rev. The European Convention on Human Rights and property rights. Council of Europe, 1998.
28. Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Initial and second report submitted by the Republic of Estonia under articles 16 and 17 of the Covenant. 2001. Available: http://web-static.vm.ee/static/failid/357/ICESCR_Estonia_2001.doc, 5 February 2005.

29. Julgeolekuasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=21698, 19. septembril 2004.
30. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=502&t=E>, 20. veebruaril 2005.
31. Kommers, D. The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd edition, revised and expanded. Duke University Press, 1997.
32. Kont-Kontson, K. International State Obligations in Protecting Social Rights: right to social security. Tartu, 2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2005/b17569655/kontkontson.pdf>, 15. mail 2006.
33. Kuhnle, S. Basic historical trends in European social security. – The Nordic model of social security in a European perspective. EISS Yearbook 1994. Leuven, 1995.
34. Leppik, L. Eesti pensionireform: kolm sammast. *Sine loco*, 1998.
35. Loovisikute ja loomeliitude seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=041670016&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>, 19. septembril 2004.
36. M. Malvet, M. Mikkola. Sotsiaalhoolekanne. – Phare SSCC 9503.001, Karelactio, 1998.
37. Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments. United Nations, Geneva, 1997, HR/PUB/91/1 (Rev.1). Available: http://www.unhchr.ch/pdf/manual_hrr.pdf, 5. veebruaril 2005.
38. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn, 2004.
39. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn, 1997.
40. Mauer, J. Soziale Sicherheit. – Hartung, S., Kadelbach, S. Bürger, Recht, Staat. Handbuch des öffentlichen Lebens. *Sine loco*, 1997.
41. Mereste, U. Majandusleksikon, A - M. Toimetanud Ü. Mallene. Eesti Entsüklopeedia-kirjastus AS, 2003.
42. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik. Tallinn, 1995.
43. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998.
44. Michalowski, S., Woods, L. German constitutional law: the protection of civil liberties, Dartmouth Publishing Company Limited, 1999.

45. MISSOC: Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union: Situation on January 1st 1998 and Evolution. European Commission Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs (Unit V/E/2). Available: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc98/english/f_main.htm, 20 February 2005.
46. Opermann, T. Euroopa õigus. Tallinn, 2002.
47. Pensionikeskuse kodulehekül. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pensionikeskus.ee/>, 20. veebruaril 2005.
48. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn, 1997.
49. Päästeteenistuse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=43824, 19. septembril 2004.
50. Sajo, A. How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform. – East European Constitutional review, 1996, Vol. 5, nr 1.
51. Samuel, L. Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter. 2nd edition. Council of Europe, 2002.
52. Schönfelder, D. Sotsiaaliik ja sotsiaalsüsteem Saksamaal. – Sotsiaaltöö, 2003 nr 4.
53. Social insurance and allied services. Corporate author: Inter-departmental Committee. Chairman: W. H. Beveridge. Available: <http://www.bopcris.ac.uk/bopall/ref9421.html>, 10 February 2005.
54. Social protection in the European Social Charter. Human rights, Social Charter monographs, No 7, 2nd edition, Council of Europe Publishing, 2000.
55. Social Security Systems and their Operation in a Difficult Economic Context. - A Social Security Resource book. Commentary and analysis by prof dr D. Pieters, European Institute for Social Security. Text adopted at the 5th meeting of the SS-CED Committee (25-26 November 1998) for examination and adoption (with a view to its publication) by the European Committee for Social Cohesion (CDCS) at its 2nd meeting (Strasbourg, 24-26 March 1999), SS-CED (98) 28, Restricted. 1999.
56. Sotsiaalkindlustusameti kodulehekül. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.ensib.ee/frame_eelarve.html.
57. Sotsiaalsektor arvudes 2003. Tallinn, 2003.
58. Spordiseaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=51170, 19. septembril 2004.
59. Statistikaameti elektrooniline kuubulletään, 2004, nr 6. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/files/eva2004/UI060402.pdf>, 5.vebruaril 2005).

