



KOHTUMÄÄRUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Pihel Sarv
Määruse tegemise aeg ja koht	3. juunil 2025 Tallinnas
Haldusasja number	3-24-1902
Haldusasi	Sanna Haltuneni kaebus tühistada Eesti Töötukassa 18. aprilli 2024. a otsus
Menetlusosalised	Kaebaja Sanna Haltunen Vastustaja Eesti Töötukassa, esindaja Meelis Paavel
Menetlustoiming	Kohtuotsuse aja tühistamine, asja arutamise uuendamine, haldusorgani kaasamine

RESOLUTSIOON

- Tühistada kohtuotsuse teatavaks tegemise aeg. Uuendada asja menetlus.**
- Kaasata menetlusse Sotsiaalministeerium.**
- Kohustada menetlusosalisi andma hiljemalt 6. juunil 2025 kohtule teada, kas neile sobib virtuaalistungi pidamiseks mõni praeguses määruses nimetatud päevadest.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse peale ei saa esitada määruskaebust (halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) § 203 lg 1).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- Sanna Haltunen on sündinud 1961. aastal. Kuni 1995. a-ni elas ta Eestis. Seejärel kolis ta Soome. Alates 2007. a-st on ta Soome kodanik. S. Haltunen esitas 20. märtsil 2023 Soome pensioniametile taotluse töövõimetuspensioni saamiseks. Soome pensioniamet saatis 12. jaanuaril 2024 S. Haltuneni taotluse Eesti Töötukassale.
- Eesti Töötukassa** tegi 18. aprilli 2024. a **otsuse nr TVH/24/015200**, millega määras kaebajale osalise töövõime. 23. mai 2024. a otsusega nr TVH/24/019490 muutis töötukassa 18. aprilli otsust kaebaja nime osas. Kaebaja sünnijärgne nimi Žanna Slepakova muudeti tema õigeks nimeks Sanna Haltunen. Ülejäänud osas jäeti algne otsus muutmata. 23. augusti 2024. a otsusega nr TVH/24/030067 muutis töötukassa algset otsust taotluse esitamise kuupäeva osas. Algses otsuses oli ekslikult märgitud kuupäev 2. märts 2023. Õige kuupäev oli 20. märts 2023.

3. Kaebaja esitas 26. aprillil 2024 vaide. Kaebaja ei nõustunud sellega, et Eesti Töötukassa tema töövõimet hindas. Kaebaja töötas Eestis kuni 1991. a-ni. 1995. a-l lahkus kaebaja Eestist alaliselt Soome. Tal pole Eestiga mingit seost. Tal ei ole kunagi olnud Eesti passi. Ta kustutati Eesti rahvastikuregistrist 13. veebruaril 1995.

4. Töötukassa jättis vaide 27. juunil 2024. a vaideotsusega rahuldamata.

4.1. Töötukassa rakendab Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide vahel töövõime vähenemisega seotud hüvitiste, sh töövõimetoetuse määramist reguleerivaid Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrust nr 883/2004 (põhimäärus) ja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrust nr 987/2009 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (rakendusmäärus).

4.2. Kui inimene on elanud mitmes EL liikmesriigis, saadab pädev asutus (praegusel juhul Soome Vabariigi asutus) pärast inimeselt taotluse saamist päringud teiste liikmesriikide pädevatele asutustele. Põhimääruse järgi on riigil see kohustus alati, kui teises liikmesriigis elamise periood on pikem kui üks aasta. Kaebaja elas Eestis 5. veebruarist 1961 kuni 9. märtsini 1995. Ajavahemik, mil kaebaja elas Soomes, võetakse aluseks Soomes hüvitiste määramisel. Eestis elamise aega arvestatakse hüvitiste määramisel Eestis. Iga liikmesriik vastutab oma riigis täitunud perioodi eest ja arvestab vastava hüvitise proportsionaalselt tema riigis elatud või töötatud perioodi eest. Ükski riik ei võta enda kanda teise liikmesriigi kindlustusperioode.

