

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kaisa Kaup

**Sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumine: residentsusnõue ja
liikumisvabaduse printsiip Euroopa Kohtu praktikas**

Magistritöö

Juhendaja: Illimar Ploom, D.Phil.

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Kaisa Kaup

“ “ 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Dr. Illimar Ploom

“ “ 2015

Kaitsmisele lubatud “ “ 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Käesoleva magistritöö uurimisteema on sotsiaalkindlustuspoliitika ja liikumisvabaduse printsiibi koostöömimine Euroopa Liidus. Töö eesmärgiks ja panuseks on visandada sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumise mudel Euroopa Kohtu praktika pinnalt, mis suudaks selgitada euroopastumise üldist loogikat selles konkreetses aspektis ja valdkonnas. Nimetatud ülesande täitmiseks kaardistatakse residentsusega seotud sotsiaalkindlustuse probleemistik avaliku halduse perspektiivist lähtuvalt.

Püstitati hüpotees – sotsiaalkindlustuspoliitika kujuneb Euroopa Liidus liikumisvabaduse printsiibi ja liikmesriigi huvide vastastikkuses toimes. Tulemuste saavutamiseks püstitati kaks uurimisküsimust. Esmalt analüüsitakse, millistest printsiipidest on Euroopa Kohus oma sotsiaalkindlustusega seotud otsustes lähtunud ja millist konkreetset ulatust ning tähendust omab selles praktikas liikumisvabaduse printsiip? Selgitatakse, milline on Kohtu otsustele iseloomulik loogika: kas see kirjutab ette konkreetseid hüvitiste määramisi, konkreetseid uusi norme või seatakse liikmesriigile nõue oma normistik liikumisvabaduse printsiibiga kooskõlla viia? Analüüsis nähtub, et Kohus lähtub otsustes mitmetest Ühenduse alusprintsiipidest, ent prevalveerib liikumisvabaduse printsiibile tuginemine. Kohtu otsustele on iseloomulik eeskätt säilitatud pädevuste õigusloogikast lähtumine.

Uurimismeetoditena kasutatakse dokumentide analüüsi ning poolstruktureeritud intervjuud. Töö teoreetiliseks raamistikuks seotakse euroopastumise teooria õigusteoreetiliste mudelitega. Õiguspraktika ja -teooria sidumine euroopastumisega sotsiaalkindlustuspoliitika perspektiivist pakub väljakutse ning võimaluse sotsiaalkindlustuspoliitikale esmakordselt sellisest aspektist lähenemiseks.

Sisukord

| | |
|--|----|
| Sisukord..... | 2 |
| Sissejuhatus | 3 |
| 1. Teoreetiline raamistik..... | 7 |
| 1.1 Sotsiaalpoliitika ja sotsiaalkindlustuspoliitika..... | 7 |
| 1.2 Euroopastumise teooria..... | 10 |
| 1.3 Absorptsiooni õigusdoktriin ja säilitatud pädevuste õigusdoktriin..... | 12 |
| 2. Metoodika | 20 |
| Uurimismeetod..... | 20 |
| Valitud kaasused | 21 |
| 3. Empiiriline analüüs | 23 |
| 3.1 Residentsuse probleemistik õiguslikus raamistikus..... | 23 |
| 3.2 Euroopa Kohtu roll | 26 |
| 3.3 Valitud kaasuste analüüs | 27 |
| 3.4 Sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumine | 35 |
| Järeldused..... | 39 |
| Kokkuvõte | 42 |
| Võõrkeelne resümee | 45 |
| Kasutatud kirjandus | 48 |
| Kasutatud materjalid..... | 52 |

Sissejuhatus

Euroopa Liidu liikmesriikide rahvastikku kirjeldavate demograafiliste näitajate kohaselt on liikmesriikide tööealise elanikkonna juurdekasv vähenemas. Demograafilised trendid peegeldavad muuhulgas vajadust kohaneda väheneva tööjõuga, et nii liikmesriigid kui Ühendus¹ tervikuna suudaksid säilitada jätkusuutliku arengutaseme ka väiksema inimkapitaliga. (Heidenreich & Bischoff 2008:498) Euroopa tööjõuturgu iseloomustab tööjõu kasvav mobiilsus. Eesmärk muuta Euroopa tööturg integreeritumaks on prioriteedina välja toodud Euroopa Liidu „2020 strateegias“. (Euroopa Komisjon 2010:8;11) Tööjõu liikuvuse kasvamist liikmesriikide vahel võib näha nii töötajate mitmekesisemate töötamise võimaluste leidmisena kui ka vahendina Liidu piiride välise uue tööjõu sissetoomise vähendamiseks, kuna viimastel aastatel on oluliselt suurenenud migratsioon Euroopasse (Larsen *et al.* 2011:133).

Euroopa Ühenduse algidee seisnes ühisturu loomises, seejuures oli üheks peamiseks alusprintsipiibiks kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumine Ühenduse piires (EL leping artikkel 3). Tulenevalt aluslepingus sätestatud liikumisvabaduse printsipiibist on tekkinud erinevad mitmes liikmesriigis töötamise ja elamise mustrid. Töötajate ja majandustegevuse mõistes mitteaktiivsete isikute liikumisvabaduse toetamiseks on oluline tagada nende sotsiaalne kindlustunne ehk sotsiaalkindlustusalased õigused. Vaadates sotsiaalpoliitika ja sotsiaalkindlustuspoliitika seost on oluline välja tuua, et sotsiaalkindlustusküsimustel on laiem tähendus kui kitsas halduskorraldusloogika. Leibfried (2000) on käsitlenud EL-i liikmesriikide sotsiaalpoliitika mitmekesisust ja mõjutatust Euroopa integratsioonist. Lissaboni lepingu järgi on sotsiaalkindlustuspoliitika Ühenduse ja liikmesriikide vahel jagatud pädevuses (Lissaboni lepingu seletuskiri, 2008:135). Liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise tulemusena on Liidu kodanikel EL-i liikmesriikide ja Euroopa Majanduspiirkonna riikide territooriumil liikumisvabaduse õiguse kasutamisel tagatud õigus sotsiaalseks kindlustatuseks. (Burlacu & O'Donoghue 2012:4; Dhéret *et al.* 2013:1) Seega on liikumisvabaduse õiguse kasutamine otseselt seotud sotsiaalkindlustuspoliitikaga. EL-i määrused üksnes koordineerivad

¹ Kuna töös on palju tagasivaatavat EL-i ajaloole ning eriti vanemas teoorias on kasutatud mõisteid vaheldumisi, siis kasutatakse ka antud töös Ühendust ja Liitu sünonüümidena. Samas püütakse Ühenduse nime kasutada ennekõike originaaltekste järgides või ajalooliste seikade puhul, mis puudutavad aega enne "Liidu" nime kasutuselevõttu.

liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme. Liikmesriigid võivad kehtestada siseriiklikes õigusaktides hüvitise või kindlustuse saamise õigusele täiendavaid tingimusi, eeldusel, et need kriteeriumid on kooskõlas EL-i õigusega. (Euroopa Komisjon 2013:39-40) Seetõttu erineb riigiti residentsusreeglite kohaldamine ning otsused kohaldatavate õigusaktide osas ei pruugi olla vastu võetud samadel alustel (Summer 2008:191-193; Cremers 2011:42). Sotsiaalkindlustuspoliitikat võib nimetada tehniliseks sisendiks sotsiaalpoliitikasse, mis on Ühenduse institutsioonide mõistes jagatud pädevus – Liit sätestab teatud nõuded, kuid detailne poliitika kujundamine jääb liikmesriikide pädevusse (TÜ Euroopa Kolledž 2009:6). Euroopa Liidu Kohus (edaspidi: Kohus) omab ulatuslikku mõju Euroopa Liidu poliitikate kujunemisele (Radaelli 2007; Van Vliet 2003, 2008; Rossi 2013) ning Liidu õiguse mõju liikmesriikide siseriiklikule õigusele sotsiaalkindlustuse valdkonnas on järjepidevalt kasvanud (Pennings 2001:xvii). Euroopa Kohtu kohtupraktika kaardistamisel sotsiaalkindlustuspoliitika osas on selgunud, et hüvitiste taotlemise ja liikumisvabaduse kasutamise seoses on mitmetel juhtudel ilmnunud konfliktus, sest liikmesriikide siseriiklikud seadused on vastuolus Ühenduse õigusega. Probleem on seotud liikmesriikide kodanike ja nende pereliikmete, kodakondsuseta isikute, põgenike ja kolmandate riikide kodanikega, kes elavad Ühenduses ning soovivad kasutada liikumisvabaduse õigust. Leidub juhtumeid, kus liikumisvabaduse õigus on olnud takistatud siseriikliku õiguse poolt ning selgitamaks, kas isikutel on piisav side väidetava elukohariigiga, on pöördutud Kohtu poole (kaasused: Geven C-213/05, Stewart C-503/09). Kohus on teinud otsuseid, millest tulenevalt peab liikmesriigi õigus arvestama liikumisvabaduse tagamise kui kõrgema printsiibiga (nt Caves Krier C-379/11; Brey C-140/12). Sotsiaalkindlustuse ja liikumisvabaduse õiguseid puudutavate kohtuotsuste puhul on Kohus laiendanud mitmetel juhtudel teisese õiguse piire, mõistes õigust EL-i aluslepingute artiklite alusel. Lahendite puhul, kus Kohus on jõudnud järeldusele, et liikumisvabaduse printsiip on ülimuslikum liikmesriigi pädevusse kuuluvast normist ehk antud juhul sotsiaalkindlustusalasest õigusest, on Liidu õigus surunud alla liikmesriigi pädevuse. Teema praktiline olulisus seisneb töötajate mobiilsuse ja üldise liikumisvabaduse soodustamises ning sotsiaalse kindlustunde tagamises Ühenduse aluspõhimõtetest tulenevate õiguste kasutamisel. Teoreetilises perspektiivis tekib vajadus mõista Liidus toimuvaid vastuolulisi protsesse, kus saavad kokku rahvusülene liikumisvabaduse printsiip ja liikmesriikide pädevus korraldada sotsiaalkindlustuspoliitikat vastavalt siseriiklikele vajadustele ja prioriteetidele. Seega tekib küsimus, milline on liikmesriigi ja rahvusülese tasandi vahekord. Käesolev töö soovib mõista just seda pingevälja kui võtmeküsimust integratsioonis. Seepärast pööratakse tähelepanu absorptsioonile, kui ülimuslikkuse avaldumise vorme, mis tähistab Ühenduse õigusnormi mõju

ulatumist üle oma formaalsete piiride. Töö tulemusena luuakse teooria ja praktika koostoimes ehk õigusteooria ja -doktriinide pinnalt ning praktikat analüüsides seletusjõuline mudel.

Püstitatud uurimisprobleemile lähenetakse teoreetilisest perspektiivist, eesmärgiga luua residentsusprobleemi kohtuliku lahendamise aluseelduste ehk õigusteooria pinnalt laiem sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumise teoreetiline mudel. Kohtupraktikat käsitletakse sotsiaalkindlustuse lahendite osas, kus Kohus on otsustanud, et siseriiklik õigus on vastuolus Ühenduse õigusnormidega. Töö on koostatud panustamaks valitud probleemi mõtestamise avaliku halduse spetsiifikast lähtuvalt. Tulenevalt uurimisstrateegiast on teoreetilise modelleerimise kõrval töö rõhuasetus empiirilise analüüsi keskne. Õigus-teoreetilise analüüsi koostamisega püütakse luua selgust, millist täpset tähendust omab liikumisvabaduse printsiip valitud kaasustes, milline on selle printsiibi senine ja võimalik edaspidine mõju sotsiaalkindlustussüsteemide ühtlustumisele EL-is. Eesmärk on teoreetilisele mudelile tuginedes seletada sotsiaalkindlustuspoliitika ja liikumisvabaduse printsiibi vastastikkust toimimist EL-is residentsusprobleemi perspektiivist. Tuginedes Joseph Weiler'i ja Loïc Azoulay teoreetilistele lähtekohtadele, klassifitseeritakse töö empiirilises osas valitud kaasused ning analüüsitakse neid lähtuvalt baasaluseks valitud autorite lähenemistele. Euroopastumise teooria pakub sobiliku üldise raamistiku mõistmaks sotsiaalkindlustuspoliitika probleemistikku üle-Euroopalisest perspektiivist. Töö tulemusena antakse kohtupraktika uurimise pinnalt hinnang, kuivõrd on absorptsiooni doktriini rakendatud ning millisel määral ja kvaliteedis on Weiler'i lähenemise analoogia ülekantav sotsiaalkindlustuspoliitikasse, saamaks seeläbi väita, et liikumisvabadus absorbeerib Euroopa Liidus sotsiaalse kindlustatuse. Õigusteoreetiliste mudelite kokkuviimine sotsiaalkindlustuspoliitikaga on positiivses võtmes väljakutseks. Puuduvad varasemad uurimused sellest aspektist, kuid just seeläbi on tegemist originaalse uurimisega.

Töös lähtutakse hüpoteesist, et *sotsiaalkindlustuspoliitika kujuneb Euroopa Liidus liikumisvabaduse printsiibi ja liikmesriigi huvide vastastikkuses toimes*. Hüpoteesi testimiseks on koostatud kaks uurimisküsimust, millele püütakse eeltoodud uurimisprobleemi taustal vastata. Esimene uurimisküsimus on: *millistest printsiipidest on Euroopa Kohus oma sotsiaalkindlustusega seotud otsustes lähtunud ja millist konkreetset ulatust ning tähendust omab selles praktikas liikumisvabaduse printsiip?* Teine uurimisküsimus on: *milline on Kohtu otsustele iseloomulik loogika: kas see kirjutab ette konkreetseid hüvitiste määramisi, konkreetseid uusi norme või seatakse liikmesriigile nõue oma normistik liikumisvabaduse printsiibiga kooskõlla viia?* Seejuures on oluline täheldada Weiler'i lähenemist, mis viitab Ühenduse

föderaliseerumisele ning Azoulai totaalse õiguse lähenemist, mis viitab liikmesriikide individuaalsusele ja otsustusõigusele. Nende põhjal loodav mudel on oluline Euroopa integratsiooni iseloomu tabamiseks. Integratsioon toimub olulisel määral väikeste sammudena, mitte suurte kavade järgi. Seega kuigi antud töö käsitleb kitsast aspekti, omab see integratsiooni osas laiemat tähendust. Uurimisküsimustele vastamisel ja teema analüüsimisel on oluline pöörata tähelepanu Euroopa Kohtu otsustele. Nii praktika kui teooria näitavad, et Kohus omab ulatuslikku mõju Euroopa Liidu poliitikate kujunemisele (Radaelli 2007; Van Vliet 2003, 2008; Rossi 2013). Somer & Vink (2015) on välja toonud perspektiivi, mille kohaselt mõjutab Kohus olulisel määral ka Euroopa integratsiooni protsesse.

Antud töös vaadeldakse Kohtu lahendeid, mille otsus on langetatud ajavahemikus 2004. aasta mai kuust kuni 2015. aasta alguseni. Käesolev töö on struktureeritud kolme laiemasse peatükki. Uurimisprobleemi lahendamiseks antakse sissejuhatavas peatükis ülevaade uurimisprobleemist, töö eesmärgist ja tutvustatakse läbiviidud analüüsi. Samuti antakse ülevaade teoreetilisest raamistikust, millele töö empiirilise analüüsi läbiviimisel tuginetakse. Esimeses peatükis käsitletakse sotsiaalpoliitika mõistet, analüüsi teoreetilist kontseptsiooni ehk euroopastumise teooriat ning absorptsiooni ja säilitatud pädevuste õigusdoktriine erinevate autorite käsitluses. Keskendutakse konkreetsetele õigusteooriast tulenevatele lähtepunktidele ning avaliku halduse valdkonda kuuluva valitud kontseptsiooni tutvustamisele. Teises peatükis tutvustatakse analüüsi meetodeid ning seejärel käsitletakse Kohtu lahendeid, mis on asjakohased magistr töö teema kontekstis. Analüüsi peatükis käsitletakse sotsiaalkindlustuspoliitika koordineerimist EL-is, kus tulenevalt analüüsiks valitud kaasustest kirjeldatakse asjakohast taustinformatsiooni. Empiirilises osas tuginetakse teooria peatükis kirjeldatud kontseptsioonidele, püütakse leida vastused püstitatud küsimustele ning analüüsitakse, kas töö sissejuhatuses püstitatud hüpotees osutus tõeseks. Analüüsile järgneb järelduste peatükk, kokkuvõte ning resüme.

Autor tänab oma juhendajat panuse eest magistr töö valmimise.

1. Teoreetiline raamistik

Käesolevas peatükis antakse ülevaade teoreetilisest raamistikust, millele tuginedes analüüsitakse töö empiirilises analüüsis valitud juhtumeid. Teoreetilise raamistiku esimeses alapeatükis käsitletakse sotsiaalpoliitika mõistet ja suhestumist sotsiaalkindlustuspoliitikaga. Teine peatükk on koostatud euroopastumise teooriast sotsiaalpoliitika perspektiivist lähtuvalt, kuna see pakub magistritöö empiirilises osas lähtumiseks sobiliku raamistiku. Peamiste autoritena tuginetakse seejuures Olaf van Vliet'i ning Damgaard Nielsen'i analüüsidele. Püstitatud uurimisprobleemi lahendamiseks kasutatakse peamise kontseptuaalse raamistikuna antud peatüki kolmandas alapeatükis käsitletavat absorptsiooni doktriini, mille kohaselt domineerib õiguslikes suhetes üks pool, kohaldudes lõpptulemusena kogu tervikule. Peamine teoretik, kellele teoreetilisest raamistiku esimeses alapeatükis tuginetakse on Joseph Weiler (1999), kes on oma analüüside raames käsitlenud liikmesriigi pädevuse absorbeerimist rahvusülese normi poolt. Weiler keskendus näitele, kus liikumisvabaduse printsiip sekkus liikmesriigi pädevusse kuuluvasse hariduspoliitika valdkonda. Absorptsiooni doktriini täiendamiseks tuuakse sisse Loïc Azoulai lähenemine liikmesriikide säilitatud pädevuste (*retained powers*) kohta.