60. Tavits, G. Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglid ja Eesti pensionireform. - Juridica, 2002, nr 10.
61. Tuori, K. Sotsiaalsed õigused. Selgitused Soome põhiseaduse § 19 juurde. Tõlge eesti keelde. Käsikiri käesoleva töö autori valduses.
62. Valimik Euroopa Nõukogu lepinguid, Tallinn, 1999.
63. Vallikivi, H. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992.aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn, 2001.
64. Välisteenistuse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=57663, 19. septembril 2004.
65. Väljateenitud aastate pensionide, soodustingimustel pensionide ja eripensionide reformikava. Valmistas ette töörühm koosseisus Oorn, K., Lillelaid, T., jt. Mai, 2004. Käsikiri käesoleva töö autori valduses.

KASUTATUD ÕIGUSAKTIDE LOETELU

1. Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a system of Collective Complain (Euroopa sotsiaalharta lisaprotokoll kollektiivkaebuste süsteemi kohta). 1995. – CETS 158.
2. Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons (Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Konföderatsiooni vaheline leping isikute vaba liikumise kohta). - L 114 30.04.2002.
3. Avaliku teenistuse seadus. 25. jaanuar 1995. - RT I 1995, 16, 228; 2005, 33, 243.
4. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon). 1950. - CETS 5.
5. Eesti NSV tsiviilkoodeks. 12. juuni 1964. - ENSV ÜT 1964, 25, 115; RT 1990, 12, 128; 1996, 48, 775.
6. Eesti Vabariigi ja Leedu Vabariigi vahelise sotsiaalkindlustuslepingu ratifitseerimise seadus. 11. detsember 1996. - RT II 1997, 1, 2.
7. Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise sotsiaalkindlustuslepingu ratifitseerimise seadus. 11. detsember 1996. – RT II 1997, 1, 1.
8. Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vaheline sotsiaalkindlustusleping. 27. september 1996. - RT II 1997, 13, 60.
9. Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vahelise sotsiaalkindlustuslepingu ratifitseerimise seadus. 16. aprill 1997 – RT II 1997, 13, 60.
10. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuli 1937. – RT 1937, 71, 590.
11. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992. – RT 1992, 26, 349.
12. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. 14. september 2003. – RT 2003, 64, 429.
13. Eesti Vabariigi töölepingu seadus. 15. aprill 1992. - RT 1992, 15/16, 241; 2004, 86, 584.
14. Eesti Vabariigi valitsuse ja Ukraina valitsuse vaheline sotsiaalkindlustusleping. 20. veebruar 1997. - RT II 1997, 34, 112.
15. Eesti Vabariigi valitsuse ja Ukraina valitsuse vahelise sotsiaalkindlustuslepingu ratifitseerimise seadus. 15. september 1997 – RT II 1997, 34, 112.

16. Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. Eesti vabariigi Ülemnõukogu otsus 26. septembrist 1991. - RT 1991, 35, 428.
17. EL Nõukogu direktiiv 75/129/EÜ kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. 17. veebruar 1975. – L 048, 22.02.1975.
18. EL Nõukogu direktiiv 80/987/EÜ töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta. 20. oktoober 1980 – L. 283 28.10.1980.
19. EL Nõukogu direktiiv 98/59/EÜ kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. 20. juuli 1998. – L 225, 12.08. 1998.
20. EL nõukogu määrus 1408/71/EÜ sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes. 14. juuni 1971. - EÜT L 149, 05.07.1971.
21. EL Nõukogu määrus 1612/68/EÜ töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. 15. oktoober 1968. - EÜT L 257, 19.10.1968.
22. EL Nõukogu määrus 574/72/EÜ, millega määratakse kindlaks määruse nr 1408/71/EÜ (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes) rakendamise kord. 21. märts 1972 - EÜT L 074, 27.03.1972.
23. EL Nõukogu määrus 859/2003/EÜ, 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. 14. mai 2003 - EÜT L 124, 20.05.2003.
24. EL Parlamendi ja Nõukogu määrus 883/2004/EÜ sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimise kohta. 29. aprill 2004. – EÜT L 166 , 30.04.2004.
25. Eraõppeasutuste õppejõudude ja teenijate ning nende perekondade pensioni dekreet. 4. aprill 1934. - RT 1934, 29, 256.
26. Esimene protokoll inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde. 1952. – ELS 9; RT II 1996, 11/12,34.
27. Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra kohta. Vabariigi Valitsuse määrus 10. juunist 1992 nr 172. – RT 1992, 33, 431; 2000, 3, 23.
28. Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, mis hõlmab vanadus-, invaliidsus ja toitjakaotushüvitiste skeeme, ja selle protokoll. 1953. – RT II 2001, 29, 150.

29. Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, välja arvatud vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeemid, ja selle protokoll. 1953. – RT II 2001, 29, 151.
30. Euroopa ajutise sotsiaalkindlustusskeemide lepingu, mis hõlmab vanadus-, invaliidsus ja toitjakaotushüvitiste skeeme, ja selle protokollit ratifitseerimise seadus. 24. oktoober 2001. – RT II 2001, 29, 150.
31. Euroopa ajutise sotsiaalkindlustusskeemide lepingu, välja arvatud vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeemid, ja selle protokollit ratifitseerimise seadus. 24. oktoober 2001. – RT II 2001, 29, 151.
32. Euroopa põhiseaduse leping. Allakirjutatud 29. oktoober 2004. - ELT C 169, 18.07.2003.
33. Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeks. 1964. - RT II 2004, 6, 17.
34. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimise seadus. 10. märts 2004 – RT II 2004, 6, 17.
35. Euroopa Ühenduse Asutamisleping. - EÜT C 325, 24.12.2002.
36. European Code of Social Security (Euroopa sotsiaalkindlustuse koodeks). 1964. - CETS 48.
37. European Code of Social Security (Revised) (Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalkindlustuse koodeks). 1990. - CETS 139.
38. European Convention on Social Security (Euroopa sotsiaalkindlustuse konventsioon). 1972. – CETS 78.
39. European Interim Agreement on Social Security other than Schemes for Old Age, Invalidity and Survivors (Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, välja arvatud vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeemid). 1953. – CETS 13.
40. European Interim Agreement on Social Security Schemes Relating to Old Age, Invalidity and Survivors (Euroopa ajutine sotsiaalkindlustusskeemide leping, mis hõlmab vanadus-, invaliidsus ja toitjakaotushüvitiste skeeme). 1953. - CETS 12.
41. European Social Charter (Euroopa sotsiaalharta). 1961. - CETS 35.
42. European Social Charter (revised) (Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta). 1996. - CETS 163.
43. Haldusmenetluse seadus. 6. juuni 2001. - RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.
44. Hispaania Kuningriigi põhiseadus. 1978. - Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.uni-wuerzburg.de/law/gr00000_.html, 15. oktoobril 2001.