4.3. Töötukassa võtab arvesse ajavahemikku kaebaja 16-aastaseks saamisest kuni Eestist lahkumiseni. Töövõimetoetuse seaduse (TVTS) järgi ei sõltu hüvitise saamine sellest, mis aja jooksul on inimene Eestis töötanud või kindlustatud olnud.

5. **Kaebaja** esitas 26. juunil 2024 Tallinna Halduskohtule **kaebuse**. Kohus võttis 27. augusti 2024. a määrusega menetlusse kaebaja nõuda tühistada töötukassa 18. aprilli 2024. a otsus. Kaebaja selgitas, et pöördus kohtusse eesmärgiga kaitsta oma isikuandmeid.

5.1. Kaebaja sündis 1961. a Murmanski oblastis. Kaebaja elas siiski Eestis, Narva-Jõesuus kuni 9. märtsini 1995, mil ta kolis Soome. Pärast seda pole kaebaja Eestis elanud. Kaebajal on Soomes alaline elamisluba alates 1997. a-st. Ta on Soome kodanik alates 2007. a-st. Enne seda oli kaebaja kodakondsuseta. Kaebaja ei ole kunagi taotlenud Eestis elamisluba ega sellist luba omanud.

5.2. Kaebajal on terviseprobleemid: parema käe vaevused, mis mõjutavad tema töövõimet. Kaebajat opereeriti 2. mail 2024. Kaebajat ravinud meedikud leidsid, et kaebajale on vaja määrata B1 arvamus, mille alusel ta saaks puudepensioni määramata ajaks. Puude saamine Soomes võtab palju aega. Kaebaja puhul kestis see protsess kaks ja pool aastat.

5.3. Kaebaja ei ole esitanud avaldust Eesti Töötukassale. Kaebaja leiab, et töötukassal pole alust hinnata tema kui Soome kodaniku töövõimet. Kaebajat võib hinnata üksnes Soome sotsiaalkindlustussüsteem. Soome sotsiaalkindlustusasutus Kansaneläkelaitos (KELA) saatis kaebaja dokumendid Eesti Töötukassale kaebaja teadmata ja nõusolekuta. Muuhulgas saatis KELA töötukassale kaebaja terviseandmeid sisaldavad dokumendid. Kaebaja ei teadnud ligi aasta aega, et tema dokumendid on saadetud Eestisse. KELA rikkus seadust, töödeldes kaebaja isikuandmeid ilma tema nõusolekuta. Põhiseaduse § 33 tagab õiguse privaatsusele ja isikuandmete kaitsele. Samad õigused tulenevad kaebajale isikuandmete kaitse üldmäärusest¹ (IKÜM). Ka kaitsevad kaebaja õiguseid isikuandmete kaitse seaduse (IKS) sätted.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

5.4. Töötukassa oleks pidanud pärast KELA-lt kaebaja dokumentide saamist kaebajat sellest teavitama. Töötukassa ei teinud seda. Kaebajat ei teavitatud sellest, et tema isikuandmeid töödeldakse. Kui seda oleks tehtud, oleks kaebaja olnud sellele vastu.

5.5. Töötukassa saatis kaebajale töövõime hindamise otsuse. Töötukassa suunas kaebaja tööd otsima. Seejärel võttis kaebaja ühendust Sotsiaalkindlustusamet (SKA) seoses meditsiinilise kindlustusega. SKA kirjutas, et kindlustus hakkab kehtima järgmisest päevast pärast töövõime hindamist, kui kaebajal on Eestis rahvastikuregistrijärgne elukoht. Kaebaja ei mõista, millisel alusel SKA selliseid avaldusi teeb. Kaebaja on Soome kodanik. Teda pole Eesti rahvastiku-registris.

5.6. Vastustaja väidab eksitavalt, et Žanna Šlepakova esitas Eesti Töötukassale töövõime hindamise taotluse. Kaebaja on korduvalt selgitanud, et tema nimi pole Žanna Šlepakova vaid Sanna Haltunen.

