



Õiguskantsler

Juta Saarevet
peadirektor
Sotsiaalkindlustusamet
ska@ensib.ee

Teie 26.08.2014 nr

Meie 15.12.2014 nr 7-4/140953/1405129

**Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgmiseks
Peretoetuste maksmine**

Austatud Juta Saarevet

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja seoses murega maksmata jäetud lapsetoetuse ja puudega lapse toetuse pärast. Täna Teid, et andsite mulle avalduse lahendamiseks asjakohast teavet. Teie vastustest selgus, et käesolevaks ajaks on avaldajale peretoetuste maksmine Eestis taastatud.

Analüüsinud avaldusaluseid asjaolusid, Teie selgitusi ning asjakohaseid õigusakte, leian, et Sotsiaalkindlustusamet ei ole järginud hea halduse ning põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet osas, milles

- Sotsiaalkindlustusamet ei ole kasutanud toimivaid kanaleid teiste liikmesriikide pädevate ametiasutustega suhtlemiseks ning teabevahetuseks selliselt, et isikute õigused oleksid kaitstud ning
- Sotsiaalkindlustusamet ei ole rakendanud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu [määruse „Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta“ nr 883/2004 rakendusmääruse nr 987/2009](#) artiklit 7.

Seetõttu teen Teile ettepaneku vabandada avaldaja ees talle põhjustatud raskuste eest peretoetuste maksmata jätmisel.

Ühtlasi teen Teile soovitusel edaspidi

- kasutada menetlustes teiste liikmesriikide ametiasutustega suhtlemisel efektiivsemaid võimalusi teabe vahetamiseks (näiteks telefon, e-post) ja tagada, et sotsiaalkindlustuse koordineerimist puudutavad küsimused leiaksid lahenduse mõistliku aja jooksul ning
- rakendada senisest tõhusamalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu [määruse „Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta“ nr 883/2004 rakendusmääruse nr 987/2009](#) artiklit 7 ning maksta hüvitisi ajutiselt välja ka siis, kui Teil ei ole hüvitise lõplikuks arvutamiseks kogu vajalikku teavet olukorra kohta teises liikmesriigis, ent isik tõendab enda õigust hüvitisele Eestis.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Palun Teil mulle hiljemalt 02.01.2015 vastata, kuidas Te minu ettepanekut ja soovitusi täitma asusite.

Alljärgnevalt selgitan Teile, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin. Selleks käsitlen esmalt menetluse asjaolusid ja selle käiku (I). Seejärel selgitan enda seisukohta Sotsiaalkindlustusameti tegevusse puutuvalt (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja pöördus minu poole murega talle maksmata jäänud peretoetuste pärast. Oma pöördumises selgitas avaldaja, et tema mees töötas meremehena Saksamaa, seejärel Luksemburgi ning avalduse esitamise ajal töötas ta Libeeria lipu all sõitval laeval. Esmalt maksis perele sotsiaaltoetuseid Saksamaa, kuid avalduse esitamise ajaks oli toetuste maksmine lõppenud.

2. Sotsiaalkindlustusameti ametnikud selgitasid õiguskantsleri nõunikule, et kuivõrd avaldajale toetuste esmane maksja oli Saksamaa Liitvabariik, peatati peretoetuse maksmine talle Eestis alates 01.04.2012. Puudega lapse toetuse maksmine Eestis peatati 01.02.2014. Vastavalt 10.04.2012 Saksamaa Liitvabariigist Sotsiaalkindlustusametile saabunud infole oli avaldajale Saksamaal määratud ja makstud täismääras peretoetusi alates 01.04.2012. Nähtuvalt laekunud teabest pöördus avaldaja 27.01.2014 Sotsiaalkindlustusameti poole ja teatas, et laste isa lõpetas oma töösuhte Saksamaal ja hakkas töötama Luksemburgis. Avaldaja väitel maksis Saksamaa peretoetusi kuni 30.11.2013. Kuna avaldaja pöördus Saksamaa toetuste maksmise peatumise küsimusega Sotsiaalkindlustusameti poole, saatis amet 31.01.2014, 03.04.2014 ja 30.06.2014 teabe nõuded Saksamaa ja Luksemburgi pädevale asutusele, et saada andmeid laste isa töösuhte ja välisriigis makstavate peretoetuste kohta. Luksemburgi ja Saksamaa pädevatest asutustest ei olevat Sotsiaalkindlustusametile saadetud nendepoolset otsust ega infot laste isa töösuhte ja peretoetuste maksmise kohta. Seetõttu ei otsustanud Sotsiaalkindlustusamet avaldajale sotsiaaltoetuste maksmise üle Eestis.