45. ILO Convention no 102. Social Security (Minimum Standards) Convention (ILO konventsioon nr 102. Sotsiaalkindlustuse (miinimumstandardite) konventsioon). 1952. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
46. ILO Convention no 2. Unemployment convention (ILO konventsioon nr 2. Töötuse konventsioon). 1919. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
47. ILO Convention no 24. Sickness Insurance (Industry) Convention (ILO konventsioon nr 24. Haiguskindlustuse (tööstuses) konventsioon). 1927. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
48. ILO Convention no 25. Sickness Insurance (Agriculture) Convention (ILO konventsioon nr 25. Haiguskindlustuse (põllumajanduses) konventsioon). 1927. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
49. ILO Convention no 3. Maternity Protection Convention (ILO konventsioon nr 3. Emaduse kaitse konventsioon). 1919. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
50. ILO Convention no 35. (Shelved) Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention (ILO konventsioon nr 35. Vanaduskindlustus (tööstuses jm) (kõrvalepandud)). 1933. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
51. ILO Convention no 36. (Shelved) Old-Age Insurance (Agriculture) Convention (ILO konventsioon nr 36. Vanaduskindlustus (põllumajanduses) (kõrvalepandud)). 1933. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
52. ILO Convention no 37. (Shelved) Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention (ILO konventsioon nr 37. Invaliidsuskindlustus (tööstuses jm) (kõrvalepandud)). 1933. - Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
53. ILO Convention no 38. (Shelved) Invalidity Insurance (Agriculture) Convention. (ILO konventsioon nr 38. Invaliidsuskindlustus (põllumajanduses) (kõrvalepandud)). 1933. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
54. ILO Convention no 39. (Shelved) Survivors' Insurance (Industry, etc.) Convention (ILO konventsioon nr 39. Toitjakaotuskindlustus (tööstuses jm) (kõrvalepandud)). 1933. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
55. ILO Convention no 40. (Shelved) Survivors' Insurance (Agriculture) (ILO konventsioon nr 40. Toitjakaotuskindlustus (põllumajanduses) (kõrvalepandud)). 1933. Available: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 5 February 2005.
56. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 1950. – RT II 1996, 11/12, 34.

57. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus. 13. märts 1996. – RT II 1996, 11/12, 34.
58. Itaalia Vabariigi põhiseadus. 1947. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.uni-wuerzburg.de/law/gr00000_.html, 15. oktoobril 2001.
59. Kaitseliidu pensioniseadus. 10. juuli 1930. - RT 1930, 57, 382.
60. Kaitseväge juhataja pensioni seadus. 13.märts 1996. – RT 1996, 22, 435; 2000, 28, 167.
61. Kaitseväelaste ja nende perekondade pensioniseadus. 19. detsember 1924. - RT 1924, 149, 105.
62. Kaitseväeteenistuse seadus. 14. märts 2000. - RT I 2000, 28, 167; 2004, 88, 599.
63. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seadus. 14. detsember 2004. - RT I 2004, 88, 599.
64. Kindlustusosaku suuruse arvutamise juhend. Sotsiaalministri määrus 14. märtsist 2000 nr 19. - RTL 2000, 36, 512; 2001, 10, 135.
65. Kogumispensionide seadus. 12. september 2001. - RT I 2001, 79, 480; 2002, 111, 662.
66. Kogumispensionide seadus. 14. aprill 2004. – RT I 2004, 37, 252; 90, 616.
67. Kohtuniku staatuse seadus. 23. oktoober 1991. – RT 1991, 38, 473.
68. Kohtute seadus. 19. juuni 2002. - RT I 2002, 64, 390; 2003, 21, 121.
69. Kreeka Vabariigi põhiseadus. 1975. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.uni-wuerzburg.de/law/gr00000_.html, 15.oktoobril 2001.
70. Lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suu Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu Liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. 16. aprill 2003. - RT II 2004, 3, 8.
71. Lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suu Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa

- Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu Liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga ratifitseerimise seadus 21. jaanuar 2004. - RT II 2004, 3, 8.
72. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt. 1966. – RT 1993, 10/11 13.
73. Maksukorralduse seadus. 20. veebruar 2002. - RT I 2002, 26, 150; 2004, 45, 319.
74. Ohvriabi seadus. 17. detsember 2003. – RT I 2004, 2, 3; 30, 208.
75. Okupatsioonirežiimide poolt repressseeritud isiku seadus. 17. detsember 2003. – RT I 2003, 88, 589.
76. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31. mai 2000. – RT II 2000, 15, 93.
77. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 1996. – RT II 2000, 15, 93.
78. Perekonnaseadus. 12. oktoober 1994. - RT I 1994, 75, 1326; 2004, 14, 92; 22, 148.
79. Perekonnaseisu ametnikkude-vaimulikkude ja nende perekondade pensionikapitali seadus. 26. märts 1929. - RT 1929, 30, 217.
80. Politsei-, uurimis- ja kriminaaltöötajate töötasustamise ja pensionilise kindlustamise mõningate küsimuste kohta. Vabariigi Valitsuse määrus 31. detsembrist 1991 nr 279. - RT 1992, 2, 23.
81. Politseteenistuse seadus. 14. mai 1998. - RT I 1998, 50, 753; 2003, 54, 390.
82. Prokuratuuriseadus. 22. aprill 1998. - RT I 1998, 41/42, 625; 2004, 7, 40; 46, 329.
83. Protocol amending the European Social Charter (Euroopa sotsiaalharta täiendav protokoll). 1991. – CETS 142.
84. Protocol No 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Protokoll nr 12 Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde). 2000. - CETS 177.
85. Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Esimene protokoll inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde). 1952. - CETS 9.