5.7. KELA selgitas kaebajale, et kui ta soovib tühistada taotluse saada puudepensioni Eestis, peab ta esitama kirjaliku teatise asutusele Eläketurvakeskus. Seejuures hoiatas KELA, et kui kaebaja tühistab taotluse Eesti Töötukassale, võib see mõjutada tema garanteeritud pensioni töötlemist KELA-s. Kaebajal on seega õigus oma taotlus tühistada. Kaebaja ei mõista, kuidas ta saaks võtta tagasi taotlust, mida ta pole kunagi esitanud. Kaebaja pöördus Eläketurva-keskusse, kuid teda ei kuulata. Kaebaja ei vaja hüvitisi Eesti Töötukassalt ega SKA-lt. Kaebaja ei vaja kompensatsiooni. Kaebaja soovib, et Eestil ei oleks enam temaga kontakte.

5.8. Nüüd kirjutab KELA kaebajale, et ta peaks täitma Eesti Töötukassa tingimusi, mis hõlmavad ka seda, et kaebaja peaks end Soome tööturul registreerima ja Soomes tööd otsima. Kaebaja ei mõista, kuidas see võimalik on. Kaebajale on määratud puue. Kaebajal on tervise-probleemid, eriti kätega. Kaebaja on seda segadusse ajavat olukorda püüdnud juba pikka aega lahendada. Kaebaja püüab tõestada, et on puudega ja vajab materiaalselt abi. Kaebaja ei mõista, mis seos on siin Eesti riigiga. Välisriigi pension vähendab ja blokeerib Soomes makstavaid hüvitisi. Kaebajale pole Eesti pensioni vaja. Kaebaja ei ole kunagi taotlenud pensioni teistes riikides peale Soome.

6. Töötukassa esitas vastuse, milles palus kaebuse rahuldamata jätta.

6.1. Põhimääruse neljandas peatükis on sätted invaliidsushüvitiste maksmise kohta. Nende hüvitiste hulka kuulub ka Eesti töövõimetoetus. Põhimääruse art 44 lg 1 järgi on A-tüüpi õigusaktid sellised aktid, mille alusel makstava invaliidsushüvitise suurus ei sõltu kindlustus-või elamisperioodi pikkusest ja mille pädev liikmesriik on sõnaselgelt lisanud neljandasse lisasse. Muud õigusaktid kuuluvad B-tüüpi aktide alla. Põhimääruse art 46 lg 1 kohaselt on inimesel, kelle suhtes on järjest või vaheldumisi kohaldatud kahe või enama liikmesriigi õigusakte, millest vähemalt ühed ei ole A-tüüpi õigusaktid, õigus hüvitistele põhimääruse viienda peatüki alusel, milles reguleeritakse vanadus- ja toitjakaotuspensioneid.

6.2. Eesti töövõimetoetus on A-tüüpi ja on kantud põhimääruse neljandasse lisasse. Soome töövõimetuspension on määruse mõistes üldjuhul B-tüüpi. Seetõttu on praegusel juhul kohaldatud töövõimetoetuse arvutamisele põhimääruse viienda peatüki sätteid.

6.3. Kuna töövõime hindamist ja -toetust saab Eestis TVTS § 2 lg 1 kohaselt taotleda alates inimese 16-aastaseks saamisest, võetakse Eestis sellest ajast arvates täitunud elamisperioodid aluseks Eesti töövõimetoetuse määramisel *pro rata* hüvitise suuruse arvutamisel (põhimääruse art 52 lg 1 p b). Iga liikmesriik vastustab ainult selles riigis täitunud perioodide eest ja arvestab hüvitise. Iga liikmesriik vastutab proportsionaalselt tema riigis elatud või töötatud perioodi eest. Ükski riik ei võta enda kanda teise liikmesriigi kindlustusperioode.

6.4. Kui inimene on elanud teises liikmesriigis, saadab pädev asutus (praegusel juhul Soome Vabariik) päringud teise riigi pädevale asutusele (praegusel juhul Eesti Vabariik) toetuse, pensioni või muu rahalise hüvitise maksmise üle otsustamiseks. Soome pensioniamet edastas vastustajale riikidevahelise andmevahetusplatvormi (RINA) kaudu 12. jaanuaril 2024 kaebaja taotluse koos vajalike dokumentidega (sh terviseandmed). Soome pensioniameti saadetud vormi järgi elas kaebaja Eestis 5. veebruarist 1961 kuni 9. märtsini 1995. Rakendusmääruse art 49 lg 2 kohaselt võtab liikmesriigi asutus arvesse teise liikmesriigi asutuse kogutud dokumente ja terviseandmeid.