3. Avaldusaluses asjas seisukoha kujundamiseks ning lisateabe saamiseks palusin Teilt veel teavet selle kohta, kuidas on piiriülest sotsiaalkindlustust puudutavates küsimustes korraldatud erinevate liikmesriikide pädevate ametiasutuste vaheline koostöö ning kuidas toimub hüvitiste ajutine väljamaksmine. Teie vastusest toon välja alljärgneva.

4. Selgitasite oma vastuses, et teabe saamine teise Euroopa Liidu liikmesriigi pädevast asutusest võib võtta aega ühest kuust kuni aastani. Tõite välja, et võib olla ka juhuseid, kus tuleb saata korduvaid järelepärimisi, kuna teisest liikmesriigist esmalt saadud info ei ole piisav otsustamiseks perehüvitiste maksmist Eestis. Selgitasite ka, et Sotsiaalkindlustusametil on võimalus saata korduvaid järelepärimisi teiste liikmesriikide pädevatele asutustele ning paluda kiiret vastust, kuid puudub võimalus anda ette tähtaegu, mille jooksul peaks teise riigi pädev asutus vastama.

1.

5. Kirjeldasite, et teabevahetus pädevate ametiasutuste vahel toimub tähtitud postiga saadetud teabevahetuse vormide kaudu. Lisasite, et liikmesriikides võib olla väga palju erinevaid asutusi, kuhu järelepärimise vorm saata ning võimalikult kiire vastuse saamiseks on vajalikud täpsed andmed teises riigis töötava/viibiva isiku kohta. Nentisite oma vastuses, et kuna teabevahetus toimub ainult posti teel, on see aeglane.

6. Minu küsimusele, kas tavapäraselt liikmesriikide pädevad asutused täidavad rakendusmääruse artiklis 59 sätestatud teavitamise kohustust, vastasite, et liikmesriikidel on erinev praktika teavitamise kohustuse täitmisel. Teie selgituste kohaselt on teavitamise kohustust võimalik täita kahel viisil: edastades perehüvitiste lõpetamise otsuse isikule või teavitades teise liikmesriigi pädevat asutust vastates selle järelepärimisele.

7. Sotsiaaltoetuste ajutise väljamaksmise kohta märkisite järgnevat. Eelotsuse alusel maksate hüvitised välja üksnes juhul, kui on kindel, et perel on õigus lisahüvitisele, mitte täismääras hüvitisele ning Sotsiaalkindlustusamet on täiesti kindel summas, mille teine liikmesriik isikule määrab. Selgitasite, et hüvitise ajutisel väljamaksmisel tekib oht, et isikul võib tekkida enammakse, mida on väga raske hiljem tagasi saada, sest infovahetus võtab aega ning juhtumitel, mil teine asutus on vahepeal isikule toetuse määranud ja välja maksnud, ei ole võimalik tagastust paluda ka teise liikmesriigi pädevalt asutusest.

8. Täiendavalt selgitasite, et kui isik esitab avalduse Eestis perehüvitiste taotlemiseks põhjusel, et lapse teine vanem on lõpetanud töötamise teises liikmesriigis, palub Sotsiaalkindlustusamet isikutel asjade kiirendamiseks esitada kas teise riigi otsuse perehüvitiste maksmise lõpetamise kohta või dokumendi, mis tõestab, et isik on lõpetanud töösuhte teises liikmesriigis. Lisaks võib isik esitada dokumendid, millest nähtub, et ta on asunud tööle Eestis. Sellistel juhtumitel on Eesti perehüvitiste esmaseks maksjaks ning Sotsiaalkindlustusamet saab edastada vastava teabe teise liikmesriiki. Ütlesite, et kui isikul ei ole võimalik Sotsiaalkindlustusametile vastavaid dokumente koos avaldusega esitada, edastab Sotsiaalkindlustusamet järelepärimise vastava liikmesriigi pädevale asutusele ja palub informeerida, mis ajani on selles liikmesriigis perehüvitist makstud.

9. Lisaks suhtles õiguskantsleri nõunik Luksemburgi ombudsmani nõunikuga, kes võttis ühendust Luksemburgi pädeva asutusega. Luksemburgist saadud teabe kohaselt oli Sotsiaalkindlustusamet saatnud teabevahetuse vormid valele aadressile, mistõttu ei olnud Luksemburgi pädeval asutusel võimalik neile mõistliku aja jooksul vastata. Luksemburgi pädeva asutusega suhtlemise tagajärjel saadeti Luksemburgist Sotsiaalkindlustusametile kinnitus avaldajale Euroopa Liidu õiguse mõistes perehüvitiste väljamaksmise kohta, mille tagajärjel taastas Sotsiaalkindlustusamet avaldajale 12.08.2014 lapsetoetuse ja 26.08.2014 puudega lapse toetuse maksmise Eestis alates 01.06.2014.