86. Protocol to the European Code of Social Security (Protokoll Euroopa sotsiaalkindlustuse koodeksi juurde). 1964. - CETS 48A.
87. Protocol to the European Interim Agreement on Social Security other than Schemes for Old Age, Invalidity and Survivors (Protokoll Euroopa ajutise sotsiaalkindlustusskeemide lepingu, välja arvatud vanadus-, invaliidsus- ja toitjakaotushüvitiste skeemid, juurde). 1953. – CETS 13A.
88. Protocol to the European Interim Agreement on Social Security Schemes Relating to Old Age, Invalidity and Survivors (Protokoll Euroopa ajutise sotsiaalkindlustusskeemide lepingu, mis hõlmab vanadus-, invaliidsus ja toitjakaotushüvitiste skeeme, juurde). – CETS 12A.
89. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. 27. jaanuar 1999. - RT I 1999, 16, 273; 2005, 38, 299.
90. Ravikindlustuse seadus. 19. juuni 2002. – RT I 2002, 62, 377; 2005, 57, 451.
91. Riigi asutustes ja ettevõtetes töötavate tööliste pensioniseadus. 4. märts. 1926. - RT 1926, 23, 20.
92. Riigi ja omavalitsuse teenijate pensioniseadus. 7. oktoober 1924. - RT 1924, 123/124, 69.
93. Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus. 18.juuni 1992- RT 1992, 28, 381; 2003, 75, 497.
94. Riigikontrolli seadus. 29. jaanuar 2002. - RT I 2002, 21, 117; 2003, 88, 588.
95. Riigiteenistujate, -tööliste ja õppejõudude haiguskindlustuse seadus. Riigivanema dekreet. 12. mai 1937. – RT 1937, 41, 366.
96. Riiklike peretoetuste seadus. 14. november 2001 - RT I 2001, 95, 587; 2005, 9, 34.
97. Riikliku matusetoetuse seadus. 8. november 2000. - RT I 2000, 86, 549; 2002, 61, 375.
98. Riikliku pensionikindlustuse seadus. 5. detsember 2001 - RT I 2001, 100, 648; 2005, 37, 283.
99. Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus. 1949. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf, 15. oktoobril 2001.
100. Seadus 2004.aasta riigieelarve. 17. detsember 2003. - RT I 2004, 1, 1.
101. Soodustingimustel vanaduspensionide seadus. 14. mai 1992.- RT 1992, 21, 292; 2002, 61, 375.
102. Soodustingimustel vanaduspensionide seaduse ja väljateenitud aastate pensionide muutmise seadus. 15. juuni 2005 - RT I 2005, 38, 295.
103. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. 7. aprill 2004. – RT I 2004, 27, 181.