1.1 Sotsiaalpoliitika ja sotsiaalkindlustuspoliitika

Termin sotsiaalpoliitika on kasutusele võetud laial spektril asetsevate sotsiaalsete teemade käsitlemiseks, tähistades nii peamisi riigi tegevusi kui ka erinevaid sotsiaal-kultuurilisi rõhuasetusi nimetatud valdkonnas (Kaufmann 2013:16; Castles *et al.* 2010:89). Sotsiaalpoliitika uurimiseks on loodud erineva fookusega teoreetilisi lähenemisi, mis toovad välja kontseptsiooni mitmekesisuse. Sotsiaalpoliitika mõistega tähistatakse nii tervishoiu, eluaseme, vanaduse kui paljude teiste teemadega seotud tegevusi ja probleeme, mistõttu on nimetatud kontseptsiooni alla võimalik koondada peaaegu kõik indiviidi elukorraldust käsitlevad poliitika valdkonnad. (Castles *et al.* 2010:89;106) Konkreetse riigi õiguskorraldusest tuleneva raamistikuta on tegemist väga ulatusliku käsitlusega. Sotsiaalpoliitika kontseptsioon tekkis 19. sajandi keskpaigal sekulariseerimise ja tänapäevase ühiskonna korralduse funktsionaalse diferentseerumise taustal.

Ülemaailmselt levis idee 1940ndatel aastatel, varieerudes nii globaalselt kui Euroopa tasandil. Pärast Teist maailmasõda juurdus sotsiaalpoliitika kontseptsioon ka poliitilises sfääris, arenedes üheks olulisemaks poliitika valdkonnaks. (Kaufmann 2013:16) Institutsioonid ja lähenemised sotsiaalpoliitikale on erinevates riikides arenenud erinevalt, olles kujundatud nii siseriiklike poliitiliste traditsioonide, sotsiaalsete võimustruktuuride kui heaolu kontseptsiooni erineva käsitlemise poolt (*Ibid.* 25). Sotsiaalkindlustuspoliitika moodustab osa sotsiaalpoliitikast, mille raames tagatakse sotsiaalkindlustusskeemide läbi ühiskonnaliikmetele vähemalt minimaalne elatustase ning püütakse ennetada sotsiaalsete riskide süvenemist.

Ühise sotsiaalpoliitika vajalikkuse ja vormi üle Euroopa Liidus on diskuteeritud juba alates Euroopa Majandusühenduse loomisest 1957. aastal. Liikmesriikide sotsiaalpoliitika ühtlustamist ei ole EL-is toimunud, kuna riikide sotsiaalpoliitilised süsteemid olenevad nii riigile omasest majanduslikust keskkonnast, poliitilisest tahtest, ajaloolisest taustast kui kultuurilistest teguritest (Kettunen & Wolff 2010:147; Sabel & Gerstenberg 2010:543). Sellest tulenevalt on säilinud suured erinevused riikide sotsiaalses arengutasemes ning struktuurides. Omavahel põimunud sotsiaalpoliitika, tööõiguse ja sotsiaalkindlustusõiguse valdkonnad jäid liikmesriikide ainupädevusse. Igal liikmesriigil on õigus kujunenud traditsioonide ja väärtushinnangute kohaselt rakendada oma sotsiaalpoliitikat, kuid sotsiaalstandardite ühtlustamine on vältimatu valdkondades, mis mõjutavad ühisturu funktsioneerimist. (Verschuereen 2008:168) Subsidiaarsuse põhimõttest lähtudes annab Ühendus sotsiaalpoliitika valdkonnas liikmesriikidele võimaluse kohaldada EL-i poliitikameetmeid, võttes arvesse siseriiklike eripärasid (Urseanu 2013:147). Lissaboni lepingu kohaselt on sotsiaalpoliitika valdkonnas Liidul ja liikmesriikidel jagatud pädevus (Välisministeerium 2008:138). Sotsiaalpoliitika osas on Ühenduse ja liikmesriikide eesmärgiks tööhõivepoliitika edendamine ning paremad elamis- ja töötingimused. Selle tagamiseks on määratletud valdkonnad, milles Liit toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid ja koostööd. (*Ibid.* 97) Tegemist on küsimustega, mis käsitlevad tööhõivet, -õigust ja -tingimusi, põhi- ja täienduskutseõpet, sotsiaalkindlustust, tööõnnetuste ja kutsehaiguste vältimist, tööhügieeni, ühinemisõigust, tööandjate ja töötajate kollektiivlääbirääkimisi (EÜ alusleping artikkel 137).

Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika keskendub pigem pehme õiguse loomisele, mitte siduvate direktiivide väljatöötamisele. Sotsiaalpoliitika ja -kaitse valdkond viitab erinevatele toimetuleku toetustele ja sotsiaalteenustele, mille eesmärk on pakkuda inimestele tuge. Liikmesriikide alusväärtused sotsiaalpoliitika osas sarnanevad, sotsiaalsüsteemide väljakutsed on üldjoontes sarnased ning siseriiklikud sotsiaalsed probleemid kattuvad. Liikmesriigiti varieeruvad aga

võimalused, lähenemised ja institutsionaalsed lahendused probleemide lahendamiseks, mis muudab sotsiaalpoliitika koordineerimise komplitseeritumaks (Kettunen & Wolff 2010:146-147; Wasserfallen 2010:1129). Liikmesriikide sotsiaalsüsteemid seisavad vastamisi sarnaste väljakutsetega (nt elanikkonna demograafiline vananemine ja vaesus). Sarnasused on lähtepunktiks EL-i tasandil toimuvatele protsessidele, kus formaalne pädevus sotsiaalküsimuste puhul on jäänud riiklikele valitsustele, kuid toimunud on siseriiklike poliitikate kooskõlastamine, mida võib määratleda euroopastumise ilminguna. (Kettunen & Wolff 2010:148)

Vältimaks erinevusi, mis võivad töötajatele kaasa tuua ebasoodsamad sotsiaalkindlustuse tingimused mitmes liikmesriigis töötamise korral, tekkis vajadus üle-Euroopaliste õigusnormide kehtestamisega sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamiseks. Rooma lepingu ratifitseerimisega võeti vastu artikli 51 (kehtiva aluslepingu artikkel 42) näol otsus koordineerida liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteeme, millega anti Euroopa institutsioonidele sotsiaalkindlustuspoliitika valdkonnas seadusandlikke pädevusi. Selle eesmärgiks oli aidata liikmesriikidel lahendada sotsiaalkindlustuse valdkonna probleeme. Varasemalt tähendas selle pädevuse puudumine, et sotsiaalõiguse ja -poliitika määratlus ning väljatöötamine oli ainult liikmesriikide pädevuses. (Verschueren 2008:168;195; Urseanu 2013:146) EL-i liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine on instrument edendamaks töötajate liikumisvabadust ning tagamaks sotsiaalse kaitse. Koordineerimise eesmärk on juhtida riske, mis on seotud näitena töötuse, tervise, invaliidisuse, perekondlike olukordade ja kõrge eaga (Euroopa Komisjon 2014a:5). Oluline eesmärk on ka sotsiaalkindlustusõiguste kaotamise ennetamine liikumisvabaduse õiguse kasutamise tulemusena. Sotsiaalkindlustuse sätete koordineerimist käsitlevad seadused on EL-is kehtinud alates 1959. aastast. (Verschueren 2008:185) Piiriülene sotsiaalkindlustus EL-is hõlmab suures ulatuses erinevate materiaalsete kasude omandamise võimalust (Martinsen 2005:1030). EÜ määrus nr 883/2004 hõlmab haigushüvitiste, sünnitus- ja sellega samaväärsete isadushüvitiste, töövõime hüvitiste, vanadustoetuste, toitjakaotuspensioni, tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitiste, matusetoetuse, töötü abiraha, eelpensioni- ja peretoetuste maksmist. Sotsiaalkindlustusõiguse territoriaalne kohaldamine moodustab aluse siseriiklikule ja Ühenduse õigusele, kuid territoriaalne sotsiaalkindlustusõiguse kohaldamine ei ole sõltumatu Ühenduse õiguskorra ja siseturuõiguse suhtes. (Verschueren 2008:195)

Sotsiaalkindlustuse koordineerimismäärus on EÜ määrusena liikmesriikidele otse kohaldatav. Koordineerimise alla kuuluvate hüvitiste liigid on määratletud, kuid hüvitise saamise tingimused sätestab iga liikmesriik oma siseriiklike normidega, eeldusel, et need normid on kooskõlas

Ühenduse õigusega. Eelnevast tulenevalt on sotsiaalkindlustuspoliitika kui antud töö uurimisobjekti analüüsimisel oluline tähelepanu pöörata Ühenduse poolt tulenevatele mõjudele.

1.2 Euroopastumise teooria

Radaelli (2003) euroopastumise kontseptsioonile tuginedes on võimalik selgitada nii liikmesriikide poliitikate, kui ka sotsiaalse ja majandusliku dünaamika kujunemist ning siseriiklikul tasandil tekkivaid muutuseid, mis tulenevad Euroopa Liidu poliitikate mõjutustest. Euroopastumise teooriat on käsitlenud palju erinevaid teoreetikud. Euroopastumise erinevate lähenemisvõimaluste tõttu on seda kasutatud mitmete poliitikavaldkondade analüüsimiseks. Euroopastumise uurimisele on võimalik läheneda nii euroopastumise objekte uurides kui ka selle mõjul toimunud muutuste ulatust analüüsidest (*Ibid.* 40). Vaadates euroopastumise mõju liikmesriikidele on võimalik lähenemine jagada kahte blokki vastavalt selle kontseptsiooni mõju ulatusele. Laiema definitsiooni kohaselt on tegemist Euroopaga seotud väärtuste ja institutsioonide tegevuse omaksvõtmisega, omades eelkõige mõju kultuurilisel tasandil. Kitsamalt vaadates võib teooriat käsitleda kui reageerimist Euroopa Liidu tasandil vastu võetud poliitikatele nii Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka Ühendusse mitte kuuluvate riikide hulgas. Damgaard Nielsen (2008) on nentunud, et euroopastumise kriitikana võib välja tuua konkreetsete teoreetiliste ja empiiriliste piiride puudumise ning väga ulatusliku tõlgendamise võimaluse. Lähenemise puudus seisneb seega Ühenduse mõju määratlemise ja hindamise keerukuses konkreetse valdkonna analüüsimisel (Junevicius & Kvedaraviciūtė 2008:17). Käesolevas töös käsitletakse euroopastumist selle kontseptsiooni kitsamas mõttes – liikmesriikide reageerimisena Euroopa Liidu tasandilt tekkivatele mõjudele. Kuna euroopastumise teoorias puudub konkreetne lähenemine sotsiaalkindlustuspoliitikale, lähtutakse analüüsides, mis on koostatud euroopastumise perspektiivist sotsiaalpoliitika valdkonna kohta. Seda kasutatakse töö edasistes etappides raamistiku ning taustsüsteemina.

Leibfried (2000), Damgaard Nielsen (2008), Van Vliet (2010) ning van Vliet & Draxler (2010) on uurinud sotsiaalpoliitika seost euroopastumise teooria ja Euroopa integratsiooniga. Autorid on toonud välja, et euroopastumine on otseselt mõjutanud nii vabaturu printsiibi tagamist kui ka liikmesriikide sotsiaalpoliitika valdkonda. Euroopastumist nähakse dünaamilise protsessina, mis võib toimuda liikmesriikides erinevatel tasanditel, sõltuvalt riigi valmisolekust Euroopa Liidu mõjude vastuvõtlikkuses (Damgaard Nielsen 2008:14). Varasemalt läbiviidud uuringutes on

välja toodud, et euroopastumise mõju liikmesriikide sotsiaalpoliitikale ei ole alati nähtav ning üheselt mõistetav. Sotsiaalpoliitika valdkonnas on Liidu sotsiaalsete õigusaktide rakendamine suhteliselt piiratud, mistõttu on keeruline hinnata euroopastumise mõju liikmesriikide sotsiaalpoliitikale. Aidukaite (2014) on välja toonud, et Palier & Guillen (2004) järgi on võimalik euroopastumise mõjusid hinnata läbi "kognitiivse euroopastumise" kontseptsiooni. Nimetatud lähenemise all vaadatakse poliitikakujundajate konstrueeritud hoiakuid ja arusaamu sotsiaalsete probleemide lahendamise kohta, kuna poliitikakujundajate ideedele tuginedes koostatakse üldjuhul tegevuskavad soovitud tulemuste realiseerimiseks. (Aidukaite 2014:63-64)

Leibfried (2000) on välja toonud, et sotsiaalpoliitika valdkonnas võib riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide euroopastumine tuua siseriiklikult kaasa nii otseseid kui ka kaudseid mõjusid. Otseste mõjude all mõistetakse vahetut Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika ühtsete eesmärkide täitmist ning kaudsed mõjud viitavad mõjudele, mis võivad kaasneda liikmesriikidele sotsiaalpoliitika ühisturu loomisega. (Van Vliet 2010:270-271) Sotsiaalpoliitika euroopastumise osas on mitmed autorid (Radaelli (2003), Heidenreich & Bischoff (2008), van Vliet (2010) jt) rõhutanud avatud koordineerimise meetodi kui euroopastumise instrumendi tähtsust. Avatud koordinatsiooni meetod töötati välja 1990ndate aastate jooksul ning see võeti 2000. aastal EL-is kasutusele vahendina liikmesriikide sotsiaal- ja tööhõivepoliitikate mõjutamiseks. Avatud koordinatsiooni meetod põhineb liikmesriikide vahelisel vabatahtlikul koostööl ja parimate praktikate jagamisel, eesmärgiga hõlbustada liikmesriikide sotsiaalpoliitikate lähenemist ühiste Euroopa Liidu eesmärkide suunas. Ühenduse eesmärgid peaksid panustama sellesse, et liikmesriigid suurendaksid sotsiaalkaitset, vähendamaks vaesust ning võitlemaks sotsiaalse tõrjutuse vastu. Samuti on oluline tööturul osalemise suurendamine, et tõsta Euroopa konkurentsivõimet ning muuta sujuvamaks ühisturu funktsioneerimine. (Van Vliet 2010:270-271; Urseanu 2013:149; Euroopa Komisjon 2010:16) Tulenevalt jaotatud pädevustest jääb sotsiaalpoliitika liikmesriikide pädevuseks ning avatud koordinatsiooni meetod ei hõlma mehhanisme, mille rakendamisega oleksid poliitilised lahendused liikmesriikidele kohustuslikud. Meetodi eesmärgiks on saavutada koordineeritud tegevus, mis tähendab, et avatud koordinatsiooni meetod omab liikmesriikide poliitikatele kooskõlastamise teel siiski teatud mõju. Mõju avaldamine liikmesriikide poliitikale tähendab teatud ulatuses ka nende euroopastumist (Kettunen & Wolff 2010:151). Kirjeldamiseks euroopastumise mõju liikmesriikide poliitikatele, on erinevad autorid koostanud võimalikke euroopastumise mehhanismide rakendamise tagajärjel tekkivate tulemuste (*outcome*) loetelusid liikmesriikide poliitikate mõjutamisel. Näitena võib siinkohal tuua Radaelli (2003) poolt koostatud neli võimalikku euroopastumise mehhanismide

tulemust liikmesriikide poliitikates. Esmalt, poliitika inertsus (*inertia*), mis iseloomustab EL poliitikate minimaalset mõju siseriiklikule poliitikal. Teiseks, absorptsioon (*absorption*)², mis kirjeldab EL poliitika kohaldamist siseriiklikus poliitikas siseriiklikut poliitikat modifitseerimata. Järgnevalt, ümberkujundamine (*transformation*), mille all Radaelli mõistab selgeid pragmaatilisi muutuseid siseriiklikus poliitilises käitumises, mis on mõjutatud EL poliitikatest. Samuti võib olla EL poliitika mõju tulemuseks vähenemine (*retrenchment*), mis paradoksaalselt tähendab seda, et liikmesriigi poliitika hakkab tulenevalt Euroopa Liidu poliitika mõjust muutuma vähem selle sarnaseks. (*Ibid.* 37-38; Sack 2012:244) Radaelli mehhanismide läbi on seega võimalik modelleerida euroopastumise võimalikku ja tegelikku mõju liikmesriikide poliitikatele.

Seega pakub euroopastumise teooria erinevaid lähenemisviise sotsiaalpoliitika uurimiseks euroopastumise perspektiivist lähtuvalt. Varasemalt on uuritud sotsiaalpoliitikat, kuid konkreetselt sotsiaalkindlustuspoliitika osas analüüse läbi viidud ei ole. Töö edasistes osades sotsiaalkindlustuspoliitika probleemistiku analüüsimisel on seetõttu võetud aluseks lähtepunktid euroopastumise teooriast sotsiaalpoliitika kohta. Sotsiaalkindlustuse valdkond on Euroopa Kohtu lahenditena leidnud laiapõhjalist tõlgendamist. Kohtu otsused on ülimuslikud ja liikmesriigid peavad oma seadusandluse nendega vastavusse viima, mistõttu on oluline vaadata, millist rolli lahendid antud valdkonnas omavad. Euroopa Kohtu praktika sotsiaalkindlustuse vallas on senini jäänud euroopastumise fookusest välja. Ometi annab kaasuste ja nende lahenduste analüüsimine võimaluse hinnata olulist aspekti liikmesriikide sotsiaalpoliitikate euroopastumisest, kus rahvusülene normistik ja õigusprintsiibid omavad selget mõju liikmesriikide poliitikatele. Käesolev töö näeb siinkohal võimalust anda endapoolne panus.

1.3 Absorptsiooni õigusdoktriin ja säilitatud pädevuste õigusdoktriin

Euroopa Liidu õigus on funktsionaalselt väga laia ulatusega. Selle rakendamine tuleneb ühisturu loomisest. Ühenduse õiguse kohaldamisala laiendamine võib seega leida õigustust ühisturu kaitsemise vajaduse printsiibis. Kõik riiklikud regulatsioonid, mis võivad mõjutada majandusliku integratsiooni eesmärke kuuluvad seeläbi Euroopa "konstitutsioonilise" õiguse kohaldamisalasse. (Azoulai 2011:203-204) Seega võib Ühenduse õiguse kohaldamisala jõuda kaugemale piiridest, kus lõppevad selle institutsioonide pädevused. Tulemusena tekib olukord, kus Ühenduse õigus "raamistab" siseriiklikke õigusakte. (Lenaerts 2010:1386) Sellise kohtupraktika tulemused on

² Mõiste „absorptsioon“ sisu omab Radaelli käsitluses erinevat tähendust võrreldes Weileri käsitlusega. Formaalselt on tegemist sama mõistega, kuid Radaelli ja Weileri puhul on mõistel erinev käsitlusala.

häärinud liikmesriikide EL-i ja siseriikliku õiguse rakendamisega tegelevaid spetsialiste, kuid sellise olukorra väljakujunemise põhjuseid on vähe uuritud. Järgnevalt kirjeldatavate õigusdoktriinide taustal võib öelda, et Ühenduse õigus omab selle mõningates sätetes praktiliselt piiramatut kohaldamisala, mis tuleneb hästi väljakujunenud kohtupraktikast, eriti seoses liikumisvabaduse õiguse kasutamisel. (Azoulai 2011:195) Riiklike sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamine peab järgima Ühenduse sätestatud õigusakte³. Kui EL-i eesmärkide täitmine on mõjutatud, tekib kohustus järgida Ühenduse asutamislepingu sätteid. Seega langeb EL-i õiguse valdkonda iga riiklik regulatsioon, mis takistab majandusliku integratsiooni eesmärkide saavutamist. (*Ibid.* 205) Loïc Azoulai kohaselt on Ühenduse õiguse arengus ja õiguslikus integratsioonis üks olulisematest temadest Joseph Weiler'i poolt välja toodud Euroopa Liidu õiguse konstitutsionaliseerumine. Liikmesriigid on kohustatud järgima EL-i asutamislepingutest tulenevaid sätteid kõigis valdkondades, milles nad tegutsevad ning oma pädevusi kasutavad. Euroopa Kohtu pretsetendiõiguse areng on tekitanud nii indiviididele kui ka liikmesriikidele subjektiivseid õigusi, millele on võimalik siseriiklikes kohtutes tugineda. (*Ibid.* 214) Weiler'i järgi võib öelda, et Kohus on peamiselt läbi otsese õigusmõju (*direct effect*) ja ülimuslikkuse (*supremacy*) doktriini rakendamise konstitutsionaliseerinud Liidu õiguse (Weiler 1999:20-22).

