



Õiguskantsler

Teie 14.09.2014 nr

Meie 05.01.2015 nr 6-1/141420/1500022

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Rahvapension ja ravikindlustus välisriigi kodanikule**

Austatud []

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstatasite rahvapensioni ning ravikindlustuskaitse saamist puudutavad küsimused. Oma avalduses tõite välja, et olete Eesti alaline elanik ning siin elanud ja töötanud viis aastat. Teil on nii Ungari kui ka USA kodakondsus ning Te saate pensioni USA-st. Olete Eestis teinud tööd viis aastat, kuid käesoleva aasta septembrist Te enam tööl ei käi. Leidsite, et kuna olete Eestis viis aastat tööd teinud ning makse maksnud, võiksite saada Eesti riigilt pensioni 143 euro ulatuses. Kehtiv õigus seda Teile aga ei taga. Samuti ei ole Teile tagatud ravikindlustust. Oma hilisemas kirjas andsite teada, et Teile on Eestis rahvapension siiski määratud.

Analüüsinud Teie avaldust ja asjassepuutuvaid õigusnorme, ei tuvastanud ma, et riikliku pensionikindlustuse seaduse § 22 lg 3 oleks vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda maksta rahvapensioni isikule, kes saab mõne teise riigi pensioni. Samuti ei tuvastanud ma ravikindlustuse seaduse § 5 lg 3 vastuolu põhiseadusega osas, milles see ei loe kindlustatud isikuks inimest, kes ei saa Eestis määratud riiklikku pensioni.

Alljärgnevalt selgitan oma seisukohta täpsemalt.

I Õigus rahvapensionile

1. Eestis makstavate riiklike pensionide liigid ning nende maksmise korra sätestab [riikliku pensionikindlustuse seadus](#) (RPKS). Nimetatud seaduse § 5 järgi makstakse Eestis vanaduspension, töövõimetuspension, toetajakaotuspension ja rahvapension.
2. RPKS § 7 lg 1 järgi on õigus vanaduspensionile isikul, kes on saanud 63-aastaseks ja kellel on 15 aastat Eestis omandatud RPKS §-s 27 sätestatud pensionistaaži. Pensionistaaž on aeg, mil pensionikindlustatu oli hõivatud riiklikule pensionile õigust andva tegevusega (RPKS § 27 lg 1), ning see jaguneb pensioniõiguslikuks ja pensionikindlustusstaažiks (RPKS § 27 lg 2).
3. Kuna Teie olete Eestis töötanud vaid 5 aastat ning Eesti ja USA vahel pole sõlmitud sotsiaalkindlustuslepingut (RPKS § 4 lg 3 järgi kohaldatakse välislepingut, kui Eesti Vabariigi

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

sõlmitud välisleping sisaldab pensioni määramiseks või maksmiseks teistsuguseid sätteid kui RPKS), ei ole Teil tekkinud õigust vanaduspensionile.

4. Selleks, et tagada ka nende isikute, kes ei kvalifitseeru vanaduspensioniga saajateks, sotsiaalsete õiguste minimaalne kaitse, maksab riik RPKS § 22 lg 1 p 1 ja p 3 alusel rahvapensioni. Rahvapensioni on mh õigus saada isikul, kes on saanud 63-aastaseks, kellel ei ole õigust vanaduspensionile ja kes on elanud Eestis alalise elanikuna või tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel vähemalt viis aastat vahetult enne pensioni taotlemist. Siiski näeb RPKS § 22 lg 3 ette erandi, mille järgi ei määrata rahvapensioni ning määratud rahvapensioni maksmine lõpetatakse, kui isik saab mõne teise riigi pensioni.

5. Selliselt loodud Eesti pensionisüsteem põhineb põhiseaduse (PS) § 28 lõikel 2. Nimelt on PS § 28 lg 2 kohaselt Eesti kodanikul õigus riigi abile mh vanaduse korral. PS § 28 lg 2 ütleb veel, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. PS § 28 lg 2 põhineb PS §-st 10 tuleneva sotsiaalliigi ja inimväärikuse põhimõtetel ning sisaldab endas õigust sotsiaalsele kaitsele.