II Minu seisukoht

10. Asjas on põhiküsimus, kas Sotsiaalkindlustusamet on järginud hea halduse tava ning põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet, jättes isiku ilma peretoetusteta pikemaks kui pooleks aastaks põhjusel, et teabevahetus kahe liikmesriigi pädevate ametiasutuste vahel on aeglane. Sellele küsimusele vastamiseks käsitlen esmalt hea halduse tava põhiseaduslikku tausta ning Euroopa Liidu õigusest tulenevat (p-d 11-22). Seejärel annan hinnangu Sotsiaalkindlustusameti senisele praktikale ametiasutuste vahelises teabevahetuses (p-d 23-28). Lõpuks käsitlen ka põhiõigust sotsiaalsele kaitsale (p-d 29-34) ning hindan Sotsiaalkindlustusameti tegevust rakendusmääruse artikkel 7 kohaldamisel (p-d 35-39).

1. Hea halduse tava

11. Riigivõimu teostajad on põhiseaduse (PS) § 14 kohaselt kohustatud oma tegevusega tagama isiku põhiõigusi ja –vabadusi. Muu hulgas tuleneb sellest sättest põhiõigus heale haldusele, mille järgi peab nii isiku suhtes läbiviidav või teda puudutav haldusmenetlus kui ka

menetluse tulem olema õiguspärane ja õiglane.¹ Lisaks tuleb sellest põhiõigusest haldusorganile kohustus põhiseaduspärase haldusmenetluse kaudu tagada, et halduse tegevus isiku suhtes ei oleks formalistlik, vaid eesmärgipärane, kiire ja läbipaistev ning kodanikusõbralik kõige laiemas mõttes².

12. Ka [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) (*harta*) artiklist 41 tuleneb igauhe subjektiivne õigus heale haldusele mh siis, kui liikmesriigi haldusorgan kohaldab Euroopa Liidu õigust.³ Täpsemalt sätestab harta artikkel 41 lg 1, et igauhel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul.

13. Eelnevast tuleneb, et põhiõigusest heale haldusele peab oma tegevuses juhinduma ka Sotsiaalkindlustusamet. Seda nii Eesti kui ka Euroopa Liidu õiguse rakendamisel.

Menetlus mõistliku aja jooksul

14. Sotsiaalkindlustusamet, otsustades isikule peretoetuste ja puudega inimese toetuste määramise üle, tegutseb haldusmenetluse raamides ning peab tulenevalt [riiklike peretoetuste seaduse](#) (RPTS) § 1 lõikest 4 ja [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse](#) (PISTS) § 1 lõikest 3 lähtuma [haldusmenetluse seaduses](#) (HMS) sätestatud, arvestades neis seadustes sätestatud haldusmenetluse erisustega. Kui tegemist on Euroopa Liidu sisese sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise juhtumiga, tuleb Sotsiaalkindlustusametil juhinduda Euroopa Liidu õiguses reguleeritud haldusmenetluse normidest. Täpsemalt tuleb Sotsiaalkindlustusametil rakendada Euroopa Liidu liikmesriigis töötavate isikute sotsiaalkindlustust reguleerivat Euroopa Parlamendi ja Nõukogu [määrust „Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta“ nr 883/2004](#) (edaspidi *põhimäärus*) ja selle [rakendusmäärust nr 987/2009](#) (edaspidi *rakendusmäärus*).

15. HMS § 5 lõikes 2 on sätestatud haldusmenetluse kiiruse ehk mõistliku aja nõue.⁴ Mõistliku aja nõudest tuleneb, et menetlus tuleb läbi viia aja jooksul, mis on vastavuses küsimuse keerukuse ja asja lahendamisel vajalike menetlustoimingute, esitatud taotluse nõuetekohasuse, taotleja poolt HMS § 15 lõikest 3 ja HMS § 38 lõikest 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomu ja muude asjaoludega, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. See nõue kehtib ka HMS § 5 lõike 4 puhul, mis sätestab, et menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määrukses sätestatud tähtaja jooksul: haldusmenetlus tuleb olenemata menetlustähtajast läbi viia nii kiiresti kui võimalik. Puhuks, mil menetlustähtajast pole objektiivsetel põhjustel võimalik kinni pidada, näeb HMS § 41 ette, et haldusorgan peab viivituseeta tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingute sooritamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse.

16. RPTS § 18 lõike 1 järgi vaatab Sotsiaalkindlustusamet peretoetuste taotlemiseks esitatud dokumendid läbi esimesel võimalusel. PISTS § 17 lõike 1 alusel 12.09.2008 antud

¹ RKHK 19.04.2010 otsus nr [3-3-1-4-10](#), p 12: „Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse.“

² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 14, komm. 3.2.2. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/>.