Riigiõiguse valdkonnas on välja töötatud erinevaid kodanikuvabaduste ja riigiõigusega seotud õiguslikke doktriine. Absorptsiooni õigusdoktriin võeti kasutusele 20. sajandil Anglo-Ameerika õigusteoorias, markeerimaks kohtupraktikas olukordi, kus absorbeerumise tulemusena tunnistatakse ühe õigusakti ülimuslikkust teise suhtes. Anglo-Ameerika õigussüsteemis on Ameerika Ühendriikide Ülemkohus teinud absorptsiooni õigusdoktriinile tuginedes põhiseaduse erinevates osades muudatusi ning seadnud kohustuslikuks sisse viidud muudatuste kohaldamise osariikides. Absorptsiooni doktriin on mõjutanud Ühendriikide föderalismi kontseptsiooni ja praktika kujunemist ning kodanikuühiskonna vabaduste arengut. (Lacy 1966:37)

Antud lähenemise mitte laialdane kasutamine tuleneb sellest, et doktriini rakendamisel on tegemist konkreetsete kaasustega, kus on tuginedes olukorra eripärale võimalik küsimuse all oleva õigusakti, lepingu või meetme eesmärgi ja sisu uurimise teel välja tuua, milline aspekt või eesmärk konstateerib "peamise eesmärgi", mille õiguslikku alust võib pidada selles kontekstis määrava tähtsusega. (Van Elsuwege 2010:8) Sarnaselt Van Elsuwege'ga on Hoeks (2009) välja

³ Liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemid järgivad sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise määrust (EÜ) nr 883/2004 ja rakendusmäärust nr 978/2009, määrust (EÜ) nr 1231/2010, millega laiendatakse eelnimetatud määruseid kolmandate riikide kodanikele, keda eelnimetatud määrused ei hõlmanud nende kodakondsuse tõttu.

toonud, et absorptsiooni doktriin on mõeldud kasutamiseks olukordades, kus lepingu erinevad elemendid ei ole võrdse kaaluga. Doktriini kasutamisel otsustatakse, milline element või õigusakt on konkreetsetes lepingus dominantne. Õigusakti, lepingu või meetme tõlgendamisel lähtutakse terviklikult selle peamisest eesmärgist ning ülejäänud eesmäärke tõlgendatakse kui toetavaid abinõusid, mis on absorbeeruvad ülimuslikuks tunnistatud peamisesse elementi. (*Ibid.* 71-72) Absorptsiooni peetakse mutatsioonivormiks. Mutatsiooni puhul on tegemist piiratud pädevuse printsiibi (*enumerated- või conferred powers*) erodeerumisega, mis tähendab föderaalset ja liikmesriigi pädevuse piiride rikkumist ilma aluslepinguid muutmata. (Weiler 1999:42-43) Õigusnormi(de) muteerumist analüüsitakse konkreetsest kaasusest lähtuvalt.

Stevens (2009) on välja toonud, et absorptsioon kui jurisdiktsiooni mutatsiooni vorm toimub läbi teatud õigusosalase kaasatuse (*inclusion*) ja tõrjutuse (*exclusion*) protsessi. Otsustamaks, millised lepingu punktid peaks olema kaasatud ehk tunnustatud ülimuslikuna võrdluses teiste argumentidega, tuleb läbi viia argumentide kaalutlemine. Absorptsiooni lähenemine osutub sobilikuks juhtumite puhul, kus on võimalik otsustada, millised lepingu eesmärgid omavad juhtumi puhul teatavat ülimuslikkust (Hoeks 2009:78). Tuginedes argumenteeritud põhjendamise käigus välja toodud faktidele, tuleks jõuda otsusele, milline on eelkõige oluline õiglus vaadeldavas kontekstis. Stevens (2009) on välja toonud, et olukorra objektiivseks hindamiseks võib olla vajalik selgitada välja vabadus, mis on piiratud olulise õigluse või ühiskonnas korra saavutamise eesmärgil. Sellist vabadust nimetab Stevens *ordered liberty*ks. (*Ibid.* xxxiii) Van Elsuwege, Hoeks'i ja Stevens'i käsitluste puhul on tegemist absorptsiooni üldise teooriaga. Oluline on näha erinevust absorptsiooni doktriini käsitlemisel nimetatud autorite ja Joseph Weiler'i lähenemise vahel. Weiler'i käsitlus on eelpool toodud autoritele analoogne, kuid selle loogika on erinev. Weiler'i lähenemine on kantud tervele Euroopa Liidu õigussüsteemile. Tegemist on absorptsiooni väga konkreetse rakendamisega Ühenduse ja selle liikmesriikide normide vahelises vastasseisus, kus teatud printsiip omandab ülimuslikkuse. Sellest tuleneb ka sinne absorptsiooni laiemal käsitluse õigustatus.

Mitmepoolsed läbirääkimised, riikidevahelised kokkulepped ning erinevate komplekssete kokkulepete sõlmimine võivad tõstatada keerulisi õiguslikke küsimusi ning probleeme. Komplekssete olukordade lahendamiseks on Euroopa Kohus teatud juhtudel kohaldanud absorptsiooni õigusdoktriini. Absorptsiooni doktriini kohaselt absorbeerib vaadeldava õigusnormi domineeriv või peamine eesmärk kõik teised võimalikud sisulised õiguslikud alused, mis püüavad saavutada eesmäärke, mis on vaadeldavas kontekstis oma olemuselt üldise eesmärgi

saavutamist abistavad või toetavad. (Gstöhl 2013:12-13; Maresceau 2010:15) Mandri-Euroopa õigussüsteemis on absorptsiooni õigusdoktriin tuntud eeskätt Joseph Weiler'i 1990ndatel aastatel avaldatud publikatsioonide kaudu. Joseph Weiler laiendas Eric Stein'i analüüsi oma 1991. aastal avaldatud ning klassikaliseks muutunud teoses, „*Transformation of Europe*“. Euroopa Liidu ja õigusriikluse analüüsimisel tõi Weiler välja transformatsiooni teesi, mille kohaselt toimub õigusriikluse printsiibi vabatahtliku üle-Euroopalise jagamise tulemusena Ühenduses õiguslike suhete konstitutsionaliseerumine. Weiler demonstreeris nimetatud raamatus, kuidas Euroopa Kohtu rakendatud doktriinid on oluliselt laiendanud olemasolevaid õiguslikke tavasid ning raskendanud märkimisväärselt liikmesriikide jaoks nendele määratud õiguslike kohustuste vältimist, läbi õigusaktide ja liikmesriikide kohustuste erineva tõlgendamise. Alter (2011) on välja toonud, et nii Stein'i kui ka Weiler'i lähenemised ja selgitused Euroopa Kohtu ning liikmesriikide vahelistes suhetes jäävad klassikalisteks, pakkudes poliitiliselt ja õiguslikult nüansseeritud selgitusi selle kohta, kuidas Euroopa Kohus on kasutanud erinevaid juriidilisi tõlgendusi, et luua seeläbi endale ulatuslikum roll Euroopa Liidu poliitikates.

Nii Stein kui ka Weiler eeldavad, et Euroopa Kohus omab niivõrd ulatuslikku võimu tulenevalt tema positsioonist, olles määratud Euroopa Liidu ja Euroopa Majandusühenduse ülemkohtuks. (Alter 2011:3) Kontinentaal-Euroopa õigussüsteemis, konkreetsemalt Euroopa Nõukogu määruste ja Kohtu kohtupraktika analüüsimisel, on Joseph Weiler (1999) loonud raamistiku, läbi mille on võimalik kirjeldada jurisdiktsiooni mutatsiooni protsessi. Muteerumist võib antud kontekstis mõista kui piiratud pädevuse printsiibi (*enumerated* või *conferred powers*) erodeerumist, kus üks võimutasand asub tegutsema teise tasandi jurisdiktsioonis, milles tal lepingu järgi pädevusi ei ole. Weiler'i jurisdiktsiooni muteerumise protsessi käsitluses puuduvad konkreetsed juhtumid, mida oleks võimalik välja tuua märgilist tähendust omavate, evidentsete kaasustena ning läbi mille oleks võimalik konkreetseid kaasuseid nimetada mutatsiooni keskpunktiks⁴. Weiler (1999) on jurisdiktsiooni mutatsiooni protsessi mudelis loonud neli erinevat mutatsioonivormi:

1. Laiendamine (*extension*)
2. Absorptsioon (*absorption*)
3. Liitmine ja ühendamine (*incorporation*)
4. Ekspansioon (*expansion*)

⁴ Weiler on samuti nentunud, et tema analüüsi objekte ehk juhtumeid, mida autor on pidanud märkimisväärsseteks, ei ole üldiselt vaadatud läbi jurisdiktsiooni mutatsiooni perspektiivi.

Nimetatud neli mutatsioonivormi on üksteisest sõltumatud, seega ei ole otseselt tegemist „muteerumise etappidega“. Jurisdiktsioonis toimuvaid muudatusi ei tooda samm-sammult lõpplahenduse ülesehituse jooksul välja. Õigusnormi mutatsiooni toimumist hinnatakse pigem *ex post* analüüsi raames. Tagantjärele võib olla keeruline välja tuua konstitutsioonilise ülesehituse muutuse jooksul tekkinud ebakõlasid, kuid mutatsiooni toimumise hindamisel lähtutakse eelkõige situatsiooni võrdlusest algse ning lõpptulemuse vaatlemisel. Weiler'i kohaselt kirjeldab mutatsiooni esimest etappi ehk laiendamist Euroopa Kohtu poolne aktiivsus. Samas, ekstensioon puudutab üksnes Ühenduse jurisdiktsiooni ehk vaid Ühenduse pädevusvaldkondi. (Weiler 1999:56-57) Järgnevasse, teise ning kolmanda mutatsioonivormi alla kuuluvad kaasused, kus toimub õigusaktide absorptsioon ehk neeldumine või liitmine ning ühendamine. Weiler on oma analüüsides rõhutanud, et absorptsioon on väga ulatuslik mutatsioonivorm. Absorbeerimine tähistab Ühenduse normi samas passiivset mõju üle tema pädevuse piiride. Tegemist on kaasustega, mille puhul on õigusnormi muteerumine olnud ulatuslik, kuna tegemist on olnud vastuoluga Ühenduse ning liikmesriigi jurisdiktsiooni vahel. Kolmanda mutatsioonivormi puhul toimub esimese kahe mutatsioonivormi omavaheline kombineerimine. Euroopa Kohtu rolli olemust kirjeldab Weiler seejuures kui aktiivset passiivsust, mis tähendab, et reageeritakse impulssidele, mis tulenevad poliitiliste organite poolt ning eelistatakse lahendusi, mis on olemuselt protsessi erinevate osapoolte suhtes pigem paindlikud kui absorbeerivad. Neljas mutatsioonivorm ehk ekspansioon, on ühena konstitutsionaliseerumise doktriinidest kõige ulatuslikuma mõjuga, tähendades „uute“ eesmärkide seadmist. Siin on tegemist kõige radikaalsema mutatsioonivormiga, kus Ühendus asub aktiivselt tegutsema tema jurisdiktsioonist väljajäävates valdkondades. (*Ibid.* 56–57)

Weiler'i sõnul võib absorptsioon esineda mõnedel juhtudel ka tahtmatult, kui Ühenduse seadusandliku võimu esindajad, teostades sisulist seadusandlikku võimu vaadeldava Ühenduse raames, pörkavad teatud valdkondades kokku liikmesriikide jurisdiktsiooniga, mis on väljaspool Ühenduse selgesõnalisi pädevusi. (Weiler 1999:47) Sellisel juhul on absorptsioon eristatav jurisdiktsiooni laiendamisest. Absorptsiooni toimimise loogika seisneb Ühenduse õigusnormide ülimuslikumaks tunnistamises liikmesriigi siseriikliku õigusnormi suhtes, niivõrd kui normid esindavad alusprintsiipe. Weiler on analüüsinud absorptsiooni liikumisvabaduse printsiiibi domineerimise näitel.⁵ Absorptsiooni kui ühe kõrgema mutatsioonivormi toimumisel omavad seoses ühe poole ülimuslikkusega teise osapoolte suhtes märkimisväärset tähtsust kõik

⁵ Vt kaasust Casagrande (C-9/74), kus liikumisvabaduse printsiiip tunnistati ülimuslikuks siseriikliku hariduspoliitika õigusnormi suhtes.

asjassepuutuvad osapooled. Seoses üldise jurisdiktsiooni piiride muteerumise küsimuse aktsepteerimisega on üheks osapooleks seadusandlik tõlgendav kogukond, mis võib koosneda näitena Euroopa Komisjonist, Euroopa Parlamendist, Euroopa Nõukogust või Euroopa Kohtust, millel on otsustav roll liikmesriikide valitsuste jaoks. Absorptsiooni ei saa näha vaid õigusliku arenguna, kuigi Euroopa Kohtu praktika on järgimiseks õigusaktide tõlgendamisel. (*Ibid.* 49) Oluline on märkida absorptsiooni rakendumise piiride tähenduslikkust. Kuigi absorptsiooni doktriini rakendamisel ulatub Ühenduse õigusaktide mõju väljapoole Ühenduse pädevust, ei anna see Ühendusele neis valdkondades edaspidi iseseisvat seadusandlikku pädevust. Ühendusel ei ole võimalik otseselt välja kuulutada oma täieõiguslikku poliitikat sellises valdkonnas, kus tulenevalt Ühenduse aluslepingust on pädevus liikmesriikidel ning poliitika valdkond on reguleeritud siseriiklike õigusaktide kaudu. Selline vahetegemine või eristamine ei tohiks aga vähendada absorptsiooni fundamentaalset olulisust ulatusliku mutatsiooni vormina rakendumisel.

Absorptsiooni doktriin tähistab Ühenduse pädevuste eelistamist liikmesriikide pädevuste suhtes. Võib väita, et Euroopa Kohus on absorptsiooni näol soovinud vaid ülimuslikkuse põhimõtte (*principle of supremacy*, kaasus: 6/64) kohaldamist, kuid Weiler on välja toonud, et absorptsiooni doktriini kasutamisel ei ole tegemist olnud klassikaline ülimuslikkuse põhimõtte juhtumitega. Seoses pädevuse ja jurisdiktsiooni küsimustega tähendab ülimuslikkuse põhimõtte, et iga valitsemise tasand on kõrgeim ja ülimuslikum nendes valdkondades, mis on talle aluslepingu kohaselt ülesandeks määratud. Absorptsiooni doktriini kaasuste puhul on aga niiõelda võtmeküsimuseks pädevuste vahelise konflikti tekkimine. Senise praktika põhjal on Euroopa Kohus langetanud olukorra lahendamiseks otsuseid, mille järgi peab analoogsete konfliktide esinemisel prealveerima ning esmatähtsamaks tunnistama Ühenduse pädevusvaldkonna, seda võrdluses liikmesriigi jurisdiktsiooniga. (Weiler 1999:49-50)

Alternatiivina Joseph Weiler'i lähenemisele on võimalik tugineda töö empiirilises osas Loïc Azoulay'le (2011), kes on käsitlenud absorptsiooni mõnevõrra erinevas tähenduses võrreldes Weiler'i lähenemisega läbi säilitatud pädevuste (*retained powers*) kontseptsiooni. Selle mõiste juures on fookus nendel pädevustel, mis ei ole lepingute või põhiseadusega antud keskvoimule. Säilitatud pädevuste doktriin võeti Euroopa Kohtu kohtupraktikas kasutusele 1990ndate aastate keskel. Selle kohaselt laieneb Euroopa Liidu õiguse kohaldamise ala valdkondadele, mille üle peaksid liikmesriigid omama säilitatud pädevusi. Kohtu säilitatud pädevuste doktriin käsitleb Euroopa Liidu esmast õigust ning täpsemalt neid sätteid, mis on seotud liikumisvabaduse ja

siseturu või Ühenduse kodakondsusega. Veelgi täpsemalt, säilitatud pädevuste valdkondadeks on Euroopa Liidu pädevuste valdkonnad, mis ei hõlma Ühenduse ja liikmesriikide vahel jagatud pädevusi ega neid pädevusi, kus Ühenduse pädevused omavad ainuõigust. (*Ibid.* 196) Tegemist on liikmesriigi pädevustega järgnevates kindlates valdkondades – otsene maksustamine, sotsiaalkaitse, haridus, kodakondsuse ning perekonnaseisuse omistamine. Selliseid ainuõiguslikke liikmesriigi pädevusi nimetatakse Euroopa Kohtu poolt säilitatud pädevusteks. Säilitatud pädevuste doktriini kasutatakse ometigi selliste keerukate kaasuste puhul, kus EL-i õiguse kohaldamisala ulatub siiski Ühenduse pädevuse piiridest kaugemale. Tulemuseks on eripärane vastuoluline situatsioon. Ühelt poolt legitimeerib Kohus Euroopa Liidu õiguse kohaldamist igas sellises valdkonnas, mis ei ole *a priori* Ühenduse reguleerimisalas. Teisalt, doktriini eesmärk on siiski tugineda asutamislepingu sätetele ning *mitte* asendada liikmesriikide võimu Liidu ülemvõimuga. (*Ibid.* 194;215)

Siinkohal tasub tähele panna absorptsiooni kui piiratud pädevuse printsiibi mutatsiooni tähenduse erinevust säilitatud pädevuste doktriinist. Kuigi absorptsiooni aluseks on samuti Ühenduse alusprintsiibid, siis sel puhul laiendab Kohus Ühenduse õiguse mõjuala liikmesriikide siseriiklikule õigusele otseselt läbi *normide*. Seevastu säilitatud pädevuste puhul tunnistatakse üksnes *printsiibi* ülimuslikkust. Niisiis, EL-i õigust kohaldatakse tuginedes Ühenduse alusprintsiipidele kui ülimuslikele. Liidu seadusandlik pädevus laieneb seega absorptsiooni doktriini kasutamisel ka siseriiklikult tundlikele valdkondadele, kus konkreetne Ühenduse norm absorbeerib liikmesriigi normi selle jurisdiktsioonis. Eelnevale tuginedes võib väita, et Euroopa Liidu integratsioonilises tähenduses viitab Weiler'i absorptsiooni loogika föderaliseerumisele. Azoulai lähenemine seisneb seevastu mudelis, kus Liidu integratsiooni kontekstis jääb liikmesriikidele oluliselt suurem roll ning individuaalsus. Säilitatud pädevuste doktriiniga kaitseb Kohus liikmesriikide ainupädevusesse jäävaid valdkondi. Saab väita, et Ühenduse pädevuse laiendamise asemel leiab Kohus, et Liidu täielikku integratsiooni ei ole võimalik teostada, kuna on olemas valdkonnad, mis jäävad välja poole Ühenduse jurisdiktsioonist. Säilitatud pädevuste doktriini puhul prevalveerib printsiip, ehk erinevalt Weiler'i absorptsiooni doktriinist ei ole ülimuslik teatud konkreetne norm. (Azoulai 2011:216-217) Säilitatud pädevuste doktriini alla klassifitseerib Kohus nüüdseks kõike, mis ei kuulu otseselt EL-i sekkumisvaldkonda. Kokkuvõttes, säilitatud pädevuste loogika juures näeme paradoksaalset olukorda, kus Ühenduse õigusprintsiip tunnistatakse ülimuslikuks liikmesriigi õiguse suhtes, kuid liikmesriigi õiguse kohandamine Liidu õigusprintsiipi austavaks, jäetakse siiski liikmesriigile. Säilitatud pädevuste

mudeli puhul ei muutu Liidu ja liikmesriikide vaheline suhestumine ega pädevuste jagunemine, selles võib näha nende kahe mudeli peamist erinevust. (*Ibid.* 197;205)

2. Metoodika

Alljärgnevalt antakse ülevaade magistritöös kasutatavatest uurimismeetoditest ning analüüsi aluseks olevatest uurimisobjektidest.