6.5. Kaebaja on 31. jaanuaril 2024 allkirjastatud töövõime hindamise taotlusel andnud nõusoleku oma terviseandmeid töödelda. Isikuandmete töötlemine toimus rakendusmääruse art-de 47 ja 49 alusel.

6.6. Rakendusmääruse art 45 p-i 4 järgi esitab taotleja taotluse oma elukohajärgsele asutusele. Taotluse esitamise kuupäev kehtib kõigi asjaomaste asutuste suhtes (art 45 lg 5). Seetõttu luges töötukassa taotluse esitamise päevaks 20. märtsi 2023. Töötukassa ei tea, miks Soome pensioniamet edastas taotluse alles 12. jaanuaril 2024. Kaebaja saab seda vajaduse korral uurida Soomest.

6.7. Pärast Soomest taotluse saamist saatis töötukassa 18. jaanuaril 2024 kaebajale teate, milles selgitas töövõime hindamise aluseid ja palus täita vormikohase töövõime hindamise taotluse. Kaebaja saatis töötukassale paberkandjal omakäeliselt täidetud taotluse, mille ta oli allkirjastanud 31. jaanuaril 2024. Vastustajal pole alust kahelda, et taotluse täitis kaebaja ise. Kaebusel ja taotlusel olevad allkirjad on samasugused.

6.8. Vastustaja teab, et kaebaja elab alates 1995. a-st Soomes, tal pole olnud Eestis elamisluba, ta pole siin töötanud ega makse tasunud, tal ei ole ravikindlustust ega kindlustusperioode Eestis. See pole töövõimetoetuse määramisel oluline.

6.9. Vastustaja kasutas alguses nime Zanna Šlepakova, kuna see kajastus Eesti Rahvastiku-registri andmetes. Hiljem töötukassa muutis andmeid ning praegu on kasutusel õige nimi.

6.10. Töötukassa leidis 18. aprilli 2024. a otsuses, et kaebajal on osaline töövõime kuni vanaduspensionieani. See, et kaebaja ei soovi hüvitist Eestist, ei ole EL määruste rakendamisel oluline. Töövõimetoetuse määramata jätmise korral suureneks teise riigi vastutus.

6.11. Töövõimetoetust makstakse osalise töövõimega inimesele, kes täidab aktiivsustingimusi (TVTS § 12 lg 1). Kaebaja oli ambulatoorsel ravil 18. märtsist kuni 31. maini 2023. Sellega täitis kaebaja sel ajavahemikul aktiivsustingimust. Sellest lähtuvalt määras töötukassa 8. juuli 2024. a otsusega VT/24/033649 kaebajale töövõimetoetuse alates 20. märtsist 2023 (Soome pensioniametile esitatud taotluse kuupäev) kuni vanaduspensionieani. Töötukassa 10. juuli 2024. a otsusega nr TVT/24/034116 lõpetati kaebajale töövõimetoetuse maksmine 31. maist 2023.

6.12. Soome pädev asutus esitas 29. augustil 2024 töötukassale info, et kaebaja oli Soomes registreeritud tööotsijana kuni 12. detsembrini 2023. Seega täitis kaebaja ka sel ajavahemikul aktiivsustingimust. Sellest tulenevalt määras töötukassa kaebajale 9. septembri 2024. a otsuse nr TVT/24/043576 alusel töövõimetoetuse kuni 12. detsembrini 2023. Töötukassal pole alust toetust kaebajale mitte välja maksta.

KOHTU PÕHJENDUSED

7. Kohus tühistab otsuse teatavakstegemise aja ja uuendab asja arutamise. Asja õigeks lahendamiseks on vaja asjaolusid menetlusosalistega veel arutada (HKMS § 130 p 2). Kohus

leiab, et selgitamist vajab põhimääruse kohaldamine praegusel juhul, samuti kaebaja õiguste riive ulatus ning koordinatsioonireeglite eesmärgipärasus.