³ P. Craig. Kommentaarid artiklile 41, komm 41.02. – Ed S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward. The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Hart Publishing 2014. vt ka RKHK 19.12.2006 otsus nr [3-3-1-80-06](#), p 20: „Kuigi Euroopa hea halduse tava eeskirjas peetakse ametnikena silmas EL-i ametnikku või muud teenistajat, tuleks Euroopa hea halduse üldiste tavade võimalusel arvestada ka Eesti ametnikel, kui viimased rakendavad EL-i õigust või EL-i õigust Eesti õigusesse üle võtvat õigust.“

⁴ RKHK 21.09.2011 otsus nr 3-3-1-5-11, p 24.

sotsiaalministri määruse nr 49 „Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise ja väljamaksmise kord ning tähtjad“ § 5 lõike 1 järgi teeb Sotsiaalkindlustusamet otsuse sotsiaaltoetuste määramise või määramata jätmise kohta hiljemalt kümne tööpäeva jooksul sotsiaaltoetuste taotlemise päevast ning vastavalt määruse § 10 lõikele 2 jätkatakse sotsiaaltoetuste maksmise peatamise asjaolude äralangemisel toetuste maksmist nende asjaolude äralangemise päevast. Seega näeb Eesti õigus ette kindlad tähtjad, mille jooksul tuleb Sotsiaalkindlustusametil langetada otsus, kas inimesel on õigus riiklikule peretoetusele või puuetega inimeste sotsiaaltoetusele.

17. Hea halduse põhimõtet Euroopa Liidu tasandil käsitleb ka [Euroopa hea halduse tava eeskiri](#), mille artikkel 17 näeb muu hulgas ette mõistliku menetlusaja nõude, sätestades, et ametnik tagab, et iga institutsioonile saadetud taotluse või kaebuse kohta tehakse otsus mõistliku aja jooksul, viivitama ja igal juhul kahe kuu jooksul alates selle kättesaamise kuupäevast. Sama reegel kehtib ka isikute kirjadele ning sellistele haldusteatistele vastamisel, mille ametnik on saatnud kõrgemalseisvatele ametnikele, et küsida juhiseid tehtavate otsuste kohta. Kui institutsioonile saabunud taotluse või kaebuse kohta ei ole tõstatatud küsimuse keerukuse tõttu võimalik teha otsust eespool nimetatud tähtaja jooksul, teatab ametnik sellest esimesel võimalusel taotluse või kaebuse esitajale. Sellisel juhul tehakse lõplik otsus taotluse või kaebuse esitajale teatavaks lühima võimaliku aja jooksul.

18. Neid nõudeid tuleb Sotsiaalkindlustusametil püüda järgida ka piiriülest elementi omavate juhtumite puhul. Esiteks tuleb seda teha seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt (PS § 3 lg 1). Teiseks aga põhjusel, et Sotsiaalkindlustusametil tuleb menetluses lähtuda konkreetset valdkonda reguleerivatest normidest ja nende normide eesmärgist. Nimelt sätestab HMS § 5 lõige 2, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Eespool nimetatud Euroopa Liidu määrused on kehtestatud Euroopa Liidus kehtivat töötajate vaba liikumise põhimõtet silmas pidades.⁵ Täpsemalt tuleneb ka põhimääruse preambulist, et sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eesmärk on mh tagada inimeste vaba liikumine (p 3) ning ühenduse piirides liikuvate inimeste ja nende pereliikmete õiguste kaitse (p 13). Seepärast tuleb Sotsiaalkindlustusametil liikumisvabadust kasutanutele peretoetuste ja puudega inimese toetuste määramise üle otsustades pidada silmas, et hüvitiste määramisega viivitamisel võidakse kahjustada inimeste vaba liikumise õigust.

Teabevahetus liikmesriikide pädevate ametiasutuse vahel

19. HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajadusel koguma selleks tõendeid oma algatusel. Sealjuures on haldusorgan kohustatud välja selgitama kõik asjas tähtsust omavad asjaolud ning seetõttu on haldusorganil kohustus uurida ka tsiviilõiguslikke asjaolusid, kui need on asjas olulised.⁶ Selleks, et kindlaks teha, milline riik peab konkreetsel juhul määruse alusel väljamakseid tegema, on põhimääruses ja rakendusmääruses ette nähtud võimalused liikmesriikide pädevate ametiasutuste vaheliseks koostööks ja suhtluseks. Nii võivad põhimääruse artikkel 76 lõike 3 järgi pädevad asutused põhimääruse rakendamise eesmärgil suhelda üksteisega otse. Kui määruse rakendamisel ilmnevad raskused, mis võivad ohtu seada

⁵ 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.