Uurimismeetod

Teoreetilise arutelu pinnalt koostati uurimisküsimused selgitamaks, millistest printsiipidest on Kohus sotsiaalkindlustusega seotud otsustes lähtunud, milline on seejuures liikumisvabaduse printsiibi tähtsus ning milline on Kohtu otsustele iseloomulik loogika? Magistritöö metoodika tuleneb töö eesmärgist, olles sobilik eelnimetatud küsimuste uurimiseks. Töö üritab kaardistada sotsiaalkindlustusega seonduvat probleemistikku Euroopa Liidus õiguslikus ja halduslikus võtmes. Õigusdoktriinide seletusjõudu kasutades ning õigusvaldkonna poliitilist mõju vaadates püütakse kohtupraktikale tuginedes luua teoreetiline sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumise koondmudel. Mudeli eesmärk on võimaldada sotsiaalkindlustuse valdkonnas Kohtu õigusloogika mõistmist. Eesmärgi saavutamiseks modelleeritakse töös probleem läbi residentsusküsimuse kohtulahendite analüüsimise. Mudelis asetatakse vastastikku liikmesriikide pädevus sotsiaalkindlustuspoliitika korraldamisel ning rahvusülene liikumisvabaduse printsiip. Eelnevalt tulenevalt kombineeritakse töös õigus- ja haldusteoreetilisi lähenemisi.

Empiirilise materjali analüüsimiseks kasutatakse peamise kvalitatiivse meetodina dokumentide analüüsi ning täiendava taustinformatsiooni saamiseks poolstruktureeritud intervjuud. Dokumentide analüüs võimaldab valitud uurimisküsimusele kõige paremini vastata ning samaaegselt kaardistada olemasoleva kirjanduse, varasemad uuringud ning raportid. Dokumentide analüüsile järgneb andmekaeve etapp, mille raames kogutakse empiirilise analüüsi läbiviimise tarbeks informatsiooni residentsuse küsimusega seotud Euroopa Kohtu kohtulahendite kohta. Dokumentide analüüsi ja andmekaeve etappidest tekib seejärel sisend empiirilise analüüsi läbiviimiseks. Valitud meetodi tugevusena võib välja tuua analüüsi aluseks olevate kohtulahendite ning materjalide kättesaadavuse. Läbi viidi kaks poolstruktureeritud

intervjuud, milleks oli ette valmistatud kuus teema-küsimust, mis sisaldasid hinnangute andmist Euroopa Liidu ja Euroopa Kohtu poolse mõju avaldamise kohta liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitikatele. Intervjuude läbiviimine poolstruktureerituna võimaldas vajadusel küsida intervjuueeritavatelt täpsustavaid küsimusi vastavalt nende esitatud vastustele. Esimene intervjuu viidi läbi Sotsiaalkindlustusameti välisühvitiste üksuse juhatajaga 12.05.2015 (edaspidi: intervjuu nr 1) ning teine intervjuu viidi läbi telefoniintervjuuna 13.05.2015 Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakonna piiriülese sotsiaalkindlustuse juhiga (edaspidi: intervjuu nr 2). Nimetatud ametikohtadel töötavad isikud valiti intervjuueeritavateks tulenevalt nende kompetentsusest ja pikaajalisest kogemusest sotsiaalkindlustuspoliitika valdkonnas. Intervjuude käigus kogutud informatsiooni kasutati empiirilise analüüsi peatükis ning seda arvestati sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumise mudeli koostamisel.

Võimalik raskus antud töö puhul on kohtulahendite ülekandmise keerukus õigusloogikast sotsiaalkindlustuspoliitika loogikasse. Nimetatud uurimismeetodid on sobilikud nii probleemipüstituse, teoreetilise raamistikuga kui ka selgitusjõulise mudeli loomiseks, kuna nimetatud komponendid eeldavad teoreetilist kaardistamist ning kontentanalüüsi.

Valitud kaasused

Sotsiaalkindlustuspoliitika ja liikumisvabaduse koostoime hindamiseks analüüsitakse konkreetseid Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendeid, mille otsus on langetatud ajavahemikus 2004. aasta mai kuust kuni 2015. aasta alguseni. Nimetatud periood on valitud hetkel kehtiva Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise määruse (EÜ) nr 883/2004 järgi. Kaasuste leidmiseks kasutati Euroopa Kohtu praktika otsingumootorit Euroopa Kohtu veebileheküljel. Otsingukriteeriumid olid alljärgnevalt toodud tunnused:

1. Liikumisvabaduse õiguse kasutamine;
2. Residentsuse element;
3. Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise alla kuuluva hüvitise määramine.

Perioodil mai 2004 kuni jaanuar 2015 loodi eeltoodud kolmele kriteeriumile vastavana Euroopa Kohtus üle 20 kohtulahendi, mille puhul jõuti otsusele, et siseriiklik õigus on vastuolus Liidu õigusega. Nende kaasuste puhul oli nii hagi ajendiks kui ka Kohtu otsuse aluseks vaba liikumise printsiip. Arvesse ei võetud kaasuseid, mis puudutasid sotsiaal- ja arstiabi ning hüvitisi, mida

liikmesriik isikutele maksab, võttes vastutuse isikutele põhjustatud kahju eest (nt hüvitised sõjalise tegevuse või kuritegude ohvritele), kuna määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 5 järgi ei kohaldata antud määrust nimetatud tüüpi hüvitistele. Selekteeritud kaasuste puhul oli tegemist erinevate määruse (EÜ) nr 883/2004 koordineerimise alla kuuluvate hüvitiste määramisega, kus leiti vastuolu siseriikliku ja Ühenduse õiguse vahel. Kõige enam esines kaasuseid, mille puhul olid vaidlusalusteks hüvitisteks vanaduspensioni määramine, perehüvitised ja töötushüvitised. Kriteeriumitele vastavate kaasuste seast analüüsiks konkreetse kaasuste grupi valikul oli eesmärk anda edasi võimalikult esinduslik ülevaade antud valdkonna vaidlusaluste kontekstide mitmekesisusest. Kaasustes taotletavate hüvitiste tüübid, asjassepuutuvad liikmesriigid ning hagejad oma residentsuse ja töötamise muustriga erinevad üksteisest, millest ilmneb, et õiguslik loogika ei tule esile ainuüksi konkreetseid tingimusi täitvate või kindlat liiki hüvitiste taotlemise kaasuste puhul. Empiiriliseks analüüsiks valitud seitsme kaasuse näitel joonistub välja muster, kust nähtub, et olenemata erinevatest hüvitiste liikidest, asjassepuutuvatest liikmesriikidest ja lahendite konkreetsematest eripäradest, on Kohus otsusele jõudmisel järginud samasugust õigusloogikat. Analüüsitavates lahendites läbivalt korduvate sarnaste motiivide olemasolu põhjal on võimalik markeerida Kohtu otsuste tuginemine Weiler'i või Azoulai õigusloogikale.

Liikmesriigi õiguse ja Ühenduse õiguse vastuolu sisaldavate sotsiaalkindlustuse valdkonna kaasuste puhul on ühtseks jooneks olnud ajend, mille kohaselt on liikumisvabadus takistatud siseriikliku õiguse poolt. Valitud kaasused omavad aga veel konkreetseid eripärasid, näitena vajadust tõestada seda, kas isikul on piisav side elukohariigiga (nt kaasused Stewart C-503/09, Wencel C-589/10). Kohtu otsused, millest tulenevalt peab liikmesriigi sotsiaalkindlustusalane õigus arvestama liikumisvabaduse tagamise kui kõrgema eesmärgiga printsiibiga, jagunevad teoreetilises osas kirjeldatud õigusloogikate alusel kaheks – Weiler'i absorptsiooni mudeli loogikat järgivad kohtulahendid ning Azoulai säilitatud võimu loogika alla grupeeritavad kaasused.

3. Empiiriline analüüs

3.1 Residentsuse probleemistik õiguslikus raamistikus

Tulenevalt sotsiaalse keskkonna pidevast muutumisest on sotsiaalkindlustussüsteeme koordineerivad EL-i regulatsioonid läbi viimase poole sajandi vajanud järjepidevalt modifitseerimist. Seejuures on peamine eesmärk jäänud üheseks – panustada Ühenduse ühe fundamentaalse alusprintsipi ehk liikumisvabaduse realiseerimisse. Mitmed autorid on nentunud õigusaktide peamise probleemina nende dünaamilist arenemist, mis on toimunud reaktsioonina sotsiaalsetele arengutele (Jorens & Spiegel 2013:7). Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisel on lähtutud suures osas Bismarck'i kontseptsioonist tulenevatest alusprintsipidest. Koordineerimismäärused tegelevad liikmesriikide tasandil toimuvate arengutega. Liikmesriikide heaolusüsteemid seisavad seejuures sotsiaalse kindlustustatusega kaasnevate riskide ennetamise ja kompenseerimisega. Seejuures on oluliseks ühendavaks faktoriks muutunud residentsuse aspekt. (*Ibid.* 13; Ahtela & Rentola 2014:2) Jorens & Spiegel (2013:10) on välja toonud, et erinevas ulatuses liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemidele piiriülestes olukordades kohaldatavad EL-i teisese õiguse osad võivad õigusaktide rakendamisel viia sidususe puudumise ja õigusliku ebakindluseni. Kohaldatavate õigusaktide määramise süsteemi modifitseerimine on seega oluline, et rakendataks selle liikmesriigi õigus, mis asub inimese tegevuste huvide keskmes. Vältimaks olukorda, kus rakendatav õigus muutub korduvalt lühikese ajaperioodi vältel, tekitades seetõttu probleeme kindlustatuse määramisel, peab isikul olema tegevusega lähim side (*closest link*). (*Ibid.* 11)

Varasematest sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise määrustest nähtub, et uute määruste välja töötamisel, ei ole arvestatud liikmesriikide tasandil toimunud sotsiaalsete riskide arengutega. Tulenevalt liikmesriikide erinevast elatustasemest, majanduslikust- ja kultuurilisest arengust ei ole võimalik eeldada kõigi liikmesriikide eripäradega arvestamist. Aluspõhimõtted ei ole aga vastu võetud 1958. aasta määruse (EMÜ) nr 3 ja nr 4, 1971. aasta määruse (EMÜ) nr

1408/71, 1972. aasta määruse nr 574/72 ja 2004. aastal vastu võetud määruse (EÜ) nr 883/2004 ning 2009. aastal vastu võetud rakendusmääruse (EÜ) nr 987/2009 raames muutunud. (Jorens & Spiegel 2013:13) See mõjub aga eproportsionaalselt kurnavana residentsusel põhinevatele sotsiaalkindlustussüsteemidele (*residence-based schemes*), mis moodustavad suure osa liikmesriikide tervishoiu- ja sotsiaalkaitsesüsteemidest. Martinsen (2005:1033) on välja toonud nihke residentsuse ning sissemaksete alusel (*contributory-based schemes*) hüvitisi määravate sotsiaalkindlustussüsteemide vahel. Tegemist on erinevate lähenemistega süsteemide ülesehitusele, seejuures mõjutavad Euroopale käesoleval ajal omased demograafilised trendid oluliselt residentsuse printsiibist lähtuvaid riike, kelle eelarveline koormus sotsiaalhüvitiste maksmise osas suureneb märgatavalt. Surve on tekkinud seega sissemaksetele põhineva skeemi loogikale ülemineku suunas, mis sisuliselt tähendaks hüvitiste määramisel sissemaksete tegemise osatähtsuse suurenemist. Seega ei ole hetkel residentsuse alusel makstavate sotsiaalkindlustuse koordineerimise alla kuuluvate hüvitiste katvus ja nende saamise õigused piisavalt käsitletud neid koordineerivates regulatsioonides (Jorens & Spiegel 2013:14). Riikide erinev lähenemisviis sotsiaalkindlustuse korraldamisse on selle valdkonna koordineerimisele märkimisväärne väljakutse. Üks peamistest eesmärkidest määruse (EÜ) nr 883/2004 mehhanismi jaoks on selle materiaalne ulatus, mis peaks hõlmama kogu sotsiaalsete riskide skoopt (määruse (EÜ) nr 883/2004 artikkel 3 (1)). Määruse hüvitiste ulatus on piisavalt abstraktne, et lisada see liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemi, sõltumata süsteemi ülesehitusest. Kohus on arvamusel, et sama tüüpi hüvitisi peab kooskõlastama samamoodi, et vältida liikuvate kodanike jaoks skeemide süstemaatilise erinevusest tingitud ebasoodsamaid tingimusi või puuduseid. (Jorens & Spiegel 2013:16) Koordineerimise alla kuuluvate hüvitiste nimekirja laienemine koordineerimismääruse muutmise ja kohtuotsuste tulemusena tekitab aga residentsuse alusel hüvitisi määravatele liikmesriikidele eelarveliselt ja halduskorralduslikult suurema koormuse.

Tulenevalt Komisjoni määrusest (883/2004, artikkel 11) kohaldatakse isikule korraga vaid ühe liikmesriigi sotsiaalkindlustuse õigusakte. Vaba liikumise õiguse kasutamisel, olukorras, kus isik töötab rohkem kui ühes liikmesriigis, on oluline kohaldatava õiguse määramisel primaarne isiku residentsuse määratlemine. (Euroopa Komisjon 2014) Elukoha mõiste määratlusel on Liidu-ülene tähendus ühetaoliselt kohaldamiseks Komisjoni määruste (EÜ) nr 883/2004 ja 987/2009 ette nähtud hüvitiste suhtes. Määrused on mõeldud üksnes kooskõlastamiseks, mistõttu võivad liikmesriigid kehtestada siseriiklikult hüvitise või kindlustatuse saamiseks täiendavaid tingimusi, eeldusel, et kriteeriumid on kooskõlas EL-i õigusega. (Euroopa Komisjon 2013:39-40) Seetõttu erineb riigiti residentsusreeglite kohaldamine ning otsused kohaldatavate õigusaktide osas ei

pruugi olla vastu võetud samadel alustel (Cremers 2011:42). Vaadates erinevates liikmesriikides kehtestatud hüvitisi ning nende määramise tingimusi, võib mitmes liikmesriigis töötavatel isikutel tekkida konflikt toetuste taotlemisel. Näitena kaasus *Wiering* (C-347/12), kus perekond elas Saksamaal, üks vanematest töötas Saksamaal ning teine Luksemburgis. Taotledes Luksemburgis peretoetuse lisahüvitist, mille maksmine on võõrtöölisele töökohariigis kohustuslik, keelduti perekonnale toetust maksmast, põhjendades seda elukohajärgses riigis makstavate samaliigiliste perehüvitistega. Kohtu otsuse järgi sai antud kaasuses perekond toetust nii elukoha- kui ka töökohariigis. Liikmesriigid on välja toonud, et eelkõige peretoetuste valdkonnas on elukohaküsimus primaarse tähtsusega. Seejuures valmistab liikmesriikide ametiasutuste jaoks raskusi elukoha arvestamine ja pädeva ametiasutuse määratlemine, kui hüvitise maksmise koordineerimine toimub piiriüleises olukorras residentsuse loogika alusel ning sissemaksetel põhineva sotsiaalkindlustussüsteemi vahel. (Euroopa Komisjoni dokument 070/15, 2015:1). Seega on elukoha aspekt liikumisvabadust kasutavate Ühenduse kodanike sotsiaalkindlustuse korraldamise osas primaarne.