6. Analüüsinud Teie avaldust ja kehtivaid õigusnorme, ei tuvastanud ma RPKS § 22 lg 3 vastuolu põhiseadusega.

7. PS § 28 lg 2 sätestab, et abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Seega on PS § 28 lõikest 2 tulenevalt seadusandjal ulatuslik otsustusõigus pensionisüsteemi kujundamisel. See on muu hulgas põhjendatav asjaoluga, et sotsiaalsõlteliste valikute tegemine sõltub suuresti riigieelarve mahust ja riigi raha ümberjagamise võimalustest.¹ Seadusandja otsustusõigus pole aga piiramatult põhiseaduse järgi on nt oluline, et vanadusriski realiseerimisel oleks inimesele tagatud inimväärne äraelamine (PS § 10) ning hüvitiste sätestamisel järgitaks võrdse kohtlemise põhimõtet (PS § 12).

8. Kuna saate pensioni teisest riigist, mistõttu ei maksta Teile RPKS § 22 lg 3 järgi rahvapensioni Eestis, seondub Teie tõstatatud küsimus eelkõige võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisega.

9. Võrdse kohtlemise põhimõtte järgi peab võrreldavate inimeste erinevaks kohtlemiseks olema seadusandjal põhiseaduspärane õigustus. Täpsemalt peab erinevaks kohtlemiseks olema seadusandjal legitiimne eesmärk ning erinev kohtlemine ei või ebasoodsamasse olukorda asetatud inimesele tuua kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi.

10. Rahvapension on mõeldud selleks, et inimesele oleks vanaduse korral tagatud inimväärseks äraelamiseks minimaalselt vajalik abi. Rahvapensioni eesmärk on tagada riigi abi neile vanaduspensioniiikka jõudnud inimestele, kes pole riiklikku pensionisüsteemi teinud sellises ulatuses sissemakseid, et saada vanaduspensioniga, st pole end ise vanaduspõlveks piisavalt kindlustanud (puudub vähemalt 15 kindlustusaasta suurune staaž). Kui isik saab mõne teise riigi pensioni, võib eeldada, et see tagab tema inimväärse äraelamise ja tal on elatusvahendid olemas ja ta ei vaja Eesti riigilt vanaduse korral abi. Kui sellest pensionist Eestis äraelamiseks ei piisa, on inimesel õigus taotleda Eesti riigilt abi sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud tingimustel ja korras (PS § 28 lg 2 järgi on inimesel õigus saada riigi abi puuduse korral). Seetõttu on minu hinnangul RPKS § 22 lõikes 3 tehtud seadusandja valik mitte maksta rahvapensioni isikutele, kes saavad pensioni teisest riigist, põhiseadusega kooskõlas. Arvan nii, kuna erineval kohtlemisel on legitiimne eesmärk, milleks on vältida rahvapensioni maksmist inimestele, kellele on juba

¹ Vt RKHK 10.11.2003 otsus nr [3-3-1-65-03](#), p 14; RKPKJ 21.01.2004 otsus nr [3-4-1-7-03](#), p 15.

vanaduse puhuks abi tagatud. Samuti ei too erinev kohtlemine ebasoodsamasse olukorda asetatud inimesele kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi, kuna inimesele on elatusvahendid inimväärseks äraelamiseks nii ehk nii tagatud.

11. Olen sellel seisukohal olenemata asjaolust, et teatud juhtudel võib teise riigi pensioni saav inimene sotsiaalmaksu tasumise näol olla teinud riiklikku pensionisüsteemi makseid. Nimelt kuigi sotsiaalmaksul on olemas ka sundkindlustusmakse tunnuseid, on see siiski riiklik maks, mistõttu pole selle maksmine alati seotud õigusega vastuhüvele. Õigus vastuhüvele tekib vaid siis, kui on täidetud hüve saamise eeldused (nt inimene on jõudnud vanaduspensioniiikka ja ta on varasemalt teinud nõutavas mahu ja nõutava ajavahemiku jooksul makseid). Selline süsteem on selgitatav mh asjaoluga, et riikliku pensionikindlustuse seaduse järgi põhineb riiklik pensionisüsteem solidaarsuspõhimõttel (RPKS § 2). Solidaarsuspõhimõttest tulenevalt ei sõltu kindlustatule tagatavad hüved täielikult tema tehtud kindlustusmaksetest. Näiteks kulutatakse osa sotsiaalmaksust laekuvast rahast rahvapensioni maksmiseks, st nende inimeste kindlustamiseks, kes pole kunagi tööl käinud (nt sügava puudega töövõimetute).

12. Ka ei väära minu seisukohta asjaolu, et rahvapensionist jääb ilma Euroopa Liidu kodanik. Nimelt tuleb Euroopa Liidu kodanikule tagada Eestis samad õigused nagu teistele siin elavatele ja samaväärses olukorras olevatele inimestele. Kuna ka Eesti kodanikul, kes saab pensioni välisriigist, ei teki õigust rahvapensionile, ei ole Euroopa Liidu õigusega vastuolus olukord, kus samadel tingimustel jääb rahvapensionist ilma Euroopa Liidu kodanik.