⁶ RKHK 27.11.2006 otsus nr [3-3-1-59-06](#), p 10, 11.

sellega hõlmatud isiku õigused, võtab pädeva liikmesriigi või isiku elukohajärgse liikmesriigi asutus ühendust asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide asutuse või asutustega. Kui lahendust ei leita mõistliku aja jooksul, võivad asjaomased asutused paluda halduskomisjonil sekkuda (põhimääruse artikkel 76 lõige 6).

20. Puutuvalt koostöö kohustusse ütleb rakendusmääruse preambuli p 2, et tõhusam ja tihedam koostöö liikmesriikide asutuste vahel on põhiline tegur võimaldamaks põhimäärusega hõlmatud isikutel oma õigusi võimalikult kiirelt ja optimaalselt kasutada. Et see võimalik oleks, näeb rakendusmääruse artikkel 2 lõige 1 ette põhimõtteid, millel liikmesriikide vaheline suhtlus põhineb. Täpsemalt sätestab rakendusmääruse artikkel 2 lõige 1, et liikmesriikide vaheline suhtlus põhineb avaliku teenuse osutamise, tõhususe, aktiivse abistamise, kiire kättesaadavuse ja juurdepääsu, sealhulgas elektroonilise juurdepääsu, põhimõtetel. Lõike 2 järgi edastavad või vahetavad asutused viivitamata kõiki andmeid, mis on vajalikud nende isikute, kelle suhtes põhimäärust kohaldatakse, õiguste ja kohustuste kehtestamiseks ning kindlaksmääramiseks.

21. Eespool toodust tuleneb, et põhimääruse ja rakendusmääruse alusel tegutsedes peavad liikmesriigid selleks, et inimeste vaba liikumine ja ühenduse piirides liikuvate inimeste ja nende pereliikmete õiguste kaitse oleks tagatud, suhtlema hüvitiste määramise üle otsustades kiirelt ja tõhusalt.

22. Viimast järeldust ei väära asjaolu, et liikmesriigid suhtlevad omavahel Euroopa Komisjoni juures tegutseva sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni poolt kehtestatud teabevahetuse vormide kaudu.⁷ Seega kuigi üldjuhul käib andmevahetus liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel üksteisele kõnealuste vormide edastamise teel, ei tähenda see aga, et liikmesriikide ametiasutuste vaheline igasugune muu suhtlus oleks keelatud.⁸ Määruste eesmärgi ja hea halduse tava silmas pidades tuleks pädeval ametiasutusel leida kõige tõhusamad võimalused infovahetuseks teiste liikmesriikidega ning tagada seeläbi tulemuse saavutamine mõistliku aja jooksul. Samuti annab rakendusmääruse artikkel 9 liikmesriikidele või nende pädevatele ametiasutustele võimaluse vajaduse korral sõlmida kokkuleppeid menetlusreeglite osas tingimusel, et kehtestatud kord ei kahjusta puudutatud isikute õiguseid või kohustusi.⁹

Hinnang avaldusaluses asjas

23. Alustuseks selgitan, et mõistan, et Sotsiaalkindlustusamet ei saa otseselt mõjutada teise riigi asutuse töö kiirust ning et eri riikide halduskultuur (sh menetluse kiiruse osas) on erinev. Märgin aga, et viimasest ei järeldu, et piiriüleste sotsiaalkindlustusjuhtumite lahendamisel ei võiks ja peaks Sotsiaalkindlustusamet tegema kõik endast oleneva, et lahendus saabuks hüvitist taotlenud inimese jaoks võimalikult kiiresti.

24. Ülal kirjeldatud asjaoludest selgub, et avaldaja esmase pöördumise (jaanuar 2014) ja talle peretoetuste maksmise taastamise (august 2014) vahele jäi rohkem kui pool aastat. Selle aja

⁷ Liikmesriikide koostöö vormilist poolt reguleerib rakendusmääruse artikkel 4, mille lõike 1 järgi määrab halduskomisjon kindlaks dokumentide ja struktureeritud elektrooniliste sõnumite struktuuri, sisu ja vormingu ning üksikasjaliku korra selliste dokumentide ja sõnumite vahetamiseks.

⁸ Ka halduskomisjon on tunnistanud näiteks e-kirja või faksi teel infovahetuse võimalikkust ja vajalikkust piiriüleste sotsiaalkindlustuse juhtumite puhul. Vt nt [Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems 12.06.2009 decision no A1](#), p 8.

⁹ Rakendusmääruse art 9 lg 2 järgi tuleb sellistest kokkulepetest teavitada halduskomisjoni ning need lisatakse rakendusmäärusele.

jooksul kasutas Sotsiaalkindlustusamet suhtlemisel teiste ametiasutustega üksnes ametlikke teabevahetuse vorme.