Eelnev arutlus võimaldab näha, et sotsiaalkindlustus ja eriti residentsust puudutav on nimelt see aspekt liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitikas, mis euroopastumise juures kõige selgemalt esile tõuseb. Eeltoodud kaasuse näitel tõuseb esile elukoha tähtsust sotsiaalse kindlustatuse tagamisel ja pädeva liikmesriigi määratlemisel, et kohalduksid õige liikmesriigi õigusaktid (Ahtela & Rentola 2014:2). Rakendusmääruse (EÜ) nr 987/2009 artiklis 11 on sätestatud normid, mis on ette nähtud isiku elukoha määratlemiseks, kui kahe või enama liikmesriigi asutuste vahel on erimeelsusi. Selle artikli eesmärk on pakkuda vahend elukohariigi tuvastamiseks. (*Ibid.* 41) Tegemist on mitteamendavate kriteeriumidega, millel puudub omavaheline hierarhia. Sätestatud kriteeriumeid on võimalik erinevalt hinnata ja tõlgendada. Üheks elukoha kindlaksmääramise tingimuseks on isiku viibimise kestus ja järjepidevus liikmesriigis. Samas on Kohus toonud välja, et isikult ei ole võimalik nõuda teatud minimaalset elamisperioodi teises liikmesriigis (nt kaasused *Swaddling* C-90/97, *Stewart* C-503/09), mis muudab nimetatud elukoha kriteeriumi kasutamise võimaluse ebamääraseks. Elukohal põhinev eristamise kriteerium võib seega seada halvemasse olukorda teiste liikmesriikide kodanikud. Van Omoermeiren *et al.* (2014) on välja toonud, et residentsusnõue on kaudselt diskrimineeriv. Vaadates konkreetse riigi territooriumit, on kodanikud võrdluses mittekodanikega suurema tõenäosusega selle riigi residendid. Kaudse diskrimineerimise olukord tekib, kui väliselt neutraalne reegel mõjutab mittekodanikke suuremal määral kui kodanikke. (Van Omoermeiren *et*

al. 2014:22) Antud teema omab märkimisväärset tähtsust sotsiaalkindlustuse koordineerimise tuleviku perspektiivis.

Noorte töötajate kaitsmiseks tööturul osalemisel on sätestatud meetmed (nt rahalised meetmed), mis stimuleerivad noorte juurdepääsu tööturule, kuid olles residentsuspõhised, ei ole need kättesaadavad teistele EL-i kodanikele. (Minderhoud & Oosterom-Staples 2011:3) Minderhoud & Oosterom-Staples (2011) välja toodud kategooriad takistustest, mis võivad noorte töötajatel liikmesriikide tööturule pääsemisel tekkida. Kõige mõjukamaks pidasid nad residentsuse nõudega seotud takistusi. Näitena nõuete täitmine seoses programmides osalemisega või sotsiaaltoetuste saamisega, mille eesmärk on aidata noori tööturule sisenemisel. Residentsusnõude sidumist liikumisvabaduse õiguse kasutamisega EL-is tuleks EÜ alusprintsipiide tõttu käsitleda liikumisvabaduse õigust takistava lähenemisena. (*Ibid.* 21)

3.2 Euroopa Kohtu roll

Võrdluses teiste rahvusvaheliste kohtutega, võib öelda, et Euroopa Kohus jääb teistest erandlikuks. EL-i pädevuste ulatuse järk-järguline laienemine liikmesriikide siseturu õiguse valdkondadesse tuleneb suures osas õiguspraktika dünaamikast. (Alter 2011:5; Somer & Vink 2015:3) EL-i õigust on võimalik vaadata instrumendina hõlbustamiseks ja edendamaks Euroopa ühendamist kohtuliku tõlgenduse kaudu (Grimmel 2011:4; Wasserfallen 2010:1129). Seega on Euroopa Kohtul poliitilise jõuna märkimisväärne roll euroopastumise mõju avaldamisel liikmesriikide erinevatele poliitika valdkondadele (Alter 2011:110). EL-i liikmesriike seovad kokku EÜ aluslepingus sätestatud fundamentaalsed printsipiidid. Kohtu otsused väljenduvad Kohtu poolt varasemalt teadlikult kehtestatud printsipiidena, mis on liikmesriikidele ülimuslikud. (Weiler 1999:212) Seega peavad liikmesriigid siseriikliku seadusandluse ja halduskorralduse kohtuotsustega vastavusse viima. Sotsiaalkindlustuse koordineerimine on läbipõimunud üha ulatuslikumaks muutuvate EL-i õiguse alusprintsipiidega, töötajate, teenuste ja kaupade vaba liikumise, kodakondsuse ning fundamentaalsete inimõiguste kaitsmisega. (Jorens & Spiegel 2013:8) Kohtupraktika põhjal kõrgeimat legitiimsust omav Euroopa Kohus mõjutab seega otseselt siseriiklikke kohtuid ning seeläbi poliitika valdkondi (Alter 2011:118). Seega võib väita, et nii teoreetiliselt kui ka praktiliselt võivad kohtulahendid mõju avaldada ka nendele sotsiaalkindlustusõigusega seotud osadele, mis on liikmesriikide siseriiklikus pädevuses. Näite Kohtu ulatuslikust pädevusest ning euroopastumise mõjust on käesoleva teema puhul kohane

tuua perehüvitiste eksportimise valdkonnast. Määrused on loodud traditsiooniliste perehüvitiste maksmiseks, mis kataksid perekondade kulutused (määrus (EÜ) nr 883/2004 artikkel 1(z)). Kohtu otsusena on liikmesriigid kohustatud väga suures osas hüvitisi teistesse liikmesriikidesse eksportima. Liikmesriigid on hüvitiste skeemid välja töötanud konkreetseid strateegilisi eesmärke ja riiklikke eripärasid silmas pidades, mille eesmärk võib olla ulatuslikuma mõju avaldamine, näitena aktiivsema tööturul osalemise soodustamine. Uute piiriüleste olukordade tõttu on aga Euroopa Kohus liigitanud neid klassikaliste perehüvitiste alla, mistõttu tuleb liikmesriigil hakata neid eksportima ka teistesse liikmesriikidesse (näitena kaasus Hughes C-78/91). (Euroopa Komisjon 2015:1-2) Kohtu ulatusliku mõjutamise võime tõttu võib öelda, et niinimetatud kõrgemate eesmärkide saavutamise ehk aluslepingutest tulenevate põhimõtete järgimise tagamise nimel, on Kohus oluliseks osapooleks liikmesriikide poliitikate mõjutamisel. Suures mahus on peretoetuseid eksportinud eeskätt Lääne-Euroopa riigid. Näitena Ühendkuningriik, Belgia, Luksemburg, Iirimaa ja Saksamaa eksportisid 2013. aasta andmetel suures osas peretoetuseid erinevatesse Ida-Euroopas asuvatesse liikmesriikidesse, kuna vähemalt ühele vanematest kohaldusid töökohariigi õigusaktid (Euroopa Komisjoni dokumendid 007/15, 078/15, 076/15, 044/15). Kuigi hüvitised võisid esialgselt välja töötatud konkreetsele sihtgrupile elanikkonnast, on nende eksportimise kohustusest tulenevalt suurenenud riikide finants- ja administratiivne koormus.

3.3 Valitud kaasuste analüüs

Järgnevalt analüüsitakse teoreetilises osas välja toodud õigusdoktriinidele tuginedes liikumisvabaduse printsiibi ja liikmesriikide jurisdiktsiooni jääva normi ehk sotsiaalkindlustuspoliitika suhet konkreetsete Euroopa Kohtu kohtuvaidluste alusel. Ühelt poolt vaadatakse, kuidas on residentsuse problemaatika hakanud Ühenduse liikmesriikide kodanike liikumisvabadust piirama. Paralleelselt analüüsitakse aga vastupidist protsessi, kus EL-i õigus ja alusprintsiibid asuvad piirama liikmesriigi pädevusse jääva valdkonna sotsiaalkindlustusõiguse korraldamist. Analüüsitakse Euroopa Kohtu lahendeid, mis on valitud perioodil 2004 kuni 2015 menetletud nende kaasuste seast, kus Kohus on vastu võtnud otsuse, et Euroopa Liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et siseriiklik(ud) õigusnorm(id) on sellega vastuolus. Kaasuseid, milles vastuolu ei ole leitud on proportsionaalselt rohkem võrreldes kaasustega, kus on tuvastatu EL-i õiguse ja siseriikliku õiguse vaheline vastuolu. Isikute vaba liikumine on Euroopa Kohtu lahendites leidnud laiapõhjalist tõlgendamist. Kohtupraktika kohaselt kuuluvad kõik inimesed,

kes kasutavad vaba liikumise õigust ja kes töötavad mõnes muus liikmesriigis kui elukohariik, ETL artikli 45⁶ kohaldamisalasse. Alljärgnevalt analüüsivad kaasused hõlmavad nii sotsiaalkindlustuse, liikumisvabaduse kui ka residentsuse elemente.

Lahendis **Brey** (C-140/12) on keskse tähtsusega isiku alalise elukohanõude kehtestamine. Brey lahkus 2011. aastal Saksamaalt Austriasse elama asumise eesmärgil. Brey taotles Austriast Saksamaa vanaduspensioni täiendamiseks Austria õigusnormides ette nähtud kompensatoorset lisatoetust, Austria keeldus seda maksmast põhjusel, et Brey ei vasta Austria territooriumil kauem kui kolm kuud seaduslikult elamise õiguse olemasolu tingimustele, sest sellise elamisõiguse olemasolu on seatud sõltuvusse nõudest, et kodanikul on piisavalt vahendeid, et mitte taotleda asjaomast hüvitist. Austria põhjendas Brey taotluse rahuldamata jätmist sisuliselt sellega, et isikul puuduvad piisavad vahendid õigustamiseks Austrias seaduslikult elamist. Austria leidis, et tegemist võib olla sotsiaalabi taotlemisega ja seeläbi ülemäärase koormaga riigi eelarvele. Kohus leidis, et tingimused, mille kohaselt peab isikul olema kompensatoorse lisatoetuse saamiseks õigus elada kauem kui kolm kuud seaduslikult vastuvõtvast liikmesriigis, ei ole Ühenduse õigusega kooskõlas. Kohtu hinnangul tuleks seega tõlgendada EL-i õigust nii, et sellega on vastuolus need liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad asjakohase hüvitise maksmise. Seega ei jätnud Kohus Austriale valikut hüvitise maksmise ja eksportimise osas, mõjutades reaalselt Austria sotsiaalkindlustusskeemi. Otsuse raames määratleti vahemik, mille piiridesse makstava hüvitise suurus peab jääma. Seeläbi kirjutati liikmesriigile ette, kuidas otsus langeb ning Ühenduse norm muutus otsuse aluseks, mis muudab antud otsuse Weiler'i õigusloogikale vastavaks. Antud juhul omas sätestatud elukoha nõue seega määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 4 ehk võrdse kohtlemise printsiibiga vastuolu, sest võrdse kohtlemise kohustus saab tekkida ainult liikumisvabaduse eeldusel. Kaasuses lähtuti peamiselt võrdse kohtlemise printsiibi rakendamisest, mille kohaselt tuleb isikutele, kelle suhtes nimetatud määrus kehtib, kohaldada iga liikmesriigi õigusaktide alusel samasuguseid soodustusi ning nende suhtes kehtivad samasugused kohustused kui asjakohase riigi kodanike suhtes (määrus (EÜ) 883/2004, artikkel 4). Kohtuotsuse tegemise loogikat ning selle mõju tuleks vaadata laiemalt – eesmärk ei olnud kindlaks määrata ja liikmesriigile ette kirjutada konkreetse hüvitise saamise sisulised tingimused. Sisuliselt toimus Weiler'i absorptsiooni doktriini alusel residentsusnõude absorbeerumine liikumisvabaduse poolt, sest Kohus leidis, et liikmesriigi otsus isikule toetust mitte maksta, seaks isiku ebasoodsamasse olukorda vaid seetõttu, et isik kasutas oma vabadust

⁶ EÜ aluslepingu artikkel 45 käsitleb töötajate liikumisvabaduse tagamist Liidu piires.

liikuda ja elada teises liikmesriigis. Antud kaasust on huvitav võrrelda lahendiga *Dano* (C-333/13), kus sarnaselt Brey'ga ei vastanud isik seaduslikult elamise tingimustele. Dano kaasuses taotleti töötajale mõeldud kindlustushüvitist, millel on sarnaselt Brey poolt taotletud toetusega sotsiaalabi elementi omava hüvitisega, ent kuulus samuti EL-is koordineerimise alla. Kohus tõi välja, et konkreetsed saadava hüvitise tingimused jäävad liikmesriigi pädevusse tulenevalt Ühenduse jurisdiktsiooni piiridest. Seega ei kirjutatud liikmesriigile ette, kuidas peab hüvitise tasumine täpsemalt toimuma. Tegemist on analoogse olukorraga, kus taotleti sotsiaalabi elemendiga toimetulekutoetust, ent Kohus otsustas, et hüvitise maksmise üle otsustamisel teostab pädevust liikmesriik. Tegemist oli Azoulai lähenemise järgi säilitatud pädevuste doktriini rakendamise. Lahendusmudeli mõistes nähtub siit, et Kohus jätab sotsiaalabi elementi omavate hüvitiste kohtulahendite puhul otsustusõiguse pigem liikmesriigile. See võib olla seotud asjaoluga, et tegemist on liikmesriikide jaoks nende sotsiaalkindlustussüsteemide eripärast tulenevalt tundliku valdkonnaga. Kohtu otsusena tuli antud kaasuses isikule hüvitist maksta, ent hüvitise suurus jääb liikmesriigi kehtestada, seega ei kirjutata ette konkreetset kaasust puudutavat otsust, vaid tuuakse välja vajadus otsust tehes Liidu printsiipidega arvestada.

Kohtuasjas *Caves Krier* (C-379/11) oli küsimus seoses elukohatingimuse tõttu tööhõivetoetuse andmisest keeldumisega. M. Schmidt-Krier oli taotluse esitamise ajal, 2008. aastal, 52-aastane Luksemburgi kodakondsusega Saksamaal elav Luksemburgi piiriala töötaja, kes oli varasemalt terve elu Luksemburgis töötanud. Luksemburgi tööseadustiku järgi makstakse üle 45-aastase töötaja Luksemburgi residendi tööle võtmisel tööandjale tööhõivetoetust tingimusel, et resident on olnud töötajana registreeritud vähemalt ühe kuu. Kohus tõi välja, et siseriiklik õigusnorm kohtleb erinevalt nii liikmesriikide kodanikke, kes on Luksemburgi territooriumil elavad töötajad ja liikmesriikide kodanikke, kes elavad teises liikmesriigis. Kohus leidis, et EL-i liikumisvabaduse printsiibiga on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, sest esiteks on töötuks registreerimisele seatud liikmesriigis elamise tingimus ning teiseks on vastuoluline, kui tööandjal on nimetatud toetuse saamiseks seatud tingimus, et töötaja peab olema töötajana Luksemburgis registreeritud. Seega võib selline õigusnorm pärssida Luksemburgi tööandjat võtma tööle sellist töötajat, kelle elukoht ei ole Luksemburgis, kuna seetõttu ei saaks tööandja tööhõivetoetust. See tähendab, et piirialatöötajatel on raskendatud Luksemburgis töö leidmine ning tegemist on takistusega liikumisvabaduse õiguse kasutamisel. Seega on tegemist mitteresidendist töötajate alusetult ebasoodsamasse olukorda asetamisega, millest tulenevalt absorbeerivad Weiler'i mudeli kohaselt antud kaasuses Ühenduse printsiibid siseriikliku normi. Residentsusnõuet võib mõista instrumendina sotsiaalkindlustussüsteemi kinnisemaks muutmisel, ent kaasusest nähtub, et

praktikas toimub selle kriteeriumi revideerimine. Analoogne kaasus *Caves Krier*'ile on lahend *ITC* (C-208/05), mis käsitleb Saksamaal asuva eraõigusliku töövahendusbüroo ja Saksamaa tööturuameti vaidlust seoses viimase keeldumisega töövahenduskupongi alusel väljamakse tegemise osas. Siseriiklikud normid näevad ette, et liikmesriik maksab töövahendusbüroole tasu vaid siis, kui büroo hangitud töökoha puhul on sotsiaalkindlustus selles riigis kohustuslik. ITC leidis aga tööotsijale töö teises liikmesriigis, mistõttu keelduti vahendustasu maksmisest. Seega on ebasoodsamas olukorras tööotsija, kellele hangiti töökoht teises liikmesriigis, kuna tööotsija peab seetõttu ise töövahendusbüroole tasu maksma. Peamine printsiip, millest mõlema kaasuse otsuse tegemisel lähtuti oli võrdne kohtlemine ning üldise huvi poolt üleskaalutud liikumisvabaduse kasutamine, jättes kõrvale elukohatingimuse. Tööturuga lõimumissuhte eesmärgile, mittediskrimineerimise, võrdse kohtlemise ja soolise võrdoigussikkuse printsiipidele tuginemist võib pidada peamisteks vahenditeks, läbi mille on Euroopa Kohtul võimalik liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitikatele mõju avaldada. Nimetatud põhimõtted on muutunud EÜ aluslepingu artikliteks, läbi mille on võimalik survestada liikmesriikide sotsiaalkindlustuse hüvitiste määramist, kuigi tulenevalt pädevuste jaotumisest ning liikmesriikide erinevusest, peaks hüvitiste, nende skeemide ja tingimuste üle otsustamine olema liikmesriigi pädevuses. (Intervjuu nr 2) Kohus rõhutas, et kaalutlusruumiga, mis liikmesriikidel sotsiaalkindlustuspoliitika valdkonnas on, ei saa õigustada EL-i põhivabadusi käsitlevate õiguste riivamist. Liikmesriigile seati seega nõue viia oma normistik kooskõlla EL-i põhivabadustega, kuna liikmesriigi tööhõive olukorra parandamine ei õigusta põhivabaduste piiramist. Weiler'i ja Azoulai mudelite suhestumise mõistes liigitub antud kaasus säilitatud pädevuste loogika alla – liikmesriigile anti nõue siseriikliku sätte muutmiseks. Siinkohal nähtub säilitatud pädevuste doktriini reaalne mõju, kus liikmesriik peab arvestama Ühenduse õigusprintsiipidega, ent säilitab seejuures oma autonoomse otsustusõiguse.