8. Kohus kaasab menetlusse Sotsiaalministeeriumi, kelle ülesannete hulka kuulub piiriülene sotsiaalkindlustus (HKMS § 24 lg 1 p 2). Töövõimetoetuse piiriülese koordineerimise puhul on tegemist teemaga, mille kohta kohtupraktikat veel ei ole või on väga vähe. Ministeeriumi kogemused ning taustainfo põhimääruse ja rakendusmääruse alusel tehtava koostöö kohta on vajalikud asja õigeks lahendamiseks ja sisuka kohtupraktika loomiseks.

9. Et asja õigeks lahendamiseks olulised küsimused menetlusosalistega kõige tõhusamalt läbi arutada, korraldab kohus istungi. Kuna kaebaja elab Soomes ning ees seisab suvine aeg, kus istungisaali kokku tulemiseks võib olla keeruline kõigile sobivat aega leida, teeb kohus ettepaneku pidada istungi videosilla vahendusel. Kohus pakub esmalt virtuaalistungi ajaks kas 10. või 11. juunit 2025 või ajavahemiku 28. juulist 8. augustini 2025. Kohus palub menetlusosalistel anda tagasisidet nende päevade sobivuse kohta hiljemalt reedel 6. juunil 2025.

10. Kohus selgitab lähemalt asja lahendamisel tekkinud küsimusi.

11. Invaliidsushüvitisi reguleerib põhimääruse neljas peatükk. Määruse järgi nimetatakse A-tüüpi õigusaktideks selliseid õiguskate, mille puhul invaliidsushüvitise suurus ei sõltu kindlustus- või elamisperioodi pikkusest ja mille pädev liikmesriik on lisanud määruse VI lisasse (art 44 lg 1).

12. Eestis töötuskindlushüvitise määramise aluseks olev TVTS on määruse tähenduses A-tüüpi õigusakt: töövõimetoetuse suurus ei sõltu sellest, kui kaua inimene on Eestis elanud või töötanud, sh kindlustusperioodi pikkusest (TVTS § 2 lg 1). TVTS on kantud määruse VI lisasse. Soomes on töövõimetoetus seevastu määratud B-tüüpi õigusakti alusel. B-tüüpi õigusakti alusel võetakse invaliidsushüvitise määramisel arvesse kindlustusperioodi pikkust erinevates riikides. Mida kauem inimene enne invaliidistumist kindlustatud on olnud, seda suurem on talle määratav hüvitis.

13. Kohus mõistab põhimäärust nii, et kui hüvitise taotleja on enne invaliidistumist elanud või olnud kindlustatud mitmes riigis, millest üks maksab hüvitist A-tüüpi õigusakti ja teine B-tüüpi õigusakti alusel, saab ta hüvitist mõlemast riigist proportsionaalselt seal elatud ajaga. Kohus palub vastustajalt ja Sotsiaalministeeriumilt aga selgitust selle kohta, kuidas proportsioonide määramine ja hüvitise maksmine käib olukorras, kus üks riikidest kasutab A-tüüpi lähenemist, teine aga B-tüüpi.

14. Põhimääruse järgi on inimesel, kelle suhtes on järjest või vaheldumisi kohaldatud kahe või enama liikmesriigi õigusakte, millest vähemalt ühed ei ole A-tüüpi õigusaktid, õigus hüvitistele põhimääruse viienda peatüki alusel, milles reguleeritakse vanadus- ja toitjakaotuspensioneid (määruse art 46 lg 1). Kohus saab aru, et nii on see praegusel juhul. Kaebaja on elanud Eestis ja Soomes, tema suhtes on järjest kohaldatud mõlema riigi õigust. Kaebaja on hüvitise saamiseks vajalikud nõuded täitnud ka Soomes, kus ta oli taotluse esitamise ajaks elanud juba ligi 30 aastat.

15. Määruse viienda peatüki normid näevad ette järgmist. Üldreeglina peavad kõik pädevad asutused määrama inimese õiguse hüvitisele kõikide nende liikmesriikide õigusaktide alusel, mida on inimese suhtes kohaldatud (art 50 lg 1). Kui inimesele hüvitise määramise tingimused on täidetud nii riigisisese (kaebaja puhul Soome) kui ka teise liikmesriigi (praegusel juhul Eesti) õiguse alusel, arvutab pädev asutus makstava hüvitise suuruse määruse art 52 lg 1 p b alusel.