25. Nii nagu riigisisene õigus (HMS §-st 5 tuleneb üldine haldusmenetluse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõte, mille kohaselt määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 5 lg 1)), ei sätesta ka põhimäärus ja rakendusmäärus piire asutuste vahelise suhtluse vormile. Seega on Sotsiaalkindlustusametil võimalik korraldada infovahetust teise liikmesriigi asutustega lisaks aeganõudva ja formalistliku posti teel ametlikele teabepäringutele muul viisil. Näiteks on pädevatel ametnikel võimalik vastuse viibimise korral suhelda teise liikmesriigi ametnikuga e-kirja teel saamaks täpsemat teavet selle kohta, miks ametlik vastus on viibinud, või paludes mõnda üksikasja täpsustada. Samuti aitab koostööd kiirendada telefonisuhtlus, mille puhul tuleb küll arvestada isikuandmete kaitsega, kuid on võimalik lahendada koostööd puudutavaid küsimusi ametiasutuste vahel (näiteks uurida, miks on teabevahetus viibinud ja millal võib vastust oodata). Ametlikuks teabevahetuseks kasutatavatel posti teel edastatavatel vormidel on kahtlemata oluline roll liikmesriikide pädevate asutuste vahel olulise teabe vahendamisel, kuid neid ei saa pidada ainsaks vahendiks asutuste vahelise koostöö ja infovahetuse korraldamisel. Muude meetmete tarvitusele võtt on eriti oluline olukorras, kus tekkinud on viivitus vastuse saamisel teisest riigist.

26. Avaldaja pöördumise lahendamisel ei kasutanud Sotsiaalkindlustusamet muid võimalusi teabe saamiseks. Seetõttu ei suutnud amet rohkem kui pool aastat kestva menetluse jooksul välja selgitada olulisi asjaolusid, mille alusel otsustada avaldajale peretoetuste maksmise taastamise üle Eestis. Leian, et Sotsiaalkindlustusameti selline tegevus sotsiaalkindlustust puudutavate piiriüleste küsimuste koordineerimisel, mis piirneb üksnes formaalsete teabepäringute saatmisega ning mille tõttu ei ole võimalik mõistliku aja jooksul sotsiaaltoetuseid välja maksta, ei ole kooskõlas hea halduse põhimõttega ja seab otseselt ohtu põhimääruse eesmärgi realiseerumise.

27. Tõsi, Euroopa Liidu määrustes ja riigisiseses õiguses ei ole sätestatud tähtaegu ametiasutuste vahelisele teabe vahetusele. See ei tähenda aga, et teabevahetus võib kesta määramata aja, vaid seda, et menetlustoimingud tuleb läbi viia mõistliku aja jooksul.¹⁰ Minu hinnangul ei saa sotsiaaltoetuste maksmist puudutavates menetlustes pidada üldjuhul mõistlikuks ajaks rohkem kui pool aastat või kuni aasta kestvaid menetlusi. Siinkohal tuleb muu hulgas arvestada asjaolu, et menetluse esemeks olev sotsiaaltoetus või hüvitis võib olla konkreetse isiku jaoks oluliseks sissetulekuallikaks, mistõttu võib ta terve menetluse kestel jääda ilma adekvaatse sissetulekuta. See ei ole aga kooskõlas määruste eesmärgiga tagada, et liikmesriikide õigusaktide kohaldamisel ei kahjustataks isikut, kes kasutab vaba liikumise ja viibimise õigust Euroopa Liidu piires.¹¹ Samuti ei vasta selline praktika PS §-s 28 ja PS §-s 29 toodud sotsiaalsete põhiõiguste tagamise eesmärgile kindlustada inimese inimväärne äraelamine sotsiaalsete riskide

¹⁰ Vt põhimääruse artikkel 76 lg 4 ja ka viidatud RKHK 21.09.2011 otsus nr [3-3-1-5-11](#), p 24: „Õiguslikult sätestatud tähtaja puudumisel tuleks selliste taotluste lahendamise menetlus läbi viia mõistliku aja jooksul. Sellise mõistliku aja määramine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS § 15 lg 3 ja § 38 lg 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikkust.“

¹¹ Vt Euroopa Komisjon. EL-i sätet sotsiaalkindlustus valdkonnas. Teie õigused liikumisel Euroopa Liidus, 2010, lk 8: „Teisisõnu, isikut, kes on kasutanud oma õigust Euroopas vabalt liikuda ja viibida, ei tohi kohelda halvemini kui isikut, kes on alati elanud ja töötanud ainult ühes liikmesriigis.“ Arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/103356>.

realiseerumisel.¹² Seetõttu tuleb Sotsiaalkindlustusametil haldusmenetluse läbiviimisel ning teabe kogumisel lahendada üles kerkinud küsimused võimalikult kiiresti.