104. Soome Vabariigi põhiseadus. 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.om.fi/constitution/3340.htm>, 5. veebruaril 2005.
105. Sotsiaalhoolekande seadus. 9. veebruar 1995. – RT I 1995, 21, 323; 2005, 57, 451.
106. Sotsiaalkindlustusleping Eesti Vabariigi ja Leedu Vabariigi vahel. 28. mai 1996. - RT II 1997, 1, 2.
107. Sotsiaalkindlustusleping Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahel. 28. mai 1996 – RT II 1997, 1, 1.
108. Sotsiaalmaksuseadus. 13. detsember 2000. - RT I 2000, 102, 675; 2005, 57, 451.
109. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. 20 December 1993. - A/RES/48/96.
110. Taani põhiseadus. 1953. Arvutrivõrgus. Kättesaadav: <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf>, 5.veebruaril 2005.
111. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. 9. mai 2001. - RT I 2001, 50, 284; 2004, 89, 612.
112. Tööliste õnnetusjuhtumiste korral kindlustamise seaduse muutmisseadus. 4. august 1923. - RT 1923, 106, 84.
113. Tööstuslike ja kaubanduslike käitiste vanade töövõtjate kaitse seadus. 19. detsember 1939. - RT 1939, 116, 89.
114. Tööstuslike töö seadus. – Seaduste Kogu, XI köide, 2.jagu. 1913.
115. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. 16. juuni 1999. - RT I 1999, 60, 616; 2004, 89, 612.
116. Töötu sotsiaalse kaitse seadus. 14. juuni 2000. – RT I 2001, 59, 359; 2005, 9, 34.
117. Töötuskindlustuse seadus. 13. juuni 2001. - RT I 2001, 59, 359; 2005, 57, 451.
118. Töötuskindlustusmaks määrad 2006. aastal. Vabariigi Valitsuse määrus 24. novembrist 2005 nr 285. - RT I 2005, 64, 491.
119. Töövõime kaotuse protsendi määramise juhend. Sotsiaalministri määrus 3.jaanuarist 2002 nr 3. - RTL 2002, 9, 92; 64, 972.
120. Vabariigi Presidendi ametihüve seadus. 26. juuni 1996. - RT I 1996, 51, 966; 2001, 43, 240.
121. Vabatahtliku tuletõrje ühingu tuletõrje komandode liikmete pensioni- ja toetusraha seadus. 8. detsember 1925. - RT 1925, 197/198, 125.

122. Vanemahüvitise seadus. 10. detsember 2003. – RT I 2003, 82, 549; 2005, 9, 34.
123. Väljateenitud aastate pensionide seadus. 14. mai 1992. - RT 1992, 21, 294; 2004, 27, 180.
124. Õiguskantsleri seadus. 25. veebruar 1999. - RT I 1999, 29, 406; 2003, 23, 142.
125. Üleajateenijate ja nende perekondade pensioni seadus. 26. märts 1934. - RT 1934, 27, 222.

KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU

1. Jõhvi Halduskohtu otsus 11. novembril 2003 nr 3-212/2003, G. Tepljakovi kaebus Narva linna Sotsiaalabiameti poolt tekitatud kahju hüvitamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://kola.just.ee/>, 16. veebruaril 2005.
2. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 20. detsembril 2002 nr 3-3-1-58-02, L. Martinsoni kaebus Lihula Vallavalitsuse tegevusele. - RT III 2003, 2, 19.
3. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 17. märtsil 2003 nr 3-3-1-11-03, V. Dorfmani ja T. Dorfmani kaebus siseministri käskkirjade tühistamiseks ja siseministrile ettekirjutuse tegemiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.nc.ee/klr/lahendid/tekst/RK/3-3-1-11-03.html>, 16. veebruaril 2005.
4. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 10. novembril 2003 nr 3-3-1-65-03, J. Toomi kaebus Eesti Haigekassa Kagu osakonna toimingu peale. – RT III 2003, 34, 349.
5. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus 26. augustil 1997 nr 3-1-1-80-97, E. Tammeri süüdistusasi KrK § 130 järgi. - RT III 1997, 28, 285.
6. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi otsus 21. jaanuaril 2004 nr 3-4-1-7-03, sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 põhiseaduspärasuse kontrollimine. - RT III 2004, 5, 45.
7. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus 5. oktoobril 1995 nr III-2/1-56/95, Valgamaa Metsaameti hagi RAS-i Viljandi Metsakombinaat vastu 1 120 352 krooni nõudes. – RT III 1995, 14, 168.
8. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus 1. novembril 1995 nr III-2/3-26/95, Kilingi-Nõmme Metsaameti hagi RAS-i Viljandi Metsakombinaat vastu 52 196 krooni 15 sendi nõudes, – RT III 1995, 16, 201.
9. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus 23. oktoobril 1997 nr 3-2-1-116-97, Multiehituse ASi hagi Demma Bassova vastu laenulepingust tulenevate summade sissenõudmiseks. – RT III 1997, 31/32, 332.
10. Decision of the European Commission of Human Rights: X v. Ireland, No 4130/69, 20 July 1971. - Collection 38.
11. Decision of the European Commission of Human Rights: X v. United Kingdom, No 4288/69, 17 March 1970, Collection 33.
12. Decision of the European Commission of Human Rights on the admissibility of the application: Müller v. Austria, No 5849/72, 16 December 1974.