13. Mis puutub asjaollu, et olete Euroopa Liidu kodanik, siis Euroopa Liidu tasandil reguleerib sotsiaalkindlustust Euroopa Parlamendi ja Nõukogu [määrus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta nr 883/2004](#) (edaspidi *põhimäärus*) ja selle [rakendusmäärus nr 987/2009](#). Nimetatud Euroopa Liidu määrused on kehtestatud Euroopa Liidus kehtivat töötajate vaba liikumise põhimõtet silmas pidades² ning neid kohaldatakse Euroopa Liidu sees liikumisõigust kasutanud inimestele selliselt, et oleks tagatud liidu piirides liikunud inimeste võrdne kohtlemine konkreetse liikmesriigi kodanikega (põhimääruse art 4). Sel eesmärgil paneb põhimääruse art 6 liikmesriikidele kohustuse arvestada mh teises liikmesriigis töötatud aega ning liita kindlustusperioodid kokku. Kuna Te ei ole töötanud teistes Euroopa Liidu liikmesriikides, kujuneb Teie pensionistaaž üksnes Eestis töötatud ajast.

II Õigus ravikindlustusele

14. Täiendavalt tõite oma avalduses välja, et Teile ei ole Eestis tagatud ravikindlustust.

15. Nimetatud küsimust reguleerib [ravikindlustuse seadus](#) (RaKS). Üldjuhul on ravikindlustatud isikuks inimene, kelle eest makstakse sotsiaalmaksu (RaKS § 5 lõiked 1 kuni 3). RaKS § 5 lg 4 p 3 järgi on kindlustatud isikuga võrdsustatud isik, kelle eest ei maksta sotsiaalmaksu, muu hulgas isik, kes saab Eestis määratud riiklikku pensioni.

16. Kuna Teile ei ole riiklikku pensioni Eestis määratud, sh ei kvalifitseeru Te rahvapensionile põhjusel, et Teile on määratud pension USAs, ning Eesti ja USA vahel pole sõlmitud välislepingut, mis näeks Teile ette teistsuguseid õigusi (RaKS § 1 lg 2 järgi kohaldatakse RaKS

² Euroopa Liidu Kohus on korduvalt rõhutanud koordineerimisreeglite olulisust liikumisvabaduse tagamisel ning selgitanud, et nimetatud reegleid tuleb tõlgendada töötajate vaba liikumise soodustamise valguses. Vt F. Pennings, M. Weerepas. [Towards a convergence of coordination in social security and tax law?](#) EC Tax Review, 2006, lk 216 koos viidetega kohtulahenditele.

ja Riigikogu ratifitseeritud välislepingu vastuolu korral välislepingus sätestatud), ei laiene Teile ravikindlustuskaitse.

17. PS § 28 lg 1 järgi on igal inimesel õigus tervise kaitsele. Samas ei tulene sellest sättest, et riigil oleks kohustus tagada kõigile elanikele ravikindlustuskaitse. Sellist kohustust ei tulene ka [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#)st. Küll aga on riigil kohustus luua ja hoida toimivana tervishoiusüsteem, mille kaudu oleksid süsteemiga liitunud inimesele haiguse või vigastuse korral ilma ebamõistliku viivitusega kättesaadavad hea kvaliteediga terviseteenused. Seejuures on seadusandjal tervishoiusüsteemi kujundamisel ning tervise kaitse küsimuste reguleerimisel avar otsustusruum. Oma otsustusõiguse kasutamisel ei või aga seadusandja jätta kaitseta tervisepõhiõiguse tuuma, st ei või jätta inimest ilma igasuguse abita.

18. Ka PS § 28 lõikes 1 sätestatud õiguse puhul on oluline, et seadusandja järgiks PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet.

19. Kuna Teil kui teisest riigist pensioni saaval inimesel puudub õigus ravikindlustuskaitsele Eestis, seondub Teie tõstatatud küsimus eelkõige võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisega.

20. Nagu öeldud, siis võrdse kohtlemise põhimõtte järgi peab võrreldavate inimeste erinevaks kohtlemiseks olema seadusandjal põhiseaduspärane õigustus. Täpsemalt peab erinevaks kohtlemiseks olema seadusandjal legitiimne eesmärk ning erinev kohtlemine ei või ebasoodsamasse olukorda asetatud inimesele tuua kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi.