28. Avaldusaluses asjas menetluse mõistliku aja jooksul ja eesmärgipäraselt läbiviimise nõuet järgitud ei ole. Et menetlust saanuks oluliselt kiiremini läbi viia, näitab mh see, et õiguskantsleri nõuniku Luksemburgi tehtud mitteformaalse järelepärimise tulemusel sai Sotsiaalkindlustusamet hüvitiste määramiseks vajaliku teabe loetud päevade jooksul. Tähelepanuta ei saa jätta sedagi, et Luksemburgi pädeva asutuse hinnangul oli Sotsiaalkindlustusamet edastanud formaalseid päringuid järjepidevalt valele aadressile. Oleks aga Sotsiaalkindlustusamet mitteformalistlikult käitudes pädeva asutusega e-kirja või telefoni teel suhelnud, oleks selline asi saanud oluliselt varem välja tulla. Kuivõrd avaldaja taotluse lahendamisel ei kogunud Sotsiaalkindlustusamet mõistliku aja jooksul piisavalt teavet otsustamiseks peretoetuste taastamise üle Eestis, jäi avaldaja kauemaks kui pooleks aastaks ilma sotsiaaltoetustest, mille maksmise eeldused olid sisuliselt täidetud. **Seetõttu on Sotsiaalkindlustusamet rikkunud avaldaja õigust heale haldusele ning jätnud ta ilma PS §-st 28 tulenevast õigusest abile sotsiaalsete riskide realiseerumisel.**

29. Kuna üksnes posti teel ametlike vormide vahetamisel ei ole tagatud menetluse efektiivsus, mõistliku aja jooksul küsimuste lahendamine ning seeläbi isikute põhiõiguste kaitse, tuleks Sotsiaalkindlustusametil edaspidi kasutada ka teisi mooduseid teabe saamiseks teiste liikmesriikide pädevatelt ametiasutustelt. **Seetõttu teen Teile soovitusel edaspidi piiriülest sotsiaalkindlustust puudutavates küsimustes kasutada oma menetlustes teiste liikmesriikide ametiasutustega suhtlemisel lisaks posti teel ametlikule suhtlusele muid efektiivsemaid võimalusi teabe vahetamiseks ja tagada, et sotsiaalkindlustuse koordineerimist puudutavad küsimused leiaksid lahenduse mõistliku aja jooksul.**¹³

2. Põhiõigus sotsiaalsele kaitsele

30. Märgin veel eespool tooduga seonduvalt, et PS §-st 28 tuleneb riigi kohustus luua ja hoida toimivana sotsiaalkindlustussüsteem, mis tagab isikute õiguste kaitse sotsiaalsete riskide realiseerumisel.

31. Õigus sotsiaalsele kaitsele on Euroopa Liidu tasandil sätestatud eelkõige põhiõiguste harta artiklis 34, mille lõike 2 järgi on igaühel, kelle elukoht on Euroopa Liidus ja kes seal seaduslikult liigub, õigus saada sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalseid soodustusi liidu õiguse ning riigisiseste õigusaktide ja tavade kohaselt.¹⁴ Euroopa Liidu õiguses reguleerivad kõnealuseid õiguseid mh Euroopa Ühenduse asutamisleping ja selle alusel antud põhimäärus ja rakendusmäärus.

Hüvitiste ajutine maksmine

32. Rakendusmääruse artikkel 7 sätestab, et kui rakendusmääruses ei sätestata teisiti ning kui isikul on vastavalt põhimäärusele õigus saada hüvitist või kohustus teha sissemakseid, ning pädeva asutuse valduses ei ole nimetatud hüvitise või sissemakse lõplikuks arvutamiseks kogu

¹² Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 28, komm. 6 jj. Arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-28/>.

¹³ Näiteks võiks kehtestada teiste liikmesriikide pädevate ametiasutustega suhtlemiseks asutusesisesed reeglid (juhendi), mille järgi tuleb ametnikul teatud aja möödudes kontrollida, kas vastus teiselt ametiasutusest on saabunud. Samuti võiks näha ette meetmed, mille abil peaks toimuma süsteemne perioodiline kontroll menetluse seisu kohta (nt ametniku kohustus helistada või saata e-kiri teatud ajavahemiku järel).

¹⁴ Harta artiklis 34 väljendatud õigus sotsiaalkindlustusele ja sotsiaalabile tugineb Euroopa sotsiaalharta artiklitel 12 ja 13. vt ka: [Selgitused põhiõiguste harta kohta](#), lk 27.

vajalikku teavet olukorra kohta teises liikmesriigis, maksab see asutus ajutise hüvitise asjaomase isiku taotlusel või arvutab ajutise sissemaks summa, kui selline arvutus on asutuse käsutuses oleva teabe põhjal võimalik. Rakendusmääruse artikkel 6 käsitleb ka hüvitiste ajutist väljamaksmist juhtumitel, mil liikmesriikide pädevad ametiasutused ei leia üksmeelt kohaldatava õiguse suhtes, sätestades lõikes 5 ühtlasi pädeva asutuse kohustuse maksta tagasi ajutiselt välja makstud hüvitised väljamakseid teinud asutusele.