13. Decision of the European Commission of Human Rights: Müller v. Austria, No 5849/72, Comm. 1 Octobre 1975. - D.R. 3.
14. Decision of the European Commission of Human Rights: X v. Austria, No 7624/76, 6 July 1977. - D.R. 19.
15. Decision of the European Commission of Human Rights: T. v. Sweden, No 10671/83, 4 March 1985. - D.R. 43.
16. Decision of the European Commission of Human Rights: Stigson v. Sweden, No 12264/86, 13 July 1988. - Unpublished.
17. Decision of the European Court of Human Rights: Gaygusuz v. Austria, No 17371/90, 31 August 1996. – Reports 1996-IV.
18. Judgement of the European Court of Human Rights: Burdov v. Russia, No 59498/00, 7 May 2002. – Reports of Judgements and Decisions 2002-III.
19. Judgement of the European Court of Human Rights: Azinas v. Cyprus, No 56679/00, 20 June 2002. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=1057465&skin=hudoc-en&action=request>, 17 February 2005.
20. Judgement of the European Court of Human Rights: Koua Poirrez v. France, No 40892/98, 30 December 2003. – Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=1057714&skin=hudoc-en&action=request>, 17 February 2005.
21. Decision of the European Court of Human Rights: Janković v. Croatia, No 43440/98, 12 October 2000. – Unpublished.
22. Judgement of the European Court of Human Rights (Grand Chamber): Azinas v. Cyprus, No 56679/00, 28 April 2004. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=1057465&skin=hudoc-en&action=request>, 17 February 2005.
23. Judgement of the European Court of Human Rights: Pravednaya v. Russia, No69529/01, 18 November 2004. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=4775982&skin=hudoc-en>, 25 November 2005.
24. Judgement of the European Court of Human Rights: Makarova and others v. Russia, No 7023/03, 24 February 2005. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=4775982&skin=hudoc-en>, 25 November 2005.

25. Judgement of the European Court of Human Rights: Plotnikov v. Russia, No 43883/02, 24 February 2005, rectified 30 June 2005. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionId=4775982&skin=hudoc-en>, 25 November 2005.
26. Decision as to the admissibility, Grand Chamber of the Court of Human Rights: Stec and others v. United Kingdom, No 65731/01 and 65900/01, 6 July 2005. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=5473041&skin=hudoc-en&action=request>, 1 December 2005.
27. Judgement of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights: Stec and others v. the United Kingdom, No 65731/01 and 65900/01, 12 April 2006. Available: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=5473041&skin=hudoc-en&action=request>, 15 May 2006.
28. Judgment of the Court. Reference for a preliminary ruling: Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration, C-26/62, 5 February 1963. - ECR English special edition 1963, 00001.
29. Judgment of the European Court of First Instance: Jauch v. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter (Austria), C-215/99, 8 March 2001. - ECR I-1901.
30. Judgment of the European Court of First Instance: Molenaar v. Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg (Germany), C-160/96, 5 March 1998. - ECR I-843.