21. Nagu olen juba ülal selgitanud, on riigil suur otsustusruum, kuidas üht või teist sotsiaalõiguse küsimust lahendada ning kellele ja millises ulatuses sotsiaalset kaitset pakkuda. Riik on otsustanud tervise kaitse tagada suurele osale elanikkonnast ravikindlustussüsteemi kaudu. Ülejäänud inimestele on tagatud vältimatu abi. Täpsemalt on seadusandja näinud [tervishoiuteenuste korraldamise seaduse](#) (TTKS) § 6 lõikes 1 ette iga Eestis viibiva inimese õiguse saada vältimatut abi. Vältimatu abi on tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse (TTKS § 5). TTKS § 6 lg 4 järgi tasutakse ravikindlustusega hõlmamata isikule osutatud vältimatu abi eest riigieelarvest selleks ettenähtud vahenditest Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa vahel sõlmitud lepingu alusel vastavalt ravikindlustuse seadusele. Seega on riik taganud terviseteenused ka neile, kes pole ravikindlustusega hõlmatud.

22. Leian, et ka ravikindlustust puudutav kõnesolev regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas, kuna selliselt on seadusandja soovinud välistada ravikindlustuskaitse andmist inimestele, kes pole piisavalt kaua otseselt või kaudselt panustanud Eesti majandusse (pole teinud siin järjepidevalt tööd, maksnud tööjõumakse või kulutanud siin oma raha). Nii on seadusandja otsustanud, et ravikindlustus ei laiene Eestis viibivatele isikutele, kes saavad pensioni välisriigist ning kes ei ole teinud piisavas ulatuses sisse makseid Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi ehk ei ole töötanud Eestis piisavalt kaua, et kvalifitseeruda vanaduspensioni saajaks.³ Sellises olukorras olevatele inimestele peaks eelduslikult vajaliku abi vanaduspõlves tagama riik, kes neile pensioni maksab, sh tagama ravikindlustuskaitse. Seejuures ei ole välistatud võimalus, et inimene katab oma ravikulud välisriigist saadava pensioni arvelt.

23. Selgitan täiendavalt, et teatud isikute gruppide puhul, kes ei ole Eestis ravikindlustusega kaetud, annab RaKS § 22 võimaluse sõlmida kindlustatud isikuga võrdsustamise leping, mille

³ PS § 28 lubab teha vahet Eestis elanud/töötanud ja välisriigis elanud/töötanud isikute vahel ning tagada viimastele sotsiaalne kaitse väiksemal määral. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 28, komm 7. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-28/>.

alusel võrdsustatakse isik sisuliselt kindlustatud isikuga ning tal tekib ravikindlustuskaitse. RaKS § 22 lg 1 p 2 järgi saab selle lepingu sõlmida Eesti alaline elanik, kes saab pensioni välisriigist. Seeläbi on riik taganud Teile võimaluse liituda Eesti ravikindlustussüsteemiga.⁴

24. Leian, et seadusandja otsus, mille järgi ei ole välisriigist pensioni saavale isikule tagatud Eestis ravikindlustuskaitset, ei too kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi, kuna nende isikute puhul ei ole realiseerunud risk jääda ilma igasugusest abist vanaduse korral (vanaduse kui sotsiaalse riski realiseerumisel on tagatud asendussissetulek välisriigi pensioni näol) ja neil on võimalik saada abi vältimatu arstiabi korras või liitudes ravikindlustusega vabatahtlikult. Seega ei ole seadusandja jätnud terviseõiguse tagamisel neid inimesi kaitseta ning nimetatud põhiõiguse tuum on tagatud ka välisriigist pensioni saavate isikute puhul.

25. Kõike eelnevat arvesse võttes leiangi, et põhiseadusega ei ole vastuolus olukord, kus ravikindlustuskaitse ei laiene isikutele, kellele pole määratud riiklikku pensioni Eestis ja kes saavad pensioni teisest riigist.

Tänan Teid pöördumise eest. Loodan, et toodud selgitustest on Teile abi. Ühtlasi vabandan, et olete pidanud minu vastust nii kaua ootama.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Marje Allikmets 693 8405
Marje.Allikmets@oiguskantsler.ee

⁴ Vt täpsemat teavet lepingu sõlmimise, tasude jm kohta Eesti Haigekassa kodulehelt: <https://www.haigekassa.ee/et/inimesele/kindlustus/vabatahtlik-kindlustus>.