33. Rakendusmääruse artikkel 73 sätestab täiendavalt ajutiselt makstud rahaliste hüvitiste või sissemaksete tasaarvestamise korra, mis muu hulgas kohustab hüvitise maksmiseks hiljem pädevaks tunnistatud asutust hüvitama ajutiselt hüvitisi maksnud riigile tehtud väljamaksed. Väljamaksete tegemiseks pädevaks tunnistatud asutus peab ajutiselt välja makstud summad kinni kõnealusele isikule võlgnevatest hüvitistest või jooksvatest väljamaksetest ning kannab kinnipeetud summa viivitamata üle ajutiselt väljamakseid teinud asutusele.

34. Seega on rakendusmääruses ette nähtud võimalused alustada väljamaksete tegemist asjaomasele isikule ka siis, kui kõik asjaolud ei ole veel lõplikult selgunud või kui liikmesriikide ametiasutuste vahel valitseb erimeel kohaldatava õiguse suhtes.¹⁵ Samuti annab rakendusmäärus õiguse ajutiselt väljamakstud hüvitiste hilisemaks tasaarveldamiseks juhtumitel, mil väljamakseid oleks tegelikult pidanud tegema teine riik.

Hinnang avaldusaluses asjas

35. Minule laekunud teabest nähtub, et Sotsiaalkindlustusameti senise praktika kohaselt on amet keeldunud piiriüleste juhtumite puhul hüvitiste väljamaksmisest seni, kuni on kindel, et isikul on õigus lisahüvitisele, mitte täismääras hüvitisele, ning Sotsiaalkindlustusamet on täiesti kindel teises liikmesriigis toimuva osas.

36. Eespool toodust nähtub, et Euroopa Liidu määruste järgi on Teil võimalik hüvitisi välja maksta hakata ja pärast pädevalt liikmesriigilt sisse nõuda ka siis, kui isikul on õigus hüvitisele ning Teil ei ole kogu vajaminevat teavet olukorra kohta teises liikmesriigis.¹⁶ Hüvitiste ajutine väljamaksmine aitab vältida olukorda, kus ametiasutuste vahelises suhtluses tekivad probleemid põhjustavad inimesele sotsiaalsest kaitsest ilmajäämise. Ajutiste väljamaksete tegemine tagab, et isikule säilib sotsiaalsete riskide realiseerumisel sissetulek hüvitise näol ning seeläbi on tagatud tema põhiõiguste kaitse.

37. Kuna Sotsiaalkindlustusamet ei kaalunud avaldajale hüvitiste ajutist väljamaksmist, sh ei palunud avaldajal esitada selleks vajalikke tõendeid, ning jättis avaldaja hüvitistest ilma 6 kuu vältel, toimis asutus õigusvastaselt ja vastuolus hea halduse tavaga. **Seetõttu leian, et Sotsiaalkindlustusamet käitus õigusvastaselt jättes kauem kui poole aasta jooksul avaldusaluses asja olulised asjaolud välja selgitamata ja avaldajale peretoetused välja maksmata.**

38. Arvestades, et olete avaldajale asunud väljamakseid tegema, teen Teile ettepaneku vabandada avaldaja ees talle põhjustatud raskuste eest.

¹⁵ Sellisel juhul tuleks Sotsiaalkindlustusametil hüvitise määramisel haldusaktis märkida, et ajutisi väljamakseid tehakse inimese taotlusel, ning ühtlasi selgitada, millised tagajärjed võivad saabuda, kui selgub, et hüvitise maksmiseks oli tegelikult pädev teine liikmesriik. Võimalik on ka haldusakti andmine kõrvaltingimusega (HMS § 53).

¹⁶ Näiteks on hüvitise taotlejal võimalik sotsiaalse riski realiseerumist ja teisest liikmesriigist hüvitise mittesaamist tõendada ka pangaväljavõtete vms abil.

39. Edaspidi soovitan Teil rakendada senisest tõhusamalt rakendusmääruse artiklit 7 ning maksta hüvitisi ajutiselt välja ka siis, kui Teil ei ole hüvitise lõplikuks arvutamiseks kogu vajalikku teavet olukorra kohta teises liikmesriigis, ent isik tõendab enda õigust hüvitisele Eestis.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Sotsiaalministeerium
Riigikontroll