16. Viidatud norm näeb ette, et kõigepealt arvutatakse välja hüvitise teoreetiline suurus. Kohus saab aru nii, et selleks on praegusel juhul Eestis makstav töövõimetoetus, kuivõrd selle suurus ei sõltu täitunud perioodide kestusest (art 52 lg 1 p b alapunkt i viimane lause). Vaidlustatud

otsuste tegemise ajal oli töövõimetoetuse päevamäär 11 eurot 72 senti korrutatuna päevade arvuga kuus.

17. Seejärel määratakse kindlaks hüvitise tegelik suurus. Selleks korrutatakse teoreetiline suurus enne riski materialiseerumist (praegusel juhul pikaajaliselt töövõimet mõjutava terviseprobleemi ilmnemist) täitunud perioodide kestuse ja kõigi asjaomaste liikmesriikide (praegusel juhul Eesti ja Soome) õigusaktide alusel enne seda täitunud perioodide kogukestuse suhtega.

18. Töötukassa selgitas 8. juuli 2024. a otsuses nr TVT/24/033649 (dtl 435), et kaebaja on elanud alates 16-aastaseks saamisest Eestis 6583 päeva ja Soomes 10 074 päeva, kokku: 16 657 päeva. Suhtarvuks on töötukassa arvutuse järgi seega 0,4.

19. 8. juuli 2024. a otsuse järgi on kaebaja puhul arvestatud nii sõltumatu hüvitise kui ka *pro rata* hüvitisega (vt ka põhimääruse art 52 lg 1 p-d a ja b). Kohus palub vastustajal seda selgitada. Millisest õiguslikust alusest tulenevalt, milliste asjaolude põhjal ja millises ulatuses on kaebaja puhul asjakohane arvestada korraga neid kahte erinevat hüvitise määramise mehhanismi? Mida see kaebaja jaoks kaasa toob?

20. Kaebaja märkis kaebuses, et Eestis hüvitise määramine vähendab talle Soomes makstavat hüvitist. Kohus palub kaebajal ja SKA-l täpsustada, mil määral ja mil viisil mõjutab Eestis hüvitise määramine Soomes makstava hüvitise suurus.

21. Kohus saab aru nii, et kaebajal võib olla võimalik saada Soomest lisahüvitist põhimääruse art 58 alusel. Kohus palub vastustajal ka seda võimalust kaebaja juhtumi asjaoludel lähemalt selgitada.

22. Kohus palub ministeeriumil selgitada, mis eesmärgi teenib see, et inimene, kes lahkus Eestist ligi kümme aastat enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga; on ligi 30 aastat elanud Soomes, kus tal on täitunud ka soovitud hüvitise saamiseks vajalikud tingimused, ning kes invaliidistus Soomes elades, saab hüvitist Eestist. Seejuures, kui peab paika kaebaja väide, et Eestis hüvitise määramine vähendab tema õigust Soomes hüvitist saada, võib esineda põhjendamatut võrdse kohtlemise õiguse riive kaebaja ja teiste Soome pikaajaste residentide vahel. Muuhulgas kaasnevad kaebajale Eestist hüvitise saamisega ka TVTS-is sätestatud kohustused, näiteks aktiivsustingimuse täitmise kohustus (vt TVTS § 21¹).

23. Kohus palub vastustajal ja ministeeriumil selgitada ka seda, kuidas saab inimene enda õiguseid kõige tõhusamalt kaitsta olukorras, kus ta leiab, et teisest liikmesriigist (praegusel juhul Eestist) on talle põhjendamatult määratud hüvitis, mis kahjustab tema õiguseid oma koduriigis (praegusel juhul Soomes). Mis tagajärjed oleksid kaebaja jaoks sellel, kui kohus praeguses asjas vaidlustatud otsuse tühistaks?

Pihel Sarv

/allkirjastatud digitaalselt/