Kohtuasja *Salemink* (C-347/10) vaidluse tulemusena leidis Kohus, et on vastuolus, kui töötaja, kes töötab liikmesriigi rannikust 80 km eemal paikneval püsirajatisel, ei ole selle liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga kindlustatud vaid põhjusel, et ta elab teises liikmesriigis. Salemink, kes on Madalmaade kodanik, töötas alates 1996. aastast eelnimetatud püsirajatisel, kuid kolis 2004. aasta septembris Hispaaniasse. Kuni elukoha muutmiseni oli isik Madalmaades sotsiaalselt kindlustatud, kuid riigi ravikindlustusseaduse artikkel 3 lg 2 kohaselt on töötaja kohustuslikult Madalmaades kindlustatud vaid juhul, kui ta elab Madalmaades ja tema tööandja elab samuti selles riigis või on seal asutatud. Seetõttu ei vastanud ta kolimise järgselt enam nimetatud sätte elukohanõudele ning ei olnud enam kohustuslikult kindlustatud. Oktoobris 2006. aastal teatas ta

oma haigestumisest ning 2008. aasta oktoobris esitas Madalmaades taotluse töövõimetushüvitise saamiseks. Taotlus jäi rahuldamata, sest ta ei olnud töövõimetuse tekkimisest ehk alates 24. oktoobrist 2006 kohustuslikult kindlustatud. Varasema Euroopa Kohtu praktika (kaasus Aldewereld C-60/93) põhjal on selge, et Madalmaade mandrilaval töötavad töötajad peavad olema kaetud Madalmaade sotsiaalkindlustusega. Töötajate kindlustust haldav Madalmaade asutus (lühend UWV) oli seisukohal, et pärast kolimist ei vastanud Salemink kohustusliku kindlustuse tingimustele. Euroopa Kohtule saadetud eelotsusetaotluses nenditi, et UWV keeldumine ei pruugi olla kooskõlas liikumisvabaduse printsiibiga. Lisaks on UWV arvamusel, et Madalmaade ravikindlustusseaduses olev elukohanõue on „kahtlane kriteerium“, mis võib viia diskrimineerimiseni kodakondsuse alusel. Verschueren (2008:186) on välja toonud, et liikumisvabaduse juures on EÜ aluslepingust tulenev diskrimineerimise keeld üks peamisi põhimõtteid, mis kehtib kõigi töötamise tingimuste ja sotsiaalse kindlustuse tagamise osas. Tasub meenutada, et sotsiaalse kindlustuse osas on üldreegel, et liikmesriigi territooriumil töötava isiku suhtes kohalduvad selle riigi õigusaktid ka teises liikmesriigis elamise korral. Töökohariigi põhimõtte väljendub ka mittediskrimineerimise printsiibis, mille kohaselt peaks võõrtöötaja omama liikmesriigis samasuguseid õiguseid nagu selle riigi kodanikest töötajad (Verschueren 2008:186). Kohus tõi välja, et mandrilaval paikneval püsirajatisel tehtud tööd tuleb käsitada selle riigi territooriumil tehtud tööna. Seega ei saa piirata rajatisel töötavate töötajate liikumist ning riik peab oma sotsiaalkindlustuse pädevuse teostamisel järgima Liidu õigust, et mitte rikkuda EÜ aluslepingu artikli 45 täitmist. Kohus tõi seega välja, et ravikindlustuse eeldusena kehtestatud elukohanõue ei ole kooskõlas Liidu õigusega. Siseriiklikud õigusnormid antud kaasuse puhul on seega vastuolus EL-i õigusega, kuna selles liikmesriigis võib kindlustuse kaitse kas saada või mitte saada vastavalt elukohanõudele. Saleminki kaasuse näitel seavad siseriiklikud õigusnormid mitteresidendi sotsiaalkaitse ebasoodsamasse olukorda võrreldes residendist töötajatega. Antud kaasuse puhul lähtutakse Azoulai õigusloogikast, kuna liikmesriigile seati nõue arvestada Ühenduse printsiipidega ehk kohandada ise vaidlusalune norm Liidu õigusele vastavaks.

Kohtulahendis *Stewart* (C-503/09) taotleti 2005. aastal L. Stewartile, kes on Ühendkuningriigi kodanik, põeb Downi sündroomi ning elab alates 2000. aastast vanematega Hispaanias, Suurbritanniast puudega noorte lühiajalise töövõimetushüvitise määramist. Esitatud taotlust ei rahuldatud põhjendusel, et isik ei viibinud taotluse esitamise ajal Suurbritannias. Hüvitist määrava ametiasutuse sõnul ei vastanud Stewart lisaks ka teistele ette nähtud tingimustele, mis puudutavad Suurbritannias alalist elamist ning seal viibimist taotluse esitamisele eelnevalt

vähemalt 26 nädala jooksul. Sätestatud tingimusi põhjendatakse vajadusega tagada siseriikliku regulatsiooniga liikmesriigi ja hüvitiesaaja vahelise püsiva seose olemasolu ning riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaal. Seega on ette nähtud tingimused vahendiks, mis võimaldavad kaitsta sotsiaalkindlustussüsteemi terviklikkust. Kohtu hinnangul on taotletavad eesmärgid põhimõtteliselt õiguspärased, kuid võivad teatud juhtudel õigustada piiranguid EL-i aluslepingutest tulenevate liikumisvabadusega seotud õiguste suhtes. Kohus rõhutab, et liikmesriigi territooriumil eelneva viibimise tingimus ei tundu ebamõistlik, kuid seda tuleb pidada liiga välistavaks, andes põhjendamatu suure osakaalu ühele elemendile, mis ei pruugi iseloomustada taotleja ja liikmesriigi vahelise seose tegelikku astet. Võttes arvesse, et taotleja ei saa oma puude tõttu iseseisvalt tegutseda ning on vanematest sõltuv, jätab liikmesriigis viibimise nõue kõrvale kõik muud elemendid, mis iseloomustaksid piisava seose olemasolu. Lisaks leiti, et tegeliku seose olemasolu nähtub ka sellest, et taotleja vanemad saavad Ühendkuningriigi õigusaktide alusel pensioni, olles varasemalt selles liikmesriigis töötajana ja töövõimehüvitist saava isikuna selle riigi sotsiaalkindlustussüsteemiga seotud. Kohtu hinnangul võib antud kaalutlusi lugeda piisavaks, et tagada piisav seos taotleja ja liikmesriigi vahel ja kõne all oleva hüvitise maksmine, kui liikmesriigile mitte ebamõistlikult suur majanduslik koormus. Seega jõudis Kohus otsusele, et niisugune siseriiklik regulatsioon, mis seab vaadeldava hüvitise saamise õiguse tekkimise sõltuvusse pädeva liikmesriigi territooriumil eelneva viibimise tingimusest, läheb kaugemale kui taotletud eesmärgi saavutamiseks on vajalik, olles seetõttu kõigile Liidu kodanikele EÜ aluslepingu artikli 21 lõikega 1 tagatud liikumisvabaduste õigustamatuks piiranguks ning seetõttu vastuolus Ühenduse õigusega. Otsus mõjutas otseselt siseriiklikku mõõdet, näidates, et siseriiklik regulatsioon ei ole proportsionaalne nõue taotluse esitamiseks. Siit nähtub esimese intervjueeritava välja toodud tendents, et liikmesriikidel on äärmiselt piiratud valik argumente, mida oleks võimalik kasutada siseriikliku sotsiaalkindlustussüsteemi kaitsmiseks või kinnisemaks muutmiseks (Intervjuu nr 1). Olenemata Ühendkuningriigi ette nähtud tingimuste õiguspärasusest sotsiaalkindlustussüsteemi terviklikkuse säilitamiseks, jõuab Kohus järeldusele, et selles kontekstis on üldisel eesmärgil ehk liikumisvabaduse tagamisel domineeriv tähtsus. Seades kohustuse eksportida taotletud hüvitist, on kohtulahend realselt mõjutanud liikmesriigi sotsiaalkindlustuskeemi, kuid liikmesriigile jääb seejuures otsustusvabadus, *kuidas* normid Ühenduse printsiipidele vastavusse viia. Seega järgib antud lahend Azoulai õigusloogikat.

Kohtuasjas *Wencel* (C-589/10) omas isik aastatel 1984–2008 alalist elukoht kahes liikmesriigis. Olles Poola kodanik, omas Wencel alalist elukohta Poolas, veetes seal pool oma ajast ning tehes

sinna pensioni sissemaksid aastatel 1984-1990. Teise poole ajast veetis ta Saksamaal, külastades sageli oma abikaasat, kes oli pärast nende abiellumist 1975. aastal asunud sinna elama ja töötama. Aastal 1984 sai Wencel Saksamaa elamisloa, elades seal alaliselt, kuid töötades jätkuvalt Poolas. Alates oktoobrist 1990 maksti isikule Poolas pensioni ning pärast tema abikaasa surma 2008. aasta oktoobris, hakkas Saksamaa sotsiaalkindlustusamet talle Saksamaal elamise tõttu toitjakaotuspensionini maksma. Aastal 2009 teatati Poola sotsiaalkindlustusametile (lühend ZUS) Wenceli kahest elukohast, millele järgnevalt võttis ZUS vastu kaks otsust. Esmalt tühistati vanaduspensionini määramist käsitlev otsus ning peatati pensioni maksmine. Järgnevalt nõudis ZUS, et isik tagastaks viimase kolme aasta jooksul temale makstud summad. Isik esitas seetõttu kaebuse Poola esimese astme kohtusse väitega, et tegemist on Liidu õiguse rikkumisega liikumis- ja elukohavabaduse osas. Kaebus jäeti rahuldamata ning isik esitas järgnevalt apellatsioonikaebuse, mille menetlemisel nenditi, et tema olukord ei ole tüüpiline, kuna ta arvas endal olevat kaks samaväärset elukohta. Seetõttu ei olnud apellatsioonikohtus kindel, kas Wenceli hüvitise saamise õiguse ilmajätmine kahe alalise elukoha tõttu, võib olla vastuolus liikumisvabaduse printsiibiga. Samuti soovis kohtus täpsustada, kas oleks korrektne tühistada pensioni määramine tagasiulatuvalt. Kohtus tõi välja, et kuigi Poola liitus EL-iga 01. mai 2004, on antud kaasuse esemeteks ZUS-i 2009. aastal vastu võetud otsused, mistõttu kohaldatakse võõrtöötajate sotsiaalkindlustust käsitlevat õigusakti varasema õigusakti kehtivusajal tekkinud olukordade tulevaste tagajärgede suhtes. Kohtu hinnangul vastavad sotsiaalkindlustusaktide kooskõlastamissätete aluseks olevad põhimõtted liikumisvabaduse valdkonna põhimõtetele ning liikumisvabaduse kasutamise tõttu peab Wenceli olukorda hindama sotsiaalkindlustuse koordineerimise määrusest lähtuvalt. Kohtus rõhutas, et sotsiaalkindlustuse koordineerimisel on ühelt poolt oluline eesmärk takistada sotsiaalkindlustuse vallas isikute kaitseta jäämist kohaldatavate õigusaktide puudumise tõttu, kuid sama oluline on tagada, et isikud kuuluksid vaid ühe riigi sotsiaalkindlustusskeemi alla, vältimaks erinevate riikide õigusaktide üheaegset kohaldatavust ning sellest tuleneda võivaid probleeme. Seega on Kohtu sõnul oluline tagasiulatuvalt kindlaks määrata isiku üks alaline elukoht. Sellest nähtub, et ka tagasiulatuvate kindlustatuse juhtumite puhul ei ole võimalik vältida residentsuse määramist. Kohtu hinnangul on isiku huvide kese olnud pigem Poolas, kuna sealne töötamine oli seotud tema perekonnasuhetega. Vähemalt alates tema abikaasa surmast, kandus huvide kese üle kindlasti Poola. Seega jõudis Kohtus otsusele, et puudub õigus tagasiulatuvalt tühistada õigust pensionile. Saadava pensioni suurust võidakse aga vähendada Saksamaalt saadava toitjakaotuspensionini võrra, kuna see otsus ei too Kohtu hinnangul hüvitise saajale kaasa ebasoodsamat olukorda kui isikule, kelle olukorras puuduks piiriülesuse element. Sisuliselt tähendab see, et liikumisvabadust

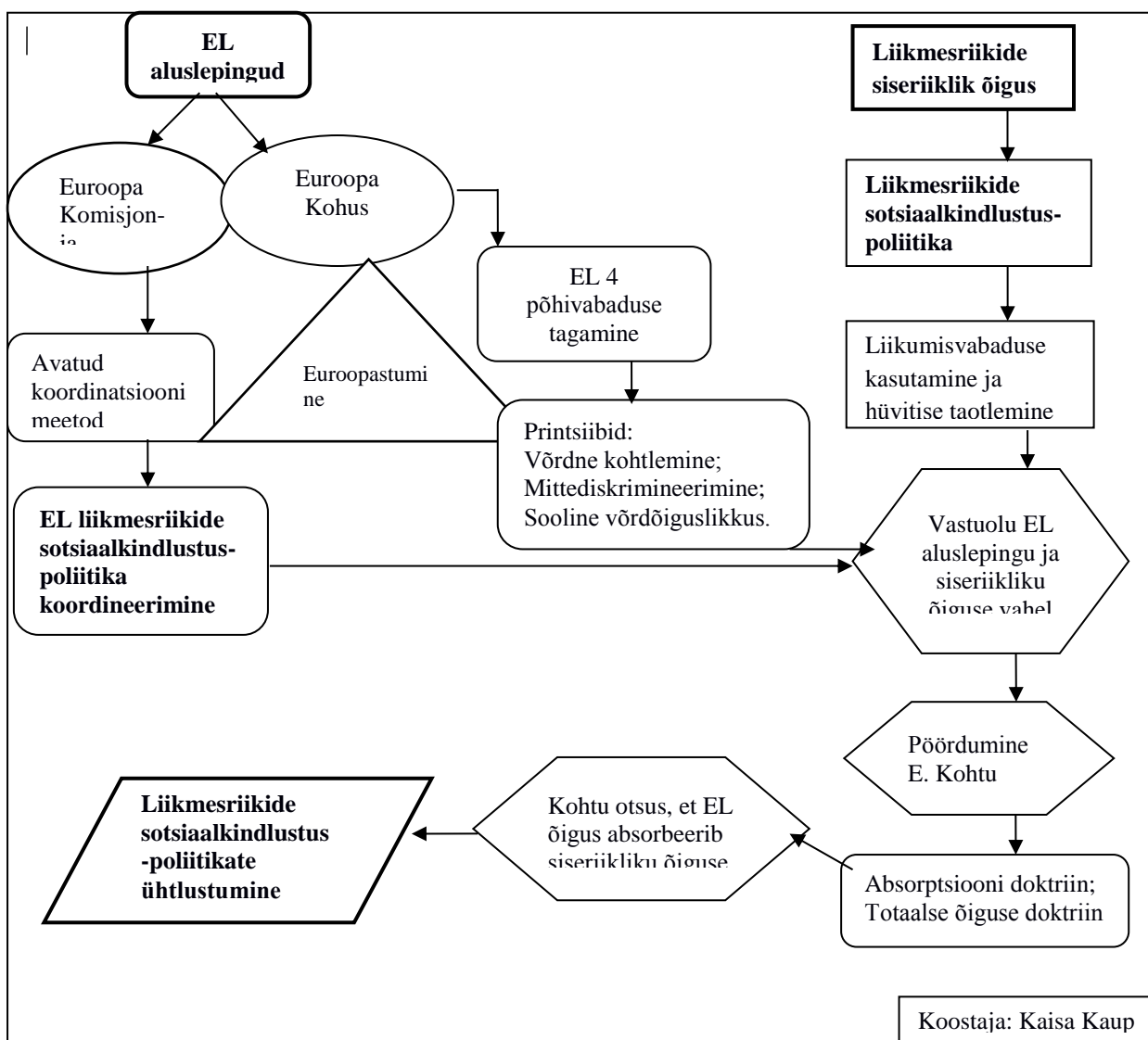
peeti ülimuslikumaks nõudest, mille kohaselt võib isikul olla vaid üks alaline elukoht ning seeläbi toimus residentsusnõude revideerimine. Olukorra lahendamiseks säilitati liikmesriigi pädevus. Jättes hüvitise summa määramise osas valikuvabaduse liikmesriigile, säilis Azoulai kohaselt liikmesriigi roll pädevusse kuuluva valdkonna reguleerimiseks. Wenceli juhtum näitab, et hüvitiste saamiseks on õiguslik baas muutunud suuremaks. Sarnaselt antud kaasuse tulemusel, toodi ka läbi viidud intervjuus välja, et hüvitiste koordineerimise tulemusena on suuremal hulgal inimestel võimalus saada eriliigilisi hüvitisi. Liikmesriigid on kohustatud arvestama teistes liikmesriikides olevaid faktilisi asjaolusid ehk kindlustus- ja elamisperioode, mistõttu tuleb liikmesriikidel aktsepteerida isikute teistes EL-i riikides saadud õigusi. (Intervjuu nr 1) Selline tendents tuleneb eeskätt liikmesriikide poolsest võrdse kohtlemise printsiibi järgimisest.

Sotsiaalkindlustuse ja liikumisvabaduse printsiibi koostoimes tekkinud lahendid jagunevad seega teoreetilises osas kirjeldatud õigusloogikate alusel kaheks – Weiler'i absorptsiooni mudeli loogikat järgivad kohtulahendid ning Azoulai säilitatud pädevuste loogika alla kategoriseeruvad lahendid. Kõikide kohtulahendite raames oli esmatähtis, et liikumisvabaduse kasutamine ei põhjustaks ebasoodsamat olukorda ainuüksi selle õiguse kasutamise tõttu. Lahendite õigusliku loogika järgi joonistub kaasustest Brey (C-140/12) ning Caves Krier (C-379/11) Weiler'i poolt kirjeldatud jurisdiktsiooni muteerumine absorptsiooni õigusdoktriini kasutamisel. Hüvitise taotlemisel ja liikumisvabaduse kasutamisel tekkinud vastuolu lahendati ülimuslikkuse alusel. Mõlemas kaasuses prevalveeris liikumisvabaduse printsiibi kõrval võrdse kohtlemise printsiip. Siseriikliku normi absorbeerumisenä tunnistati kaasuste puhul liikmesriigi ja Ühenduse jurisdiktsiooni konfliktis esmatähtsaks Ühenduse pädevus. Tugineti argumentidele, mille kohalset liikumisvabaduse õiguse kasutamine ei tohi seada isikut ebasoodsamasse olukorda võrreldes isikuga, kes seda õigust ei kasuta. Weiler'i õigusloogikat rakendatakse sotsiaalkindlustuse kaasuste osas tüüpiliselt lahendites, kus Kohtu otsusega sätestatakse, et liikmesriik peab viima oma seadusandluse vastavusse Ühenduse õigusega ning Ühenduse norm muutub otsuse aluseks. Seega sõltub Weiler'i lähenemise rakendamine konkreetsetest kaasustest ning selle tõlgendamisest Kohtu poolt. Azoulai säilitatud pädevuste mudeli loogikale vastasid kaasused Dano (C-333/13), ITC (C-208/05), Saleminck (C-347/10), Stewart (C-503/09) ning Wencel (C-589/10). Antud kaasuste puhul puudus prevalveerivate Ühenduse alusprintsiipide mõistes ühine eristatav alus, kuna välja toodi nii liikumisvabaduse, mittediskrimineerimise, võrdse kohtlemise kui ka sotsiaalse kaitse põhimõtete tagamise olulisust. Antud kaasuseid ühendas õigusloogika

mõttes nõue mitte minna Ühenduse alusprintsipiidega vastuollu, ent seejuures jäi liikmesriikidele otsustusvabadus selle osas, *kuidas* siseriiklikud normid printsipiidele vastavaks muuta.

3.4 Sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumine

Järgnevalt antakse ülevaade Euroopa Liidu mõju avaldamise protsessist sotsiaalkindlustuspoliitikale. Kirjeldamaks protsessi, kuidas Kohtu ulatusliku kohtupraktika tulemusel mõjutatakse liikmesriikide sotsiaalkindlustuse valdkonda, mille puhul on tegemist siseriikliku poliitika valdkonnaga, koostati alljärgnevalt lisatud skeem (vt Joonis 1).



Joonis 1. Euroopa Liidu mõju liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitikatele läbi Euroopa Kohtu praktika.

Koostatud skeemil on peamiste etappidena kujutatud Euroopa Kohtu poolne liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitika mõjutamine. Tegemist on situatsiooni kujutamisega, kus Ühenduse raames liikumisvabaduse õiguse kasutamisel on komplitseeritud isiku sotsiaalse kindlustuse määratlemine. Sellest tulenevalt on tekkinud vastuolu siseriikliku õiguse ja Ühenduse õiguse vahel. Olulisemad osised seejuures on õiguslikud alused ja põhimõtted, millest liikmesriigid oma õiguses ning Euroopa Kohus otsuste koostamisel lähtuvad. Skeemi keskel olev euroopastumise märksõna tähistab kaasuste üle-Euroopalist mõju, raamistades seega kogu protsessi. Ühendus mõjutab otseselt koordineerimise kaudu liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitikate kooskõlastamist. Samas toob Ühenduse aluslepingu artiklitele tuginemine kaasa ka skeemide ühtlustumise läbi siseriiklikul tasandil toimuvate tegelike muutuste. Seetõttu on tegemist komplitseeritud valdkonnaga, kus põrkuvad Liidu ja liikmesriikide pädevused. Kohtulahendite mehhanism koos liikumisvabaduse loogikaga on ajendiks muutuste toimumisele liikmesriigi tasandil, mõjutades liikmesriikide sotsiaalkindlustuse praktikat. Euroopa Kohtu ülesanne on leida õige tasakaal, et ühelt poolt ei oleks sotsiaalkindlustussüsteemid liikumisvabaduse takistuseks ning teisalt ei kaotaks liikmesriigid kõiki oma pädevusi selles valdkonnas (Lenaerts 2010:1369; Kelemen & Schmidt 2012:2). Asjakohase kohtupraktika analüüs kinnitas, et liikumisvabadus, residentsusnõue ning sotsiaalkindlustus on omavahel vastastikusel seoses ning sotsiaalkindlustuse valdkonnale on omane üle-Euroopaline mõju.

Euroopa Kohtu praktikale ning Weiler'i ja Azoulai mudelitele tuginedes koostas töö autor sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumise teoreetilise koondmudeli. Mudelis tuginetakse magistr töö teoreetilises osas kirjeldatule ning asjakohasele Euroopa Kohtu praktikale. Eesmärk on võimaldada kohtupraktika mitmetähenduslikkuse mõistmist, tuues välja millises ulatuses ja vahekorras need kaks õigusloogika tüüpi sotsiaalkindlustusalast kohtupraktikat kirjeldavad.

Sotsiaalkindlustuse euroopastumise teoreetilise koondmudeli aluseks on Ühenduse aluslepingute ülimuslikkus. Liikmesriigi õiguse ja Ühenduse õigusnormi vastuolu tekkimisel sotsiaalkindlustuspoliitika ja liikumisvabaduse printsiibi koostoimel, on Ühenduse normi ülimuslikumaks kuulutamiseks kaks õigusloogikat. Esimene lahenduskäik on Ühenduse õiguse rakendamine läbi normi ülimuslikuks kuulutamise, mille tulemusena muutub see Ühenduse norm otsuse aluseks ning seeläbi kirjutatakse ette, kuidas langeb otsus. Liikmesriigi pädevus selles konkreetses aspektis absorbeerub. Teine lahenduskäik on Ühenduse õiguse ülimuslikuks kuulamine, millest tulenevalt Kohus nõuab üksnes seda, et liikmesriik kujundaks oma seadused

printsiiobile vastavaks. Seejuures jääb printsiiip printsiiobiks ning liikmesriigile jääb suhteliselt suur otsustusvabadus selle üle, *kuidas* oma õigusnorm(id) Ühenduse õigusele vastavaks muuta.

Esimene lahenduskäik on omane Weiler'i absorptsiooni doktriini loogikale. Absorptsiooni ja selle mõju ulatust võib pidada suhteliselt kitsalt kaasusepõhiseks, ent selle mõju ise on otsene ja tugev, kuna seejuures ei jää liikmesriigile kaasaraäkamise võimalust – Ühenduse norm muutub otsuse aluseks. *Weiler*'like kohtuotsuste puhul viidatakse tavapäraselt pädevustele ja konkreetse kaasuse kontekstile ning Ühenduse norm kui otsuse alus tingib liikmesriigile selged ettekirjutused. Teine lahenduskäik on omane Azoulai säilitatud pädevuste doktriinile. Säilitatud pädevuse puhul nähtub doktriini reaalne mõju sellest, et liikmesriik peab arvestama Ühenduse õigusprintsiiptidega, ega tohi nendega vastuollu minna. Kohtu otsus ei kirjuta ette konkreetseid kaasuseid puudutavaid otsuseid, vaid üksnes kohustuse otsuste tegemisel Ühenduse printsiiptidega arvestada. Säilitatud pädevuste puhul on Kohtu otsuse mõju kaudne, kuna liikmesriigile jääb autonoomne otsustusõigus siseriiklike muudatuste tegemisel, kuid mõju võib pidada ulatuslikuks, väljendudes mõjus seadustele.

Olles kohtupraktikat hinnanud ning tuvastades seejuures Weiler'i ning Azoulai lähenemiste mustrid, on võimalik selgitada euroopastumise iseloomu sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Ühenduse aluslepingute artiklitele viitamisega EL õigust selle jurisdiktsioonist väljas pool kohaldades, laiendatakse Liidu pädevusi liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitika valdkonnas. Kohtupraktika põhjal nähtub, et liikmesriikidele seatakse nõue viia oma normistik kooskõlla Ühenduse õigusega või määrata konkreetne hüvitis. Liikmesriikide sotsiaalkindlustusskeemide ning –poliitikate muutumine Ühenduse õiguse mõjul toimub eeskätt kahes dimensioonis. Euroopastumine toimub niivõrd, kui võrd liikmesriigid peavad arvesse võtma liikumisvabaduse printsiipt. Muus osas jääb liikmesriikidele säilitatud pädevuste tulemusena otsustusvabadus, mis tähendab, et toimuv protsess ei pruugi tähendada süsteemide üleüldist ühtlustumist, vaid pigem süsteemide omavahelist paremat haakuvust. Sotsiaalkindlustuse euroopastumine väljendub liikmesriikide sotsiaalkindlustuse praktika muutumises Ühenduse õiguse mõjul. Weiler'i lähenemine on sotsiaalkindlustuse kohtupraktikas omane pigem konkreetsetele kaasustele, mille tulemusena toob liikmesriigi normi absorbeerumine kaasa reaalse mõju liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemis. Seeläbi on Kohtul võimalik laiendada oma mõjuala siseriiklikule õigusele. Tuginedes eelnevale võib väita, et Weiler'i absorptsiooni kontseptsiooni analoogia on ülekantav sotsiaalkindlustuspoliitika käsitlemisse euroopastumise kontekstis. Sotsiaalkindlustuse alase kohtupraktika kaasustest ilmneb, et domineerivaks õiguslikuks lähenemiseks antud

valdkonnas on Azoulai poolt käsitletud säilitatud pädevuste doktriin. Edasiste uurimuste osas pakub seega antud töö võimaluse rakendada Weiler *versus* Azoulai koondmudelit teistes valdkondades, kus Kohus sarnastel tingimustel otsuseid teeb. Euroopa integratsiooniloo­gika osas nähtub Azoulai loogika domineerimisest käsitletavas valdkonnas, et tegemist on omanäolise konstitutsionaliseerumisega, kus liikmesriikidele jääb otsustusvabaduse omamisega suurem roll. Käesolev töö pakub seega edasistele uurimustele integratsiooni kvaliteedi hindamise föderaliseerumise või valitsustevahelise riikide liiduna toimimise mõistes omalaadse perspektiivi.

Järeldused

Käesolevas peatükis antakse vastused püstitatud uurimisküsimustele. Samuti hinnatakse, kuivõrd on võimalik väita, et töö alguses püstitatud hüpotees sotsiaalkindlustuse absorbeerumise kohta, on osutunud Euroopa Liidu liikumisvabaduse kontekstis tõeseks.

Uurimisküsimus 1: *Millistest printsiipidest on Euroopa Kohus oma sotsiaalkindlustusega seotud otsustes lähtunud ja millist konkreetset ulatust ning tähendust omab selles praktikas liikumisvabaduse printsiip?* Analüüsi tulemusena on selgunud, et kohtupraktikas sotsiaalkindlustusega seotud lahendites prevalveerivad lisaks liikumisvabaduse õigusele mittediskrimineerimise, võrdse kohtlemise ja sotsiaalkaitse tagamise printsiibid. Mittediskrimineerimise printsiibi rakendamine liikumisvabaduse kontekstis on toimunud eeskätt seoses residentsuse ja kodakondsuse aspektidega. Ainuüksi teise liikmesriigi kodakondsust omades või teise liikmesriigi residentiks olemine võib teatud olukordades esineda kui välistav kriteerium, millest tulenevalt ei ole võimalik teatavaid hüvesid omandada. Liikumisvabaduse õiguse kasutamisel on mitmete kaasuste puhul lähtunud Kohus võrdse kohtlemise printsiibist. Kohus on tunnistanud siseriikliku õigusnormi vastuoluliseks Ühenduse õigusele olukordades, kus see asetab isiku ebavõrdsesse olukorda ainuüksi põhjusel, et isik on kasutanud õigust vabalt liikuda. Kolmandaks kohtulahendites korduvalt otsuse aluseks olev printsiip on sotsiaalkaitse tagamine liikumisvabaduse kasutamisel. Seejuures on Kohtu otsustele iseloomulik lahenduskäik, kus säilitatakse liikmesriigi pädevused. Võib eeldada, et see on seotud taotletud hüvitistele omase sotsiaalabi elemendiga. Kohtupraktikas on liikumisvabaduse printsiip kõige laiemat ulatust omav Ühenduse aluspõhimõte. Teiste kohtupraktikas prevalveerivate printsiipide tähtsustamine toimub eeskätt liikumisvabaduse printsiibi valguses. Eelkõige tuginetakse liikumisvabaduse printsiibile ning sellega seonduvalt markeeritakse teiste Ühenduse aluslepingust tulenevate põhimõtete järgimise olulisust. Sotsiaalkindlustuse valdkonna kohtupraktikast ilmneb selgelt seos liikumisvabaduse printsiibi kasutamise ning Kohtu otsuste vahel, kus liikmesriigi õigusnorm tunnistatakse Ühenduse jurisdiktsiooniga vastuoluliseks. Liikumisvabaduse printsiip on seega oluline tegur sotsiaalkindlustussüsteemide ühtlustumisel Euroopa Liidus.

Uurimisküsimus 2: *Millele viitab Kohtu otsustele iseloomulik loogika: kas see kirjutab ette konkreetseid hüvitiste määramisi, konkreetseid uusi norme või seatakse liikmesriigile nõue oma normistik liikumisvabaduse printsiibiga kooskõlla viia?* Nii Weiler'i kui Azoulai lähenemised on kohtupraktikale omased, mistõttu viitab kohtupraktika mõlema õigusloogikale. Domineerivaks lähenemiseks on Azoulai säilitatud pädevuste õigusloogika, mille kohaselt sätestab Kohus liikmesriigile nõude viia oma siseriiklik õigusnorm vastavusse Ühenduse printsiipidega. Seejuures jääb aga liikmesriigile otsustusvabadus selles, kuidas seda konkreetset läbi viia. Kohtulahendite hulgas leidis ka Weiler'i õigusloogikale vastavaid kaasuseid, mille puhul liikumisvabaduse ja võrdse kohtlemise printsiibid absorbeerivad sotsiaalkindlustusega seotud siseriikliku õigusnormi. Weiler'i lähenemise alla kategoriseeritavad kaasused on puudutavad eeskätt pädevusi (*competences*) ning on pigem erandlikud konkreetset kaasused, mis oma spetsiifikast lähtuvalt ei ole ühtsete elementide alusel determineeritavad. Liikmesriigi normi absorbeerumise puhul tugines Kohtu otsus Ühenduse aluslepingute artiklitele, seades Ühenduse normi kohtuotsuse aluseks, millest lähtuvalt peab liikmesriik oma normistiku Ühenduse printsiipidega kooskõlla viima. Kohtupraktikas leidub ka kaasuseid, kus lisaks ettekirjutusele hüvitise suuruse osas on liikmesriigile seatud ka nõue hüvitist eksportida. Tulemusena on realselt mõjutatud liikmesriigi hüvitiste skeeme. Võib väita, et analoogse kohtupraktika tulemusena toimub liikmesriikide sotsiaalkindlustusskeemide ning -poliitike mõjutamine nii laiemas kui kitsamas ulatuses.

Töö alguses püstitati hüpotees: *sotsiaalkindlustuspoliitika kujuneb Euroopa Liidus liikumisvabaduse printsiibi ja liikmesriigi huvide vastastikkuses toimes.* Sotsiaalkindlustuspoliitika on komplitseeritud poliitika valdkond, kus on mitmeid mõjuvektoreid. Liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitikad on kooskõlastatud, et Ühenduse piires liikumisvabaduse õigust kasutavad isikute sotsiaalsed õigused oleksid tagatud. Euroopa Kohtu praktika näitab selgelt, et Ühenduse aluslepingu artiklitele, eeskätt liikumisvabaduse printsiibile tuginedes, toimub liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitike üle-Euroopaline mõjutamine. Seega võib kinnitada eeltoodud analüüs antud hüpoteesi, mille kohaselt kujuneb sotsiaalkindlustuspoliitika Euroopa Liidus liikumisvabaduse printsiibi ja liikmesriigi huvide vastastikkuses toimes.

Nii vaadeldud kohtulahenditest kui ka dokumentide analüüsist selgus, et residentsuse määramine tekitab liikmesriikide vahel ebakõlasid ning seda pingevälja laiendab riikide vahel

varieeruvad lähenemised sotsiaalkindlustussüsteemide korraldamiseks. Kohtulahendite puhul, kus tuvastati residentsus kui liikumisvabadust takistav tegur, leidis Kohus, et siseriiklik norm on vastuolus Ühenduse õigusega. Samas toodi aga välja residentsuse määratlemise olulisus, kuna sellest lähtub pädeva ametiasutuse välja selgitamine, kellel on õigus määrata isikule kohaldatavad õigusaktid.

Empiirilises osas käsitletud kohtulahendite puhul on tegemist tugevalt väljenduva euroopastumise vormiga, mille mõju on sotsiaalkindlustuspoliitika näol olulisele, aga suhteliselt kitsale aspektile. Kohus omab ulatuslikku mõju liikmesriikide sotsiaalkindlustuspoliitikatele ainuüksi liikumisvabaduse õigust kasutavate Liidu kodanike kohtupraktika näol. Sotsiaalkindlustuse kohtulahendites on Kohus tuginenud Ühenduse aluslepingu artiklitele ning laiendatud seeläbi oma pädevusi. Kohtu otsustena liikmesriikidele ette nähtud tegevused, viia oma seadusandlus vastavusse Ühenduse õigusega või määrata teatud hüvitis eksportimiseks, omab otsest mõju liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemidele.

Kokkuvõte

Euroopa Liidu aluslepingus sätestatud liikumisvabaduse printsiibi kasutamisest tulenevalt on tavapärane, et Ühenduse kodanikud elavad ja töötavad erinevates liikmesriikides. Isikute liikumisvabaduse toetamiseks on oluline tagada nende sotsiaalkindlustusalased õigused. Liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise teel on Liidu kodanikel Ühenduse territooriumil liikumisvabaduse õiguse kasutamisel tagatud õigus sotsiaalseks kindlustatuseks.

Käesoleva magistritöö peamine eesmärk ja panus on visandada sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumise teoreetiline mudel ning käsitleda Euroopa Kohtu praktika analüüsimisele tuginedes liikumisvabaduse printsiibi ja sotsiaalkindlustuspoliitika koostoimet Euroopa Liidus.

Töö teoreetiline raamistik moodustus euroopastumise teooriast sotsiaalpoliitika perspektiivist ning Joseph Weiler'i ja Loïc Azoulay õigus-teoreetilistest käsitlustest Euroopa Kohtu praktika analüüsimisele. Euroopastumise raames toodi välja, et kuigi tegemist on laialdaselt uuritud kontseptsiooniga, puudub seejuures euroopastumise lähenemine sotsiaalkindlustuspoliitika perspektiivist. Siiski pakub see teooria sobiliku üldise raamistiku, et mõista sotsiaalkindlustuspoliitika probleemistikku üle-Euroopalises vaates. Seetõttu võeti empiirilise analüüsi tarbeks aluseks euroopastumise seisukohti sotsiaalpoliitika osas, näiteks liikmesriikide sotsiaalpoliitikad võivad olla mõjutatud nii euroopastumise otseste kui ka kaudsete mõjude poolt. Weiler'i osas võeti analüüsiks aluseks tema uurimused Ühenduse jurisdiktsiooni piiride laienemisest. Weiler'i õigusloogika järgi võib Ühenduse õiguse kohaldamisala jõuda kaugemale piiridest, kus lõppevad selle institutsioonide pädevused. Azoulay on käsitlenud säilitatud pädevuste kontseptsiooni Euroopa Kohtu praktikas. Azoulay õigusloogika kohaselt laieneb Euroopa Liidu õigusaktide kohaldamise ala valdkondadele, mille üle peaksid liikmesriigid omama säilitatud pädevusi. Säilitatud pädevuste doktriin käsitleb Ühenduse esmast õigust ja liikumisvabaduse, siseturu või Ühenduse kodakondsusega seotud sätteid. Säilitatud pädevuste valdkondade hulka ei kuulu Ühenduse ja liikmesriikide vahel jagatud pädevuste ega Ühenduse ainupädevuse alla kuuluvad valdkonnad.

Õigusdoktriinide kaudu ning õigusvaldkonna poliitilist mõju vaadates oli töö eesmärgiks luua kohtupraktikale tuginedes teoreetiline sotsiaalkindlustuspoliitika euroopastumise koondmudel. Mudeli eesmärk on võimaldada sotsiaalkindlustuse valdkonnas Kohtu õigusloogika mõistmist. Eesmärgi saavutamiseks modelleeritakse töös probleem läbi residentsusküsimuse kohtulahendite analüüsimise. Mudelis asetatakse vastastikku liikmesriikide pädevus sotsiaalkindlustuspoliitika korraldamisel ning rahvusülene liikumisvabaduse printsiip. Empiirilise materjali analüüsimiseks kasutatakse kvalitatiivse meetodina dokumentide analüüsi ning poolstruktureeritud intervjuud.

Sotsiaalkindlustuspoliitika ja liikumisvabaduse koostoime vaatlemiseks analüüsiti Euroopa Kohtu lahendeid ajavahemikus mai 2004 kuni jaanuar 2015. Valitud kaasused sisaldasid järgnevaid elemente: liikumisvabaduse õiguse kasutamine; residentsuse element; sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise alla kuuluva hüvitise määramine. Kriteeriumidele vastavate kaasuste seast analüüsiks konkreetsete kaasuste valikul oli eesmärk anda edasi võimalikult esinduslik ülevaade vaidlustaluste kontekstide mitmekesisusest. Valitud kaasuste puhul oli tegemist erinevate määruse (EÜ) nr 883/2004 koordineerimise alla kuuluvate hüvitiste määramisega, kus leiti vastuolu siseriikliku ja Ühenduse õiguse vahel. Valitud seitsme kaasuse analüüsil oli eesmärk tuvastada Kohtu otsustele iseloomulik õigusloogika, et kõrvutada neid Weiler'i või Azoulai lähenemistega.

Töö tulemusena anti kohtupraktika uurimise pinnalt hinnang, et nii Weiler'i lähenemise analoogia kui Azoulai säilitatud pädevuste doktriin on ülekantavad sotsiaalkindlustuspoliitikasse Euroopa Liidu kontekstis. Azoulai lähenemine on sotsiaalkindlustuse valdkonna kohtupraktika analüüsi tulemusena domineeriv lähenemine. Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et Ühenduse aluslepingu artiklitele, eeskätt liikumisvabaduse printsiibile tuginedes, toimub sotsiaalkindlustuspoliitikate üle-Euroopaline mõjutamine. Tuginedes analüüsile võib väita, et euroopastumine toimub niivõrd, kuivõrd liikmesriigid peavad arvesse võtma liikumisvabaduse printsiipi, ent muus osas jääb liikmesriikidele säilitatud pädevustena otsustusvabadus, ehk toimuv protsess ei pruugi tähendada süsteemide üleüldist ühtlustumist, vaid omavahelist paremat haakuvust. Töö tulemusena selgus, et sotsiaalkindlustuse osas on viimastel aastatel mõjukamateks printsiipideks liikumisvabadusega seoses mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise printsiipide rakendamine. Peamised printsiibid, millele kohtupraktikas tugineti olid liikumisvabaduse, mittediskrimineerimise, võrdse kohtlemise ning sotsiaalse kaitse tagamise printsiip. Kohtuotsustest nähtus, et liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemid ja -poliitika on

Kohtu otsuste tulemusena otseselt mõjutatud. Kaasuste puhul, kus Kohus seab liikmesriikidele nõude viia oma normistik kooskõlla Ühenduse õigusega või määrata konkreetne hüvitis, tuleneb otsene ja tugev mõju liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemile. Samas on märkimisväärne säilitatud pädevuste tulemusena liikmesriikide õigusnormides tekkiv kaudne, ent laia ulatusega mõju. Seega leidis analüüsis kinnitust püstitatud hüpotees, mille kohaselt kujuneb sotsiaalkindlustuspoliitika Euroopa Liidus liikumisvabaduse printsiibi ja liikmesriigi huvide vastastikkuses toimes.

Edasiste uurimuste raames oleks sotsiaalkindlustuse ja liikumisvabaduse koostoime perspektiivi huvitav edasi analüüsida Euroopa integratsiooni kontekstis. Laiema integratsiooniloogika osas nähtub analüüsist, et Azoulai õigusloogika domineerimisega sotsiaalkindlustuse valdkonnas on tegemist omanäolise konstitutsionaliseerumisega, kus liikmesriikidele jääb otsustusvabaduse omamisega suurem roll. See on huvitav aspekt, mida saaks ning peaks edasi uurima.

Võõrkeelne resümee

Europeanization of Social Security Policy in the European Union Member States: the Requirement of Residency and the Principle of Freedom of Movement in the Case Law of the European Court of Justice

Kaisa Kaup

Summary

The purpose of the thesis is to analyse the relationship between social insurance policy and freedom of movement in the context of the European Union (EU). The main aim and contribution of the present Master's thesis is to create a theoretical model for describing and analysing the europeanization of social security policy. In regard to the fact that the European Court of Justice (the Court), has made several controversial decisions in the field of social insurance and the implementation of freedom of movement, it can be considered as an important issue for analysis.

Social security is a complicated area where the competences are split between the Community and the Member States. Member States determine the conditions for applying and receiving benefits while the provisions of the benefits are coordinated by the EU. A considerable problem exists in relation to the provision of benefits and the requirement for residency, the objective of the study is to clarify this issue.

The theoretical framework of the thesis is combined with the theory of europeanization from the perspective of social policy, and legal-theoretical approaches of Joseph Weiler and Loïc Azoulay, in the context of the Court's jurisprudence. There has not been created a theory of europeanization from the perspective of social security policy. Thus the use of europeanization from the social policy perspective offers a suitable framework for the thesis, to which the empirical analysis can be relied on in order to understand the challenges of social security policy

from a pan-European point of view. The study is based on Weiler's research on the doctrine of absorption and the enlargement of the jurisdictional boundaries of the EU, and Azoulai's research on the conception of retained powers. According to the legal logic of Weiler, the scope of the Community law can reach beyond the competences of its institutions. Weiler has built a model for analysing mutation process of the EU jurisdiction, and established four different forms of mutation. One of them is absorption, according to which the Court declares the primacy of the Community law over the national law as dictated by the articles of the Treaties. As a result, the Community absorbs the provision of national law, and the principle of the EU law becomes the basis for the decision making of the Member State. As an alternative to Weiler, the legal logic and approach of Azoulai has been included. According to Azoulai, by implementing the conception of retained powers in the case law, the Court protects the "reserved areas" which are regulated by the Member States and remain outside the Communities jurisdiction. The doctrine of retained powers only concerns the primary law of the Community and the provisions in the areas of freedom of movement, internal market and the citizenship of the Community. Consequently Azoulai applies the meaning of the conception of absorption somewhat differently to the approach advocated by Weiler.

The research methods used for the thesis arise from the purpose of the paper. The thesis attempts to map the problems related to social security in the EU in legal and administrative terms. By using the explanatory power of the doctrine of absorption and the doctrine of retained powers, and by looking at the political impact of the legal area, a theoretical model of europeanization of social security policy is created. The model is based on the relevant case law of the European Court of Justice. In the model, the competence of Member States in the area of social security policy has assigned the same level of superiority as the supranational principle of freedom of movement combining the legal and theoretical approaches. The empirical material is analysed by using a qualitative method of analysis of documents. In order to obtain additional background information, two semi-structured interviews were conducted. All the outlined approaches have been chosen to contribute to the analysis of the case law of the European Court of Justice.

The empirical study consists of an examination of the relevant case law of the European Court of Justice. The reviewed Court decisions cover the period from May 2004 until January 2015. There are more than 20 judgements in which the Court had decided that the national legislation is incompatible with the European Union law. In the empirical study seven judgements are included. The judgements were chosen on the basis of the representation of diverse contexts.

The case law as well as the analysis of documents revealed that the definition of residency creates inconsistencies and tensions between Member States. The differences in the implementation of social security schemes contribute towards the rise of the tensions amongst the Member States.

The Court has the right to assess the implementation of the EU Treaties in Member States. As a result of the empirical study it has appeared that the decisions of the Court are made based on certain principles derived from the articles of the EU Treaties. The main principles that the Court has relied on are the principle of freedom of movement, non-discrimination, equal treatment and the principle of social protection. The Court has made judgements that directly influence the social security schemes of the Member States by obliging Member States to reconcile their legislations into line with the EU law, or in some cases the Court has also set an obligation to the Member State to export a particular benefit. Therefore it can be concluded that the Court has actual influence on the social insurance policy of the Member States, and as a result of the current practice the social security policies of the Member States are converging. According to the analysis the legal logic of Azoulay dominates in the relevant case law. Therefore in the context of the European integration it can be stated that there is an interesting emphasis on constitutionalization where the Member States will have a greater importance. This is an interesting aspect that could and should be further investigated.

Kasutatud kirjandus

- Ahtela, J., Rentola, E. (2014) "A Review of the Challenges and Development Options Regarding Finnish Residence-based Social Security – summary of the report." Kättesaadav: http://www.stm.fi/en/income_security/international_social_security/review, 21. aprill, 2015.
- Aidukaite, J. (2014) "Transformation of the Welfare State in Lithuania: Towards globalization and Europeanization." *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 47, No. 1, 59-69.
- Alter, K. (2011) "The European Court's Political Power: *Selected essays*." United States: Oxford University Press.
- Azoulai, L. (2011) "The "Retained Powers" Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?" *European Journal of Legal Studies*, Vol. 4, No. 2, 192-219.
- Burlacu, I. S., O'Donoghue, C. (2012) "Differential Welfare State Impacts for Frontier Working Age Families." Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper No. 6734, 1-25.
- Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., Pierson, C. (eds.) (2010) "The Oxford Handbook of the Welfare State." United States: Oxford University Press.
- Cremers, J. (2011) "EU Coordination of National Social Security in Multiple Cross Border Situation." *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 19, No. 2, 31-53.
- Damgaard Nielsen, H. (2008) "The Impact of Europeanization on Social Policy – A Comparative Analysis of Social Inclusion Policies in Denmark and France 1998 – 2008." Magistritöö, Roskilde University.
- De Somer, M., Vink, M.P. (2015) "Precedent' and Fundamental Rights in the CJEU's Case Law on Family Reunification Immigration." *European Integration online Papers*, Vol. 19, No. 1, 1-33. Kättesaadav: <http://ssrn.com/abstract=2554473> .
- Dhéret, C., Lazarowicz, A., Nicoli, F., Pascouau, Y., Zuleeg F. (2013) "Making Progress Towards the Completion of the Single European Labour Market." European Policy Center,

Issue Paper No. 75, i-75. Kättesaadav:
http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3529_single_european_labour_market.pdf

- Ditch, J., Spicker, P. (1999) "The Impact of European Law on the Development of Social Security Policies in the United Kingdom." *International Social Security Review*, Vol. 52, No. 2, 75-90.
- Draxler, J., van Vliet, O. (2010) *European Social Model: No Convergence from the East.* *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 1, 115-135.
- Euroopa Komisjon (2010) "Europe 2020 *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.*" Kättesaadav:
<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> , 02. mai, 2015.
- Euroopa Komisjon (2013) "Practical guide on the applicable legislation in the European Union (EU), the European Economic Area (EEA) and in Switzerland."
- Euroopa Komisjon (2014a) "Tööhõive ja sotsiaalküsimused: *Töökohtade, kaasatuse ja sotsiaalpoliitika edendamise investeeringuna.*"
- Euroopa Komisjon (2014b) "EU Social Security Coordination: *Which rules apply to you?*" Kättesaadav: <http://www.ec.europa.eu/social/main.jsp?langID=et&catId=851> , 25. november, 2014.
- Grimmel, A. (2011) "Integration and the Context of Law: Why the European Court of Justice is not a Political Actor." *Les Cahiers européens de Sciences Po*, No 3, 1-26.
- Gstöhl, S. (2013) "The European Union's Trade Policy." *Ritsumeikan International Affairs*, Vol. 11, 1-22.
- Heidenreich, M., Bischoff, G. (2008) "The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, 497-532.
- Hoeks, M.A.I.H. (2009) "Multimodal Transport Law: The Law Applicable to the Multimodal Contract for the Carriage of Goods." The Netherlands: Kluwer Law International.
- Jorens, Y., Spiegel, B. (2013) "Key challenges for the social security coordination regulations in the perspective of 2020." Think Tank report, trESS.

- Lacy, Alex B. Jr. (1966) "The Bill of Rights and the Fourteenth Amendment: The Evolution of the Absorption Doctrine." *Washington and Lee Law Review*, Vol. 23, No. 1, 37-65.
- Larsen, C., Hasberg, R., Schmid, A., Bittner, M., Clément, F. (2011) "Measuring Geographical Mobility in Regional Labour Market Monitoring: *State of the Art and Perspectives*." Germany: Mering, Rainer Hampp Verlag.
- Leibfried, S. (2000) "National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century." *Social Policy & Administration*, Vol. 34, No. 1, 44-63.
- Lenaerts, K. (2010) "Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice." *Fordham International Law Journal*, Vol. 33, No. 5, 1338-1387.
- Kaufmann, F.-X. (2013) "The Idea of Social Policy in Western Societies: *Origins and Diversity*." *International Journal of Social Quality*, Vol. 3, No. 2, 16-40.
- Kelemen, R. D., Schmidt, S. (2012) "Introduction - the European Court of Justice and Legal Integration: Perpetual Momentum?" *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 1, 1-7.
- Kettunen, P., Wolff, C. (2010) "Europeanisation Through the Back Door: *EU Social Policy and the Member States*." *Politička misao*, Vol. 47, No. 5, 144-158.
- Maresceau, M. (2010) "A Typology of Mixed Bilateral Agreements." In Christophe Hillion and Panos Koutrakos (eds.), *Mixed Agreements Revisited: the EU and its Member States in the World*. United Kingdom: Hart Publishing, 11-29.
- Martinsen, D. S. (2005) "The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 5, 1027-1054.
- Minderhoud, P., Oosterom-Staples, H. (2011) "European Network on Free Movement of Workers: Obstacles to Free Movement for Young Workers." Thematic report for European Commission.
- Pennings, F. (2001) "Introduction to European Social Security Law." *The Hague: Kluwer Law International*, Vol. 33, No. 5, 1338-1387.
- Radaelli, C. (2000) "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change." *European Integration online Papers*, Vol. 4, No. 8, 1.-28. Kättesaadav: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> , 27. november, 2014.

- Sabel, C. F., Gerstenberg, O. (2010) "Constitutionalising an Overlapping Consensus: The ECJ and the Emergence of a Coordinate Constitutional Order." *European Law Journal*, Vol. 16, No. 5, 511-550.
- Sack, D. (2012) "Europeanization Through Law, Compliance, and Party Differences - The ECJ's "Rüffert" Judgement (C-346/06) and Amendments to Public Procurement Laws in German Federal States." *Journal of European Integration*, Vol. 34, No. 3, 241-260.
- Stevens, R. G. (2009) "Reason and History in Judicial Judgement: Felix Frankfurter and due process." United States: University Press of America.
- Urseanu, C. M. (2013) "The Limits of the European Social Policy." *The Young Economists Journal*, Vol. 10, No. 20, 146-153.
- Van Elsuwege, P. (2010) "Law versus Politics: the Limits of Judicial Review in EU External Relations." Working Paper Annual Legal Research Network Conference 2010. Kättesaadav: <http://legalresearchnetwork.eu/activities/2010-network-conference-on-experts-in-the-judicial-process-groningen/2010-lrnc-abstracts/>.
- Van Vliet, O. (2010) "Divergence within Convergence: Europeanization of Social and Labour Market Policies." *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 3, 269-290.
- Van Omoermeiren, F., O'Brien, C., Spaventa, E., Jorens, Y., Schulte, B. (2014) "Analytical Report 2014. The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers." Report prepared under Contract No VC/2013/0300 - FreSsco. European Union.
- Verschueren, H. (2008) "Cross-Border Workers in the European Internal Market: Trojan Horses for Member States' Labour and Social Security Law?" *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 24, No. 2, 167-199.
- Wasserfallen, F. (2010) "The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice Shapes Policy-Making in the European Union." *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 8, 1128-1146.
- Weiler, J. H. H. (1999) "The Constitution of Europe: *Do the New Clothes Have an Emperor?*" and other Essays on European Integration. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Weiler, J. H. H. (1991) "The Transformation of Europe." *The Yale Law Journal*, Vol. 100, 2403-2483.

Kasutatud materjalid

Euroopa Kohtu otsus 3.juuli 1974, kohtuasjas C9/74.

Euroopa Kohtu otsus 16.juuli 1992, kohtuasjas C78/91.

Euroopa Kohtu otsus 29.juuni 1994, kohtuasjas C60/93.

Euroopa Kohtu otsus 25.vebruar 1999, kohtuasjas C90/97.

Euroopa Kohtu otsus 11.jaanuar 2007, kohtuasjas C208/05.

Euroopa Kohtu otsus 18.juuli 2007, kohtuasjas C213/05.

Euroopa Kohtu otsus 21.juuli 2011, kohtuasjas C503/09.

Euroopa Kohtu otsus 17.jaanuar 2012, kohtuasjas C347/10.

Euroopa Kohtu otsus 13.detsember 2012, kohtuasjas C379/11.

Euroopa Kohtu otsus 16.mai 2013, kohtuasjas C589/10.

Euroopa Kohtu otsus 19.september 2013, kohtuasjas C140/12.

Euroopa Kohtu otsus 11.november 2014, kohtuasjas C333/13.

Euroopa Komisjoni dokument 007/15 (2015) Belgia vastus Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni perehüvitiste küsimustikule 13.01.2015.

Euroopa Komisjoni dokument 044/15 (2015) Iirimaa vastus Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni perehüvitiste küsimustikule 04.02.2015.

Euroopa Komisjoni dokument 070/15 (2015) Malta vastus Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni perehüvitiste küsimustikule 10.03.2015.

Euroopa Komisjoni dokument 076/15 (2015) Ühendkuningriigi vastus Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni perehüvitiste küsimustikule 11.02.2015.

Euroopa Komisjoni dokument 078/15 (2015) Saksamaa vastus Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni perehüvitiste küsimustikule 12.02.2015.

Euroopa Komisjoni kodulehekül, kättesaadav:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869&langId=et> , kasutatud: 14. mai, 2015.

Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta (2010). Kättesaadav: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_et.pdf , 19. aprill, 2015.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu (EÜ) määrus nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu (EÜ) määrus nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord.

Välisministeerium (2008) Lissaboni lepingu seletuskiri (194). Kättesaadav:
http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=241159 , 19. aprill, 2015.